

## **İşlem Maliyeti Kuramı Çerçevesinde Devletin Gerekliliği Tartışması ve Güncel Kamu Yönetimi Yaklaşımları Üzerine Bir İnceleme**

**Yrd. Doç. Dr. Kamil DEMİRHAN**  
Bülent Ecevit Üniversitesi  
İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi  
demirhankamil@gmail.com

**Yrd. Doç. Dr. Uğur SADIOĞLU**  
Hacettepe Üniversitesi  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi  
ugursadioglu@gmail.com

### **Özet**

Bu çalışmanın amacı işlem maliyeti kuramı çerçevesinde devletin gerekliği tartışmasını ele almak ve bu bağlamda güncel kamu yönetimi anlayışlarını değerlendirmektedir. Bu çerçevede ilk olarak işlem maliyeti kuramının temel prensipleri üzerinde durulmuştur. İkinci olarak, devletin gelişimi ve devlet kuramları mutlakiyetçi ve liberal yaklaşımlar çerçevesinde değerlendirilmiş, Marksist yaklaşımda devlete değinilmiştir. Bu kuramlarda devletin rolü, işlem maliyetleriyle ilişkili olarak açıklanmıştır. Ayrıca günümüzde devletin rolleri ve yapısı üzerinde belirleyici olan neo-liberal ideolojide devlet yaklaşımı incelenmiştir. Bu kapsamda, işlem maliyeti teorisi çerçevesinde devletin gerekliğine yönelik tartışmalar; devletin, ekonomik faaliyetlerin gerçekleşmesi sürecindeki görevleri, yapısı ve işleyiş ilkeleri üzerine geliştirilen yeni kamu işletmeciliği gibi yaklaşımlarla açıklanmaya çalışılmıştır. Devletin küçültülmesi ve işlem maliyetlerinin düşürülmesi bakımından öngörülen yeni yönetim anlayışı, hedefleri, yöntemleri ve olası sonuçları bakımından ele alınmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** İşlem Maliyeti Teorisi, Devlet Kuramları, Yeni Kamu İşletmeciliği, Yönetiş Değişim.

### **A Study on the Discussion of the Necessity of State and Contemporary Approaches on Public Administration In Terms of Transaction Cost Theory**

#### **Abstract**

This study aims at explaining the discussion on the necessity of state in the framework of transaction cost theory and evaluating the contemporary approaches on public administration. In this scope, the study focused firstly on the meaning and fundamental principles of transaction cost theory. Secondly, the study evaluated the development of state and state theory from the point of absolutist and liberal approaches and touched upon the place of state in the Marxist approach. Changes in the fundamental roles assigned by these different theories to the state were attempted to be explained in relation to transaction costs. Moreover, state approach of neoliberal ideology -which is determinant on the roles and structure of state today- was addressed as well. In this context, in the light of transaction cost theory, the discussions on the necessity of state were attempted to be explained via different approaches such as new public management which is based on duties, structure and functioning principles of state during performance of economic activities. New administrative understanding suggested to downsize the state and to reduce transaction costs was addressed on the basis of its objectives, methods and possible results.

**Key Words:** Transaction Cost Theory, State Theories, New Public Management, Administrative Change.

**JEL Classification Codes:** H10, H11

### **GİRİŞ**

Tarihsel süreç çeşitli ekonomik, sosyal ve siyasal dinamikler bağlamında tek bir devlet formunun kalıcı olmadığını ve dönemlerin yeni devlet biçimlerini getirdiğini göstermiştir. Yaşanan deneyim devlet kuramlarında zengin içerikler ve tartışmalarla değerlendirilmiş ve belki de ideal olan yapının arayışı farklı bakış açılarıyla sunulmuştur. Uzun zamandır tarih sahnesinde olan ve küreselleşme

süreciyle yaygınlaşan insan haklarına dayalı, demokratik, hukuk devleti ilkesine bağlı ve piyasa ekonomisi unsurlarını içeren anlayışın ihtiyaç duyduğu devlet bürokrasisi yeniden yapılanma sürecinden geçmektedir. Bu yeniden yapılanma sürecinin belirleyici ideolojisi olan neo-liberal anlayış, devleti ve onun tüm kurumsal yükünü olumsuz addetmiş, piyasa etkinliğini merkezine almış ve özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uyarlanmasını desteklemiştir. Bu düşünce sistemi özellikle başta Anglo-Sakson ülkeler coğrafyasında etkili olmuş, Kıta Avrupası ülkeleri ve eski sosyalist ülkelerde kabul görmüştür. Böylelikle piyasanın etkinliği kabulüne dayalı, mümkün olduğunca minimal devleti tercih eden, o da piyasa aksaklıklarını denetleyen ve düzenleyen bir devlet olması; devletin mal ve hizmet üretiminden olabildiğince çekilmesi; geriye kalan düzenleyici ve denetleyici devletin özel sektör işletmesi gibi yönetilmesi ve bunun da yataylaştırılması ve yerelleştirilmesi tercih edilmiştir.

Yönetimsel reform sürecinde devletin küçültülmesi ve piyasanın etkinlik alanının genişlemesi kabulünde ortaya çıkan ve çıkması muhtemel tartışma alanlarında işlem maliyeti teorisi önemli düşünme araçları sunmaktadır. Ne kadar devlet, ne kadar piyasa ya da ne kadar diğer sektör örgütleri “kamusal” mal ve üretim süreçlerinde yer alacaktır? Farklı sektörlerle, yönetim düzeylerine ve yönetim birimlerine dayalı bu eylemsel alanda kurumların birbirlerini ikame edebilmesinde işlem maliyeti değerlendirmesi ne olacaktır? İşlem maliyetini her nitelikteki mal ve hizmet için veya her düzeydeki ve sektördeki yönetim için değerlendirebilmek mümkün müdür? Yeni yönetim yaklaşımlarının yön verdiği yönetimsel reform süreci devletin daha fazla etkinliğini ve piyasanın başarısını amaçlarken ne gibi işlem maliyetlerini beraberinde getirmektedir? Burada dile getirilen sorular düşünsel bir tartışmayı gerektirmektedir. Bu makalede, son yıllarda önemli eleştirilerin muhatabı olan, radikal nitelikteki reform araçları ile yeniden yapılandırılan devletin ve kamu yönetiminin ortaya çıkan görüntüsü yeniden değerlendirilmiş ve geleceğe ilişkin düşünceler paylaşılmıştır.

