

MODERN YÖNETİME DOĞRU OLMAZSA OLMAZ KOŞUL: ETKİN DEVLET

M.Akif ÖZER*

1. GİRİŞ

Günümüzde gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe etkinlik kavramı yoğun olarak tartışılmakta, bu amaçla teorik ve uygulamaya dönük birçok çalışma yapılmaktadır. Artık kamu hizmetlerinin görülmesinde nihai amaç olarak görülen etkinlik, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında kaliteli hizmet sunumunun önemli şartları arasında görülmeye başlanmıştır. Bu durum söz konusu süreçte kamu yönetiminin şekillenmesini de doğrudan etkilemektedir.

2. ETKİNLİK VE DEVLET

Hem özel sektör hem de kamu sektörü yönetiminde temel amaç, mevcut kaynakları, imkânları ve zamanı en ekonomik şekilde ve en fazla faydayı sağlayacak şekilde kullanmaktır (Eren, 2001:4). Yönetim bundan dolayı rasyonel bir süreç olarak kabul edilmektedir. Literatürde her iki alanı da kapsayan örgüt teorisinde; kamu, özel, üçüncü sektörler, tüm örgütü, piyasayı, piyasa dışı unsurları kapsayacak şekilde etkinlik olgusu üzerinde durmaktadırlar (Lane, 2000:61).

Ancak bu gerçekler karşısında, günümüzde kamu yönetiminde etkinlik ve bunu sağlama kriterleri oldukça karmaşık bir sorun olarak görülmektedir. Çünkü özellikle kamusal alanda hizmet sektöründe girdi ve çıktılarının belirlenmesi kolay olmamaktadır. Kamu hizmetlerinde çıktılarının parasal değerinin belirlenmesi oldukça güç olmakta ve kamu kuruluşlarında ucuz ve kaliteli hizmet sunumu, parasal beklentilerden önce gelmektedir. Kamu hizmetlerinde verimliliğin ve kârın ölçülmesinin zorluğu, kamu örgütlerinde etkinliğin ölçülmesini tamamen zorlaştırmaktadır.

Özellikle etkinlik konusunda kamu yönetimini ön plâna çıkararak diğer bir olgu da, örgüt büyüklüğü ile etkinlik ve verimlilik arasında çok yakın bir ilişkinin bulunmasıdır. Örgüt büyüdükçe etkinlik azalmaktadır. Büyüyen örgütlerde koordinasyon ve denetim zorlaşmakta, israf ve savurganlık artmaktadır. Bundan dolayı tüm dünyada özel sektör “downsizing”, “rightsizing” ve “outsourcing” gibi isimler verilen yeni yönetim teknikleri uygulayarak küçülmeye çalışmaktadırlar. Çalışmanın kapsamı açısından bu konulara girilmeyecek ancak bu aşamada, etkinlik, verimlilik ve bunlarla ilgili diğer kavramlar incelenecektir.

a) Etkinlik: Özellikle kamu yönetiminin rasyonelliği hususunda veriler sunan önemli bir unsur da etkinliktir. Kavram faaliyetler sonucunda hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını araştırma çabalarının ortak ismi olarak kabul edilmektedir. Her yönetim hedeflere ulaşabilmek için karar vermekte, plân yapmakta ve harekete geçmektedir. Bu süreçte, görevini tam olarak yerine getiren yönetim, etkin kabul edilmektedir (Eren, 2002:5). Bu açıdan etkinlik (effectiveness) genel olarak hedeflere ulaşma başarısı olarak tanımlanmaktadır. Bu süreçte temel olarak çıktılar üzerinde bazen de örgütsel performans üzerinde odaklanılmaktadır. Örgütün dışındaki kişilerin yararları örgütün sonuçları olarak değerlendirilmekte, buna göre;

$$\text{Sonuç/Çıktı} \times \text{Kâr/Sonuç} = \text{Kâr/Çıktı}$$
 (Lane, 2000:61) formülasyonu yapılmaktadır.

Ancak etkinlik sadece kârın çıktıya oranı olarak değerlendirilirse üretkenlik dikkate alınmamış olmaktadır. Üretkenlik Çıktı/Maliyet, etkinlik de Kâr/Çıktı olarak formüle edildiğinde, temel etkinlik formülümüz şu şekilde oluşmaktadır:

$$\text{Çıktı/Maliyet} \times \text{Kâr/Çıktı} = \text{Kâr/Maliyet}$$

Görüldüğü gibi etkinlik tam olarak kârın maliyete oranının hesaplanmasıyla bulunmaktadır. Yani bir anlamda maliyet/fayda analizi yapılmakta, elde edilen yani gerçekleştirilen durumun amaçlanan duruma oranı bulunmaktadır (Eren, 2002:6). Bu süreç sonucunda, kurumun stratejik hedeflerine ve amaçlarına ne ölçüde ulaşıldığı belirlendiğinden, etkinlik amaçlara yönelik bir kavram olarak kabul edilebilir. Çünkü amaçların gerçekleşme düzeyi, sonuçların analizi ile belirlenmektedir (Kubalı, 1999:39). Günümüzde bu yaklaşım bazı kamu kuruluşlarında da kullanılmaktadır. Yaklaşımının özellikle kamu sektörü için geçerli olan zayıf yönü, piyasa tarafından sağlanan araç bulunamadığında, yararın çok zor ölçülmesinde (Lane, 2000: 62) odaklanmaktadır.

Etkinlik, artık kamu yönetimi için temel performans öncüllerinden biri olarak düşünölmeye başlanmıştır. Uygulamada kamu yönetimi kendinden beklenen fonksiyonu belli bir etkinlik içinde gerçekleştirmekte ve bu etkinlik ölçütü siyasal tercihleri yansıtmaktadır (Şaylan, 2000:9). Ancak buna rağmen etkinliğin kamu sektörü açısından oldukça gerekli ve ulaşılması gereken bir amaç olduğu hususunda herkes birleşmektedir. Ancak buna ulaşılmasının yeterliliği konusunda da şüpheler bulunmaktadır. Sosyal eşitlik vatandaşların ihtiyaçları konusunda olması gereken bir sorumluluk alanı olarak görölmektedir. Bazı yönetim programları vatandaşların bazıları için çok etkin görülürken, bazıları için de verimsiz olabilmektedir. Bazı yönetim programları bazılarınca ekonomik görülürken, bazıları için ise pahalı olabilmektedir (Frederickson, 1999: 98). Politika uygulamanın dağıtıcı etkilerinde, sosyal eşitlik dikkate alınmadıkça, kamu yönetimi, vatandaşların yasalardan kaynaklanan çıkarlarını ihmal edilebilecektir.

Bu olumsuzluk karşısında etkinliğı; birey, grup ve örgüt düzeyinde ele alınması gereken üç boyutlu bir kavram olarak değerlendirmek gerekmektedir. Bireysel etkinlik, örgüt elemanlarının görev başarıları üzerinde dururken, grup etkinliğı, üyelerin katkılarıyla anlam bulmakta, örgütsel etkinlik ise, birey ve grup etkinliğinin bir fonksiyonu olarak dikkat çekmektedir.

Örgütsel etkinlikte; örgütün amaçlarına ulaşma derecesi, örgütün çevresiyle uyumu ve örgütün organik olarak bağımlı bulunduğu stratejik iç ve dış baskı gruplarının ihtiyaçlarını karşılama derecesi önemlidir. Burada fonksiyonel olmayan bürokratik davranışların etkisi de unutulmamalıdır. Bunun sonucunda sorumluluktan kaçma, sorumluluğı üzerinden atma, sorumluluğı dağıtma, yetki biriktirme, kararları erteleme, biçimsellik ve geleneklere bağıllık, bürokratik sabotaj yani üste az bilgi verme ya da hiç bilgi vermeme ve örgüt birimleri arasındaki güç dengesizliklerinden kaynaklanan bürokratik darboğazlar, örgütsel etkinliğin derecesini belirlemektedir.

Böylesine farklı ve çok sayıda unsurdan etkilenen etkinlik, verimlilik kavramından da daha geniş bir içeriğe sahiptir. Etkinlik örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda, bu amaçlara ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen performans boyutudur. Etkinlik, biraz sonra ele alacağımız verimlilikte olduğu gibi fiziki bir girdi-çıkıtı ilişkisini göstermemekte, girdinin çıkıtıya dönüşüm sürecini irdelememektedir. Etkinliğin ölçümünde çıkıtı ile sonuç arasında ayırım yapılmaktadır. Çıkıtı, örgüt içerisinde belirli girdilerin işlenmesi ile elde edileni gösterirken, sonuç dışsal etkileri ifade etmektedir. Etkinlik iç ve dış çevrenin etkileşimi içinde değerlendirilmektedir (Kubalı, 1999: 39). Şimdi etkinlik ile böylesine yakın benzerliğı olan diğere bir kavram olan verimliliğı inceleyelim.

b) Verimlilik: Verimlilik, en genel anlamıyla girdi olarak kullanılan kaynaklar ile sağlanan çıktılar arasındaki ilişkiyi ifade etmekte ve girdilerin yani maliyet faktörlerinin en aza indirilmesini ve çıktılarının yani üretimin en çoğa çıkarılmasını amaçlamaktadır (Eren, 2002:118).

