

DOSYA - DERLEME**Küreselleşmenin Nişan Tahtası:
Kamu Yararı ve Kamu Hizmeti***Sinan SÖNMEZ**

I. Küreselleşme söylemi ve politikalarının gerek kavramsal düzeyde, gerekse uygulamada kamusal alanı doğrudan olduğu kadar deformasyon yoluyla tahrip ederek piyasacı çözümlere destek verici bir konuma hızla itelediği bir gerçek. Küreselleşmenin araçları veya altın anahtarları olan deregülasyon, yani devletin kural koyuculuğunun gevşetilmesi ve/veya salt "serbest" (!) piyasa güdümlü kararlar alması, serbestleşme yoluyla mal ve hizmetler ile dış yatırımların yanısıra finansal sermayenin kısıtlamalara tabi olmaksızın uluslararası planda akışkanlığının sağlanması ve özelleştirme uygulamalarıyla kamusal alanın tasfiyesi hedeflenmektedir. Deregülasyon, serbestleştirme ve özelleştirme farklı kavramlar ve araçlar olmasına karşın, zincirin halkaları gibi birbirleriyle bağlantılıdır. Küreselleşme ile kurulması hedeflenen Yeni Dünya Düzeni'nde ulus devletin etkisizleştirilmesi, bu bağlamda kamu yönetiminin güçsüz kılınması yoluyla büyük sermayenin tüm ekonomide ve karar mekanizmalarında egemen kılınması söz konusudur. Özelleştirme kamu mülkiyetinin tasfiyesini sağlarken, deregülasyon devletin kural koymadaki başatlığını ortadan kaldırmakta, serbestleşme ise özelleştirmeye konu olan alanlarda bir yönüyle yabancı sermayenin egemen olmasını sağlayarak gayri millileştirmeyi olanaklı kılmaktadır. Tüm bu işlemler "ülkenin çıkarı", "halkın yararı" gibi ideolojik kılıflar ardına saklanılarak yapıldığı için kavramlar düzeyinde bir sis perdesi oluşturulmaktadır. Oysa ulus devletin etkisizleştirilmesinde temel hedefin sosyal devlet anlayışı ve uygulamalarının budanması olduğu dikkate alındığında, Yeni Dünya Düzeni'nde sosyal boyutun, kazanımların hızla tasfiye sürecine sokulduğu, bu bağlamda sosyal haklara sahip, kamu hizmetlerinden yararlanan yurttaş yerine "piyasa bireyi" veya "müşteri" anlayışının yerleştirilmeye çalışıldığı somut olarak ortaya çıkmaktadır. Bu noktada hemen bir soru sorulabilir: ulus

devletin etkisizleştirilmesi, sosyal devletin budanması tüm ülkelerde aynı boyutta ve etkinlikte midir? Örneğin ABD ile Türkiye'de ulus devletin ve toplumun yeni liberal damgalı küreselleşme politikalarından etkileşim derecesi veya düzeyi aynı mıdır?

Bu soruyu yanıtlarken dünya ekonomisinin hiyerarşik bir yapıya sahip olduğunu ve toplumların da farklı katmanlardan oluştuğunu dikkate almamız gerekiyor. Öncelikle belirtilmesi gereken nokta ekonomik gücün uluslararası planda birkaç merkez tarafından paylaşılmasıdır. ABD'nin global düzeyde başatlığını sürdürme politikasını Asya-Pasifik bölgesini Japon hegemonyasına bırakmama yolunda attığı adımlar ile somutlaştırması, Avrupa'nın, ABD ve Güneydoğu Asya karşısında ekonomik ve siyasal bütünleşme sürecini hızlandırmak doğrultusunda AB'yi oluşturması ve euro'ya dayalı para birliğini kurması, ekonomik-finansal gücün paylaşım haritasını kaba hatlarıyla ortaya koymaktadır. Çok uluslu ve/veya ulusötesi şirketlerin ve finans gruplarının beşikleri olan söz konusu merkezlerdeki siyasi yönetimler, özellikle de ABD hükümetleri küreselleşme eğilimine sahip çıkarak, bu yönde politikaları yürürlüğe koymuşlardır. Küreselleşme doğrusal nitelikte bir hareket olmadığı için, egemen güç odakları arasında çelişkiler ve anlaşmazlıklar ortaya çıkmaktadır. 1999'da AB, ABD'yi Dünya Ticaret Örgütü'ne şikayet ederek tazminat hakkını elde ettiği gibi, ABD'de AB'yi korumacılığa başvurduğu gerekçesiyle aynı örgüte şikayet etmiştir. Fransa'nın OECD bünyesinde hazırlanmış olan Çok Tarafli Yatırım Anlaşması'nı imzalamaması, ABD hükümetinin de içlerinde yer aldığı gelişmiş ülke yönetimlerinin çok uluslu şirketlerle olan anlaşmazlıkları sonucunda uluslararası tahkime gitmeleri anlaşmazlıkların tipik örnekleridir. Bu tür anlaşmazlıklar veya sürtüşmeler küreselleşme politikalarının dayandığı temel ilkeler ile araçları ve hedeflerinde bir sapma olduğu anlamına gelmemektedir. Vurgulanması gerekli ikinci

