

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

***VERİMLİLİK:
KURAMSAL BİR ÇÖZÜMLEME
VE
KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİ***

Doktora Tezi

Ozan ZENGİN

Ankara-2011

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

***VERİMLİLİK:
KURAMSAL BİR ÇÖZÜMLEME
VE
KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİ***

Doktora Tezi

Ozan ZENGİN

Tez Danışmanı
Doç.Dr. Ahmet Alpay DİKMEN

Ankara-2011

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

VERİMLİLİK:
KURAMSAL BİR ÇÖZÜMLEME
VE
KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİ

Doktora Tezi

Tez Danışmanı : Doç.Dr. Ahmet Alpay DİKMEN

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

Prof. Dr. Metin KAZANCI.....

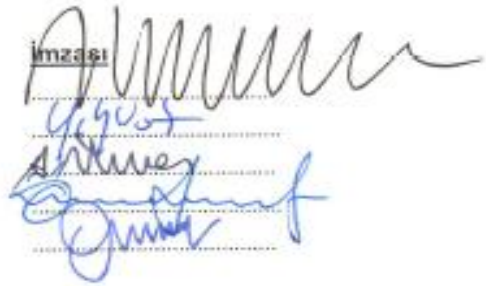
Doç. Dr. Yılmaz ÜSTÜNER.....

Doç. Dr. Ahmet Alpay DİKMEN.....

Doç. Dr. Örsan Ö. AKBULUT.....

Doç. Dr. Onur Ender ASLAN.....

İmzası



Tez Sınavı Tarihi 28.1.2011.....

(Tez Beyan Belgesi)

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(...01.../...6.../...2011...)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

Özen ZENGİN

İmzası



İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM: VERİMLİLİĞİN YAZINSAL İNCELENMESİ VE KURAMSAL ÇÖZÜMLENMESİ.....	6
I. ANLAM VE KULLANIM BAKIMINDAN VERİMLİLİK TERİMİ.....	6
A. <i>Productivity</i>	8
B. <i>Efficiency</i>	12
C. Etkililik (<i>Effectiveness</i>) ve İktisadilik (<i>Economy</i>).....	18
D. Mikro ve Makro Düzeyde Verimlilik.....	19
E. Kamu Kesiminde Verimlilik.....	22
F. Terim Kullanımının İncelenmesi	27
II. ÜRETİM VE DEĞER OLGUSU	32
A. Miktarla Göre ‘Değer’	35
B. Harcanan Emeye Göre ‘Değer’	37
C. Sermayedar İçin ‘Artı’ Bir Değer Üretimine Göre ‘Değer’	39
D. Birey Temelli Fayda Düşüncesine Göre ‘Değer’	43
III. VERİMLİLİK VE TEKNOLOJİ	49
A. Teknoloji	50
B. Tarihsel Olarak Verimlilik-Teknoloji Birlikteliği	53
1. Kapitalist Tarımsal Üretimin ve Ticaretin Belirlişi	54
2. Sahne, Sanayi Üretiminindir	57
a) Fabrika Sistemi	59
b) Değiştirilebilir Parçalara Dayalı Makineler ve Yatırım Malları	60
c) Sanayi Devriminin Öncü Ülkesi, İngiltere.....	64
d) ABD Bayrağı Devralıyor	66
3. Kapitalist Üretim Örgütlenmesi/Yönetimi	70
IV. TEKNOLOJİ İLE VERİMLİLİĞİN NİTELİĞİ.....	78
A. Sovyet Deneyimi	82
B. İki Olgunun Kısa Eleştirisi	85
V. RASYONELLİK	87
A. Teknik Rasyonellik	92
VI. SİYASETLE İLİŞKİ.....	103
VII. DEĞERLENDİRME	104
İKİNCİ BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNDE VERİMLİLİK	113
I. AMERİKAN KAMU YÖNETİMİNİN TARİHSEL BELİRLEYİCİSİ: VERİMLİLİK	113
A. Klasik Yaklaşım	125
1. İşletmevari Bir Kamu Yönetiminin Kurucu Kavramı Olarak Verimlilik: Woodrow Wilson	126
2. Üretim ve Emek Sürecinin Yönetimi Bağlamında Verimlilik: Frederick W. Taylor	128
3. Örgütlenme Süreci ve Örgütsel İşleyiş Bağlamında Verimlilik: Luther Gulick	134
4. Olumlu Güdüleme Yöntemleri Bağlamında Verimlilik: İnsan İlişkileri/Davranışçı Yaklaşım	138
B. Klasik Sonrası.....	141

1. Örgütsel Amacın Gerçekleştirilmesini İfade Eden ‘Etkililik’ Kapsamında Verimlilik: Chester Barnard.....	141
2. Liberal Demokratik Bir Toplum Düzeninde Verimlilik: Robert A. Dahl.....	142
3. Alternatif Maliyet Süzgecinde Bir ‘Olgu’ Olan Verimlilik: Herbert A. Simon	144
4. Demokrasi Yolunda Bir Araç ve ‘Değer’ Olan Verimlilik: Dwight Waldo ..	151
5. Waldo-Simon Tartışması	155
6. Etkililik Kavramının Yükselişi	157
7. Diğer Akademisyenler	162
C. Toplumsal Adaletle Dengelenmiş Verimlilik: Yeni Kamu Yönetimi Okulu.....	165
D. Piyasa Mekanizmasının Üstünlüğü Bağlamında Verimlilik: Kamu İşletmeciliği Okulu.....	168
1. Özel Sektörün ve STK’ların Aktif Katılımında Toplumsallaşmış Verimlilik: Yönetişim Yaklaşımı.....	181
E. Reddiyecilikten Uzak Sorgulayıcı Bir Tavrıla Verimlilik: Postmodern ve Eleştirel Kamu Yönetimi Okulu.....	188
1. Kamu Yararı ve Yurttaşlık Kıskaçında Verimlilik: Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı	205
II. DEĞERLENDİRME	213
SONUÇ	226
KAYNAKÇA.....	232
ÖZET	249
ABSTRACT.....	250

GİRİŞ

Yönetim alanında olmazsa olmaz kavramlardan biri verimliliktir. Yönetim biliminde (*science of administration*) ve kamu yönetimi (*public administration*) disiplinde, verimlilik-üretkenlik (*productivity*) ve bu kavramla ilişkilendirilebilecek etkinlik/etkenlik-verimlilik (*efficiency*), iktisadilik (*economy*), etkililik (*effectiveness*) gibi kavramlar/terimler sıklıkla kullanılmaktadır. Bu terimlere değinilmeden yönetime dair bir açıklamaya rastlamak pek mümkün değildir. Anılan terimler bazen yönetimin amacı, bazen araçları, bazen de yapısal ve işlevsel olarak yönetimin harcı olmaktadır. Kimilerine göre de bu terimler yönetime dair önemli değerlerdir, kimilerine göre ise teknik terimlerdir. Ölçeğin, ulusal düzeye çıkarılmasıyla bu terimlerin ulusal gündemin başat maddeleri ilan edilmeleri de söz konusudur.

Sosyal bilimlerin her alanında olduğu gibi yönetim alanında da kavramların evrensel, değişmez, kesin ve tek bir tanımını yapmak oldukça güçtür. Elbette güç olması, yapılamaz anlamına gelmemektedir. Belli tarihsel koşullarda genel geçer tanımlar yapılabilir. Ama bu genel geçer tanımlara ulaşma sosyal bilimlerde, doğa bilimlerinde olduğu gibi geniş tabanlı bir oydaşım ile gerçekleşmemektedir. Sosyal bilimlerin niteliği gereği -insanların ve insanlar arası/toplumsal ilişkilerin çeşitliliğinden ve uyum-çatışma dinamiklerinden ötürü- farklı yaklaşımlar/kuramlar ortaya çıkabilmektedir. Yönetim alanında da sosyal bilimlerin bu genel karakteri kendini gösterebilmektedir.

Herkes tarafından her zaman istenen, bu anlamda hep olumlanan verimlilik, kişilere ya da farklı kesimlere göre farklı değerlendirilemeyen, herkes için faydalı olan, bu açılardan evrensel ve nesnel; sınanabilen, mümkünse hesaplanabilen olgusal bilimsel bilgiyi taşıyan sembol bir kavram olarak değerlendirilmektedir. Bilimsel, aynı zamanda özellikleri itibarıyla rasyonel de kabul edilen verimlilik kavramı, disiplinin asıl mekanı Amerika Birleşik Devletleri'nin yanı sıra Kıta Avrupası dahil geniş dünya coğrafyasında sahiplenilmiştir.

Verimliliğe, pozitif/doğa bilimler(in)e öykünerek özellikler atfedilmiş ve bu sayede günümüze kadar verimlilik hep önemli kılınmıştır. İktisadi ve ölçücü bir rasyonellikle kurulan verimlilik, bireysel ve toplumsal hayatın düsturu haline gelmiştir. Bu karakteriyle, yönetime ilişkin konular teknik konularmış gibi düşünölmeye, ele alınmaya başlamıştır.

Akademisyenler ile pratisyenler hem özel kesim örgütlerinin hem de kamu örgütlerinin verimli çalışması gerektiğini belirtirler. Çoğu zaman kısa, basit tanımlar etrafında konuya değinirler, kimi zamansa tanımını yapma, açıklama gereğı duymadan referans verip geçerler. Verimliliğı tartışma, derinlemesine inceleme ya da açıklama ihtiyacı hissetmezler. Bu haliyle neredeyse tekerlemeye dönüşen demokrasi, özgürlük, eşitlik vb. kavramlar gibi sürekli dile getirilen ama açıklanmayan kavramlar arasında verimlilik kendisine rahatlıkla yer bulabilmektedir. Zamandan ve mekandan kopuk biçimde sürekli kullanımlarla kavram, anlamsızlaştırılmaktadır.

Genel olarak sosyal bilim yazınında, özel olarak kamu yönetimi disiplninde verimliliğe ilişkin terim kullanımında bir karmaşa söz konusudur. Terimlerin bilinçsizce ve özensizce kullanıldığı görölmektedir. Yeri gelince amaca yönelik her türlü açıklamalara referans veya temel olan ya da bizzat kendisi amaç kabul edilen verimlilik, bu şekilde önemsendiğı ve kullanıldığı ölçüde açıklanmamaktadır. Verimlilik ve ilişkili terimler, farklı alanlarda/disiplinlerde yalnızca kendi bakış açılarınca ve kendilerince yapılan tanımların tek geçerli tanım olduğı düşünölerek değeriendirilmektedir. Oysa farklı alanlarca verimlilik ve verimliliğın ilişkili terimleri, başka anlamlarca ya da başka içeriklerle kullanılabilir. Veyahut terimlerin başka özelliklerinin öne çıkarıldığı görölmektedir.

Bu çalışmanın hedeflerinden ilki, bu karmaşanın giderilmesidir. Bu doğrultuda tezde yerli ve yabancı sosyal bilim yazın incelemesi sonrasında terimlere yüklenen anlamlar ve farklı kullanımlar netleştirilmektedir. Verimlilik konusunda öne çıkan terim *productivity*'dir. Girdi-çıkıtı oranlaması ya da ilişkisi üzerinden hesaplamayı içeren bu terim, kamu sektörü-özel sektör farketmeden genellikle

‘verimlilik’ olarak Türkçeleştirilmektedir. Doğrudan mal üretiminin söz konusu olduğu durumlarda kullanılmaktadır. İkinci öne çıkan terim ise *efficiency*’dir. Baskın olan iktisat alanının etkisiyle bu terim, gerek mikro düzeyde firmalar ya da kurumlar temelinde gerekse de makro düzeyde ulusal ya da uluslararası iktisadi düzen temelinde kaynakların dağılımıyla ilişkilendirilmiştir. Çoğunlukla ‘etkinlik’ olarak dilimize çevrilen bu terim, ‘etkinlik sorunu’ ya da ‘optimumun tespiti ve optimuma ulaşma’ bağlamında ele alınmaktadır. İktisat alanına nazaran geri planda kalan yönetim alanında ise kavramın bu içerikle ve ‘etkinlik’ ya da ‘faaliyet’ sözcüğüyle karışmamasını isteyen kesim tarafından ‘etkenlik’ biçiminde aynen alınarak kullanıldığı görülmekle beraber bu terimin, az da olsa ‘verimlilik’ olarak Türkçeleştirildiğine rastlanmaktadır. Ulusal ve uluslararası verimlilik merkezlerinin de etkisiyle bu terim, yaygın olarak *productivity* teriminin alt bileşenlerinden biri gibi değerlendirilmektedir. Ancak tezde, ana zemin yönetim alanı kabul edilip baskın olan iktisat ve diğer sosyal bilim alanlarının da yazın incelemesi sonucunda anlam ve kullanım bakımından yaygın eğilimden farklı bir sonuca varılmıştır. *Efficiency* terimi, Sanayi Devrimi sonrasında geniş anlamda ‘üretim örgütlenmesi ya da yönetimi’ bağlamında anlam kazanarak kaynak dağılımına özgülenmiş alt düzey bir terim konumundan sıyrılıp kapsayıcı bir terim konumuna gelmiştir. Dolayısıyla içerik bakımından, Türkçe’de üst düzey bir kavram olarak düşünülen ‘verimlilik’ sözcüğünün karşılığı olmaya daha uygundur. Özellikle yönetim alanında ‘yönetim’ kavramına denk bir anlam ve kapsamda kullanılarak *efficiency*, terim hiyerarşisinde en üst basamağa çıkmakta, *productivity* ise ‘üretkenlik’ karşılığı olarak bu kavramın iktisadi alt unsuru olmaktadır. Tezde bu tespit, bu iki terimle ilişkili etkililik (*effectiveness*) ve iktisadilik (*economy*) terimleri de çözümleye dahil edilerek ortaya konmaktadır.

Anlam ve terim kullanım karmaşasının bulunduğu bir ortamda yazın incelemesi gereklidir ama tek başına yeterli değildir. Basit tanımlar çerçevesinde teknik bir konuymuş gibi değerlendirilen verimliliğin, aslında toplumsal yaşamın maddi ve düşünsel yönlerinde etki sahibi önemli bir kavram ve olgu olduğunun

ortaya konması gerekmektedir. Verimliliğe ilişkin birçok farklı tanımla karşılaşmak mümkündür ama verimliliğin özü, üretime ve üretim kapsamında ‘değer’in ne olacağının belirlenmesi ile belirlenen bu ‘değer’in elde edilip artırılmasına dayanmaktadır. Verimlilik kısaca, kapitalist üretim biçiminde katma ya da daha doğru söylenirse artı değerın edinilmesidir. Artı değere erişmek için emek sürecini içeren üretim sürecinin tüm yönleriyle planlanması ile kontrolü, başka bir ifadeyle yönetimi doğrultusunda verimlilik var olmaktadır. Artı değeri çekmeye yönelik yöntemler ve teknikler geliştirilmiştir, geliştirilmektedir.

Maddi üretimin düzenlenmesinin yanında ve düşünsel yapı da destekleyici ve tamamlayıcı mahiyette devreye girmektedir. Verimlilik amacı doğrultusunda ‘akıl’ araçsallaştırılmıştır. Verimli olma düşüncesi, toplumsal ve bireysel akılda sarsılmaz bir yer edinmiştir. Verimlilik, kanıksanmıştır. Hatta belli ölçülerde kutsallık mertebesine yükseltilmiştir. Tezde, ‘rasyonellik’ olarak işlevselleştirilen aklın özellikleri ve niteliği, iktisadi-yönetmel üretimle bütünü oluşturacak biçimde tartışılmaktadır.

Rasyonellik bağlamında verimlilik değerdendirmesi, çok düşünölen ve yapılan bir şey değildir. İhtiyaç duyulmaması bunda etkindir. Ancak ilişki kurulmamasında asıl etkili olan verimlilik konusunun, kaba bir görgücölük temelinde ölçülebilirliğe ve uygulanabilirliğe dayalı olarak ele alınmasından kaynaklanmaktadır. Bu haliyle verimlilik, teknikleştirilmiştir. Verimlilik konusunda, soyutlamaya, felsefi düşünmeye ihtiyaç duyulmamaktadır. Bunun yanı sıra bir ilişki olarak toplumsal ve siyasi olan da kapsam dışı tutulmaktadır. Aynı durum yalnızca alet edevatın, makinelerin ya da bilişim bilimlerinin gelişimi olarak düşünölen teknoloji için de geçerlidir. Oysa araçlar ve ilişkiler anlamında üretimden güç alan, tarihsel toplumsal koşullarca belirlenen teknolojinin bu yönü ya fark edilmemekte ya da göz ardı edilmektedir. İster yaygın biçimde mekanik bir bakış açısıyla birbirlerinin girdisi ya da sonucu gibi kullanılarak isterse de sürekli kazanıma ve artışa yönelik bir üretim örgütlenmesi ortaklığında olsun verimlilik ile teknoloji birliktelik oluşturmaktadır.

Tez, çok belirgin olan ama yeteri kadar işlenmeyen bu birlikteliği farklı açılardan değerlendirmekte ve sorgulamaktadır.

Yazın değerlendirilmesi ve genel kuramsal çözümlemeden sonra yerleşik verimlilik anlayışını başlangıcından beri benimseyen ve kurucu kavramlarından biri olarak kabul eden ABD soykütüklü kamu yönetimi disiplini tarihsel akış doğrultusunda ayrıntılı olarak incelenmektedir. 19. yüzyılın ortalarından itibaren Sanayi Devrimi'nin taşıyıcısı olma özelliğine binaen ABD, ulusal ve uluslararası piyasanın işleyişinde öne çıkan firmaların/işletmelerin yönetim yapılanmasına paralel ve olabildiğince siyasetin dışında bir kamu yönetimi sistemi kurmuştur. Piyasacı iktisadiliğe yakın bir biçimde ve Weberyen bürokratik düzen çerçevesinde siyasilerin kararlarını uygulamakla yükümlü kılınan bu kamu yönetimi yaklaşımı, 20. yüzyılla beraber yönetim alanında neredeyse tüm dünyada hegemon olmuştur. Bilimselliğin göstergesi olarak kabul edilen verimlilik, disiplinin başlangıcından günümüze tarihsel koşulların değişimine paralel olarak inişler ve çıkışlar yaşamıştır. Kimi zaman en önde gelendir kimi zaman ise gerilerde yer almıştır ama hiçbir zaman 'kurucu olma', 'vazgeçilmez olma' niteliğini kaybetmemiştir. Disiplin için bu kadar önemli bir yere sahip olmasına rağmen verimlilik eksenli, disiplin değerlendirmelerine rastlanmamaktadır. Tez, bu eksikliği tarihsel bir bakış açısıyla farklı yaklaşımlar değerlendirmesi etrafında gidermeye çalışmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM: VERİMLİLİĞİN YAZINSAL İNCELENMESİ VE KURAMSAL ÇÖZÜMLENMESİ

Bu bölümde, öncelikle verimlilik konusunda ön plana çıkan terimlerin kullanımlarına bakılacaktır. Sonrasında bu kullanımlar kendi bütünlükleri içinde sınıflandırılarak netleştirilecektir. Yazın incelemesinden sonra verimliliğe gerçeklik kazandıran üretim ve değer olgularından bahsedilecektir. Değer konusu, farklı yaklaşımlar etrafında açıklanacaktır. Bunu, üretim konusuyla ilişkili olan ve neredeyse verimlilikle eş tutulan teknoloji konusunun ele alınması takip etmektedir. Verimlilikle birlikte tarihsel olarak teknoloji konusu incelenmekte ve niteliği sorgulanmaktadır. Daha sonra üretimin maddi boyutu, düşünsel boyutuyla tamamlanmaktadır. Burada, rasyonellik tartışmalarına girilmektedir. Eleştirel bir gözle verimlilik, rasyonellik bağlamında irdelendikten sonra bölüm, değerlendirmeye son bulacaktır.

I. ANLAM VE KULLANIM BAKIMINDAN VERİMLİLİK TERİMİ

İktisat, çalışma ekonomisi, siyaset bilimi, sosyoloji, işletme, kamu yönetimi gibi alanları içeren Türk sosyal bilim yazınında verimlilik terimine yönelik yapılan tanımlarla anlatımlara ve verimliliğin Batı dillerindeki karşılığı olarak gösterilen kavramlara bakıldığında farklı açıklamalara rastlanmaktadır. Aslında bu farklı açıklamalar durumu, uluslararası yazın için de geçerlidir. Bazen terimler farkındalıktan uzak biçimde kullanılmakta, birbirlerinin yerine kullanılmakta, bazen biri diğerinin alt terimi olarak tanımlanmaktadır. Verimlilik kavramı ve olgusu, geniş bir sosyal bilim platformunda değerlendirilmediği için her alana mensup akademisyenler kendi alanlarına yönelik açıklamalar yapmakta, terimler/kavramlar kullanmaktadır. Durum böyle olunca da ortaya dağınık ve karmaşık bir yazın çıkmaktadır.