## 1. İşlem Maliyeti Kuramı

İşlemlerin ekonomik analizi ilk olarak 1934 yılında, John R. Commons tarafından, mal ve hizmetlerin değişim sürecine aracılık eden çeşitli yönetim yapılarının varlığının fark edilmesiyle başlamıştır. İşlem maliyetleri, 1937’de Ronald Coase tarafından “Firmaların Doğası” (*The Nature of Firms*) isimli makalede geliştirilmiştir (Williamson, 1981: 550). Daha sonra bu kuram, Oliver Williamson tarafından işlevsel hale getirilmiştir. İşlem maliyeti kuramında örgütler açık sistem yaklaşımı çerçevesinde, çevrelerindeki diğer örgütlerle etkileşim halinde ve belirli bir sistem içerisinde işleyen yapılar olarak ele alınmıştır (Gibbons, 1999; Scott ve Davis, 2010: 221; Koçel, 2010). Bu yaklaşımın en önemli özelliklerinden biri ekonomik anlayışın örgüt kuramı içerisinde, örneğin örgütün geleneksel sınırlarının yeniden değerlendirilmesi gibi, örgütle ilişkili olarak incelenmesi olmuştur (Robins, 1987). Ekonomi ile örgüt kuramını birleştirmesi nedeniyle işlem maliyeti kuramı “Örgütsel İktisat” olarak da adlandırılmıştır (Koçel, 2010). İşlem maliyeti yaklaşımı ile örgütte verimlilik üzerine odaklanılmış ve işlem maliyetini azaltacak yönetimsel yapının nasıl olması gerektiği üzerinde durulmuştur (Williamson, 1981: 549). İşlem maliyeti yaklaşımıyla örgütün doğasını belirlemek bakımından verimlilik örgütün en temel unsuru olarak algılanmıştır (Ouchi, 1980: 130).

Örgütler, gruplar ya da bireyler üretim süreci içerisinde kolektif bir şekilde, birbirleri ile etkileşim halinde faaliyet gösteren, belirli bir değer üreten yapılar olarak tanımlanmıştır. Bu üretim sürecinde çeşitli değişimler (*exchange*) meydana gelmekte ve çeşitli işlemler (*transactions*) gerçekleştirilmektedir (Ouchi, 1980: 130). Örneğin mal ve hizmet üreten örgütler, kapsamı ve yapısı belirli olan ve herkes için eşit işleyen bir sistem içerisinde faaliyet göstermekte ve üretim sürecinin başlangıcından ürünün satış ve kullanım aşamasına gelene kadar farklı birçok aktörle etkileşimde bulunmaktadır. Ürünün oluşum sürecinde, meydana gelen değişimler, işlem maliyetlerini ortaya çıkartmaktadır (Williamson, 1981: 552). Bu maliyetler piyasada rekabete bağlı olarak değişen mal ve hizmet fiyatlarından bağımsızdır (Robins, 1987). Üretim sürecinde gerçekleştirilen işlemlerin temel amacı, faaliyet sürecindeki ilişkileri belirli bir sistem içerisinde, bu sisteme uygun olarak düzenlemek, faaliyetleri birbirleriyle uyumlu hale getirmek ve çatışmaları gidermektir. Bu işlevleri ile değişim (*exchange*) sürecinde yapılan işlemler, süreci standartlaştırmakta ve güvenilir kılmaktadır.

Herhangi bir aktör için belirli bir sistemde, örneğin bir firma için piyasada, bir vatandaş için kamusal hayatta faaliyet gerçekleştirme sürecini güvenilir ve belirli kılmaya olgusunu Williamson (Scott ve Davis, 2007) sözleşme örneği ile açıklamıştır. Buna göre, sözleşme “neredeyse her çeşit örgüt, bireyler ve gruplar arasında sürekli gerçekleştirilen her çeşit ilişki için bir ana çerçeve ya da sistem oluşturmak” için yapılan anlaşma olarak açıklanmıştır<sup>1</sup>. En genel ifadeyle, farklı aktörlerin faaliyetlerini koruma altına alan bu sözleşmenin maliyeti “işlem maliyeti”, yani faaliyette bulunmak için var olan sistemin işleyiş maliyetleri olarak ifade edilmiştir (Ouchi, 1980). Bu maliyetler, faaliyet ve değişim sürecinde gerçekleştirilen “planlama, uyum sürecini geliştirme, iş sürecini denetleme” maliyetleri olarak açıklanmıştır (Williamson, 1981). Maliyeti oluşturan işlemler de şu şekilde sınıflandırılmıştır:

- “Değişime konu olan girdi ve çıktı ile ilgili bilgi toplanması ve işlenmesi”;
- “Teklif hazırlama, görüşme ve pazarlık süreciyle ilgili maliyetler”;
- “Sözleşme uygulama maliyetleri, izleme ve denetleme faaliyetleri”
- “Lobi faaliyetleri maliyetleridir” (Koçel, 2010: 357-58).

Bu maliyetler bir hizmet ya da bir ürüne ait maliyetler değil, bir ürün ya da hizmeti alma sürecinde, değişim aşamasında ortaya çıkan ve ürünün veya hizmetin maliyetine eklenen maliyetlerdir. Örneğin bankadan kredi çekme işlemi için yapılan masraflar, yaptığımız işlemin işlem maliyetini oluşturmaktadır. Bir başka firmadan alınan mal veya hizmetin denetimi, ya da örgüt içi faaliyetlerin denetimi için yapılan masraf bu mal veya hizmetin üzerine eklenen işlem maliyetidir. İşlem maliyetleri temel olarak kendi içerisinde iki çeşittir. Bunlardan ilki, piyasadaki faaliyetler nedeniyle ortaya çıkan işlem maliyetleridir. Bunlar piyasa içi işlem maliyetleri olarak ifade edilirken, örgütün kendi içerisinde gerçekleştirdiği işlemde kaynaklanan maliyetler ise piyasa dışı işlem maliyetleri olarak nitelendirilmektedir.

Koçel’in (2010: 357-58) de belirttiği gibi, işlem maliyeti “bir işletmenin bir ürünü veya bir hizmeti dışarıdan, başka bir üreticiden almak yerine neden kendi bünyesinde üretir veya kendi bünyesinde üretirken neden bundan vazgeçerek bu ürün veya hizmeti dışarıdan almaya başlar sorusuna” odaklanmaktadır. Bu çerçevede işlem maliyeti açısından iki eğilim söz konusudur. Bunlardan ilki hiyerarşik örgütlenmeyi savunan eğilim; diğeri ise, işlemlerin piyasaya bırakılmasını daha verimli bulan eğilimdir (Geyskens ve diğ., 2006). Bu iki yaklaşım da işlem maliyetlerinin temel boyutları çerçevesinde değerlendirilmektedir. İşlem maliyetinin temel boyutları, “belirsizlik, işlemin sıklığı ve varlık özgüllüğü”nden oluşmaktadır (Williamson, 1981). Bu faktörler işlem maliyetlerinin oluşmasında belirleyicidir.

Birinci olarak işlem maliyeti bakımından örgütün biçimini etkileyen *belirsizlik* boyutu, çevresel ve davranışsal belirsizlik olarak açıklanmaktadır. Belirsizliğin en temel sonucu ise uyum sorunudur ve özellikle hiyerarşik yönetim için işlem maliyetini artırırken, örgütlerin de daha esnek bir yapıya kaymasına neden olmaktadır.

İkinci olarak *işlem sıklığı* boyutu, hangi işlemlerin tekrarlandığıyla ilgilidir ve işlem sıklığının genellikle örgütlerin hiyerarşik yönetim uygulamalarını teşvik ettiği belirtilmektedir. Kurumlardaki belirli bir işlemler bütünüün tekrarlanması uzmanlaşmayı ve iş bölümünü gerektirdiği için klasik anlayış çerçevesinde bürokrasiyi besleyen en önemli unsurdur. Bu durum hem özel sektör, hem de kamu sektörü örgütleri için geçerlidir. Özellikle örgütlerin personel yönetimi ve finansal yönetiminde değişmeyen olgu tekrarlayan işlemlerdir.