* Prof. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

nokta ise hangi sıfatı uygun bulursanız bulun ("yeni sanayileşen", "az gelişmiş", "gelişmekte olan", vd.), Türkiye benzeri ülkeler dünya ekonomisinin karar odakları dışında yer aldıkları için kırılğan veya zayıf yapıya sahiptirler. Bu kategoride yer alan ülkeler merkez ile "karşılıklı bağımlılık" ilişkileri içinde olmayıp, tam anlamıyla merkez ekonomilerine bağımlıdır. Nitekim küresel bir ekonominin oluşturulması doğrultusunda bu tür ekonomilere stand-by anlaşmaları ve benzer düzenlemeler aracılığıyla "olmazsa olmaz" koşul olarak sunulan istikrar ve yapısal uyarılama programları bağımlılığın en somut göstergeleridir. Bir dizi ülkede yapısal uyum programlarının, bu bağlamda geniş kapsamlı özelleştirmelerden, tarım kesiminin dış piyasalara açılmasına dek uzanan meşhur "reformlar"ın(!) uygulamaya konulması yeni ekonomik düzene uyumun sağlanmasını amaçlamakta, Türkiye gibi ülkelerin bu rüzgarda sürüklenmesine neden olmaktadır. Yeni dünya düzenine uyarılama sürecinde bir toplumdaki tüm katmanların zarara uğradıkları ileri sürülemez. Nitekim özelleştirme, serbestleşme ve deregülasyondan büyük finansal getiri sağlayan ve hükümet politikalarını etkileyen -ülkelere göre değişmekle birlikte- nüfusun küçük bir bölümü küreselleşmeyi hararetle savunmaktadır. Ancak gerek gelişmiş ülkelerde gerekse diğerlerinde geniş emekçi katmanlar bizzat sosyal devleti budamaya yönelik politikalarından olumsuz yönde etkilenmektedir. ABD'de "sefalet sınırı"nın altında 35-40 milyon kişinin bulunması, Avrupa'da sosyal güvenceden yoksun olanların ve sokakta yaşayanların sayısındaki hızlı artışın yanısıra işsizliğin çarpıcı boyutlara ulaşması anlamlı göstergelerdir. Nitekim dünya genelinde ele alındığı zaman küreselleşme eğilimi ile birlikte yoksullaşmanın hızla arttığı gözlenmektedir. Dünya Bankası verilerine göre dünya nüfusunun % 20'si (1.2 milyar kişi) günde 1 dolardan, % 46.7'si (2.8 milyar kişi) 2 dolardan daha düşük bir gelire sahiptir. FAO verilerine göre ise dünya çapında yaratılan gayrisafi hasılanın % 78'ine nüfusun % 15'ine sahip yüksek gelirli ülkeler sahip olmakta, nüfustaki payı % 35'e ulaşan en yoksul ülkelerin hasıladaki payı ise ancak % 2.5'e ulaşmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde kronik olarak aç olan insan sayısı 800 milyona yaklaşmakta olup (1995-97 kesiti), Asya'da sayı 524 milyona ulaşmakta, Afrika'da ise nüfusun % 28'i kronik açlık çekmektedir. Bu veriler özellikle merkez ülkelerinin dışında yoksulluğun küreselleşme ile birlikte hızla yayıldığını göstermektedir.

Sanayileşmiş ülkelerde, özellikle Avrupa'da yeni liberal dalga öncesinde sosyal devlet anlayışının egemen olması ve bu anlayış doğrultusunda uygulamalar yapılması önemli bir olgudur. Çünkü sosyal devleti tasfiye edecek önlemler bir yandan başta emekçi kesimler olmak üzere bu uygulamalardan zararlı çıkacak grupların tepkisine yol açarken, diğer yandan da genel refah düzeyinin yüksek olması, sosyal devletten yapılan kırıntıların belirli ölçüde kabul edilebilirliğini sağlamış ve hükümetler bir manevra alanı bulabilmişlerdir. Oysa az gelişmiş ülkelerin büyük bölümünde, yeni liberal dalgadan önce de sosyal devlet kazanımlarının yetersiz, hatta ihmal edilebilir düzeyde olması, küreselleşmenin etkisinin yoğun olarak

hissedilmesine, başta çalışan kesimler olmak üzere düşük hatta orta gelir gruplarının aleyhine bir gelişmenin kaydedilmesine yol açmıştır. Şöyle ki, bir yandan reel ücretlerde düşme ve gelir bölümünde aşırı eşitsizlikler giderek belirgin hale gelmekte, diğer yandan kamu hizmetlerinin, piyasa mantığı gereği ticarileştirilmesine paralel olarak özelleştirilmesi sonucunda dolaylı ve dolaysız olarak hizmetler fiyatlandırılmakta veya kamu fiyatı yerine "piyasa" fiyatı üzerinden hizmet satın alınmaktadır. Eğitimden sağlığa, sosyal güvenlikle ulaştırmaya, elektrik üretimi ve dağıtımından telekomünikasyona uzanan geniş bir kamusal hizmet alanında yaygınlaştırılmaya çalışılan ticarileştirme ve özelleştirme uygulamaları böylece kamu yararı ve kamu hizmeti kavramlarını unutturmayı ve/veya yozlaştırmayı hedeflemektedir.