Bugün yönetim ilkelerinin başında verimli çalışma ve bunu sağlayacak verimlilik unsuru gelmektedir. Çünkü verimlilik değere, örgütün yaptığı girdi yani tüm giderler toplamı ile, elde edilen çıktılar yani üretilen hizmet veya malın toplam değere arasındaki oranı göstermektedir. Yönetim sürecinde verimliliğin sağlanmasında; yönetimin türü, plânlama, örgütleme, koordinasyon, uzmanlık ve

iş bölümü, zaman kayıplarının önlenmesi, moral, denetim, eğitim, çalışma yerinin fiziksel koşulları gibi etkenler rol oynamaktadır (Ar, 1993: 52- 54). Özellikle kamu yönetiminde verimliliğin ölçülmesi, nicelik ve niteliğin denetlenmesine, başarıların gösterilmesine, bütçe ve plânların hazırlanmasına, hizmetin ne düzeyde sağlanacağı konusunda karar verilmesine ve personelin başarı değerlendirmelerine yardımcı olmaktadır (Eren, 2002:118). Bundan dolayı kamu ve özel sektörde ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda örgütsel verimlilik, üretimdeki verimliliği geliştirmeye dönük strateji geliştirme çabalarının bir sonucu (Luton, 2001:118) olarak değerlendirilmektedir.

Özel sektör için verimlilik hedeflerine ulaşmak, piyasanın iyi test edilmesinden geçmektedir. Rekabet şartları altında ancak mantıklı rasyonel etkinlik kriterleri bu testten geçebilmekte, bu testler kâr amacı gütmeyen kamu kuruluşları için de uygulanabilmektedir. Nasıl özel üniversiteler bağışlardan ve öğrenci ücretlerinden kazandıklarını harcayabiliyorlarsa, kamu üniversiteleri için de aynı şart geçerli olmalıdır (Simon, 1998:4). Ancak uygulamada kamu kuruluşları özel sektör kuruluşları kadar verimli çalışmamaktadır. Çünkü özel sektörün yeni teknolojilerden sürekli olarak yararlanmasına karşılık, kamu yönetiminde böylesine güçlü bir teknolojik altyapı bulunmamaktadır. Eldeki teknolojilerden de gerektiği gibi yararlanılmamakta ve özel sektörde verimli çalışmanın ödüllendirilip başarısızlıkların cezalandırılmasına karşılık, kamu kuruluşlarında böyle bir ödüllendirme ya da cezalandırma uygulaması yapılmamaktadır (Mıhçıoğlu, 2003:387).

Hem kamu yönetiminde hem de özel sektörde verimliliği olumsuz etkileyen bir unsur da, verimlilik ile kişilerin algılamalarının birbirlerine bağlı olmasının bir sonucu olarak; işin anlamlı olmayışı, sosyal uyarıcı ve teşvik öğelerinin eksikliği, üstlerle geçinememe, sömürülme ve ezilmekte olduğu duygusu ve geçerli teknik standartlarının gerçek dışı olduğuna ilişkin inancın varlığıdır (Barbato, 1982: 19). Bu olumsuzluğu giderebilmek için; grup içi görev dağılımında uzmanlaşmaya gitmek, belirlenmiş hiyerarşik otorite düzeninde grup üyelerini düzenlemek, denetim alanı sayısını hiyerarşinin herhangi bir kademesinde sınırlandırmak, çalışanları amaç, süreç, yer ölçütlerine göre sınıflandırmak (Simon, 1991:151) gibi yöntemlere başvurmak gerekmektedir.

Örgüt bazında düşündüğümüzde verimliliğe ulaşmak, eldeki kaynakların iyi bir şekilde değerlendirilerek en yüksek üretim miktarına ulaşmak anlamına gelecektir (Eren, 2002:4). Bundan dolayı verimliliği, bir üretim ya da hizmet sisteminin ürettiği çıktı ile, bu çıktıyı sağlamak için kullanılan girdi arasındaki ilişki şeklinde tanımlamak yanlış olmayacaktır. Yani verimlilik ölçütü, örgüt kuramının en az maliyet-en fazla çıktı ilkesi çerçevesinde değerlendirilebilir (Şaylan, 2000:9). Burada kalite de dikkate alındığında, belli düzeydeki bir çıktının en az girdi ile elde edilmesi ya da belli miktar girdi ile en fazla çıktının sağlanması söz konusu olacaktır. Dolayısıyla mevcut girdilerin çıktılara oranının bir performans standardı ile ilişkilendirilmesi (Kubalı, 1999: 38) gerekmektedir.

Literatürde verimlilikle ilgili çeşitli alt sınıflandırmalara da gidilebilmektedir. Örneğin Fayol, teknik verimlilik ayrımı yapmış ve bunun üzerinde yoğunlaşmıştır. Teknik süreçlerle ilgili olarak görülen bu verimlilik türünü sağlamak, örgüt için oldukça zor görülmektedir. Bu verimliliği etkileyen en önemli unsur ise homojenlik olarak belirtilmektedir. İşin homojen olması, yani bugünkü anlamda seri üretim yapılması, performansı en üst düzeyde etkilemektedir.

Yönetim bazında düşündüğümüzde homojen olmayan unsurları bulmak çok zor görülmektedir. Örnek olarak da tarımsal gelişme ve eğitimin aynı kişilerce yürütülmeye çalışılmasının, bu alanda istenen verimliliği sağlayamayacağı (Gulick, 1991: 85) gösterilmektedir. Çünkü kişilerin her iki alanda da uzmanlaşması çok zor olmakta ve bu alanlarda uzmanlaşmalarını beklemek ise, verimliliğin sağlanması sürecinde çok önemli olan düşük maliyet hedefine ulaşmayı da engellemektedir.

Teknik verimlilik yanında, örgüt teorisinde iç ve dış verimlilik ayrımı da yapılmaktadır. İç verimlilik, girdi ile çıktı arasındaki üretkenlik ilişkisini belirtirken, dış verimlilik örgütsel performans

gibi unsurların getirdiği faydalar arasındaki ayrımı ortaya koymaktadır. Teknik verimlilik, iç verimlilik olarak belirtilen üretim verimliliğine daha yakın bir kavram (Lane, 2000: 61) olarak görülmektedir.

Etkinlik, verimlilik gibi temel kavramların yanında etkililik, ekonomiklik, üretkenlik gibi kavramlarla da, kamu hizmetlerinde verimliliğin sağlanması sürecinde karşılaşılmaktadır. Şimdi de bu kavramları inceleyelim.

c) Diğer Kavramlar: Verimlilik, yukarıda da görüldüğü gibi, girdi olarak kullanılan kaynaklar ile sağlanan çıktılar arasındaki ilişkiyi göstermektedir. Amaç kaliteyi de dikkate alarak belli düzeydeki bir çıktının en az girdi ile elde edilmesi veya belli miktar girdi ile en fazla çıktı sağlanmasıdır. Etkinlik kavramı ise, verimlilikten daha geniş bir içeriğe sahiptir. Örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetler sonucunda, bu amaçlara ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur.

Bu kavramlarla birlikte karşılaşılan diğer bir kavram olan tutumluluk ise, örgütlerin amaçları da göz önünde bulundurularak, kaynakların uygun miktar ve kalitede, uygun zamanda ve yerde, en az maliyetle elde edilmesi anlamına gelmektedir. Uygun miktar, kaynak ihtiyacının nicel düzeyini göstermektedir. Uygun zaman, kaynağın ihtiyaç duyulduğunda, uygun yer ise, ihtiyaç duyulduğu yerde kullanılması anlamına gelmektedir. Uygun maliyet ile kullanımda en düşük maliyeti bulma amacı söz konusu olmaktadır (Kubalı, 1999: 37- 39).

Verimlilik, girdilerle çıktılar arasındaki ilişkiyi ifade ederken etkinlik ise, belirlenen amaçlara ulaşabilmeyi göstermektedir. Bunlarla doğrudan ilgili olan ekonomiklik ise, işi doğru yapmak olarak tanımlanmaktadır. Bu kavramın gereği olarak, günümüzde işyerine kapanan ve zamanını plânlama, iş akımı tabloları, yönetmelikler ve standart yöntemlerle geçiren yöneticiler yerine, yönetimde etkinliği ön plânda tutan yönetici tipleri tercih edilmektedir (Al, 2002:203). Ekonomiklik, hizmetin sunulması ya da ürünün üretilmesiyle gerçekleşen maliyet ile olması gereken maliyetin karşılaştırılmasına dayanmaktadır. Yani olması gereken maliyetin gerçekleşen maliyete oranı (Eren, 2002:120) olarak belirtilmektedir.

Verimlilik, etkinlik, tutumluluk, ekonomiklik, kârlılık gibi kavramlar, birbirleri yerine ikame edilebilir kavramlar olarak düşünülmemelidir. Kârlılık her zaman verimli ve etkin olmanın bir sonucu olarak görülmemeli, uygun şartları taşıyan ekonomik sistemlerde, özel işletmelerin verimlilik ve etkinlik konusunda hassas olmadan da kârlı olabilecekleri düşünülmesi ve bu sürece enflasyonist ortamın katkısının da olduğu göz önünde bulundurulmalıdır (Aksoy, 1998:9).

