

T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ  
(YÖNETİM BİLİMLERİ)  
ANABİLİM DALI

**YÖNETİMDE VERİMLİLİK-ETKENLİK  
VE  
TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞTİRİLMESİ**

Yüksek Lisans Tezi

Mithat Orhan

Ankara-2006

T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ  
(YÖNETİM BİLİMLERİ)  
ANABİLİM DALI

**YÖNETİMDE VERİMLİLİK-ETKENLİK  
VE  
TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞTİRİLMESİ**

Yüksek Lisans Tezi

Mithat Orhan

Tez Danışmanı  
Prof. Dr. Can Hamamcı

Ankara-2006

T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ  
(YÖNETİM BİLİMLERİ)  
ANABİLİM DALI

YÖNETİMDE VERİMLİLİK-ETKENLİK  
VE  
TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞTİRİLMESİ

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı :

Tez Jürisi Üyeleri

**Adı ve Soyadı**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**İmzası**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Tez Sınavı Tarihi .....

## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	I
KISALTMALAR	IV
GİRİŞ	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### VERİMLİLİK VE ETKENLİK

1. VERİMLİLİK VE ETKENLİK KAVRAMLARI	3
1.1. Verimlilik (Efficiency)	3
1.2. Etkenlik (Effectiveness)	7
1.3. Verimlilik ve Etkenlik İlişkisi	12
2. VERİMLİLİK VE ETKENLİĞİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER	15
2.1. İç Faktörler	16
2.2. Dış Faktörler	18
3. VERİMLİLİK VE ETKENLİĞİN ÖLÇÜLMESİ	21
3.1. Kavramsal Açıdan Ölçüm	21
3.2. Verimliliğin Ölçümü	22
3.3. Kamu Yönetiminde Verimlilik ve Etkenliğin Ölçümü	26
3.4. Verimlilik-Etkenliğin Ölçümünde Ortaya Çıkan Sorunlar	32
4. VERİMLİLİK VE ETKENLİK ARTIRMA TEKNİKLERİ	33
4.1. Verimlilik ve Etkenliğin Artırılması	33
4.2. Verimlilik ve Etkenlik Artırma Programının Temel Öğeleri	34
4.3. Verimlilik ve Etkenlik Artırıcı Yöntem ve Teknikler	35
4.4. Verimlilik Kültürünün Oluşturulması	37
5. KAMU YÖNETİMİNDE VERİMLİLİK VE ETKENLİK	39
5.1. Kamu Yönetimi–Özel Yönetim Ayırımı	39
5.2. Kamu Yönetiminde Verimsizlik Nedenleri	41
5.3. Kamu Yönetiminde Verimlilik ve Etkenliğin Ölçümü Sorunu	41
5.4. Kamu Yönetiminde Etkenliğin Sağlanması	43
6. KAMU YÖNETİMİNDE REFORM	44
6.1. Tanım ve Kapsam	44

6.2. Kamu Yönetiminde Reformun Nedenleri	46
6.3. Kamu Reformunda Ön Koşullar	47
6.4. Reform Yöntemleri	48
7. KAMU YÖNETİMİNDE KÜRESEL GELİŞMELER VE DEĞİŞİM	49
7.1. Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar	49
7.2. Reform Alanları ve Yeni İlkeler	50
8. KAMU YÖNETİMİNDE ETKENLİĞİ SAĞLAMAYA YÖNELİK ÇAĞDAŞ YAKLAŞIMLAR	53

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE VERİMLİLİK VE ETKENLİK

1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN YAPISI VE İŞLEYİŞİ	57
1.1. İdari Rejim İlkesi	58
1.2. Örgütsel Yapı	58
1.3. Yönetimin Bütünlüğü	60
1.4. İşleyiş Yönünden	60
2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN SORUNLARI, VERİMLİ VE ETKEN OLAMAYIŞININ NEDENLERİ	62
2.1. Verimsizlik Nedenleri	62
2.2. Türk Kamu Yönetiminin Sorunları	64
3. TÜRKİYE'DE YÖNETİMİN YENİDEN YAPILANMASI	69
4. PLANLI DÖNEM ÖNCESİ YAPILAN YENİDEN DÜZENLEME ÇALIŞMALARI	72
4. 1. Neumark Raporu	74
4. 2. Barker Raporu	74
4. 3. Martin- Cush Raporu	75
4. 4. Diğer Çalışmalar	75
5. 1960'DAN GÜNÜMÜZE KADAR YAPILAN YENİDEN DÜZENLEME ÇALIŞMALARI	77
5.1. İdari Reform Ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor	78
5.2. Mook Raporu	79
5.3. Podol Raporu	79
5.4. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)	79

<b>5.5. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu</b>	81
<b>5.6. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)</b>	81
<b>6. SON DÖNEMDE YAPILAN ÇALIŞMALAR</b>	83
<b>7. REFORMLARIN UYGULANAMAYIŞ NEDENLERİ VE ARKA PLANI</b>	86
<b>SONUÇ</b>	93
<b>KAYNAKÇA</b>	96
<b>ÖZET</b>	103
<b>ABSTRACT</b>	104

## KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
AİD	Amme İdaresi Dergisi
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BYKP	Beş Yıllık Kalkınma Planı
C.	Cilt
Çev.	Çeviren
Der.	Derleyen
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
DPD	Devlet Personel Dairesi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
İYD	İdarenin Yeniden Düzenlenmesi
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
Md.	Madde
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MPM	Milli Prodüktivite Merkezi
O.M.	Organizasyon ve Metot
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
ÖİK	Özel İhtisas Komisyonu
S.	Sayı
s.	Sayfa
S.B.F.	Siyasal Bilgiler Fakültesi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TODAİE	Türk ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
UNDP	United Nations Development Program (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)

## GİRİŞ

Kamu yönetiminde etkinliğin sağlanmasını ve yönetiminin geliştirilmesini zorunlu ya da gerekli kılan nedenler ülkeden ülkeye, dönemden döneme değişme göstermektedir. Bu arayışlar her dönemde çeşitli güçlükler ve ülkelerin içinde buldukları özel koşulların itelemesi ile gündeme gelmekle birlikte, uluslararası alanda yaşanan gelişmeler ve küreselleşme olgusu da kamu yönetiminde yeni arayışları destekler niteliktedir.

Daha iyiyi, daha doğruyu, daha verimli ve etken olanı bulma çabası tarihin her aşamasında tartışılmış ve çeşitli reform uygulamalarına gidilmiştir. Türkiye’de de devlet, bugüne kadar yeniden yapılanma ya da reform yapma çabası içinde olmuştur. Planlı dönem öncesi ve sonrası, çoğu zaman birbirini tekrarlamak zorunda kalan, bu çalışmalarda tam anlamıyla bir başarı sağlanamamıştır.

Türk kamu yönetimi, bugünkü mevcut yapısıyla, kendisinden beklenen hizmetleri verimli ve etken bir biçimde sunmaktan hayli uzak, dünyada ve ülkemizde yaşanan gelişmelere göre kendisini uyarlayamayan, bir görüntü sergilemektedir. Ekonomide yaşanan krizler, siyasi istikrarsızlıklar, Avrupa Birliği’ne uyum, aşırı büyüme ve merkezileşme, kamu mali yönetiminde kriz ve borç yönetimi, kamu denetim sisteminin etkisizleşmesi ve yolsuzluklar kamu yönetim sistemimizde reformu gerekli kılan nedenlerin başında gelmektedir.

Ülkemizde kapsamlı bir kamu yönetimi reformunun ve modernleşmenin, geçici bir heves, yüzeysel, sistemden yoksun bir çaba olarak yürütülme olanağı

bulunmamaktadır. 21. yüzyıl şartlarında yeniden şekillenmekte olan bir dünyada saygın bir yer edinmek ve toplumsal refahın yükseltilmesi açısından, kamu yönetimimizin yeniden yapılandırılmasında sağlayacağımız başarı, belirleyici olacaktır. Verimli ve etken bir kamu yönetimi için köklü anlayış değişikliği yapılması, cesur ve yerinde adımlar atılması gerekmektedir.

# BİRİNCİ BÖLÜM

## VERİMLİLİK VE ETKENLİK

### 1. VERİMLİLİK VE ETKENLİK KAVRAMLARI

#### 1.1. Verimlilik (Efficiency)

Verimlilik kavramı 18.yüzyılın sonlarından itibaren önce mühendisler tarafından kullanılmış ve daha sonrada iktisatçılar tarafından temel alınan ölçütlerden biri olmuştur.<sup>1</sup> Türkçede kullanılan “verimlilik” karşılığı olarak Fransızcadan alınma “prodüktivite” sözcüğü MPM’nin kuruluş yasası ile yasama dilimize geçmiştir.<sup>2</sup>

Ancak, Fransızca üretmek anlamına gelen “produire” fiilinden türemiş ”productivie” kelimesi taşıdığı “üretkenlik” ya da “üretme yeteneği” gibi anlamlar sebebiyle gerek Avrupa’da gerekse ülkemizde bu alanda çalışmalar yapanlarca tartışmalara yol açmış ve farklı anlamlarda tanımlamalar yapılmıştır.

Prodüktivite kelimesine “üretkenlik” anlamında ilk tanımlamayı getiren Le LİTRE (1883) olmuştur.<sup>3</sup> Oysa üretim sürecine sokulan çeşitli faktörlerle (girdiler), bu sürecin sonunda elde edilen ürünler arasındaki ilişki şeklindeki genel tanımlama ise modern verimlilik düşüncesine yansımaktadır ve savurganlıktan uzak, kaynakları en iyi bir biçimde değerlendirerek üretmek demektir.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> İ.Atilla DİCLE, **Program Bütçesi, Kamu Yönetiminde Planlama, Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)**, Ankara 1973, s.7.

<sup>2</sup> Bedri GÜR SOY, **Verimlilik Üzerine Düşünceler**, MPM Yayını No: 324, Ankara, 1985, s.27.

<sup>3</sup> Jean FOURASTIE, **Prodüktivite**, Çeviren: Dr. Bedri İŞİL, MPM Yayını, San Matbaası, Ankara, 1968, s.46.

<sup>4</sup> Orhan PAZARCIK, Gültekin SOYGUN, **Kamu Bürokrasisinde Organizasyon Sorunları, Verimlilik ve Etkenlik**, MPM Yayınları: 322, Ankara, 1985, s.49.

Bundan dolayı teknik anlamda “üretilen mal ve hizmet miktarı ile bunların üretiminde kullanılan girdiler arasındaki oran”<sup>5</sup> olarak tanımlanan ve genellikle “çıkıtı/girdi” olarak formüle edilen verimlilik kavramı için İngilizce “efficiency” kavramı daha uygun bir karşılık olacaktır.

Ancak sosyo-ekonomik alanın giderek daha çok incelenmeye tabi tutulması ve ülkelerin gündemlerinin ön sıralarda yer alır hale gelmesi sonucu verimlilik tanımında da değişiklik gözlemlenmeye başlanmıştır.

Verimlilik sadece bir üretim artışı demek değildir. Üretim artışı ile beraber üretimde kullanılan girdilerinde incelenmesi gerekir.“İşlem-süreç yöntemi”<sup>6</sup>, “en düşük maliyetle, verilen oranda üretim yapabilme”, “aynı maliyetle yüksek oranda üretim yapma”, “kaynakların iyi kullanılması”, “daha iyi harcama” gibi kısa ifadelerle de tanımlanan bir organizasyonun verimliliği, satılan mal ve hizmetler (çıkıtı) ile onların üretmek için tahsis edilen kaynaklar (girdi) arasında ilişkidir. Bu nedenle de verimlilik, çeşitli mal ve hizmetlerin üretimindeki kaynakların-emek, sermaye, arazi, enerji, bilgi-etken kullanımınıdır diye tanımlanır.<sup>7</sup>

Verimlilik bir paranın diğer bir tarafı gibidir. Kullanılan belirli girdiler ve üretim faktörleri ile en iyi çıktıyı elde edebilmenin mümkün olup olmadığını tahmin etmek için bir kriterdir.<sup>8</sup>

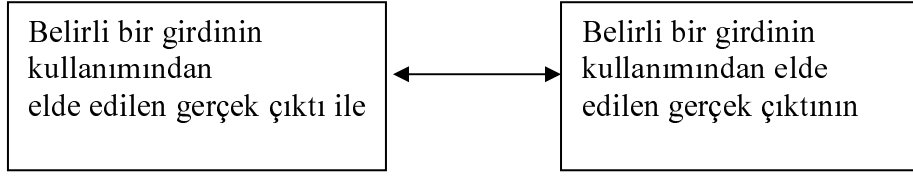
---

<sup>5</sup> Ali KUYAKSİL, **Türkiye’de Yeniden Düzenleme Çalışmaları, Çok Partili Dönem (1945–1963)**, Der Kitabevi, İstanbul, 1994, s.4.

<sup>6</sup> Zühal AKAY, **İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi**, Ankara, 1982, MPM Yayınları:473, s.1-28.

<sup>7</sup>Hüseyin ÖZER, **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, T.C. Sayıştay 135 Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, 1997, s.78.

<sup>8</sup> ÖZER, a.g.e., s.78.



Karşılaştırması, bir diğer deyişle;

Belirli bir girdinin kullanılması ile elde edilen gerçek çıktı

> 1'den büyük olması gerekmektedir.

Alternatif üretim fonksiyonunun kullanılması ile elde edilen gerçek çıktı

Eğer girdileri oluşturan kaynaklar sınırlı ise, o zaman hedef bununla elde edilebilecek azami çıktı miktarını gerçekleştirmek olacaktır. Aksine çıktılar sınırlı ise o zaman kullanılacak girdi miktarını en aza indirmek suretiyle verimlilik sağlanacaktır.

Kaynakları makro düzeyde verimli kullanılması “geniş kapsamlı verimlilik” ve her bir mal ve hizmet içinde verimli kullanılması da “dar kapsamlı verimlilik” diye bir ayırma tabi tutulabilir.<sup>9</sup> Öte yandan; verimlilik “teknik ve fiziksel verimlilik” ve “ekonomik verimlilik” diye iki yönlü de ele alınmaktadır. Tek ya birkaç çıktı ile tek veya birkaç girdinin birleşimi teknik verimlilik ilişkisi olarak tanımlanır. Ekonomik verimlilik ise, toplum üyeleri ve kıt kaynakların kullanımı açısından istenen sonuçların alınması ve azimleştirilmesi tercihini içermektedir. Bu da çıktı değerleri ve girdi maliyetleri arasındaki farkın fazla olmasını gerektirir.<sup>10</sup>

Bir kurumun verimliliği üretilen mal ve hizmetlerle (çıkıtı) bunları üretmek için kullanılan kaynaklar arasındaki ilişkide yatar. Girdi ve çıkıtı bölümlerinden

<sup>9</sup> DİCLE, a.g.e., s.8.

<sup>10</sup> ÖZER, a.g.e., s.79.

herhangi birisinde sınırlandırma olup olmadığına bağlı olarak verimli faaliyetleri iki modele ayırabiliriz. Eğer kaynak girdileri sınırlıysa o zaman verimli bir faaliyet bu kaynaklarla en yüksek çıktıyı elde etmeyi amaçlayacaktır. Bu durumun tersine çıktı, doğasından kaynaklanan nedenlerle değer ve miktar bakımından sınırlıysa o zaman da verimli bir faaliyet, mal ve hizmet şeklindeki girdileri en aza indirmeyi amaçlayacaktır.

Verimlilik iki ögenin birleşmesidir, bunlardan birisi organizasyona ilişkin, diğeri ise faaliyete ilişkindir. Organizasyona ilişkin olan öge; iç çalışmayan yöntemlerinde mevcut olup kurumun örgüt yapısını ve tüm ilişkilerini kapsar. Eğer kurumun içyapısı gereksiz bir biçimde karışık ise o zaman personel ve teçhizat ne kadar verimli çalışırsa bir bütün olarak kurumun verimliliği düşük olmaya mahkumdur. Diğer taraftan iyi bir şekilde yapılanmış ve düzgün bir iş akışına sahip bir kurumun da belki ataletten, belki de denetim eksikliği veya çok düşük oranda araç gereç kullanımından kaynaklanan verimsiz bir personel veya teçhizat yapısı söz konusu olabilir. Bu durumda da verimliliğin ikinci ögesi olan faaliyete ilişkin verimlilik veya yukarıdaki durumda olduğu gibi verimsizlik sorunu ortaya çıkar. Sonuç olarak “bir yöntem en uygun kaynak kullanımını sağladığı ölçüde verimlidir”.<sup>11</sup>

Verimlilik aynı zaman sonuçlarla, bu sonuçları elde etmek için harcanan zaman arasındaki ilişki olarak da tanımlanabilir. Zaman çoğu kez evrensel bir ölçü olduğu ve insan denetimi dışında kaldığından, iyi bir paydadır. İstenen sonucu sağlamak için harcanan zaman azaldıkça, sistemin verimliliği artar.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> ÖZER, a.g.e., s.80.

<sup>12</sup> Joseph PROKOPENKO, **Verimlilik Yönetimi**, MPM Yayınları: 476, Ankara, 1995, s.3.

Verimlilik denilince artık, elde edilen ürün ve hizmetlerin kalitesini yükseltme, çevreyi ve doğal yapıyı koruma, çalışanlara en iyi yaşam ve çalışma koşulları sağlama ve bu arada birim girdi başına üretim miktarını artırma çabaları birlikte düşünülmektedir.<sup>13</sup> Bu anlamda verimlilik kısaca “İYİ HARCAMA” olarak da tanımlanmaktadır.<sup>14</sup>

Verimlilik anlayışı artık insanın refah ve mutluluğuna paralel olarak gelişen, iş ve teknolojiyi bir amaç değil, araç olarak gören düzeye ulaşmıştır.

## **1.2. Etkenlik (Effectiveness)**

Örgütün amaçlarına ulaşmada gösterdiği başarı ve sağlamlık derecesini gösteren bir kavramdır. Etkenliğin tanımı üzerinde bir görüş birliği bulunmamaktadır. Bir görüşe göre, etkenlik, örgütün amaçlarını gerçekleştirme derecesidir. Diğer bir görüş ise etkenliği örgütün çıktılarının ekonomik, teknolojik ve siyasi güç gibi bütün yolların kullanılarak en yüksek düzeye çıkarılması olarak tanımlanmaktadır.<sup>15</sup>

Kamu hizmetlerinde verimliliğin ölçülmesinde karşılanan güçlükler nedeniyle, bu hizmetlerin değerlendirilmesi amacıyla verimlilikten daha geniş bir kavram olan “etkenlik” ortaya atılmıştır.

Etkenlik, son 30–40 yılın özellikle kamu kesiminin bir kavramıdır. Kamu kesiminde mal ve hizmetlerin üretimine ilişkin, verimliliğin ölçülmesinde ortaya çıkan zorluklar nedeniyledir ki, verimlilikten daha geniş olan etkenlik kavramı kullanılmıştır. Ne var ki diğerlerinde olduğu gibi bu kavramında dilimize

---

<sup>13</sup> İsmail TÜRKMEN, *Yönetmelik Yetki ve Zaman Açısından Yönetimde Verimlilik*, MPM Yayınları : 519, Ankara, 1996, s.102.

<sup>14</sup> ÖZER, *a.g.e.*, s.80.

<sup>15</sup> PAZARCIK- SOYGUN, *a.g.e.*, s.52.

çevrilmesinde ve tanımını konusunda bir fikir birliği sağlanamamıştır. İngilizce Effectiveness kelimesinin karşılığı olarak “Etkinlik” denilmektedir. Bazı yazarlar Etkenlik yerine “Etkililik” de kullanılmaktadır. Etkinlik aslında faaliyet, aktivite (activity) kelimesinin karşılığıdır. Etkenlik kelimesini ise eski dilden “müesseriyyet” karşılayabilir. Bu çalışmada etkenlik, effectiveness karşılığı olarak kullanılacaktır. Etkenlik bu bağlamda etkinliklerin çıktısı (sonucu) ile etkinliklerin amacı arasındaki ilişkiyi kurarak örgütün amaçlarının gerçekleştirilmesine katkıda bulunan bir amaç olmaktadır.<sup>16</sup> Bu nedenle; yönelinen amaçları gerçekleştirme derecesi, çıktıların azamileştirilmesi gibi farklı noktalardan hareket edildiğinde etkenlik “belirli amaçlara veya yönelinen çıktılara en az maliyetle varmak” ve kamusal amaçlar ve hizmetler temel alınarak, bunların maksimizasyonun en düşük maliyetle gerçekleştirilmesi demektir.

Etkenlik kavramı, gereğinden fazla girişilen ve tekrarlayan faaliyet, mal ve hizmetlerin belirlenmesini sağlamaktadır. Etkenlik, kaynakların etkisiz kullanımı gibi sakıncaları gidermek, yani aynı amacı veya çıktıyı daha az ve mümkünse en az maliyetle üretebilmek için yol gösterici bir alet ve süreç demektir. Çünkü bu yolla, hiçbir çıktısı veya etkinliği olmayan programların ortaya çıkması ve elenmesi mümkündür. Bu da birbiriyle aynı veya çatışan amaçların ve çıktıların belirlenmesi ve çıktıların amaçlarla kıyaslanabilmesi demektir.

Etkenlik, örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri etkinliklerin sonucunda, bu amaçlara ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> AKAL, a.g.e., s.17.

<sup>17</sup> AKAL, a.g.e., s.15.

Etkenlik bu tanımda da görüldüğü gibi amaçlara yönelik bir kavramdır. Yukarıda formüle edildiği gibi, amaçları, planlananın gerçekleşme düzeyini elde edilen sonuçlarla ilişkilendirerek belirler. Bu özelliği nedeniyle etkenlik bir organizasyon veya kurum düzeyinde toplam performansı yansıtan en önemli performans boyutudur.

Peter Drucker verimliliği “işin doğru yapılması”, etkenliği ise “doğru (rasyonel) işin yapılması” şeklinde ortaya koymaktadır.<sup>18</sup>

Öte yandan etkenlik, uygun hedefler seçmek ya da belli hedefi gerçekleştirmek için uygun araçlar seçmek şeklinde ortaya konabilir. Başka bir deyişle, etkili bir yönetici, yaptırmak üzere uygun (doğru) hedefler seçen ya da belirli bir şeyin yapılmasını sağlamak için doğru yöntem belirleyen kişi olmaktadır. Drucker için etkenlik, örgütsel başarının anahtarını oluşturur.<sup>19</sup> Kurumun amacına ne ölçüde ulaştığını ve bu konuda elde ettiği başarının derecesini gösteren etkenlik, bu anlamda kısaca “AKILLI HARCAMA” olarak da tanımlanabilir.<sup>20</sup>

Etkenlik iki alt boyuttan oluşur:

- Gerçekten ihtiyaç gereği olan mal ve hizmetler üretilmekte midir?  
(Yararlı çıktılar mı?)
- Çıktı üretiminde ne sağlamak isteniyor, ne sağlandı?

Birinci alt boyut pazarlama göstergeleriyle ölçülebilir. İkinci boyut ise aşağıdaki formüle ifade edilmektedir.

---

<sup>18</sup> Peter F.DRUCKER, “Geleceğin Anahtarı-Verimlilik”, **Verimlilik Dergisi**, 1996/2, s.7-15.

<sup>19</sup> Nurullah GENÇ–Osman DEMİRÖĞEN, **Yönetim El Kitabı**, Birey Yayıncılık, Erzurum, 1994, s.69.

<sup>20</sup> ÖZER, **a.g.e.**, s.88.

$$\text{Etkenlik} = \frac{\text{Gerçekleşen çıktı}}{\text{Planlanan (Bütçelenen + Beklenen) Çıktı}}$$

Örneğin eğer planlanan (bütçelenen) çıktı 120 birim gerçekleşen çıktı 90 birim ise;

$$\text{Etkenlik} = \frac{90 \text{ birim}}{120 \text{ birim}} = 0.75 \text{ yani } \% 75' \text{dir.}$$

Buradaki gibi etkenlik, verimlilikteki gibi fiziki bir çıktı/girdi ilişkisini açık ve doğrudan göstermemekle, girdinin çıktıya dönüşümünü kapsayan süreci irdelemektedir.<sup>21</sup>

Etkenliğin tek, bölünmez bir kavram olmadığı da bilinmelidir. Zamanla ve bakış açılarına göre değişebilen subjektif ve değer yüklü unsurları içerir. Gerçekte belli bir dönemde inceleyen kişiye bağlı olarak anlam kazanır. Etkenlik konusunda yargıda bulunmak çoğunlukla karmaşık, rekabetçi ve bazen de birbirine zıt hedef ve ölçümlerin hesap edilmesini gerektirir. Bir kurumun etkenliği konusunda görüşler, üreticilerden tüketicilere, kamu görevlilerinden memurlara, yönetim kurulundan çalışanlara, değişiklik gösterir. Her görüş onu savunan kişilerce geçerli olacaktır. Bu nedenle etkenliğin kesin bir tanımı yapılamaz.

Etkenlik karmaşık bir kavram olduğu için evrensel uygulamaya sahip basit bir açıklaması yoktur. Kanada Kapsamlı Denetim Vakfı konuyu baştanbaşa inceledikten sonra, bu kavramı her biri etkenlik konusunda yargıda bulunmaya yararlı olan on iki nitelikten oluşan bir çerçevede sentez etmiştir. Etkenlik konusundaki değişik görüşleri dikkate alan bu sonuçlar aşağıda verilmiştir.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> AKAL, a.g.e., s.18.