II. Küreselleşme politikalarının kamu yararı ve kamu hizmeti kavram ve anlayışında yol açtığı tahribatı belirlemek için öncelikle kamu yararı ve kamu hizmetinin tanımlanması gerekiyor. Kamu yararı kavramının tatmin edici biçimde tanımlanmasında önemli güçlüklerle karşılaşmaktadır. Çünkü kamu yararı kavramı ekonomik, hukuksal, siyasal-ideolojik, felsefi ve ahlaksal boyutlara sahiptir (Tunaya TZ 1975:163). İkinci bir güçlük kamu yararı-toplum yararı kavramları arasındaki bağdaşıklık ve farklılık düzeyinde ortaya çıkmaktadır. Özellikle anayasa hukukçuları bu iki kavramı birbirinden ayırmaktadırlar. Şöyle ki kamu yararı dar kapsamlı, toplum yararı ise geniş kapsamlı ve ideolojik içeriğe sahip kavramlar olarak yorumlanmaktadır. Prof. Ümit Doğanay söz konusu ayrımı aşağıdaki biçimde ortaya koymaktadır: "Toplum yararı ve kamu yararı kavramları arasında anlam bakımından fark vardır. Kamu yararı, kurulu düzenin korunmasındaki çıkarıdır. Kurulu düzen özel mülkiyete dayanıyorsa, kamu yararı özel mülkiyetin korunmasındaki çıkar anlamına gelir. Toplum yararı ise, koruyucu niteliği, altyapıyı oluşturan ortak mülkiyet anlayışına bağlıdır" (Tunaya TZ 1975: 168 dipnot no:4) 1961 Anayasası'nda her iki terim de kullanılmıştır. Bu açıdan mülkiyete ilişkin genel kuralı koyan 36. madde yol gösterici olabilmektedir: "Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılmasında toplum yararına aykırı olamaz". İktisadi ve sosyal hayatın düzenine ilişkin 41. maddede iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmenin devletin görevi olduğu belirtilirken, "...bu amaç doğrultusunda milli tasarrufu artırmak ve yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek" hükmüne yer verilmektedir. Bunun yanısıra temel hak ve hürriyetlerin özü, sınırlaması ve kötüye kullanılmamasına ilişkin 11. maddede, 20.9.1971 tarihindeki değiştirilmiş biçimiyle de, kamu yararı terimi kullanılmaktadır. Gene gerek devletleştirmeye ilişkin 39. madde, gerekse çalışma ve sözleşme hürriyetini düzenleyen 40. maddede kamu yararı terimine başvurulmaktadır. Özetle, "... 1961 Anayasası, kamu yararını, yargı denetimine bağlı hallerde ideolojik yönü olsa da, teknik anlamda kabul etmiştir. Sosyal Devlet'e yüklediği görevler, verdiği direktifler bakımından da

toplum yararı terimini tercih etmiştir. Buna rağmen, terimin kullanılmasında tam bir açıklık olduğu söylenemez" (Tunaya TZ 1975: 169).

Bu yazıda kamu yararı-toplum yararı-ortak yarar terimleri eşanlamlı olarak kullanılmaktadır. Kuşkusuz özel mülkiyetin belirleyici olduğu –kapitalist- sistemde, kamu yararı özel mülkiyetin korunmasındaki çıkar anlamına gelmektedir. Ancak çoğulcu, demokratik bir –burjuva-toplum(un)da çatışan farklı çıkarları ve bunların temsil ettiği kamu yararı anlayışlarını dengelemenin önem taşıdığı açıktır. İşte böyle bir toplumda farklı çıkarlar arasındaki dengenin oluşturduğu anayasal kurulu düzen, hukuksal kamu yararı olarak tanımlanabilir. Anayasal düzen toplumsal dengeyi demokratik hukuk devleti, sosyal devlet, sosyal adalet gibi hukuk ilkelerine dayandırmak durumundadır. Söz konusu ilkeler birey ve toplumun karşısında devletin konumunu ortaya koymakta ve siyasal yapıyı da belirlemektedir. Nitekim "Anayasa devletin siyasal yapısını, kurum ve kuruluşlarını bu ilkeler üzerinde kurumsallaştırır. Kurulu düzene hakim olan ideolojiyi temsil eden demokratik hukuk devleti ve sosyal devlet ilkeleri aynı zamanda kamu yararı kavramının kurucu unsurlarıdır" (Engin EM 1999:24). Böylece demokratik burjuva düzeninde hukuk devleti ve sosyal devlet anlayış ve kurumlarının kamu yararı kavramının ana çerçevesini oluşturduğunu ortaya koymaktadır. Bu bağlamda Prof. Tunaya kamu kesimini, siyasi iktidarın sosyal alanda, iktisadi başıboşluğu, anarşiyi önlemek, sosyal adaletsizliği gidermek için aldığı önlemler ve giriştiği eylemlerin tümü olarak tanımlamaktadır: "Kamu kesimi, toplum (kamu) yararı ölçüsüne dayanır. Türdeş ve tutarlı bir düzen, dağıtıcı sosyal adalet, sosyal güvenlik, kişiye maddi ve manevi gelişme ortamı yaratmak, devletin - sosyal devletin- fonksiyonudur. Bu nedenledir ki, millileştirme (devletleştirme) hareketleri vardır: Siyasi iktidar, belirli işletmeleri, belirli sosyal ve anayasal koşullara uyarak, özel kesim alanından, kamu kesimi planına geçirebilir... Kamu kesimi, bugün, devleşen özel kesim karşısında yüzde yüz sosyal koşulların ürünüdür... Sosyal Devletin, vücuda getirdiği kamu kesimi, aynı zamanda bir demokrasi garantisidir. Sosyal politikasıyla, dev grupların kayabilecekleri çeşitli anarşik ve dikta tehlikelerini de önleyebilecektir. Kapitalizm, bugün, artık demokrasinin garantisi sayılmaz. Demokrasinin, ekonomik temeli de sayılmaz" (Tunaya TZ 1975: 175-176).