Verimlilik, kabul görmüş en geniş haliyle bir üretim sürecinde çıktının, bu çıktıyı elde etmek için kullanılan girdiye oranlanması olarak ifade edilmektedir.¹ Bir mal ve hizmet üretiminde, elde bulunan kıt kaynaklarla istenilen çıktıya ulaşmayı anlatmak için kullanılmaktadır. Üretilen mal ve hizmet miktarı ile bu üretimde kullanılan faktör (emek, sermaye, arazi vb.) miktarı arasındaki ilişki olarak da değerlendirilmektedir.² Genel olarak araç-gereci, emeği, toprağı, parayı yani üretim unsurlarını/girdileri israf etmeden üretimde bulunmaktır.³

Verimlilik tanımı, zaman ilerledikçe değişim göstermiştir. Kavram, ortaya çıkış dönemlerinde en az kaynakla/girdiyle en çok çıktıya ulaşmak olarak nitelendirilip tamamen kolayca sayısallaştırılabilecek unsurlar üzerinden tanımlanmaktayken artık dolaylı olarak iktisadi özelliğı bulunan ya da bulunmayan birtakım toplumsal unsurlarla da tanımlanmaktadır. Çıktıya (*output*) ulaşmak hedefi, yerini istenilen sonuca (*outcome*) ulaşmaya, gereksinimi karşılamaya bırakmıştır. Çok ürüne sahip olmak her zaman iyi sonuçlar doğurmayabilir. Ayrıca çok üründen ziyade kaliteli olmak önem kazanmıştır. Kavramın etki alanı da mal üretiminden hizmet üretimine kaydırılmaktadır. Çevreye duyarlı olmak da tanımlama ölçütlerinden biri olmuştur.⁴ Son zamanlardaki eğilim ise performans kavramıyla bir kullanımdır.⁵

¹ Ellen D. Rosen, "Productivity: Concepts and Measurement", *Productivity and Public Policy*, Marc Holzer ve Stuart S. Nagel (Ed.), SAGE, Beverly Hills, CA 1984, s. 20.

² Erden Öney, *Verimlilik Kavramları ve Ölçülmesi*, A.Ü. SBF Yay. No. 265, Ankara 1968, s. 1.

³ Joseph Propenko, *Verimlilik Yönetimi*, (Çev. Olcay Baykal, Nevda Atalay ve Erdemir Fidan), Milli Prodüktivite Merkezi, 6. Baskı, Ankara 2005, s. 19.

⁴ Halit Suiçmez, "Verimlilik Düşüncesinin Kısa Tarihi", *Mülkiyeliler Birliğı Dergisi*, C. 23 S. 215, (1999), s. 141, 142.; Propenko, *a.g.k.*, s. 20-22.; Milli Prodüktivite Merkezi, *Verimlilik Raporu 3: Sürdürülebilir Büyümenin Anahtarı Verimlilik*, Ankara 2004, s. 24.

⁵ İ. Melih Baş ve Ayhan Artar, *İşletmelerde Verimlilik Denetimi*, Milli Prodüktivite Merkezi, Ankara 1990.; Zühal Akal, *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi*, Milli Prodüktivite Merkezi, Ankara 1992.; Kazım Köroğlu, *Verimlilik Yönetimine Japon Yaklaşımı ve Kazukiyo Kurosawa Modeli*, Milli Prodüktivite Merkezi, Ankara 1993.; İlknur Yavuz, *Verimlilik ve Etkinlik Ölçümüne Yeni Yaklaşımlar ve İllere Göre İmalat Sanayinde Etkinlik Karşılaştırmaları*, Milli Prodüktivite Merkezi, Ankara 2003.; Joseph Propenko, *Verimlilik Yönetimi*, (Çev. Olcay Baykal, Nevda Atalay ve Erdemir Fidan), Milli Prodüktivite Merkezi, 6. Baskı, Ankara 2005.; Suthathip Yaisawarng, "Performance Measurement and

Türkçe yazında verimlilik terimi, baskın olarak *productivity* teriminin karşılığı olarak kullanılmaktadır. *Productivity* terimi ön plana çıksa da bu terime ortak bir terim daha vardır; o da *efficiency*'dir.

A. Productivity

Productivity terimi, yazında ilk kez Georgius Agricola (1494-1555) tarafından kullanılmıştır. Agricola, doktor ve maden mühendisidir; mineroloji biliminin kurucusu kabul edilmektedir. Jean Fourastie'ye göre *productivity* terimi, bugünkü anlamında ilk kez, Agricola'nın başyapıtı olarak kabul edilen ve ölümünden sonra 1556'da yayımlanan *De Re Metallica* (Metaller Üzerine) adlı yapıtında kullanılmıştır. O, madenin yeraltından çıkarılması yöntemlerini, çıkan cevherin zenginleştirilerek nasıl kullanıma elverişli hale getirileceğini araştırırken, 'verimi/üretimi şu yöntemler artırır' diyerek *productivity* terimini bilinçli olarak kullanan ilk kişi olmuştur.⁶

Productivity, genellikle üretilen mal ya da hizmetler ile bunları üretmek üzere kullanılan girdilerin birbirleriyle ilişkisi çerçevesinde tanımlanmaktadır. Üretimin matematikselleştirilerek çıktılarının, girdilere bölünmesi olarak da kısaca belirtilmektedir.⁷ Benzer bir ifadeyle, bir üretim sürecinde her ikisi de fiziksel büyüklükler ile ölçülen kullanılan kaynaklar başına mal ve hizmet çıktılarıdır.⁸

Daha ayrıntılı olarak *productivity*, a) varolan ve potansiyel kaynakların, mal varlığının, tesislerin ve kapasitenin optimum kullanımı, b) zaman ve maliyet kayıpları yapmaksızın projelerin etkili yönetimi, c) israftan kaçınarak materyallerin, makinelerin, enerjinin, zamanın ve diğer girdilerin kullanımı, ç) daha düşük maliyet

Resource Allocation", Kevin J. Fox (Ed.), *Efficiency in the Public Sector*, Kluwer Academic Publishers, Boston 2002, s. 61-81.

⁶ Halit Suiçmez, "Verimlilik ve Etkinlik Terimleri", *Mülkiye*, C. 26 S. 234, (2002), s. 170.

⁷ Alan Lawlor, *Productivity Improvement Manual*, Gower Pub. Ltd., United Kingdom 1985, s. 290.; Ertuğrul Deliktaş, "İzmir Küçük Ölçekli İmalat Sanayinde Teknik Etkinlik ve Toplam Faktör Verimliliği Analizi", *Verimlilik Dergisi*, S. 3, (2001), s. 154.

⁸ George E. Sadler, "You too Can Understand a Glossary of Productivity Measurement Terms", *Productivity Brief*, No. 11, American Productivity Center (APC), (March 1982), s. 2.

ve/veya daha kaliteli mal ile hizmetler, d) fabrika ve makinelerin modernizasyonu, e) teknolojinin geliştirilmesi ve yeniliğin amaçlanması, f) işe adanmış liderlik, g) beşeri yeteneklerin, yaratıcılığın ve becerilerin tam kullanımı ve çalıştırılması anlamlarına gelmektedir.⁹

Yaygın bir biçimde işçilik, para ve araç-gereç¹⁰, hammadde, yakıt ve enerji, teknoloji ve bilgi vb. unsurlar girdi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Verimlilik tanımının kapsamının genişlemesinde belirtilen hususlar *productivity* terimi için de neredeyse aynen geçerli kabul edilmektedir. Önceden ‘çıktı’yla üretim faktörlerinin katılımıyla gerçekleşen son ürün kastedilip bırakılırken, günümüzde bu son ürünün nasıl bir ürün olduğu sorgulanmaya başlanmıştır.¹¹ Piyasa ilişkileri doğrultusunda ‘kalite’ vurgusuyla bu son ürün ve *productivity* terimi tanımlanmaya çalışılmaktadır. Şu soru ekseninde son ürünü tanımlanma gayretleri söz konusudur: son ürün, üretilip tüketime hazır olunan mıdır, yoksa tüketilen ve tüketici tarafından değerlendirilen midir? Böylece *productivity* terimi, üretim mekanının dışında da tanımlanır olmuştur. Tüketicinin tatmini ve bunun doğrultusundan pazarlama ile satış teknikleri, satış sonrası hizmetler; markalaşma gibi unsurlar da *productivity* terimi kapsamında değerlendirilmeye başlanmıştır. Bunun yanı sıra özellikle sanayi üretimleri sonucunda çevre kirliliğinin artması dolayısıyla, olumsuz dışsallık bağlamında çevresel etki değerlendirmeleri de son zamanlarda bu terimi tanımlayıcı unsur olarak görülmektedir. Çevresel etki değerlendirmelerinin önemli bir maliyet kalemi oluşturmaya başlamasından ötürü de çevre konusu önemli gündem maddelerinden biri olmuştur.

⁹ P.N. Rastogi, *Productivity, Innovation, Management and Development*, Sage Publications, New Delhi 1988, s. 9.

¹⁰ Yazında burada genellikle bir üretim faktörü olarak da ‘sermaye’ terimi kullanılmaktadır. Ancak buradaki anlamıyla sermaye yerine para ve araç-gereç sözcüklerini kullanmak daha doğru olacaktır. Çünkü sermaye, eldeki durağan parayı ya da binayı, makineyi aşan bir anlama sahiptir. Sermaye, birikmiş emektir ve işçi-işveren ilişkisini içinde barındırır. Ayrıca başka üretim faktörleriyle aynı düzeyde sıralanabilecek bir faktör değildir. O, aynı zamanda, durmadan azami biriktirmeyi içeren bir itkidir.

¹¹ MPM, <http://www.mpm.org.tr/sozluk/default.asp?dict=v>, (8.7.2009).

Bu anlamda girdi olarak kullanılan tüm faktörlerin etkileme ile etkilenme süreçleri ve çıktı ile ürünün üretildiği andan tüketildiği ana kadar çevresel etkilerden tüketicinin kullanım sonrası değerlendirmesine kadar olan tüm süreç, bu sürecin her aşamasında yapılan ölçümler, çözümlemeler, karşılaştırmalar sonucunda çıktı/girdi oranlamasıyla kaynakların optimum düzeyde kullanılması biçiminde¹² *productivity* terimi tanımlanmaktadır.

Productivity'nin, iki şekilde gerçekleştirildiği düşünülmektedir. İlki, teknolojik bilgi veri iken daha yüksek çıktıya ulaşma olarak değerlendirilen etkinliğin geliştirilmesidir. Bu, daha üstün örgüt yöntemleriyle, geliştirilmiş işletme uygulamalarıyla, yüksek motivasyon ve çalışanlar arası rekabetle, öğrenme ve deneyim sonucunda edinilen birikimle, daha değişken ve tahmin edilebilir planlamayla, siyasalar ile kararlar için gerekli daha iyi bilgi alt yapısıyla mümkün olabilmektedir. İkincisi ise yenilikten ve teknik avantajdan kaynaklanan yeni üretim teknolojisinin daha etkili kılınmasıdır. Bu, çıktı düzeylerinde nicelik sıçramasının ve/veya yeni ve daha iyi çıktı tiplerinin oluşmasını sağlayacaktır. Maliyet ve nicelik açısından çıktıyla ilişkili verili girdi düzeyi, düşme eğilimi gösterecektir. Her iki geliştirme türü, birbirlerini destekleyici biçimde karşılıklı ilişki içindedir.¹³

Ölçümle varlık kazanan bu terim, emek miktarı-zamanı, ücret, para, fiyat-miktar karşılaştırması gibi yöntemlerle ölçülmeye çalışılmaktadır. Genellikle mallar (*goods, commodity*), ürünler, hizmetler vb. biçimindeki çıktılar, emek, sermaye, materyal, yakıt, enerji gibi girdilerin tamamına veya birisine oranlanmasıyla verimlilik tanımlanmakta, ölçülmektedir.¹⁴ Girdilerin, bir maliyeti vardır. Bu terimle, her birim çıktının maliyeti dikkate alınarak girdiler değerlendirilmeye çalışılır.

¹² MPM, <http://www.mpm.org.tr/sozluk/default.asp?dict=v>, (8.7.2009).

¹³ Rastogi, *a.g.k.*, s. 18.

¹⁴ Cahit Talas, *Toplumsal Ekonomi: Çalışma Ekonomisi*, İmge, Ankara 1997, s. 99.

Teknolojideki ve üretim sürecinin işletimindeki ilerlemeler birer kazanım olarak görülür. Bu ilerlemeler, daha fazla üretim ve daha düşük maliyetin habercisidir.¹⁵

Ölçmeye dönük farklı orantılar söz konusudur.¹⁶ En yaygın ölçme yöntemi, emek (çalışma saati, çalışılan gün sayısı, birim işgücü maliyeti vb.) üzerinden çıktının değerlendirilmesidir. Emeğin verimliliği (üretkenliği) olarak da adlandırılan bu yöntemde farklı orantılar söz konusudur:

1. fiziksel çıktı/çalışma saati,
2. (çıktının değeri-materyalin maliyeti)/işgücü maliyeti,
3. yaratılan değer/işgücü girdisi.

Emeğe göre çıktı çözümlemesi, ekonominin ölçeği, ürün kapasite kullanımı, ürünlerin niteliği ile bunların birleşimi, rekabet, çalışanların motivasyonu, beceriler ve teknolojik yenilik gibi birçok maliyet ve değer belirleyicisini barındırabilir. Emeğin verimliliği (üretkenliği) endeksi, görüldüğü gibi farklı faktörlerin ve bunların etkileşimlerinin sonucu belirlenir.

Emeğin verimliliği/üretkenliği dışında başka kısmi verimlilik ölçümleri de bulunmaktadır. Kabaca çıktının, girdi faktörlerinden birisine bölünmesiyle kısmi verimlilik/üretkenlik sonuçlarına ulaşılmaktadır. Örneğin, materyal kullanımının etkinliği, *çıktı/materyal miktarı* şeklinde ölçülmektedir. Diğer kısmi verimlilik/üretkenlik formüllerine bakılırsa,

Sermaye mallarının verimliliği (üretkenliği): (toplam çıktının değeri-girdinin değeri¹⁷)/(işgücü maliyetleri+sermaye ekipmanlarının değeri)¹⁸.

Bir birim çıktının değeri bakımından verimlilik (üretkenlik): (*çıktının değeri-girdilerin maliyeti*)/fiziksel çıktı. Bu aynı zamanda, toplam verimlilik ölçümü olarak da kabul edilmektedir.

¹⁵ Rastogi, a.g.k., s. 17.

¹⁶ a.k., s. 18-20.

¹⁷ *Input of materials in value.*

¹⁸ *Input of capital equipment in value.*

Buna ek olarak toplam verimlilik (üretkenlik): *toplam Çıktı/(işgücü+sermaye+materyal+çeşitli girdiler)* şeklinde de formüle edilmektedir.

Verimlilik/üretkenlik ölçümü, Amerikan Verimlilik Merkezi tarafından, karlılık ölçümü olarak da değerlendirilmektedir.¹⁹ Karlılık, en basit haliyle *satışlar/maliyetler* şeklinde formüle edildiği gibi şu şekillerde de ifade edilmektedir:

1. (çıktı miktarıXfiyatlar)/(girdi miktarıXfiyatlar),
2. (çıktı miktarı/girdi miktarı)X(fiyatlar/birim maliyetleri).

Yatırımın geri dönüşü olarak da verimlilik (üretkenlik), tanımlanmaya çalışılmaktadır. Bu tanım, ürün fiyatları, birim maliyetleri, tesislerin kullanımı, tesislerin verimliliği ve sermaye kaynaklarının, sabit ve değişken sermaye arasında dağılımı gibi beş performans unsuruna sahiptir. Bunlar formülle gösterilirse;

Kar/toplam yatırım: [(ürün geliri/çıktı)-(toplam maliyet/çıktı)]X(çıktı/kapasite)X(kapasite/sabit sermaye)X(sabit sermaye/toplam yatırım). Son üç oran, kısa dönem için, baştaki oran ise uzun dönem değişiklikleri için kullanılmaktadır.

B. Efficiency

Efficiency'nin kullanımında ise çeşitlilik göze çarpmaktadır. İlk olarak 1590 yılında, bir şeyleri başarabilme gücü anlamında kullanıldığı belirtilmektedir. 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ise mekanik bilimlerdeki ilerlemelerle birlikte harcanan ile harcanması gereken enerji miktarı arasındaki oran olarak da kullanılmaya başlanmıştır.²⁰ *Efficiency*'nin sözlük anlamı, zamanı, parayı ya da enerji boşa harcamadan iyi çalışmadır. Genel olarak iyi örgütlenmiş ve asgari düzeyde kaynakları kullanan kurumları veya sistemleri anlatmak için kullanılmaktadır. Bunun haricinde;

- a) daha hızlı ve daha fazla çalışmak (*productive*),

¹⁹ Rastogi, a.g.k., s. 21.

²⁰ <http://www.etymonline.com/index.php?search=efficiency&searchmode=none> (17.3.2008)

b) bir işi ya da sistemi, daha az savurgan davranarak ve daha güncel yöntemlerle hızlı yapmak (*rationalize*),

c) sıkı kurallarla ve fazla özgürlük/esneklik tanımadan bir firmayı yönetmek (*run a tight ship*),

ç) pratiğe dönük olarak gereksiz zaman kaybından uzak durarak iş görme (*businesslike*),

d) işi basitleştirerek hızlı yapmak (*streamline*) gibi anlamları da yüklenmiştir.²¹

Çoğunlukla etkinlik ya da etkenlik olarak Türkçeleştirilen bu terimle genel olarak girdilerin tam ve doğru kullanılması anlatılmak istenmektedir.²² *Efficiency*, yine üretim zemininde, kaynak kullanımının ‘ideal’e/optimuma yakın olmasıyla ilişkilendirilmektedir.²³ Bir örgütte belirtilen amaçların gerçekleştirilmesi için tüketilmesi beklenen kaynaklar ile gerçekten tüketilen kaynaklar arasında ilişki olarak tanımlanmaktadır. Yararlı çıktı sağlamak için kaynakların ne ölçüde etkili kullanıldığını ölçmeye dönük bir terimdir.²⁴

Başka bir tanımla, bir girdi unsurunun eşdeyişiyle üretim kaynağının fiili kullanım durumunun belli tekniklerle (endüstri mühendisliği teknikleri vb.) saptanmış standartlarla kıyaslanması ile bulunan bir göstergedir.²⁵ Yani, standart değer/fiili değer oranlaması, etkinlik çözümlemesinin ifadesi olarak değerlendirilmektedir. Örneğin, bir işin standart düzeyde 3 saatte yapılıyor ve bir işgören standart kalitede olmak üzere bir işi 5 saate yapıyor ise etkinlik değeri, 3/5’tir; yüzdeyle % 60’tır. Bazen bu formül, yeterlik ya da çalışma derecesi bağlamında, tersine çevrilerek de kullanılmaktadır.

²¹ Longman Language Activator, Longman Group, 7th. Ed., UK 1997, s. 400-401.

²² Suiçmez, “*Verimlilik ve Etkinlik Terimleri...*”, s. 178, 179.

²³ Jan Erik Lane, *New Public Management*, Routledge, New York 2001, s. 59-65.; Robert B. Denhardt ve Janet V. Denhardt, *Public Administration: An Action Orientation*, Wadsworth, 2nd Ed., Belmont, CA 1995.

²⁴ MPM, <http://www.mpm.org.tr/sozluk/default.asp?dict=e>, (8.7.2009).

²⁵ Baş ve Artar, *a.g.k.*, s. 33.; Suiçmez, “*Verimlilik ve Etkinlik Terimleri...*”, s. 178.

Kimileri de etkinliği, kaynak maliyetine ilişkin hedefe yönelik başarımın ölçüsü olarak ele almaktadır. Üretimin, en az kaynak kullanımıyla gerçekleştirilmesi üretimin ‘etkin’ olması olarak değerlendirilmektedir.²⁶

Terimi, fayda ve maliyetler üzerinden tanımlayanlar da vardır. Bu kesime göre etkinlik, belirli bir üründen elde edilen faydaların, maliyetlere oranıdır. Oranlamanın sonucunun, yüksek olması istenir. Bu istek doğrultusunda öncelikle maliyetlerin düşürülmesi yoluna gidilmektedir. Ancak, sadece maliyet düşürmenin yeterli olmadığına ilişkin görüşler de söz konusudur.²⁷

Etkinlik, teknik etkinlik ve iktisadi etkinlik olarak ikiye ayrılmaktadır. Bazıları, teknik etkinliği, tahsis etkinliği ile birlikte iktisadi etkinliğin alt başlığı olarak da değerlendirmektedir.²⁸ Fiziksel bir terim olarak teknik etkinlik, bir birim çıktıyı üretmek için gerekli olan fiziksel girdileri; emek zamanı, makine-saat, hammadde, malzeme veya diğer hizmetler gibi üretim faktörlerinin toplamını tanımlar. İşletmelerde kapasite kullanım oranını, gerçekleşen üretim miktarı ile potansiyel en çok çıktı arasındaki oransal ilişkiyi gösterir. Kısaca teknik etkinlik, işletmenin elindeki fiziki girdi bileşimini en uygun biçimde kullanarak olanaklı olan en çok çıktıyı üretmedeki başarısı olarak ifade edilmektedir. İktisadi etkinlik ise, bir üretimin sonucunda satışlardan elde edilen toplam gelir ile üretim maliyetleri arasındaki oransal finansal ilişkiyi gösteren bir terimdir. Bu terimin, teknolojik boyutu yoktur; finansal boyutu vardır ve üretimin olanaklı olan en düşük maliyetle yapılabilmesini hedefler.²⁹

Bu terime, iktisatta ayrı bir önem verilmektedir. Üretim ve bölüşüm, tüketim, tahsiste etkinlik (baskın şekilde etkinlik denmektedir) sorunu etrafında konu

²⁶ Baş ve Artar, *a.g.k.*, s. 33.