Kamu sektörü için etkinlik verimlilikten daha önemlidir. Örneğin birçok insan acil servis hizmetlerinin etkinliği ile daha çok ilgilenirken, servisin zamanında, uygun kişilerle ve araçlarla çalışıp çalışmadığını sorgulamaktadırlar. Ancak zaman/maliyet oranlarına pek bakmamaktadırlar. Bunun tersine etkinlik ve verimlilik, kâr amacı gütmeyen, kaynak sıkıntısı ve fonlama sorunları olan kuruluşlar için de oldukça önemlidir (Luton, 2001:118).

Bu kavramların yanında ayrıca üretkenlik ve etkililik kavramları ile de çok sık karşılaşılmaktadır. Üretkenlik temel olarak performans ve onun maliyetleriyle ilgili bir kavramdır. Bundan dolayı da çalışma saati miktarları, ilgilenilen müşteri sayısı, hizmet verme oranları gibi farklı çıktı unsurlarının göstergeleri ile ölçülebilmektedir. Girdiler ise daha çok fiziksel göstergelerle ölçülmektedir (Lane, 2000: 61). Aslında günümüzde üretkenlik ölçümlerinde örgütsel verimlilik değerlendirmelerine ihtiyaç duyulmaktadır. Fakat örgütsel üretkenlik ölçümü taşıdığı sorunlardan dolayı geçerlilik ve güvenilirlik sorunlarını da artırmaktadır (Luton, 2001:118).

Diğer bir kavram olan etkililik ise, 20. yüzyıla gelinceye değin verimlilikle eşanlamda kullanılmıştır. Bu geleneğin etkisi klâsik yönetim anlayışında görülmüş ve bu anlayış, daha çok

verimliliği artırmak üzere evrensel ilkeler geliştirmeye çalışmıştır. İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllarda, örgüt kuramındaki gelişmeye paralel olarak etkililik kavramı daha çok ilgi odağı haline gelmiştir. Etkililik para, insan gücü veya herhangi bir açıdan neye mal olursa olsun, belirlenmiş hedeflere ulaşmayı öngörürken, verimlilik, belirlenmiş hedeflere en az maliyet ile ulaşmayı öngörmektedir.

Kamu yönetimi, verimli sonuca ulaşması için etkili olma, etkili olmak için de verimli çalışmak zorundadır (Eren, 2001:119). Günümüzde özellikle kâr amacı gütmeyen çeşitli kamu kuruluşlarında verimliliğin ölçülememesi, bundan daha geniş bir kavram olan etkililiği gündeme getirmiştir. Etkililik aracılığıyla, örgütün amaçlarını gerçekleştirme oranları belirlenebilmekte, bu şekilde örgütün çıktılarının mümkün olan bütün yollardan en yüksek düzeye çıkarılması amaçlanmaktadır.

3. MODERN DEVLET VE YÖNETİMDE ETKİNLİK

Modern devletlerin tarihlerine bakıldığında, devletin üç gelişim aşamasından geçtiği görülmektedir. Bunlardan ilkinde, tek başına iktidarların mutlak yönetimleri söz konusu iken ikinci aşamada, mutlak yönetimlerin olumsuzluğu karşısında, halkın denetimini devreye sokmak amacıyla anayasalar yapılmış, üçüncü aşamada ise egemen halk kendilerini iktidara getiren anayasanın yardımı ile yönetimi geliştirmeye çalışmıştır (Wilson, 1961: 58). Bu aşamalardan geçen devlet bugünkü anlamı ve unsurlarıyla ancak 15 ve 16. yüzyıllarda ortaya çıkmıştır (Aktan, 1995: 27). Rönesans ve Reform ile birlikte başlayıp Aydınlanma ile devam eden bu süreçte, insanın düşünce dünyasında devrimci yenilik ve değişimler görülmeye başlanmıştır. Bu değişimi aklın egemenliği biçiminde tanımlamak da mümkündür (Şaylan, 1994: 20). Çünkü modern devletin oluşumunda en çok bu unsur etkili olmuştur.

Günümüzde devlet denilince, bundan belli sınırlar içinde yerleşmiş insan topluluğu ve kurumsallaşmış bir siyasi otorite ve zorlama gücüne sahip bir kurum anlaşılmaktadır (Aktan, 1995: 27). Bu yönüyle devlet, temel toplumsal kurumlardan birisidir ve diğer toplumsal kurumlar gibi belli fonksiyonları yerine getirmektedir. Toplumun yapısı ve dinamiği bu fonksiyonların kapsamını ve içeriğini belirlemektedir. Toplumun dinamizmi, yani değişimi diğer toplumsal kurumlarda olduğu gibi devletin fonksiyonlarını da kapsam ve içerik olarak değiştirmektedir. Buna karşılık devlet kurumu ve fonksiyonları da tıpkı diğer toplumsal kurumlar için söz konusu olduğu gibi toplumun dinamizmine yani değişime etki etmektedir (Şaylan, 1994: 13).

Devlet denilen kurum insan toplumunun her aşamasında ortaya çıkmakta, ancak üretim kapasitesinin ve örgütlenmenin belli bir düzeye gelmesi ile devlet var olabilmektedir. Devlet aynı sosyal grubun üyeleri arasında bazen çok karmaşık olan bir farklılaşmanın sonucudur. Devlet kurumu toplumdaki sınıf farklılaşmasından doğmuş ve temel görevi belli ilişki kalıplarına göre işleyen kurumsallaşmış bir yapıyı yürütmek olmuştur (Şaylan, 1973:500).

Devlet bu fonksiyonunu yerine getirirken üç temel öğeden yararlanmaktadır. Bunlar; düzenli bir yönetimin örgütlenmiş olması, bu yönetim örgütünün ve örgütte görevli kişilerin toplumda şiddet ve güç kullanma tekeli ellerinde bulunduruyor olmaları ve bunun toplumun diğer üyelerince meşru kabul edilmesi, üçüncü olarak da söz konusu şiddet ve güç kullanma tekelinin belli bir coğrafi alanda geçerli olması şeklinde belirtilebilir (Şaylan, 1994: 17). Ancak bu süreçte devlet için asıl önemli olan meşruluğun sağlanmasıdır. Temel meşruluk konsensüsünü ise menfaatler sağlamaktadır. Meşruluğun öznesi vatandaşların temsil edilebilmeleridir. Meşruluğun biçimi ayrı ayrı her devletin yönetim biçimine göre değişmektedir. Kurumsal meşruluğun sağlanabilmesi için ise, yetkilerin doğru algılanması gerekmektedir. Burada meşruluğun öznesi politikacılarıdır. Meşruluğun biçimi hukuksal temellerin tanımlanmasıyla oluşturulmaktadır. Devlet aynı zamanda bireysel açıdan meşruluğunu sağlamak, bunun için de halkın doğrudan kamu kurumlarıyla etkileşim sürecine girmelerini kolaylaştırmak durumundadır (Eren, 2002: 65). Çünkü halk kamu kurumlarının müşterileri olarak öncelikli konumdadır.

Geleneksel toplumda kişilerin aile, toprak gibi bağlarla birbirlerine bağlılığı söz konusu iken, modern topluma geçilmesiyle kişilerin bağımsız oldukları, bireysel iradeleri ile yüz yüze değil anonim ilişkilere girdikleri görülmeye başlanmıştır. Belirgin niteliği sanayileşmek olan modern toplumda, devlet geleneksel toplumdaki devletten farklılaşmış (Şaylan, 1973:500), bu durum kendini devletin temel fonksiyonlarında göstermeye başlamıştır. Bu süreçte modern devlet üç temel fonksiyonu yerine getirmiştir. Devlet öncelikle kamu adına bireyin belli biçimlerde davranmasını, belli davranışlardan kaçınmasını bir hak olarak talep etmekte ve bunu uygulayacak araçlara da sahip bulunmaktadır. İkinci olarak; yasa ve düzeni sağlamak, içeride yerel güçlerin iktidarlarını kırmak ve diğer benzer devletlerle dünya pazarında yarışmak zorunluluğunun bir sonucu olarak sürekli bir orduya sahip olmak ve yapılan kuralları yorumlayıp uygulayan etkin bir yargı sistemi kurmak, üçüncü olarak da, ekonomi politikası olarak merkantilizmi uygulama fonksiyonlarını yerine getirmektedir. Merkantilizm, ticari kapitalizm ve buna özgü sermaye birikimini ifade etmektedir. Modern devletler bu dönemde, ekonomik zenginliğinin miktarının o ülkenin gücünü belirleyen temel etken olduğu düşüncesini hakim kılmaya çalışmışlardır (Şaylan, 1994:23).