Yukarıdaki saptamalar özel mülkiyete dayalı kapitalist sistemde burjuva demokrasinin işlerlik kazanması durumunda farklı çıkarlar arasında görece de olsa bir dengenin sağlanması gerektiğini ortaya koymaktadır. Böyle bir uzlaşma arayışı ve gerekliliği, kapitalist düzende kamu kesiminin, özel kesimi, bu bağlamda özel çıkarı doğrudan karşısına alan, kapitalizme ideolojik olarak ve uygulamada karşı koyan bir örgütlenme biçimi olarak yorumlanmasına yol açmamalıdır. Ancak yukarıdaki alıntılarda ortaya konulduğu gibi burjuva demokrasinin yerleştiği kapitalist sistemde sosyal devlet ve/veya refah devleti uygulamaları sonucunda kamu hizmetleri ile sosyal

hizmetlerin giderek büyük ölçekte üretildiği ve yaygınlaştırıldığı saptanmaktadır. Kuşkusuz toplumlara göre farklılaşmalar söz konusudur. Ancak ortak paydayı, devletin, karlı sermaye birikimi ile sosyal uyumun koşullarını yaratmak ve sürdürmek zorunluluğunda bulunması oluşturmaktadır (O'Conner J 1973: 6). Dikkat edilmesi gereken husus iki kategoride yer alan koşulların mutlaka birbirleriyle çelişkili olmadığı, karlı birikimin sağlanmasını destekleyici sosyal düzenlemelerin, toplumdaki üretim güçlerinin gelişmesine koşul olarak bir gerekliliğe dönüşebileceğidir. Sosyal uyumun sağlanmasında kamusal veya ortak yararı dikkate alan kamusal ve sosyal hizmetlerin üretimi bir gerekliliktir. Bu tür hizmetlerin dayandığı yarar veya çıkar, özel veya bireysel yarar veya çıkarla her zaman örtüşmeyebilir. Kısaca ortak yararın bireysel -özel- yararların toplamı olarak ifade edilmesi, matematiksel olarak kolay bir çözüm olmasına karşın ortak yarar kavramının çarpıtılmasına neden olmaktadır. Ancak ortak veya kamusal yarar toplumu kavrayabildiği, bu çerçevede de toplumun büyük bölümünün çıkarlarıyla ters düşmeyecek düzenlemeler ve hizmetlerin kavramsal altyapısını oluşturduğu için, bireysel çıkarları da bir yönüyle kapsayabilmektedir. Kapitalist düzende karlı sermaye birikiminin koşulları ile sosyal uyum için gerekli koşullar bir araya getirilme sürecinde, geniş kapsamıyla kamu kesimi, bu bağlamda kamu hizmeti üretmek ve/veya sunmak görevini ve yükümlülüğünü üstlenen kamu yönetimi ile büyük sermaye arasındaki ilişkiler uzlaşmaya dayandığı kadar aralarında çıkar çatışmaları da çıkabilmektedir.

III. Kamu hizmeti nasıl tanımlanabilir veya sınırları çizilebilir? Prof. Özay'a göre "Toplum içinde genel ve ortak gereksinimlerin bireyler arasında işbölümü esasına dayanan bir yöntemle giderilmesi söz konusu olduğunda Devlet o alan ve konuya "müdahale" eder ve bu ihtiyacın "tatmin" edilmesini sağlar. Devletin bu etkinliği başlıca üç şekilde "kamu hizmeti", "kamu yararına olan özel girişimlerin desteklenmesi" ve koruyucu idari hizmet niteliğindeki "kolluk" faaliyeti olarak görülür" (Özay İ. 1996: 229). Anayasa Mahkemesi ise kamu hizmeti kavramının belirsizliği konusunda görüşbirliği olduğunu belirtmekle birlikte tanımlamaya başlamıştır: "En geniş tanıma göre kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş sürekli ve düzenli etkinliklerdir. Toplumsal yaşamın zorunlu gereksinimlerini karşılayan hizmetler, nitelikleri gereği kamu hizmeti olarak görülmüştür. Düzenlilik ve süreklilik kamu hizmetinin önemli öğelerinden birini oluşturur. Çünkü, bunun yokluğu toplumu yaşamını altüst eder... "Kamu hizmeti kavramının" gerek öğretide gerekse uygulamalarda devletçe ve öteki kamu tüzel kişilerinca genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetler alanının dışına taşan ve yayılan bir kapsamı olduğu ve kapsamın da gittikçe genişlediği bir gerçektir" (Anayasa Mahkemesi 09.12.1994). Yüksek Mahkeme çağdaş kamu hizmeti olarak kabul edilen hizmetlerin yalnızca devlet etkinlikleri