---

<sup>1</sup>Sözleşmenin örneği ise Hobbes’un devlet kuramında yer alan toplumsal sözleşmeye dayandırılmıştır (Scott ve Davis, 2007). Hobbes’a (1985) göre devlet, doğa durumundaki savaş ve güvensizlik ortamından insanları kurtaran bir sözleşmenin ürünüdür. Bu sözleşme ile insanlar egemenlik hakkını güvenli yaşamı sağlayacak olan Leviathan’a bırakmıştır.

Son olarak bu boyutlar içerisinde en çok üzerinde durulan *varlık özgüllüğü* (*asset specificity*), herhangi bir yatırımdan ziyade, özel bir işlemi ortaya çıkararak özgül bir yatırıma işaret etmektedir (Geyskens ve diğ., 2006: 521). Özgül olmayan bir ürün piyasadaki farklı alıcılardan temin edilebilirken, varlık özgüllüğünde piyasa yeterli olmamakta ya da taşıdığı yüksek riskler nedeniyle işlem maliyetlerini arttırmaktadır. Eğer ürün piyasada farklı üreticilerden temin edilebiliyorsa üretim yerine piyasadaki alınması tercih edilmektedir. Diğer taraftan eğer talep edilen mal özgül bir mal ise piyasanın etkinliği azalmakta ve malı talep eden ve malı üreten firmalar arasında karşılıklı bir bağımlılık ortaya çıkmaktadır. Bu durumda ise işlem maliyetleri, iki firma arasında yapılan çeşitli sözleşmelere paralel olarak artmaktadır (Williamson, 1981).

Bu durumda çıkan sonuç, üretilen bir malın, sunulan bir hizmetin ya da yatırımın özgüllüğü, faaliyet sürecinde geleceğe yönelik belirsizlikler, ilgili mal ve hizmetlerin üretimindeki işlem sıklığı ve uyum sorunları o mal veya hizmetin gerçekleştirilmesinde ortaya çıkan maliyetleri arttırmaktadır. Faaliyet sürecini güvenilir kılmaya nedeniyle çeşitli sözleşmelere gerek duyulmakta ve bu sürece paralel olarak işlem maliyetleri de yükselmektedir. Bu tip durumlarda örgütler genellikle dikey bütünleşme yoluna gitmektedir (Poppo ve Zenger, 2002). Bu tarz bütünleşme, bütünleşen örgütlerde piyasaya oranla hiyerarşik kontrolün ve otorite ilişkilerinin daha fazla artmasına neden olmaktadır. Bu durum ise, açık sistemde örgütün esnekliği bakımından olumsuz görünmekle birlikte, karar kontrol gücünü artırması bakımından önemli bir avantaj olarak değerlendirilmektedir (Heide, 1994). Ancak zamanla hiyerarşik yönetimin sürekliliğinin de daha yüksek maliyetlere neden olabileceği belirtilmektedir (Robins, 1987).

İşlem maliyetlerindeki artış, üretim sürecindeki örgütü iki tip kararla karşı karşıya bırakmaktadır. Bu karar “yap” ya da “satın al” (“*make*” or “*buy*”) kararı şeklinde açıklanmaktadır (Walker ve Weber, 1984). Walker ve Weber (1984), bu karar aşamasında varlık özgüllüğü nedeniyle artan işlem maliyetinin yanı sıra, belirsizliğin de varlık özgüllüğünden bağımsız olarak işlem maliyetleri üzerinde etkili olduğunu belirtmektedir. Buna göre belirsizliklerin artması durumunun, örgütü kendi içinde üretim kararına yönelttiği; üretim maliyetlerindeki artışın ise eğer piyasada rekabet şartları mevcutsa firmayı mal ya da hizmeti satın almaya yönelttiği ifade edilmektedir.

İşlem maliyeti kuramı çerçevesinde, işlem maliyetlerinin düşürülmesi hedeflenmekte ve bu doğrultuda piyasa ve hiyerarşik yönetim (*governance*) ikilemi üzerine odaklanılmaktadır. İşlem maliyetleri, verimliliği düşürdüğü gerekçesiyle piyasa başarısızlıklarının temel nedeni olarak görülse de, değişim sürecinde ihtiyaç duyulan düzenleme, uyum ve güvenlik ihtiyacı nedeniyle piyasa faaliyetleri için vazgeçilmez bir gereklilik olarak da görülmektedir. İşlem maliyetlerinin nasıl düşürüleceği noktasında, bürokrasinin daha etkin ve verimli hale getirilmesi, bazı işlemlerin ortadan kaldırılması, bazılarının piyasaya bırakılması ya da işlem maliyetlerini düşürecek farklı yolların bulunması önem kazanmıştır<sup>2</sup>. Ancak, belirli işlemlerin piyasaya bırakılması mümkün değildir. Bunun nedeni piyasanın fırsatçılık, belirsizlik ve varlık özgüllüğü gibi nedenlerle başarısız olma olasılığıdır (Baumol, 1986). Ayrıca bazı işlemler varlık özgüllüğü nedeniyle hiyerarşik örgütlenmeyi yani bürokratik mekanizmaları gerekli kılmaktadır (Ouchi, 1980: 138). Bürokratik mekanizmanın piyasa üzerinde fırsatçılığı azaltmak ve taraflar arasında güveni arttırmak gibi işlevlere sahip olduğu belirtilmektedir. Ancak, değişim (*exchange*) sürecinde bürokratik mekanizmaların işletilmesi de daha fazla maliyete neden olabilmektedir (Ouchi, 1980). Bu iki yol dışında, işlem maliyetlerini düşürmenin bir diğer yolu “ilişkisel yönetim” olarak açıklanmıştır (Heide, 1994). Buna göre, işlemleri yalnızca resmi sözleşmelerle değil, sosyal ilişkiler içerisinde yaptırımları olan, belirli sosyal normlara dayandırarak gerçekleştirmek de mümkün görünmektedir (Poppo ve Zenger, 2002). Ouchi’nin (1980: 139) de vurguladığı gibi, uygun şartlarda geleneksel olarak bireyler arasında paylaşılan ortak normlara

<sup>2</sup> Bu noktada Ouchi, işlem maliyetlerini azaltan normatif etkenlerden söz etmektedir. İşlemler üçüncü bir yoldan, örgütün üyeleri tarafından kendiliğinden gerçekleştirilmektedir. Burada Japon kültürü örneğinden giden düşünürlere değinilmektedir. Örneğin performans bakımından eğer sosyal değerler örgüt üyelerinin amaçları ile örgütün amaçlarını birleştiriyorsa, bu çalışanların uzun süreçlerle eğitilmesine ve örgüt içinde yeniden sosyalleştirilmesine gerek olmadığını belirtmektedir. Bu çalışanların performanslarını doğrudan denetlemek ya da kontrol etmek de gerekmemektedir. Çünkü çalışanlar doğal olarak firma için en iyi olanı yapmaya çalışmaktadır (Ouchi, 1980: 132).

dayanan (modern öncesi veya modern topluluklar) klan tipi mekanizmaların da işlem maliyetlerini düşürebileceği ileri sürülmektedir.