Klâsik anlamda ise devletin olumlu ve olumsuz olmak üzere iki tür görevi bulunmaktadır. Negatif görevi toplum için zararlı olana engel olmak, iç düzeni ve dış güvenliği sağlamaktır. Devletin yasağcı özelliği, toplumu çekişme, kargaşa ve tecavüzdten koruması fonksiyonunda yatmaktadır. Devletin pozitif görevi ise toplumun ortak ihtiyacı olan mal ve hizmetleri üretmektir. Bu amaçla devlet ekonomik faaliyetleri düzenlemeye ve gelirlerin bölüşümünü yeniden sağlamaya çalışır (Eryılmaz, 2000: 49). Günümüzde bu görevleri sorunsuz bir şekilde yerine getiren devlet güçlü ve istikrarlı kabul edilmektedir. Çünkü özgürlükten tatmin alınmasına izin vermekte ve belirlenen, öngörülen sonuçlara ve refaha ulaşacak yeteneği kendisinde görmektedir (Franco, 1997:842). Bunun bir sonucu olarak modern devlette, örgütlerin tıpkı özel girişim örgütlerinde olduğu gibi rasyonel ve etkin çalışan bir yapıya sahip olmaları zorunlu hale gelmektedir. Bu ele alış aynı zamanda geleneksel devlet örgütlenmesinde köklü ve sürekli bir yapısal değişmeyi önermek anlamına da gelmektedir (Şaylan, 1973:501). Devlette yapısal değişim sürecine geçmeden önce meşruluk sorunu ve devletin büyümesi sürecini de incelemek gerekmektedir.

3.1. Devletin Var oluş Nedeni ve Meşruluğu

Genel olarak, devletin var oluş nedeni, insanın doğal haklarının ve özgürlüklerinin korunacağına dair inançtır. Meşruluğunun kaynağı da bu inançtan kaynaklanmaktadır. Devlet bu inancı pekiştirmek için güvenlik, adalet ve yargı gibi hizmetlerinin yerine getirilmesini üstlenmektedir. Bunun için de özgürlükleri güvence altına alması gerekmektedir (Aktan, 1994: 10).

Devlet bu hizmetleri yerine getirebilmek için, egemenlik hakkı ve yetkisinin bir sonucu olarak siyasal güce sahip olmak zorundadır. Devletin sahip olduğu bu güç hiçbir şekilde sınırsız değildir ve keyfi olarak kullanılamaz (Aktan, 1994: 19). Aslında devlet bu gücünü, var olduğu kabul edilen sosyal sözleşmeden almaktadır. Sosyal sözleşmenin ilk şartı, bireylerin anlaşma niyetlerinin olmasıdır. Bu şekilde rıza gösteren bireyler, bir sözleşme yaparak, hak ve özgürlüklerini güvence altına almakta ve uygulanacak belirli kuralları kabul etmektedirler (Blanchard vd., 1998:486).

Devlet gücünün kullanım alanının genişlemesi, insan hak ve özgürlükleri için olumsuzluk oluşturabilmektedir. Literatürde insan hakları doğal haklar ve pozitif haklar olarak ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan doğal haklar, devletin vatandaşlarına tanıdığı haklar değildir. İnsanların doğal yaşama döneminden çıkmaları ve siyasi toplumun egemenliği altına girmelerinin tek nedeni doğal hakların güvence altına alınmasıdır (Aktan, 1994:5). Pozitif hak ise devlet tarafından vatandaşlara sağlanan haklardır. Sosyal güvenlik hakkı ya da eğitim hakkından bahsedildiğinde, bu hakların devlet tarafından vatandaşlara sağlanması anlaşılır. Pozitif haklar, devlete birtakım görev ve sorumluluklar yüklemektedir. Bu hakların kapsamının genişlemesi devletin görev ve fonksiyonlarını artırmakta, devletin faaliyet alanının genişlemesi ise özgürlükler üzerinde ciddi bir tehlike oluşturmaktadır

(Aktan, 1994:7). Özgürlük de negatif bir kavram olarak, vatandaşların, başkalarının özgürlüklerini sınırlandırmadıkları sürece, yapmak ya da yapmamak konusunda serbest olmalarını ve dışarıdan bir müdahalenin ya da zorlamanın olmaması anlamına gelmektedir.

Modern devlet anlayışının ortaya çıkmasıyla birlikte, söz konusu bu haklar ve bunların gereğinin yerine getirilmesi paralelinde, devletin yapmak zorunda olduğu hizmetlerde sürekli artış meydana gelmiştir (Aykaç, 1995:271). Bu genişleme ise doğrudan devletin büyümesine neden olmuştur. Sınırsız güç ve büyük devlet, siyasal, sosyal ve ekonomik sorunların artmasına ve daha da ağırlaşmasına yol açmış (Aktan, 1994: 19), bu durum devletin yapılanmasında bir ikilem doğurmuştur. Buna göre, devlet kurumunun kapitalist toplumlarda evrensel niteliği kazanıp sınıfsal ayrıcalıkların temel biçimini devam ettirmek üzere toplumsal birleşmeyi sağlaması karşısında İkinci Dünya Savaşı sonrasında kamu hizmetlerinin alanı ve içeriğinin genişlemesi sonucu (Şaylan,1973:502), devlet yönetiminde sürekli reform çalışmalarını gerçekleştirmenin zorunlu hale gelmiş olması durumu ile karşı karşıya kalınmıştır.

Devletin yeni sorumluluklarının ortaya çıkması, belli temel değerleri gerçekleştirmedeki rolü hakkında değişen kamuoyunun bir sonucudur. Devlet, toplumsal düzenin kurallarını koymakta, uygulamakta ve bunu yapmak için de çeşitli kurumlar kurmaktadır. Devletin ikinci amacı ise, toplumsal amacı gerçekleştirmektir. Özellikle sanayileşmenin gelişmesiyle ortaya çıkan kentleşme ve ona bağlı olarak ortaya çıkan sorunların çözümleri devletten beklenmekte, devlet ise bu sorunlara çözüm bulmak için çeşitli plânlar ve programlar yapmak zorunda kalmaktadır.

Bu iki amaç günümüzde devletin rolünü değiştirmiş ve etkili bir kamu yönetimine olan ihtiyacı artırmıştır (Ergun-Polatoğlu,1992: 31). Bu süreçte toplumsal ihtiyaçların düzenli ve örgütlü bir biçimde gerçekleştirilebilmesi, temel bir aygıt olan kamu yönetiminin, yaşanan toplumsal değişimin gereklerine göre reforma tabi tutularak, rasyonel ve verimli bir mekanizma haline getirilmesini (Özel, 2000: 25) bir zorunluluk olarak karşımıza çıkarmıştır.

3.2. Devletin Büyümesi ve Faaliyetlerinin Sınırlandırılması

Batılı devletlerde modern devlet, bilimsel ve endüstriyel devrimin de katkısıyla, sosyal ve tarihsel bir temada gerçekleşmiştir. Kapitalist üretimin yükselişi, devletin dinden ayrılışı, insan davranışına öncülük eden kişilik dışı faktörler ve rekabet bunda etkili olmuştur (Haque, 1997:434). Bu süreçte devletin görev ve fonksiyonlarına bir sınır çizilememesi, devletin giderek genişlemesi ve büyümesi sonucunu doğurmuştur. Hacimce büyüyen devlet faaliyetleri kamu harcamalarını artırmış, bunun sonucunda vergi ve borç yükü ağırlaşmıştır. Sınırsız devlet bu şekilde ekonomik ve siyasi sorunların daha da artmasına neden olmuştur (Aktan, 1997: 62).

Genel olarak devletin büyüklüğü kavramı, ulusal ekonomi içerisinde kamu ekonomisinin payını ifade etmektedir. Ulusal ekonomi; kamu sektörü, özel sektör ve kâr amacı gütmeyen gönüllü sektör kuruluşlarının iktisadi faaliyetlerinin bütününden oluşmaktadır (Aktan, 1995: 33). Özellikle devlet yönetiminde merkeziyetçiliğin hâkim olduğu ülkelerde, ulusal ekonomi içerisinde, kamu ekonomisinin payı yüksek olmaktadır. Demokratikleşme sürecinin kalkınma sürecinin önüne geçmesiyle birlikte, pek çok ülkede temel politika olarak benimsenen ve devletin büyüklüğünü pekiştiren millileştirme politikaları yerini özelleştirme politikalarına bırakmıştır (Aykaç, 1995:271).

Bu durum birçok alanda devletin büyümesini durduramamıştır. Çünkü toplum büyüdükçe ve ihtiyaçları arttıkça daha çok kamu hizmeti talep etmiş, bu talebi karşılamak için devlet yeni birimler oluşturmuş ve bunlara kaynak aktarmıştır. Bu sürecin nedenleri sosyo-ekonomik unsurlarla açıklanacağı gibi, ideolojik ve siyasi baskılarla da açıklanabilmektedir (Eryılmaz, 2000: 50). Devletin büyüme nedenleri olarak; sanayileşme, ticari ve sınai faaliyetlerin ek maliyetleri, devletin ekonomiyi kontrol etmek istemesi, siyasi açıdan da ekonomik hayata girmek istemesi, demografik yapıdaki

değişiklikler, kentleşme, kişi başına düşen gelirin artması, sosyal politikalar ve gelirin yeniden bölüştürülmesi çabaları, sosyo-kültürel alanda da devletin etkin olmak istemesi, kamu hizmetlerinin artışına yönelik devamlı bir talebin bulunması, popülizm ve siyasetçilerin çalışmaları, bürokrasi ve kamu yönetimindeki verimsizlik (Eryılmaz, 2000:50- 54) gibi birçok unsur sayılabilir.