* Bkz. Anayasa Mahkemesinin 28.06.1995 Gün, 1994/71E, 1995/23K sayılı kararı

ile sınırlandırılmayacağını, bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığı saptanırken niteliğini dikkate almak gerektiğini açıkça belirtmektedir. Şöyle ki, "Nitelik yönünden kamu hizmeti olan bir hizmetin özel kesimce yürütülmesi, onun niteliğine etkili görülemez. Nitekim Anayasa'nın 47. Maddesinde, "kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler...devletleştirilebilir" denilirken özel teşebbüslerce yürütülen kamu hizmetinin varlığı kabul edilmiştir", (**Anayasa Mahkemesi; 9.11.1994**) . Bu bağlamda Yüksek Mahkeme kamu yararına dönük, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılanmasına yönelik sürekli ve düzenli etkinlikler olan elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı, içme ve kullanma suyu ile hava gazı üretimi ve dağıtımını kamu hizmetleri olarak yorumlamıştır. Benzer biçimde köprü, tünel, baraj, arıtma tesisi, kanalizasyon, otoyol, demiryolu, deniz ve hava limanları yapımı ve işletmesi ve benzeri etkinlikler kamu hizmeti olarak kabul edilmiştir *. Söz konusu kararlar kamu hizmeti kavramının anlamı ve kapsamının somut olarak belirlenmesinde yol gösterici olduğu gibi, Türkiye uygulaması açısından bağlayıcıdır.

Ortak yarara sahip ortak (kamusal) mal ve hizmet üretiminin tarihsel süreç içinde giderek artması ve çeşitlenmesi, ortak ihtiyaçların yoğunlaşması ve alanının genişlemesinden kaynaklanmaktadır. İhtiyaçların toplumsallaşması bir süreç içinde olmaktadır. Bu süreci evrimci bir yaklaşımla açıklamak yetersiz olacağı gibi yanlışlıkları da barındıracaktır. İnsanların birlikte yaşamaları ve işbölümünden kaynaklanan toplumsallaşma sürecinde mutlaka devletin yerinin belirlenmesi gerekmektedir. Bir başka deyişle bu tür ihtiyaçların giderilmesinde devlet yadsınamaz bir işleve sahip olmuştur. Öyle ki, "insanın doğası devletin doğası içine büyük harflerle yazılmıştır. Kitabın gizli anlamı devlette birdenbire ortaya çıkar. Daha önce bulanık ve karışık gözükken, açık ve okunabilir duruma gelir" (**Cassirer E. 1980: 67**)

İhtiyaçların toplumsallaşması ve devletin yerini belirlemek için toplumsallaşma sürecinin en dikkati çeken özelliklerini ele alalım (**Sönmez S. 1983: 38-40**). (a)İhtiyaçlar zaman içinde genelleşmiştir. Bazı tür ihtiyaçların tüm bireyleri kapsayacak biçimde giderilmesi söz konusudur. Çalışma güvencesi hakkının ilkesel düzeyde her bireye ve genelde tüm çalışanlara tanınması ve işsizlik sigortası uygulaması anlamlı bir örnek olarak verilebilir. (b)İhtiyaçlar çeşitlenmiş ve giderilme süreleri uzamıştır. Üretim güçlerinin gelişmesi yeni ihtiyaçları ve bireyselleşme biçimlerini ortaya çıkarmıştır. İhtiyaçlarda gözlenen bireyselleşme, toplumsallaşmayla çelişkiye düşmemekte, tam tersi toplumsallaşmanın ögesi olmaktadır. (c)Toplumsallaşmanın üçüncü yönünü, birleşik veya bağımlı ihtiyaçların ortaya çıkması oluşturmaktadır. Değişik ihtiyaçların giderilme yöntemleri arasındaki ilişki pekişmiştir. Örneğin konutun barınmaya elverişlilik derecesi, bireyin sağlığını etkilemektedir. Gene bir bireyin ihtiyaçlarının giderilmesi, bir diğer bireyin ihtiyaçlarını etkilemektedir. Yani bir kullanım değerinin yaratılması, başka bir kullanım değerini ortaya

çıkarmaktadır. İhtiyaçların karşılanması çok değişik mal ve hizmetlerin birleşimini gerektirmektedir. Söz konusu mal ve hizmetlerin kullanımlarında eşgüdümün sağlanması, aynı zamanda, tüketim için gerekli bir hizmet olarak yorumlanabilir. Buna örnek olarak konut, iletişim ağı ve diğer donanım mallarının kullanımlarında eşgüdümü sağlamak görevini üstlenen kent planlaması verilebilir. Bu örnekten de anlaşılacağı üzere tüketimde yer alan bazı kullanım değerleri önemli sayılabilecek tüketim altyapılarına dönüşmektedir.