Piyasa – yönetim/yönetişim ikilemi bağlamında işlem maliyetlerinin azaltılması her türlü örgütsel çalışmanın hedefi olabilir. Ancak, gerek piyasada gerekse de bürokratik örgütlerde mal ve hizmet üretim süreçlerinin gerçekleşmesinde elzem işlemler vardır. İşlemlerin sayısının azaltılması bir tarafta akılda tutulurken, diğer tarafta sosyal, ekonomik, siyasal ve yönetsel alanda var olan “belirsizlik, işlem sıklığı ve işlem özgüllüğü” sebepleriyle belirli işlem maliyetlerine katlanmak hali hazırda kaçınılmaz görünmektedir. Bu çerçevede, yoğun yönetsel reform tartışmalarının yapıldığı günümüzde devlet formlarının ve bunların bürokratik aygıtlarının faaliyetleri bu tartışmalar etrafında ilerleyen bölümlerde ele alınmıştır.

## **2. Devlet ve Devlet Kuramlarının Gelişimi**

Farklı devlet kuramları bakımından işlem maliyetine yönelik yaklaşımlara geçmeden önce devletin açıklanmasında ve devletin nasıl olması gerektiğine ilişkin bazı temel yaklaşımlara değinmekte fayda vardır. Bir devletin temel şartı şu şekilde ifade edilmiştir: “Ortada bir devlet olabilmesi için, siyasal iktidara belirli yetkiler verilmiş olması ve bu siyasal iktidarın bir takım kurallar, roller, kaynaklar gibi belirli amaçlar doğrultusunda tasarlanmış, ... , çıkar ve amaçlara hizmet eden düzenlemeler aracılığıyla uygulanması gerekmektedir” (Poggi, 2011: 27). Bu açıklamaya göre, devlet her şeyden önce çok yönlü (*complex*) bir örgütü ifade etmektedir. Devletin bu özelliği, belirli amaçlar doğrultusunda kurumsallaşma sürecini gerektirmektedir. Kurumsallaşma birçok ilişki, makam ve organı kendi içerisinde toplayan örgüt olan devlette en yoğun şekilde yer almaktadır. Modern devletlerin sahip olduğu siyasal iktidarın ve dolayısıyla bu kurumsallaşma sürecinin temellerine bakıldığında bu örgütün “güvenliği ve düzeni sağlama” amacının ön plana çıktığı belirtilmektedir. Tilly (1985), modern devletin oluşumu ile güç kullanma tekeline sahip olma arasındaki ilişkiyi, devlet kurma ve savaş yapma arasındaki ilişki üzerinden açıklamıştır. Buna göre, devletin sahip olduğu egemenlik gücünün kaynağı, onun güvenliği sağlama işlevine dayanmaktadır. Bu açıklamaya göre, devlet ticaretin güvenli bir şekilde gerçekleştirilmesini sağladığı; tüccarlara, düşmanlarına ve rakiplerine karşı koruyuculuk yapabildiği ölçüde vergi toplayabilmektedir. Vergi toplama gücü onun askeri gücünü yani koruma gücünü geliştirmiş ve devlet giderek kurumsallaşmış ve güçlenmiştir. Devletin giderek kurumsallaşması, ulus devlet olarak bütünleşme ve belirli bir otoriter yapının oluşması ticaretin gelişmesi için gerekli olan adalet sistemi, güvenlik, ulaşım ve iletişim gibi altyapıların oluşmasında da etkili olmuştur (Spruyt, 2002). Bu açıklamalara göre en kısa ifadeyle, işlem maliyetlerinin temeli bakımından devletin konumu, ticaretin düzenlenmesine dayanmakta, bu düzenlemelerin ise belirli maliyetleri gerektireceği sonucu ortaya çıkmaktadır. Yani işlem maliyetlerinin temelinde devletin egemen konumuna dayanarak sağlamış olduğu sosyal, siyasal ve ekonomik düzen ve bu düzenin devamlılığının garantisi yer almaktadır.

İşlem maliyetleri ve devletin gerekliliğini değerlendirirken devletin ne olduğu ve nasıl olması gerektiğine ilişkin üç temel yaklaşımın belirleyiciliğinden söz edilebilir. Bu yaklaşımlar mutlak devlet, liberal devlet ve Marksizm ile anarşizm ideolojileri çerçevesinde geliştirilen devlete yönelik eleştirel yaklaşımlardan meydana gelmektedir.

İlk olarak, devleti mutlak güç olarak açıklayan yaklaşıma göre devlet, bireylerin güvenliklerini sağlamak bakımından tek meşru güç olarak ifade edilmektedir. Bu yaklaşım 16. yüzyılda feodalizmin güç kaybettiği ve merkezi otoritenin güçlendiği dönemde gelişmiştir. Bu devlet biçiminde vatandaşlar bütün haklarını ve yetkilerini merkezi bir güce sözleşme ile devretmektedir. Bu devlet biçimi mutlakiyetçi devlet olarak adlandırılmakta ve toplumdaki bütün faaliyetler merkezîyetçi bir anlayış çerçevesinde devletin kapsamı içerisinde gerçekleşmektedir. Hobbes (1985) mutlak devleti, *Leviathan* olarak ifade edilen, insanların bencillikleri ve kıskançlıkları nedeniyle girdikleri savaş durumundan onları kurtarması beklenen bir canavar olarak tasvir etmiştir. Hobbes’a (1985: 81) göre, bu devlet bireylerin tamamını kapsamaktadır. Temel görevi ise onların ekonomik ilişkilerini düzenlemek, toplumsal güvenliğini sağlamak ve adalet düzenini oluşturmaktır. Bu bakımdan devlet, toplumsal

ilişkilerin tamamının düzenlenmesi için var olan, meşruiyetini doğa durumunun kaçınılmaz şartlarından alan bir egemen iradeye dayanmaktadır.

17. ve 18. yüzyılda, İngiltere’de ve Fransa’da burjuvazinin gelişimi, devletin mutlak biçiminin değişmesinde, devletin anayasal bir çerçeve kazanmasında ve devlet toplum bütünlüğünün ortadan kalmasında etkili olmuştur. Gelişen ticaret gücü, devletin ekonomik alandaki belirleyiciliğini kısıtlamaya başlamış ve bireylerin ticari faaliyetlerini özgürce gerçekleştirdikleri alan olarak ifade edilen sivil toplum alanı gelişmiştir. Âdem-i merkeziyetçi yapı içerisinde piyasa ilişkilerinin kendi kendine gerçekleşip gerçekleşemeyeceği tartışması önem kazanmıştır. Bu dönemde John Locke, devleti toplum sözleşmesinin bir sonucu olarak açıklamış, devletin sahip olduğu siyasal iktidarı mülkiyetin korunması için var olan, mülkiyete yönelik saldırılara karşı yaptırım oluşturan yasalar yapan ve toplumun gücünü kamu yararı adına kullandığı sürece meşru olan bir iktidar biçimi ile açıklamıştır (Locke, 2002; 2004; Cohen, 1992). Locke’un devlet kuramında devlet toplumsal alanda meydana gelen ilişkileri düzenlememektedir. Yalnızca gerekli olan adalet sistemini işletmektedir. Locke’ta kapsayıcı devlet yerine yalnızca belirli güvenceler sağlayan sınırlı bir devlet anlayışı bulunmaktadır. Bu durumu işlem maliyetleri açısından devletin gerçekleştirdiği işlemlerin sınırlandırılması olarak açıklamak mümkün görünmektedir.