Devletin büyümesinin sonuçları ise; kamu yönetiminin büyümesine neden olmuştur. Kamu yönetimi kendi içinde karmaşık ve teknik bir nitelik kazanmış, bu durum ise verimsizliğin önünü açmıştır. Teknokratlar, yönetimde zamanla hâkim olmaya ve mevcut yapılarını özerkleştirmeye başlamışlardır. Devletin büyümesi bürokratikleşmeyi, bu da kırtasiyeciliği artırmış ve bunların sonucunda halkın devlete olan güvenin azalmasına neden olunmuştur. Bireylerin yönetime katılmaları böylece imkânsız hale gelmiştir. Enflasyonun artması, bütçe açıkları, kamu harcamalarındaki artış, hep devletin büyümesinden kaynaklanmaktadır (Eryılmaz, 2000: 54- 56). Bu süreci durdurmaya ve sınırlandırmaya yönelik tedbirler ise, iyi plânlanmadığında, devletin daha da büyümesine yol açan sonuçlara neden olmaktadır.

Günümüzde devletin büyümesi bürokrasinin büyümesi ile birlikte anılır olmuştur. Bürokrasinin tam hâkim konumda olduğu büyük kuruluşlar, devletin öncülüğünde oluşturulmuştur. Zamanla büyük örgütlenmeler, çeşitli zorluklardan dolayı, birçok olumsuzluk içermelerine rağmen kendi yapı ve işleyiş biçimlerini dayatmışlardır (Sargut, 1997:1). Bu durum toplumda artan oranda rahatsızlıklara yol açmış, devletin faaliyetlerinin hacim olarak azaltılmasına dair görüşler, devlet gücünün bireylerden topluma aktarılması lehindeki görüşlerin önem kazanması ile birlikte, yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır (Okandan, 1966:797).

Aslında devletin faaliyetlerinin sınırlandırılması için devlet gücünün sınırlandırılmasına dair görüşler, devletin varlığından bu yana süregelen bir süreçtir. İlk çağda Çinli filozoflardan Kong-tse, devlet gücünü halkın mutluluğunu sağlamaya yarayan bir araç olarak görmüş, bu güce sahip olanların yetkilerini “iyilik ve adalet” gibi kavramlarla sınırlamaya çalışmış, kötülüğe ve haksızlığa başvuranların iktidarlarını kaybetmeleri gerektiğini hatta bu son hallerde iktidarı kullananlara karşı halkın ayaklanması ve bunları yerlerinden uzaklaştırması gereğinden bahsetmiştir (Okandan, 1966:796). Devletin gücünün sınırlı olması gerektiğini öne sürenler arasında en önde gelen teorisyenlerden birisi de John Locke’tur. Düşünür devlet hakkında, bireyci, liberal ve demokratik esaslara dayandığı, doğanın özgür varlık olarak yarattığı insanlardan kurulduğu ve hukuk düzeninin hakim olduğu şeklinde görüşler ileri sürmüştür (Okandan, 1966:553), devletin gücünü oluşumundaki amaçla sınırlamış, bu gücün, onun kuruluşundaki amaca uygun ve buna faydalı olacak şekilde kullanılması gerektiğini belirtmiştir (Okandan, 1966:555).

Bu düşüncelerin temelinde; devletin kendisine verilen yetkileri halk lehine kullanmaması, kötü kullanması veya yetkilerinin sınırlarını aşması durumunda, ona bu yetkiyi verenlerin, sosyal sözleşmenin gereği olarak, bu hakkı geri alma durumunda olduğu bulunmaktadır (Okandan, 1966:567). Bu durum yürütme organı için de aynen geçerlidir. Halk devletin oluşumunu sağlayan sözleşmenin gereklerine aykırı hareket eden yürütme organına karşı gelmek, onu değiştirmek ve cezalandırmak hakkına sahiptir. Bunu sağlayan mekanizma ise hukuk kuralları aracılığı ile oluşturulacaktır. Devlet gücünü sınırlayan ve kendisi tarafından meydana getirilen hukuk kurallarına ne kadar iyi uyulursa, yeni oluşturulan hukuki düzene de o oranda bireyler tarafından uyulmuş olacaktır (Okandan, 1966:802). Hukuk kuralları devlet için bir amaç değil, toplumun korunmasına yönelik bir araç olmalıdır.

3.3. Refah Devleti - Sosyal Devlet ve Maliyeti

Refah devleti kapitalizm ve liberalizm içinde gelişen sanayileşmenin yoğunluk kazanmasının ve bu yoğunluğun doğurduğu sorunların bir ürünü olarak gündeme gelmiştir. Bu kavramın kesin bir tanımı bulunmamakla birlikte, belirleyici özelliğinin düzenleme olduğu söylenebilir. Ancak,

düzenleme olgusu ve süreci ile bütünleşmesine karşın, refah devletinin bu sürecin bir aşamasını oluşturduğunu belirtmek gerekmektedir (Sezer, 1992: 10).

Refah devletinin kuram ve uygulama alanında geçerlik kazanması, kapitalizmin 1920'li yıllarda ortaya çıkan evrensel krizi ve bundan çıkış için söz konusu olan yeniden yapılanma süreci içinde olmuştur (Şaylan, 2000: 10). Kuramsal alanda refah devletinin oluşmasına en büyük katkı; 1936 yılında yayımlanan "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi" adlı eseri ile, ekonomi kuramı alanında o güne kadar doğruluğundan şüphe edilmeyen mevcut paradigmanın terk edilmesine yol açan, Keynes tarafından yapılmıştır. Yeni paradigmanın temel tezi, piyasanın sanıldığı gibi kendi başına tüm sorunları çözmede etkili bir yöntem sunmadığı ve bu nedenle devletin piyasaya müdahalesinin gerekli olduğu şeklindedir. Bu değişim, sadece ekonomi alanıyla sınırlı kalmamış, toplumsal ve siyasi alanı da etkilemiştir. Bu düşünce devletin konumunu ve fonksiyonlarını bütünüyle değiştirmiştir (Al, 2002: 89).

Refah devleti uygulamaları İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra sanayileşmiş ülkelerde çalışan kesimler, iş dünyası ya da işverenler ve devlet arasında varılan bir uzlaşmaya bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Sözü edilen bu siyasi oluşum, kendisini devletin meşruiyet temellerinde ve fonksiyonlarında değişim biçiminde göstermiştir. Böylece bir taraftan devletin toplumsal rolleri ve fonksiyonları kapsamlı bir biçimde değişirken, siyasi rejim hızlanmış ve demokratikleşme sürecine girilmiştir (Şaylan, 1994: 60).

Bu süreç, devletin rolü ve doğasına karşı farklı yaklaşımların oluşmasına da neden olmuş, bu şekilde İkinci Dünya Savaşından itibaren özellikle Avrupa'da yüksek vergilerin uygulanması, ekonomik ve sosyal hayatta devletin ağırlığını hissettirmesi, yaygın bir şekilde gözlenir olmuştur. Ancak görülen mali açıklar devlet faaliyetlerinin azaltılmasını gerektirmiştir. Bu durum farklı ülkelerde farklı oranlarda gerçekleşmiştir (Flynn, 1995:2). Bu ortamda refah devleti uygulamaları yeni ortaya çıkan toplumsal sözleşmelerin en önde gelen ögesi olmuştur. Toplumun önde gelen kesimleri böyle bir sözleşme üzerinde uzlaşmışlardır.

Refah devleti politikalarının en önde gelen savunucuları, sosyal demokrat partiler, işçi sendikaları gibi kuruluşlardır. Ancak unutmamak gerekir ki muhafazakâr partiler ve bu ideoloji ile yandaş kuruluşlar da, en azından sosyalizme ve komünizme karşı son derece etkin bir önlem olduğu gerekçesi ile refah devletini özellikle uygulamada desteklemişlerdir. O nedenle de uzlaşma sağlanmış ve refah devleti uygulamaları yaklaşık 25- 30 yılı kapsayan bir süre için geçerliliğini korumuştur (Şaylan, 1994: 67). Refah devleti uygulamaları 1970'li yıllarda İsveç'te altın yılını yaşamıştır. Ülkede herkese çalışma hakkı tanınması suretiyle refah devleti ilkesi uygulamaya sokulmuştur. Almanya bu ülkeyi sosyal güvenlik hakkı üzerinde ağırlıklı durarak izlemiştir (Aktan, 1995: 75). Bu yönüyle refah devleti uygulamaları birçok ülkede yaklaşık kırk yıl hüküm sürmüştür. ABD'de Reagan'ın aşırı muhafazakâr kabul edilen arz yanlı politikaları da, refah devletinin temel ilkelerine uygun görülmüştür. Gerek sağ gerekse sol ideolojiler, refah devleti uygulamalarında ilkesel bazda ve uygulamada kendilerinin daha iyi olmalarıyla övünmüşlerdir (Drucker, 1995:275).

Devletin faaliyetlerinin azaltılmasına neden olan refah devleti uygulamaları, tarihsel koşullar altında devletin daha adil ve daha eşitlikçi bir toplum düzeni amacı ile ekonomiye müdahalesi biçiminde yürümüştür. Keynesci paradigma içinde devlet, kapsamlı bir yeniden bölüşüme yönelik bir biçimde ekonomiye müdahale etmiştir. Politik uzlaşma bu olgu üzerinde gerçekleştirilmiştir (Şaylan, 2000: 10).