İhtiyaçların toplumsallaşmasının bireysel tüketimlerin toplumsallaşmasına veya ortak tüketime dönüşmesine bağımlı olduğunu vurgulamak gerekiyor. Bu özellik, bilimsel ve teknolojik ilerlemenin somutlaşmasıyla birlikte giderek belirginleşmiş; üretim güçlerinin gelişmesiyle birlikte ortak kullanım değerlerinin yaratılması süreci hızlanmış, yani grup tüketimi artmıştır.

Üzerinde durulması gerekli önemli bir nokta da sermayenin yoğunlaşmasının, işletme birimleri ve üretim araçlarının aynı zamanda merkezileşmesi ve yoğunlaşması biçiminde belirgin hale gelmesidir. Bu süreç emeğin yeniden üretimini sağlayan tüketim araçlarının yoğunlaşmasına neden olmaktadır. Tüketim araçlarından bir kısmı bireysel kullanıma, diğerleri ortak (toplu) kullanıma yöneliktir. Ancak bireysel kullanım ile ortak kullanımın mekanik biçimde birbirleriyle çeliştiğini ileri sürmek olanaksızdır. Ortak kullanım, tüketim sürecinin nesnel olarak toplumsallaşması ve bazı mal ve hizmetlerin kamu tarafından veya yarı-kamusal olarak üretilmeleri/ sunulmaları/yönetilmeleriyle belirlenmektedir. Gerçekte bireysel tüketimin ortak tüketime giderek bağımlı hale geldiğini söyleyebiliriz. Örneğin, özel araç kullanımı, elverişli yolların olmasına ve toplu taşımacılığın nicelik ile niteliğine bağlı gözükmektedir. Bu yargıyı sağlık ve eğitim alanlarına taşıyabiliriz.

Dikkate alınması gerekli bir diğer nokta ise toplumsal ve siyasal örgütlenmenin ortak ihtiyaçların alanını genişletmesidir. Bir yandan sendikalar ve meslek kuruluşlarıyla, diğer yandan siyasal partiler aracılığıyla bireyler toplu olarak ortak tüketim konusundaki istemlerini açıklarlar. Tüketimin toplumsallaşması kitlelerin örgütlenmesi ve istemlerini belirtmeleriyle sağlanmaktadır.

Sonuçta ihtiyaçların ve tüketimin giderek toplumsallaşmasıyla birlikte devlet üretim, dağıtım ve ortak tüketim araçlarının yönetimi alanlarına daha fazla müdahale etmeye başlamıştır. Müdahaleye yol açan etkenlerden biri, sermayenin teknik ve ekonomik ihtiyaçları, bu bağlamda sermaye birikiminin genişletilerek sürdürülmesi, diğeri ise toplumsal ve siyasal istemlerin yanısıra belirli bir sosyal dengenin sağlanması hedefi ve kaygısıdır. Bu bağlamda bir yandan devlet kamusal işletmeler aracılığıyla özel kesimin ihtiyaç duyduğu ara girdiler, yatırım malları üretimine girmiş, diğer yandan ortak tüketim araçları grubunda yer alan/giren sağlık, eğitim ve kültür, konut, ulaşım, kentsel altyapı, sosyal

* Bkz. Anayasa Mahkemesi kararları:26. 3. 1974 Gün, 1973/32 E, 1974 / k.; 9. 12. 1994 /43/e, 1994/42-2k; 28. 6. 1995 Gün, 1994/71 e,1995/23 K.

güvenlik benzeri alanlarda faaliyet göstermiştir. Devletin ortak ihtiyaçları giderme doğrultusunda yaptığı faaliyetler kamu harcamalarını artırdığı ölçüde toplam talebi etkilediği için ekonomiyi makro düzeyde şekillendirebilmiştir. Bu tür harcamaların toplumun özellikle alt ve orta gelir gruplarına yönelik olması nedeniyle toplumsal refah olumlu bir gelişme göstermiştir. Burada şu soruyu sormak gerekiyor: Küreselleşmenin ivme kazandığı döneme dek kamu veya kamu yönetimi ile büyük özel sermaye arasında geniş tabanlı bir işbölümü veya yarar uyumu varken, neden bu uyumda radikal bir dönüşüme ihtiyaç duyulmuş, neden kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesi talebi gündeme getirilmiş ve bu yönde politikalar uygulamaya konulmuştur?

IV. Yukarıdaki soruya çok yalın bir yanıt verebiliriz: Uluslararası planda beliren aşırı sermaye birikimine bağlı olarak yüksek kar arayışı. Bu çok genel bir yanıt olabilir ancak özünde doğru bir saptamadır. Seksenli yılların başlarında gelişmiş kapitalist ülkeler bir türlü aşamadıkları ekonomik krize karşı yeni-liberal politikaları uygulamaya koymuşlar, yeni dünya düzenine ulaşmadaki etkin politika araçları olan serbestleşme, deregülasyon ve özelleştirmeyi kullanırken, ideolojik düzeyde bu araçların ne kadar gerekli olduğunu dünya kamuoyuna anlatmışlardır. Kuşkusuz başta SSCB olmak üzere sosyalist blokun Avrupa'da çözülmesi küreselleşmenin ideologları ve uygulayıcılarına büyük güç vermiştir. Dünya genelinde, birkaç istisna – ülke- dışında "serbest"(!) piyasa ekonomisinin dayanılmaz çekiciliği siyasal yönetimlerin rehberi olmuş ve "kamu yarar" kavramı nişan tahtasına dönüştürülürken, kamusal patrimuvan'ın ve sosyal hakların tasfiye süreci başlatılmıştır.