<sup>22</sup> ÖZER, a.g.e., s.89.

*Yönetim Direktifi:* Bir örgütün amaçlarının programlarının veya iş dizilerinin, örgütün planları, yapısı, yetki delegasyonu ve karar-yapım sürecinde açık, bütünleşmiş ve anlaşılır şekilde yansıtılma derecesi. Diğer deyişle, yapılan işin anlamının ne olduğunu herkes bilmekte mi? Değişik düzeylerde verilen ve alınan direktifler yeterince açık mı?

*İlgi Kurulması:* Programların, sistemlerin ve işlemlerin, problemlere veya koşullara, göre öngörülen yanıtlar açısından anlamlarını karşılama derecesi. Eylemler, örgütün amaçları ve durumun gerekleri ile uyuşmakta mı?

*Uygunluk:* Programlar, işlevler ve işlemler üzerinde harcanan çabalar düzeyinin, örgütün amaçları ve durumun gereklerine uygun olma derecesi.

Çok önemli olmayan konular üzerinde gereğinden fazla mı çaba harcanmakta?

Önemli konular üzerinde çok az mı çaba harcanmakta?

*Öngörülen Sonuçların Başarılması:* Amaç ve hedeflerin güçlü ve zayıf olduğu noktaların anlaşılma derecesi.

*Kabul Edilme:* Tüketicilerin veya son kullananların tatmin olma derecesi.

*İkincil Etkiler:* Diğer önemli sonuçların (Öngörülün veya öngörülmemiş olsun, pozitif veya negatif) ortaya çıkma derecesi.

*Maliyetler ve Üretkenlik:* Maliyetler (girdi) ve çıktı arasındaki ilişkiler.

*Uyumluluk:* Örgütün değişen şartlara uyabilme derecesi.

*Mali Sonuçlar:* Gelirlerin maliyetleri ve aktiflerin pasifleri karşılama derecesi.

*İş Çevresi:* Örgütün çalışanlarının geliştirilmesini sağlayacak uygun iş atmosferini yaratma derecesi. İş çevresi motivasyonunun gelişmesine ve bilgi paylaşımına yardım etmekte mi?

*Servetin Korunması:* Önemli servetlerin (personel, mallar, kayıtlar ve bilgilerin) korunma derecesi.

*İzleme ve Rapor verme:* Performansla ilgili kilit konuların ve işlevlerin tanımlanması, rapor edilme ve dikkatlice izlenme derecesi.

### **1.3. Verimlilik ve Etkenlik İlişkisi**

Etkenlik kavramı, verimlilik kavramını da içine alan daha geniş bir örgütsel başarı ölçüsüdür. Etkenlik örgüt içi ve dışı faktörlere göre belirlenirken; verimlilik ise daha çok teknik ve ekonomik faktörlere bağlıdır. Her iki kavram birbirine karıştırılmamalıdır. Bütünüyle verimsiz olan bir örgütsel çalışma “etken” olabilir. Veya tam tersi.

Yapılan tüm çalışmalara rağmen, örgütsel verimlilik ve etkenlik kavramlarını bütün yönleriyle açıklığa kavuşturulduğunu söylemek pek mümkün değildir. Bunun nedeni, hizmet kesimindeki örgütlerde verimlilik ile etkenliğin ölçülmesinde karşılanan güçlüklerdir.<sup>23</sup>

Bildiğimiz gibi verimlilik elimizdeki kaynaklardan ne derece iyi yararlandığımızı gösterir. Çıktı ile girdi arasındaki ilişki bize verimliliği verir. Bu kısa tanımlamadan da anlaşılacağı gibi, verimliliğin ölçümü için girdi ve çıktılarının belirlenmesi zorunlu olmaktadır. Genellikle de bu ölçümde değer olarak parasal değerler esas alınır. Mesela, bir makinenin girdileriyle çıktılarının parasal değerlerini

---

<sup>23</sup> PAZARCIK– SOYGUN, a.g.e., s.48.

oranladığımızda verimliliği kolayca bulabiliriz. Oysa kamusal örgütlerde girdi ve çıktıkların bu şekilde kesin değerler olarak saptanması mümkün değildir. Özellikle kamu hizmetlerinde çıktıkların parasal değerinin bulunması çok güçtür. Bu yüzden de kamu yönetiminde verimliliğin ölçülmesinde önemli güçlüklerle karşı karşıya kalmaktadır.

Özel kuruluşlarda çoğu kez verimliliğin ölçütü olarak kar kullanılmamaktadır. Kamu kuruluşlarında ise halka ucuz ve kaliteli hizmet götürmek kar etme amacından önde gelir. Bu şekilde kar ölçütünün de kamu yönetiminde kullanılmaması zaten zor olan verimliliğin ölçümünü daha da zorlaştırmaktadır. Örneğin, savunma, eğitim ve yargı gibi hizmetlerin değerinin parasal olarak belirlenmesi oldukça güçtür.<sup>24</sup>

Etkenlik bazen verimlilik kavramı ile eş anlamlı olarak kullanılmakta ve bazen de bu iki kavram birbiriyle karşılaştırılmaktadır. Bu kavramların daha iyi anlaşabilmesi için benzerliklerin ve çatışmaların neler olduğunun bilinmesinde yarar bulunmaktadır.

- Verimlilik girdilerle ilişkili bir gösterge sağlarken etkenlik amaçlanan çıktılarla ilgili bir göstergedir.
- Her ikisi de bir mal ve hizmetin üretilmesi süreci ile ilgilidir.
- İkisi arasındaki ayırımı yapabilmeyin yolu, girişilen programın sayısal analizlerle ölçümlenebilmesine bağlıdır.
- Etkenlik kavramı verimlilik kavramından daha geniş bir anlam ve içeriğe sahiptir.

---

<sup>24</sup> İ.Atilla DİCLE, “Örgütsel Verimlilik ve Etkenlik”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 1975/9, s.27.

- Verimlilik kamusal amaçlar ve ürünler açısından analizlerle kolay ölçülmediğinden kamu yönetiminin değerlendirilmesinde verimlilikten çok etkenlik kavramı daha geçerli olmaktadır.
- Verimlilik yalnızca kamu hizmetlerinin niceliksel birimler cinsinden ölçülebildiği yerlerde yararlı olurken buna karşın, etkenlik bütün kamu hizmetleri için söz konusudur.<sup>25</sup>
- Etkenlik, bir kamu hizmet biriminin çıktılarını mümkün olan ekonomik ve siyasal bütün yollardan azamileştirmeye çalışırken, verimlilik etkenliğin başlıca öğelerinden sadece birisi olarak çıktıların maksimizasyonu sırasında etkenlikle birlikte artırılmaktadır. Çıktıların siyasal yollarla maksimize edilmesi verimliliğin değil, daha çok etkenliğin artmasına yol açar.
- Kamu yönetiminde, verimlilik etkenlik ile yakın ilişki içinde olmalıdır. Çünkü toplumun belirli gereksinimlerini karşılamada verimli olan fakat etkenlik taşımayan uygulamaların değeri pek yüksek değildir. Kamusal karar alma ve uygulamalar, toplumun belirli ayrıcalıklı kesimlerinin ihtiyaçlarını karşılamada etkenlik taşıyabilir ise de, toplumun yoksul ve güçsüz durumundaki kesimleri için etkenlik taşımayabilir. Örneğin bir kurum bir geri kalmış yöreyi geliştirilmekle görevli kılınabilir. Verimlilik ls bu yörede kurulan endüstrilerin sayısı olacaktır. Fakat etkenlik ya da etki ölçüsü istihdamdaki artış ile insanların gelir düzeyi ile veya bölgenin genel gelişimi ile ilgili olacaktır. İşte bu açıdan verimlilik ve etkenlik ile demokrasi arasında bir ikilem söz konusu olabilir.

---

<sup>25</sup> DİCLE, a.g.e., s.9-10.

Verimlilik ve etkenliğin farklı birleşimleri de şöyle sıralanabilir.<sup>26</sup>

- \* Yüksek Etkenlik-Düşük Verimlilik: Etken, fakat bazı kaynaklar boşa gidiyor,
- \* Yüksek Etkenlik-Yüksek Verimlilik: Çıktı hedeflerine ulaşıyor, hem de kaynaklar iyi kullanılıyor.
- \* Düşük Etkenlik-Yüksek Verimlilik: Çıktı hedeflerine ulaşılamıyor, fakat kaynaklar iyi kullanılıyor.
- \* Düşük Etkenlik- Düşük Verimlilik: Çıktı hedeflerine ulaşamadığı gibi kaynaklar da iyi kullanılmamaktadır.

## 2. VERİMLİLİK VE ETKENLİĞİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER.

Verimlilik artışı yalnızca işleri daha iyi yapmak değil, daha önemlisi, doğru işleri daha iyi yapmaktır. Drucker'a göre işleri doğru yapmak VERİMLİLİK iken doğru işi yapmak ETKENLİK'dir. Bu bölümde, verimlilik programı yöneticilerinin ilgilenmeleri gereken temel etmenleri ya da "doğru işleri" belirlemeye çalışacağız.

Üretim süreci karmaşık ve süre giden sosyal bir varlıktır. Bu nedenle verimliliği etkileyen işle-kaynakla-çevreyle ilgili çeşitli faktörler sayılabilir.

Prokopenko'ya göre yöneticilerin denetleyebilecekleri faktörler açısından, verimlilik faktörleri iki temel gruba ayrılır.<sup>27</sup>

1 - Dış (denetlemeyen) Faktörler

2 – İç (denetlenebilen) Faktörler

---

<sup>26</sup> Nihat FALAY, **Planlama– Programlama– Bütçeleme Sistemi ve Türk Bütçe Modeli**, İ.Ü. İktisat Fakültesi, 1979, s.52.

<sup>27</sup> PROKOPENKO, **a.g.e.**, s.11.

Dış faktörler bir işletmenin denetimi dışında, iç faktörler ise işletmenin denetiminde olan faktörlerdir.

Verimlilik ve etkenlik artırmada ilk adım, bu faktörler için sorun yaratan alanları saptamak; ikinci adım ise bunlar arasında denetlenebilir faktörleri ayırmaktır.

Bir kurum için denetlemeyen dış faktörler, birçok durumda başka bir kurum için iç faktörlerdir. (Örneğin bir işletmenin denetimi dışındaki dış faktörler, hükümetler, ulusal ya da bölgesel kuruluşlar için iç faktörler olabilir.)

## 2.1. İç Faktörler

Verimliliği etkileyen iç faktörleri değiştirebilme kolaylığına göre iki grupta ele alabiliriz. Kolay değiştirilemeyenleri “ katı faktörleri”, kolay değiştirilebilenleri ise “ esnek faktörler” olarak tanımlayabiliriz.

**A. Katı Faktörler:** Ürün, Fabrika, Teknoloji, Malzeme ve Enerji

**B. Esnek Faktörler:** İnsan, organizasyon ve sistemler, çalışma metot ve yönetim biçimleri;

Bu sınıflandırma, öncekileri yani hangi faktörlerin kolayca ele alınabileceği, hangilerinin daha güçlü mali ve kurumsal müdahale gerektirdiğini belirlememize yardımcı olur.

### A – Katı Faktörler

*a –Ürün:* Dünyadaki pek çok işletme, teknik üstünlüğü pazarlanabilir ürünlere dönüştürebilmek için sürekli savaşım halindedir. Örneğin, önde gelen Japon firmaları, pazardaki ürünlerinin tasarımını sürekli olarak değiştirmektedir.

*b –Farika ve Teçhizat:* İyi bir bakım sisteminin (Modernizasyon) kurulması fabrika kapasitesinin artırılması, stok kontrolü vb konulara özen gösterilerek verimlilik artırabilir.

*c –Teknoloji:* Teknolojik yenilik yüksek verimliliğin çok önemli kaynağıdır. Son 25 yıl içinde otomasyona geçişle önemli verimlilik artışları sağlandı. İnsan ve makinelerin boş zamanlarını azaltan ve fazla mesai harcamalarını düşüren bir faktördür. Süreç tasarımı, Ar-ge çalışmaları, bilim adamı, mühendis bu açıdan önemlidir.

Teknik bilgi, insanı makinenin esiri yapmamalıdır. Böyle olmaması için, makineyi kullanan kişi, insan olmanın gerektirdiği çeşitli değer yapılarının bilincinde olmalıdır.

*d -Malzeme ve Enerji:* Malzeme ve enerji tüketimini azaltmak için çaba harcanabilir. Fire ve ıskartaların kullanımı ve denetimi, ithal ikamesi, ucuz malzeme kullanılması, arz kaynaklarının genişletilmesi, malzeme verimliliğini etkileyecektir.

## **B- Esnek Faktörler**

*a –İnsan:* Verimliliği düşünüp uygulayacak ve ondan olumlu sonuç alacak kişi de insandır. Diğer faktörlerden farklıdır. Psikolojik, sosyal ve moral yönü vardır.

Motivasyon tüm insan davranışlarının, dolayısıyla da verimlilik artırma çabalarının temelidir. Maddi ihtiyaçlar hala çok önemlidir. Bunun yanı sıra parasal olmayan teşviklerde etkilidir. İşçilerin verimlilik artışını sağlamadaki başarısı hemen ödüllendirilmelidir. Ödüllendirme, yalnızca parasal olmamalı aynı zamanda takdir, katılım, eğitim olanakları sağlanmalıdır.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Saime ORAL–Zeynep KUŞLUVAN, “ Motivasyon Konusunda Oluşturulan Yaklaşımlar...”, **Verimlilik Dergisi**, 1997/3, s.93–115.

*b –Örgüt ve Sistemler:* Örgütlerin çoğunda görülen düşük verimliliğin nedeni, örgütlenmenin katılığıdır. Örgüt yapısı değişimlere açık olmalıdır. Katı örgütler iyi bir yatay iletişimden yoksundur. Bu durum karar alma sürecini yavaşlatıp, verimsizlik ve bürokrasiyi artırarak, yetki devrini engelleyebilir.

*c – İş Metotları:* İşin yapılma biçimini, kullanılan araçlar, işyeri düzenini makinelerin kullanım tarzını değiştirerek işlerin verimliliğini artırmayı amaçlar.

*d – Yönetim Biçimleri:* İşletmenin kontrolündeki tüm kaynakların etkili kullanımından sorumlu olduğu için, verimlilik kazançlarından büyük ölçüde yönetim sorumludur. Bir Japon danışmana göre, Birleşik Devletler Endüstrisindeki kalite ve verimlilik sorunların % 85'inin sistemin genel sorunlarıdır olduğu; düzeltilmesi de işçinin değil, yönetimin görev alanına girmektedir.

## **2.2. Dış Faktörler**

### **A. Yapısal Değişiklikler**

Bir toplumdaki değişimler, genellikle, işletme yönetiminden bağımsız olarak ulusal verimlilik düzeyini ve işletme verimliliğini etkiler. Ancak uzun dönemde bu etkileşim iki yönlüdür. Yapısal değişimler verimliliği etkilediği gibi, verimlilikteki değişimler de yapıyı değiştirir.

*a–Ekonomik Değişikler:* En önemli ekonomik değişimler, istihdam kalıplarında, sermayenin bileşenlerinde, teknolojiye, ölçekte ve rekabet edebilme olanaklarında söz konusudur. Bu alanlardaki değişim verimliliği etkiler.

İstihdamda, tarımdan imalat sektörüne kaymalar, ekonomi çapında verimlilik artışına neden olmuştur. Çoğu gelişmekte olan ülke için, gelecekte daha çok insan,

düşük verimli tarım sektöründen imalat sektörüne geçeceğinden, yüksek verimlilik artışları söz konusu olacaktır.

*b–Demografik ve Sosyal Değişim:* Emek gücündeki yapısal değişimler hem demografik hem de sosyaldır. Savaş sonrası ortaya çıkan yüksek doğum ve düşük ölüm oranları dünya nüfusunu 1950 de 2,5 Milyardan günümüze 5,5 Milyarlara ulaşmasına neden oldu.

Sosyal faktörler arasında emek gücü içinde kadının artan payı dikkate alınmalıdır. Bu olgusal değişimler verimlilik ve gelir yapısını da etkilemektedir. Eğitimin tüm yönleri verimliliği etkiler.

Kültürel Değerler ve davranışlar, verimliliği artırabilir veya engelleyebilir. Örneğin, Çinli'ler çok çalışmanın erdemine olan inançları girişimci ruhları ve tasarruf eğilimleriyle bilinirler. Japonlar, araştırma, kabullenme, değişen koşullara uyum sağlama yeteneği ile ünlüdür.

Bu inançlar, tutumlar ve gelenekler hepsi yeni teknoloji ve ekonomik kalkınma ile değiştiğinden, bunların incelenmesi ve araştırılması gereklidir.

## **B. Doğal Kaynaklar**

En önemli doğal kaynaklar, insan, arazi, enerji ve hammaddelerdir. Bir ulusun bu kaynakları üretme, harekete geçirme ve kullanma yeteneği, verimlilik artışı sağlamada çok önemli olmasına karşın, çoğu kez göz ardı edilir.

*a–İnsan gücü:* İnsan en değerli doğal kaynaktır. Japonya ve İsviçre gibi yeterli arazi, enerji ve maden kaynaklarından yoksun çok sayıda gelişmiş ülke, kalkınmaları için tek önemli kaynağın, insan ve onun becerisi, eğitim ve öğretimi, davranış ve motivasyonu ve gelişmesi olduğunu fark etmişlerdir.

Bu faktörlere yapılan yatırım, yönetim ve emek gücünün kalitesini artırır. Kişi başına GSMH'sı yüksek olan ülkeler genellikle iyi eğitim ve öğretim görmüş nüfusa sahiptirler.

*b-Arazi:* Arazi, uygun yönetim, kalkınma ve ulusal politika gerektirir. Endüstriyel gelişme ve yoğun tarım arazi için tehlikeli boyutlara ulaşmıştır.

Bu durumun önüne geçmek için gübre kullanımı artmıştır. Ancak bu da çevre kirliliğine yol açar. Var olan arazinin daha akılcı kullanılması gereklidir.

*c-Enerji :* Enerji arzındaki değişim verimliliği etkiler.

*d-Hammaddeler:* Önemli bir verimlilik faktörüdür. Hammadde fiyatlarındaki dalgalanma verimliliği etkiler. Öncelikle en zengin ve çıkarılması en kolay durumdaki maden kaynakları kullanıldığından, çıkarılması daha güç ve daha düşük kalitedeki cevherlerin çıkarımı kalmaktadır. Bu durumda verimlilik yavaşlar.

### **C. Hükümet ve Altyapı**

Hükümet politikaları, strateji ve programları, verimliliği büyük ölçüde etkiler, Bunlar ;

- Devlet dairelerindeki uygulamalar,
- Yönetmelikler (Fiyat kontrolü, gelir-ücret politikaları),
- Taşıma, İletişim,
- Enerji,
- Mali önlemler ve teşvikler olarak sıralanabilir.

Verimlilik artışı sağlamak için uygun politika, plan ve programların tasarlanmasında, tüm dış faktörler analiz edilmeli, bilinmeli ve dikkate alınmalıdır. Bunu yapmanın en iyi yolu da, toplumun tüm düzeylerinde iyi bir "ölçüm sistemi" oluşturmaktır.

### 3. VERİMLİLİK VE ETKENLİĞİN ÖLÇÜLMESİ

#### 3.1. Kavramsal Açıdan Ölçüm

Kuruluşun neyi ve neleri elde etmeyi amaçladığını, kullandığı mali ve fiziki kaynakların insan gücünün neler olduğu, elindeki kaynakları hangi yöntem ve usuller uygulayarak amaçladığı hedeflere dönüştürdüğü, faaliyetleri sonucunda elde ettiği mal ve hizmetlerin, hedeflenen amaçların direkt olarak elde edilmesindeki kesin etkileri ile diğer yan amaçların elde edilmesindeki geniş ve dolaylı etkilerin değerlendirilmesi ile ölçülebilir.<sup>29</sup>

Ölçme bir bilgi yoludur. Teknik anlamda nesnelerin, olayların ve sonuçların gözle görülebilir özelliklerini temsil eden simgeleri bulma sürecidir. Bu simgeler nitel ya da nicel olup, sabit, tutar ve karşılaştırılabilir özellikler taşıyan ölçü birimleridir (ölçütlerdir).

Yaşamın her alanında ölçüm vardır. Günlük yaşamımızdan toplumsal olaylara, fabrikalardan evlere kadar her yerde ölçme olayı ile karşılaşılır. Yaşadığımız çevreyi ve dünyayı tanımak ve anlamak için gerekli bilgiler ölçümlerle sağlanır. Örneğin bir toplumun sosyal ve ekonomik yaşamı ile ilgili bilgiler, ulusal gelir, ücretler, işsizlik düzeyi, okuryazarlık oranı, vb. Bir yarışta kazanan ya da kaybeden taraf ölçme sonucu anlaşılabilir.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> FALAY, a.g.e., s.158.

<sup>30</sup> AKAL, a.g.e., s.64.

Modern yönetim anlayışında ölçmenin önemi; “ölçülen yapılmıştır” ve “ölçemediğinizi yönetemezsiniz” şeklinde kısa yoldan vurgulanmaktadır.<sup>31</sup>

### **3.2. Verimliliğin Ölçümü**

Verimliliğin ölçülmesi, verimlilik artışı sağlamada önemlidir. Hatta tek başına tüm ekonomik düzeylerde karar almaya yardımcı olan etkili bir araçtır.

Bireyler, işletmeler ya da ülkeler içinde buldukları mevcut sosyo-ekonomik düzeylerini sayılarla ifade edemeyerek, ölçemediği ve değerlendiremediği sürece amaç ve hedeflerini belirlemede yetersiz kalmakta ve gelişmemektedirler.

Sahip oldukları kıt kaynakların neler olduğunu, bu kaynakları nasıl ve ne amaçla hangi etkenlik düzeyinde kullandıklarını ve sonuçta ne ve ne kadar elde ettikleri fiziksel ya da parasal ölçülerde belirleyemeyenlerin kayıpları ise kazançlarından çok daha fazla olmaktadır.

Verimlilik ölçümünün başarısı, büyük ölçüde, verimlilik ölçümünün, örgütün etkinliğinde, “neden” önemli olduğunun ilgili tüm kişi ve gruplarca çok iyi kavranmasına bağlıdır. Verimliliğin ölçülmesi, verimlilik artırma programlarının odak noktasını oluşturur.

Örgütte herhangi bir değişiklik, ya artırım yapılmadan, sadece ölçme sistemi uygulanacağını duyurulması bile emek verimliliğini bazen %5 ya da %10 artırmaktadır.

Verimlilik indeksleri, örgüt geliştirme süreci sonucunda, Performanstaki engel ve darboğazları göstererek teşhis faaliyetleri için gerçekçi hedefler konulmasına yardımcı olur.

---

<sup>31</sup> AKAL, a.g.e., s.65.

Verimliliği ölçmek için çok sayıda ve birbirinden farklı ölçüm yolu, tekniği vardır. Ve bunların her biri ayrı sonuçlar vermektedir. Kısaca verimlilik “output / input” oranı olarak tanımlanmaktadır. Pay ve paydayı oluşturan faktörlere göre ortaya değişik verimlilik tanımları çıkmıştır.<sup>32</sup>

Verimliliği belirleyecek tek ya da en iyi olan herhangi bir ölçümden ziyade, bir ölçümler ailesinden söz etmek gerekir.<sup>33</sup> Bu nedenle ulaşılmak istenen amaçlara göre seçimler yapılmasının daha doğru olacağı muhakkaktır.

Verimlilik ölçüm türlerini temelde üç genel sınıfa ayırabiliriz:

$$\begin{array}{l} \text{Toplam Faktör} \\ \text{Verimliliği} \\ \text{(Total Faktör} \\ \text{Prodüctivity)} \end{array} = \frac{\text{Üretimden Elde Edilen Toplam çıktı}}{\text{Üretime Giren Toplam Girdi} \\ \text{(İşgücü + Sermaye + Enerji + Malzeme,} \\ \text{Diğer Girdiler)}$$

$$\begin{array}{l} \text{Çoklu Faktör} \\ \text{Verimliliği} \\ \text{(Multi-Factor} \\ \text{Prodüctivity)} \end{array} = \frac{\text{Üretimden Elde Edilen Toplam Çıktı}}{\text{Toplam Girdi} \\ \text{(İşgücü + Sermaye )}}$$

$$\begin{array}{l} \text{Kısmi Verimlilik} \\ \text{(Partial} \\ \text{Prodüctivity)} \end{array} = \frac{\text{Üretimden Elde Edilen Toplam Çıktı}}{\text{Faktör Girdi} \\ \text{(İşgücü / Sermaye/Enerji/Hammadde)}}$$

<sup>32</sup> Çimento Müstahsilleri İşverenler Sendikası (ÇMİS), **Verimlilik Toplantısı**, ÇMİS Yayını, Ankara, 1996, s.70.

<sup>33</sup> Imre BERNOLAK, “Inter– Firm Comparison in Canada”, **Productivity Management**, Gower Publishing Company Limited, England, 1980, s.3.