Refah devleti kuram ve uygulama olarak bir günde ya da aniden ortaya çıkan bir oluşum değildir. Bu oluşuma yol açan, karmaşık dinamik ve çok faktörlü bir toplumsal gerçeklikten söz edilmektedir. Sanayi Devrimi toplumların hem çok hızlı gelişmelerine hem de derin bir çatışma ortamına girmelerine yol açmıştır. Toplumda bir kesim mal ve hizmetlerin paylaşımındaki payını

artırırken diğer kesim mutlaka kaybetmektedir. Buna göre sanayi toplumunda doğal bir uyum değil bireyler ama onlardan çok toplumsal gruplar arasında bir yarışma bulunmaktadır. Yarışmanın konusu çıkar olunca, yarışan gruplar arasında karşıtlığın oluşması kaçınılmaz olmaktadır (Şaylan, 1994: 61). Bu durum toplumda içsel bir çatışmaya neden olmuştur. Bu süreçte refah devleti uygulamalarından beklenen, daha adil ve eşitlikçi bir toplum düzeni için devletin aktif bir rol benimseyerek kapsamlı kamu hizmetlerini gerçekleştirmesidir. Burada önemli olan topluma yönelik hizmetin; devletçe üretilip dağıtılması, toplumsal eşitliğe yönelik olması ve güvenilir ve demokratik olma özelliklerini taşıyor olmasıdır (Şaylan, 2000: 11). Refah devleti yaklaşımı sosyal refahı en üste çıkarmayı amaç edinen, devletin ekonomiye kapsamlı müdahalesini öngören bir devlet anlayışı olarak şu özellikleri taşımaktadır:

a) Müdahaleci bir devlet anlayışıdır. Piyasa başarısızlıkları ortaya çıktığında bunların düzeltilmesi için kapsamlı devlet müdahalesi gereklidir.

b) Düzenleyici bir devlet anlayışıdır. Piyasa ekonomisinde ortaya çıkan sorunların çözümü için düzenleyici bazı kararların alınması gerekmektedir.

c) Yeniden dağıtıcı bir devlet anlayışıdır. Piyasada gelir ve servet dağılımındaki adaletsizlik sorununun, devletin bazı mali araçlardan yararlanması suretiyle ortadan kaldırılmasının gerekliliğini şart koşmaktadır (Aktan, 1995: 73).

d) Girişimci bir devlet anlayışıdır. Sadece kamusal mal ve hizmetlerin değil, özel mal ve hizmetlerin de üretimi üstlenilmektedir. En önemli özelliği sosyal yardım devleti olmasıdır. Tüm bireylere en az bir gelirin ve yaşam standardının garanti edilmesi için önlemler alınmaktadır.

e) Refah devleti bireylere hak ve özgürlüklerin sağlanması bakımından pozitif bir konumdadır. Özellikle ekonomik ve sosyal hakların sağlanmasında devlet aktif rol almaktadır (Aktan, 1995: 74).

Bu genel özelliklerin yanında refah devleti uygulamalarının diğer bir belirgin özelliği de, örgütlenmiş kapitalizm kadar toplumdaki diğer çıkar grupları için ekonomik ve toplumsal politikaları, bunların taleplerini uzlaştıracak bir biçimde formüle etmesidir. Bu uzlaştırma devletin demokratik sorumluluğunun gereğidir. Çıkar gruplarının temelinde; hem de bu grupların birbirlerinden farklı amaç ve hedeflerle bütünleşmesi, hem bu amaç ve hedeflerin birbirleriyle çatışır nitelikte olması, hem de grupların gücünün farklı olması bulunmaktadır (Sezer, 1992: 12- 13).

Söz konusu dönemde refah devleti uygulamalarının gelişimi bireyselliği de artırmıştır. Bireyler yeni haklar kazanmışlar, ancak bu durum politik yükümlülüklerini de azaltmıştır. Refah devletinde, bireyler kendi haklarını, çıkarlarını korumaları için teşvik edilmişlerdir (Jenssen, 2001:298). Ancak diğer taraftan refah devleti uygulamaları, ekonomik gücü siyasi güçle birleştirerek, toplumda gücün yoğunlaşmasına neden olmuş ve birey özgürlüğünü bu açıdan da tehdit etmiştir. Kamu yöneticilerinin bürokrasiyi etkin örgütler olarak görmelerine ve insanların amaçlarını gerçekleştirebileceğini varsaymalarına karşılık, örgütsel etkiler bireylerin güdüleyicileri ile uyuşmamaktadır. Ayrıca yöneticiler birey çıkarından çok kendi çıkarlarını artırma eğilimindedirler. Çünkü gücün merkezileşmesi sorumluluğu azalmakta böylece bürokrasi bir iktidar sistemine dönüşmektedir (Sezer, 1992: 20).

Refah devleti, sosyal refahın en üst noktaya çıkarılabilmesi için kapsamlı devlet müdahalelerini öngörmektedir. Bu süreçte amaç; ülke halkının yaşam ve refah düzeyinin yükseltilmesi için bireylerin ekonomik ve sosyal haklarının devlet tarafından alınacak önlemlerle ve müdahalelerle iyileştirilmesi ve piyasa ekonomisinin işleyişinden doğan olumsuzlukların ortadan kaldırılmasıdır. Refah devleti, gelir ve servet dağılımındaki dengesizliklerin, gelirin yeniden dağılımı politikaları ile iyileştirilebileceğini savunmaktadır. Bu şekilde toplumda her sorunun devlet ve siyasal süreç kanalıyla

çözümenebileceği gibi bir inanç savunulmaktadır (Aktan, 1994: 72). Refah devleti taşıdığı sorumluluk gereği, gelişmiş ülkelerde çoğalmış ulusal gelirin daha iyi paylaşılmasına ve sosyal güvenlik yasaları, sosyal sigortalar gibi önlemlerle asgari bir yaşam düzeyi sağlamaya çalışmaktadır (Sezer, 1992: 14). Daha çok toplumun ayrıcalıksız kesimlerine yönelik hizmetler içermektedir. Ancak zamanla devlet, politik süreç içinde ekonomiye müdahale edip toplumsal kesimlere kaynak aktarımına başlamasıyla (Şaylan, 1994: 85) her kesimin talepte bulunması kaçınılmaz olmuştur.

Refah devleti uygulaması kamu yönetimi açısından da önemli sonuçlara yol açmıştır. Bunların başında, kamu yönetiminin giderek büyümesi, çeşitli hizmetler üreten ve dağıtan büyük örgütlenmelerin ortaya çıkması ve kamu yönetiminin daha büyük kaynakları kullanmaya başlaması olmuştur. Kamu hizmetlerinin kapsam ve içeriği yine siyasal süreç tarafından belirlenmiş, siyasetçiler topluma hesap vermeye zorlanmış, liyakat ve uzmanlık ilkeleri üzerine oturması gereken kamu kuruluşları, verimlilik ve etkinlik ölçütleri içinde kamu hizmetlerini üretip toplum içinde dağıtmaya (Şaylan, 2000: 11) çalışmışlardır. Bu süreçte, kamu hizmetlerinin kapsam ve çeşitliliğini hızla artarken ve giderek daha büyük oranda kaynak, kamu bürokrasisi tarafından kullanılırken, piyasa odaklı yaklaşımlar, kamu yönetimi disiplini içinde ağırlığının artırmaya başlamıştır.

Refah devleti uygulamaları, gerek topluma gerekse kamu yönetimine böylesine faydaları varken, zamanla yoğun eleştiri almaktan kurtulamamıştır. Liberal doktrin çerçevesinde örgütlenmiş devletin “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” şeklinde sloganlaştırılan temel ilkesinin geniş halk yığınlarını sefaletle sürüklemesi sonucunda gündeme gelen refah devleti uygulamalarının finansmanı, yaşanan ekonomik krizler sonucu oldukça güçleşmiştir. Tüm dünyada görülen ekonomik kriz, refah devletinin sorgulanmasına yol açmış, bunu sağlayan süreç, dayanaklarını teker teker yitirmeye başlamıştır (Şaylan, 1994 :89). Devletin yurttaşlarına insanlık onuruna yaraşır bir yaşama düzeyi sağlamak üzere, sosyal güvenlik yasaları, sosyal sigortalar ve başka sosyal yardım önlemleri aracılığıyla sosyal ve ekonomik yaşama müdahale etmesi, geniş halk kesimleri yararına sosyal ve ekonomik süreçlere karışması, öncelikle ekonomik kalkınmasını belli bir düzeye ulaştıramamış, ulusal gelir paylaşımını kabul edilebilir ölçüler içinde gerçekleştirememiş, böylece sosyal adalet dengesini kuramamış ülkeler açısından yaşamsal önem taşıyor hale gelmiştir (Bozkurt vd., 1998:224).

Tüm bunların sonucunda devletin küçülmesi, özelleştirme, pazarın koşulsuz egemenliği gibi değerler ön plâna çıkmıştır. Bütün bu gelişmeler, “Reaganizm-Thatcherism” ismi altında hemen hemen dünyanın her yerinde kapsamlı ve etkin bir şekilde uygulama olanağı bulmuştur (Şaylan, 1994: 89).