Anımsayalım; Türkiye'de -KİT'lerde- ilk özelleştirme işlemleri başlatılırken bazı "ilginç" gerekçeler ileri sürülüyordu. Bunlar arasında verimsiz ve zarar eden KİT'lerin satılacağı, böylece halkın bu tür işletmelerin finansmanına vergi ödeyerek katılmaktan kurtulacağı, sermayenin tabana yayılması sonucunda gelir dağılımının düzeleceği gibi... Gerek uygulamalar, gerekse sonuçlar egemen söylemin tam tersi sonuçlar alındığını açık seçik göstermektedir. Doksanlı yılların başlarında geliştirilen, şimdilerde de, çelişkili olarak gündeme getirilen söyleme göre "devlet asli faaliyet alanına dönmeli, sanayi sektöründen, bankacılıktan, ticaretten elini eteğini çekmeli, buna karşın eğitim ve sağlığa daha çok pay ayırmalıydı..."(!). Bu söylemle siyasal karar alıcılar ve uygulayıcılar kamuoyu desteğini almak istiyorlar ancak doğruyu söylemiyorlardı. Çünkü "serbest" piyasa ekonomisi olduğu söylenen ancak her düzeyde tekelleşmenin ana özellik olarak ön plana çıktığı yeni düzende, sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi temel kamusal ve/veya sosyal hizmetlerin piyasa mantığına terk edilmesi kaçınılmazdı. Uygulanan model ve yeni düzende aksini beklemek olanaksızdı. Nitekim devletin çeşitli biçimlerde verdiğini yeterli bulmayan büyük sermaye kamudan, daha önceden aldıklarından daha fazla istemeye başlamıştır. Bu çerçevede özelleştirmeye konu olan yalnızca sinai kamu

işletmeleri olmamıştır. Yeni Pazar yaratma olanaklarının kısıtlı ancak karlılığın çok yüksek olduğu elektrik üretimi ve dağıtımının yanısıra, telekomünikasyon ve altyapı hizmetlerinin oluşturduğu kamusal alanın ticarileştirilerek özelleştirme kapsamına alınması şaşırtıcı değildir. Bu tür kamusal yarar sağlayan ürünlere (public utilities) veya kamusal hizmetlere yönelik talebin fiyat esnekliğinin düşük olması, bu sektörlerdeki parasal getirinin yüksek olacağını işaret ettiği ölçüde yerli ve yabancı büyük sermayeyi çekmektedir. Telekomünikasyon sanayisi ve sektörü ile enerji sektörü (finansal sektörü de özellikle dikkate almak gerekiyor), entegre olmuş bir dünya ekonomisinin ihtiyaçlarına uyacak biçimde yeniden yapılandırılmaya, tabi tutulmaktadır. Yeniden yapılandırma özelleştirilmeleri anlamına gelmektedir. Sektör doğrudan yerli-yabancı özel sermayeye satılmadığında (veya satılmadığında), kamu hizmetleri özel sektör tarafından gördürülmektedir. Özelleştirme küçük ölçekte taşeronlaşma, büyük ölçekte yap-işlet-devret uygulaması (imtiyaz sözleşmesi) ve işletme hakkı devri ile gerçekleştirilmektedir (Soysal M. 1997:13). Dünya ekonomisinin yeniden düzenlenmesi sürecinde, Türkiye gibi yeterli düzeyde gelişmemiş ülkelerin ekonomik-finansal yapıları istikrar ve yapısal uyarılma programları aracılığıyla yeni dünya düzenine uygun hale getirilme yörüngesine sokulmaktadır. Dünyada ve Türkiye'de IMF'nin patronajı altında uygulanmış ve halen uygulanmakta olan istikrar ve yapısal uyarılma programlarının analizine girmeksizin bir anımsatmada bulunalım. 1998 yılı ortalarına doğru 55. hükümetin IMF ile imzaladığı Yakın İzleme Anlaşması'nın dayanağı olan Taahhüt Mektubu'nda açıkladığı yeni iktisat politikası ilkeleri, "yapısal reformlar" başlığı altında son bir yıldır hızlandırılan kamu varlıklarının tasfiyesi ve sosyal devletin törpülenmesi hareketinin somut ipuçlarını vermektedir. 1999 Aralık ayında IMF'ye gönderilen Niyet Mektubu'nun ardından imzalanan stand-by anlaşması ile katı bir istikrar ve yapısal uyum programı başlatılmış, özelleştirme programı ayrıntılı olarak açıklanırken, anti-enflasyonist programın başarısında özelleştirme olmazsa olmaz koşul olarak belirtilmiştir. Stand-by anlaşmasının ardından IMF'ye üç ek Niyet Mektubu daha yazılmıştır. Bu arada Dünya Bankası'na yazılan iki adet mektubu da dikkate almak gerekiyor. Kuşkusuz ilgili kurumlara yeni mektuplar yazılacak, uygulamanın nasıl başarılı olduğu anlatılacaktır! Dikkat edilmesi gerekli nokta, IMF'ye "gönderilen"(!) son Ek Niyet Mektubu'nun aslında kamusal patrimuvanın tasfiyesi ve kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesi programı niteliğine sahip olmasıdır. Bu konuda öylesine ayrıntılara girilmiştir ki, yeni yasaların TBMM'de "kabul edileceği"(!) tarihler bile belirtilmiştir. Böylesi bir ayrıntı ve "irade"ye hükümet programlarında bile rastlanılmamaktadır.