Esasen sadece, çıktı/girdi olarak yapılan bir verimlilik ölçümü pratikte pek fazla anlam ifade etmemektedir. Ölçüm için seçilen oranlar “mukayese edilebilir” olmalıdırlar.<sup>34</sup>

*Toplam Faktör Verimliliği Ölçümü:* Çıktıyı, üretim sürecinde kullanılan bütün girdiler ile yani malzeme, emek, ekipman, enerji, vb. karşılaştırır. Üretim faktörlerinden hiçbiri tek başına verimlilikteki değişimleri tümüyle açıklayamadığından böylesi bir ölçü, bir firmanın performansı için ideal bir ölçü olarak kabul edilebilir.

*Çoklu Faktör Verimliliği Ölçümü:* Özellikle iki önemli girdinin (İşgücü +sermaye)toplamlarının , “hammadde ve dışarıdan satın alınan hizmetlerin (diğer giderler) dışarıda bırakılarak” toplam çıktıya oranlanmasıdır.<sup>35</sup>

*Kısmi Verimlilik Ölçümü:* Belirli bir zaman parçası içinde elde edilen toplam üretim miktarının, üretim sırasında harcanan üretim faktörlerinden herhangi birine oranlanmak suretiyle ifade edilmektedir.<sup>36</sup>

Yukarıda sınıflandırılan ölçüm türleri makro düzeyde ülke genelinde kullanılabildiği gibi, özellikle kar amaçlı iktisadi kuruluşlarda daha fazla işlevsel olmaktadır.

Ancak, kar amaçlı olmayan ve genellikle hizmet üreten kurum ve kuruluşlarda (kamu kuruluşlarında) verimlilik ölçümlerinde çıktının hesaplanmasında karşılanan güçlükler, diğer bir ifadeyle etkililiğin anlamlı bir

---

<sup>34</sup> PRONOPENKO, **a.g.e.**, s.36.

<sup>35</sup> İ.Melih BAŞ– Ayhan ARTAR, **İşletmelerde Verimlilik Denetimi– Ölçme ve Değerlendirme Modelleri**, MPM Yayını No: 435, Ankara, 1991, s.265.

<sup>36</sup> Kamuran PEKİNER, **İşletmelerde Prodüktivite Denetimi**, İst. Üniversitesi Yayın No:1609, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1971, s.49.

şekilde sayısallaştırılamaması nedeniyle verimlilik ölçümleri genellikle girdi odaklı olarak kaynakların etken kullanımına dayandırılmaktadır.

Bu nedenle, kar amaçlı olmayan kamu kuruluşlarının verimlilik ölçüsü” “kuruluşun çıktısı ile amaçlarına ulaşması arasındaki sebep-sonuç ilişkisini irdeleyen bir değerlendirme” yani etkenlik ile desteklenmelidir.<sup>37</sup> Esasen, belirli bir maliyette artan hizmet yoğunluğu ve kalitesi bu kuruluşların verimlilik ölçümlerinin temel göstergesi olmaktadır.

Geniş anlamda ve sayısal olarak düşünülürse, verimlilik artışı pay/payda oranında birinin büyüyüp diğerinin küçülmesi sonucu ortaya çıkar. Verimlilik genelde, üretimde kullanılan kaynakların daha iyi değerlendirilmesidir. Yani en az maliyetle daha çok malın üretimidir. Bu açıdan, üretilen ile tüketilenlerin gerçekçi bir biçimde tanımlanması gerekmektedir.

Ancak verimlilik ölçümünde pay ve paydanın hangi değerlere göre hesapları kaplayacağı konusu önemlidir. Kriter olarak neler bazı olanak alınacaktır. Bu kriterlere göre şu üç yöntem yaygın olarak kullanılır.<sup>38</sup>

#### **A. Fiziksel Olarak Ölçüm**

Bu ölçümde fiziksel büyüklükler ele alınır. Bunun için örneğin output yani ürün miktarı uygun birimler ifade edilir.(adet, ağırlık metre... gibi), Aynı şekilde input içinde fiziki birimler esas alınır.

#### **B. Parasal Olarak Ölçüm**

Verimlilik oranını oluşturan pay ve paydanın parasal değerler olarak alınması durumunda söz konusu olur. Böylece parasal, değer verimliliği ortaya çıkar.

---

<sup>37</sup> PRONOPENKO, a.g.e., s.28.

<sup>38</sup> ÇMİS, a.g.e., s.72.

Ekonomistlerce yapılan hesaplarda çokça kullanılan bir ölçüm yöntemidir. Bu ölçüm yönteminde para değerindeki değişimler de göz önünde bulundurulur. Böylece nominal ve reel verimlilik sonuçları ortaya çıkar.

Parasal değerlendirmeye fiziksel olarak homojenlik olmadığı durumlarda sıkça başvurulur.

### **C. Karma Ölçüm Yöntemi**

Girdi ya da çıktıların birinin parasal, diğerinin fiziksel birimle ifade edilmesiyle bulunan verimliliklerdir. Bazı durumlarda böyle bir hesaplama çıkar yol olabilir.

### **3.3. Kamu Yönetiminde Verimlilik ve Etkenliğin Ölçümü**

Yukarıda verilen verimlilik ölçüm sistemlerinin “kamu hizmeti” anlayışının “karlılığın” önüne geçtiği kamu yönetimlerinde uygulanması güçtür.

Kamu sektöründeki verimlilik değerlendirilmesi ile özel sektör verimlilik değerlendirilmesi arasında önemli bir fark vardır. Özel sektörün çıktısı satış noktasında hesaplanabilir ve çıktıyı elde etmek için kullanılan emek ya da bir başka girdiyle doğrudan ilişkilidir. Kamu kesiminde, bir dairenin girdisi ile kıyaslanacak nihai çıktısı onun “etkenliği” dir. Dairenin programı ile sağlanan etki ise onun etkililiğidir.<sup>39</sup>

#### **A. Kamu Yönetiminde Verimliliğin Ölçülmesi**

Verimlilik analizleri kamu örgütlerinde oldukça güç yapılmaktadır. Kamu kesiminde üretilen bazı mal ve hizmetlerin (çıktıların) parasal değerlerle ifade edilmesi zordur. Bu açıdan kamu kesiminde verimliliğin ölçülmesi, amacına olan

---

<sup>39</sup> PROKOPENKO, a.g.e., s.33.

özel kesime kıyasla oldukça güçtür. Toplumsal mal ve hizmetlerin çok bilinen örneği, milli savunma mal ve hizmetlerinde somut ürünler ve parasal değerler elde edilmesi mümkün değildir.<sup>40</sup>

Ancak kullanılan çeşitli tekniklerle sadece verimlilik ve etkenliğin ölçülmesi ile performansın değerlendirilmesi ve bir sonuca varılması mümkün olmaktadır.

Girdi ve çıktılarda standartların sağlandığı varsayılır, fakat çoğu durumda standartlar geçerli değildir. Bununla beraber en yaygın olarak kullanılan standartlar ölçüm yapılan kurumca konulmuş belli girdiler ile çıktıları saptamaktır. Bunlar geçerli olmadığı takdirde verimlilik düzeyini ölçecek yeni teknikler kullanılır. Bu tekniklerin en yaygın olanlarından bazıları şunlardır.<sup>41</sup>

*a- Benzer Kurumlar arası Karşılaştırma*

Karşılaştırılabilir alanlarda, benzer programlar ve faaliyetlerin benzer kurumlar ile karşılaştırılması, olası tasarruf alanlarının belirlenmesinde kullanılabilir. Karşılaştırma alanları şunlar olabilir.

- İşletme giderleri
- Hizmetin veya alıcı nüfusun kullanım usulü,
- Hizmet tedarikinin birim maliyeti,
- İşgücü (personel) düzeyleri,
- Performans göstergeleri.

*b- Kurum İçi Karşılaştırma*

Değişik yerler veya değişik bölümlerde aynı yetkili tarafından sağlanacak değişik hizmetler ve imkanlar arasında maliyetlerin karşılaştırılması dikkate değer

---

<sup>40</sup> DİCLE, a.g.e., s.8.

<sup>41</sup> ÖZER, a.g.e., s.86.

bilgiler sağlar. Örneğin: taşıtların onarım maliyetleri, okul veya yerleşim birimlerince enerji tüketimi. Aşağıdakiler gibi, kurum içinden bir dizi performans göstergesi geliştirilebilir:

- Yönetim maliyetlerinin işletme maliyetlerine oranı,
- Fazla çalışma ücretlerinin (asıl) bütün ücret bordrosuna oranı,
- Kütüphanede saat başına çalışılan konuların oranı.

*c- Özel Sektör Kıyaslanması*

Benzer hizmetlerin üretildiği özel sektör alanları ile karşılaştırma yararlı olabilir. Örnekleri: İnşaatlar, bilgisayar hizmeti, yerleşim yerleri. Ancak duyarlı bir alandır. Sendikalar kızdırabilir. Özel sektörle karşılaştırma sadece kaçınılabilir veya kaçınılmaz maliyetleri ayrıldığında yararlıdır. Kaçınılabilen maliyetlerde bir kıyaslama tutumluluğa yol açarken uygulamada soyut kalabilir.

*d- Geçmiş Performans*

Geçmiş yıllarla karşılaştırma potansiyel tasarruf alanlarını da açığa çıkarabilir. Bu açıdan maliyet ve çıktı eğilimleri analiz edilmelidir.

*e- Hedefler*

İdarenin kendisinin koyduğu hedefler karşılaştırma unsuru olarak kullanılabilir.

Kamu Yönetiminde Verimlilik ölçümünde bazı önkoşullar söz konusudur. Çıktılar bir örnek ve tekrarlanabilir olmalıdır. Örneğin: bir hastanede bir eczacı tarafından reçete doldurulması gibi. Polis programları, haber alma bölümünce basın özetlerinin yazılması gibi, bir örnek olmayan çıktılarda verimlilik ölçülemez.

Hal hazırdaki çıktının ölçülmesi zorunluluğuna karşın performans denetiminin kabul görmüş bir standardı olmalıdır. Örneğin; Bir okulda öğretmenin bir haftadaki sınıfla ilişkili olduğu saatlerinin sayısı bir standart olarak konulabilir.

Standartların yokluğu halinde hali hazırdaki çıktı önceki yılların çıktıları ile karşılaştırılabilir. Bazen çıktılar iki coğrafi yer arasında karşılaştırılır veya karşılaştırma özel sektör ile yapılır. Bu geçmiş yılların veya değişik yerler için alınan verilerin ya da özel sektörün verilerinin geçerli olacağı anlamına gelir.

Verimliliğin ölçülmesi, kamu yönetimi açısından kimi faydalısı da beraberinde getirir;

- Nicelik ve niteliği kontrol etmeye yardım ederler.
- Başarıyı göstermeye yardım ederler.
- Bütçe ve planların hazırlanmasına yararlar.
- Mal ve hizmetleri fiyatlandırmada rasyonel bir temel sağlarlar.
- Hizmetin ne düzeyde sağlanacağı konusunda karar vermeye yararlar.
- Personel üzerinde performans tahminlerine yardım ederler.

## **B. Kamu Yönetiminde Etkenliğin Ölçümü**

Bir programın veya projenin etkenliğini değerlendirecek uygun performans ölçümlerini saptamak oldukça güçtür. Bu alan üç sorun bulunmaktadır.<sup>42</sup>

*Çatışma Sorunu:* Bazen çok sayıda değişik politikalar karşılanmamış ihtiyaçların tatmini için birleştirilebilir. Örneğin, Eğitim standartları, sınıfın büyüklüğünden, öğretmenlerin kalitesinden ve teçhizatın arzından etkilenebilir. Kişisel faaliyetlerin etkisini analiz etmek pratikte çok güç olabilir.

---

<sup>42</sup> ÖZER, a.g.e., s.94.

*Dışsal Etmenler:* İdarenin kontrolü dışındaki etmenler bazen bir program veya bir projenin sonucunu etkilerler. Örneğin, tüketicilerin gelirleri ve sosyal statüleri.

*Maliyet:* Bazen programlar pahalı olan maliyetler nedeniyle en etkili tarzda gerçekleştirilemez. Örneğin, daha çok öğretmene sahip olmak daha çok kitap sağlamaktan daha etken olabilir. Fakat ilki çok daha pahalıya mal olabilir.

Etkenlik ölçümü kaynakları şunlardır;

*Kamuoyu Yoklamaları:* Çoğunlukla sosyal hizmetler alanında kullanırlar. Güvenilir sonuçlar açısından anket formuna hazırlanmaya ve örnekle büyüklüğünü saptamaya aşırı özen gösterilmelidir.

*Yetişmiş Gözlemci Görüşleri:* Yetişmiş gözlemciler önceden belirlenmiş bir takdir kriterini kullanarak belirli bir alandaki şartları değerlendirirler.

*İç Kayıtlar:* Yerleşim özel yerlerinin kullanım oranı, kullanıcıların şikayetleri gibi iç kayıtların incelenmesi bazen etkenliğin ölçülmesi bakımından önem taşırlar. Etkenliğin ölçümü açısından, kurumun kendi etkenliğini ölçecek güvenilir bir mekanizmaya sahip olması önemlidir. Bu mekanizma yoksa ölçüm açısından bu sistem dışarıdan uyarlanması gerekmektedir.

Etkenlik ölçümünün başlıca odak noktası kurumun öngörülen amaçlara ulaşmada ne derece başarılı olduğunun değerlendirilebilmesi üzerinedir. Fakat amaçların gerçekleştirilmesinde olası nedenlerin basit bir açıklaması yeterli değildir. Örneğin, bir kurumun maliyet ve zaman aşımı yüzünden amaçlarını gerçekleştirmediğini söylemek yeterli olmamaktadır. Onun yerine iki yol izleyerek nedenlerini analiz edilmesi gereklidir:

*Kurumun Etkilenmiş Olduğu Unsurlar:* Şu soruya bir yanıt olarak ortaya çıkacaklardır. Kurum görevini ulaşmak istediği amaçlara uygun bir biçimde yerine getiriyor mu?

*Kurumun Etkilenmemiş Olamayacağı Unsurlar:* Hükümet politikaları, uygulama kuralları, sosyo-politik çevre, fon tahsisleri ve yetişmiş insan gücünün varlığı gibi.

Etkenlik ölçümünde çıktı ve sonuçlar arasında ayırım yapılmasına gerek vardır. “Sonuç” kurum için dışsal sonuçları belirtirken “çıktı” kelimesi kurum içerisindeki belli girdilerin sonuçları ile ilgilidir. Örneğin, belli bir maliyetle belli sayıda drenaj kanalı yapımı işinde, kanallar bu projenin çıktılarıdır. Fakat kanalların yeraltı suyunu belirli ölçüde azaltması beklenir; yeraltı suyundaki azalma bu programın sonucudur.

Etkenlik ölçümü kamu harcamalarının sonuçlarını bazen de o programın etkisini ölçmektedir. Sosyal programlarda bu durum daha yaygın olmaktadır. Yukarıdaki örnekte, etki değerlendirilmesi çiftçi gelirlerindeki artışın veya tarıma elverişli toprak dönümünün ölçümünü gerektirecektir.

Her projenin sonuçlarını belirleme sorunu oldukça hassas bir sorundur. Projenin planından çıkarmak her zaman mümkün olmamaktadır. Sonuçlar planda belirtilse bile bir projenin bütün sonuçları (muhtemelen negatif olanlar) hesaba katılmayabilir. Bu nedenle bir projenin sonuçlarını tanımlamada etkenlik ölçümü açısından bir öngörünün kullanılması gerekebilir.

### **3.4. Verimlilik-Etkenliğin Ölçümünde Ortaya Çıkan Sorunlar**

Verimlilik-Etkenlik ölçüm sorunları ve güçlükleri iki ana gruba ayrılır; Verimlilik-Etkenlik ölçüm teknikleri ile ilgili olanlar ve kuruluşla ilgili olanlar.

#### **A. Teknik Sorunlar**

Çeşitli grupların farklı amaçları olduğu, bu nedenle de farklı Verimlilik-etkenlik ölçüm serileri kullanıldıkları için tek ve herkes tarafından kabul edilen bir verimlilik ölçüm yöntemi yoktur.

Farklı tipteki girdilerin, kabul edilebilir ortak bir paydada toplanmaları, girdi çıktı ölçümlerinin birbirinden bağımsız olarak ölçümleri bu konuda karşımıza çıkan temel sorunlara örnektir.

Bir hastanenin yöneticilerinin, verimliliği hasta-yıl başına kullanılan yatak-gün sayısı olarak almaları, yanlış ölçüme örnek olarak verilebilir. Doğru ölçü ise, tedavi edilen hastaların ağırlıklandırılmış sayısı olmalıydı; burada ağırlık hastalığın ciddiyet derecesini göstermektedir.<sup>43</sup>

#### **B. Örgütsel Sorunlar**

Bir kurumda, verimlilik-etkenlik ölçüm sisteminin uygulanmaya başlaması çeşitli direnmelere yol açacaktır. Hem yöneticiler hem de işçilerin verimlilik ölçümünden endişe duymaları ve hatta bazen korkmaları söz konusu olabilir. Bunlar arasında aşağıdakileri sayabiliriz;

- Çalışanlarda ölçümün yanlış yorumlanabileceği korkusu,
- Kırtasiyeciliğin artacağı korkusu,
- Personelin artacağı korkusu,
- Özerkliğin azalacağı korkusu.

---

<sup>43</sup> PROKOPENKO, a.g.e., s.65.

Verimlilik-Etkenlik ölçüm sisteminin uygulanması, bir örgütsel değişmedir. Değişme, var olan durumu sürdürmek isteyenlerin direnci ile karşılaşır. Bu nedenle, verimlilik-etkenlik ölçüm sürecinin başlatılmasını yönetmek, değişmeye direncin yönetimini de içerir.<sup>44</sup>

#### **4. VERİMLİLİK VE ETKENLİK ARTIRMA TEKNİKLERİ**

##### **4.1. Verimlilik ve Etkenliğin Artırılması**

Askerlik ve izcilikte çok geçerli olan bir deyim vardır. ”Yürüyüşün hızı, adımları en küçük olan kimseye göre ayarlanmalıdır” denilir. O halde yürüyüşü hızlandıra bilmenin ön şartı, küçük adımlıyı da elden geldiğince hızlı yürütebilmektir. Verimlilik ve Etkenlik Artış Programları bunu amaçlar. Etkenliğin artırılması, küçük adımlıların belirlenmesi ve onun hızlandırılması gerekli kılar.<sup>45</sup>

Verimliliğin artırılması özellikle sanayi kesiminde ülkenin genişlemesini sürdürme bilmesi açısından oldukça önemlidir. Verim düşüşü, mevcut enflasyon seviyesini ve işsizliği önemli ölçüde etkilediği gibi şirket düzeyinde de düşük karlılık ve uluslararası rekabet gücünü azaltıcı etki yapar. Bu nedenle verimlilik artışının sürekliliği önemlidir.

Verimliliğin hangi noktaya kadar artırabileceği ve artışın bir son noktası olup olmadığı tartışılmalıdır. Ancak, insanın dünya yüzünde var olduğu tarihten bu yana yüzbinlerce, milyonlarca yıl geçtiği, bu süre boyunca da verimlilik sürekli arttığı

---

<sup>44</sup> Kuyaksil, a.g.e., s.9.

<sup>45</sup> Adnan GÜLERMAN, “Verimliliğin Artırılmasında İşçi – İşveren İlişkileri...”, **I.Verimlilik Kongresi**, MPM Yayınları No: 454, s.275.

halde bu gün son noktaya geldiğimizi söyleyemeyiz. Bu açıdan verimlilik aynı zamanda SONSUZLUK özelliğini ifade eder.<sup>46</sup>

Verimlilik artışının temeli, daha çok çalışmak değil, daha akılcı çalışmaktır. Gerçek verimlilik artışı daha çok çalışarak sağlanmaz. İnsanın fiziki kısıtlılığı nedeniyle, daha çok çalışmak ancak sınırlı ölçüde verimlilik artışı sağlar.<sup>47</sup>

Bir işletmede verimlilik artışı, yönetim etkinliğinin bir fonksiyonu ve sonucudur. İyi yönetimle eşdeğerdir. Verimliliği artırmak yönetimin temel amacıdır. Verimlilik artırma sürecinde kişilerin tam desteğini sağlamak çok önemlidir. Bu nedenle verimlilik programlarında, birbirini destekleyen davranışsal (güdüsel) ve teknik yöntemler kullanılır.

Verimlilik artırma programlarında öncelikle amaçlar belirlenmeli, bunun yanı sıra verimlilik ölçüm, değerlendirme ve raporlama sistemi oluşturulmalıdır. Bunlar verimlilik geliştirimine ışık tutacaktır.<sup>48</sup>

#### **4.2. Verimlilik ve Etkenlik Artırma Programının Temel Öğeleri**

ABD’de 1983 yılında yapılan araştırmada, etkili bir verimlilik yönetimi çabasının başlıca öğeleri belirlenmiştir.<sup>49</sup>

- 1 – Verimlilik konusunda bir odak noktası görevi yapacak bir yönetici,
- 2– Üst düzey yönetimin desteği ve verimlilik konusunda duyduğu sorumluluk.,

---

<sup>46</sup> GÜLERMAN, a.g.e., s.275.

<sup>47</sup> PROKOPENKO, a.g.e., s.4.

<sup>48</sup> Mehmet TANYAŞ, “ Verimliliği Artırmanın En Etkin Yolu Verimlilik Bilincini Oluşturmaktır”, **Verimlilik Dergisi**, MPM Yayınları, 1991/1, s.133-139.

<sup>49</sup> Mesut ODABAŞI, “ABD’de Verimlilik ve Verimlilik Yönetimi “, **Verimlilik Dergisi**, MPM Yayınları, 1987/6, s.7-11.

3 – Verimliliğe ilişkin amaç ve hedefler ve bunlar arasındaki öncelikleri ve gerçekleştirmeleri için gerekli eylemleri ortaya koyan örgüt çapında bir VERİMLİLİK PLANI,

4 – Örgüt açısından anlamlı olan verimlilik ÖLÇÜTLERİ,

5 – Yöneticinin verimlilik planına bağlılığı sağlayacak bir ÖLÇÜM SİSTEMİ,

6 - Bütün örgüte yayılmış bir verimlilik bilinci ve bütün çalışanların verimlilik çabalarına etkin katılımı,

7 - Bu çalışmalarda SÜREKLİLİĞİN sağlanması.

Bunların dışında;

Merkezi denetimin sağlanması,

- Çalışanların eğitimi ve geliştirilmeleri için gerekli çalışmaların yapılması,
- Etkili bir enformasyon sisteminin kurulması,
- Kararlı olunması..., gibi etmenler de verimlilik artırma programı için

önemlidir.

Son olarak; program için seçilen Verimlilik Artırma Teknikleri örgütteki duruma ve örgütsel ihtiyaçlara uygun olmalıdır.

#### **4.3. Verimlilik ve Etkenlik Artırıcı Yöntem ve Teknikler**

Verimlilik Artırma Programlarında, yukarıda sayılan amaçları gerçekleştirme için, şu teknikler yaygın olarak kullanılır.<sup>50</sup>

- İş Değerlendirme \*

---

<sup>50</sup> Komisyon Raporu, “Verimliliği Artırıcı Yöntem ve Tekniklerin Kullanılması ve Yaygınlaştırılması”, **I.Verimlilik Şurası**, 4– 6 Aralık 1990, MPM Yayınları No : 436, Ankara, 1991, s.171-183.

- Özendirici Ücret Sistemleri \*
- İş Etüdü \*
- İş Basitleştirme \*
- Ergonomi
- Motivasyon
- Kaliteli Yönetimi ve Toplam Kalite Kontrolü\*
- Örgüt Geliştirme \*
- Üretim Planlama ve Kontrolü
- Bakım Planlaması ve Onarım
- Stok Kontrolü
- Mali Planlama, Mali Analiz ve Fon Yönetimi
- Pazarlama
- Değer Analizi
- Pareto Analizi
- İnsangücü Planlaması (Norm Kadro Tayini) \*
- İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği
- Takım Aparat Geliştirme
- İşyeri Düzenleme \*
- Çağdaş Teknoloji ve Yönetim Sistemlerinin Uygulanması.

Bu tekniklerden “\*” işaretli olanlar kamu yönetimi alanında da yaygın olarak kullanılabilir.

#### 4.4. Verimlilik Kültürünün Oluşturulması

Verimlilik kültür ve bilinci, elde mevcut kaynakların rasyonel ve etken bir şekilde kullanılması için bir yaşam felsefesi olarak tanımlanabilir. Verimliliğin odak noktasının insan olduğu açıktır.

İnsan, hem verimliliği gerçekleştirecek hem de ortaya çıkacak verimlilik artışından pay alacak olan elamandır. Bu nedenle verimlilikle ilgili her türlü çalışmanın merkezinde insan bulunacaktır. Ayrıca olayın toplumsal ve kültürel boyutunda da yine insan vardır.<sup>51</sup>

Devlet, ordu, işletme, okul, hastane ve her türlü örgütlerimizin etkili ve verimli bir biçimde yönetilmesinde, insanımızın kültürel niteliklerini bilmemizin büyük yararları vardır. İnsanımızı çalıştırmamız, eğitmemiz, ödüllendirmemiz, cezalandırmamız, onu mutlu ve huzurlu kılabilmemiz için, onun zihinsel ve ruhsal yapısını, psiko-sosyal niteliklerini bilmemiz ve isabetle belirtmemiz gerekir. Almanya ve Japonya gibi bazı ülkelerin çeşitli başarılarının onların görev, ödev, disiplin, işbirliği, toplumsal fedakarlık, çalışkanlık, itaat, araştırma, bilimsel eğitim, planlı hareket ve çalışkanlık gibi kültürel, bazı niteliklerine bağlandığı bilinir. Bizim de toplumsal birikimimizden alacağımız nice örnekler vardır.