Modern ulus devletler, temel olarak liberal devlet modeline göre biçimlenmiştir. Liberal kuram içerisinde genel olarak iki temel ayrım olduğunu söylemek mümkündür. Bunlardan ilki Locke’un fikirlerinden beslenen klasik liberalizm çizgisidir. Bu çizgiden ilerleyen yaklaşımlar, negatif özgürlükler üzerinde odaklanmış ve devleti yalnızca mülkiyet haklarını korumakla, adalet ve güvenlik faaliyetleriyle yükümlü tutmuşlardır (Gül, 2004). İkinci çizgi ise J. Stuart Mill’den etkilenmiştir. Mill klasik yaklaşımdan farklı olarak insanlara kendi kapasitelerini gerçekleştirebilecekleri pozitif özgürlüklerin sağlanması gerektiğini vurgulamıştır. Mill’in bulunduğu çizgide yer alan düşünürler pozitif özgürlükleri de savunarak belirli alanlarda devletin sınırlı müdahalesini kabul etmişlerdir. 20. yüzyılın başında bu düşünce akımlarının takipçileri, pozitif özgürlükleri benimseyen kesim, sosyal liberaller olarak adlandırılmıştır. Bu kesimin sosyal demokrasiyle pozitif özgürlüklere yaptıkları vurgu bakımından ortak özellikler taşıdığını söylemek mümkündür. Diğer taraftan 20. yüzyılın sonuna gelinirken refah devletinin kriziyle, neo-liberalizm gelişmiş ve bu günümüze kadar devletin nasıl olması gerektiği konusundaki bilgiyi üreten hâkim yaklaşım haline gelmiştir.

Marksist yaklaşımda devletin nasıl olması gerektiği sorusuyla ilgilenilmemiştir. Marksizm’de, devlet ve bürokrasi gereksiz maliyetler olarak açıklanmıştır (Leblebici, 2008). Devlet, emek-sermaye çelişmesini ve sömürü ilişkilerini güçlendiren bir yapı olarak eleştirilmiştir. Marksist ve anarşist yaklaşımlarda siyasal iktidarın genişlediği ölçüde, topluma yabancılaştığı, büyüdükçe “kendi imtiyazlarını büyütme için bir araç haline geleceği” belirtilmiştir (Poggi, 2011: 113). Ancak Marksist yaklaşımın 20. yüzyıldaki kuramcıları, devleti toplumla ilişkili olacak şekilde yeniden yorumlamışlardır. Sosyalizm ve sosyal demokrasi gibi siyasi ideolojilerde devlete özellikle refah yaratmak görevi gibi müdahaleci bir rol yüklendiği görülmektedir. Sosyal demokrasi ve refah devleti anlayışı, Birinci Dünya Savaşı ve İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra, bu savaşların yıkımından etkilenen ülkelerde kamu hizmetlerinin ve kamu harcamalarının artmasına neden olmuştur. Bu durum ise sosyal refah devletinin etkinlik alanının genişlemesinde etkili olmuştur. Bu durum aynı zamanda işlem maliyetlerinin artması olarak da anlaşılabilir. Ancak, 1970’li yıllarda ortaya çıkan ekonomik ve toplumsal krizler, devletler üzerinde oluşan mali, toplumsal ve siyasal baskılar sosyal refah devletinin ve sosyal demokrasinin sorgulanmasını beraberinde getirmiştir (Özkazanç, 2007; Barry, 1989).

Modern devletin gelişim sürecinde en belirgin değişim, devletin yönetsel alan içinde sınırlanarak yönetim sürecinin rasyonelleştirilmesi olmuştur. Bu süreçte, üretim ve ticaretin giderek çeşitlendiği, uzmanlaştığı ve kurumsallaştığı, kendine özgü bir işleyişi olan piyasanın geliştiği görülmektedir (Poggi, 2011). Bu çerçevede artan kamu harcamalarına karşı devlet işlem maliyetlerine temel oluşturan “1) uluslararası ilişkilerin düzenlenmesi, 2) toplumdaki bireyler veya kolektif birimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, 3) siyasal idari sistemin ihtiyaçları için gerekli kaynakların sağlanması 4) kolektif ihtiyaçları karşılamak amacıyla hizmet arzı, 5) toplumsal eşitlik, kamu sağlığı ve daha iyi hedefler doğrultusunda toplumsal gelişmeyi yönlendirmek” (Poggi, 2011: 149) gibi ekonomik alandaki üretim ve mübadele etkinliklerinden uzaklaşmış, bunun yerine bu işlemleri farklı

aktörlere bırakarak bu alanı yasalar yoluyla düzenleyen bir aktör konumuna gelmiştir. Modern devletin 20. yüzyıl içerisinde “sosyal devlet” olma idealiyle üstlendiği çeşitli kamu hizmeti alanlarından çekilme süreci yönetimlerin işlevlerini, yönetim süreçlerini, ilişkilerini ve hizmet oluşturma-sunma süreçlerindeki aktörleri çeşitlenmiştir. Günümüzde devlet artık somut mal veya hizmetlerden ziyade, düzenleme, denetleme ve rehberlik etme rolü ile meşruiyetini sürdürmektedir. Bu yeni meşruiyet alanları yeni işlemler ve yeni maliyetleri beraberinde getirmiştir. İşlevleri değişen devletin güç kaybettiği ve küçüldüğü düşünülse de, diğer taraftan devletin yeni alanlarda yeni roller üstlenerek iktidarını yatay olarak genişlettiği ve koruduğu söylenebilir. Bu yeni görüntü modern devletin “hiyerarşik merkezîyetçilik”ten “yatay merkezîyetçilik”e yöneldiğini göstermektedir.

### **3. İşlem Maliyeti Kuramı Çerçevesinde Devlet Teorilerine Genel Bir Bakış ve Devletin Gerekliliği Tartışması**

Farklı devlet teorileri kapsamında işlem maliyetleri değerlendirildiğinde, hangi işlemlerin devlet ve onun bürokratik mekanizmaları tarafından gerçekleştirileceği, bu süreçte işlem maliyetlerini düşürecek aygıtların neler olduğu ve örgütsel verimliliğin nasıl sağlanacağı üzerine odaklanılmaktadır<sup>3</sup>. Bu çerçevede, ekonomik, toplumsal ve siyasal ilişkiler kapsamında ortaya çıkan işlemlerden doğan maliyetler göz önünde bulundurularak, devletin bu faaliyetleri nasıl düzenlemesi gerektiği ve belirli faaliyetlerin hangi aktörler tarafından gerçekleştirileceği sorusu önem kazanmaktadır. Günümüzde, devletin etki alanına ilişkin hâkim yaklaşım refah devletinin krizi sonrasında egemen olan neo-liberalizme dayanan yönetsel yaklaşımlar olmuştur.