1999 yılı sonbaharında Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) Seattle'daki milenyum doruğunun fiyaskoyla sonuçlanması, daha doğrusu toplanamamasının ardından bu örgüt global müzakereler yerine sektör temelinde müzakereleri başlatarak tepkileri azaltmaya çalışmaktadır. Bir başka deyişle tam anlamıyla "saman altından su yürütmektedir". Çünkü, Prag'da IMF ve Dünya

Bankası'nın ortak toplantısından önce DTÖ Cenevre'de örgüte üye ülkelerin büyük bölümünün temsilcilerini hizmetler sektörünün ticarileştirilmesi-serbestleştirilmesi için toplantıya çağırması ve konuya ilişkin müzakere süreci başlatılmıştır. Dünya genelinde sağlık hizmetlerinin piyasa değeri 2 trilyon dolar, eğitiminki ise 3 trilyon dolar dolaylarında tahmin edildiği için temel kamu hizmetlerinin özel sermaye için çekici bir alan olduğu açıktır. Türkiye'de bu iki alanda özel girişimciliğin giderek yaygınlaşmasının yanısıra devlet, regülasyon olanağını özel girişimcilere dolaylı ve dolaysız (maddi) destek vererek kullanmaktadır. Kaldı ki, niyet mektupları paralelinde gerçekleştirilmesi hedeflenen "reformlar" arasında yer alan sosyal güvenlik sisteminin piyasa koşullarına uygun biçimde düzenlenmesi, özel sağlık sigortasının yaygınlaştırılması gibi önlemlerin yanısıra artık "müşteri" kimliği verilen hastanın katkı payının artırılması ve devlet-üniversite hastanelerinin paralı hizmet vermeleri sonucunda temel kamu hizmeti olarak kabul edilen sağlığın hızla özelleştirme sürecine sokulacağı görülmektedir. Benzer saptama bir diğer temel kamu hizmeti olan eğitim için de geçerlidir.

Türkiye'de 1980'li yılların başlarından itibaren uygulamaya konulan yeni liberal damgalı istikrar-yapısal uyarlama politikaları, özellikle de son istikrar programı ile birlikte kamu patrimovunun tasfiyesine, özelleştirme yoluyla bazı sermaye gruplarına rant aktarmaya dönüşmüştür. Uluslararası planda kamu hizmetlerinin piyasaya açılması, yani ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesi doğrultusunda, IMF ve Dünya Bankası'nın desteğine sahip DTÖ'nün önderliğinde yazılan senaryolar Türkiye'de uygulamaya konulmaktadır. Telekomünikasyon ile elektrik üretim, iletim ve dağıtımında yapılan son düzenlemeler senaryonun hızla uygulandığını işaret

etmektedir. Sağlık ve eğitimde, zaten varolan ticarileştirmeye hız kazandırılarak özelleştirmeye geçilmesi planlanmaktadır. Piyasa çözümünün kamu yararı kavramına dayalı kamu hizmeti üretimi ve dağıtımında yol açacağı kaçınılmaz aksamalar ile bu hizmetlerin tüketimindeki yetersizlikler, yalnızca alt ve orta gelir gruplarını değil, tüm toplumu ve ekonomiyi çözülmeye sürükleyecektir!

KAYNAKLAR

Anayasa Mahkemesinin 9 12 1994 Gün, 1994/43E, 1994/42-2K sayılı kararı

Cassirer E. (1980), İnsan Üstüne Bie Deneme, (Çev. N. Arat), Remzi Kitapevi

Engin M. (1999), Toplu İş Sözleşmesi Sistemi, Galatasaray Üniv. Yayını, Ekim

J.O'Connor (1973), Tbc Fiscal Crisis of the State, St, James Press

Özay İ. (1996), Günışığında Yönetim, Alfa Yay.

Sosyal M. ve Diğerleri, (1197), Kamu Hizmetinde-Özelleştirme, Ankara, KİGEM

Sönmez S. (1983), Toplumsal gereksinimler, Kaynak Dağıtımı ve Pareto Optimumu, Gazi Üniv. İİBF Yayın No: 14

Tunaya T.Z. (1975), Siyasi Mücsceller ve Anayasa Hukuku, İstanbul Üniv. Hukuk Fakültesi yay, No: 454