Bunların tespit edilerek örgüt ortamına bu iklimin hakim kılınması ile, daha iyiye, güzele, toplam kaliteye doğru uygun ortam oluşturabilir. Kültür, bir örgütte, en üst kademe ile en alt kademe arasında aynı heyecanın duyulması ve aynı sorunlardan endişe duyulmasını sağlar.

---

<sup>51</sup> Komisyon Raporu, **a.g.m.**, s.161-168.

Toplum olarak en önemli kültürel eksikliklerimizden bazıları şunlardır.<sup>52</sup> Plana ve programa bağlı olarak çalışmamak, yetki ve sorumluluklara dikkat etmemek, israf, fire ve kayıplar konusunda titiz davranmamak, işbirliğinden uzak olmak ve personel arasında sürtüşmeler, bilimsel düşünceye yeterince değer vermemek, iş ile özel hayatın karıştırılması, işi gereği gibi yapmama, işe özen göstermeme , hile yapma,aşırı kazanç ve çabuk zengin olma hırsı, adam kayırma, işe göre adam değil adama göre iş bulma sayılabilir.

Kültür, hertürlü örgütleri saran çevre şartlarının, yani ortamın en önemli öğelerin bir sıfatıyla onların yaşama ve gelişmelerini geniş ölçüde etkilediğine göre, çağdaş işletme politikasının ihmal edemeyeceği etmenlerden biridir. Gerçekten, nasıl canlı bir varlık, yaşamak ve gelişmek için çevre şartlarına uyum sağlamak zorunda ise, toplumsal bir organizma olan kurumlar da, ortam ile uyum içinde olmak zorundadırlar. Örgütü oluşturan insanların kaynaştığı ortamda neyin kabul edilir, nelerin kabul edilemez olduğuna göre ortamın dengesi kurulacaktır. Genel olarak kabul edilen davranışlarla örgüt büyüme, gelişme ve devam etme yönünde ilerleyebilecek, daha verimli bir yere gelebilecektir.

---

<sup>52</sup> Yahya FİDAN, “Örgüt Kültürünün Verimlilik Artışına Etkisi”, **Verimlilik Dergisi**, MPM Yayınları, 1996/2, s.17-29.

## 5. KAMU YÖNETİMİNDE VERİMLİLİK VE ETKENLİK

### 5.1. Kamu Yönetimi–Özel Yönetim Ayırımı

Kişilerin ortak çabalarının belirli bir amaca yöneldiğini her alanda yönetim olgusu vardır. Bu anlamıyla yönetim evrenseldir.Yönetimin evrenselliği, kamu kesimi ile özel kesim arasındaki yönetim anlayışını ve uygulamasını birbirine yaklaştırmakla birlikte, bu iki alanda bazı kıstaslara dayanarak ayırım yapılması gelenekselleşmiştir.Kamu kesimindeki yönetimi özel kesimdeki yönetimden farklı kılmak için “kamu yönetimi” ifadesi kullanılmaktadır. Kamu yönetimi her türlü devlet görevlerini ve kamu gücünün örgütlenişini içeren bir deyimdir.Yasama, yargılama ve belirli bir ölçüde hükümet etmenin dışında kalan tüm kamusal kuruluşlar ve bunların işlevleri kamu yönetiminin uğraş alanıdır.<sup>53</sup>

Gerek kamu yönetimi, gerekse özel yönetim giderek büyüyen ve karmaşıklaşan bir uğraş alanına sahiptir. Her ikisinde de karşılaşılan yönetim sorunlarında ve bunların çözümü için kullanılan beceri ve yöntemlerde büyük benzerlik görülür. Bunun yanında her iki yönetimin birbirinden oldukça farklı yönleri de vardır.Bu farklılıklar ana hatlarıyla şöyle özetlenebilir.<sup>54</sup>

- a- Kamu yönetiminde hizmet amacına yönelik faaliyetlerde bulunur.Özel yönetimde kar, kazanç her zaman ön plandadır.
- b- Kamu yönetiminde bütür kuruluşların yasal dayanağı vardır.Tüm görev ve işlevler yasalar çerçevesinde yerine getirilir.Özel yönetimde yönetici kendi örgütleriyle ilgili eylem ve işlemlerde daha serbesttir.

<sup>53</sup> A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, Tekin AKILLIOĞLU, **Yönetim Hukuku**, 5.Baskı, Adalet Matbaası, Ankara 1992, s.2.

<sup>54</sup> A.Ş.GÖZÜBÜYÜK, T.AKILLIOĞLU, **a.g.e.**, s.9.

- c- Kamu yönetiminde karşılıklı taraflar eşit değildir.Eşitlik yönetim lehine bozulmuştur. Özel yönetimde kişiler arası ilişkiler her zaman hukuksal eşitlik ilkesine dayanır.
- d- Kamu yönetimi geniş çaplı örgütlenmeyi zorunlu kılar. Hiçbir özel yönetim birimi, tek başına devlet kadar kapsayıcı olamaz.
- e- Kamu yönetimi alanınıdaki bütün hizmetlerde açıklık temel ilkedir.Her şey kamunun gözetimindedir. Özel yönetimde ise faaliyetler kamuyu doğrudan doğruya ilgilendirmez.

Son olarak, kamunun kamu yönetimi ile özel yönetime yönelik tutumlarından kaynaklanan farkdan söz edebiliriz.<sup>55</sup> Özel yönetimin kamu yönetimine göre daha etkin bir yönetim olduğu ve özel yönetimin faaliyetlerinde her zaman daha fazla verim alındığı kanısı halk arasında yaygındır.Kamu yönetiminin politikanın etkisinden kurtulamaması, kırtasiyeciliğe boğulması hizmetlerin yavaş işlemesi ve düzensizliği sürekli şikayet konusu olarak gündemde kalmıştır.

Tüm bu farklılıklarına rağmen her iki yönetimde de sürekli etkileşim içindedir.Çünkü büyük ölçüde benzerlikleri vardır.Bu nedenle biri birine rakip iki alanda olarak değil, bir bütünlük içerisinde algılanmalıdır.

## **5.2. Kamu Yönetiminde Verimsizlik Nedenleri**

Özel sektör ile karşılaştırıldığında kamu yönetimlerinin verimlilik ve etkenlik açısından daha başarısız olduğu , asıl verimlilik bunalımının kamu yönetiminde olduğu şeklinde görüşler vardır.

---

<sup>55</sup>HERBERT A.Simon, DONALD W.Smithburg, VİCTOR A.Thompson, Çev. Cemal MIHÇIOĞLU, **Kamu Yönetimi**, Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:547, S.B.F.ve BYYO Basımevi 1985, s.7.

MIHÇIOĞLU, A.B.D’li yazar Rosenbloom’dan alıntı yaparak kamu yönetimindeki verimsizliği şu temel nedenlere bağlamaktadır.<sup>56</sup>

1 –Özel Sektör yeni teknolojilerden kolaylıkla yararlanabilirken, kamu yönetimi güçlü bir teknolojik alt yapıdan yoksundur.

2 –Özel sektörde verimli çalışmanın ödüllendirilip, başarısızlık karşısında etkili önlemler uygulanabilmesine karşılık, kamu yönetiminde teşvik–ceza sistemi işletilmemekte, yetenekli personel özel kesime kaptırılmaktadır.

3 –Başarısız örgütler, şirketler, piyasadandan çekilmek zorunda kalırken, kamu yönetimleri verimsiz çalışsa bile varlıklarını koruyabilmektedirler.

Kamu kesiminde rekabetin olmayışı verimsizliğin başlıca sebeplerindedir. Verimli çalışmayı ödüllendirip, verimsiz çalışmayı cezalandıracak etkili bir personel düzeninin bulunmaması da önemli bir sorundur. “testiyi kıran ile suyu getiren” arasında ayırım yapılmamaktadır.<sup>57</sup>

### **5.3. Kamu Yönetiminde Verimlilik ve Etkenliğin Ölçümü Sorunu**

Günümüzde halkın kamu yönetiminden beklediği hizmet türleri artmış ve buna bağlı olarak da kamuda çalışan personel sayısı artmıştır. Bu durum kamu da verimliliği daha önemli hale getirmiştir. İdari verimliliği artırmak için bir taraftan personelin çalışma şartlarını, diğer taraftan bununla yakın ilgisi bulunan mali hakları, güvenceleri, teknik plan ve örgüt sorunlarını ele alarak düzenlemek gerekmektedir.

Kamu sektöründeki verimlilik değerlendirilmesi ile özel sektör verimlilik değerlendirilmesi arasında önemli farklar vardır. Özel sektörün çıktısı satış

---

<sup>56</sup> Cemal MIHÇIOĞLU, “Kamu Yönetiminde Verimlilik”, **Verimlilik Dergisi**, MPM Yayınları, 1974/1, s.5-18.

<sup>57</sup> MIHÇIOĞLU, **a.g.m.**, s.9.

noktasında hesaplanabilir ve üretim faktörleri ile karşılaştırabilir. Ancak kamu kesiminde, bir dairenin çıktısı ile o dairenin görevindeki başarısı farklıdır.

Özel kuruluşlarda çoğu kez verimliliğin ölçütü olarak kullanılabilirken kamu kuruluşlarında halka ucuz ve kaliteli hizmet götürmek genelde kar etme amacından önce gelir. Örneğin savunma, eğitim ve yargı gibi kamu giderlerinden sağlanan hizmet ya da ürünün parasal olarak belirlenmesi oldukça güçtür.<sup>58</sup>

Kamu hizmetlerinde verimliliğin ölçülmesindeki güçlükler nedeniyle, bu hizmetlerin değerlendirilmesinde daha geniş bir kavram olan “etkenlik” ölçütü üzerinde durulmaktadır.

Etkenlik, verimliliğinde kapsayan örgütün amaçlarına ulaşmada gösterdiği başarı derecesini gösteren bir kavramdır.

Örneğin, bazı mahkemeler vardır ki davaya bakar, seri karar çıkarmaz. Fakat bunda hakimin kusuru yoktur. Hizmetin gereği böyle olabilir. Gerçekten de “hız” entelektüel bir çalışmada mutlak suretle ölçü olarak kullanılamaz. Bir doktorun değeri hakkında hastasını muayene için harcadığı zamanda bakarak hüküm verilemez.<sup>59</sup>

Bir başka örnek ise; kamu yönetiminin iş bulmalarına yardımcı olmak amacıyla işsizleri eğitmesi durumunda, öğretmen başına eğitilen kişi sayısı bir etkenlik ölçüsüdür. Eğitilenlerin, iş bulanlara oranı ise bir etkililik ölçüsüdür.

#### **5.4. Kamu Yönetiminde Etkenliğin Sağlanması**

Daha verimli bir kamu yönetimi, tarihin ilk çağlarından beri toplumların erişmeye çalıştıkları bir amaç olmuştur. Bu açıdan bakıldığında verimlilik yarışı, sadece son yıllara özgü bir konu değildir.

---

<sup>58</sup> PROKOPENKO, a.g.e., s.33.

<sup>59</sup> KUYAKSİL, a.g.e., s.8.

Hamburabi yasasında, “her kim devlet işlerini hızlandırırsa ona ... ırmak kıyılarında toprak verilmesi... ve o yılın vergisinin kendisinden alınmaması...”uygun görülmüştür. Bu yasa ile etkili ve verimli çalışanların ödüllendirildiğini görüyoruz.<sup>60</sup>

M.Ö. 2200 yılından M.Ö. 700’e kadar 1500 yıl süre ortadoğunun büyük bir bölümünü yönetimi altında tutabilmiş Hitit İmparatorluğunun bu rekorunu başka bir devletin kurması çok güçtür. Hititlerin yönetimde günün gereklerine sürekli uyma konusunda kolaylıkla inanılmayacak bir başarı gösterdikleri belirtilmektedir.<sup>61</sup>

Tarihsel süreç içerisinde yönetimde verimliliğe ilişkin daha pek çok örnek verebilecektir. Bu örnekler, kamu yönetiminde verimliliği artırma çabası içinde olan toplumların yükselip geliştikleri sonucunu göstermektedir.

Günümüzde kamu yönetimleri, bir sanayi ve bilgi toplumunu yönetmek durumundadır. Böyle bir toplumun “verimlilik“ ilkelerine uymak ve onları benimsemek zorunluluğu vardır.

Bir bin yıla girdiğimiz bu günlerde değişime ayak uydurabilen verimlilik ve etkinlik unsurları üzerinde kendilerini geliştirebilen kamu yönetimleri 21.yüzyılın önde gelen toplumlara olacaktır.

Kamu yönetimlerinin geliştirilmesi, etkenleştirilmesi söz konusu olduğunda ise, bir kavram birliğinden söz etmek mümkün değildir. “Kamu yönetiminin iyileştirilmesi”, “kamu yönetimi reformu”, “kamu yönetiminin modernleştirilmesi”, “devletin yeniden yapılandırılması”, “reform”, “reorganizasyon” gibi kavramlar literatürde birbirinin yerine sıkça kullanılmaktadır. Nitekim, Türk kamu yönetiminde konuyu ifade etmek için, Osmanlı döneminde “ıslahat” kavramı

---

<sup>60</sup> Haluk UZEL, “ Kamu Yönetimi ve Verimliliği Konusunda Birkaç Düşünce”, **Verimlilik Dergisi**, MPM Yayınları, 1976/1, s.8.

<sup>61</sup> UZEL, **a.g.m.**, s.9.

kullanılırken, Cumhuriyet döneminde “reform”, “idari reform”, “idareyi geliştirme” ve “yeniden yapılanma” gibi kavramlar kullanılmıştır.<sup>62</sup>

Kamu yönetiminde etkinliğin sağlanmasını ve yönetiminin geliştirilmesini zorunlu ya da gerekli kılan nedenler ülkeden ülkeye, dönemden döneme değişme göstermektedir. Bu arayışlar her dönemde çeşitli güçlükler ve ülkelerin içinde buldukları özel koşulların itelemesi ile gündeme gelmektedir. Daha iyiyi, daha doğruyu, daha verimli ve etken olanı bulma çabası tarihin her aşamasında tartışılmış ve çeşitli reform uygulamalarına gidilmiştir. Türkiye’de de devlet, bugüne kadar yeniden yapılanma ya da reform yapma çabası içinde olmuştur. Ancak bugüne kadar Türkiye Cumhuriyetinin kuruluş yıllarında gerçekleştirilen Atatürk Devrimleri dışında bu çalışmalarda tam anlamıyla başarı sağlanamamıştır.

## **6. KAMU YÖNETİMİNDE REFORM**

### **6.1. Tanım ve Kapsam**

İdari reform, çok geniş kapsamlı terim olup, idari mekanizmaların iyileştirilmesini amaçlayan köklü değişiklik faaliyetleridir. İdareyi bir bütün olarak ele alıp, onun amaçlarını, kaynaklarını, yöntemlerini ve imkan kabiliyetlerini inceleyip, yeni düşünce, oluşum ve değişimlere uygun, yeni bir sistem ve düzen oluşturma amacına yönelik, bütünlük arz eden çabalardır. Diğer bir ifadeyle, idari reform; mevcut sistemin günün koşullarına uydurulması için, aksaklıkların giderilmesi, yeni düzenlemeler ve değişikliklerin yapılmasının yanında ve ötesinde

---

<sup>62</sup> Cahit TUTUM, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayını, No:3, Nural Matbaası, 1994, s.3-4.

daha geniş anlam ve kapsamı olarak, bir kurum veya kuruluş amaçlarını en az kaynak kullanımıyla, verimli ve etken olarak gerçekleştirmeye yönelik amaçlar, personel, yapı, yöntem, teknoloji ve mevzuat ile ilgili iyileştirme ve geliştirme çabalarını da kapsar.<sup>63</sup>

Ülkemizde kamu yönetimi alanına baktığımızda Osmanlıda “İslahat”, Cumhuriyet döneminde ise “reorganizasyon”, “reform”, “idari reform” “idareyi geliştirme”, “yeniden düzenleme” ve “yeniden yapılandırma” gibi terimlere rastlamak mümkündür.

Uluslararası kamu yönetimi yazınına baktığımızda ise “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi (İngiltere)”, “ Kamu Yönetimi Reformu (Avustralya)”, “Devletin Yeniden Yapılandırılması (ABD)”, “Yeni Yöneticilik (OECD)” gibi terimlere rastlamak mümkündür.

Reform ya da yeniden yapılanma devletin niteliğinde, işlevlerinde değişiklikler anlamına gelmektedir. Yönetim sisteminin hem iç ilişkilerinde hem de çevresi ile olan ilişkilerinde önemli değişikliklere neden olur. Bu noktada bir takım dirençlerle karşılaşılır. Çünkü hizmet tercihlerinde, personel rejimlerinde, karar verme sürecinde köklü değişiklikler yaşanır.<sup>64</sup> Reform kamu kurumlarının sınırlı kaynaklarla amaçlarını, en rasyonel, en verimli ve en etkili biçimde nasıl örgütlenmesi gerektiği sorusuna yanıt arar. Kısaca toplumun değerlerindeki ve tercihlerindeki değişiklikleri evrensel anlamda yakalama çabasıdır.

---

<sup>63</sup> Kenan, SÜRGİT, **Türkiye’de İdari Reform**, TODAİE Yayını, Ankara 1972, s.9.

<sup>64</sup> TUTUM, **a.g.e.**,s.6.

## 6.2. Kamu Yönetiminde Reformun Nedenleri

Kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel durumunu çok köklü şekilde etkileyen ve reforma zorlayan faktörler, ekonomi teorisinde değişim, yönetim teorisinde değişim, özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler ve sivil toplum gelişimi olmak üzere dört ana başlıkta toplanabilir.<sup>65</sup>

Kamu yönetimlerinin değişen koşullara uyum sağlayabilmeleri için yeniden düzenle yapma zorunluluğu doğmaktadır. Bu çerçevede yönetimi geliştirme faaliyetlerini gerektiren sebepleri şöyle sıralayabiliriz:<sup>66</sup>

1. Toplum, sosyal, ekonomik ve kültürel açıdan sürekli bir değişim içinde bulunduğundan, idareyi oluşturan örgütlerin, bunların uyguladıkları yöntemlerin zamanla toplumun isteklerine uyum sağlayamaması sorunu ortaya çıkmaktadır. Öte yandan teknolojik gelişmeler hızla devam etmekte, teknoloji ile getirilen araç ve bilgilerin, idarenin mevcut düzeninde, yani örgüt yapısı, personel, kullanılan araç ve gereçlerle metotlarda değişiklikler yapılmasını gerektirmektedir.

2. İdari hizmet gören personelde aranan nitelikler değişmektedir. Bunun başlıca nedeni, çeşitli uzmanlık alanları ile ilgili bilgilerin artışıdır.

3. Mevzuat konusu da diğer bir neden olarak karşımıza çıkmaktadır. Belli bir zamanın koşullarına göre hazırlanmış kuralların, sürekli gözden geçirilmesi, yenilenmesi gerekmektedir. Mevzuata sıkı sıkıya bağlı kalmaya dayanan aşırı derecede şekilci geleneksel bir anlayışın yönetime hakim olması da idareyi geliştirme ihtiyacı doğurmaktadır.

---

<sup>65</sup> T.C. Başbakanlık, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Ankara, 2003, s.21.

<sup>66</sup> SÜRGİT, a.g.e., s.23

4. Savaş ve ekonomik bunalımlar gibi olağanüstü dönemin şartlarına uymak ve bu dönemler sonunda normal şartlara dönüş için genel olarak idari yapıda ve özellikle personel alanında geniş değişiklikler ve ayarlamalar yapmak için idareyi geliştirme gerekli olmuştur. Öte yandan siyasi bunalımlar da dikkatleri siyasi ve idari sistemin bazı temel bozuklukları üzerinde toplamaktadır.

5. Halkın daha kolay, daha hızlı, daha verimli ve etken hizmet sağlayan bir idare görmek konusundaki istekleri de önem kazanmaktadır.

6. Görevlerin kuruluşlar arasında uygun şekilde dağıtılmaması, kuruluşların örgüt yapılarını amaçlarını gerçekleştirmeleri için uygun olmaması, görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlenmemesi gibi nedenler geliştirmeyi gerekli kılmaktadır.

Ayrıca bu sebeplere ek olarak özellikle az gelişmiş ülkelerdeki idareyi oluşturan faktörlerin yetersizliğine de değinilebilir. Bunlar arasında, idari yöntemlerin tutarsızlığı, politikaların saptanmasında kararsızlık ve yetersizlik, yönetici kadroların süreksizliği, yetişmiş personel eksikliği, örgütlenme eksikliği, aşırı merkeziyetçilik, liderlik ve reform girişimlerinin benimsenmemesi gibi konular bulunmaktadır.

### **6.3. Kamu Reformunda Ön Koşullar**

Bugüne kadarki uluslararası deneyim ışığında, kamu reformu programlarının başarıya ulaşabilmesi için başlıca ön koşullar genellikle şöyle sıralanmaktadır.<sup>67</sup>

- Yüksek düzeyde siyasal kararlılık.

---

<sup>67</sup> TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, Aralık, 2002, s. 185-192.

- Reform hedeflerinin açıklıkla tanımlanmış olması ve hedeflere yönelik gerçekçi stratejilerin oluşturulması.
- Katılım ve geniş tabanlı toplumsal desteğin elde edilmesi.
- Kamu çalışanları için alternatif istihdam olanaklarının güvence altına alınması.
- Kamu hizmeti kullanıcıların, vatandaşların ihtiyaçlarına duyarlılık ve kullanıcı odaklı yaklaşım.

Avrupa yönetim alanını tanımlayan ve aday ülkelerin de AB üyeliği için gerekli yönetsel kapasiteye ulaşmasında uygulanacak ölçütleri somutlaştıran temel ilkeler ise dört grupta toplanmaktadır:

- Güvenilirlik ve öngörülebilirlik (yasal belirginlik)
- Açıklık ve saydamlık
- Hesap verme sorumluluğu
- Verimlilik ve etkenlik

Yukarıda sayılan bu ilkeler AB'ye aday ülkeler için, kamu yönetimi düzenlemelerinde baz alınması gereken ilkeler olarak görünmektedir.

#### **6.4. Reform Yöntemleri**

Kamu yönetiminde reform yöntemleri kurumsal, zorlayıcı ve deneysel olmak üzere üç başlık altında toplanabilir.

— Kurumsal reform yöntemi; bu yöntemde idari reform “sürekli” görüldüğünden, başarılı olmak için yönetimi her zaman incelemek, aksaklıkları eksiklikleri ortaya çıkarmak, değişimi saptamak ve yönetmek konularıyla sürekli meşgul olacak kuruluşların oluşturulması gerekli görülmektedir. Ülkemizdeki çalışmalar açısından bakıldığında, MEHTAP ve KAYA Raporlarında bu reform yönteminin gözetildiği söylenebilir.

— Zorlayıcı reform yöntemi; bu yöntem, idari mekanizmaya yabancı, iç ve dış baskı gruplarının etkisiyle yapılan reformları ifade etmektedir. Genellikle işbaşına gelen hükümetler, yeni bir bakan ya da genel müdür görevlerinin başlangıcında yaparlar. Yönetilenlerin katılımı sağlanmazsa, kararların uygulanması engellemeyle karşılaşabilir.

— Deneysel reform yöntemi; bu yöntemde, reform yapılmadan önce, belli bir alanda denenerek, olumlu sonuç alındığında genelleştirilir. Ancak bu yöntemin sakıncası, kurulların sık sık değiştirilmesini gerektirebilmesidir.

Bu yöntemlerden hangi ya da hangilerinin tercih edileceği, her ülkenin kendi toplumsal koşulları, yönetim yapısı dikkate alınarak belirlenmektedir.

## **7. KAMU YÖNETİMİNDE KÜRESEL GELİŞMELER VE DEĞİŞİM**

### **7.1. Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar**

Dünyadaki örneklere bakıldığında, kamu yönetimi reformlarının, mevcut sistemde yaşayan yetersizlikleri, sorunları, aksamaları ve tıkanmaları ortadan kaldırmak, daha iyi işleyen bir sisteme kavuşmak amacıyla hazırlandığı görülmektedir. Bir başka amaç da, yukarıda belirtilen faktörlerin de etkisiyle, kamunun harcama kalemlerinin artarak bütçeye giderek daha fazla yük olur hale gelmesini önlemek ve verimliliği istenen düzeylere yükseltebilmektir. Öte yandan, özellikle gelişmekte olan ülkelerin zaman zaman yaşadığı ekonomik krizler de kamuda yeniden yapılanma konusunda gerçekleştirilmesi gereken reformların uzun soluklu, geniş kapsamlı ve çok boyutlu olmasını gerektirmektedir. Özetle, kamu yönetiminde yeni arayışlara yol açan nedenler şöyle sıralanabilir.