Bu süreçte refah devleti uygulamalarının toplumsal eşitlik sağlamadaki başarısı da sürekli tartışmaya açık tutulmuştur. Örneğin, Marksistler, refah devleti uygulamasının yerleşik sınıfsal ayrıcalıkları değiştiremeyeceğini ve kapitalizmin yapısından doğan eşitsizliklerin devam ettiğini öne sürmüşlerdir. Buna karşılık bazı düşünür ya da politikacılar, siyasi komuta mekanizması ile kaynak dağılımına müdahale etmenin adaleti sağlayamayacağını, çünkü bu tür bir müdahalenin kaçınılmaz olarak karar veren politikacının kısa dönemli tercihlerini yansıtacağını belirtmişlerdir (Şaylan, 1994: 83).

Bu aşamada refah devleti uygulamalarına yöneltilen eleştiriler de şu şekilde özetlenebilir (Sezer, 1992:17- 20);

a) Refah devleti ekonomik alana karışmakta, ekonomik etkinliklerin bireyin özgür seçiminin sonucu olmasını engellemekte, ekonomik özgürlüğü sınırlamakta ve kişilerin seçme özgürlüğünün alanını daraltmaktadır.

b) Toplumsal refah ve adalet sağlama amacı özgürlük ve eşitlik ilişkisini bozmaktadır. Refah ve eşitlik özgürlüğün ön koşulu haline getirilmektedir.

c) Devlet toplumda refah, eşitlik ve özgürlük sağlamak için kaynak ve değer dağılımını emredici biçimde etkilemekte ve bunu bireylere kabul ettirmektedir. Bu durumda bireylerin yaşamı, işi, mülkleri, devletin hiyerarşik ve katı olarak sunduğu seçeneklerle sınırlanmaktadır.

d) Refah devleti tekeller aracılığıyla da bireylerin gelir ve sermayelerine darbe vurmaktadır. Refah devletinin gelirin yeniden dağılımına yönelik politikaları, başkalarına vermek için başkalarından almaya dayalıdır. Bu durumda özgürlük ve eşitlik zedelenmekte, devlet başkalarından almadan eşitliği sağlamaya çalışmaktadır.

e) Refah devleti ekonomik politikalarla piyasada var olan uyum ve yarışmayı kısıtlamakta, dolayısıyla siyasal özgürlüğü de engellemektedir.

f) Refah devleti bazı alanlarda maliyetin altında fiyatlarla mal ve hizmet sunmakta, bu durum ise tüm kesimlerde maliyet ve yarar ilişkisinin kurulamamasına neden olmaktadır. Bu şekilde insanların talepleri de artmakta ve kamu yönetimi gereksiz büyümektedir.

g) Refah devletinin hiyerarşik yapısı, halkın tercihlerine karşı duyarsız, emredici ve sorumsuz bir yönetime yol açmaktadır.

Eleştiriler bu şekilde belirtilirken, zaman zaman refah devleti uygulamaları ile sosyal devlet kavramı da birbirine karıştırılabilmektedir. Aslında çok fazla bilinmese de sosyal devlet kavramı ile refah devleti kavramı arasında önemli farklar bulunmaktadır. Sosyal devlet, doğrudan toplum içinde ve toplumla birlikte bireyin insanlık onuruna yaraşır bir yaşam düzeyini hedeflerken, refah devleti toplumdaki soyut bireyin refahını dolaylı bir biçimde kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. Bu nedenle toplum merkezli sosyal devlet anlayışı ile birey merkezli refah devleti anlayışı arasında çok derin farklar bulunmaktadır (Bozkurt vd., 1998:225).

Sosyal devletin eleştirisi devletin rolünün yeniden uyarlanması ve kamu yönetiminin sosyal yaşamdaki yerinin yeniden değerlendirilmesi sürecini beslemiştir. Devletin küçülmesi ya da geri çekilmesi hareketi, 1979'da İngiltere'de Thatcher'in, 1981'de ise ABD'de Reagan'ın iktidara gelmesiyle, somut politikalara dönüşme fırsatını yakalamıştır. Daha sonra ise bu akım giderek bütün batı ülkelerini etkisi altına almıştır. Fransa'da 1981'de solun iktidara gelmesinden sonra sosyal devlet gösterişli bir şekilde yeniden harekete geçirilmişse de 1986'da sağın zaferi açık bir geriye çekilme akımı başlatmış ve bu hareket 1988'de sol hükümetler döneminde yeniden tartışma konusu yapılmayıp devam ettirilmiştir (Örnek, 1998: 40).

Sosyal devlet ekonomik ve sosyal hakların bizzat devlet tarafından sağlanması gerektiğini savunmaktadır. Bu şekilde sosyal ve ekonomik hakların gereğini devlet yerine getirecektir. İdeal olan sosyal refahın en üst düzeye çıkarılmasının amaçlanmasıdır. Oysa bireysel refah değil, sosyal refah temel amaç olmalıdır. Ancak ekonomik ve sosyal hakların kapsamının genişlemesi sosyal refahın artışı için yeterli değildir (Aktan, 1994: 73).

İyi bir devlet modeli oluşturmak için sosyal devletin topluma yüklediği sosyal maliyeti dikkate almak gerekmektedir. Sosyal devletin ortaya çıkardığı ilk sorun, finansman ile ilgilidir. Sosyal devlet modelinde devlet müdahalesi ve kamu harcamaları sürekli olarak artmış, bunun sonucunda vergi yükü ağırlaşmıştır. Ağır vergi yükü, toplam tasarruflar, yatırımlar ve çalışma gayretini olumsuz yönde etkilemiştir. Tüm bunların sonucunda ekonomik büyüme yavaşlamış ve verimlilik krizi ortaya çıkmıştır. Ağır verginin toplam yatırımlar üzerindeki etkisi, işsizlik sorununu daha da ağırlaştırmıştır. Artan kamu harcamaları nedeniyle bütçe açıklarının giderek artmasıyla da kamu harcamalarının finansmanında vergi dışı kaynaklara başvurulması kaçınılmaz olmuştur (Aktan, 1994: 74). İkinci olarak sosyal devlet, sosyal ve ekonomik hakların giderek kötüye kullanılmasına neden olmuştur.

Ekonomik ve sosyal hakların sayısı artarak adeta bir liste şeklinde sıralanır hale gelmiştir. Her şeyin hak olarak ortaya atılması devletin vatandaşa karşı sorumluluklarını da artırmıştır.

Sosyal devlet, toplumda rant kollamacılık faaliyetlerini de artırmıştır. Özel çıkar grupları aracılığıyla devletten transfer sağlama çabaları ve bu yönde yapılan harcamalar artmış, sosyal harcamalar israfi yaygınlaştırmış ve devleti gereksiz harcama yapar hale getirmiştir. Sosyal harcamalardan ihtiyacı olmayanlar da yararlanmaya başlamıştır. Aslında sosyal devletin sunduğu sosyal yardım ve hizmetlerin de maliyeti bulunmaktadır. Ekonomik ve sosyal hakların kapsamının genişlemesi çalışma istek ve gayretini azaltmakta, ekonomik açıdan kendini devletin garantisi altında gören bireyler, geleceklere için tasarruf yapamaz hale gelmektedirler. Sosyal harcamaların vergi ile finansmanı, vergi yükünü artırmakta, bu ise toplam tasarruflar, yatırımlar ve emek arzı üzerinde olumsuz etkiye bulunmaktadır (Aktan, 1995: 76). Bu durum sosyal devletin, demokrasiyi, toplumsal gelişmeyi ve ekonomik verimliliği sağlama amaçlarına ulaşamadığı, toplumun ve bireylerin özgürlüğünü koruma gibi idealler üzerinde olumsuz etki yaptığı (Sezer, 1992:6) gibi düşüncelerde artışa yol açmıştır. Bunun sonucunda yaygın bir şekilde devletin küçültülmesi ve klâsik liberalizmin temel ilkelerine geri dönülmesi önerilmiştir.

4. SONUÇ

21. yüzyılın başlangıç yılları, dünyada önceden kestirilemeyen kapsamlı, ayrıntılı ve hızlı bir değişim yaşandığını göstermektedir. Sosyalizm bir gerçeklik olmaktan çıkmakta, kapitalizm alternatifsiz düzen konumuna gelmekte, bilim ve teknoloji alanındaki büyük gelişme insan ve toplum hayatının kapsamlı değişimine neden olmaktadır.

Bu değişimde; sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya ve modernist düşünceden post modernist düşünceye geçişler, en çok dikkat çeken temel süreçler olarak görülmektedir. Toplumlar bu süreçte ortaya çıkan yıpranmalar karşısında sürekli olarak arayışlar içine girmektedirler.

Modern yönetimin olmazsa olmaz koşulu olan etkin devlet arayışları da yeni yönetim arayışlarının bir sonucu olarak bu ortamda ortaya çıkmıştır. Bu anlayış özünde; katılımcılık, kararlara katılma, karar alma sürecini etkileme, yönetime katılma gibi fonksiyonlar gören sivil toplum örgütlerini, hem demokratikleşme hem de sivil toplum örgütlerinin gelişmişlik düzeyini ortaya koyan aktif katılımcılık, yetki devri, yerinden yönetim, özerklik, öz yönetim gibi alt kavramları içeren yapabilir kılmayı ve klâsik, geleneksel, hiyerarşik, bürokratik ve şimdiye kadar iyi sonuç vermeyen yönetim anlayışının tersine, sivil toplum örgütlerine önem veren, gelişmelerinin önünü açan, katılımcılığı, saydamlığı, yetki devrini, yerinden yönetimi, sonuç verici ve uygulanabilir çözüm yollarını teşvik eden ve benimseyen bir anlayış olarak yönetim kavramlarını ve tüm bunların kamu yönetimlerine yansımada somutlaşan yeni kamu yönetimi düşüncesini içermektedir.