Neo-liberalizm, Hayek ve Nozick’in temellendirdiği, İngiltere’de ve ABD’de Thatcher ve Reagan’ın ekonomi politikalarında belirleyici rol oynayan, “devletin küçültülmesi ve serbest piyasa içinde zamanla tamamen ortadan kaldırılması” fikrine dayanmaktadır (Berktaş, 2007). Bu yaklaşımda temel olarak devletin piyasayı düzenleyici yapısı ortadan kaldırılarak, piyasa kendi işleyiş mekanizmasına bırakılmaktadır. Bu süreçte belirli hizmetler piyasalaştırılmakla birlikte, devletin de piyasa ilkeleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesi söz konusudur (Ömürganülşen, 2003). Bu süreci Güler (2005), piyasa devletinin oluşturulması sürecinde, sanayi toplumunun “yasal ussal bürokrasisinin” tasfiye edilmesi ve onun yerine “üretken ussal bürokrasinin” oluşturulması ile açıklamaktadır. Buna göre, hukuksal düzenlemeler ve mevzuata uygunluk gibi ilkelerden uzaklaşarak bürokrasinin yasal boyutu ortadan kaldırılmış, yerine “sonuçlara yönelmiş yapı” ile “üretken bürokrasi” inşa edilmiştir. Bu sistemde, “yeni tip bürokrasinin, hukuka uygunluk gibi ilkeler ile sermayenin hızını kesmekten uzaklaşmış olacağı” ve bu yapıda bürokrasinin temel işleyiş mekanizmasının kâr ve rekabet ilkelerine göre şekilleneceği belirtilmiştir (Güler, 2005).

Neo-liberal ideolojinin, yönetsel alandaki yansıması Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımı olarak ifade edilen yeni yönetim anlayışı olmuştur. Buna göre, kamusal mal ve hizmet üretim sürecindeki aktörlerin başarısızlıklarının nedeni olarak görülen Weberyen geleneksel yönetim modelinin bir eleştirisi yapılmıştır (Ömürganülşen, 2003: 14). Kamusal mal ve hizmet üretim sürecindeki aktörlerin başarısızlıklarının temelinde piyasa başarısızlıklarına yönelik olarak devlet müdahalesinin olduğu belirtilmektedir (Tosun, 2007). Kamu Yararı Teorisinde, devlete piyasa başarısızlıklarının kamu yararı adına düzeltilmesi görevi verilmektedir (Berkman, 2005: 24). Piyasa başarısızlığı durumunda devletin çeşitli düzenlemeler yoluyla müdahalesinin etkin kaynak dağılımını geliştirmeyi hedeflediği ancak bu müdahalenin beklenen sonuçları vermediği belirtilmiştir (Hertog, 1999). Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) anlayışının gelişmesinde kamusal başarısızlıkların etkisi ön plana çıkmaktadır. Bunlar, maliyet ve fayda arasında bağlantı olmaması (kaynak tahsisinde etkinsizlik), kurumların hedeflerinin olmaması veya hedeflerinin iktisadi olmaması (kamu firmalarının yöneticilerinin verimlilik yerine kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmeleri), türevsel dışsallıklar şeklinde açıklanmıştır (Tosun, 2007: 82). Buna göre, bir sorunun çözümü için yapılan kamu müdahalesi daha büyük bir soruna neden

<sup>3</sup> İşlem maliyetlerinin kaynakları yeniden hatırlanacak olursa bunlar, örgütün faaliyeti sürecinde ortaya çıkan: araştırma, bilgi toplama ve bilginin işlenmesi, teklif hazırlama, görüşme ve pazarlık süreciyle ilgili maliyetler, sözleşme uygulama maliyetleri, yükümlülük maliyetleri, izleme ve denetleme faaliyetleri, tasfiye, güvence, kontrol ve uyum maliyetleridir.

olabilir. Örneğin, eğitim alanında piyasanın talebinin üzerinde öğrenci yetiştirme politikası birçok eğitilmiş kişinin işsiz kalmasına neden olabilecektir.

YKİ yaklaşımının temel unsurları, “piyasa türü eğilimlerin devlete enjekte edilmesi”, “büyük idarelerin küçültülmesi”, “kamu hizmetlerinin sunumunda rekabet artırıcı piyasa benzeri çözümler”, “faaliyetlerin mümkün olduğu kadar özel sektör tarafından yerine getirilmesi”, “hizmet kalitesinin iyileştirilmesi”, “devletin personel rejimine performans artırıcı mekanizmalar yerleştirilmesi”, “teknoloji kullanımının yaygınlaştırılması” şeklinde açıklanmıştır (Tosun, 2007: 76). Bu sayede devlet faaliyetlerinin etkinleştirilerek işlem maliyetlerinin düşürülmesi hedeflenmiştir. Devlet faaliyetlerinin piyasalaştırılması ve kendi içinde piyasa ilkelerine göre yeniden düzenlenmesi, devletin ekonomik olarak faaliyet göstermesi sürecinin gelişmesi olarak ifade edilmiştir. Ekonomi ve işletmecilik unsurlarından oluşan YKİ yaklaşımı temelde kamusal faaliyet alanını daraltmakta, aynı zamanda kamunun faaliyet alanında da verimlilik ilkelerini geçerli kılmayı amaçlamaktadır. Bu yaklaşım “yeni kurumsal ekonomi” alanında “kamu tercihi”, “işlem maliyeti” gibi teorilerle; işletmecilik alanında ise, “bürokrasi ötesi yönetim” ve “girişimci devlet” gibi yaklaşımlarla, kamu sektöründe yönetim ve kaynak kullanımındaki mevcut durumu geliştirmeyi hedeflemektedir (Ömürganülşen, 2003: 8; Tosun, 2007: 76; Aktan, 2000; Çoban, 2003). Performans yönetimi, toplam kalite ve iyi yönetim bu anlayışın uygulama yöntemleri olarak ifade edilmiştir (Tosun, 2007: 82). Burada sayılan yeni kamu yönetimi yaklaşımları ve onların getirdiği yönetsel reform süreciyle kamu sektörü ve özel sektör arasındaki sınırlar belirsizleşmiştir (Pollitt, 2003: 19-20).

Bu yöntemler çerçevesinde ortaya konulan hedefler şunlar olmuştur: Kamu sektöründe tecrübeye dayalı profesyonel yönetim anlayışının geliştirilmesi, yani kurumun üst düzey yönetici tarafından denetlenmesi ve böylelikle hesap-verilebilirliğin artırılması (Tosun, 2007: 83). Ayrıca bağımsız düzenleyici ve denetleyici kuruluşlarının geliştirilmesi ve bağımsız idari otoritelerin oluşturulması yoluyla denetleme yetkisinin bağımsız kurumlara devri öngörülmüştür (Karakaş, 2008: 103). YKİ yaklaşımı temelli yönetsel reformla “kurumun açıkça tanımlanmış standartlarının ve performans ölçütlerinin oluşturulması; üretilen çıktılar üzerinde kontrolün sağlanması ve merkezi yönetim yerine kişisel yönetim anlayışının geliştirilmesi; kamu sektöründeki birimlerin birbirinden ayrılması ve kamu sektörünün hem kamu sektöründen hem de kamu dışından sözleşme ile hizmetleri yerine getirebilmeleri; kamu sektöründe rekabetin artırılması yani kamu ihale ve sözleşmelerle iş yaptırılabilen olanaklarının artırılarak maliyetlerin düşürülmesi; özel sektöre benzer bir yönetim anlayışının kamu sektöründe uygulanması ve böylelikle kiralama esneklik, halkla ilişkiler gibi anlayışların geliştirilmesi; kaynak kullanımında israfın önlenmesi; maliyetlerin azaltılması; iş disiplininin sağlanması ve sendikal taleplere karşı çıkılması ve iş yapanların kanunlara uyum maliyetlerinin azaltılması” (Tosun, 2007: 83) gibi politikalar uygulamaya sokulmuştur.