- “Üç Açık” olarak anılan bütçe açığı, devlete güvenin azalması ve kamu kurum ve kuruluşlarının yetersiz performans düzeyleri,
- Çeşitli boyutlardaki ekonomik krizler,
- Vatandaşların kamudan beklentilerinin artması,
- Uluslararası gelişmeler,
- Sosyal göstergelerdeki değişimler,
- Kuramsal alandaki gelişmeler,
- Ürün farklılaştırma gereksinimi,

- Başarısız deneyimlerden alınan dersler ve yeni gereksinimlerin belirlenmesi.

## 7.2. Reform Alanları ve Yeni İlkeler

Genel olarak reform alanlarına baktığımızda hizmet sunumunda kalitenin artırılması, bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma, kamu mali yönetimi, performans yönetimi, yapısal değişim, insan kaynakları yönetimi ve düzenleme konularının kamu yönetimi reformunu oluşturan başlıca alanlar olduğu görülmektedir. Yeni yaklaşımlar doğrultusunda, kamu yönetiminin geliştirilmesi hususunda, genelde fikir birliğine varılan temel reform konuları şu şekilde sıralanabilir.<sup>68</sup>

**a) Kaliteli Hizmet Sunumu:** Kaliteli hizmet sunumu tüm ülkelerde reformdan beklenenlerin gerçekleştirilmesine yönelik önemli bir adım olarak görülmektedir. Kamu hizmetlerinde kalitenin artırılmasıyla ülke refahına ve kalkınmasına daha fazla katkıda bulunulması beklenmektedir. Bu amaçla kamunun elindeki kaynakları en etkili ve en verimli şekilde nasıl kullanabileceği üzerinde durulmaktadır.

**b) Bilgi ve İletişim Teknolojilerinden Yararlanma:** Bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma hemen her ülkede en fazla üzerinde durulan noktalardan birisidir. Bu alandaki gelişme ve değişimlerin çok hızlı olması ülkeler arasında da uygulama farklılıklarına ve belirsizliklere yol açmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin vatandaş ile kamu yönetimi arasındaki ilişkilerde bir dönüşüme yol açması ve vatandaşın bilgiye erişim yoluyla kamu politikalarını daha etkin biçimde etkilemesi ve denetlemesi beklentisi giderek güç

---

<sup>68</sup> Osman, YILMAZ, **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler Ve Ülke Deneyimleri**, DPT, Şubat, 2001, s.13.

kazanmaktadır. Bu amaçlara yönelik teknik, kurumsal ve hukuki altyapının oluşturulması önemli bir çalışma konusudur.

**c) Kamu Mali Yönetimi ve Performans Yönetimi:** Kamu mali reformu ve performansa dayalı yönetim sistemine geçilmesi sıklıkla başvurulan bir yoldur.

Kamu harcama yöntemlerinde ve bütçede performansa dayalı bir reforma gidilmektedir. Bu alandaki reformun en belirgin özelliği girdilerden çok çıktılar üzerinde duran ve hesap verme sorumluluğunu çıktılar üzerine kuran bir yaklaşımın benimsenmesidir. Süreçlerden çok sonuçlar üzerinde duran bu yaklaşımda kamunun öncelik alanlarının belirlenmesi ve bütçe kararlarının buna göre verilmesi de önem taşımaktadır. Bütçeleme sisteminde bir programın maliyetini bütünüyle görebilmek ve daha sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek için nakdi muhasebeden tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmektedir.

Performans yönetimi amacıyla kullanılan başka bir araç ise siyasi otorite ile ilgili bakanlık ya da kamu kurumu arasında imzalanan **.performans anlaşmaları** dır. Bu şekilde kamu kurumundan beklenen performans düzeyi belirlenmekte ve yönetim bundan sorumlu tutulmaktadır. Bazı ülkelerde bir adım daha ileri gidilmiş ve **Hizmet** ya da **Yurttaş Şartları** adı altında vatandaşa sunulan her hizmet için belli bir hizmet standardı geliştirilerek bunun sağlanacağı taahhüt edilmiştir. Bu yaklaşımın bir sonucu olarak daha önce rekabet kavramına tümüyle uzak duran kamu kesiminin de en azından özel kesim düzeyinde performans göstermesi beklenir olmuştur. Kamu kesimini rekabete zorlamak için piyasa koşullarına benzer koşullarda faaliyet etmesine yönelik düzenlemeler yapılmaktadır.

**d) Yeniden Yapılandırma:** Yeniden yapılandırmada sıklıkla başvurulan bir yoldur. Yeniden yapılandırma konusunda unutulmaması gereken nokta bunun kendi başına

bir reform olmayıp reforma yönelik bir adım olduğudur. Çünkü kurumlar sadece yapıdan oluşmazlar. Oluşturulan yapının işlemesi ve bu işleyişe ilişkin ilkeler, kurallar, gelenekler ve örgütsel kültür de kurumun bir parçasıdır.

Yeniden yapılanmaya bazen karar süreçlerinin daha az kademeli hale getirilerek bürokrasinin azaltılması ve saydamlığın güçlendirilmesi amacıyla başvurulmaktadır. Giderek artan biçimde politika belirleme, düzenleme ve doğrudan hizmet sunma birimleri, birbirinden ayrılmaktadır. Deneyimler göstermektedir ki yeniden yapılanma oldukça maliyetli bir iş olmasına karşın her zaman beklenen yararı en azından istenen ölçüde sağlamayabilmektedir.

Yeniden yapılandırma ile getirilen değişiklik bürokrasi kültürü tarafından bertaraf edilebilmektedir. Bu nedenle yeniden yapılandırmanın diğer araçlarla desteklenmesi gerekmektedir.

**e) İnsan Kaynakları Yönetimi:** Diğer önemli bir reform alanı insan kaynakları yönetimidir. Ancak bu alanda ülkeler arasında önemli uygulama farklılıkları olduğu görülmektedir. Kimi ülkelerde merkezileştirilmiş bir personel yönetimi bulunurken kimilerinde her kurumun kendi personel yönetiminden sorumlu olacağı merkezilikten uzaklaşmaya yönelik politikalara yönelinmiştir. Fakat genel eğilim yetkilerin ilgili kuruma bırakılması yönündedir. Kariyer planlaması ve hizmet içi eğitim bu alanda en çok başvurulan araçlardandır.

Kamu yönetiminde insan kaynakları yönetimi konusunda ortaya çıkan en önemli konu, memurların sınırsız iş güvenliğine sahip olup olmayacakları ve ücretlerinin performansla ilişkilendirilmesidir. Bu alandaki eğilimin de iş güvencesinin azaltılması ve bir takım kriterlere bağlı olarak performansa göre ücret farklılaştırmasına gidilebilmesine imkan verilmesidir.

**f) Etik:** Kamuda etik yönetimi bir başka deyişle yolsuzluk ve usulsüzlüklerin giderilmesi de reform alanlarından biridir. Gerek çevresel değişiklikler gerekse reformla birlikte getirilen yenilikler ve özellikle sözleşme uygulamaları, yetki devri gibi konular etik yönetimindeki geleneksel anlayışta değişimi zorunlu kılmaktadır.

**g) Düzenleme:** Devletin bazı alanlardaki faaliyetlerini özel kesime bırakmasıyla birlikte bu alanlardaki düzenlemeler de kamu yönetimi reformunun bir parçasını oluşturmaktadır.

**h) Yerelleşme:** Son olarak kamu yönetim reformu konusunda her zaman gündeme gelen yerelleşmeye değinmek gerekir. Yetkilerin merkezden yerele aktarılması hemen her ülkede başvurulan bir yoldur. Ancak burada yetki ve sorumluluklarla birlikte kaynakların ve öz kaynak yaratma imkanlarının yerele devri önem taşımaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin de genel kamu yönetiminde yeni arayışlarla birlikte ortaya çıkan uygulamalardan yararlanmaları gerekir. Aksi takdirde merkez yerine yerelde verimsiz çalışan birimler ortaya çıkacaktır.

## **8. KAMU YÖNETİMİNDE ETKENLİĞİ SAĞLAMAYA YÖNELİK ÇAĞDAŞ YAKLAŞIMLAR**

Uluslararası alanda yaşanan gelişmeler ve küreselleşme olgusu kamu yönetiminde yeni arayışları destekler niteliktedir. Küreselleşme ile birlikte kamu yönetimi sisteminin, ulusal boyutun ötesinde uluslararası düzlemde etki ve tepkide bulunabilecek kararlar ve uygulamalar içinde olması gerekmektedir. Dünya ekonomi politığının iki kutupluluktan tek kutupluluğa dönüşmesiyle birlikte, bir bakıma daha önce büyük ölçüde ulusal boyutla sınırlı kalan kamu politikaları, uluslararası

arenadan daha fazla etkilenir hale gelmiştir. Yaşanan değişimin hızı da kamu yönetiminin bu değişime hızla cevap vermesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bu zorlamalar kamu yönetiminin kapasite ve yetenek olarak bu değişime hazırlıksız yakalanmasının etkisiyle yeni arayışların ortaya çıkmasında ve bunun yönünün saptanmasında etkili olmuştur.

Uluslararası alandan gelen iki önemli etki daha vardır. Bunlardan birincisi diğer ülkelerin uygulamaya koyduğu başarılı kamu yönetimi reformu çalışmalarıdır. İkincisi ise Dünya Bankası, OECD, UNDP gibi çok sayıda uluslararası örgütün kamu yönetimi reformunu değişik yöntemlerle desteklemesidir.

Kuramsal ve akademik alanda yaşanan gelişmeler ve yapılan çalışmalar da yeni arayışlara katkıda bulunan önemli bir unsurdur. Örneğin Amerika Birleşik Devletlerinde David Osborne ve Ted Gaebler tarafından yazılan “Reinventing Government” isimli kitap, ABD’nin kamu yönetimi reformu çalışmalarında çok etkili olmuştur. Kamu yönetiminde **Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) Yaklaşımı** ortaya atılmıştır. İdare (administration) yerine yönetim (management) kavramını kullanan bu yaklaşım, özü itibariyle işletme yönetiminde kullanılan kavram ve yöntemleri kamu yönetiminde de uygulamaya yöneliktir.

Yaklaşımın temel oluşturucu görüşler şöyle özetlenebilir:<sup>69</sup>

- Yöneticilerden ne beklendiği açıkça ortaya konulmalı ve bu sonuçtan sorumlu tutulmalıdırlar.
- Yöneticilerin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yönetsel yöntem ve kaynakların kullanılmasında esneklik tanınmalıdır.
- Yetkiler merkezi birimden doğrudan hizmet sunan birimlere aktarılmalıdır.

---

<sup>69</sup>YILMAZ, a.g.e., s.13.

- Girdilerden çok çıktılara, süreçlerden çok sonuçlara odaklanılmalıdır.
- Yöneticiler kullandıkları kaynaklar ve bu kaynakların kullanımı sonucu ulaştıkları sonuçlara göre sorumlu tutulmalıdır.
- Yurttaşlara (müşteriler) hizmet sunucusunu seçme imkanı tanınmalıdır.
- Politika oluşturma görevleri, doğrudan hizmet sunumu ve düzenleme görevleri birbirinden ayrılmalıdır.

Bunun yanı sıra son dönemde sıkça kullanılan **yönetişim (governance)** kavramı, yönetimde tek yönlülük yerine çok yönlü bir etkileşime ve sivil toplumun rolüne vurgu yapmaktadır. Yönetişmek yukarıdan aşağı tek yanlı bir yönetim tarzı yerine hep birlikte yönetmeyi öngören bir kavramdır. Katılımcılık dolayısıyla sivil toplum kuruluşlarının ve özel kesimin de yönetime, karar almadan denetime kadar her aşamada katılması kavramın temelini oluşturmaktadır. Ancak bunun somut uygulamalarının nasıl olacağı ve ne tür mekanizmalar geliştirileceği belirgin değildir. İyi yönetişimin bileşenleri olarak meşru ve katılımcı süreçlere dayanan bir hükümet, hukukun üstünlüğü, hesap verme sorumluluğu, saydamlık, etkinlik ve etkililik, gönüllü kuruluşlar ve özel kesimle işbirliği gibi öğeler dile getirilmektedir.<sup>70</sup>

Kuramsal çalışmalardaki artışa paralel olarak, kamu yönetiminin geliştirilmesi çalışmaları kapsamında, pek çok ülke değişik yaklaşım ve stratejilerle çeşitli reformlara yönelmiştir. Örneğin; İngiltere’de yukarıdan aşağıya dayatmacı bir sistem benimsenirken, Finlandiya, Japonya, Hollanda ve Norveç’te katılımcı yaklaşımlar tercih edilmiştir. Almanya ve Yunanistan’da ise daha çok yerel yönetimler düzeyinde reformlara ağırlık verilen bir strateji benimsenmiştir. İngiltere, ABD, Avustralya, Yeni Zelanda, İsrail gibi ülkeler kamu yönetimi reformlarında

---

<sup>70</sup>YILMAZ, a.g.e., s.13.

öncü olurken, OECD, Dünya Bankası, İMF gibi uluslar arası kuruluşlarda destekleyici projelerde rol almışlardır. Yapılan reformlar ülkeden ülkeye farklılık gösterirken, temel amaç hepsinde ortaktır: Daha verimli, etken, vatandaş taleplerine duyarlı bir kamu yönetimi sistemi kurmak.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup>MPM, **Verimlilik Raporu**, MPM Yayını, Ankara, 2003, s.181.

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE VERİMLİLİK VE ETKENLİK

#### 1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN YAPISI VE İŞLEYİŞİ

Türk kamu yönetimi işleyen ve aksayan yönleriyle oldukça geniş çaplı bir alanda faaliyet göstermekte ve yapı ve işleyişi ile pek çok özelliğe sahip bulunmaktadır. Etken bir yönetim için bu özelliklerin tam olarak kavranması gereğinden hareketle, geçmişten günümüze kadar Türk kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi ile ilgili birçok araştırma çalışmaları yapılmış ve bu çalışmalar sonucu sistemin işleyiş sürecindeki temel belirleyici her unsur ayrı ayrı incelenerek, derlenen bilgiler doğrultusunda raporlar hazırlanmıştır.

Türk kamu yönetimi sistemi, Fransız yönetim sisteminden esinlenerek “idari rejim” adı altında, kendine özgü ayrı bir hukuk ve ayrı bir yargı düzeni ile uygulamaya geçirilmiştir. Bu sistemde kamu yönetimi, siyasal bir organ olan yürütmenin içinde bulunmakla birlikte ayrı ve kendi kendine davranabilme, tek yanlı olarak bağlayıcı kararlar alabilme ve aldığı kararları kendi ilkeleri doğrultusunda uygulayabilme niteliğine sahip “teknik yapıya sahiptir”.<sup>72</sup> Diğer taraftan Türk kamu yönetimi Osmanlı İmparatorluğunun yönetim sistemindeki yapısal ve işlevsel özellikleri de devam ettirmektedir. Osmanlı dönemindeki yönetim sistemi merkezidir. Kurallara ve yasalara sıkı sıkıya bağlıdır. Bu dönemde idari geleneklere ve örfi hukuka dayanan, seçkince bir yönetim sisteminin hakim kılınması esastır.

---

<sup>72</sup> TUTUM, a.g.e., s. 33.

Yönetim sisteminin temel özelliklerinin saptanmasında anayasal kurallar pek çok açıdan yardımcı olur. Devletin yapısını, felsefesini, örgütlenişini ve işleyişini düzenleyen anayasal kurallar, yönetim sisteminin genel görünümünü de ortaya koymaktadır.

Kamu yönetimimizin, bugünkü sorunlarına geçmeden önce yönetim sistemimizin dayandığı yapısal, davranışsal ve yasal unsurlarını şöylece sıralayabiliriz:

### **1.1. İdari Rejim İlkesi**

Türk kamu yönetimi; kamu yönetimi hukuku denen ayrı ve özgün bir hukuk dalı ve yönetsel yargı veya idari yargı denen ayrı bir yargı düzenine tabiidir. Bu sistemde, kamu yönetimi, tek yanlı olarak bağlayıcı kararlar alabilir ve aldığı kararları belli koşullarda kendisi uygulayabilir.<sup>73</sup>

Bu özellikleri ile Anglo-Amerikan yönetim sisteminden ayrılan Türk kamu yönetimi sisteminde, idari yargı ile beraber adli yargı düzeni de vardır. Bu örnek Kara Avrupası ve özellikle Fransa'dan alınmıştır. Kamu yönetimi esas itibarıyla güçler ayrılığı ilkesinde sözü edilen üç güçten (yasama-yürütme-yargı) “yürütme”nin içinde yer alır.

### **1.2. Örgütsel Yapı**

Kamu yönetimimizin bugünkü örgütsel yapısı Osmanlı İmparatorluğunun yönetim yapısından alınmıştır. Cumhuriyetin ilanıyla, toplumsal ve hukuksal meşruiyetin kaynağı değişmiş, kamu yönetiminin örgütsel yapılanmasında bazı

---

<sup>73</sup> GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 10-11.

değişiklikler yapılmıştır. İstanbul'daki bakanlıkların örgütlenmesini kendisine örnek alan Cumhuriyet yönetimi, bunun yanında kendisinden önceki siyasal ve toplumsal yapının izlerini taşımaktadır.

Örgütsel anlamda kamu yönetimi, yasama ve yargı organları dışında kalan bütün devlet kuruluşlarını kapsar. Bunların örgütlenmiş biçimleri farklı nitelikler taşır. Yönetimsel kuruluşlardan bazıları “tekli makam” bazıları “karma görevli” kuruluşlardır. Bir başka açıdan bakıldığında bazı kuruluşların “yürütülmesi zorunlu”, bazılarının da “danışma” niteliğinde kararlar aldıkları görülür. Tüm bu farklılıklarla birlikte ülkemizdeki yönetimsel kuruluşları, genel olarak aşağıdaki biçimde gruplara ayırabiliriz.<sup>74</sup>

- a- Genel Yönetim Kuruluşları
  - Merkez Örgütü
  - Taşra Örgütü
- b- Yerel Yönetim Kuruluşları
  - Özel Yönetimi
  - Belediyeler
  - Köyler
- c- Hizmetsel Yönetim Kuruluşları
- d- Meslek Kuruluşları
- e- Denetleme ve Danışma Kuruluşları
- f - Özel Hukuk Yapılı Kuruluşlar

---

<sup>74</sup> Ş.GÖZÜBÜYÜK, T. AKILLIOĞLU, a.g.e., s.5-6.

### 1.3. Yönetimin Bütünlüğü

1982 Anayasası'nın 123. maddesinde; "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir", denilerek, farklı görevler ve buna istinaden değişik statüde olan kamu kurum ve kuruluşlarının arasında uyum ve ahengin sağlanacağı belirtilmiştir.<sup>75</sup>

### 1.4. İşleyiş Yönünden

Türk kamu yönetimi sıkı merkezi bir yapıya sahiptir. Genel yönetimin yerel ve hizmet yönünden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimi oldukça fazladır. Türk kamu yönetiminde merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesi hakimdir. Yetkilerin bir elde toplandığı merkezi yönetim modelinde bir kısım hizmetlerin merkezin dışında diğer kamu tüzel kişilerince yürütülmesine yerinden yönetim ilkesi denilmektedir. Merkezden yönetim ilkesinin yumuşatılmış biçimine yetki genişliği denir. Anayasa'nın 126. maddesinde yer alan "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır" ilkesinde anlamını bulan bu kavram kamu yönetimimizin en önemli özelliklerinden biridir.

Genel hatları ile belirttiğimiz bu özelliklere sahip kamu yönetimimiz hem Dünya'da hem de ülkemizde ortaya çıkan gelişmeler, farklılaşmalar neticesinde dışardan ve içerden gelen taleplerle değişime zorlanmaktadır.

Bu genel değerlendirmelerden sonra kamu yönetimimizin ayrıntılı incelemesini yapan ve kendinden önce yapılmış olan birçok rapor gibi benzer, tespit,

---

<sup>75</sup> TUTUM, a.g.e., s.34-35.

analiz ve çözüm önerileri içeren çalışmalardan biri olan Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) raporuna bakabiliriz.<sup>76</sup>

1) Kamu yönetimi kapsamındaki bir kısım görevler ya hiç yapılmamakta ya da ancak sınırlı ölçülerde ve amaçtan uzak biçimde gerçekleştirilmektedir.

2) Temel nitelikli bazı görevlerin yürütülmesinde hizmette birlik ve bütünlük temel bir sorun olarak her alanda kendisini göstermektedir.

3) Bazı görevler merkezi yönetim kapsamında bulunmakla birlikte, görevi gerçekleştirecek fonksiyonel nitelikte örgütsel düzenlemelere gidilmediğinden, mevcut yapı günümüzün ihtiyaçlarını karşılayamamaktadır.

4) Merkezi yönetim görevlerinin büyük bir kısmında gereksiz ve amacı aşan bir büyüklüğe ulaşmıştır.

5) Kamu kurum ve kuruluşlarında; görev, yetki, sorumluluk dengesi iyi kullanılmadığından, hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sağlanamamaktadır.

6) Vazifelerin bölünüşünde ve düzenlenmesinde görev ve örgüt ile çevresel girdi ve değişkenler göz ardı edildiğinden, pek çok kurumda işlevsiz alt hizmet birimlerinin doğmasına neden olmaktadır. Bu karmaşa pek çok işin ve görevin ortada kalmasına ve vazifelerin etkili, hızlı biçimde yapılmasına engel olmaktadır.

7) Merkez-taşra ve yerel yönetimler arasında görevlerin rasyonel dağılımı gerçekleştirilememektedir.

8) Genel itibarıyla kamu yönetiminde yoğun ve sürekli olarak bir kaynak problemi yaşanırken ivedilik taşımayan kimi meselelerde kaynak savurganlığı

---

<sup>76</sup> KAYA Raporu ,TODAİE Yayını, Ankara, 1991, s.3.

gözlenmekte; sınırlı kaynaklardan, daha etkili olarak yararlanma yoluna gidilememektedir.

## **2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN SORUNLARI, VERİMLİ VE ETKEN OLAMAYIŞININ NEDENLERİ**

### **2.1. Verimsizlik Nedenleri**

Bugün ülkemizde kamu yönetiminin etken ve verimli çalışmamasının Dinlen'e göre yönetim içinden ve dışından kaynaklanan sebepleri vardır.<sup>77</sup>

#### **a - İç Nedenler**

— Bürokraside görev alan yöneticiler personelin daha verimli, etken, süratli ve ekonomik çalışması için gerekli şartların oluşturulmasını kendilerine dert edinmektedirler. (Çünkü Kamu yöneticisi bir kere bürokraside yerini almıştır. Verimsiz işleyişten kendisinin herhangi bir kazancı ya da kaybı olmayacaktır.)

— Kamu kurum ve kuruluşlarının bir çoğunda yasal olarak daha iyi yönetmek amacıyla “ödüllendirme ve cezalandırma” olguları ve teşvik sistemleri vardır. Ancak bu sistemler yöneticilerce iyi işletilememektedir. Ayrıca üst kademe yöneticileri personelin başka gelirlerinin olduğunu (İkinci iş, köydeki arazi, gelirleri, rüşvet ve hediye...gibi) kabul etmektedirler. Gerçekte personeli bu tür yan gelirler kazanmaya iten nedenlerden biri ücretlerin düşüklüğü olduğu gibi, diğeri de bu ödüllendirme sisteminin çalışmamasıdır.

---

<sup>77</sup> Aziz DİNLE, “Türk Kamu Kuruluşlarında Personelin Verimli Çalışmasının Teşvikinde ..”, **Türk İdare Dergisi**, s.372, Ankara, 1978.

— Kamu hizmetlerinin yürütümünde liyakat ve kariyer sistemi gözetilmektedir. Yönetici konuyla ilgili takdir hakkını kullanırken siyasi ve sosyal baskıya boyun eğmektedir.<sup>78</sup>

—Her yönetici, kendine en yakın bir alt yöneticiyi kendine rakip olarak görmektedir.

— Türk kamu kuruluşlarında üst ve orta kademe yöneticileri, genellikle siyasi tercihlerle belli makamlara gelebilmektedir. Yöneticiler de işin kaliteli ve verimli bir şekilde yürütülmesinden çok kendisini o makama getiren siyasi iradenin beklentilerine göre hareket etmektedir.<sup>79</sup>

— Başarım ölçüsüne dayalı bir, yönetim sistemi oluşturulamamıştır. “Testiyi getiren ile kıran arasında” bir ayırım yapılmamaktadır.

— Kamu personelini verimli kılacak birçok konunun uygulaması, yöneticinin takdirine bırakılmıştır. Yöneticiler ise, bu takdir haklarını daha çok ehliyetli ve liyakatli alanda çok “Evet Efendimci “ personeli kullanmaktadır.

#### **b- Dış Nedenler**

— Ücret sistemin bozukluğu başlıca nedendir. Siyasi otorite kamuda çalışanların ücretlerini iyileştirmedeği için işlerin görülmesinde bir isteksizlik ve bıkkınlık görülmektedir.

— Zaman, enerji ve para israfına yol açan KIRTASIYECİLİK yaygındır. Siyasal istikrarın olmayışı, kamu kurum ve kuruluş yönetimlerinin sık sık değişmesi, yöneticilerin kurumlarında köklü değişiklikler yapmalarına engel olmaktadır. (İş iyice öğrenip verimli olacağı sırada değişiklik yapılıyor)

---

<sup>78</sup> Şükrü KARATEPE, “Türkiye’nin Yönetim Sorunları”, **Yeni Türkiye-Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Mayıs-Haziran, 1995, s.4, s.172.