²⁷ Ömer Faruk Batırel, “Kamu Kesiminde Etkinlik ve Maliyet-Fayda Analizi”, *İktisadi ve Ticari İlimler Dergisi (İİTA)*, S. 2, (1973), s. 116.

²⁸ Ertuğrul Deliktaş, “Türkiye Özel Sektör İmalat Sanayinde Etkinlik ve Toplam Faktör Verimliliği Analizi”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, C. 29, S. 3-4, (2002), s. 247, 248.

²⁹ MPM, <http://www.mpm.org.tr/sozluk/default.asp?dict=e>, (8.7.2009).

tartışılmaktadır. Buradaki anlamıyla iktisadi etkinlik, genel olarak üretimde etkinlik ve bölüşümde etkinlik olarak ikiye ayrılmaktadır.³⁰ Pareto Optimumu teoremi, burada kendisini göstermektedir.

Üretimde etkinlik, farazi bir ülke örneği üzerinden kısaca anlatılmaya çalışılırsa, bir ülkede kıt kaynakların çeşitli üretim alanları arasındaki dağılımında değişiklik yapılırsa bile toplam ürün miktarı artmamaktadır. Bu durumda, biz kaynakların etkin dağıtıldığını ve sahip olunan ürün miktarının en yüksek miktar olduğunu anlıyoruz. Yani, bu ülkede üretimde etkinlik sağlanmıştır. Ancak, kaynak dağılımında bir değişiklik yapılırsa ve ürün miktarı artsa, o zaman önceki var olan kaynak dağılımı durumunun etkin olmadığı anlaşılmaktadır.³¹

Bölüşümde (tüketimde, dağılımda, tahsiste) etkinlik ise kısaca bir ülkede elde edilen ürünleri, toplumun üyeleri arasında yeniden dağıtıldığı zaman kimseyi fakirleştirmeden en az bir kişiyi daha iyi bir duruma getirmek mümkünse o ülkede gelir dağılımı etkin değildir denilmektedir. Yazında, bir tüketicinin refahını azaltmadan diğerinin refahını artırmanın mümkün olamayacağı durumda, tahsis etkinliği sağlanmış kabul edilmektedir.

Pareto tarafından tam etkinlik durumu ortaya atılmıştır. Refah iktisadi, bu kavramların iktisadi siyasete uygulanması durumudur. Pareto Optimumu'na göre tek bir kişinin refahını azaltmadan diğerlerinin refahını artırmanın yolları aranmalıdır. Refah artırılırken bazılarının refahı azalıyorsa etkin (optimum) noktaya gelinmiş demektir. Başka bir ifadeyle toplumdaki bireylerden en az birisinin refahını azaltmadan diğerinin refahını artırmak olanağı yoksa toplumun refahı optimumdur. Pareto Optimumu'nun gerçekleşmesi için hem üretimde hem de tüketimde etkinliğin varlığı gereklidir.

³⁰ Suiçmez, “*Verimlilik ve Etkinlik Terimleri...*”, s. 173-175.

³¹ Sinan Sönmez, *Kamu Ekonomisi Teorisi: Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı*, Teori, Ankara 1987, s. 53.

Yakın zamanlarda iktisatta etkinlik sorunu, bölüşümde etkinlik çerçevesinde değil de üretimde etkinlik çerçevesinde ele alınır olmuştur. Üretimde etkinlik, 20. yüzyılın son çeyreğinde yoğun şekilde tartışılan bir konudur. İktisadi büyüme ve bölüşüm sorunlarının yerine, üretimde etkinlik sorunu daha çok tartışılmaya başlanmıştır.³² 1970’lerde yaşanan ekonomik bunalımın, bunda etkisi büyüktür. Bunalım, 1970’li yıllarda kapitalist ülkelerde, neoklasik iktisadın yeniden yükselmesi koşullarını yaratmıştır. Ana uğraşısı üretimde etkinlik olan Neoklasik İktisat, Parasalcı İktisat, Yeni Klasik İktisat, Reagomics, Neo-Avusturya okulu gibi çeşitli versiyonlarda üretimde etkinliği öne çıkaran görüşlerin yaygınlık kazanmasına olanak sağlamıştır. Üretimde etkinlik sorununun, aynı zamanda, muhafazakar partilere olan sempatiyi artırdığı; sosyal demokrat ve sosyalist partilerde de piyasa ekonomisi lehine görüşlerin doğmasına neden olduğu bilinmektedir. Bu bağlamda, sosyalist-muhafazakar parti ayrımı yapılmadan, iktidarlar, üretimde etkinliği öne çıkartan siyasaları hayata geçirme çabasına girmişlerdir.³³

Etkinlik sorunu, kapitalizm dışı toplumsal sistemlerde de tartışılmıştır. Sovyet deneyimi öncülüğünde ve bu deneyim dışı diğer ülke örneklerinde de sosyalizmde etkinlik nasıl sağlanacaktır sorusu etrafında yıllarca tartışmalar yapılmıştır.³⁴ Bu tartışmalar ekseninde üç kesimin ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Bir kesim, kaynak dağıtımının en yetkin haliyle ancak piyasa mekanizmasıyla sağlanabileceğini ve merkezi karar alma yerine adem-i merkeziyetçi karar alma yöntemlerini savunan, bunun yanı sıra toplumsal mülkiyet biçiminin devlet mülkiyeti biçiminde olmasını reddeden piyasa sosyalizmi akımıdır. Bu kesim, kapitalist piyasa dışında sosyalist amaçların gerçekleştirilmesi yolunda başka bir piyasanın olması gerektiğini ileri sürmektedir. Piyasanın, kaynakların dağılımı, dolaşımı ve dönüşümü konuların

³² Ercan Eren, “Sosyalizm, Piyasa ve İktisadi Etkinlik Sorunu”, *Birikim*, S. 12, (Nisan 1990), s. 34-39.

³³ *a.k.*, s. 34.

³⁴ Bu tartışmalara ilişkin farklı yaklaşımları, isimleri barındıran bu derleme çalışmaya bakılabilir: *Piyasa Sosyalizmi Tartışması*, Osman Akınhay (Der.), Belge Yayınları, İstanbul 1992.

merkezi planlamaya göre üstünlüklerinin olduğunu düşünmektedir.³⁵ Bu yaklaşım önemli temsilcilerinden Alec Nove'ye göre içinde yaşanan tarihsel kesitte kıtlık söz konusudur. Marx'ın öngördüğü ideal sosyalizm koşulları geçerli değildir. Kıtlık da bencil edinimciliği doğurur; o da maddi özendiriciliği ve etkinlik gerekliliğini ortaya çıkarır. İktisadi kıtlığın söz konusu olduğu durumda, kaynakların kullanımı ve iktisadi etkinlik önem kazanmaktadır.³⁶ Özetle bu kesime göre piyasa sosyalizmiyle, sosyalist eşitlik ve etkinlik amaçlarına ulaşılabilecek, israfın önüne geçilebilecektir. Diğer kesim, planlamacılığı savunur. Bu kesime göre geç kapitalizm evresinde emeğin toplumsallaşma derecesi çok yükselir, tekeller büyür ve planlama yapma gereği ortaya çıkar. Yani piyasanın yerini giderek daha genişleyen hiyerarşik doğrudan kaynak dağılımı mekanizması alır.³⁷ Planlamayla birlikte sosyalist demokrasiyle etkinlik, işbirliği ve yenilik konularında ilerleme gösterilebilir. Son kesim ise piyasayla planlamayı ortaklaştırmaya çalışan, bir nevi sosyalistleşmiş piyasayı savunan kesimdir. Burada, piyasa çıkacak işletmelerin faaliyetleri, demokratik bir planlamanın ayrılmaz parçası haline getirilmeye çalışılıyor. Piyasa, kapitalist versiyonunun dışında, bir eşgüdüm aracı olarak görülmektedir.³⁸

Efficiency terimi son zamanlarda çevre konusuyla birlikte ön planda yer alan kavramlardan biri olmuştur. Çevrenin korunması, sürdürülebilir büyüme ve 'enerji verimliliği' gibi açılardan *efficiency*, var olan ağırlığını daha da artırmıştır. Çevre konusunda görüldüğü gibi terim, 'verimlilik' karşılığıyla kullanılmaktadır. Enerji verimliliği, yaşam standartlarında, hizmet kalitesinde ve sanayi üretiminin miktarının ve kalitesinde bir azalma yaşanmadan bir ürün ya da hizmet başına tüketilen enerjinin azaltılmasıyla ilişkilendirilmektedir.³⁹ Enerji verimliliği ilkesiyle,

³⁵ Tülay Arın, "Sunuş", *Piyasa Sosyalizmi Tartışması*, Osman Akınhay (Der.), Belge Yayınları, İstanbul 1992, s. 9-13.

³⁶ *a.k.*, s. 14.

³⁷ *a.k.*, s. 15.

³⁸ *a.k.*, s. 19.

³⁹ http://www.enerji.gov.tr/index.php?dil=en&sf=webpages&b=enerjiverimliliği_EN&bn=217&hn=&id=40719 (6.9.2010)

“enerjinin etkin kullanılması, israfın önlenmesi, enerji maliyetlerinin ekonomi üzerindeki yükünün hafifletilmesi ve çevrenin korunması” amaçlanmaktadır.⁴⁰ Özellikle son iki amaç, enerji verimliliği kavramının yüceltilmesinde etkilidir.

C. Etkililik (Effectiveness) ve İktisadilik (Economy)

Productivity ve *efficiency* terimleri haricinde öne çıkan diğer iki terim, etkililik olarak Türkçeleştirilen *effectiveness* ve iktisadilik olarak tercüme edilen *economy*’dir. Etkililik, gerçekleştirilmesi hedeflenen mal ya da hizmet üretiminin istenilen amaçlara ne ölçüde ulaşabildiği sorusuyla ilişkilendirilmektedir. Kısaca, amaçları gerçekleştirme derecesini ifade etmektedir. Girdi bileşimleri ve maliyetlerden çok, çıktının yararlılığı noktasında değerlendirilmektedir.⁴¹ Etkinlik teriminden farklı olarak girdilerden/kaynaklardan çok amaç bağlamında çıktılarla ilgili bir terimdir.

Effectiveness terimi, çoğunlukla etkililik olarak çevrilse de bu terimin Türkçeleştirilmesinde de farklılıklar görülebilmektedir. Peter Drucker’ın atasözü haline gelen ‘doğru işlerin yapılması, işlerin doğru yapılmasından daha önemlidir’ ifadesiyle verimlilik ve etkililik kavramları ayrıştırılarak tanımlanmaya çalışılmaktadır. ‘Doğru işlerin yapılması’ daha çok *effectiveness* terimiyle özdeşleştirilmektedir. Ancak bu terimin ‘etkinlik’ olarak Türkçeleştirildiği de gözlenmektedir.⁴² Ya da geniş anlamda verimlilik terimi olarak bu ifadeyi kullananlar da bulunmaktadır. Bunlara da ek olarak ‘işlerin doğru yapılması’ ifadesinin karşılığı olarak hem *productivity* hem de *efficiency* birlikte kullananlar da bulunmaktadır. Yalnızca Drucker’ın bir sözünün bile Türkçeleştirilmesinde yaşanan bu karmaşa düşünüldüğünde, yazının bu kadar karmaşık olması şaşırtıcı olmasa gerek.

⁴⁰ 5627 sayılı Enerji Verimliliği Kanunu, RG: 2.5.2007, S. 26510.

⁴¹ MPM, <http://www.mpm.org.tr/sozluk/default.asp?dict=e>, (8.7.2009).

⁴² Örneğin, Orhan Çoban, “Türk Otomotiv Sanayiinde Endüstriyel Verimlilik ve Etkinlik”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S. 29, (Temmuz-Aralık 2007), s. 21.

Matematiksel olarak ifade edilirse, gerçekleşen çıktının, planlanan çıktıya bölünmesiyle etkililik değerine varılmaktadır.⁴³ Örneğin, gerçekleşen çıktı 50 birim olsun, planlanan çıktı da 100 birim olsun, bu durumda etkililik değeri % 50 olur.

Her ne kadar bu şekilde formülasyonlara ifade edilmeye çalışılsa da ya da ölçülmeye çalışılsa da etkililik terimi, genellikle diğer terimlere nazaran ölçülmesi zor durumlar için kullanılmaktadır. Özellikle iktisadi olmayan kamu hizmetlerinin başarımının değerlendirilmesinde bu terime sıklıkla başvurulmaktadır.

İktisadilik ise kabaca kaynak kullanımında tutumlu olmak, en az kullanım düzeyini yakalamak ya da eldeki kaynaklarla israf etmeden en çok çıktıya ulaşmayı anlatmaktadır. Parasal ifadeyle de satış hasılatı ile maliyetler arasındaki ilişki olarak tanımlanmaktadır.⁴⁴

D. Mikro ve Makro Düzeyde Verimlilik

Verimlilik, çoğunlukla mal ve hizmet üretimine ilişkin bir terim olarak değerlendirilmektedir. Verimli olmak ya da verimliliği artırmak hep amaçlanandır. Verimlilik artışı, iktisadi gelişmenin itici gücü olarak düşünülmektedir. Kaynakların kıt ve ihtiyaçların sonsuz olduğu bir dünya tahayyülünde, kaynakların en üst düzeyde etkin kullanılmasıyla verimliliğe ulaşmak, yaşamsal bir zorunluluk olarak görülmektedir.⁴⁵

Böylesi bir durumda verimlilik, iki düzeyde değerlendirilmektedir. Ulusal gelir, büyüme, toplumsal refah, gelir dağılımı, kalkınma siyasaları, insan hakları ve demokrasi vb. konularla ilişkilendirilerek verimlilik, makro düzeyde ele alınmaktadır. Bu boyutuyla verimlilik, toplumsal yapının durumunu anlatan bir terimdir. Ancak verimliliğin toplumsal yüzü, çoğunlukla iktisadi kaygılarla

⁴³ Baş ve Artar, *a.g.k.*, s. 35.

⁴⁴ *a.k.*, s. 47.

⁴⁵ Milli Prodüktivite Merkezi, *a.g.k.*, s. 21.

şekillenmektedir. Kaynak tahsisi sorunu uzantısında üretim faaliyetlerinde katma değer artırılarak refaha erinileceği ya da kalkınılacağı düşünülmektedir.⁴⁶

Verimlilik, toplumda kaynakların aktarımı başka bir ifadeyle ‘bölüşüm’le ilişkilendirilen bir kavramdır. Baskın olan neoklasik iktisat yaklaşımının etkisiyle, kaynak tahsisi ve denge konuları etrafında işlenmektedir. Kaynak aktarımı/tahsisi ve bölüşüm konusu, önceden de belirtildiği gibi esas olarak etkinlik terimi bağlamında ele alınmaktadır. İktisatçılar etkinlik konusunu, verimliliğin alt başlığı olarak gördüğü için bağlamdan kopma gibi bir şey söz konusu değildir. Yaygın kanıya göre genel olarak verimlilik artışının sağlandığı bir ortamda toplumun bir kesiminden diğer bir kesimine kaynak aktarmaya gerek kalmadığı böylece toplumsal dengenin bozulmayacaktır. Burada hiçbir kesime fazladan ek bir yük getirilmeden kaynak yaratılması söz konusudur.⁴⁷ Bu açıdan verimlilikle, üretim yapısında ya da daha geniş düşünürsek toplumsal yapıda denge ve uyum aramaktadır. Diğer bir taraftan da mevcut durumun korunmasını içermektedir.

Verimlilik, ayrıca bir bilgi alanı olarak düşünülmektedir. Bu bilgi alanının bazı ilkeleri vardır. Bu ilkeler önemlidir; çünkü bu ilkelere göre davranıp davranmamak gelişmişlik ölçütü olarak kabul edilmektedir.⁴⁸ Bu anlamda verimlilik, bir kuruluşun mal ve hizmet üretimiyle ilgili bir terimden çok toplumla, toplumun gelişimiyle ilgili bir terim olarak değerlendirilmektedir.

Verimlilik, işletme bazında ele alınır ise mikro düzey verimlilikten bahsedilmiş olunmaktadır. Mikro verimlilik, kamu kurumlarını da kapsasa bile özellikle firmaların verimlilik hedefine ulaşp ulaşamadığı noktasında firmaların

⁴⁶ Sönmez, a.g.k., s. 47-49.

⁴⁷ Gülten Kazgan, *İktisadi Düşünce Veya Politik İktisadın Evrimi*, Remzi Kitabevi, 12. Baskı, İstanbul 2006, s. 119.

⁴⁸ Nurdoğan Arkış, “Toplumsal Gelişmenin Ölçütü Verimlilik”, *Bilim ve Teknik*, (Mart 1995), s. 38.

başarımıyla ilgilidir.⁴⁹ Tek bir işletme/örgüt kapsamında değerlendirildiği gibi farklı işletmelerin karşılaştırılması bağlamında da değerlendirilmektedir.

Küreselleşme döneminde işletmeler ya da firmalar arası karşılaştırma ön plana çıkmaya başlamıştır. Burada da sürekli vurgulanan kavram, rekabet olmuştur. Bu dönemde, rekabet gücüne sahip olmak, ayakta kalmanın tek koşulu olarak görülmektedir. Üretilen ürünlerin diğer firmaların ürünleriyle kalite (ürün özellikleri), fiyat ve müşteri memnuniyeti bakımından yarışabilecek düzeyde olması anlamındaki rekabet gücünü artırmak gerekmektedir. Günümüzde rekabet edebilmek için de düşük maliyetli ürünler üretmek ve ürün farklılaştırılmasına gitmek bir zorunluluktur.⁵⁰

Rekabeti gücünü artırmak ve dolayısıyla da verimliliği artırmak bakımından işletmelerde ‘verimlilik yönetimi’ne ihtiyaç duyulmaktadır. Verimlilik yönetimi de bir süreci ifade eder. Verimlilik yönetimi konusunda da sıklıkla kullanılan yöntem, SWOT⁵¹/GZFT (Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler) çözümlemesidir. Bu çözümlemeden, ‘verimlilik stratejisi’nin belirlenmesi için yararlanılmaktadır. Bir örgütün içsel (faktörler) açı(sın)dan güçlü ve zayıf yönleri ile dışsal açıdan da çevrenin sunduğu fırsatlar ve tehditler dikkate alınarak verimlilik stratejileri saptanmaya çalışılmaktadır.⁵²

Verimlilik stratejisi belirlendikten sonra ‘verimlilik planı’ hazırlanmaktadır. Planlamada öncelikle verimlilik ölçümleri yapıldıktan ve kurumsal etkinliklerinin performansı belirlendikten sonra mevcut durum ortaya konmaktadır. İkinci aşamada,

⁴⁹ MPM de genellikle verimlilik konusunu, bu şekilde ele almaktadır. Verimliliğe ilişkin açıklamalarda bulunurken ve çıkarımlar yaparken çoğunlukla piyasa düzlemini ve piyasa aktörlerini kendine referans almaktadır. Piyasa bileşenleri/unsurları üzerinden değerlendirmelerde bulunulmakta ve firma özelinde durum çözümlemesi yapılmakta, öneriler getirilmektedir. Bir kamu kurumu olarak MPM’nin çalışma alanını, inceleme araçlarını, yöntemini, hedeflerini bu şekilde ortaya koyması dikkate değerdir.

⁵⁰ Milli Prodüktivite Merkezi, *a.g.k.*, s. 22.

⁵¹ SWOT: (*Strength + Weakness + Opportunity + Threat*)

⁵² Milli Prodüktivite Merkezi, *a.g.k.*, s. 22.

belirlenmiş verimlilik stratejisine uygun olarak açık, somut ve ulaşılabilir hedefler saptanmaktadır.⁵³

Verimlilik planıyla birlikte ‘verimlilik programı’ da yapılmaktadır. Program neyin, nasıl, nerede ve kim tarafından yapılacağını gösteren olarak değerlendirilmektedir. Programda, yapılacak çalışmaların hangi kaynaklarla, sürelerinin ne olacağı ve sonuçların nasıl değerlendirileceği belirtilmektedir.

E. Kamu Kesiminde Verimlilik

Verimlilik konusu, toplumsal ve siyasal bir varlık olarak devlet anlamında ya da kurumlar, çalışanlar ve bunlara ilişkin akademik yazın anlamında değerlendirilebilecek kamu yönetiminden çok, sektörel bir bakış açısıyla kamu sektörü bağlamında değerlendirilmektedir.

Kamu kesiminin daha doğru söylenirse devletin niteliği gereği piyasanın işleyişinden görece muaf olması, kendine has işleyiş ve kurallara sahip olmasından ötürü verimlilik konusu farklı biçimde değerlendirilmektedir. Bu farklılığa ilişkin çeşitli karşılaştırma ölçütlerinden bahsedilmektedir. Ancak genellikle bu farklılık saptamalarının arkasında piyasanın, rekabet, fiyat gibi araçlar aracılığıyla ve kar etme ya da iflas etmeme gibi teşvik ya da caydırıcı mekanizmalarıyla sürekli olarak daha ileriye yönelik bir gelişim itkisine sahip olduğu, dolayısıyla da kaynakları daha etkin şekilde dağıttığı, dengeyi sağladığı, sonuç itibarıyla da daha iyi çalıştığı kabulü yatmaktadır.⁵⁴ Kamuda, katma-artı değer hesaplanamaması ya da hesaplamasında güçlük çekilmesi de farklılık söylemlerini güçlendirmektedir. Kamu kesiminde yapılmaya çalışılan, verimsizlik düzeyini olabildiğince düşürebilmektir.