İşlem maliyetleri açısından değerlendirildiğinde, üretilen hizmetin özgüllüğü bu hizmetin sunumunda bütünselleşme ve hiyerarşiye yol açmaktadır. Özgül olmayan bir hizmet piyasada farklı alıcılardan temin edilebilirken, bazı hizmetlerin bu şekilde temini mümkün değildir. Yatırım maliyeti çok yüksek olan ulaştırma ve iletişim alanındaki faaliyetleri ilk aşamada piyasadaki sağlamak da mümkün değildir. Adalet ve yargı, ulusal güvenlik, savunma, kolluk, mali yönetim vb. kamusal hizmetleri de piyasaya devretmek mümkün görünmemektedir. Yani bu tip hizmetlerde devletin gerekli olduğu görülmektedir. Diğer taraftan, Tosun’un (2007: 85) belirttiği gibi, araç muayenelerinin piyasa tarafından gerçekleştirilmesi mümkündür. Ancak bu noktada da devlet denetiminin önemli olduğu belirtilmektedir. Bu gibi hizmetlerde, işlem maliyetleri açısından da bir çözüm olarak ileri sürülen ilişkisel yönetim yaklaşımına başvurularak, kamu ve özel firmalar arasında bir işbirliği yoluna da gidilebileceği belirtilmektedir. Kamu yönetiminin merkezileştirilmesi, yönetim birimleri ve çalışanlar üzerinde daha az hiyerarşik kontrolü, hizmetlerin sözleşme usulü ile dışarıdan sağlanmasını ve piyasa ilişkilerinin öne geçmesini öngören reform sürecinin yozlaşma ve/veya yolsuzluk riskini arttırdığı yönünde eleştiriler vardır (Maravic, 2007: 443-444).

YKİ yaklaşımı temelli reformlar her ne kadar işlem maliyetlerini düşürmek ve örgütsel verimliliği arttırmak hedefine sahip olsa da, bu amaç doğrultusunda geliştirilen ilkelerin hayata geçirilmesi sürecinin de yeni işlem maliyetlerine yol açacağı vurgulanmıştır. Buna göre, stratejik plan, performans esaslı bütçe, performans göstergeleri, değerlendirme süreçleri vb. uygulamaların çeşitli maliyetler



doğuracağı ve kendi çevresinde yeni bir bürokrasi oluşturacağı belirtilmektedir (Kuhlmann ve diğ., 2008). Tosun (2007: 90) bu durumu, “performans göstergelerinin oluşturulması kurumun söz konusu hedeflere ulaşip ulaşmadığının denetlenmesi sorununu ya da hedeflere ulaşmak için tanımlanan süreçlerin denetlenmesi sorununu beraberinde getirecektir” şeklinde açıklamıştır. Kamu kurumlarının bu süreçteki personele ilişkin eğitim ihtiyacı, performans göstergelerinin yaratacağı sorunlar/belirsizlikler (sağlıkta hasta muayene sayısı ve sağlığın kalitesizleşmesi) gibi nedenlerle “piyasa dışı işlem maliyetlerini arttıracığı” belirtilmiştir (Tosun, 2007: 91). Ayrıca, YKİ yaklaşımının işlevsel hale gelebilmesi için gerekli olan yatay örgütlenme modelinin oluşturulmasının da önemli bir maliyet yaratacağı belirtilmiştir: “...kamu kurumu niteliğindeki kurumların yatay biçimde örgütlenmeleri, sözleşmeli personel istihdam edebilmeleri, personelin işine son verilebilme...” gibi düzenlemelerin işlem maliyetlerini arttıracığı vurgulanmıştır (Tosun, 2007: 91). İşlem maliyetlerine yönelik temel eleştirilerden diğeri, sosyal koşulların da rasyonel karar sürecinde etkili olduğudur. Bu çerçevede, kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde sosyal ihtiyaçların göz önünde bulundurulması gerekliliği vurgulanmaktadır. Örneğin, Yeni Kamu Hizmeti (YKH) yaklaşımına göre, devletin ve kamu hizmetlerinin verimliliği azaltan ek maliyetler olarak görülmemesi, bunların kamusal değerleri ve düzeni koruyan, üretim, mübadele ve tüketim süreçlerini uyumlu ve güvenilir hale getiren faaliyetler olduğu ve hiçbir zaman vatandaşın müşteri yerine konulmayacağı görüşü bunlardan birisidir (Genç, 2010). YKH'nin temel sloganı “müşterilere değil, vatandaşlara hizmet etmek” şeklindedir (Denhardt ve Denhardt, 2007: 3).

YKİ yaklaşımı gibi neo-liberal dönemde devlet reformunda belirleyici olan ve aslında ilgi çeken ve öykünülen yönetsel reformlarda en çok ihmal edilen alan siyasa belirleme süreçleri, yasama süreci ve yönetsel kültür alanları olmuştur. Siyasal yönü, bağlantısı ve bağımlılığı olan yöneticilerin ve karar vericilerin rolü, hesap verebilirliği, strateji belirleme ve kaynak belirleme sürecindeki dinamikler ihmal edilmiştir. Bu nedenle işletmecilik reformları örgütsel bazda mikro düzeyde bazı başarılar getirirse de, stratejik düzeyde ve kapsamlı dönüşümler henüz görülmemektedir (Matheson ve Kwon, 2003: 45-46).

## **SONUÇ**

İşlem maliyeti kuramı ve devletin gerekliliği tartışmasında, piyasa faaliyetlerinin işlem engellerine takılmadan daha verimli hale getirilmesi için devletin ekonomik alandaki sınırlarının daraltılması; devletin zorunlu faaliyet alanlarından kaynaklanan işlemlerde ise devleti, Yeni Kurumsal Ekonomi ve Yeni Kamu İşletmeciliği ilkelerine uygun olarak düzenleyerek işlem maliyetlerinin azaltılması düşüncesi genel olarak kabul görmektedir. Neo-liberal ideolojinin hâkim olduğu yakın zamanda devletin ve kamu yönetiminin gerekliliğinden ziyade, piyasanın kendi kendini düzenleyeceği görüşü giderek hâkim hale gelmiştir. Bu süreçte sendikal haklar, sosyal güvenceler, yasal olarak bağlayıcı süreçler gibi düzenleyici, denetleyici ve koordinasyon sağlayıcı olan; üretim sürecinde üretici, çalışan ve tüketici ilişkilerini güvenilir bir sistem çerçevesinde düzenleyen, ancak bu işlevlerine rağmen “gereksiz” maliyetler olarak da görülen işlemler piyasanın ve devletin verimliliğini azaltan faktörler olarak değerlendirilmiştir. Bu nedenle sosyal refah devletinin/devletin gereksiz olduğu görüşünün bugün ağır basmakta olduğunu söylemek mümkündür. Ancak insanlar üzerindeki sosyal, siyasal, kültürel ve psikolojik etkenler dikkate alınmadan, yalnızca ekonomik temellere dayanan bir rasyonelliğin sonuçları öngörülememektedir. Adalet, sosyal güvenlik ve toplumsal dayanışma sistemlerinin bozulması sonucu ortaya çıkması olası olan güvensizlik ortamında daha büyük maliyetlerin oluşacağı sonucu çıkmaktadır. Bunun yanı sıra, devletin yönetim anlayışındaki değişimin de işlem maliyetlerini düşürmek yerine, bilgi ve uygulama sürecindeki yetersizliklerden dolayı zaman kaybına ve yeni giderlere yol açarak bu maliyetleri daha fazla arttıracığı söylenebilir. Bu durumda, işlemlerin daha verimli bir şekilde gerçekleştirilmesini, devletin tamamen gereksiz sayılıp, ekonomik sistemin işleyişinin kendi haline bırakılması ve düzenleyici işlemlerin ortadan kaldırılması yoluyla değil; sosyal, siyasal ve bireysel faktörlerin de hesaba katıldığı bir sistemin oluşturulması, ortak değerleri güçlendiren toplumsal normların oluşturulması ve toplumsal sermayenin güçlendirilmesi yoluyla gerçekleştirmek daha olası görünmektedir.