<sup>79</sup> Cahit TUTUM, “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık” **AİD**, 1976, C.9, s.4, s.31-32.

- Etkenliğin sağlanması açısından büyük öneme taşıyan bir konuda “hizmeti içi eğitim” konusudur. Hizmet içi eğitim hem yetersiz hem de yanlış kullanılmaktadır.<sup>80</sup>

- Tayin, terfi, hizmet içi eğitim ve yurt dışına gönderilme gibi teşvik etkisi olan faktörler çoğu yöneticiler tarafından bu amaca uygun olarak kullanılmamaktadır. Bu uygulamalar da personel üzerinde negatif teşvik etkisi göstermektedir.

- Özel sektöre personel akımı vardır. Kaliteli ve yetişmiş Personel kaybı kamu hizmet kalitesini düşürmekte, sağlıklı ve verimli bir hizmet sunulamamaktadır.

- Türk Kamu Yönetiminin en önemli sorunlarından bir tanesi de, değişen koşullara uyum gösterememesidir.

- Türk Kamu Yönetimi dışsal hizmet üretmede verimli çalışamamakta, işsel donatımda ise yozlaşmalar görülmektedir.<sup>81</sup>

- Türk Kamu Yönetimi verimlilik ve etkenliğin sağlanamaması sonucunda bugün bir “yozlaşma” yaşanmaktadır. ” Hizmet sunumunda adam kayırma, rüşvet ve hediyelerin yaygınlık kazanması yolsuzluk...vb. uygulamalar bu yozlaşmanın sonucudur.

## **2.2. Türk Kamu Yönetiminin Sorunları**

Kamu yönetimi sistemimiz, 1982 Anayasası’nda belirtildiği üzere, önceden belirlenmiş ilke ve kurallar sistemine bağlı, kuruluş ve görevleriyle merkezden ve yerinden yönetim ilkelerine dayanan bütüncül bir yapıya sahiptir. Merkez teşkilatı,

---

<sup>80</sup> Şinasi AKSOY, “Verimlilik ve Hizmet İçi Eğitim”, **AİD**, 1984, C.17, s.4, s.48-61.

<sup>81</sup> PAZARCIK– SOYGUN, **a.g.e.**, s.58-59.

taşra teşkilatı, yerel yönetimler ve yurtdışı teşkilatı arasındaki ilişkiler yetki genişliği ve yetki devri ilkelerinin uygulanmasıyla mümkün kılınmaktadır.

Kamu hizmetlerinin aşırı formalite ve ayrıntılardan kurtarılması gerekmektedir. Kararların bütün zamanlarda en üst noktalarda alındığı ve sürecin tek taraflı olarak işlediği bir yönetim sisteminin etkili ve verimli olması düşünülemez, bu amaçla ivedilikle bürokrasinin azaltılması ve kamu hizmetlerinde ussallığın sağlanması icap etmektedir.<sup>82</sup>

Kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir biçimde sunulabilmesi için kamu hizmeti veren kuruluşlar arasında işbölümü yapılmalı ve eşgüdüm sağlanmalıdır. Bununla birlikte hizmetlerin etkili bir biçimde yerine getirilebilmesi, memurluk mesleğinin yeniden cazip hale sokulabilmesi ve yeni stratejilerin üretimi amaç doğrultusunda araştırma, geliştirme ve değerlendirme çalışmalarına ağırlık verilmesi gerekmektedir.<sup>83</sup>

KAYA raporunda belirtildiği üzere; yeniden düzenlemeyi icap ettiren konuların başında örgütsel büyüme gelmektedir. Örgütsel büyüme yalnızca devletin görev ve sorumluluklarının artmasına değil, aynı zamanda, sistemin daha karmaşık hale gelmesine ve yönetsel süreçlerin tıkanmasına neden olmaktadır. Bu amaçla, süreçlerin işlenmesi, iletişim kanallarının açık tutulması, örgütün var oluş amaçlarına yabancılaşmaması, birimler arasında ve ilgili kuruluşlar arasında eşgüdümün sağlanması, daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetiminin kurulmasını ve işlenmesini temin edecektir.

Kamu yönetimimizde gözlemlenen aşırı büyüme, kırtasiyeciliğin artması, yönetimin gizliliği ve dışa kapalılığı, aşırı merkeziyetçi yapı, sorumluluk almaktan

---

<sup>82</sup> Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, **Yabancı Uzman Raporları**, Ankara, 1963, s.12.

<sup>83</sup> DPT, **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi**, ÖİK Raporu, DPT Yayını, Ankara, 1994, s.31.

kaçan, ödül-külfet dengesinin kurulamadığı, liyakat-kariyer ilkelerinin terk edildiği; personel sistemi ve siyasal yozlaşma-çürüme olguları yönetim sistemimizin teşkilat hastalıkları adı verilen sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.<sup>84</sup> Bugün için yönetim sistemimiz içerisinde görülen aksaklıkları şu şekilde sıralayabiliriz;

1- Kamu yönetimiyle ilgili bir kısım görevler bu karmaşa içinde hiç yapılmamaktadır.

2- Hizmette birlik ve bütünlük ilkesi kaybolmuştur.

3- Kamu yönetiminin aşırı büyümesi sistemin tıkanmasına ve işlemlerin yavaş yürümesine neden olmaktadır.

4- Aşırı merkeziyetçi yapı (merkezileşme hem mali, hem yönetsel anlamda olup tüm sistemi kuşatmaktadır) kırtasiyeciliğin çoğalmasına bugün git, yarın gel mantığının yerleşmesine ve aşırı mevzuatçılığa neden olmaktadır. Böylece personel inisiyatif kullanamamakta sorumluluktan kaçmaktadır. Bu durum sürecin yavaşlamasına hatta durmasına neden olmaktadır.

5- Sosyo-ekonomik ve teknolojik gelişmelerin takip edilmemesi sonucu işlevsizleşen pek çok kurum ve birim faaliyetlerine devam etmekle, hem insan kaynağı, hem de mali kaynaklar israf edilmektedir. Bu yenilikler perspektifinde iş süreçlerinin yeniden tanımlanması gerekmektedir.

6- Yönetim süreçlerinin karmaşıklaşması ve uzaması beraberinde, yönetimde yozlaşma ve rüşvet olaylarını da getirmektedir. İşlerini nasıl takip edeceklerini bilmeyen vatandaşlar, yönetimle olan ilişkilerinde pek çok güçlükle karşılaşmakta ve bu sorunlarını bir an önce çözmek için yasal olmaya yollara başvurumaktadırlar.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> İsmet GİRİTLİ, **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, Fakülteler Matbaası, 6.Baskı, İstanbul, 1979, s.16.

<sup>85</sup> Turgay ERGUN, “Yönetimin Yozlaşması”, **AİD**, 1978, C.11., s.1-24.

Süreç bazen o kadar uzun ve sıkıcı olmaktadır ki, mağdur olan vatandaşlar, bu sorunları yaşamamak için rüşvete başvurmaktadırlar.

7- İş süreçleri, iş tanımları düzgün ve çağdaş ölçülerde belirlenmediği için kimi görevler ortada kalmakta, sorumlular bulunamamakta ve örgütsel etkililik azalmaktadır.

8- Bir diğer sorun mevzuat sorunudur. Kamu yönetiminin etkin ve verimli bir şekilde çalışmasını engelleyerek sürecin yavaşlamasına neden olan önemli sorunlardan bir diğeri mevzuat sorunudur.<sup>86</sup>

Bugün mevzuat içindeki yasal düzenleme sayısı on bini aşmıştır. Bununla birlikte yasalar son derece karmaşık, anlaşılmaz ve içinden çıkılmaz bir haldedir. Hangi hükmün yürürlükte olduğu hangisinin kaldırıldığı özel bir uzmanlık alanı istemektedir. Oysa hukuk devleti olmanın ilk şartı; yönetimin ve vatandaşların uymaya mecbur oldukları yasaların ve hukuk kurallarının herkesin kolayca ulaşabileceği, açık, güvenli bir sistem içinde vatandaşların bilgisine sunulması gerekmektedir.

9-Tüm yönetsel birimler faaliyetlerini, araç, gereç, bina, para gibi maddi imkanlardan yararlanarak yerine getirmektedir. Ancak, kamu yönetimimizin kullandığı araç ve gereçlerin yeterli ve hizmete uygun olmadığı, bu nedenle hizmetlerin hızlı, etkin ve verimli bir şekilde yapılmasına imkan verilmediği görülmektedir. Böylece iş verimi ve üretim azalırken, kaynakların rasyonel kullanılmadığına şahit olunmaktadır.

10- Teknolojik gelişmelerin ve özellikle iletişim teknolojisindeki gelişmelerin, yönetimin işleyişine olumlu katkısının sağlanamadığı ve yeni gelişmiş

---

<sup>86</sup> DPT, a.g.e., s.33.

büro araç ve gereçlerinden yararlanmada yetersizlikler görüldüğü kimi kurumlarda bu alet, araç ve gereçlerin hiç kullanılmadığı bilinmektedir. Bu durum, yönetimde bürokrasinin artmasına, evrakların arşivlerde yığılmasına ve yapının hızla büyüyerek, hantallaşmasına neden olmaktadır.<sup>87</sup>

11- Kamu yönetimindeki mevcut denetim sistemi işlerin ve süreçlerin daha fazla karmaşıklaşmasına, bozulmasına ve asıl amacından uzaklaşmasına neden olmaktadır. Bugünkü kamu yönetim sistemimiz, sorunları ortaya çıktıktan sonra çözüm yolları aramaya çalışmaktadır; ancak, çağdaş kamu yönetimlerinde artık sorunlar ortaya çıkmadan önce çözümler üretilmeğe çalışılmaktadır. Ayrıca, yapılan işlerle ilgili verimlilik denetimi yerine, sadece yasalara uygunluk denetimi yapılmaktadır. Bu durum, süreçlerin anlamsızlaşmasına, asıl işlevi kaybetmesine ve sistemin tıkanmasına neden olmaktadır.

12- Yönetimin dışı kapalılığı ve gizliliği, vatandaşların süreçler hakkında hiçbir bilgisinin olmamasına, kararlara katılamamasına ve iletişim kanallarının kapanmasına neden olmaktadır. Böylece yönetenlerle yönetilenler arasında derin uçurumlar oluşmakta, devlet vatandaşına, vatandaş devletine güvenmemektedir. Bunun sonucunda vatandaşın sözlü beyanı yerine pek çok evrak istenmekte ve bu evrakların sadece istenilen sayıda olup olmadığına bakılmaktadır. İşleyişte, bu durum vatandaşlarda yılgınlık duygusu oluşturmakta ve hiçbir işi sorgulamadan sadece bir an evvel işlerini bitirip, oradan ayrılma duygusu içinde olmalarına neden olmaktadır.

13- Yönetimin örgütsel yapısının iyi planlanmamış olması, koordinasyonu güçlendirmekte, bu durum pek çok işin farklı kurumlarca tekrar tekrar yapılmasına neden olmaktadır.

---

<sup>87</sup> DPT, a.g.e., s.36.

### 3. TÜRKİYE'DE YÖNETİMİN YENİDEN YAPILANMASI

Yönetimin yeniden düzenlenmesini gerekli, hatta zorunlu kılan çeşitli nedenler olmakla birlikte, hepsinin ortak noktası yönetimin eskimesi ve yeterliliğini kaybetmesidir.<sup>88</sup> Genel olarak yönetimin yeniden düzenlenmesini gerekli kılan nedenler:

1- Kamu hizmetlerinin niteliği ve kullanılan yöntemler değişsin veya değişmesin, kamu hizmetlerinden yararlananların artmasıyla birlikte kamu görevlerinin sayı ve çeşitçe artmasına ve kamu hizmetlerinin genişlemesine neden olmaktadır. Bu durum yönetimin, yetki genişliği ve yerinden yönetim esaslarına göre yeniden düzenlenmesi gereğini ortaya çıkarır.

2- İhtiyaç ve koşullarda meydana gelen değişiklikler, hizmet programlarında, örgüt yapılarında ve sorumluluklarında değişiklik yapılmasını gerektirmektedir.

3- Kamu hizmeti kavramında meydana gelen gelişmeler. Bu olgu hangi hizmetlerin kamu görevi sayılıp sayılmayacağı, devlet kavramı üzerine yapılan, siyasal-felsefi tartışmalar ve tercihleri içermektedir.

4-Teknolojik yenilikler ve bu yeniliklerin yönetsel süreçlere etkisiyle yönetimin yeniden düzenlenmesi gereği.

5- Bu genel nedenlerin yanında ayrıca, yönetimde mevzuata sıkıca bağlı kalmaya dayanan geleneksel ve biçimci bir yönetim anlayışının ve dürüstlük sağlama

---

<sup>88</sup> İYD, TODAİE Yayını, Ankara, 1972, s.9

endişesiyle yapılan aşırı denetlemelerin yönetimi işlemez hale getirmesi, ülke statüsündeki değişiklikler ve siyasal bunalımlar, idareyi geliştirme ile ilgili kurum ve kuruluşların teşvik edici çalışmaları, sosyal ve ekonomik planların uygulanmasında yönetime bir rol düşmesi ve bunun sonucunda yönetimdeki eksikliklerin ortaya çıkması gibi nedenler yönetimde yeniden yapılanmayı gerektiren diğer faktörlerdir.

Türkiye’de yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda 1933 yılından itibaren pek çok çalışma yapılmış ve raporlar hazırlanmıştır. Bu raporları planlı dönemden önce yapılan çalışmalar, planlı dönemde yapılan çalışmalar ve son dönem çalışmaları şeklinde üç dönemde inceleyebiliriz.<sup>89</sup>

Türk kamu yönetiminin yeniden düzenleme çalışmalarının nedenlerinin bazıları kısaca şöyledir.

1- Türk kamu yönetiminin en çok aksayan yönü, kaynakları en etkili biçimde kullanmak suretiyle, hizmetleri kaliteli, hızlı, verimli ve etkili bir biçimde yerine getirememesi sorunudur. Aşırı mevzuatçılık; işlerin amacından uzaklaşmasına ve biçimsel muhteva kazanmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda, personelde ve yöneticilerde inisiyatif kullanma yerine, pasif kalma, içinde bulunulan düzeni sürdürme eğilimi kurumsallaşmaktadır.

2- Kamu yönetimi yerine getirmekle yükümlü olduğu pek çok görevi; kaynak yetersizliği ve kaynakların öncelikli amaçlar doğrultusunda kullanılmaması sonucu, yapamamaktadır. Sınırlı kaynaklardan rasyonel olarak faydalanamamaktadır.

3- Günümüz ihtiyaç ve şartlarına cevap veremeyen eskimiş, daha çok eski gelenek ve alışkanlıkları yansıtan mevzuatın aşırı ayrıntıcı, katı kuralları, kamu

---

<sup>89</sup> TORTOP-İSPİR-AYKAÇ, a.g.e., s.197

hizmetlerinin yerine getirilmesini güçleştirmekte, kamu yönetiminin çağdaş gelişmelere uymasını engellemektedir.

4- Aynı amaca dönük kuruluşlar arasında, işbirliği sağlama, yol gösterme ve koordinasyonun gerçekleştirilmesi konusunda sorunlar bulunurken, bu durum bir kısım işlerin ortada kalmasına neden olmaktadır.

5- Vatandaşların hizmetlerle ilgili kararların alınmasına ve uygulanmasına katılımının sağlanması, yönetim süreçlerinin “gizliliği” ve bilgi edinme hakkının çağdaş bir anlayışla düzenlenmemesi, vatandaşlarla kamu yönetimi arasına ciddi engeller ve sorunlar çıkarmaktadır.

6- Bir kısım kamu görevlerinin kurumlar arasında rasyonel biçimde dağıtılmaması, zamanla amaçlarının ve fonksiyonlarının yeniden irdelenmemesi sonucu ikincil görevler birincil konuma yükselmiştir. Ayrıca, örgüt yapılarının gerçekleştirecekleri hizmetlere uygun olmaması, değişen çevresel girdi ve değişkenlere uyum sağlayacak esneklikten yoksun bulunması, görev, sorumluluk ve yetki sınırlarının açık biçimde belirlenmemesi, yetki devrinden kaçınılması yönetimin nitelikli ve çağdaş hizmet vermesinin önündeki en büyük engellerden biridir.

7- Yönetimsel ve mali merkeziyetçilik, yönetim sistemimizin bütün zamanlarda kriz ve kaos içinde kalmasına yapısının ve süreçlerin yozlaşmasına, aşırı büyümeye, kırtasiyeciliğin artmasına, zaman ve kaynak israfına neden olmaktadır.

8- Yönetimi geliştirmenin dar ve biçimsel anlamda algılanması, yeterli örgütlenmeye kavuşturulamaması, gelişmelerin kurumsallaşmasını engelleyerek, olayın kişisel boyutta kalmasına neden olmuştur. Yeniden düzenleme çalışmalarında,

yaratıcılıktan çok taklide önem verilmesi, moral değerlerin ve insan faktörünün ihmal edilmesi sık sık yönetimin yeniden düzenlenmesine gerekçe olmuştur.

Bir yandan yukarıda saymağa çalıştığımız faktörler, bir yandan yönetim sistemimizin çağdaş bir yapıya kavuşmamış olması, diğer yandan sosyo-ekonomik ve siyasal koşulların yarattığı ortamın olumsuz yönde gelişmesi, yönetime duyulan güvenin sarsılmasına neden olmuştur. Partizanlık, kayırma, rüşvet, rant kollama ve otorite boşluğu kamu yönetimimize karşı daimi bir hoşnutsuzluk doğurmaktadır.

Bugün için yeniden yapılandırmadan amaç şu olmalıdır; Türkiye'nin ve dünyanın yaşamakta olduğu hızlı gelişme karşısında, kamu yönetimleri; bir bunalıma düşmeden ve bir kaosa sürüklenmeden gelişmelerini sürdürebilmeleri için gerekli bakış açılarını oluşturmak, kurumsal yapı, örgütlenme ve yönetim biçimleri değişikliklerini ortaya koyup, uygulamaya aktarmak ve bu dönüşümü sürekli kılacak kapasiteleri ve mekanizmaları oluşturmak durumundadırlar. Türkiye'nin yaşadığı altyapı, ekonomi ve anlayış değişiklikleri, sosyo-ekonomik dinamiklerin, siyasal ve yönetsel yapıların önüne geçirmiştir.

#### **4. PLANLI DÖNEM ÖNCESİ YAPILAN YENİDEN DÜZENLEME ÇALIŞMALARI**

Cumhuriyet döneminde yaşanan hukuki, sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmeler, kamu yönetiminde de köklü değişiklikler yapılmasını gerektirmiştir. Ancak 1947 yılına gelinceye kadar bazı kısmi değişiklik ve düzenleme çalışmaları

dışında yeniden düzenlemenin veya idari reformun manasına uygun ciddi çalışmalar yapılmamıştır.<sup>90</sup>

1947 yılına gelinceye değin yönetimin yeniden düzenlenmesiyle ilgili tek çalışma 1933 yılında Amerikalı uzmanlardan oluşan bir heyet tarafından oluşan “Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki” isimli çalışma olup bu raporda yalnız iktisadi analizlere yer verilmemiş, aynı zamanda yönetimin sorunlarına da değinilmiş ve önerilerde bulunulmuştur.<sup>91</sup>

Cumhuriyetle birlikte bürokrasinin ve yönetsel görev alanlarının büyümesi ve iktisadi devlet teşekküllerinin kurulup, ekonominin gelişmesiyle yönetim sistemimiz personel sorunlarından, yapısal sorunlara değin pek çok sorunla karşılaşmıştır Planlı kalkınma dönemi öncesi yapılan çalışmaların genel çözümler getirmeyi amaçlayan daha çok yabancıların yaptığı ve kişisel gözlem ve tavsiyelerin ağırlıkta olduğu personel sorunları üzerinde pek durulmadığı raporlar olduğu bilinmektedir.<sup>92</sup>

Merkezi düzeyde ilk defa 1947 yılı sonlarında Başbakanlığın talebi üzerine devlet teşkilatında rasyonelliği ve verimliliği sağlayacak tedbirleri incelemek, çözümler üretmek ve önerilerde bulunmak üzere bakanlıklarda komisyonlar kurulmuştur. Ancak, bu komisyonların hazırladığı çalışmalardan daha sonra hiçbir ses çıkmamış ve bilgi edinilememiştir. Daha sonra yabancı uzmanlarla, uluslararası kuruluşlara bir kısım çalışmalar yaptırılmıştır. Bunların en önemlileri; Neumark Raporu, Barker Raporu ve Martin-Cush Raporlarıdır.<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayını, Ankara, 1965, s.14.

<sup>91</sup> C.ÖZDİCLE, **Türkiye’de Amme İdaresi ve İdarede Devrim Yapılanmasını Zorunlu Kılan Nedenler**, Ankara, 1965.

<sup>92</sup> İYD, **a.g.e.**, s.19.

<sup>93</sup> İ.R.R., **a.g.e.**, s.14-16

#### **4.1. Neumark Raporu**

Cumhuriyet döneminde merkezi düzeyde yapılan ve bugüne ulaşan en eski rapor İstanbul Üniversitesi Profesörlerinden olan F. Neumark'ın yaptığı 1949 yılında Başbakanlığa sunduğu “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Esasları Hakkında Rapor” isimli çalışmadır.

Adı geçen raporda, idari reorganizasyonun gerekliliği, memur sayısının hizmete göre dağılımı ve niteliği, mevzuattaki bozukluklar, aşırı kırtasiyecilik, teftiş ve denetim yöntemlerindeki aksaklıklar, memurların ücret rejimi ve rasyonel çalışmayı sağlayacak ilkeler, öneriler ve teklifler yer almaktadır.

#### **4. 2. Barker Raporu**

Barker Raporu olarak isimlendirilen bu çalışma James M. Barker başkanlığında Milletlerarası Kalkınma Bankasına mensup bir heyet tarafından “Kalkınma Planı için Tahlil ve Tavsiyeler” isimli rapor halinde 1951 yılında Türk hükümetine sunulmuştur.<sup>94</sup>

Türkiye ekonomisi üzerine geniş bir araştırma yapmakla görevli heyet ayrıca Türk kamu yönetiminin esaslı bir incelemeye tabii tutulmasını ve bunun için bir komisyon kurulmasını tavsiye etmiş, raporda Türk kamu yönetiminin sorunları ve çözüm yolları üzerine bazı teklif ve önerilerde bulunmuştur. Çalışmada özellikle merkeziyetçi sistemin sakıncaları belirtilerek, yetki devrine gidilmesi tavsiye edilmiştir. Ayrıca personel sorunları üzerinde durulmuş, ücret, sınıflandırma, işe alma, emeklilik, iş ve görev tanımları, terfi usulleri gibi hususlar üzerinde durulmuş, bu amaçla Devlet Personel Dairesi kurulması tavsiye edilmiştir.

---

<sup>94</sup> Kenan SÜRGİT, **Türkiye’de İdari Reform**, TODAİE Yayını, Ankara, 1972, s.68-69.

### **4. 3. Martin- Cush Raporu**

James W. Martin ve Frank C.E. Cush tarafından hazırlanarak 1951 yılında Maliye Bakanlığına sunulan bu raporda, Maliye Bakanlığı'nın, teşkilat, metot ve personel sorunları ele alınmış, her genel müdürün kendi departmanın meseleleriyle meşgul olmasının sağlanması tavsiye edilmiştir. Ayrıca, Barker Raporunda belirtildiği üzere Devlet Personel Dairesi'nin kurulması teklif edilmiştir.

### **4. 4. Diğer Çalışmalar**

Planlı kalkınma dönemi öncesinde yukarıda özetlenmeye çalışılan raporlar dışında, kamu yönetiminin geliştirilmesine yönelik bir takım çalışmaların daha yapıldığı bilinmektedir.

Bu çalışmaları kısaca şu şekilde özetleyebiliriz;

1952 yılında İsviçreli Leimgruber isimli bir uzman tarafından hükümete sunulan raporda kamu yönetiminin yapısı ve personel sorunları hakkında yapılan çalışmayla birlikte şu önerilerde bulunulmuştur, merkezi personel dairesinin kurulması, ücret sistemi, çalışma saatleri ve memur sayısının sınırlandırılarak çağdaş bir sisteme kavuşturulmasıdır.

Kamu personel rejiminin düzenlemeleriyle ilgili olarak Maliye Bakanlığı tarafından da iki çalışma yapılmıştır. Bunlardan ilki, Maliye Bakanlığı tetkik kurulu tarafından hazırlanan "Türk Bareminin Islaha Muhtaç Noktalarını, Araştırarak Halen Mevcut Olan Kanunlarda Yapılması Gereken Islahatı Tespit" gayesiyle oluşturulan rapordur. İkincisi ise, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 1956 yılında TBMM'ne sunulan fakat yasalaşmamış "Devlet Memurları Kanun Tasarısı"dır.

Bir diğer çalışma, “Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkında” hazırlanan Gıyasi Akdeniz'in raporudur. Ücret reformu teklif edilerek, özel-kamu kesim ücretleri arasında koşutluk, esnek ücret sistemi, alt düzeydeki memurlara asgari geçim standardının uygulanmasını ve devlet yapısının ussallaşması konuları işlenmiştir.