Özel sektörden ayrı bir biçimde kamu sektörünü değerlendirme ihtiyacı hissedilmektedir. Çünkü kamu sektörü, kamunun niteliği gereği doğrudan piyasa için iktisadi faaliyetlerde bulunmaz. Ayrıca piyasa aktörleri gibi kar amacı gütmeyen. Kamunun, toplumsal yapıyı ve piyasayı düzenlemek, toplumsal düzeni sağlamak,

⁵³ Milli Produktivite Merkezi, *a.g.k.*, s. 23.

⁵⁴ Örneğin, Mihçioğlu, *a.g.k.*, s. 8.

piyasa aktörlerini teşvik etmek, yaptırım uygulamak ve yargılamak gibi özel kesim kurumlarının yapamayacağı, bu kurumlarla kıyaslanamayacak kendine özgü görevleri bulunmaktadır. Bu anlamda da kamu/devlet, piyasa ilişkilerinden görece bağımsız bir durumdadır. Kamunun tüm işlem ile faaliyetlerini, hatta çoğu iktisadi faaliyetleri dahil kamu hizmetlerini piyasa ürünleri ve fiyatlarıyla eşitlemek pek olanaklı değildir.⁵⁵

Özel sektörün ve kamu sektörünün çıktısı farklı tanımlanmaktadır. Özel sektörün çıktısı, satış noktasında hesaplanabilir ve çıktıyı elde etmek için kullanılan emek ya da başka girdiyle doğrudan ilişkilendirilebilirken kamu sektörü açısından bunun yapılamayacağı düşünülmektedir. Kamu kesiminde çıktı ile kamu kurum ve kuruluşlarının görev başarıları arasında ayırım yapılmaktadır.

Burada iki terim üzerinden verimlilik değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bir kurumun-kuruluşun girdisi ile kıyaslanacak nihai çıktısı olarak etkinlik ile kurumun-kuruluşun işleviyle sağlanan etki olarak etkililik birlikteliğinde verimlilik konusunda yargıya varılmaya çalışılmaktadır.⁵⁶ Örneğin, üniversitede öğretim üyesi başına düşen öğrenci sayısı o üniversitenin etkinlik ölçüsü; mezun olanların, işe girenlere oranı ise etkililik ölçüsü olarak kabul edilmektedir. Yani verimlilik ölçüsü, üniversitenin çıktısı ile amaçlarını gerçekleştirme arasındaki nedensel ilişki sonucunda bulunmaya çalışılır.⁵⁷

Kamu kesiminde çıktıya ilişkin değerlendirmeler ya da göstergeler çeşitlenmektedir. Özel sektörde de çeşitlilik gözlenmektedir ancak kamuda, çıktının doğrudan piyasa fiyatıyla ilişkilendirilememesi durumundan ötürü bu çeşitlilik daha da artmaktadır. Sonuç olarak kamu kesiminde verimlilik çalışmaları çoğunlukla, aynı maliyetle daha çok hizmet sağlanması olarak değerlendirilir olmuştur.⁵⁸

⁵⁵ C. A. Knox Lovell, "Performance Assessment in the Public Sector", Kevin J. Fox (Ed.), *Efficiency in the Public Sector*, Kluwer Academic Publishers, Boston 2002, s. 16-20.

⁵⁶ Propenko, *a.g.k.*, s. 44.

⁵⁷ *a.k.*, s. 44.

⁵⁸ *a.k.*, s. 45.

Kamu kesiminde verimlilik konusu bazen de etkinlik sorunu çerçevesinde ele alınmaktadır. Kamu kaynaklarının hangi alanlara ne ölçüde aktarılması üzerinden etkinlik ve verimlilik değerlendirilmektedir. Aktarım konusunda çoğunlukla bu sorulara cevap bulmak için kamuya uygun olduğu düşünülen fayda-maliyet çözümlemesinden yararlanılmaktadır. Bu çözümleme yöntemi kamu için daha uygun görülse de özel sektöre göre fayda-maliyet açısından sayısal bir sonuca varmak güçtür. Önceden de belirtildiği gibi kamusal ürünlerin (malların/hizmetlerin) fayda ve maliyetlerini tespit etmek, kamusal ürünleri parasal olarak ifade etmek kolay değildir.

Kamusal ürünler, genellikle maliye ya da iktisat alanında tartışılan ‘kamusal mallar’ konusunun uzantısında piyasadan bağımsız olmalarına göre kamusal, yarı kamusal ve özel mallar/ürünler olarak üçe ayrılmaktadır. Bu ayrımın kabulüyle piyasa mekanizması içerisinde kaynakların daha etkin dağıtıldığı kabulü birlikte gitmektedir.⁵⁹

Liberal iktisat yaklaşımlarınca kamu kesiminde etkinlik sorununun nasıl incelendiğine bakılırsa,⁶⁰ devletin sahip olduğu ‘zor’dan dolayı gibi kamu harcamaları, özel kesim harcamalarına göre ölçümü güçtür. Özel tüketim taleplerinde kendi çıkarının farkında olduğu düşünülen ‘rasyonel’ bireylerin, bir mala değerinden fazla bedel ödemeyeceği varsayılmaktadır. Buna karşılık yurttaşlar, kendilerine sunulan kamu hizmetlerini, ödediklerine oranla daha az nitelikli bulsalar da bu hizmetleri tüketmeye zorlanırlar; buna mecburdurlar. Kaynak kullanımı konusunda iki kesim arasında diğer önemli fark, serbest piyasa düzeninde, iktisadi karar ve eylemlerin toplumsal faydaları ve maliyetleri dikkate alınmaz. Bu yüzden de hesapta olmayan külfetlerle karşılaşılır. Bundan ötürü de piyasada optimum düzeyde kaynak dağılımı sağlanamamış olabilir. Devlet ise toplumsal fayda ve maliyetleri dikkate alarak hareket etmek zorundadır.

⁵⁹ Batirel, *a.g.k.*, s. 116.

⁶⁰ *a.k.*, s. 115-121.

Fayda-maliyet çözümlemesiyle iktisadi ve siyasal koşullar doğrultusunda faydanın ençoklaştırılması amaçlanmaktadır. En çok gerekli görülen kamu hizmeti üretiminin seçiminde bu çözümleme kullanılmaktadır. Belirli bir kamu hizmetinin üretiminde, fayda maksimizasyonunun gerçekleştirilmesi için, esas itibarıyla üretim fonksiyonu ve finansman imkanları olarak belirtilebilecek sınırlamalar içinde, fayda ile maliyet arasındaki fark en çok olmalıdır. Bir başka ifadeyle kamusal üretimindeki bir birimlik artışın, kamu kesiminde getirdiği faydalara olan oranının, üretimin girdilerindeki bir birimlik artışa oranla maliyetlerde oluşan artışa olan oranı ile arasındaki farkın, sıfırdan, büyük olması gerekmektedir.

Bu tekniğin uygulama alanı, faydaları büyük ölçüde fiziki/maddi olan kamu hizmetleridir. Faydaları maddi ve ölçülmeye elverişli olmayan milli savunma, adalet gibi hizmetlerde bu aracın kullanılması oldukça güçtür. Dolayısıyla bu yöntemin, doğurdukları faydaları maddi olan kamu yatırımlarında kolaylıkla uygulanabileceği düşünülmektedir

Uygulamada verimlilik çalışmaları bütçeleme, kaynak tahsisi, personel istihdamı/sosyal güvenlik, denetim gibi konular üzerinde yoğunlaşmakta ya da başka bir ifadeyle verimlilik çalışmalarının etkisi daha çok bu konular üzerinde olmaktadır. Verimlilik kazanımlarına göre işler değerlendirilir, kaynak tahsisi düzenlenir, planlar gözden geçirilir. Ancak sosyal güvenlik sistemi açısından verimlilik artışlarıyla düz değil, ters yönlü bir ilişki söz konusudur. Verimlilik artışı için sosyal güvenlik harcamalarında kısıntıya gidilmektedir. Ayrıca verimlilik artışı sağlandığı durumlarda genellikle işe alımlarda azalma yaşanmakta ya da işten çıkarmalar olmaktadır.⁶¹ İşverenler ve yöneticiler tarafından olumlanan bu ters yönlü ilişkinin, çalışanlar tarafından da olumlandığını düşünmek biraz güçtür.

Kimileri, girdi-çıktı ilişkisi üzerinden verimliliğin, kamu kesimi açısından en öncelikli terim olmadığını düşünmektedir. Bu kesime göre, kar gibi somut çıktıları ölçmeye odaklı bir terim olarak verimlilik, kamunun dokusuna tam olarak

⁶¹ Propenko, *a.g.k.*, s. 45.

uymamaktadır. Önemlidir ama kamuya uyarlanmalıdır. Ya verimlilik tanımı geliştirilmeli ya da başka bir terim bulunmalıdır. Bu kesim ve daha sonra çoğunluk da denebilir, her iki seçeneği de gerçekleştirebilmiştir. İkinci seçenek babında etkililik terimi öne çıkarılmıştır.

Özel sektör işletmelerinde çoğu kez, kar, verimliliğin ölçütü olarak düşünülmüştür. Bir işletmede verimliliğin artırılması, yani aynı ürünün daha düşük bir maliyetle elde edilmesi veya aynı maliyetle daha fazla ürünün sağlanması, aynı zamanda işletme karının artmasına da yol açmaktadır. Diğer taraftan, karın arttırılması, sonuç itibarıyla örgüt verimliliğinin yükselmesine yol açabilecektir. Böylece, özel sektör işletmelerinde kar, verimliliğin ölçülmesinde bir ölçüt olabilmektedir. Ancak kar, tek başına verimlilik ölçütü olarak kabul edilmemeye başlamıştır. Kar oranlarının alt-üst sınırlarının belirlenmesinde ve bunların verimlilik için taşıdığı anlamların tespitinde sıkıntılar doğmaktadır. Kar amacı yanında örgütün başka amaçlara (halka hizmet, toplumsal değerleri karşılamak vb.) da sahip olabileceği/olması gerektiği vurgulanır olmuştur. Ahlaka, hukuka aykırı olmama; insan haysiyetine yakışma gibi unsurlar da verimliliği değerlendirme ölçütleri olarak gösterilmeye başlanmıştır.⁶²

Kamu kesimi açısından sıkıntı daha büyüktür. Kamu kesiminde amaç kar etmek değil halka ucuz ve kaliteli hizmet sağlamaktır. Günümüzde çoğu kamu hizmeti alanında tersinin savunusu baskın olsa da kar güdüsünün kamu örgütlerinde birincil hedef olmamasında dolayı, karın kamu yönetiminde verimliliğin bir ölçütü olarak kullanılması zorlaşmaktadır. Kar gibi standart bir ölçütün yokluğu, kamu örgütlerinde verimliliğin ölçülmesini güçleştirmektedir. Kamu hizmetlerin verimliliği, çoğu kez kolaylıkla ölçülememektedir. Bazı hallerde (örneğin, ulusal savunma) somut ürünlerin elde edilmesi söz konusu değildir; diğer bazı hallerde ise

⁶² İ. Atilla Dicle, “Örgütsel Verimlilik ve Etkenlik”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, S. 9, (1975), s. 26, 27.

(örneğin, eğitim, yargı vb.) sağlanan hizmet ya da ürünün para birimi cinsinden ifadesi oldukça güçtür.⁶³

Bu nedenledir ki çok sayıda kamu yönetimi düşünürü, kamu yönetiminde verimlilik teriminden çok etkililik terimine ağırlık ve öncelik verilmesi gerektiğini savunmaktadır. Son birkaç onyıla kadar baskın olan kamu kesiminde verimlilik ve kar terimlerini vurgulayan Plan-Program-Bütçe sisteminin uygulamada beklenen başarıyı elde edememiş olması, örgütsel etkililik teriminin daha da önem kazanmasına yol açmıştır.⁶⁴ Örgütsel değişim, örgüt geliştirme ve sistem çözümlemesi gibi birtakım çalışma alanları da örgütsel etkililik konusunu yoğun bir şekilde gündemine almaya başlamıştır.

F. Terim Kullanımının İncelenmesi

Önceki bölümde belirtilen tanımlar, yazındaki yaygın kullanımlarını yansıtmaktadır. Ancak, belirtilen tanımların her alanda kesin bir şekilde kabul edildiğini ya da kullanıldığını söylemek zordur. Tanımlar dikkatli incelendiğinde yuvarlak ya da ucu açık formülasyonlarla benzer şeyleri anlatmaktadır. Tanımların unsurları yeterince belirlenmemektedir. İçerik unsurlarının, net olmaktan uzak bir biçimde farklı yorumlara açık olarak kullanılmaları söz konusudur. Neredeyse bu terimlere değinen ya da açıklamaya çalışan her bir çalışmada, ‘bu terimin şu şekilde tanımlanması, değerlendirilmesi de mümkündür; bu terim hakkında farklı değerlendirmeler de bulunmaktadır; bu terim böyle tanımlanmaktadır ama bize göre böyledir’ gibi ifadelerle sıklıkla rastlanmaktadır.⁶⁵

Örneğin, verimlilik konusuna ilişkin çalışmaları olan Coelli ve Holzer, bu durumu çalışmalarında belirtmişlerdir. Coelli’ye göre verimliliğe ilişkin tanımlar

⁶³ Dicle, *a.g.k.*, s. 27.

⁶⁴ *a.k.*, s. 27, 28.

⁶⁵ Bunun örnekleri ve bu durum tespitine ilişkin bakınız: Evan M. Berman, *Performance and Productivity in Public and Nonprofit Organizations*, M. E. Sharpe, Inc., 2nd Ed., New York 2006.; Jan Erik Lane, *The Public Sector*, SAGE, London 1993.; Amitai Etzioni, *Modern Organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ 1964.; Jan Erik Lane, *The Public Sector*, SAGE, London 1993.

kesin değildir. Yazında genelgeçer, resmi (*formal*) tanımlar aramamak gerekir. Yapılması gereken, tatmin edici ve yeterli açıklamaları tespit etmektir.⁶⁶ *Productivity* ve *efficiency*, birbirilerinin yerine kullanılan terimlerdir. Bazıları, bu iki terimi, aynı içeriğe sahip terimler olarak değerlendirirken, bazıları da bu iki terimin farklı olduğunu ve yanlışlıkla birbirlerinin yerine kullanıldıklarını belirtmektedir.⁶⁷

Holzer de verimlilik konusunun, genellikle sistematik ve kapsamlı şekilde ele alınmadığını vurgulamaktadır. O'na göre verimlilik, ya çok teknik bir konu olarak ya da yöneticiler, çalışanlar ve sendikacılar tarafından aşırı soyutlanarak esrarengiz bir konu haline getirilerek ele alınmaktadır. Karmaşık bir yapı arzeden yazına bakıldığında da net ve temellendirilmiş tanımları görmek zordur.⁶⁸

Kamu yönetimi disiplininin önemli temsilcilerinden Dwight Waldo ve Herbert A. Simon da verimliliğin, tanımlanmasında zorluk yaşandığını belirtmektedir. İkinci bölümde verimliliğin, disiplindeki kullanımına ve bu tür isimlerin görüşlerine ayrıntılı değinilecektir ama kavram tanımlama ve kullanımı karmaşası konusunda kısaca bu isimlerin belirttiklerine bakılırsa, Waldo'ya göre verimlilik, kendisine çok fazla anlam yüklenen, başka kavramları tanımlamada kullanılan referans bir kavramdır. O yüzden tanımlamada güçlük çekilmektedir.⁶⁹ Simon'a göre ise "verimlilik terimi çeşitli anlamlarda ve çok kere açıklık ve kesinlikten uzak bir biçimde kullanılmaktadır. Günlük konuşmalarda bir şeyin verimli olduğunu söylemek çok kere onun iyi ve istenen bir şey olduğunu söylemek anlamına gelir. Terimin anlamı açık değildir, çünkü bir şeyin iyi olup olmaması

⁶⁶ Timothy J. Coelli vd., *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, Springer, 2nd Edition, New York 2005, s. 2.

⁶⁷ a.k., s. 3.

⁶⁸ Marc Holzer, "Public Productivity: Defining a Managerial Framework", *Productivity in Public Organizations*, Marc Holzer (Ed.), A Dunellen Publishing Company Book Inc., New York 1976, s. 4.

⁶⁹ Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of America Public Administration*, The Ronald Press Company, New York 1948, s. 192, 201.

yargıda bulunurken sahip olduğumuz değerlere bağlıdır ve değerler de son derece çeşitlidir.”⁷⁰

Verimlilik konusunda terim kullanımı, özellikle de *productivity* ve *efficiency* terimlerinin kullanımı çözümlendiğinde, bu terimlerin ikisini de çıktıların girdilere oranlanması biçiminde tanımlayanların sayısı da az değildir.⁷¹ Toplumsal bir değer olarak da değerlendirilmektedir. Bu değer, kaynağını, özellikle kaynakların saçılıp savrulmasını hoşgörmeme, tutumluluk düşüncesinden almaktadır.⁷² Benzer biçimde sonuç elde etmeye yarayan değer yüklü, normatif yöntemler bütünü olarak tanımlayanlar da bulunmaktadır. Bu görüşe göre bir üretim sürecinde maddi sonuçlara ulaşmaya yönelik bir tutum ve davranış biçimidir.⁷³ Sürekli var olanı ‘iyileştirmeye’ yönelik bir düşünce tarzı, bir inançtır.⁷⁴ Bazılarınca iktisadiliğe yakın bir anlamda kullanılmaktadırlar. Yaygın olarak nesnelliği, bilimselliği yakalayan ‘olgu’sal kavramlar olarak değerlendirilmektedirler.⁷⁵ Diğer bir kesim de bu kavramları, kurumların ve yöneticilerin-çalışanların kendilerine yüklenen görevi en ‘iyi’ şekilde yerine getirebilmesi olarak ele almaktadır.⁷⁶ Burada bazen bu iki

⁷⁰ H.A. Simon ve D.W. Smithburg, V.A. Thompson, *Kamu Yönetimi*, 3. Kitap, (Çev. Cemal Mihçioğlu), TODAİE, Ankara 1968, s. 479.

⁷¹ Selçuk Yalçındağ, “Yerel Yönetimlerde Etkinlik”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 6 S. 1, (1997), s. 3.; F.Rıfat Ortaç, “Kamu Harcamalarının Etkinlik ve Verimliliğinin Ölçülenmesinde Karşılaşılan Sorunlar”, *İktisat, İşletme ve Finans*, C. 16 S. 182, (2001), s. 61, 62; Batırel, a.g.k., s. 116.

⁷² Cemal Mihçioğlu, “Kamu Yönetiminde Verimlilik”, *Verimlilik Dergisi*, MPM, C. 3 S. 1, (1974), s. 6, 7.

⁷³ Bedri Gürsoy, *Verimlilik Üzerine Düşünceler*, MPM Yay. No. 324, Ankara 1985.

⁷⁴ Avrupa Verimlilik Komitesi (EPA). <http://www.mpm.org.tr/sozluk/default.asp?dict=v> (8.6.2009); Milli Prodüktivite Merkezi, *Verimlilik Raporu 3...*, s. 17.; Arkış, a.g.k., s. 39.

⁷⁵ Örneğin: Max Weber, *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*, (Çev. Özer Ozankaya), İmge, Ankara 1995.; Frederick Winslow Taylor, “The Principles of Scientific Management”, *Scientific Management*, Harper & Brothers Publishers, New York 1947.; Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, Jay M. Shafritz ve Albert C. Hyde (Ed.), *Classics of Public Administration*, Brooks/Cole, 3rd Ed., Pacific Grove, CA 1992.; Frank J. Goodnow, “Politics and Administration”, Jay M. Shafritz ve Albert C. Hyde (Ed.), *Classics of Public Administration*, Brooks/Cole, 3rd Ed., Pacific Grove, CA 1992.

⁷⁶ Kamu Yönetimi reformuna ilişkin ‘etkin kamu yönetimi-devlet’ bağlamında akademisyenlerin yazdıklarının ve kamu kurum ile kuruluşlarının resmi belgelerinin tamamına yakını bu kategoriye yerleştirilebilir.

kavramın, ‘etkili olmak, amaca göre yönetmek’ anlamlarına gelen etkililik (*effectiveness*) kavramıyla karıştırılarak kullanıldığı da görülmektedir.

Productivity, genellikle ‘üretim’le doğrudan ilişkili durumlar için kullanılmaktadır.⁷⁷ İlk zamanlarda tarımsal ve sanayi üretimiyle ilişkilendirilirken günümüzde hizmet sektörünü de kapsar bir niteliğe sahiptir. İktisadi yönü ağır basan, niceliği vurgulayan bir terimdir. Özetle, israftan ve maliyetli olmaktan sakınan bir üretkenliği ifade etmektedir. Kamu yönetiminden çok ‘kamu sektörü’nün yönetimiyle ilgilidir.