Bu yeni anlayış finansal ve endüstriyel pazarların küreselleşmesi, keynescilikten monetarizme ve neo-liberalizme, açık ya da örtülü güdümlülükten piyasa ağırlıklı çözümlere, parasal genişlemecilikten kısıtlılığa, merkantilizmden serbest ticarete doğru bir dönüşümün yaşanması sonucu ortaya çıkmıştır. Avrupalılaştırma baskısı, bilgi transferleri sonucu yaşanan teknolojik baskılar, devletleri yeni örgütlenmelere yöneltmiş, bu süreçte kamu yönetimlerinin büyüklüğünde, kapsamında, kaynaklarında bir daralma olmuş, kamu görevlilerinin geleneksel statülerinde, istihdam garantisi olan sistemden sözleşmeli sistemlere geçilmesi nedeniyle zayıflama başlamış ve kamu yönetiminde işletme yöneticiliği anlayışının ön plâna çıkması, demokratikleştirme, vatandaşın bilgi edinme hakkının geliştirilmesi ve katılımcı mekanizmaların oluşturulması gibi yeni gelişmeler söz konusu olmuştur.

Yaşanan bu değişim süreci; modern devletlere geleneksel devletlere oranla çok daha geniş ve çeşitli fonksiyonlar yüklemiştir. Modern devletlerin sosyal ve ekonomik hayatın birçok alanına

düzenleyici olarak girmeleri halkla devlet arasında iki yönlü haberleşme ve etkileşim sistemini gerekli kılmıştır. Çoğulcu toplum yapısı gereği devlet ile birey arasında çok sayıda ikincil örgüt ya da yapılar girmiş, böylece baskı ve çıkar grupları kamu politikasını önemli bir şekilde etkilemeye başlamışlardır.

Tüm bunlar sonucunda 21. yüzyılın devleti; küçük ama etkin devlet olma zorunluluğunu hissetmeye başlamıştır. Ulusal ekonomi içerisinde, devletin görev ve fonksiyonlarının mümkün olduğunca sınırlandırılması ve rekabetçi piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması gerekmiş, devletin sahip olduğu siyasal güç ve yetkilerin de anayasal ve yasal kurullarla sınırlandırılması bir zorunluluk olarak ortaya konulmuştur. Devletin görevi ise “oyunun kurallarını koymak ve onlara uyulmasını sağlamak, yani hakemlik” olarak algılanmaya başlamıştır.

Bu yeni anlayış, artık klâsik örgüt biçimlerinde görülen hiyerarşik yapının, kademeler arası bürokrasinin ve katı kurulların önemini kaybetmeye başlamasına yol açmıştır. Bunun yerine yöneticiler takım ve grup çalışmalarıyla, öneri sistemleriyle çalışanları keşfedip, onların bireysel yaratıcılıklarını, fikirlerini ve enerjilerini, sorumluluk duygusuyla hayata geçirmelerinin, örgütsel yaşamı ve misyonu canlı kılacağına inanarak, onların bu niteliklerini nasıl kullanacaklarını öğreten birer antrenör gibi yardımcı olmaya yönelik çalışmaya başlamışlardır.

Yaşanan değişim ve belirsizlikler, yöneticilerin daha başka riskler alma cesaretini de göstermelerini gerektirmektedir. Bunun yanında tehlikelere karşı yöneticiler, mücadele ederken daha fazla şekilde çalışanların bilgi, düşünce ve yeteneklerine dayanmak zorunda kalmışlardır. Bu gelişmeler paralelinde, yönetim alanında başarılı olmak için; süratli, samimi ve çok yönlü iletişim, esnek yapı, yenilikleri deneme isteği, işleri basite indirgeme, müşteriye yönelik olarak hizmet tutkusu ile çalışma, kaliteye özen gösterme, müşterinin taleplerine kulak verme, piyasa bölümlenmelerine dikkat etme, rekabete hazırlıklı olma, bağımsızlık ve müteşebbislik ruhundan ödün vermeme, başarısızlığa da hoşgörülle bakma, insanlara yönelik yönetim, kalıcı değerlere yönelik günlük yönetim gibi tarz ve yöntemler geliştirilmeye başlanmıştır. Özellikle yeni yönetim anlayışında yerini bulan devletin bu yeni şekli, daha fazla özgürlük, daha fazla refah, daha fazla kalite arayan tüm toplumların ortak arzusu haline gelmiştir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AKTAN, C.Can (1994), **21. Yüzyıl İçin Yeni Toplumsal Sözleşme**, İzmir: T Yay.
- AKTAN, C. Can (1995), **Optimal Devlet**, İstanbul: TÜSİAD Yay.
- AKTAN, C. Can (1997), “Sivil Toplum, Demokrasi ve Liberalizm Açısından Devlet”, **Yeni Türkiye**, 18: 59- 65.
- AKSOY, Şinasi (1998), “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 7, 1: 3-13.
- AL, Hamza (2002), **Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Doktora Tezi, Sakarya; Sakarya Üniversitesi.
- AR, Fikret (1993), “Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi”, **Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme**, Ankara: KYUD Yay. 51- 67.
- AYKAÇ, Burhan (1995), “Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretiminin Gelişimi”, **Kamu Yönetimi Disiplin Sempozyumu Bildirileri**, 2. Cilt, TODAİE.

- BARBATO, Robert (1982), “Verimlilik: Başarılı Davranışsal Yaklaşımlar” **Amme İdaresi Dergisi**, 15, 4:3- 19.
- BLANCHARD, Lloyd, Charles HINHANT, Wilson Wong (1998), “Market Based Reform ın Government”, **Administration&Society**, 30, 5: 483- 513.
- BOZKURT, Ömer, Turgay ERGUN ve Seriyse SEZEN (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara: TODAİE Yay.
- DRUCKER, Peter (1995), **Değişim Çağının Yönetimi** (Çev. Z. Dicleli), İstanbul: Henkel.
- EREN, Veysel (2001), **YKYAnlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma)**, Sakarya: Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- EREN, Erol (2002), **Yönetim ve Organizasyon**, İstanbul: Beta Yay.
- ERGUN, Turgay ve A. POLATOĞLU (1992), **Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara: TODAİE Yay.
- ERYILMAZ, Bilal (2000), **Kamu Yönetimi**, İstanbul.
- FLYNN, Norman (1995), “The Future Of Public Sector Management:Are There Some Lessons from Europe”, **International Journal Of Public Sector Management**, 8, 4:59-67.
- FRANCO, Paul (1997), “Hegel and Liberalism”, **Review of Politics**, 59,4:831- 862.
- FREDERICKSON, H. George (1999), **The Spirit of Public Administration**, USA: Jossey-Boss.
- GULICK, Luther (1991), ”Notes On The Theory Of Organization”, SHAFRITZ, Jay M. (Ed.) **Classics of Public Administration**, USA: Wadsworth. 80- 89.
- HAQUE, M. Shamsul (2001), “The Diminishing Publicness of Public Service Under the Current Mode of Governance”, **PAR**, 61, 1: 65- 83.
- JENSSEN, Synnave (2000), “Transforming Politics:Towards New or lessen Roles for Democratic Institutions”, Tom Christensen and Per Legreid (Ed. **New Public Management**, England:Ashgate. 289- 300.
- KUBALI, Derya (1999), “Performans Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 32, 1:31- 63.
- LANE, Jan-Erik (2000), **New Public Management**, Routledge, London, England, 2000.
- LUTON, Larry (2001), “That Old Time Religion: Efficiency Benchmarking And Productivity”, **Public Administration Review**, 61,1:116- 123.
- MIHÇIOĞLU, Cemal (2003), “Kamu Yönetiminde Verimlilik”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Burhan Aykaç vd. (Ed.), Ankara: Yargı Yay. 385- 395.
- OKANDAN, Recai G. (1966), **Umumî Amme Hukuku**, İstanbul: İstanbul Ün. Yay. No:1173. **Classics of Public Administration**, USA:Wadsworth. 80- 89.
- ÖRNEK, Acar (1998), **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Meram Yay.

- ÖZEL, Mehmet (2000), “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik “**Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 9, 3: 25- 43.
- SARGUT, Selami (1997), “Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Kuramsal Bir Yaklaşım”, **21.yy’da Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu**, Ankara: TODAİE Yay.
- SEZER, B.Uysal (1992), “Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması”, **Amme İdaresi Dergisi**, 25, 4: 3-29.
- SIMON, Herbert (1991), “The Proverbs Of Administration”, SHAFRITZ, Jay M. (Ed.), **Classics of Public Administration**, USA: Wadsworth. 50- 165.
- SIMON, Herbert (1998), “Why Public administration”, **Journal of Public Administration Research & Theory**, 8, 1:1- 12.
- ŞAYLAN, Gencay (1973), “Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu”, **K. Fikret Arık’a Armağan**, Ankara: AÜSBF-TODAİE Yay,493- 514.
- ŞAYLAN, Gencay (1994), **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**. Ankara: İmge.
- WILSON, Woodrow (1961), **Seçme Parçalar**, (Çev. Nermin Abadan), İstanbul.