**F. Baade Raporu:** Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Uzmanlarınca hazırlanmış olup aslında tarım alanlarının ıslahı ve sulama konularının içermektedir. Ancak, dolaylı biçimde de personel sorunlarına değinerek, teknik konularda yetişmiş personel konusuna dikkat çekilmiştir.

**M. Cheilleux-Dantel Raporu:** Adı geçen uzman tarafından yapılan çalışmada, kamu personelinin sorunları, ücret rejimi ele alınmış ve kamu personeli reformu, yapılacak yönetimde reform çalışmalarının öncelikli faktörü olarak belirtilmiştir.

Ayrıca bu dönemde yapılan en önemli çalışmalardan bir diğeri 1952 yılında kurulan ve 1953 yılında faaliyet başlayan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'dür (TODAİE). Enstitü yönetim alanında eğitim, koordinasyon, araştırma ve dokümantasyon merkezi olarak düşünölmüş, yönetimi geliştirme çalışmaları, yöneticilerin ve yönetim uzmanlık alanları için eleman yetiştirilmesi, organizasyon ve metod çalışmaları olmak üzere üç çalışma alanı belirlemiştir.

## 5. 1960'DAN GÜNÜMÜZE KADAR YAPILAN YENİDEN DÜZENLEME ÇALIŞMALARI

Ülkelerin yönetim sistemiyle ekonomik, sosyal ve siyasal şartları arasında sürekli olarak karşılıklı bir ilişki vardır. Şartlarda meydana gelen veya gelebilecek herhangi bir gelişme, yönetim sistemini, yönetim sisteminde meydana gelecek herhangi bir farklılaşma ekonomik, sosyal ve siyasal şartları değiştirip etkileyecektir. Bileşik kaplar gibi, bu denge süreç içinde devam edip, yenilenip, farklılaşmaktadır. Yönetimin yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi ihtiyacı her zaman var olmakla beraber, daha çok sorunlarla karşılaşıldığında başvurulan bir seri düzenleme şeklinde olmuştur.<sup>95</sup>

Türk kamu yönetimi, sınırları önceden tespit edilmiş bir süreç içinde süre yapı ve personelin evrimi devam etmiştir. İdarenin yeniden düzenlenmesine ilişkin olarak en bilinçli, konuya hakim, çalışmaların 1960'lı yıllardan itibaren başladığını görüyoruz.

27 Mayıs 1960 devrimi ülkemizde, devam eden yeniden yapılanma çalışmalarına daha fazla hız vermiş, yeni reform hamlelerinin daha çabuk uygulamaya aktarılması için uygun zemin hazırlamıştır. Bu zemin yeni bir anayasanın hazırlanmasıyla pekiştirilmiş ve planlı bir kalkınma ile yönetimin planlı kalkınmasının gereklerine uygun olarak geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi karara bağlanmıştır. Bu çalışmalardan büyük ümitler beslenmesine ve her türlü

---

<sup>95</sup> Kenan, SÜRGİT, "Türkiye'nin İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çabaları" **Amme İdaresi Dergisi**, C.1, 1968, s.4.

koşulun uygun olmasına rağmen, bu atılım çabaları gerçekleşme ve uygulama imkanı bulmadan yozlaşmış, bütün zamanlarda olduğu gibi asıl amacından uzaklaşmıştır.<sup>96</sup>

Bu dönem içinde yine Hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli planlar hazırlanmak maksadıyla 30 Eylül 1960 tarihinde Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. Ayrıca 13 Aralık 1960 tarihinde Devlet Personel Dairesi (DPD), kamu personel yönetimi alanındaki çalışmalarını yürütmek, koordine etmek ve düzenlemek maksadıyla kurulmuştur. Ancak bu kurum daha önceki personel konusunda değinildiği gibi kuruluş yıllarında kendisinden beklenen hizmetleri verememiştir.

1960 yılından sonra başlayan planlı kalkınma döneminde kamu yönetiminin gelişmesine katkı sağlamak ve karşılaşılan sorunlara çözümler getirmek maksadıyla bir kısım çalışmalar yapılmaya devam edilmiştir.

Bu çalışmaların bir kısmı özetlenmeye çalışılmıştır.

### **5.1. İdari Reform Ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**

Bu rapor Milli Birlik Komitesi ve DPT'nin talebi üzerine TODAİE tarafından hazırlanmış ve ilgili kuruluşlara takdim edilmiştir. Bu çalışma örgüt sorunlarını; yabancı ülkelerde yapılmış başlıca tecrübeler ve Türk yönetim tarihi tecrübeleri ışığında gözden geçiren, ilgilileri düşünmeye davet eden sadece bir ön rapordur.

---

<sup>96</sup> Kenan SÜRGİT, **Türkiye'de İdari Reform**, TODAİE Yayını, Ankara, 1972, s.78.

## **5.2. Mook Raporu**

V. Mook raporunda, Türkiye’de kamu personel rejimi hususu irdelenmiş, uzmanlık, öğretim, teknik personel konularına yer verilmiş, personel kayıt ve istatistiklerinin tutulması, sınıflandırma ilkesinin uygulamaya geçirilmesi teklif edilmiştir.

## **5.3. Podol Raporu**

R. Podol tarafından hazırlanan ve daha çok Podol Raporu olarak bilinen çalışma “Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yönetimi” adıyla 1963 yılında yayınlanmıştır. Türk kamu yönetiminin özelliklerinden bahsederek, yöneticilerimizin belirgin bir niteliğinin bulunmayışı, iş başarma eğiliminin zayıflığına, merkeziyetçi yönetim anlayışına, yatay ve dikey iletişim eksikliğine, teknik personelin yetersizliğine değinmiştir.

## **5.4. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)**

Planlı dönemde yapılan en kapsamlı araştırmalardan ilki olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), TODAİE ve DPT tarafından bir yıl içerisinde hazırlanmış ve 24 Nisan 1963 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur.

Mehtap Raporu; merkezi hükümet teşkilatının genel yapısı, ortak görevler, geleneksel görevler, mali ve iktisadi görevler, görevlerdeki eksiklik ve eksikliklerin nedenleri, tekliflere göre merkezi hükümet teşkilatının aldığı biçim, yapılması

gereken başka araştırmalar, ana başlıkları altında merkezi hükümet örgütünün görevlerini irdelemiştir.

Raporda, bakanlıklar ve yapıları incelendikten sonra, genel sorunlar üzerinde durulmuş, sebepleri ve sonuçları ortaya konulmaya çalışılmıştır. Başta personel rejimi olmak üzere, yönetim yapısı, süreçler ve geliştirme faaliyetleri üzerinde durulmuştur.

Raporun genel amacı, merkezi hükümet görevlerinin rasyonel şekilde dağıtılışını temin etmek suretiyle, daha sistemli ve düzenli bir planlama, daha iyi işleyen bir personel sistemi, daha ağdaş örgütsel yapı ve daha etkin bir mali kontrol kurmayı hedefleyerek, yapılacak çalışmalara yol göstermeyi amaçlayan durum tespitinde ve tavsiyelerde bulunulmuştur.

Çalışmanın, görevlerdeki eksiklikler ve eksikliğin nedenleri isimli bölümüne baktığımızda 1991 yılında yapılan KAYA raporunda ulaşılan sonuçlarla benzerlik içinde olduğunu görüyoruz. Çalışmamızda sık sık ifade ettiğimiz gibi Türk kamu yönetiminde pek çok, yönetimi yeniden yapılandırma çalışması uygulamaya aktarılamamış veya eksik aktarılmıştır. Örneğin; merkezi hükümet tarafından yerine getirilmesi gereken bazı görevler hiç yapılmamaktadır. Yönetimin aşırı merkeziyetçi -bürokratik yapısı, kaynak ve zaman israfını arttırmaktadır, mali kaynak yetersizlikleri, personel sorunları ve buna benzer pek çok sorun dnden bugüne şekil değiştirerek devam etmektedir.

Mehtap Raporu, planlı kalkınma dönemine girilmesiyle yapılan ilk merkezi ve en kapsamlı araştırma hüviyetini taşımaktadır. Bu anlamıyla daha sonra yapılacak çalışmalara ışık tutar mahiyette olmuştur. Rapor, genel anlamıyla, reformun başarısız

olmasının temel nedenini, üst yöneticilere bağlamıştır. Üst yöneticilerin her türlü sınıfsal, siyasal bağlantı ve kanaatlerden arındığı varsayılmıştır.<sup>97</sup>

### **5.5. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**

12 Mart 1971'de yaşanan gelişmelerden sonra kurulan hükümet, kamu yönetiminin gelecek dönemlerde istikrarsızlığa ve belirsizliğe mahkum olmaması için daha önceki hükümetlerin yaptığı gibi idareyi yeniden yapılandırma konusuna büyük önem vermiştir.

Rapor, idarenin yeniden düzenlenmesinde izlenecek yol, örgütlenme, uygulamada takip edilecek ilkeler ve kamu iktisadi teşebbüsleriyle uyum konularını içermektedir. Çalışmada; bugüne kadar yapılan yönetimin yeniden düzenlenmesi çalışmalarının değerlendirilmesi yapılmıştır.

### **5.6. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)**

1980'lere gelindiğinde, Türk kamu yönetimi, örgütsel yapısı, işleyişi ve iş görenleriyle kendisinden beklenen hizmetleri, etkin, hızlı, verimli ve kaliteli bir biçimde sunmaktan hayli uzak dünyada ve ülkemizde yaşanan sosyo-ekonomik gelişmelere göre kendisini uyarlayamayan durağan bir görüntü içindedir. Geçen zaman içinde sorunların üst üste yığılmasıyla aşırı merkeziyetçilik, görev, yetki ve sorumlulukların paylaşılmasında dengesizlik, verimsizlik, niteliksizlik, aşırı mevzuatçılık, kronikleşmiş personel sorunları gibi kamu yönetiminin genelini kapsayan eksiklikler ve aksaklıklar ortaya çıkmıştır.

---

<sup>97</sup> ERGUN, Turgay- Aykut, POLATLIOĞLU, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayını, Ankara, 1992, s.17.

Söz konusu dönem içerisinde, ülkenin sosyo-ekonomik ve siyasal bunalımlar içinde çalkalandığı mevcut koşulların yönetim sistemini değiştirmeye zorladığı görülmektedir. Uzun bir kamu yönetimi tecrübesi ve geleneği olan ülkemizde yönetim yapımızın yukarıda sayılmaya çalışılan gelişmelere kendiliğinden kolaylıkla ve hemen uyarlanabildiğini söylemek oldukça zordur. Bunun sonucu olarak yeniden düzenleme veya idari reform çalışmaları genellikle olağanüstü dönemleri izleyen günlerde gerçekleştirilmeğe çalışılmıştır. Hatta bu dönemler bazı yazarlarca yönetimin yeniden yapılanması için politik kaygılara bağlı kalmadan, süratle karar almaya ve uygulamaya uygun zamanlar olarak kabul edilmektedir.<sup>98</sup>

12 Eylül 1980 Askeri İhtilali sonrasında da kamu yönetimi öncelikli olarak ele alınan ve yeniden düzenlenmek isteyen kurumların başında yer almıştır. Askeri dönem içinde köklü sayılabilecek düzenlemeler yapılmamakla birlikte daha sonraki çalışmalara imkan verecek hazırlıklar yapılmıştır.

KAYA Projesi 1988–1990 tarihleri arasında yapılmış, bu araştırma ile örgütsel yapı, mali yapı, personel sistemi, yerel yönetimler, haberleşme, halka ilişkiler ve işleyiş konularında kapsamlı bir çalışma yapılarak, mevcut sistemdeki; aksaklık, eksiklik ve bozukluklar tespit edilerek, öneriler ve çözüm teklifleri öne sürülmüştür.

Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin amacı kamu hizmeti gören yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri verimli ve etken hizmet verecek düzene kavuşturmak, kamu yönetiminin çağdaş dünyayla uyumunu temin etmek, kamu yönetiminin amaçlarında, görev-yetki ve sorumluluklarında, bunların dağıtımında, personel rejiminde, kaynaklarda ve bu kaynakların kullanılış şekillerinde ve süreç

---

<sup>98</sup> Tacettin, KARAER, “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi” **AİD.**, C.24, s.53.

konularında var olan sorunlar tespit edilerek, kamu yönetimimizin genel durumu anlatılmıştır.

## **6. SON DÖNEMDE YAPILAN ÇALIŞMALAR**

Kamu yönetiminde reform konusu, birtakım iç ve dış etmenlerin de etkisiyle, 2003 yılından bu yana ülkemiz gündeminde yeniden hareketlilik kazanmıştır. Çalışmaların temelinde ise;

- Dünyadaki gelişmeler ve yeni yaklaşımlar,
- Küreselleşme ve AB ile uyum konusu
- Ekonomik ve siyasal durum,
- Kalkınma Planları,
- 58 ve 59. Hükümetlerin Programları ve Acil Eylem Planı.

bulunmaktadır.

AB'nin Türk Kamu Yönetimi yapısı üzerinde doğrudan ve geniş kapsamlı etkisinin, 1998 yılından bu yana ortaya çıktığı ve hızla derinleştiği söylenebilir. 1998, izleyen her yıl bir tane daha hazırlanacak olan ilerleme raporlarının ilk hazırlık tarihidir. İlerleme raporları, zamanla Türkiye'yi sıkı izleme araçlarına dönüşmüştür. AB komisyonu, 2004 ilerleme raporunda “siyasi kriter” değerlendirmeleri içinde, ülke gündeminde bulunan kamu idaresi reform paketini değerlendirmektedir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu, İl Özel İdare Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu'ndan oluşan bu paket AB tarafından uygun ve gerekli görülmektedir.

Katılım ortaklığı belgelerinde yer alan önceliklere göre hazırlanan 2001 ve 2003 ulusal programında yer alan, kamu yönetimi alanına giren reform konuları, AB'nin yeni üyeleri olan orta ve doğu Avrupa ülkelerinden beklendiği gibi kamu yönetiminin etkin ve verimli işlemesine ilişkindir.

Kamu yönetimi alanında, son dönemde yapılan çalışmalara bakacak olursak; kamu yönetimi reformu başlığı altında, daha önceki reform çalışmalarından gelen birikimler de dikkate alınarak, bazı genel ve özel düzenlemelere gidildiğini görmekteyiz. Merkezi ve mahalli idarelerin yasal alt yapılarına ilişkin olarak;

- Kamu Yönetiminin Temel ilkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (görüşülmek üzere Meclise iade edildi),
- Büyükşehir Belediye Kanunu,
- Belediye Kanunu,
- İl Özel İdare Kanunu,
- Mahalli İdare Birlikleri Hakkında Kanun,
- Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun.

Genel düzenlemeler olarak;

- Dernekler Kanunu,
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,
- Bilgi Edinme Kanunu.

Merkezi idarede örgütlenme yasaları olarak;

- Türkiye İstatistik Kanunu,
- Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,

- Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,
- Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,
- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun,
- Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanun,
- Arsa Ofisi ve Toplu Konut Kanununda Değişiklik Yapılması ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun,
- Bankacılık Kanunu (BDDK ve TMSF' ye ilişkin yapılanma),
- Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı,
- Diğer Kurum ve Kuruluşlara Ait Eğitim Kurumlarının Milli Eğitim Bakanlığına Devrine İlişkin Kanun.

düzenlemeleri gerçekleştirilmiştir. Ayrıca kimi konulardaki çalışmalar da komisyonlar aşamasında devam etmektedir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen ve 3 Kasım 2003'de kamuoyuna açıklanan "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 29 Aralık 2003'de TBMM'ye sunuldu. Tasarı, 14 Ocak 2004'de İçişleri Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonu, 15 Ocak 2004'de de Anayasa Komisyonu'nda ele alındı ve bazı değişikliklerle kabul edildi.

TBMM Genel Kurulu'nda, 18 Şubat 2004 tarihinde başlanan tasarı üzerindeki görüşmeler, aralıklarla 15 Temmuz 2004'e kadar sürdü. Tasarı, başta adı olmak üzere, bazı maddelerinde yapılan değişikliklerle kabul edildi.

5227 Sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun", 3 Ağustos 2004 tarihinde, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısmen veto edildi.

Bir çerçeve yasa olarak tasarlanan söz konusu yasal düzenleme ile ülkemiz şüphesiz çağdaş bir yönetim anlayış ve yapısına kavuşturulmak istenmektedir. Ancak tartışma konusu olan yeniden yapılandırma çalışmalarının, yasanın veto edilme gerekçeleri de dikkate alınmak kaydıyla, kamuoyu önünde açıklıkla tartışılması ve toplumun tüm kesimleriyle uzlaşma zemininde sürdürülmesi gerekmektedir.

## **7. REFORMLARIN UYGULANAMAYIŞ NEDENLERİ VE ARKA PLANI**

Türk kamu yönetiminde reform geleneği uzun bir geçmişe sahip olmakla birlikte, bu reform çalışmalarının hepsinin başarıya ulaştığını ve sonuçlarının alındığını söylemek oldukça güçtür. Bu çalışmalardan beklenen başarı elde edilmemiş olmakla birlikte kendilerinden sonraki çalışmalara ve günümüze zengin bir miras bıraktıkları ortadadır.

İlk reform çalışmalarında görülen eğilim; yönetim sisteminin aksayan yönlerini tespit, dürüstlük, erdem, öğüt ve öneriler şeklindeydi. Bu usül yıllar içinde kendini yeniden üreterek Osmanlı'nın son dönemlerinde yapılan reform çalışmalarında ve cumhuriyet devrinde yapılan çalışmalarda aynen devam etmiştir. Böyle bir tarzın istisnaları olmakla birlikte, bu çalışmalar kurumsallaşmamış ve gelenek oluşturamamışlardır. Bu tür çalışmalara en iyi örneklerden biri; Koçi Bey

tarafından yazılmış olan Koçi Bey Risalesi isimli çalışmadır. Makedonya veya Arnavutluk doğumlu olması muhtemel olan Koçi Bey, devşirme yoluyla saray hizmetine girmiş ve IV. Murat'a danışmanlık yapmıştır. Risalesinde saray, bürokrasi, devlet teşkilatı ve memurların halka yaptığı zulüm konularını işlemiştir.

Bir diğer önemli çalışma, Defterdar Sarı Mustafa Paşa'nın eseri olan, "Devlet Adamlarına Öğütler" isimli çalışmadır. Eserinde, devlete fesat ve suistimal karıştırarak idari teşkilatın yozlaştırılmasını, devlet yönetiminde görev alacaklarda liyakat ve sağlam kişiliğin önemini ve Osmanlı sisteminde devletin başarı veya başarısızlığının devlet memurlarının karakterine bağlı olduğunu belirtmiştir. Çalışma, her ne kadar Osmanlı İmparatorluğundaki yüksek yöneticilere rehber amacıyla ve yüzyıllar önce yazılmış olsa da gerçekte belirtilen sorunların bugünkü sorunlardan ana tema olarak çok farklı olmadığı aşikardır.

Çalışmalarda, yapılan saptamaların ve önerilerin MEHTAP, İYD ya da KAYA raporlarında tespitlerden ve eleştirilerden özünde çok farklı olmadığı, sorunların güncelliklerini korudukları görülmektedir. Bu düşünsel arka plan günümüzde yapılan çalışmaları istemesek de etkilemekte ve yönlendirmektedir.

Büyük-küçük, merkezi-yerel düzeyde yapılan tüm çalışmalardaki ortak nokta idari reformun sürekliliği olgusu olmuştur. Reform kelimesi, uzun dönem içinde sloganlaştırılmış ve farklı anlamlar yüklenmiştir. Böylece, tüm toplum kesimleri büyük beklentiler içine girmiş, bunun sonucunda kısa süre sonra taleplerinin gerçekleşmediğini görerek, hayal kırıklığına uğramışlardır. Bu durum toplumsal desteğin azalmasına ve reformların başarısız kalmasına neden olmuştur.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Tacettin KARAER, "Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Girişimleri ve Sonuçları Üzerine bir Deneme", **AİD**, C.20, s.2

Olağanüstü dönemlerde yaşanan krizlerin ve bunalımların etkisiyle, ülkenin içinde bulunduğu durumdan kimi kurum ve kuruluşların sorumlu olduğu düşünülerek yeni yönetimce öngörülen devlet ve toplum düzeniyle uyumlu biçimde yeniden düzenleme çalışmalarına gidilmektedir. Bunun sonucunda yönetim sistemimizin devamlılığı kesintiye uğrayarak, tepkisel bir karaktere bürünmesine neden olmaktadır.<sup>100</sup>

Yapılan çalışmalar henüz pratiğe aktarılmadan ve sonuçları görülmeden yeni çalışmalar yapılmakta, bu süreç zamanla devamlılık arz eder hale gelmektedir. Bu durumda; önceden tespit edilen reformun yönü ve stratejisi kaybedilmekte, sonuç başarısızlığa mahkum olmaktadır.<sup>101</sup>

Ülkemizin yaşadığı hızlı ekonomik ve toplumsal gelişmeler siyasi istikrarsızlıklara sebep olmuş; kısa sürede değişen iktidarlar, reformların sahipsiz ve ortada kalmasına neden olmuştur. Ayrıca, siyasi iktidarlar, ellerindeki yetki ve sorumluluğun azalacak olması nedeniyle yapılacak yeniden düzenleme çalışmalarına taraf görünmüşlerdir. Reform çalışmalarının ve uygulamalarının uzun bir takvime yayılması, bununla birlikte, bu çalışmaları yürütecek ve devam ettirecek siyasi ve yönetsel iradenin olmayışı reformların bir kısım insanlarla özdeşleştirilerek, kişiselleştirilmesine ve o kişilerin iktidardan ayrılmasıyla reformların ortada kalmasına neden olmaktadır. Bu süreç döngüsel olarak, devam ederek, beklenen ve umulan iyileşmelerin ortaya çıkmasına engel olmaktadır.

Yeniden yapılanma çalışmalarına ait bir diğer gözlem, birçok raporun, yabancı ülke uygulamalarının kopya edilmeğe çalışılarak hazırlandığıdır. Ülkemize ait özel şartlar ve özellikler dikkate alınmadan, yabancı ülkelerde yapılan

---

<sup>100</sup> KARAER, a.g.e., s.2.

<sup>101</sup> Arif PAYASLIOĞLU, “İdari Reformun Yönü ve Stratejisi”, **AİD**, C.4, s.4,

çalışmaların benzerinin yapılmaya ve uygulanmaya çalışılması, bu raporların daha baştan başarısız kalmasını doğurmuştur.

Türk yönetim sistemi içinde pek çok sorun güncellikleri ile ön plana çıkmış ve bu sorunların çözümü sihirli formüllerde aranmıştır. Örneğin, yoğun hava kirliliğinin yaşadığı kış günlerinde Çevre Bakanlığı'nın kurulmasının gereği üzerinde durularak, bu bakanlığın kurulması ile çevre sorunlarının çözümlenebileceği zannedilmiştir. Yine, kadın haklarını savunan pek çok kimse kadınların toplum tarafından ezildiğini horlandığını, üçüncü sınıf insan muamelesini gördüğünü iddia ederek, Kadın Haklarından Sorumlu Bakanlığın kurulmasını böylece bu sorunların sona ereceğini öne sürmüşlerdir. Bu popüler yaklaşım sorunların çözümünü zorlaştırarak, sorunların vatandaşlar tarafından sahiplenilmesine engel olmaktadır.<sup>102</sup>

Yönetimi yeniden yapılandırma çabaları yalnız Türkiye'de değil tüm dünyada henüz bir sonuca ulaşmamıştır. Hatta bu çalışmalara karşı birçok ülkede tepkisel bir tutumun ortaya çıktığı belirtilmektedir.

Hazırlanan raporların hiçbirisinde yer alan öneriler bütünüyle uygulanmadığı gibi, bu raporlardan esinlenerek kalkınma planları ve bunların dilimleri olan yıllık programlarda yer verilen ilke, politika ve tedbirlerin de uygulanmadığı görülmektedir. Ancak çıkarılan çeşitli yasalarla kamu yönetiminde bu dönemde yapılan bazı değişikliklerin bilimsellikten uzak, politik ve popülist yaklaşımlarla yapıldığı, bu değişikliklerin bir çoğunun az çok var olan fonksiyonel örgütlenmeyi de bozduğu, dolayısıyla karışıklığa ve çok başlılığa sebep olduğu söylenebilir.

---

<sup>102</sup> Burhan, AYKAÇ, "Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim", **AİD.**, C.24., s.88.

Hazırlanmış olan raporların uygulanamama nedenleri, ÖİK Raporunda aşağıdaki gibi saptanmıştır:<sup>103</sup>

1. Bu raporların hiçbirisi uygulama projelerini kapsayacak biçimde hazırlanmamıştır.  
2. Kalkınma Planları ve Yıllık programlarda yer alan politika ve tedbirler de uygulanabilir proje niteliğinde olmadığı gibi, müeyyidesi olmadığından kuruluşlar projelendirerek uygulama çabasına girmemişlerdir. Kaldı ki;

a) Kuruluşlar uygulama projeleri hazırlayıp uygulayabilecek uzman personele sahip değillerdir.

b) Devlet Planlama Teşkilatında uygulamayı izleyebilecek, değerlendirecek ve yönlendirecek yeterli sayı ve nitelikte uzman personel de olamamıştır.