Etkinlik (*efficiency*) teriminin kullanımında ise çeşitlilik söz konusudur. Önceden de belirtildiği gibi bu terimin, kaynakların kullanımıyla ilişkilendirilip ikincil düzeyli teknik bir terim olarak kullanılması yaygındır. Bunun dışında etkinliği, mikro verimlilik olarak tanımlayanlar da bulunmaktadır. Bu anlamda mikro verimlilik, yeni ürünler ve üretim yöntemleri olmaksızın, kısa dönemde çıktının artırılmasıdır. Mikro verimlilikte, var olan teknolojinin ve kaynaklarının etkin kullanılması söz konusudur; yeni teknoloji boyutu yoktur.⁷⁸ Kimilerince ise doğrudan üretimle olmayıp üretim sürecinin -tüm unsurlarıyla- yönetimiyle ilişkilendirilmektedir. Örgütteki kaynakların (araç-gereç, personel, teknoloji vb.) belirlenen amaç doğrultusunda kullanılmasını, fiziksel ve beşeri unsurların

⁷⁷ Örneğin: Frederick Winslow Taylor, “The Principles of Scientific Management”, *Scientific Management*, Harper & Brothers Publishers, New York 1947.; Marc Holzer, “Public Productivity: Defining a Managerial Framework”, *Productivity in Public Organizations*, Marc Holzer (Ed.), A Dunellen Publishing Company Book Inc., New York 1976.; Ismo Vuorinen, Raija Järvinen, Uolevi Lehtinen, “Content and Measurement of Productivity in the Service Sector: A Conceptual Analysis with an Illustrative Case from the Insurance Business”, *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 9 No. 4, (1998), s. 377-396.; D. S. P. Rao ve T. J. Coelli, “A Cross-Country Analysis of Gdp Growth, Catch-Up and Convergence in Productivity and Inequality”, *Centre for Efficiency and Productivity Analysis*, CEPA Working Papers, 5/98, Department of Econometrics, University of New England, Australia 1998.

⁷⁸ Hasan Gürak, bu makalesinde Milli Prodüktivite Merkezi’nin çalışmalarının esasen *efficiency* kavramına ilişkin olduğunu belirtmiştir. Bu önemli bir tespittir, aynı zamanda bir iddiadır. Söylemlerinde ve çalışmalarında sürekli olarak *productivity* terimini kullanan ve bu kavramı ad olarak sahiplenilen kurumun çalışmalarının esasen başka bir kavrama, *efficiency*’e ilişkin olduğunu söylemek, üzerinde durulması gereken bir iddiadır. Hasan Gürak, “MPM-Makro Verimlilik ve Teknoloji”, *Verimlilik Dergisi*, S. 3, (2001), s. 7-14.; Rastogi, *a.g.k.*, s. 18.

yönlendirilmesi ve denetimini, örgütün faaliyetlerine ilişkin işletme modellerinin geliştirilmesini anlatmak için kullanılmaktadır.⁷⁹ Bazıları bu kavramı, daha geniş perspektifle demokrasi ya da adalet (*equity*) gibi kavramların zıttı bir kavram olarak değerlendirmektedir.⁸⁰ Bu kesime göre *efficiency*, piyasa ekonomisinin işleyiş düzeninde hesaplamayı ve gider azaltmayı içeren bir kavram olarak piyasadan uzak sayılabilecek birtakım toplumsal değerlerle çelişmektedir. Adalet gibi değerlerle arasında gerilim söz konusudur.

Anlamlandırılması nasıl olursa olsun İngilizce yazılıp çizilen kamu yönetimi disiplinde, *efficiency* terimi daha çok kullanılmaktadır. Bu, disiplinin aktörlerinin özellikle de akademisyenlerin kendi alanlarını ve kendilerini üretim sürecinin temellerinden bağışık görmelerinden kaynaklanmaktadır. Burada üretim süreci derken yalnızca bir mal üretimi kastedilmemektedir. Akademisyenlerin odak noktası, daha düşünsel bir düzlem olan üretim örgütlenmesidir. Yabancı yazında *efficiency* ön plana çıksa da Türkçe yazında bu kavramın karşılığı olarak benimsenen etkinlik ya da etkenlik sözcüklerinden çok verimlilik sözcüğü kullanılmaktadır. Çoğunlukla da *productivity* kavramına vurgu yapılarak kullanımı söz konusudur. Milli Prodüktivite Merkezi gibi bir kamu kurumunun varlığı, bu durumun ortaya çıkmasında etkilidir. Geçmişe gidildikçe bu konuya ilişkin ‘rasyonelleşme’ kavramının da hemen hemen aynı içerikle kullanıldığı görülmektedir.

Son dönem geçerli olan bütçeleme ve denetim sistemlerinde verimlilik ve ilişkili terimler önemli bir yer tutmaktadır. İlgili hukuki düzenlemelerde adları sıklıkla geçmektedir. Ancak, yazındaki genel hastalık burada da kendini

⁷⁹ Örneğin: Frederick Winslow Taylor, “The Principles of Scientific Management”, *Scientific Management*, Harper & Brothers Publishers, New York 1947.; Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of America Public Administration*, The Ronald Press Company, New York 1948.; Chris Argyris, *Personality and Organization: The Conflict Between System and the Individual*, Harper & Brothers, New York 1957.; Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago 1956.; H. George Frederickson, *New Public Administration*, University of Alabama Press, 1980.

⁸⁰ Arthur M. Okun, *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, The Brookings Institution, Washington D.C. 1975.; Jan Erik Lane, *New Public Management*, Routledge, New York 2001.

göstermektedir. Örneğin, 832 sayılı Sayıştay Kanunu ile özellikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda defalarca 'verimlilik, etkililik ve tutumluluk/iktisadilik' terimleri geçmektedir. Fakat kamu kaynaklarının kullanımı açısından ya da performans denetimi açısından bu terimlerin ne anlam ifade ettiği bu temel metinlerde açıklanmamaktadır. Ayrıca, '3 E' olarak kısaltılan *efficiency*, *economy* ve *effectiveness* terimleri üçlünün Türkçe karşılıklarının bulunması konusunda yasal metinlerde kullanım birliğinin sağlanamadığı görülmektedir. Sayıştay Kanunu'nda "...Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir..." diye bir hüküm vardır. '3 E'ye referansla ilgili terimlerin yasa metninde geçtiği düşünülürse⁸¹ bu terimlerden hangisinin, hangi 'E'ye denk düşürülerek kullanıldığı net değildir. Türkçe karşılık bulma konusunda da genel karşılık bulma durumuna uyulmadığı söylenebilir.

II. ÜRETİM VE DEĞER OLGUSU

Verimlilik kavramının yaygınlık kazanması ve kabul görmesi kapitalizmle olmuştur. Kapitalizmin ortaya çıkışıyla tarımsal üretim ve sanayi üretiminde verimlilik, üretim gündeminin başlarına oturmuştur.

Verimlilik kavramının, emeğin verimliliği (üretkenliği) olarak kullanılmaya başladığını söylemek yanlış olmaz. Emeğin üretkenliği, hem toplumsal gelişmelerle hem de üretim araçlarıyla yakından ilgilidir. Kapitalizmin ilk dönemlerinde emeğin üretkenliği düşük olmuştur. Çünkü aletler, araçlar ilkel, üretim örgütlenmemiştir ve işbölümü yoktur. Zaman içerisinde üretimin gelişmesiyle, toplumsal/gerçek (doğal olmayan) işbölümü ortaya çıkmıştır. Tekniklerin ilerlemesiyle üretim araçları gelişmiş ve toplumsal işbölümü derinleşmiştir. Üretkenlik kapasitesindeki gelişmenin bilinçli şekilde üretimle bağdaştırılması 18. yüzyıldan itibaren olmuştur.⁸²

⁸¹ T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Çevre Denetimi ve Sayıştaylar*, Uluslararası Sempozyum, Ankara 2007.

⁸² Suiçmez, "Verimlilik ve Etkinlik Terimleri...", s. 169.

Verimliliğin ayrı bir inceleme nesnesi kabul edilmesinden sonra verimliliğe ilişkin kurumlar belirmeye başlamıştır. İlk örnek, 1921 tarihli Alman Ekonomisini Rasyonelleştirme Kurumu'dur. 1944 yılında da Uluslararası Çalışma Örgütü bir bildiri yayımlayarak verimlilik merkezlerinin kurulmasına öncülük etmiştir. Ağırlıklı olarak 18. yüzyıldan itibaren kullanılan verimlilik kavramının, gün geçtikçe anlamı ve kapsamı genişlemiş, hayatın her alanında kullanılır olmuştur.⁸³

Verimliliğin temelinde, 'değer' yaratma ve onu çoğaltma saiki yatmaktadır. Üretimin, kapitalist üretim biçimi haline dönüşmesiyle iktisadi anlamda 'değer' konusu önceki dönemlere göre başka bir anlama bürünmüştür. Değer yaratılması ve bu değer artırılarak sürdürülebilmesi kapitalizmin nihai hedeflerinden biri olarak toplumsal yaşamın gündemini belirlemeye başlamıştır. Üretim araçlarının mülkiyetinin belli ellerde toplandığı ve çalışanın bu araçlardan yoksun olarak üretimde bulunduğu bir ortamda kendi ihtiyacını gidermek için değil mecburen ücretli olarak işverene bağımlı biçimde piyasada anlam taşıyan değeri yaratmak önem kazanmıştır.

Kullanım değerinden ziyade değişim değerinin önem kazandığı bir döneme geçilmiştir. Nitekim sırasıyla atölye, fabrika ve diğer birtakım sanayi üretim modelleriyle gerekli emek zamanı kısılıp daha fazla üretim yapılarak kullanım değeri, değersizleştirilmiştir. Emeğin değerini/üretkenliğini artırmak ve birikmiş emekten oluşan sermayeyi biriktirmek temel amaç haline gelmiştir.⁸⁴ Bunu yapmanın yolları aranmaya başlamıştır. Bu bağlamda da verimlilik, kilit öneme sahip kavram olarak varlık kazanmaktadır. Yeri gelmiş emeğin üretkenliği çalışma saatleri üzerinden artırılmış, yeri gelmiş birtakım yeni yönetim teknikleriyle iş yoğunlaştırılarak artırılmıştır.

⁸³ Suiçmez, "*Verimlilik ve Etkinlik Terimleri...*", s. 170.

⁸⁴ Ernest Mandel, *Marksist Ekonomi El Kitabı*, (Çev. Orhan Suda), Özgür Üniversite Kitaplığı No. 68, 3. Baskı, Ankara 2008, s. 84.

İktisadi anlamda değer, her şeyin metalaştığı bir dünyayı anlatan kapitalizmde, kendisine atfedilen parayla-fiyatla tanımlanır olmuştur.⁸⁵ Kapitalist toplumsal formasyonda bireyler metaların, nasıl metalaştığının farkında değildirler; sorgulamazlar, sorgulama ihtiyacı hissetmezler. Onu bir meta olarak görürler ve kendilerine sunulan şekilde kullanırlar. O metanın oluşması için harcanan emek, o metanın işe yararlığı düşünülerek ‘değer’lendirilmez.⁸⁶ Verimlilik bahsinde de bu yapısal durumun bir tezahürü olma, bireyler açısından farkında ol(a)mama ve sorgulamama durumları söz konusudur.

Değer konusu iktisat alanının merkezinde yer almaktadır. Pek çok iktisatçı farklı bir yaklaşımla iktisat alanında yer alsa da yaklaşımlarının çoğu değer konusu üzerine inşa edilmiştir. Oluşturulan birtakım değer kategorilerine dayanılarak kurallar önerilmekte, sonuçlar çıkarılmaktadır. Bu değer kategorileri üzerinden metaların fiyatları incelenmektedir. Fiyat dolayısıyla da iktisadın üç boyutu olan üretim, bölüşüm ve tüketim ele alınmaktadır.

Arzın garantiye alınması için her şeyin satılabilir metalar haline getirildiği kapitalist sistemde, değer konusu da alınıp satılan mal ve hizmetler düzleminde ele alınmalı, düşünülmelidir. Meta olmayan bir şeyin kapitalist sistemde bir değeri yoktur. “Meta olmayanların değeri, metaların değerlerini etkileyebildiği ölçüde vardır”. Örneğin, çevre konusunun son dönemlerde gündeme gelmesi, sadece iklim değişikliklerinin yaşanması ve çevre kirliliğinin artmasından ötürü değildir. Çevrenin korunması dolayısıyla alınan tedbirlerin ekonomik aktörler açısından bir maliyet unsuru olması sonucunda çevre konusu önem kazanmıştır. İktisat alanında da çevre, artık bir maliyet (dışsallık) unsuru olarak görülerek incelenmeye başlamıştır.⁸⁷

⁸⁵ Yiğit Karahanoğulları, *Marx’ın Değeri Ölçülebilir Mi? 1988-2006 Türkiye’si İçin Ampirik Bir İnceleme*, Yordam, İstanbul 2009, s. 29.; Karl Polanyi, *Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri*, İletişim, 9. Baskı, İstanbul 2010, s. 115, 119, 123.

⁸⁶ Karahanoğulları, *Marx’ın Değeri Ölçülebilir Mi?...*, s. 29.

⁸⁷ a.k., s. 30.

Değer konusu, dört ana yaklaşım etrafında tartışılmaktadır.⁸⁸ İlki değeri, maddi olan olarak değerlendiren yaklaşımdır. İkincisi değeri, emek gücü üzerinden, üçüncüsü ‘soyut emek’ olarak emeği, değerın kaynağı olarak gören yaklaşımdır. Sonuncusu ise fayda olarak tanımlayan yaklaşımdır.

A. Miktarı Göre ‘Değer’

Değeri, maddi bir varlık olan tanımlayan ilk yaklaşıma göre değer, görelı fiyatlar üzerinden ölçülebilir. Fiyatları olan metalar düzeninde konuştuğumuz akılda tutulursa, bu yaklaşıma göre piyasada fiyatı diğer(ler)ine nazaran artan mal/meta daha değerlidir. Burada yapılan şey aslında malların fiyatları birbirlerine oranlanarak malların miktarları kıyaslanmasıdır. Burada, aynı fiyata sahip olup daha fazla mal hacmine sahip olan, daha değerlidir. “Bir meta daha yüksek fiyata sahip olduğu için değil, daha fazla fiziksel büyüklükte malla değiştirebildiği için daha değerlidir. Yani değer, fiziksel büyüklüktür”.⁸⁹

Toplumsal yaşama katkı yapan ve onu geliştirenin, tarımsal üretim olduğunu düşünen fizyokratlar, değeri miktara dayalı olarak tanımlamışlardır. Ayrıca fizyokratlar, değer konusunu üretim temelinde ele alan ve değere yönelik çözümlemeler yapmaya çalışan ilk iktisat yaklaşımıdır. Değeri kaynağını ticarete, başka bir ifadeyle doğrudan dolaşım alanında değil de üretim alanında aramaya başlayan fizyokrasi yaklaşımı, iktisat biliminin başlangıç düşüncesi olarak da kabul edilmektedir. Bu anlamda ekonomipolitiğin ilk temsilcileri olarak da değerlendirilmektedirler.⁹⁰ Marx, fizyokratların artı-değeri, dolaşım/değişim alanında aramayıp üretim alanında arayarak önemli bir iş yaptıklarını düşünmektedir. O’na göre böylece çözümlemeye, insanlar arası değişimden ziyade eğilinmesi gereken insanla doğa arası değişimi içeren üretim alanından başlanmış olacaktır.⁹¹

⁸⁸ Karahanoğulları, *Marx’ın Değeri Ölçülebilir Mi?..*

⁸⁹ a.k., s. 31.

⁹⁰ Karl Marx, *Artı-Değer Teorileri*, Birinci Kitap, (Çev. Yurdakul Fincancı), Sol Yayınları, Ankara 1998, s. 37’den aktaran a.k., s. 37.

⁹¹ a.k.

Fizyokraside değerin kaynağı, topraktır. Burada değer, merkantil dönemde⁹² olduğu gibi depolanan değerli madenlerle tanımlanmaz, tarımsal üretim sürecinde tanımlanmaya çalışılır. Böylece statik bir değer tanımından ilişkisel bir değer tanımına da varılmış bulunmaktadır.

Fizyokrazi yaklaşımının kurucusu olarak kabul edilen François Quesnay, 1758 tarihli İktisadi Tablonun Çözümlemesi (*Analyse du Tableau Economique*) adlı eserinde, ulusların zenginliğinin tek kaynağının tarımsal üretim olduğunu ileri sürmüştür. Quesnay’a göre doğa, kendisine verilenden daha fazlasını insana verebilmektedir. Bu fazlalığı da ‘net ürün’ (*produit net*) olarak tanımlamıştır.⁹³ Tarihsel olarak *productivity* kavramının ortaya çıkışında bu net ürün anlayışının etkisi büyüktür. Quesnay, net ürün tanımıyla bir nevi değere dayalı bir tanım yapmıştır. Tarım dışı sektörleri, net üretim yapılamayan ya da değer üretilmeyen sektörler olarak belirterek bunlara bu anlamda *sterile* yakıştırmasını yapmıştır.

Emek ve sermaye çelişkisinin üretim alanı üzerinde yavaş yavaş belirmeye, kapitalist üretim biçiminin oluşmaya başladığı bu tarihsel dönemi (18. yüzyılın başları ve ortası), değeri, fiziksel büyüklük olarak gören ilk yaklaşımın içine yerleştirebiliriz. Fizyokratlar “...değeri temelde doğanın armağanı olan maddi bir töz artışına ya da kullanım değeri artışına bağlayan...” bir çerçeve sunmaktadırlar.⁹⁴

Fizyokratların yaptıkları değer çözümlemelerinin ardında doğa yasası inancı yatmaktadır. Fizyokrazi kavramı da aslında bu durumu açıkça göstermektedir. *Physio*, doğa; *cracy* de iktidar/yönetim demektir. Fizyokratlar, düşüncelerini, tanrısal olduklarını iddia ettikleri bir doğa yasasına ilişkilendirmektedirler.⁹⁵ Fizyokrasinin kurucusu olarak önceden kendisinden bahsettiğimiz Quesnay’ın iktisadi

⁹² Merkantil dönem, feodalizmden kapitalizme geçilmeye başladığı, tüccar nüveli burjuvazinin güç kazandığı dönemdir. Rönesans ve reform hareketlerin ortaya çıktığı bu dönemde siyasi düşünce olarak Makyavelizm öne çıkmıştır. Ergun Türkcan, *Teknolojinin Ekonomi Politikası*, AİTİA Yay. No. 151, Ankara 1981, s. 21.

⁹³ Kazgan, *a.g.k.*, s. 65.

⁹⁴ Karahanoğulları, *Marx’ın Değeri Ölçülebilir Mi?...*, s. 39.

⁹⁵ Kazgan, *a.g.k.*, s. 65.

çözümlemeyi içeren kitabı haricinde diğer önemli kitabının Doğa Yasası (*Droit Naturel*) olması bunun bir kanıtı olarak değerlendirilebilir.

Marx, fizyokrasi dönemini, kapitalist gelişim sürecinin olgunlaştığı bir evre olarak değerlendirmektedir.⁹⁶ Bu evrede yoğun olarak topraktan/doğadan net ürünün/artı ürünün elde edinebildiği düşüncesi hakimdir. Bunun yerini, tarımdaki ve sonra büyük gelişim gösterecek olan sanayideki emeğin yarattığı değerın almasıyla kapitalist üretim biçimine ulaşılacaktır.

Bu değerlendirme, Quesnay sonrası diğer önemli düşünür Turgot'un yazdıklarıyla da (*Zenginliklerinin Oluşumu ve Bölüşümü Üzerine Düşünceler*, 1766) desteklenmektedir. Turgot, tarım haricinde sanayide de harcanan emek sonrasında net/artı ürüne ulaşıldığını ileri sürmüştür. Bunu ileri sürdüğü zamanlar da aristokrasiye savaş açıldığı dönüşüm dönemidir. Burjuvazinin palazlandığı bu dönemde eşitlik, özgürlük söylemlerinin yanında sanayi aracılığıyla değer yaratımının ön plana çıkartılması şaşırtıcı değildir. Ama yine Fransız Devrimi zamanları dahil tamamen kapitalizme geçilmediği dönemde topraktan/doğadan değer edinmenin bir tarafa bırakılıp aşılaraq sanayi kaynaklı değer üretimine atlandığı söylenemez. Değerin kaynağının hala esas olarak toprak görüldüğü bu dönemde vergileme sistemi de topraktan (ranttan) alınan vergiler üzerine kurulmuştur.⁹⁷ Değerin asıl kaynağının toprak olduğu düşüncesi sonrasında toprağın daha çok vergilendirmesi, dolaylı olarak sanayinin gelişmesinin de yolunu açmıştır.

B. Harcanan Emeğe Göre 'Değer'

Fizyokrasi sonrası dönem kapitalist üretim biçiminin tamamen yetkinlik kazandığı dönemdir. Bu dönemde ilk olarak karşımıza, klasik iktisat yaklaşımı daha başka söylenirse klasik ekonomipolitikçiler çıkmaktadır. 18. yüzyılın sonlarından itibaren kapitalist üretim biçiminin ayırt edici karakteristik özellikleri billurlaşmıştır. Burjuvazi egemen bir sınıf olarak dünya sahnesine çıkmış, emek-sermaye çelişkisi

⁹⁶ Karahanoğulları, *Marx'ın Değeri Ölçülebilir Mi?...*, s. 39.