Yerelden ulusala tüm yönetim düzeylerinin karar verme, uygulama, denetleme ve değerlendirme süreçlerinde “sözleşmeli yönetim” anlayışının belirleyici olması önemli denetim boşluklarına yol

açmaktadır. Ortaya çıkan denetimsizliğin, öngörüsüzlüğün ve güvensizliğin sebep olacağı maliyetler ve en önemlisi siyasal meşruiyet kaynakları gerektiren kararların alternatif maliyetinin hesaplanması mümkün gözükmemektedir. Bu nedenle yakın zamanda girilen ve bugün devam eden devlet reformunun siyasal, sosyal, psikolojik, kültürel ve sivil olana ilişkin hassasiyetlerle yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

- Aktan, C. C. (2000), *Politik İktisat*, Anadolu Matbaacılık, İzmir.
- Barry, N. P. (1989), *Yeni Sağ*, TİMASAT, Ankara.
- Baumol, W. J. (1986), "Williamson's The Economic Institutions of Capitalism", *Journal of Economics*, 17, 2.
- Berkman, A. N. (2005), *AB ve Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların İktisat Politikasına Etkileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Adana.
- Berktaş, F. (2007), "Liberalizm", *19. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Modern Siyasal İdeolojiler*, Editör: H. Birsen Örs, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Cohen, J. (1992), "Structure, Choice, and Legitimacy: Locke's Theory of the State", *John Locke Political Philosophy*, Editör: V. Chappell, Garland Publishing.
- Çoban, A. R. (2003), "Kamu Tercih Teorisi", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Editörler: M. Acar ve H. Özgür, Nobel, Ankara.
- Denhardt, J. V. ve Denhardt, R. B. (2007), *The New Public Service – Serving, Not Steering*, M. E. Sharpe, New York.
- Genç, F. N. (2010), "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı", *Türk İdare Dergisi*, 466.
- Geyskens, I., Steenkamp, J. B. E. M. ve Kumar, N. (2006), "Make, Buy or Ally: A Transaction Cost Theory Meta-Analysis", *Academy of Management Journal*, 49, 3, 519–543.
- Gibbons, R. (1999), "Taking Coase Seriously", *Administrative Science Quarterly*, 44, 145.
- Gül, S. S. (2004), *Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa: Yeni Liberalizm ve Muhafazakârlık Kısacasında Refah Devleti*, Etik Yayınları, Ankara.
- Güler, B. A. (2005), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Heide, J. B. (1994), "Inter-organizational Governance in Marketing Channels", *Journal of Marketing*, 58, 1, s. 71–85.
- Hertog, J. D. (1999). *5000 General Theories of Regulation*, Economic Institute/CLAV, Utrecht University.
- Hobbes, T. (1981), *Leviathan*. Penguin, London.
- Karakaş, M. (2008), "Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Maliye Dergisi*, 154, s. 99-120.
- Koçel, T. (2010), *İşletme Yöneticiliği*. Beta Yayınları, İstanbul
- Kuhlmann, S., Bogumil, J. ve Grohs, S. (2008), "Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the 'New Steering Model?'" , *Public Administration Review*, 68, 5, s. 851-863.
- Leblebici, D. N. (2008), "Yönetim Bilimi Açısından Klasik Dönemi Hatırlamaya İlişkin Bir Çalışma", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21.
- Locke, J. (2002), *Sivil Toplumda Devlet - Uygar Yönetim Üzerine İki İnceleme*, (Çev., Serdar Taşçı ve Hale Akman, Metropol Yayınları, İstanbul.
- Locke, J. (2004), *Hükümet Üzerine İki İnceleme - Sivil Yönetimin Gerçek Kökeni, Boyutu ve Amacı Üzerine Bir Deneme*, (Çev., Fahri Bakırcı), Babil Yayınları, Ankara.
- Maravic, P. V. (2007), "Decentralized Corruption in Germany", *Public Administration Quarterly*, 30, 3/4, s. 440-478.

- Matheson, A. ve Kwon, H. S. (2003), “Public Management in Flux: Trends and Differences Across OECD Countries”, *Public Management and Governance* (s. 41-52) Editörler: T. Bovaird, ve E. Löffler, Routledge, New York.
- Mill, J. S. (1963), *Hürriyet*, (Çev., M. Osman Dostel), Milli Eğitim Basımevi, İstanbul.
- Ouchi, W. G. (1980), “Markets, Bureaucracies, and Clans”, *Administrative Science Quarterly*, 25, 1, s. 129-141.
- Ömürganülşen, U. (2003), “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I* Editörler: M. Acar ve H. Özgür, Nobel, Ankara.
- Poggi, G. (2011), *Devlet – Doğası, Gelişimi ve Geleceği*, İstanbul Bilgi Üniversitesi, İstanbul.
- Pollitt, C. (2003), “The Essential Public Manager”, *Public Policy and Management*. Editör: R. A. W. Rhodes, Open University Press, Great Britain.
- Poppo, L. ve Zenger, T. (2002), “Do Formal Contracts and Relational Governance Function as Substitutes or Complements?”, *Strategic Management Journal*, 23, s. 707–725.
- Robins, J. A. (1987), “Organizational Economics: Notes on the Use of Transaction-Cost Theory in the Study of Organizations”, *Administrative Science Quarterly*, 32, 1, s. 68-86.
- Scott, W. R. ve Davis G. F. (2007), *Organizations and Organizing: Rational, Natural, and Open System Perspectives*. Donnelly ve Sons.
- Spruyt, H. (2002), “The Origins, Development, and Possible Decline of the Modern State”, *Annual Review of Political Science*, 5, s. 127–49.
- Tilly, C. (1985) “War Making and State Making as Organized Crime”, *Bringing the State Back In*, Editörler: P. Evans, D. Rueschemeyer ve T. Skocpol, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tosun, M. U. (2007), “Türkiye’de Kamu Sektöründe Yeni Yönetim Felsefesi: Kaynak Kullanımından Etkinlik Açısından Bir Değerlendirme”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19.
- Walker, G. ve Weber, D. (1984) “Transaction Cost Approach to Make-or-Buy Decisions”, *Administrative Science Quarterly*, 29, 3, s.373-391.
- Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87, 3, s. 548-577.