3. Yeniden düzenleme konusunda hazırlanan raporların, uzmanlaşmış bir kadronun yönlendiriciliğinde, sistemin bütünü göz önünde tutarak uygulama projeleri haline getirilmesi zorunluluğu vardır. Ancak bu şekilde, örgütlenmede, görev, yetki ve sorumluluk dağılımında uyulacak ilkeler, ve kurallarda, uygulanacak sistemler, yöntemler ve usullerde uyum ve birliktelik sağlanabilecektir. Bu gereksinim yerine getirilememiştir.

4. Reformlara ilişkin temel bir felsefenin ve modelin açıklıkla ortaya konulamamış olması da başarıya ulaşmada çok önemli bir eksikliklerdir. Reform çalışmalarında yönlendiricilik sağlayacak genel bir “siyasi direktif” ve bunun dayandığı bütüncül bir modelin oluşturulmuş olması gerekir.

---

<sup>103</sup> DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması ÖİK Raporu, DPT Yayınları, Ankara, 2000, s.9.

5. Yeniden yapılanma çalışmalarını özellikle teknik düzlemde sahiplenecek bir kuruluşun oluşturulamaması uygulamaya geçilememesinin en önemli nedenlerinden birisidir.

6. İdari reform çalışmaları uzun soluklu ve kalıcı bir çabayı gerektirmektedir. Belli bir süre boyunca asgari kararlılığı sağlayacak bir siyasi ve bürokratik tercihin olması gerekir.

Oysa politik istikrarsızlık doğal olarak kamu yönetiminde de istikrarsızlığa yol açmaktadır. Siyasî iktidar ile birlikte kamu yönetimi kadrolarının da sık sık değişmesi doğru ya da yanlış her şeye yeniden başlanmasına yol açmakta bu da sonuca ulaşmayı engellemektedir.

7. İdari reform çalışmalarının birçoğunda yasal hatta anayasal değişiklikler yapılması zorunluluğu vardır. Oysa hukuk sisteminde köklü değişiklikler yapmak her zaman mümkün olamamaktadır.

8. Sorun çözmeye yönelik bir yaklaşımın ve yeteneğin gerek toplumsal planda gerekse kamu yönetimi alanında yeterince gelişmemiş olması idari reform çalışmalarına da olumsuz yönde etkilemektedir. Özellikle bürokrasi içinde sorunlara çözüm arama ve yapılmamış olanı yapmak yerine mevcudu korumaya yönelik tutumların daha risksiz olması nedeniyle tercih edilmesi yenileşme çabalarını olumsuz yönde etkilemektedir.

9. Hemen her faaliyet gibi reform çabası da belli bir mali külfete katlanmayı gerektirmektedir. Bütün reform önerilerinin uygulanması, bazı birimlerin işlevsiz hale gelmesini, bazı kamu görevlilerinin işinden olmasını veya yeni birimlerin kurulmasını gerektirecektir. Bu nedenle ortaya çıkacak kaynak ihtiyacı bazen oldukça yüksek olabilmektedir.

10. Mahalli idare reformu temelde bir politik tercihi yansıttığı için, merkezdeki politikacıların ne kadar samimi olduğu önemlidir. Oysa ülkemizdeki uygulamalar merkeziyetçi bir eğilimin ağır bastığını, taşra ve yerel yönetim birimlerine gereken görev, yetki ve kaynakların devredilemediğini göstermektedir.

11. Öte yandan ülkemizde kamu görevlilerinin büyük bir kısmı merkezde istihdam edilmektedir. Bu merkezi bürokrasi mahalli yönetimlerin kalkınma politikalarında söz sahibi olabilmesine sıcak bakmamaktadır.

## SONUÇ

Kamu örgütlerinin çalışmalarında verimlilik ve etkenlik sorunu Türk kamu yönetiminde giderek önem kazanmaktadır. Çünkü Türk kamu yönetiminin en önemli sorunlarından birisi sosyal değişime ayak uyduramamasıdır. Sosyal ve ekonomik alandaki değişimler sonucunda toplumun ihtiyaçlarında da değişimler olmaktadır. Bu durumda, kamu yönetiminin işlevlerinin yeniden gözden geçirilerek, günümüze uygun hale getirilmesi, kimi işlevleri yüklenip ve kimi işlevlerini de bırakması zorunluluk haline gelmektedir.

Türk kamu yönetimi verimli ve etken bir işleyişe sahip değildir; özellikle, çok sıkı bir merkeziyetçilik ve yetkilerin devredilmemesi söz konusudur, iş süreçleri, iş tanımları belli değildir, teşvik ve ödül sistemi uygulanamamaktadır. İş akımında beklemeler, duraklamalar ve tekrarlar mevcuttur, gereksiz ve yararsız aşırı kayıt sistemi vardır, verimlilik denetimi yerine mevzuat denetimine itibar edilmektedir, yetki ve sorumluluk aynı yerde toplanmıştır. Mevzuat bolluğu vardır, bunun sonucunda personel bu kadar fazla mevzuatın içinden çıkamamaktadır, personelin bilgi ve uzmanlık alanında çalıştırılmaması, işlemlerde vatandaş beyanının esas alınmaması gibi buna benzer pek çok sorun yönetim sistemimizin etkili-verimli ve rasyonel bir iş sürecine sahip olmasını engellemektedir.

Kamu yönetimimizin; vatandaşların sürekli şikayetçi oldukları, işleri ve hizmetleri engelleyici, zorlaştırıcı olmak yerine, bürokratik engelleri kaldırıcı, kolaylaştırıcı, yol gösterici, özendirici çağdaş bir yapıya kavuşturulması ve devletin rolünün değişen koşullar çerçevesinde yeniden tanımlanması ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

Günümüzde artık vatandaşların yönetim sisteminden beklentilerinde önemli değişimler olmuştur. Toplum artık yönetim sisteminden yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetleri; kamu yararına ve çağdaş gelişmelere uygun verimlilik, etkenlik ve kalite esasında verilmesini talep etmektedir. Devlet yapısının değişen çağın koşullarına uyum sağlayabilmesi ve gereksinimlere daha iyi yanıt verebilmesi amacıyla her toplum kendi dinamiklerine ve dengelerine göre reform hareketleri yapmıştır ve yapmaktadır. Yapılan reformlar ülkeden ülkeye farklılık gösterirken, temel amaç hepsinde ortaktır: Daha verimli, etken, vatandaş taleplerine duyarlı bir kamu yönetimi sistemi kurmak.

Kamu reformunda ülkeler düzeyinde genel özellikler olarak; katılımcılık, şeffaflık, hesap verme sorumluluğu, uygulamada yerinden yönetimin ve esnekliğin ön plana çıkması, sonuçlara ve performansa odaklılık göze çarpmaktadır. Reform süreci genel politikalarla başlamakta ve giderek daha özel ve öncelikli alanlarda yoğunlaşma söz konusu olmaktadır. Ülke deneyimleri, kamu reformunun zaman alıcı bir iş olduğunu ve başarılı bir sonuç için 10 yıllık bir zaman dilimi süresince reformun ısrarlı bir şekilde sürdürülmesi gerektiğini göstermiştir. Göz ardı edilmemesi gereken gerçek ise reformun sonuçlanmadığıdır. Burada ülkeleri bekleyen zorluk, köklü değişimlerin yaşanacağı bu dönemde siyasal sahiplenme ve kamuoyu desteğinin sürekliliğinin sağlanmasıdır.

Ülkemizde de, bu kapsamda eski ve yeni pek çok reform çalışmasının yapıldığını görmekteyiz. Ancak ülkemizde yapılan reform uygulamaları, birbirinin tekrarı olup, hemen hemen aynı saptamalarda ve çözüm önerilerinde bulunmaktadır. Çok eskilere gitmeden, yakın tarihimizde yapılan MEHTAP, İYD ve KAYA raporlarına baktığımızda bu çalışmaların birbirine çok benzediği ve bazı

önerilerin her üç raporda da yer aldığı görmekteyiz. Bu durumda bir önceki yapılan çalışmanın yerindeliği ve doğruluğu ortaya çıkarken, aynı zamanda söz konusu çalışmaların öngörülen düzeyde uygulanamadığını ve umulan sonuçlarının alınmadığını da ortaya koymaktadır.

İdari reformlarla ilgili olarak hazırlanan raporların hiçbirisinde yer alan öneriler bütünüyle uygulanmadığı gibi, bu raporlardan esinlenerek kalkınma planları ve bunların dilimleri olan yıllık programlarda yer verilen ilke, politika ve tedbirlerin de uygulanmadığı görülmektedir. Ancak çıkarılan çeşitli yasalarla kamu yönetiminde bu dönemde yapılan bazı değişikliklerin bilimsellikten uzak, politik ve popülist yaklaşımlarla yapıldığı, bu değişikliklerinin bir çoğunun az çok var olan fonksiyonel örgütlenmeyi de bozduğu, dolayısıyla karışıklığa ve çok başlılığa yol açtığı söylenebilir.

Reform sürecinin başarıya ulaşması için, kararlılık ve hız kadar, gerçekçilik ve güvenilirlik de önemlidir. Bu nedenle, kamu reformu gibi, kamu kesimini ve toplumu çok yakından ilgilendiren bir konuda, siyasal irade, reformun gerekçesi ve hedefleri konusunda kamuoyunu yaygın şekilde bilgilendirmeli, ikna etmeli, değişik toplum kesimlerinin reform ile ilgili arayış ve tartışmalara mümkün olan en geniş şekilde katılımı sağlanmalıdır.

## KAYNAKÇA

- ADAL, Hasan Ş. **Kamu Personel Yönetimi**, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul, 1968.
- ADALI, Sacit **Katılnalı Yönetim**, Türk Dünyası Araştırmalar Vakfı Yayını, İstanbul, 1986.
- AKAL, Zühal **İşletmelerde Performans Ölçü ve Denetimi**, MPM Yayınları: 473, Ankara, 1982.
- AKSOY, Bekir “Yönetimin Etkinleştirilmesinde Yetki Genişliği”, **Yeni Türkiye-Yönetiminde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl:1, Sayı:4, Mayıs-Haziran 1995.
- AKSOY, Şinasi “Verimlilik ve Hizmet İçi Eğitim”, **AİD**, C.17, S. 4, Ankara, 1984.
- AKTAN, Coşkun Can **21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru Optimal Devlet**, TÜSİAD Yayını, İstanbul, Şubat 1995.
- AYKAÇ, Burhan “Türk Kamu Personel Yönetiminin Yapısı, Gelişmesi ve Aksayan Yönleri”, **Kooperatifçilik Dergisi**, 1991.
- “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim” **AİD**, C.24, 1991.
- BARANSEL, Atilla “Örgütsel Etkenlik ve Ölçümü”, **İ.Ü. İşletme Dergisi** C. 3, S.2, Kasım 1974.
- BAŞ, İ. Melih – **İşletmelerde Verimlilik Denetimi-Ölçme ve Değerlendirme Modelleri**, MPM Yayınları, No: 435, Ankara, 1991.
- ARTAR, Ayhan

- Başbakanlık Devlet  
Personel Dairesi
- Başbakanlık İdareyi  
Geliştirme Merkezi
- 
- BERKES, Niyazi
- BERNOLAK, Imre
- BİLGİN, Kamil Ufuk
- BOZKURT, Ömer
- CANMAN, Doğan
- Çimento Müstahsilleri  
İşverenler Sendikası
- ( Ç.M.İ. S.),  
ÇOKER, Ziya
- ÇULPAN, Refik
- Yabancı Uzman Raporları**, Ankara, 1963.
- Kamu Yönetiminde Bürokratik İşlemlerin Azaltılması**, Ankara, 1989.
- 21.Yüzyıla Girerken Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerde Uygulamalar**, Ankara, 1994.
- Türk İktisat Tarihi**, İstanbul, 1969.
- “Inter-Firm Comparison in Canada”, **Productivity Management**, Gower Publishing Company Limited, England, 1980.
- “Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri I.** Cilt., No:261, **TODAİE**, Ankara, Kasım 1995.
- Memurlar: Türkiye’de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü, **TODAİE**, Ankara, 1980.
- “Kamu Personel Rejimimiz Personel Reformu Üzerine Düşünceler”, **AİD**, 1992.
- Verimlilik Toplantısı**, Ç.M.İ. S. Yayını, Ankara 1996.
- Yönetimin Yeniden Yapılanması**, Ankara, 1995.
- “ Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, **AİD**, C. 13, s.2, Haziran 1980.

- Defterdar Sarı Mehmet Paşa **Devlet Adamına Öğütler**, (Derleyen ve Çev: Hüseyin Ragıp Uğural), TODAİE Yayını, 1969.
- DEMİR, Ömer **Ekonomide Devlet**, SPK Yayını, Ankara, 1997.
- DİCLE, Atilla **Program Bütçesi, Kamu Yönetiminde Planlama –Programlama–Bütçeleme Sistemi (PPBS)**, Ankara, 1973.
- “Örgütsel Verimlilik ve Etkenlik”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Yıl: 9, s.27, Ankara, 1975.
- DİNLEN Aziz “Türk Kamu Kuruluşlarında Personelin Verimli Çalışmasının Teşvikinde Görülen Bozuklukların Kuruluş İçi ve Kuruluş Dışı Sebeplere”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 372, Ankara, 1978.
- DPT **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi**, ÖİK Raporu, DPT Yayını, Ankara, 1994.
- DRUCKER , Peter F. “Geleceğin Anahtarı-Verimlilik” **Verimlilik Dergisi**, 1996.
- (Çev:Zülfü DERELİ) **Değişim Çağının Yönetimi**, Türk Henkel Yayını, 1995.
- EMRE, Cahit “Türkiye’de Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi ya da Yazçizciliğin Azaltılması”, **A.Ü. SBF. Dergisi**, Ankara, 1991.
- ERGUN, Turgay “Yönetimin Yozlaşması”, **AİD**, 1978.
- ERGUN, Turgay- **Kamu Yönetimine Giriş**, 1992.

POLATOĞLU, Aykut  
FALAY, Nihat

**Planlama–Programlama–Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modeli**, İ.Ü., İktisat Fakültesi, 1979.

FİDAN, Yahya

“Örgüt Kültürünün Verimlilik Artışına Etkisi”, **Verimlilik Dergisi**, MPM Yayınları, 1996/2.

FOURASTİE, Jean

**Prodüktive**, MPM Yayını, San Matbaası, Ankara 1968.

Çeviren: Dr. Bedri IŞIL

HAMMER, Michael ve  
CHAMPY, James

**Değişim Mühendisliği**, Sabah Kitapları, İstanbul, 1996.

(Çev: Sinan GÜL)

GENÇ, Nurullah -  
DEMİROĞEN, Osman

**Yönetim El Kitabı**, Birey Yayıncılık, Erzurum 1994.

GİRİTLİ, İsmet

**Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, Fakülteler Matbaası, 6.Baskı, İstanbul, 1979.

GÜRAN, Sait

**Memurlar Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemi**, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1980.

-----

“80’li Yıllarda Personel Rejimi”, **İdare Hukuku Kongresi**, 1990.

GÜLER, Birgül

“21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi?”, **21. yy. Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu**, TODAİE Yayını, Ankara, 1997.

GÜLERMAN, Adnan

“Verimliliğin Artırılmasında İşçi–İşveren İlişkileri...”, **I,Verimlilik Kongresi**, MPM Yayınları No: 454.

- GÜRSOY, Bedri **Verimlilik Üzerine Düşünceler**, MPM Yayınları, No: 324, Ankara, 1985.
- GÖRMEZ, Kemal “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, **Yeni Türkiye**, 1995/4.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref – **Yönetim Hukuku**, 5.Baskı, Adalet Matbaası, Ankara, 1992.
- AKILLIOĞLU Tekin
- KARAER, Tacettin “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Girişimleri ve Sonuçları Üzerine bir Deneme”, **AİD**, Haziran, C.20, s.2., 1987.
- KARATEPE, Şükrü “Türkiye’nin Yönetim Sorunları”, **Yeni Türkiye–Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Mayıs–Haziran, 1995.
- KAYA, Raporu TODAİE Yayını, Ankara, 1991.
- KUYAKSİL, Ali **Türkiye’de Yeniden Düzenleme Çalışmaları, Çok Partili, Dönem (1945–1963)**, Der Kitabevi, İstanbul,1994 MPM Yayınları No: 436, Ankara, 1991.
- **Türkiye’de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları**, Dek Kitabevi ve Yayınevi, İstanbul, 1994.
- LEWIS, Bernard **Sanayi Ötesi Dönüşüm**, İz Yayıncılık, İstanbul, 1996.

- Merkezi Hükümet TODAİE Yayını, Ankara, 1966.
- Teşkilatı Araştırma
- Projesi Raporu  
MIHÇIOĞLU, Cemal “Kamu Yönetiminde Verimlilik”, **Verimlilik Dergisi**, C.III., s.1, MPM Yayını , Ankara ,1974.
- 
- “Yurttaşın Yönetimle İlgili Sorunlarının Yanıtlanması”, **A.Ü. SBF. Dergisi**, C.27, s.2, 1982.
- MPM **İdari Reform-Belçika Tecrübesi ve Türkiye İçin Alınacak Dersler**, SBF Yayınları No: 158-140, Ankara, 1963.
- 
- Daha İyi Bir Yaşamın Anahtarı**, MPM Yayını, Ankara, 1974.
- 
- Verimlilik-İhracat-Kalkınma Sempozyumu**, MPM Yayınları, No: 351, Ankara, 1987.
- 
- Komisyon Raporu, “Verimliliği Artırıcı Yöntem ve Tekniklerin Kullanılması ve Yaygınlaştırılması”, **I.Verimlilik Şurası**, 4 – 6 Aralık 1990.
- 
- Verimlilik Konseyi**, 1991-Görüşmeler, MPM Yayını, No: 451, Ankara, 1991.
- 
- Verimlilik Konseyi**, 1990-Görüşmeler, MPM Yayını No: 432, Ankara, 1996.
- 
- Verimlilik Toplantısı**, Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası Yayını, Ankara, 1996.

- PAYASLIOĞLU, Arif “Personel Rejimi”, **Prodüktivite Kurumu**, Semineri, İstanbul, 1967.
- “İdari Reformun Yönü ve Stratejisi”, **AİD**, C.4, 1971a.
- “İdari Reformun Sınırlılıkları”, **AİD**, C.4, 1971b.
- PAZARCIK, Orhan - Gültekin SOYGUN **Kamu Bürokrasisinde Organizasyon Sorunları, Verimlilik ve Etkenlik**, MPM Yayınları: 322, Ankara, 1985.
- ODAŞABI, Mesut “ABD’de Verimlilik Yönetimi”, **Verimlilik Dergisi**, MPM Yay., 1987/6.
- OKTAY, Cemil **Siyasal Sistem ve Bürokrasi, Yükselen İstемler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, Der, Yayını, İstanbul, 1997.
- ONAR, Sıddık, Sami “Personel Reformu”, **AİD**, 1971.
- ONARAN, Qğuz **Örgütlerde Karar Verme**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1971.
- ORAL, Saime – Zeynep KUŞLUVAN “Motivasyon Konusunda Oluşturulan Yaklaşımlar...”, **Verimlilik Dergisi**, MPM Yayınları, 1997/3.
- ÖNEY, Erden **Verimlilik Kavramları ve Ölçülmesi**, A.Ü. SBF Yayınları, No: 265, Sevinç Matbaası, Ankara, 1996.
- ÖZAY, İlhan **Gün Işığında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1996.

- ÖZEN, Şükrü **Bürokratik Kültür I**, TODAİE Yayını, Ankara,1996.
- ÖZER, Hüseyin **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, T.C Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, 1997.
- PAZARCIK, Orhan - **Kamu Bürokrasisinde Organizasyon Sorunları, Verimlilik ve Etkenlik**, MPM Yayını, Ankara, 1983.
- SOYGUN, Gültekin
- PEKER, Ömer “Yönetimi Geliştirme,” **AİD**,C.22, S.3, Eylül,1989.
- PEKİNER, Kamuran **İşletmelerde Prodüktivite Denetimi**, İ.Ü. Yayın No: 1609, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1971.
- PROKOPENKO, Joseph **Verimlilik Yönetimi**, MPM Yayınları: 476 Ankara, 1995.
- ROSEBLAM, “Gerçek Verimlilik Bunalımı Kamu Yönetimindedir”, Çev: Cemal MIHÇIOĞLU, Verimlilik **Dergisi**, C.3, s.1, Ankara 1973.
- S. Richard
- SÜRGİT, Kenan “Türkiye’de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çabaları” **AİD**, C.1, 1968.
- **Türkiye’de İdari Reform**, TODAİE Yayınları, No: 128 Ankara, 1972.
- “12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi” **AİD**, C.13, 1980.
- TANYAŞ, Mehmet “Verimliliği Artırmanın En Etkin Yolu Verimlilik Bilincini Oluşturmaktır.”, **Verimlilik Dergisi**, MPM Yayınları, 1991/1.

- TEZEREN, Atilla “İşgücü Verimliliği,” **Verimlilik Dergisi**, Yıl: 1988, S.8, MPM Yayınları, 1988.
- TODAİE **İdari Reform Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, Ankara, 1965.
- **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**, TODAİE Ankara, 1971.
- **500 Büyük Sanayi Kuruluşu**, İstanbul, 1994.
- TORTOP, Nuri **Personel Yönetimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1994.
- TORTOP, Nuri-İSPİR, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1993.
- Eyüp-AYKAÇ, Burhan;
- TURAN, İlter **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, Der Yayınları, İstanbul, 1971.
- TUTUM, Cahit “Yeni Personel Rejimi”, **AİD**, 1968.
- Partizanlık” **AİD**, 1976.
- “Personel Sorunu”, **AİD**, 1990.
- **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Tesav Yayınları No:3., Ankara, 1994.

TÜRKMEN, İsmail

“Yönetimin Siyasallaşması ve **Yönetsel Yetki ve Zaman Açısından Yönetimde Verimlilik**, MPM Yayınları:519, Ankara, 1996.

TÜSİAD

**Kamu Bürokrasisi**, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1983.

-----

**21.Yüzyıla Doğru Türkiye: Geleceğe Dönük Atılım Stratejisi**, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1993.

-----

**Kamu Reformu Araştırması**, TÜSİAD Yayını, İstanbul, Aralık, 2002.

UZEL, Haluk

“ Kamu Yönetimi ve Verimlilik Konusunda Birkaç Düşünce”, **Verimlilik Dergisi**, MPM, s.1, Ankara, 1996.

YALÇINDAĞ, Selçuk

“Değişen Koşullar ve Mahalli İdarelerimiz ”**AİD**, C.1, 1968.

## ÖZET

Kamu hizmetlerinde verimliliğin ölçülmesinde karşılanan güçlükler nedeniyle, bu hizmetlerin değerlendirilmesi amacıyla verimlilikten daha geniş bir kavram olan “etkenlik” ortaya atılmıştır. Etkenlik (effectiveness) kavramı, verimlilik (efficiency) kavramını da içine alan daha geniş bir örgütsel başarı ölçüsüdür. Etkenlik, örgüt içi ve dışı faktörlere göre belirlenirken; verimlilik ise daha çok teknik ve ekonomik faktörlere bağlıdır.

Daha verimli bir kamu yönetimi, tarihin ilk çağlarından beri toplumların erişmeye çalıştıkları bir amaç olmuştur. Bu açıdan bakıldığında verimlilik yarışı, sadece son yıllara özgü bir konu değildir. Daha iyiyi, daha doğruyu, daha verimli ve etken olanı bulma çabası tarihin her aşamasında tartışılmış ve çeşitli reform uygulamalarına gidilmiştir. Türkiye’de de devlet, bugüne kadar çeşitli reformlarla kamu yönetimini geliştirme çabası içinde olmuştur. Ancak bu uygulamalarda, çoğunlukla istenilen amaçlara ulaşamamıştır.

Bu çalışmada, verimlilik ve etkenlik kavramları, kamu yönetiminde etkenliğin sağlanması, dünyada ve Türk kamu yönetiminde yönetim de reform kavramının nasıl algılandığı ve uygulandığı üzerinde durulmuştur. Ayrıca planlı dönem öncesi ve sonrası yapılan yeniden düzenleme çalışmaları ile kavramın ne şekilde ele alındığı ve sunulan önerilerin neler olduğunun ortaya konulması amaçlanmıştır.

## ABSTRACT

Effectiveness, which is a more comprehensive concept than productivity, has been put forward in order to evaluate these services because of the difficulties in evaluating the productivity in Public Services. The concept of effectiveness is large organizational success measurement including the concept of efficiency. While effectiveness is defined according to internal factors of the organization, efficiency mostly depends on technical and economical factors.

A more efficient public management has become an objective that the societies have tried to reach since the Ancient Times of the history. From this aspect of view, the competition of efficiency is not a matter concerning with last years. Attempt to invent the better, more correct, more efficient and more effective one has been discussed (in the question) in every stages of history and several reform applications have been tried. In Turkey, The State (The Government) has tried to improve the Public Administration with various reforms up to now. However, intended objectives mostly couldn't be reached with these applications.

In this study, the concepts of efficiency and effectiveness, providing the effectiveness in public management, how the the concept of reform in management understood and applied in the World and in the public administration in Turkey have been emphasized. Besides, it was aimed to introduce how the concept was approached and what the presented recommendations were with the re-arrangement practices before and after the planned periods.