⁹⁷ Kazgan, *a.g.k.*, s. 66.

belirginleşmiş, emekçiler üretim araçlarından yoksun bırakılmış, emek mülksüzleştirilmiş, ücretlilik ortaya çıkmış; sermaye birikimi/üretimi burjuvazinin elinde yoğunlaşmış, sermaye birikiminin kaynağı ticaretten üretim alanına kaymıştır.

Klasik dönemle doğaya dayalı değer açıklama çabalarından, insana, insan doğasına dayalı değer açıklamalarına geçilmiştir.⁹⁸ Emek, değer in temel kaynağı olarak görülmeye başlanmıştır. Çalışma saatine ya da işgücü miktarına göre değer somutlaştırılmaktadır.⁹⁹ Adam Smith'in bu dönemi başlatan kişi olduğunu söylemek yanlış olmaz. 1776 tarihli ünlü Milletlerin Zenginliği isimli eseriyle Smith, emek üzerinden bir değer soyutlaması yapmıştır. "Smith, iki şey arasındaki değişimin oranını belirleyen asıl büyüklüğün onların üretilmesi için harcanan emek saat olduğunu düşünmektedir".¹⁰⁰ William Petty'nin emek saat düşüncesini alarak onu kontrol edilebilecek emek miktarıyla bağdaştıran Smith'e göre harcanan emek, sonuçta ortaya çıkan ürüne değer katan en önemli unsurdur.¹⁰¹ Arz ve talep dengesi sonucunda oluşan fiyatın gerçek değeri, satın alınabilecek emek miktarıdır.¹⁰² Emek, bir malın gerçek fiyatıyken para ise itibari fiyatı oluşturmaktadır.¹⁰³ Smith eserinde iki şekilde değeri tanımlamıştır. İlkinde, değer, bir malın üretimi için gerekli emek saattir; ikincisinde ise malın fiyatı ile satın alınabilecek emek saattir/miktardır.¹⁰⁴ İkinci tanımla birlikte ücrete ve ücret dolayımıyla bölüşüm ilişkilerine de yelken açılmaktadır.

Smith'den sonra Ricardo, emek değeri konusunda önemli katkıları yapmıştır. Ricardo'nun 1817'de kaleme aldığı Ekonomi Politigin ve Vergilendirmenin İlkeleri adlı eserinde öncelikle değeri konusunu ele almıştır. Ricardo'ya göre ücretler değeri,

⁹⁸ Polanyi, *a.g.k.*, s. 170.

⁹⁹ Yılmaz Akyüz, *Sermaye, Bölüşüm, Büyüme*, Eflatun, Ankara 2009, s. 6.

¹⁰⁰ Karahanoğulları, *Marx'ın Değeri Ölçülebilir Mi?..*, s. 40.

¹⁰¹ Mehmet Selik, *Marksist Değeri Teorisi*, AÜ SBF Yay. No. 484, Ankara 1982, s. 6, 10.

¹⁰² Adam Smith, *Milletlerin Zenginliği*, İş Bankası Yayınları, İstanbul 2006, s. 32'den aktaran Karahanoğulları, *Marx'ın Değeri Ölçülebilir Mi?..*, s. 41.

¹⁰³ *a.k.*

¹⁰⁴ *a.k.*

emek saati, değeri belirler. Ricardo, sadece üretime odaklanmamıştır. Rant konusunu kuramsal hale getirmeye çalışmıştır. Böylelikle bölüşüm boyutunu da çözümlemeye dahil edebilmiştir.¹⁰⁵ Üretim sonucunda ulaşılan toplam değer emek, sermaye ve toprak sahibi arasında nasıl bölüşüldüğünü incelemiştir.

Ricardo, değişimin önemini vurgulamıştır. O'na göre değişimin özü emek değeridir.¹⁰⁶ Ama emeğin yanında emek kadar belirleyici olmasa da faydanın da değeri etkilediğini belirtmiştir.¹⁰⁷ Faydalı mallar/metaların, değiştirilebilirlik değeri iki sebebe bağlıdır: Kıt olmaları ve gerekli emek miktarı.¹⁰⁸ Ricardo belirttikleriyle değer konusundaki iki farklı açılıma el vermiştir. Fayda ve kıt kaynaklar vurgusuyla neoklasik/marjinalist yaklaşıma, emek saati-miktarı vurgusuyla da Marksist dahil emek değer yaklaşımına öncülük etmiştir.

C. Sermayedar İçin 'Artı' Bir Değer Üretimine Göre 'Değer'

Değere ilişkin üçüncü yaklaşım, Marksist yaklaşımdır. Bu yaklaşım, değeri, niceliksel çalışma saati ya da fayda değerlendirmeleri üzerinden değil, toplumsal bir perspektifle emeğin bir tezahürü olarak görmektedir.¹⁰⁹ Buradaki emek, artı değer üretiminde kullanılan ücretli işçiler tarafından harcanan soyut emektir.¹¹⁰ Bu yaklaşım açısından önemli olan fizyolojik olarak harcanan güç, enerji değildir. Önemli olan, hangi toplumsal yapı hangi toplumsal ilişkiler düzeni içerisinde emeğin harcanmasıdır.

Prekapitalist toplumlarda da soyut emekten söz edilebilir ancak bu toplumlardaki içeriği farklıdır. Bu dönemde üretim, sermayenin değerlendirilmesinden çok esas olarak özgül kullanım değerlerinin yaratılmasına yöneliktir. Emek pazarları ya yoktur ya da küçük veya parçalıdır. Ayrıca değişim

¹⁰⁵ Akyüz, *a.g.k.*, s. 15, 16.

¹⁰⁶ David Ricardo, *Ekonomi Politikin ve Vergilendirmenin İlkeleri*, (Çev. Tayfun Ertan), Belge Yayınları, İstanbul 1997, s. 29'dan aktaran Karahanoğulları, *Marx'ın Değeri Ölçülebilir Mi?..*, s. 42.

¹⁰⁷ Ricardo, *a.g.k.*, s. 27'den aktaran *a.k.*, s. 42.

¹⁰⁸ Ricardo, *a.g.k.*, s. 28'den aktaran *a.k.*, s. 42.; Akyüz, *a.g.k.*, s. 6

¹⁰⁹ Akyüz, *a.g.k.*, s. 7.

¹¹⁰ Kazgan, *a.g.k.*, s. 306.

değeri, üretici güçler ve rekabet tarafından değil, pazar dışı ilişkiler belirlenmektedir. Bu durumda iş süreci çok az toplumsal belirlenime sahiptir; ürünler meta biçimini yalnızca bir yolunu bulup değişime girerlerse kazanabilmektedir.¹¹¹

Kapitalist toplumda ise üretim araçları sermayeye, işgücü de metaya dönüşmüştür. Ücretli emek, toplumsal emeğin biçimi olmuştur ve ürünler, diğer zenginlikler ile toplumsal ilişkiler genellikle meta biçimindedir.¹¹² Değişim değeri, değer ilişkisini tanımlamaktadır.¹¹³ Soyut hale gelen emeği, doğrudan bir göstergeyle eşitlemek zorlaşmıştır. Meta üretimi sürecinde emek, değer yaratmakta, değişim ise yalnızca değeri para biçiminde realize etmektedir.¹¹⁴

Marksizm, kapitalist sömürüyü çözümlmek için değer kuramını geliştirmiştir. Değer kuramı, kapitalistin nasıl artı değer çektiğinin açıklanmasına ilişkindir. Kapitalist sömürü düzeni olarak da ifade edilen bu düzende, üretim araçlarından yoksun bırakılıp ücretli haline getirilen emekçiler tüketebileceklerinden ve denetleyebileceklerinden daha fazla üretmeye zorlanırlar.¹¹⁵ Artı değer çekme sürecinde zor, kişisel ilişkilerle ve kaba, doğrudan şiddetle gerçekleşmez, toplumsal formasyonun yapıları ve ilişkileri dolayısıyla sistemli olarak uygulanır ya da içselleştirilerek kabullenilir.¹¹⁶

Sonuç olarak zorunlu/gerekli emekten (emek zamanından) fazla artı emek (zamanı) edinilmekte veya karşılığı ödenmemiş emeğe el konulmaktadır. Başka bir açıdan ifade edilirse, emekçinin kendisini yeniden üretmesi (geçinebilmesi ve yaşayabilmesi) için gerekli olan ücretine denk gelen zamanın ötesinde zamanı içeren

¹¹¹ Alfredo Saad-Filho, *Marx'ın Değeri: Çağdaş Kapitalizm İçin Ekonomi Politik*, (Çev. Ertan Günçiner), Yordam, İstanbul 2006, s. 77.

¹¹² Akyüz, *a.g.k.*, s. 24.

¹¹³ Selik, *Marksist Değer Teorisi*, s. 41.

¹¹⁴ Saad-Filho, *a.g.k.*, s. 78.

¹¹⁵ Maurice Dobb, *Kapitalizmin Gelişimi Üzerine İncelemeler: Geçiş Tartışmaları*, (Çev. F. Akar), Belge Yayınları, İstanbul 2007, s. 49-51.

¹¹⁶ Immanuel Wallerstein, *Tarihsel Kapitalizm*, (Çev. Nemciye Alpay), Metis, 5. Baskı, İstanbul 2009, s. 13.; Ellen Meiksins Wood, *Kapitalizm Demokrasiye Karşı*, (Çev. Şahin Artan), İletişim, İstanbul 2003, s. 133-135.

ürün, kapitalist tarafından sahiplenilmektedir.¹¹⁷ Buradaki emek zamanı, basitçe bir işçinin belirli bir metayı üretmek için harcadığı zaman olarak düşünülmemektedir. Değerin belirleyici olan emek zaman, bir metanın üretimine giren dolaysız harcanan zaman ile hammadde ve teçhizatla içerilmiş olan birikmiş dolaylı harcanmış zaman birlikte kapsamaktadır.¹¹⁸ Ücretli olması dolayısıyla işgücünün sermayeleştiği düşünülürse bu durum değişken ve sabit sermaye ayırımına da bizi götürmektedir. Buradaki ‘değişken’ sıfatı, işçinin, ücretinden daha fazla değer üretmesi durumundan belirmektedir.¹¹⁹

Kapitalist, artı değeri, çalışma saatleri üzerinden ve çalışma saatlerini artırmadan emeğin yeniden üretim maliyetlerini düşürerek ya da üretimin yönetimine ilişkin yöntemler geliştirip emeğin üretkenliğini/verimliliğini artırarak göreceli olarak iki yolla çekmektedir.¹²⁰ Yöneten ve yönetilen gibi iki yönlü yönetim olgusu, esas olarak bu yollarda filizlenmektedir.

Marksist değer kuramı içinde yer alan diğer bir konu üretken emek-üretken olmayan emek ayırımıdır. Bu konuda Marksizm içinde farklı görüşler olsa da kısaca, sermaye için üretken olan ya da artı değer üreten emek, üretken olarak kabul edilmektedir.¹²¹ Üretken emeğin gösterdiği faaliyetler de verimli faaliyetler olarak sayılmaktadır.¹²²

Aslında bu ayırımın kökeni Smith’e dayanmaktadır. Smith, harcadığı nesnenin değerine değer katan emeği üretken olarak tanımlamıştır. Buna örnek

¹¹⁷ Karl Marx, *Kapital I: Kapitalist Üretimin Eleştirel Bir Tahlili*, (Çev. Alaattin Bilgi), Sol Yayınları, 9. Baskı, Ankara 2009, s. 195-199.

¹¹⁸ Kazgan, *a.g.k.*, s. 306.

¹¹⁹ Akyüz, *a.g.k.*, s. 25.

¹²⁰ Marx, *Kapital I: Kapitalist Üretimin...*, s. 485.; Selik, *Marksist değer teorisi*, s. 54-58.; Mehmet Selik, *100 Soruda İktisadi Doktrinler Tarihi*, Gerçek Yayınevi, 2. Baskı, İstanbul 1974, s. 335, 336.

¹²¹ Üretken-üretken olmayan emek ayırımına ilişkin bu kısım, Yiğit Karahanoğulları’nın aşağıdaki makalesine dayalı olarak anlatılmaktadır. Bu konuyu farklı yaklaşımlar perspektifince ayrıntılı olarak tartışan şu yazıya bakınız: Yiğit Karahanoğulları, “Marksist İktisatta Üretken Emek/Üretken Olmayan Emek Tartışmasına Dair Bir Değerlendirme”, *Mülkiye*, C. 30 S. 250, (2006), s. 81-95.

¹²² Korkut Boratav, *100 Soruda Gelir Dağılımı*, Gerçek Yayınevi, 3. Baskı, İstanbul, s. 35.

olarak bir hizmetçinin emeğiyle kıyaslıyarak sanayi işçisinin emeğini gösterir. Smith'e göre "sanayi işçisinin ücretini, ustası peşin olarak vermekle birlikte, gerçekte o, ustasına hiçbir şeye mal olmaz. Çünkü genel olarak bu ücretlerin değeri, bu emeğin harcandığı nesnenin artan değeri içinde bir karla birlikte yeniden döner, geri gelir. Ama sıradan bir hizmetçinin bakım masrafı, bir daha geri gelmez."¹²³

Tekrar Marksist yaklaşıma dönülürse, bir yaklaşıma göre üretken olmayan emek ise artı değer üretmeyen ama kapitalizmin devamlılığını sağlayan, toplumsal yeniden üretime katkıda bulunan emektir (örn. pazarlama, reklam, finans). Ancak üretken olmayan emek de sömürüye tabidir. İşlevsel bir bakış açısıyla emeğin yarattığı ürünün kullanım değerine göre bu konuya eğilen bir başka yaklaşıma göre ise yalnızca artı değer yaratan değil, artı değer oluşumuna katkıda bulunan emek de üretken emektir (örn. ev içi üretim ve kamu hizmetleri). Bu ayrım, ürün ve çalışanlar açısından devletin ya da kamu yönetiminin niteliğini belirlemede de önem taşımaktadır. İlk yaklaşım, genel itibarıyla kamu hizmetleri kapsamında ortaya konan emeğin, üretken olmadığını düşünmektedir. Ancak devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri gibi kurumlar aracılığıyla doğrudan iktisadi faaliyette bulunuyorsa o zaman üretken olmaktan bahsedilebilir. İkinci yaklaşım ise daha geniş bir perspektifle, toplumsal düzenin yeniden üretimine ilişkin her faaliyeti (örn. eğitim, sağlık, barınma vb.), üretken olarak kabul etmektedir. Üretken-üretken olmayan emek ayrımı kapitalist üretim biçiminde geçerli olan bir ayrımdır. Üretken olup olmama durumu, artı değer yaratılıp sermaye birikimi sağlanabiliyor mu ölçütü çerçevesinde anlam kazanmaktadır. Örneğin, sosyalist bir düzende bu ayrım anlamlı değildir.¹²⁴

Marksist yaklaşım, değer konusunda homojen bir yapıya sahip değildir; farklı görüşler söz konusudur. Yazına bakıldığında bu yaklaşım içerisinde iki ana tarafın olduğunu söylemek mümkündür. Geleneksel Marksizm ve Sraffacı olarak adlandırılan 'somut emeği' savunan görüşle 1970'li yıllarda ön plana çıkan Rubin

¹²³ Adam Smith, *Milletlerin Zenginliği*, Türkiye İş Bankası Yay., 3. Baskı, İstanbul 2009, s. 357, 358.

¹²⁴ Boratav, a.g.k., s. 37.

tarafıtarlarıdır. Birinci kesime göre değeri, metada cisimleşmiş ortalama emek zamanırken, ikinci kesimdekiler toplumsal emeğin para ile tanımlandığını ve değerin bunun üzerindeki yetki olduğunu ileri sürmektedirler.¹²⁵

D. Birey Temelli Fayda Düşüncesine Göre ‘Değer’

Sonuncu yaklaşım, değeri fayda kavramı üzerinden ele alan fayda değeri yaklaşımıdır. Bu yaklaşıma göre bireylerin mallardan elde ettiğı ya da mallara attettikleri faydalar sonucunda mallar değeriendir ve değerişime konu olurlar. Buna ek olarak fiyatlar, bu öznel değeriendirmeler sonucunda belirlenmektedir.

Faydacı yaklaşım, 19. yüzyılın son çeyreğinde bir ekol haline gelmiştir. William Stanley Jevons, Carl Menger, Leon Walras’ın çalışmalarıyla bu ekol başlatılır. Ama bu kişilerden önce faydaya ya da marjinalizme dair yazılan yok değildir. Örneğin, Hermann Heinrich Gossen, 1854 yılında rasyonel kabul ettiğı tüketicinin tavrına ilişkin önemli ilkelerin var olduğunu ileri sürmüştür. Bunlar, azalan marjinal (son birim) fayda, faydanın ençoklaştırılması ve faydanın kıtlıktan kaynaklanmasıdır.¹²⁶ Bu isimlere ek olarak Alfred Marshall, Friedrich von Wieser, Vilfredo Pareto, Johann Gustav Knut Wicksell gibi isimler ve Avusturya İktisat Okulu gibi okullar da neoklasik/marjinalist yaklaşımın içinde yer almaktadır.

Batıda kapitalist üretim biçiminin yerleşiklik kazandığı ve burjuvazinin tereddütsüz bir şekilde egemen hale geldiğı 18. yüzyılın sonlarından itibaren, faydacı anlayış ve bu anlayışın ekolleşmesiyle neoklasik ya da marjinalist yaklaşım, ekonomipolitik geleneğı yerinden etmiştir.¹²⁷ Siyasal boyutu göz ardı ederek günümüzde de geçerli olan çağdaş iktisat bilimini kurmaya çalışmışlar ve bunda da başarılı olmuşlardır. Klasik diye adlandırılabilcek kendinden önceki dönemden farklı olarak burjuvazi artık aristokraziyle mücadele etmemektedir; çünkü mücadele zaman ilerledikçe burjuvazi lehine sonuçlanmıştır. Böylece ortada sosyoekonomik

¹²⁵ Saad-Filho, *a.g.k.*, s. 49.

¹²⁶ Karahanoğulları, *Marx’ın Değeri Ölçülebilir Mi?..*, s. 43.

¹²⁷ *a.k.*, s. 46.

yapıyı siyasallaştırmanın bir gereği de kalmamıştır. Siyasetten uzak bir iktisat ve birey merkezli öznel fayda değerlendirmelerin ileri sürülmesinin nedenlerinden biri de emek değer çözümlemeleri üzerinden Marksizmin ve sınıf (çatışması) olgusunun etkili bir biçimde ortaya çıkması ve yükselmesidir. Neoklasik yaklaşım savunucularına göre Marksist iktisadi açıklamaların ve Marksizmin önüne geçilmelidir.¹²⁸

Bu yaklaşım ayrıca tarihsel olarak pozitivizmin bir bilim kuramı olarak ortaya çıktığı ve yavaş yavaş egemen hale gelmeye başladığı bir dönemde serpilmiştir. Fayda gibi öznel değerlendirmeleri yaklaşımlarının merkezine alan neoklasikler, bu tavırla çelişir şekilde doğa/fen ve sağlık bilimlerinde olduğu gibi değerden arındırılmış, olgulara dayalı, evrensel ve kesin bilgiyi arayan pozitivizmi toplumsal yaşama uyarlamaya çalışmışlardır. Ölçebilmeye ve hesaplamaya olanak tanıyacak kuralların peşinde koşmuşlardır. Bu çabalarıyla da günümüzde iktisat diye adlandırdığımız bilim dalının kurucu babaları olmuşlardır.

Neoklasik yaklaşım, kendi çıkarının farkında olan ve çıkarının peşinde koşan birey tahayyül etmektedir. Buradaki çıkar, fayda olarak da adlandırılabilir. Bu bireye de artık kült bir tabir haline gelen *homo economicus* denmektedir. Bu bireyin çıkarına/faydasına göre hareket etmesi de rasyonel davranmak olarak değerlendirilmektedir. Toplum da bu bireylerin toplamından ibarettir. Toplumsal ilişkiler de kendi faydasının farkında olarak davranan bireyler arası ilişkiler sonucunda oluşmaktadır. Bu yaklaşımca, piyasa merkezli toplumsal bir düzende karar alma ile bu kararı hayata geçirmede özgür oldukları varsayılan ve çıkarının farkında olan bireylerin, öznel değerlendirmelerinin toplumsal uyumu yansıtan bir denge noktasında buluşacağı iddia edilmektedir. Toplumsal uyumu ön plana çıkaran bu yaklaşım, (dolaylı olarak) mevcut toplumsal düzenin korunması gerektiğini savunarak muhafazakar bir pozisyona sahiptir.¹²⁹ Bu muhafazakar duruş, toplumsal

¹²⁸ Kazgan, a.g.k., s. 117.

¹²⁹ Karahanoğulları, *Marx'ın Değeri Ölçülebilir Mi?..*, s. 45, 46.

yapının gerçekçi bir çözümlemesini yapmamayı ve toplumsal üretim sürecinin saikleri ile yöntemini sorgulamamayı da beraberinde getirmektedir.

Yukarıda bu yaklaşıma göre piyasada fiyatların bireylerin öznel değerlendirmelerine göre belirlendiği belirtilmişti. Neoklasik yaklaşım, bu fiyatların tam rekabet ortamında oluştuğunu varsaymaktadır. Bu yaklaşıma göre ortaya çıkan fiyat, marjinal faydaları birbirine eşitlemekte ve kaynak dağılımının optimum düzeyde olmasını sağlamaktadır. Kaynak dağılımının ‘ideal’ düzeyde olmasını anlatan *efficiency* kavramı, buradan da anlaşılacağı üzere ayaklarını öznel değerlendirme ve faydaya basmaktadır.

Neoklasik yaklaşım, değer konusunda ekonomipolitik yaklaşımdan farklı değerlendirmelere sahiptir. Ekonomipolitik yaklaşıma göre ticarete değer üretilmemektedir. Dolaşıma dayalı ticarete değişim, malların değerini artırmamakta; mala değer katmamaktadır. Oysa neoklasik yaklaşımda değer, bireylerin kendi tercihlerine göre belirlendiği varsayılınca dolaşım alanındaki ilişkiler içerisinde değer yaratılabilecektir. Mallara yönelik farklı fayda değerlendirmeleri/tercihler sonucunda öznel ‘değer’lemeler ve bunun sonucunda da kıyaslanabilir öznel fiyatlar oluşmaktadır.¹³⁰ Sonuç itibarıyla bu yaklaşımda, değer yaratımı ve fiyatların oluşumu, üretim alanında değil dolaşım/değişim alanında söz konusudur.

Neoklasik/marjinalist yaklaşımda fayda değerlendirmeleri sonucunda sadece fiyatlar ve (mallara) talep belirlenmemekte emek de belirlenmektedir. Zaten bu yaklaşıma göre emek, toprak ya da üretim araçları gibi üretim faktörlerinden biridir. Bu yaklaşımda ve günümüz iktisat biliminde emek, insansızlaştırılmış ve araçsallaştırılmış bir şekilde ele alınmaktadır. Diğer bir ifadeyle emek de piyasaya yönelik üretimin girdisidir ve metalaşmıştır.

¹³⁰ Karahanoğulları, *Marx’ın Değeri Ölçülebilir Mi?..*, s. 43.

Faydacı bir bakış açısıyla emeğe bakıldığında, “üretim faktörü olan insan/işçi, çalışmakla kaybettiği marjinal faydası ücretine eşit oluncaya kadar çalışır”.¹³¹ Burada işçinin, ücretine göre çalıştığı, çalışma saatini kendisinin belirlediği ve çalışma koşullarının işçi tarafından belirlenebildiği varsayımları söz konusudur.

Bu yaklaşım ücreti, marjinal verimlilik teorisi olarak da değerlendirmiştir. Günümüzde ücretlerin, verimliliğe endekslenmesi gerektiğini savunanların ilk tarihsel referans noktası, marjinal verimlilik teorisidir. Bu teori, esas itibarıyla piyasanın bölüşüm ilkesine yöneliktir. Bu anlayışta, tam rekabet şartları altında, emeğin piyasada belirlenen ücreti, marjinal verimine göre belirlenmektedir. İşçinin ortaya koyduğu ürün ya da katma değeriyle ilgilenilir. Bu teorinin ortaya çıkış zamanlarında işgücü sunumu sabit kabul edilerek olası işgücü çıktısı ve işçi sayısı tespit edilmeye çalışılmıştır. Tespit çalışmaları sonucunda ücretin, en az çıktı katkısı yapan işçinin verimliliğine göre belirlenmesi gerektiği savı öne sürülmüştür.¹³² Bu öneriyle, ücrete temel alınan en az katkı düzeyinin üzerinde değer yaratan her işçinin katkısı farkında olunmadan işverenin hesabına yazılmaktadır. Bu teorinin kabul görmesi ve yaygınlaşmasıyla da işverenin el koyduğu değer hep göz ardı edilmiş ve ‘teori’ adı altında bu gerçek gizlenmiştir.

Sabit katkı üzerinden ücret belirleme kimi zaman işveren açısından değerli görülmemiştir. Bunu yerine parça başı üretim gibi işçiyi, daha fazla üreterek daha fazla kazanma biçimindeki güdüleyen yöntemler ortaya atılmıştır. Zamanımıza yaklaştıkça bu yöntemler baskın olarak kendini ‘performans’ kapsamında göstermeye başlamıştır. Belli göstergeler üzerinden, performans ölçümleri yapılarak emekçiler daha fazla çalışmak istemektedirler ya da daha doğru söylenirse daha fazla çalışmak zorunda kalmaktadırlar. Esnek istihdam biçimiyle, bu zorlama daha da yoğunlaşmaktadır. Kısaca günümüzde hala ücret-verimlilik ilişkisini kurmaya çalışanlar, çoğunlukla güncellenen bu yaklaşımdan beslenmektedir.

¹³¹ Karahanoğulları, *Marx’ın Değeri Ölçülebilir Mi?..*, s. 44.

¹³² Talas, *a.g.k.*, s. 49-51.; Suiçmez, “*Verimlilik ve Etkinlik Terimleri...*”, s. 173.

Azalan Verimler Yasası da bu yaklaşımın bir varsayımdır. Marjinal verimlilik teorisiyle bağlantılı olarak bu yasa, günümüzde yaygın bir biçimde kabullenilmekte ve kullanılmaktadır. Diğer üretim faktörleri sabit iken bir üretim faktörünün üretimde kullanılan miktarının arttırılması durumunda her ek birimin sağladığı ürün miktarının azaldığını ifade eden bu yasa¹³³, tarımsal üretim kökenli olsa bile her alanda uygulanır olmuştur.¹³⁴ Bu yasanın, verimlilik noktasında uygulanmasının merkezinde genellikle istihdam konusu ya da başka bir ifadeyle çalışanlar durmaktadır. Firmalara ya da kamu işletmelerine ve kurumlarına gereğinden fazla çalışan alınması durumunda gizli işsizlik yaratılıp verimliliğin düşeceği savı, bu yasaya dayandırılarak sıklıkla kullanılmaktadır.¹³⁵ Ve bu kullanım sonrasında çalışan sayısının azaltılması konusundaki öneriler güç kazanmaktadır.

Ayrıca bu yaklaşım fırsat maliyeti diye bir kavram ortaya atarak girdilere ilişkin bir noktadan da üretim alanına faydacı değerlendirmeyi sokmaktadır. Üretime koyulmadan önce faydaya göre girdi alternatiflerinin göz önünde bulundurulmasıyla üretimin merkezine fayda konmuş bulunmaktadır.

Piyasayı arz ve talep dengesi üzerine bütünsel bir şekilde çözümlemeye çalışan Walras da toplam değerin, toplam üretim faktörleri arasında marjinal katkıları oranında bölüşüldüğünü ileri sürmüştür.¹³⁶ Genel denge yaklaşımında üretim sırasında oluşan gelirlerle üretilen bütün mal tüketilmektedir. Üretim ve tüketim sürecinde, sermayedar kesim ile ücretli işçiler arasında çatışma söz konusu değildir. Bütün üretim faktörlerinin marjinal katkı ve tercihleriyle üretim yapılmaktadır. Bu anlamda etkin bir gelir dağılımı söz konusudur. Kaynak tahsisi haricinde *efficiency* kavramının hayat bulduğu ikinci konu da etkin gelir dağılımıdır.

Faydacı anlayış, kaynak tahsisi ve ücretler gibi konularla Neoklasik yaklaşım, verimlilik terimini/kavramını iktisadi anlamda başlıca kullanan yaklaşımdır. Ancak

¹³³ Orhan Türkay, *Mikroiktisat Teorisi*, İmaj, 7. Baskı, Ankara 1997, s. 85.

¹³⁴ Bu yasa, bitki fizyolojisinden alınmıştır. Polanyi, *a.g.k.*, s. 185.

¹³⁵ Suiçmez, “*Verimlilik ve Etkinlik Terimleri...*”, s. 177.

¹³⁶ Karahanoğulları, *Marx'ın Değeri Ölçülebilir Mi?...*, s. 44.

iktisat alanında biraz daha farklı bir yerde duran iktisatçılar da bulunmaktadır. Bu kesimde Keynes ve Keynes sonrası iktisatçılar diye adlandırılan iktisatçılar yer almaktadır.

Keynes (1883-1946) de verimlilik konusuna eğilmiş ve “‘hayat standardımız verimliliğe bağlıdır’ diyerek konuya olan yakın ilgisini belirtmiştir. O, verimliliği, talebin bir fonksiyonu olarak ele almış; istihdam ve talebin yüksek olması halinde verimlilik sorununun çözüleceğini iddia etmiştir.

Keynes sonrasında iki temel çizgi ortaya çıkmıştır. Biri Hicks ve Samuelson’un öncülük ettiği ‘neoklasik sentez’ diye adlandırılan yaklaşımdır. Bunlar marjinal verimlilik bölüşüm teorisini benimsemektedirler. İkinci çizgi Post-Keynesyen görüş diye değerlendirilmektedir. Bu yaklaşımda ise marjinal verimlilik bölüşüm teorisi reddedilmektedir.”¹³⁷ Post-Keynesyenlere göre “gelir farklılıkları, sadece ne doğal ne de iktisadi olaylardır. Aynı zamanda piyasa güçlerinin olduğu kadar toplumsal ve siyasal geleneklerin, kararların sonucudur. Kaynaklar belirli toplumsal olgularla bazıları için kıt hale getirilmiştir.”¹³⁸

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren uluslararası kuruluşlar da verimlilik kavramı üzerinde durmaya başlamıştır. Uluslararası kuruluşlar, verimliliği, iktisadi çözümlemenin önemli bir unsuru olarak görmüşlerdir. OECD’nin selefi Marshall Planı doğrultusunda kurulan Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (OEEC) 1950 yılında ‘*Terminologie de la Productivité*’ adlı kitabı yayımlayarak, verimliliği, hasılanın üretim faktörlerinden herhangi birine oranı olarak tanımlamış ve verimlilik bahsine dikkat çekmiştir.¹³⁹

Keynesyen çözümlemeyi yeterli bulmayan yaklaşımlar da söz konusudur. Arz yönlü iktisatçılar olarak adlandırılabilen bu kesim, arzın artırılmasıyla verimliliğin

¹³⁷ Suiçmez, “*Verimlilik ve Etkinlik Terimleri...*”, s. 175, 176.

¹³⁸ Recep Kök, *Endüstriyel Verimlilik ve Etkinlik*, Erzurum 1990 (Yayımlanmamış Doktora Tezi)’dan aktaran Suiçmez, “*Verimlilik ve Etkinlik Terimleri...*”, s. 176.

¹³⁹ Suiçmez, “*Verimlilik ve Etkinlik Terimleri...*”, s. 175.

artacağını ileri sürmektedir. Eckstein ve Evans bu yaklaşımda öne çıkan iktisatçılardır. “Bunlar, ekonominin arz yönünü belirleyecek verimlilik fonksiyonu çalışmaları yapmışlardır. Bu görüş sahibi iktisatçılara göre, arz maliyetinin azaltılması gerekir. Bunun temel aracı, vergi indirimleridir. Vergisel indirimler çalışmayı özendirecek, bu da tasarrufları arttıracaktır. Artan tasarruflar yeni yatırımlara yönelecek, sonuçta işsizlik azalırken yüksek verimliliğe ulaşılacaktır. Artan verimliliğin düşük maliyet getireceği düşünülerek enflasyonun da azalacağı umulmaktadır.”¹⁴⁰

Yukarıda kısaca açıklanmaya çalışan yaklaşımların ilerleyen zaman içerisindeki izdüşümlerinin, geçirdiği dönüşümlerin ve günümüze kadar değer üzerine yapılan tartışmaların ayrıntılı olarak incelenmesi bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır. Bu çalışma kapsamında yaklaşımların öne sürdüğü savların özü ortaya konmaya çalışılmıştır.

III. VERİMLİLİK VE TEKNOLOJİ

İnsanlık için bir kazanım, insan hayatını kolaylaştıran bir unsur olarak değerlendirilebilirken kapitalist üretim biçiminde üretim araçlarının gelişimine dönük bir olguya hasredilen teknoloji, bu kısıtlanmış haliyle piyasa toplumunun işleyişinin ve sürekliliğinin dinamların biri olarak görülmektedir. Kaynak kullanımında israftan kaçınmanın en yalın ifadesi olarak tanımlanan ve hesaplamacı piyasa rasyonelliğinin taşıyıcısı olan verimlilik de kapitalizme, maddi ve düşünsel açıdan hayat vermektedir. İkisi de öncelikle piyasa ilişkilerinden ve maddi üretimden güç almaktadırlar. Bu güçle toplumsal yaşamın diğer boyutlarının kuşatılması da beraberinde gelmektedir. Bu haliyle, teknoloji ve verimlilik, birbirlerini kucaklamakta, birbirlerine destek çıkmaktadır.

Toplumsal pratik ve akılla biçimlenen aynı zamanda bunları biçimlendiren bu iki olgu, kapitalizme ait araçsal bir karakterle bilim dünyasında da etkili olmuştur. Hem özne hem de nesne konumunda ağırlıklı olarak doğa bilimleriyle birliktelik

¹⁴⁰ Suiçmez, “Verimlilik ve Etkinlik Terimleri...”, s. 176.

kuran teknoloji ve verimlilik, sosyal bilimler alanında da önemli bir yere sahiptir. Doğa bilimleriyle daha yoğun ilişki içinde olan teknoloji, doğa bilimlerinin belirleyici konumuyla verimlilik algının oluşmasında etkili olmaktadır. Kimilerince teknoloji(k ilerlemeler), verimlilik arayışlarının ya da artışlarının ön koşulu olarak görülmektedir.¹⁴¹

A. Teknoloji

Teknoloji, kısaca adından da anlaşılacağı üzere teknikler bilgisidir. Bir şeyin üretimine, tüketimine ve kullanımına ilişkin sistematik bilgiler düzeni olarak tanımlanabilir.¹⁴² İnsanlık tarihi boyunca pratik ihtiyaçların karşılanması çabasıyla varlık kazanmıştır.

Teknoloji, kapitalizmle beraber ‘kendinde olma’ niteliğini kaybederek icatlar ve icat edimi üretime koşularak iş ve toplumsal ilişkilerde baskın hale gelmiştir.¹⁴³ Teknolojinin de, 17. yüzyılda ortaya çıkan ve 18. yüzyılda Aydınlanma’yla bilim unvanını alan doğa felsefesiyle hızlı yürüyüşüne başladığını söylemek yanlış olmaz.¹⁴⁴ Kapitalizmin, yeni iktisadi ve toplumsal düzen olarak kendini hissettirmesiyle insanların, doğa üzerinde kurmaya çalıştıkları hakimiyet mücadelesi yoğunluk kazanmıştır. Bu mücadele içerisinde doğaya ilişkin pek çok bilgi edinilmiştir. Duyumlar aracılığıyla edinilen, deney yoluyla sınanabilen ve metafizik önkabullerden ziyade akla yatkın bilgiler, ‘doğru’, başka bir ifadeyle bilimsel bilgi olarak tanımlanmışlardır. Bu bilgilerin, üretime ve kullanıma uyarlanmasıyla teknolojiyle sıkı bir bağ kurulmuştur. Doğru bilgilere ulaştıktan sonra kendinden

¹⁴¹ Ergun Türkcan, *Dünyada ve Türkiye’de Bilim, Teknoloji ve Politika*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2009, s. 179.

¹⁴² Türkcan, *Dünyada ve Türkiye’de...*, s. 21.

¹⁴³ Server Tanilli, *Uygarlık Tarihi*, Say, 6. Baskı, İstanbul 1991, s. 95.

¹⁴⁴ Doğanın işleyişine ilişkin var olan yasaların toplumda da var olduğunu varsayan bu felsefeye göre insan doğasına özgü özelliklerin toplamından müteşekkil bir toplumsal düzen söz konusudur. Emek harcayarak yarattığı değere sahip olmak, yani özel mülkiyet; sürekli kendini geliştirmek ve doğada olduğu gibi güçlü olanın ayakta kalması, yani rekabet aynı zamanda eşitsizlik, insan doğasının başlıca özellikleri olarak kabul edilmektedir. Bu özellikleri taşıyan insanlar da doğa düzenine atfen bir düzene, uyuma ulaşmaktadırlar. Kazgan, *a.g.k.*, s. 56, 57.

menkul ve doğayı anlamaya özgülünen bilimsel bilgilerin, faydacı bir yaklaşımla uygulamaya konmasıyla teknoloji olgusuna can verilmiştir. Böyle olunca teknolojik bilgi, bilimsel bilgiyle eş kullanılmaya başlanmıştır.

Üretim pratiğinden güç alan ve üretim zemininde işgücünden tasarruf ile maliyetlerde düşüşe kanalize edilen teknoloji, aynı zamanda modern iktisat biliminin ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Daha sonraki zamanlarda da teknoloji üzerine incelemelerle iktisat bilimi, sahip olduğu birikimi diğer sosyal bilim alanlarına yaymayı, onlar üzerinde etkili olmayı başaramıştır. Özellikle neoklasik iktisat yaklaşımı, son zamanlardaki yenilik iktisadına kadar teknolojiyi üretime, dışsal bir unsur olarak görmüştür. Mal ve hizmetlerin icadı olarak birtakım teknik ilerlemeler, iktisadi çözümlemenin dışında bırakılmıştır. Bu yaklaşıma göre teknik ilerlemeler, emek, sermaye, girişimci ve doğal kaynaklar gibi üretim faktörleriyle gerçekleştirilen üretimin doğasını değiştirmemekte, üretime dışarıdan destek vermektedir.

Teknoloji konusunda öne çıkan bir yaklaşım daha söz konusudur. İktisatçı Schumpeter'in görüşlerini benimseyen bu yaklaşıma göre, teknoloji, yenilik (*innovation*) üzerinden tanımlanır. Yenilik (*innovation*) olarak teknoloji, iktisadi büyümenin en önemli etkenidir. Schumpeter, yeni ürünlere dayanan rekabetin, var olan ürünlerin fiyatları üzerindeki marjinal değişikliklerden daha önemli olduğu ileri sürerek iktisat alanında önemli bir açılım yapmıştır.¹⁴⁵ Schumpeter, teknoloji tabanlı yeniliği, kapitalist sistemin işleyişinin merkezine yerleştirmektedir. O, yeniliği kapitalizmin motoru olarak görmektedir. O'na göre teknolojik yenilik, mevcut teknolojiden bir kopuşu ifade eden, nitel ve radikal bir değişikliktir. Teknolojik yenilikle üretim artar ama üretim artmasından daha çok üretime ilişkin pek çok boyutta önemli değişiklikler olur. Öncelikle yeni bir ürün ortaya çıkmakta, yeni bir hammadde kaynağı bulunabilmekte, üretim yöntemi değişebilmekte, yeni bir pazar açılabilenekte, yeni bir pazar örgütlenmesi olabilmekte, yeni firmalar ve piyasa

¹⁴⁵ Hacer Ansal, "Geçmiş ve Gelecekte Ekonomik Gelişmede Teknolojinin Rolü", *Teknoloji, TMMOB*, Ankara 2004, s. 40.

ilişkileri kurulabilmektedir. Teknolojik yeniliği bulan ve kullanan girişimci ya da firma, normalin üzerinde bir kar marjına sahip olmaktadır. Bu kar marjı, piyasa aktörlerini güdüler ve onları rekabete sevk eder. Bu yeniliğin getirisi, başka bir girişimi tarafından başka bir yenilik bulunmasıya ve bu yeniliğin üretimde kullanılmasına kadar devam eder. Böylece, ekonomide iş çevrimleri sağlanmış olmakta ve ekonomi dinamizm kazanmaktadır.¹⁴⁶

Neoklasik iktisat yaklaşımı zaman içerisinde değişim yaşasa bile hala iktisat alanında baskın durumdadır ve bazı kabulleri geçerli sayılmaktadır. Bu yaklaşım üretim teknolojisindeki değişimi, aynı miktar üretim faktörleriyle daha fazla ürün elde etmek ya da daha az miktar faktörle daha fazla ürün elde etmek olarak tanımlar.¹⁴⁷ Bu tanım, geniş kapsamda sosyal bilim ve bazı mühendislik alanlarıyla özel olarak bizi daha çok ilgilendiren kamu yönetimindeki verimlilik tanımıyla aynıdır.

Sermaye yoğun yatırım malları olarak teknolojinin üretime daha çok katılmasıyla hatta üretimin ekseriyetle bu tür mallar üzerinden yapılmasıyla teknoloji, iktisadi çözümlemelerin önemli bir unsuru olarak düşünölmeye başlanmıştır.¹⁴⁸ Entelektüel emeğin birikiminin/sermayenin tezahürü olan teknoloji, özellikle piyasaya yönelik özel üretimin dinamosu haline gelmiştir.

Teknik ilerlemelerle, makineleşme ve standardizasyon el ele gitmektedir. Teknik ilerlemelerin otomasyona dönüşmesiyle üretimin hızı, yoğunluğu artmakta başka bir ifadeyle zamandan ve emekten tasarruf edilmekte, standartlaşmayla iş basitleşmekte, emek vasıfsızlaşmakta ve kol emeği ikame edilir hale gelmekte, üretim sürecinin kontrolü kolaylaşmakta, maliyetler düşmekte ve girişimcinin/sermayedarın karı/birikimi artmaktadır. Ölçek ekonomisinde

¹⁴⁶ Ansal, “Geçmiş ve Gelecekte...”, s. 41.

¹⁴⁷ a.k., s. 39, 40.

¹⁴⁸ Kapitalist üretim biçiminin gelişmesiyle tüketim mallarından sermaye/yatırım/üretim mallarına doğru gerçekleşen evrim ve değiştirilebilir parçalara dayalı (*interchangeable*) sermaye mallarının/takım tezgâhlarının (*machine tools*) üretim-emek sürecinde yaptığı dönüşüm hakkında ayrıntılı açıklama için bakınız: Ergun Türkcan, *Dünyada ve Türkiye’de...*, s. 162-179.

sermayedara sabit büyük bir mekanda bu tür avantajlar getiren teknik ilerlemeler, günümüzde bilişim-iletişim teknolojilerinin gelişmesiyle çok daha geniş bir coğrafyada esneklik olanakları da getirerek avantaj sağlamaya devam etmektedir.

B. Tarihsel Olarak Verimlilik-Teknoloji Birlikteliği

“Verimlilik kavramı, sanayi toplumlarında insan-makine-üretim ilişkisi içinde gelişmiştir. Bir avcı-toplayıcı klanda, bir nomadik kabile düzeninde ve hatta geleneksel tarım toplumunda, verim, verimlilik doğanın ya da Tanrı’nın verdiği anlamdadır.”¹⁴⁹ Bereketle bir düşünülmemektedir. Bu dönemde, üretim (*production*) kökünden gelen *productivity* şeklindeki aktif bir terim yerine, bir şeyin verilmesini beklemeyi çağrıştıran pasif bir terim olarak ‘verimlilik’, bu uzun dönemdeki ürün-insan ilişkisini anlatmaktadır. Bu içerikle, doğa ya da Tanrı insana ne verirse, toprak bir tohuma kaç verirse, insanın veya toprağın verimi o olmuştur.¹⁵⁰

“Bu uzun dönemde, antik çağlardan modern çağlara ya da 18. yüzyıla değin, teknik ilerleme, özellikle milli gelirin tamamına yakınına yaratan tarım sektöründe çok yavaştır. Çok uzun aralıklarla ortaya çıkan bazı tarım yenilikleri, bugünkü ölçülerle mütevazı da olsa o zamana göre önemli üretim fazlalığı yaratmıştır. Avrupa’nın batısında 9 ve 10. yüzyıllarda yaşanan feodal sistem içerisindeki tarım devriminde, üçlü nadas, ağır pulluk ve onu çeken 3-4 çifte öküz veya atın bu pulluğa koşulması, ham demirden at nalının ve sert demir baltanın yaygınlaşması, yeni ürünler, yeni hayvan yemleri, su değirmenlerinin uygun dere-akıntı üzerine kurulmaya başlamasıyla tarımdaki üretkenlik, önemli ölçeklerde artmıştır. Ancak, tarım yine de iklim koşullarına çok bağımlıdır. Zaten, bu dönemde nüfusun, tarımsal üretimden daha hızlı artması ortaçağ tarım devriminin getirdiği bu bolluğu kısa dönemde gidermiştir”.¹⁵¹

¹⁴⁹ Ergun Türkcan, “Verimlilik ve Teknoloji İlişkisinin Tarihsel Evrimi”, *İktisat İşletme ve Finans*, C. 12, S. 137, (1997), s. 53.

¹⁵⁰ Türkcan, “*Verimlilik ve Teknoloji İlişkisinin...*”, s. 53.

¹⁵¹ a.k.

“Feodal toplumlarda da köleci toplumlarda olduğu gibi sistemdeki doğrudan üreticilerin, serflerin ve kölelerin üretkenliklerini artırmakta bir çıkarları yoktur. Sosyoekonomik koşulları da böyle yenilikler yapmaya yani üretkenliklerini artırmaya olanak tanımamaktadır.”¹⁵² Bunun nedeni genellikle şu şekilde açıklanmaktadır. Tüm ürettiğini efendisine veren köle ya da serf, bu en düşük tüketim düzeyinde yaşarken, kendisine ait olmayacak bir tarımsal artığı çoğaltmaya çalışmamaktadır. Ancak özel mülkiyet formları tarımda yer alınca ve yavaş yavaş pazarlar oluşup kullanım değeri (tüketim) değişim değerine (sermayeye) dönüşünce yani kapitalizmle birlikte tarım ve hayvancılıkta üretim artışları görülmeye başlamıştır.¹⁵³ Burada kapitalizmin özgül doğasının ve ‘zor’un niteliğinin değişmesinin de etkisi büyüktür.

1. Kapitalist Tarımsal Üretimin ve Ticaretin Belirşi

Feodalizm döneminde köylülerin kendi üretim araçlarının mülkiyetine sahip olduğu görülebilmektedir. Ancak kapitalizmle üretim araçları sahipliği sermaye sahiplerinin eline geçmiş, köylüler kiracı ya da ücretli işçi konumuna gelmişlerdir. Feodalizmde, artı emeğe doğrudan zor uygulanarak el konulmaktaydı. Ancak “kapitalizmde zorun niteliği değişmekte; doğrudan üreticinin artığını teslim etme yükümlülüğü üretim araçlarına, hatta yaşamı sürdürme imkanlarına erişmesinin ön koşuludur”.¹⁵⁴ ‘Artık’ (emek) aktarımı, yaşam koşullarının ayrılmaz parçası haline gelmiştir. İktisadi zor kapsamında artı değer edinilmesi ve aktarılması esastır.¹⁵⁵

“Hollanda’da, o zamanki adıyla Birleşik Eyaletler’de, ilk kez yoğun (intensif) tarım ortaya çıkmıştır. Özel mülkiyete dayalı, burjuva toplumunun ilk prototipini yaratan Hollandalılar, piyasalar için üretim yapan kapitalist çiftçi modelinin de mucidi sayılabilirler. Kısıtlı topraklarda, denizden kazanılmış, sürekli korunan ve yel değirmeniyle devamlı suyu tahliye edilen yerlerde hayatlarını devam ettirebilmek

¹⁵² Türkcan, “Verimlilik ve Teknoloji İlişkisinin...”, s. 53.

¹⁵³ Mandel, a.g.k., s. 93, 94.

¹⁵⁴ Wood, *Kapitalizm Demokrasiye Karşı*, s. 134.

¹⁵⁵ a.k., s. 135.

için en verimli olacak teknikleri aramak zorunda kalmışlar ve bulmuşlardır. Hollandalılar, hayatlarını idame ettirmekle kalmamışlar, tarımdan aldığı ürünü, bu gün de olduğu gibi ihraç ederek sermaye birikimi de yapabildiler”.¹⁵⁶

“Hollanda’nın 17. yüzyılda ortaya çıkardığı kapitalist tarım örneğini, İngiltere, 18. yüzyılda ‘beyefendi çiftçi’siyle (*gentilmen farmer*) daha da ileriye götürmüştür. Tarıma dayalı kapitalizmin kuramını yapmak da emekli bir borsacı olan D. Ricardo ile bir din adamı olan T. Robert Malthus’a düşmüştür. Her ikisi de tarımda, o günkü tekniklerden daha ileri bir tekniği ortaya çıkararak, azalan verim düşüncesini ortaya atmışlardır. Azalan verimler yasası, teknik olarak insan iradesinden çok doğanın ‘verme’ sınırlarıyla ilgilidir. Her toprağın verimi farklıdır. Bu da farklı rantların (*differential rent*) nedenidir. Belli bir toprakta çalışan işçi sayısının artmasıyla ürün (*total product*) önce artarak, sonra azalarak artar ve daha sonra da azalıp ek işçi başına eksi bir değer de verebilir. Burada, teknoloji sabit kaldığı takdirde, işçi sayısı ve toprağın kalitesi, kişi başına verimi belirlemektedir; işçinin (üretim faktörünün) kalitesi ya da işçinin kullandığı teçhizatın kalitesi söz konusu değildir. Her işçinin verimi, yeteneği, soyut anlamda eşittir; bugünkü terimlerle marjinal verimi kendisiyle ilgili değil, işçinin toprağa giriş sırasına bağlıdır.”¹⁵⁷ Özetle denilebilir ki verimlilik alanında birçok atılım yapılmasına rağmen kapitalist tarım, bunu işçi ya da kullanılan tekniklerden çok doğaya bağlamıştır. Türkcan’a göre bu iki şahsiyet, özellikle de Ricardo, azalan verimlerin sabit ve artan verimlere çevirebileceğini düşünememiştir. Yeniliklerin, ıslah yatırımlarının, iyi tohum ve sulamanın, girişimcilik gibi belli bir faktör olduğu ve verimi, diferansiyel rantın ve azalan verimlerin belirleyeceği sonradan kabul görmeye başlamıştır. Bunlar yapılmazsa ve tarım topraklarının miktarı artmaz, nüfus artışı frenlenmezse Malthusian bir kehanetle toplumlar açlık ve felaketle karşı

¹⁵⁶ Türkcan, “*Verimlilik ve Teknoloji İlişkisinin...*”, s. 54.

¹⁵⁷ a.k.

karşıya kalacaklardır.¹⁵⁸ Böylelikle doğanın ötesinde insan emeği ve emek sonucunda değerin yaratımı boyutuna geçiş yapılmaya başlanmıştır.

Bu kötümser yaklaşımın, gelişen sanayi üretimiyle kaybolacağı düşünülmüştür. Ancak sanayi üretiminin de açmazları bulunmaktadır. “Sanayinin karlı çalışması ve verimliliği artıran yatırımlar yapabilmesi için işçi ücretlerinin düşük olması gerekmektedir. Oysa artan nüfus, belli bir toprakta üretilen tahıla talebi artıracak, tahıl fiyatları da ücretleri ve rantı artırarak kapitalistlerin karını azaltacaktır. Buradaki ücret, işgücü piyasasında beliren bir nominal ücret değil, her işçinin yaşaması için gerekli asgari kalori ihtiva eden bir tahıl (*corn*) miktarına eşit bir ücret malıdır (*wage corn*). Tahıl fiyatı yüksek oldukça maliyetin en önemli kısmı olan ücretler ile dolaylı olarak rantlar yüksek olacak ve kapitalistin karı azalacaktır.”¹⁵⁹

Bu sorunun çözümünü Malthus nüfus kontrolünde bulurken Ricardo, gelişen sanayi için aranan işgücü arzını kıstak yerine, işgücünü ucuza beslemek yani ucuz tahılda bulmaktadır. ABD’den ya da başka yerlerden ucuz tahıl ithalini engelleyen tahıl yasalarının kaldırılmasını, serbest ticareti önermektedir. Ricardo’ya göre başkalarının karşılaştırmalı olarak daha avantajlı olduğu malları ithal etmek her iki tarafın da refahını artıracaktır. “Bu tartışma, 19. yüzyıl ortasına kadar liberal serbest ticaretçilerle korumacı muhafazakarlar arasında sürdürülen ünlü ‘tahıl yasası tartışması’dır (*corn law debate*). 1846’da bu yasanın yürürlükten kaldırılmasıyla serbest ticaretin korumacılığa, toprak sahiplerine karşı sanayi kapitalistinin zaferiyle sonuçlanmıştır.”¹⁶⁰

Ricardo, karlılığı artırmak için üretkenliği yükseltmeyi değil, serbest ticareti önermektedir. Kapitalist sistemin gelişmesini, teknik ilerleme, verimlilik artışı gibi kendi iç dinamiklerinden çok diğer alt sistemlerin yani dış ticaretin getireceği ucuz

¹⁵⁸ Türkcan, “Verimlilik ve Teknoloji İlişkisinin...”, s. 54.; Eric J. Hobsbawm, *Devrim Çağı: 1789-1848*, (Çev. Bahadır Sina Şener), Dost, 4. Baskı, Ankara 2005, s. 224.

¹⁵⁹ Türkcan, “Verimlilik ve Teknoloji İlişkisinin...”, s. 54-55.

¹⁶⁰ a.k., s. 55.

tahıla bağlamaktadır. Oysa Adam Smith, bizzat ticareti, piyasaları, piyasa büyüklüklerini, verimlilik ile işbölümünü artıran yani teknolojiyi ilerleten temel faktör sayarak daha ileri bir düzeyde olduğunu göstermiştir. Smith'e göre işbölümü, piyasaların genişliğine bağlıdır. Böylece de modern iktisat biliminin kurucusu, aynı zamanda sanayi verimliliği kavramının mucidi olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁶¹

2. Sahne, Sanayi Üretimindir

Smith'in piyasayı ve işbölümünü öven tavrı, zamanının 'ötesi'nde bir tavidir. Piyasa ekonomisinin tam olarak egemen olmadığı bir dönemde Smith, piyasayı insanlık için bir kazanım, değişimi ve çıkarlarının peşinde koşmayı bireyler için kaçınılmaz bir dürtü, eğilim olarak değerlendirmektedir. Bunları, Newton'cu bir anlayışla insan doğasına ve daha geniş kapsamda da doğal düzene bağlamıştır.¹⁶²

Smith, el zanaatları ile makinelere dayalı fabrika sistemi arasında yer alan manifaktür modelini incelemiştir. Buhar gücüyle çalışan fabrikalara yetişememiştir. Bu model çerçevesinde işbölümü ve uzmanlaşmayla üretim hızı ve miktarı artış göstermektedir. İşgücü üretkenliği artmıştır.¹⁶³ "Makineleşme, kişi başına sermaye yoğunluğuna bağlı yani modern teknik ilerleme modu dışında kalan 'üretimde uzmanlaşma' sadece manifaktürde ya da daha sonra 'Horndall Effect' vb. modern örneklerde görülen 'yaparak öğrenme fonksiyonları'nda mevcuttur".¹⁶⁴

"El zanaatları, alet ile insan becerisinin birleştiği geleneksel üretim türleri, üretkenlik bakımından statik örneklerdir. Üretimin tüm aşamalarından sorumlu olan usta ve varsa ekibi, değişmeyen daha doğrusu değiştirilemeyen tekniklerle belli girdileri, belli çıktılar (ürünler) haline getirmekten başka bir şey yapma durumunda değillerdir. Her şeyin üretimi ve doğal fiyatları, toplumsal bir kural halinde, iktisat

¹⁶¹ Smith, *a.g.k.*, s. 19.; Türkcan, "*Verimlilik ve Teknoloji İlişkisinin...*", s. 55.

¹⁶² Gülten Kazgan, "Sunuş", içinde Smith, *a.g.k.*, s. xi, xii.; Polanyi, *a.g.k.*, s. 86, 87, 103, 169.

¹⁶³ Türkcan, "*Verimlilik ve Teknoloji İlişkisinin...*", s. 55.

¹⁶⁴ 'Yaparak öğrenme' yöntemi, öncü olarak İsveç'teki Horndall çelik tesislerinde kullanılmıştır. Bu yöntem, sermaye teçhizatında ve üretim teknolojisinde işçi sayısı dahil hiçbir değişiklik yapmadan, her yıl deneyimden gelen sürekli bir üretim artışını anlatmaktadır. Türkcan, "*Verimlilik ve Teknoloji İlişkisinin...*", s. 55, 57.

dışı bir sistem tarafından katı kurallar tarafından belirlenmektedir. Bir el zanaatı temelinde, becerinin en üst düzeyinde bile teknik olarak belli kuralların çok üstünde üretim yapmak mümkün değildir. Örneğin, bir terzi, bir ayakkabıcı, makine kullanmadan, atölye işbölümüne gitmeden bir haftada iki-üç misli elbise ya da ayakkabı üretemez. Eğer üretim, iki-üç ya da daha fazla katlanmak isteniyorsa, aynı tekniklerle (aynı üretkenlik kurallarıyla) o miktarda yeni terzi ya da ayakkabı ustası bulunmak zorundadır. Bu doğrusal bir üretim fonksiyonudur. Hasıla, üretim faktörleriyle belli sabit bir ilişki içinde kalmaktadır; faktörün üretkenliği değişmemektedir.”¹⁶⁵

İşlerin parçalara ayrıldığı atölye tipi üretimle bu aşılmaya başlanmıştır. Bu tipin sembol örneği Smith’in iğne fabrikasıdır. Smith’e göre işbölümüne dayalı olarak işleyen bir imalathanede belli bir işe özgü zanaatı ve o işle ilgili aletlerini nasıl kullanıldığını bilmeyen bir kişi sürekli çalışsa bile günde belki bir iğne yapabilir. İğne yapımı işi, farklı alt işlere bölmünmüştür. Toplam 18 ayrı işlem tespit edilmiştir. Sadece toplu iğnenin başını yapmak için iki üç ayrı işlem gerekmektedir. Smith’in ziyaret ettiği atölyede 10 kişi günde 48 bin iğne üretmektedir. İşçi başına 4.800 iğne düşmektedir. Bu işçilerin, işbölümü olmadan kendi başlarına günde 20 iğne yapmaları bile mümkün değildir.¹⁶⁶ Smith’e göre bu işbölümünü gerektiren başlıca etken, talebin daha doğrusu ticaretin yarattığı pazar büyüklüğüdür.¹⁶⁷

Atölye tipi üretimle el zanaatına dayalı üretime göre daha ileri düzey üretkenlik kapasitesine ulaşılmıştır. Ancak ürünle üretim süreçleri arasındaki ilişkiler göz önüne alındığında, klasik ürünlerin (örn: saat, at arabası, tüfek vb.) imalatında işbölümü ve uzmanlaşmanın da sınırları söz konusudur.¹⁶⁸ Bu sınırlar, makinelere bağlı bir üretim sürecini barındıran fabrika sistemiyle aşılmaya çalışılacaktır.

¹⁶⁵ Türkcan, “*Verimlilik ve Teknoloji İlişkisinin...*”, s. 56.

¹⁶⁶ Smith, *a.g.k.*, s. 6, 7.

¹⁶⁷ Türkcan, “*Verimlilik ve Teknoloji İlişkisinin...*”, s. 56.

¹⁶⁸ *a.k.*

a) Fabrika Sistemi

Makine teknolojisinin gelişim gösterip makinelerin karmaşılaşması ve büyük ebatlara erişmesi, fabrika sistemine geçişi ve sanayileşmeyi bir ölçüde zorunlu hale getirmiştir.¹⁶⁹ Ancak teknolojik ilerleme tek başına belirleyici değildir. Üretim miktarını artırma ve verimlilik düşüncesi bağlamında üretkenlik kapasitesini yükseltme isteği de insanlığı, fabrika sistemine ve sonrasında montaj hattı birlikteliğinde Fordizm'e götürmüştür.

Zanaatkarlığa dayalı bir iş yapmada, işin yapımı zanaatkarın ustalığına, maharetine kalmaktadır. İş yapanın görece özgür olduğu ve üretim araçlarına sahip olduğu bu iş düzeninde, ürünün biçimi ile niteliğine, üretim hızı ile miktarına zanaatkar karar vermektedir. Üretim araçları mülkiyetinin ve üretim süreci ile ürüne ilişkin kararların da işverene devredilmeye başlandığı atölye tipi iş düzeninde işbölümünün de kullanımıyla işgörene bağımlılık azalmıştır. Ağırlıklı olarak makinelere dayalı fabrika sistemine geçişe kadar işleyiş ve işbölümünün niteliği yine de belli ölçülerde ustaya/zanaatkara bağımlıdır. İleride değinilecek olan makine tabanlı ve montaj hattı fabrika sistemiyle ise bu işleyişin ve işbölümünün niteliği değişim göstermektedir. Fabrika sisteminde işbölümü, makinelere ve otomasyona göre yapılmaya başlanmıştır. Kişinin kendini geliştirmesine, ustalaşmasına başka bir ifadeyle uzmanlaşmasına olanak tanıyan bir işbölümünden ziyade makineler üzerine kurulu üretim sürecinin gerektirdiği basit işleri yapmayı dayatan bir işbölümü ortaya çıkmıştır. Yönetici gözüyle bakıldığında işgücünü, birey olarak kabul edip onu geliştirmek ya da bire bir kontrol etmek gereksinimi ortadan kalkmış, bunun yerine bir bütün olarak üretim sürecinin ve bu süreç içinde sıradan bir parça olarak işgücünün kontrolü önem kazanmıştır. Artık insansızlaştırılmış bir üretim düzeni, süreç yönetimi üzerinden verimlilik artırılmaya çalışılmaktadır.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Polanyi, *a.g.k.*, s. 122.

¹⁷⁰ Ahmet Alpay Dikmen, *Yönetim Psikolojisi: Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*, Tan, Ankara 2011, s. 98-102.

Fabrika sisteminde üretkenlik, insan beceresi ve uzmanlığından çok makine miktarı ve buna bağlı üretim kapasitesine göre şekillenmektedir. Bunun da kabaca teknik olarak sonsuz kabul edildiği görülmektedir. İnsanın kontrol edebileceği makinelerin (sistemin) miktarı teknik ilerlemeye (ve sermaye birikimine) bağlı olarak artmaktadır.¹⁷¹ Üretim artışlarının büyük bir bölümü makine sistemlerine yani tasarımcıya (ar-ge) hasredilmektedir. “İşgücü, bu tasarım sınırları arasında belli bir öğrenme süreci yaşayarak mühendisin koyduğu tolerans sınırları arasında çalışmaktadır. Bu tolerans sınırları da el zanaatındaki gibi aşırı oynamalara olanak tanımamaktadır. Makine sistemleri her saat, her vardiya, belirlenmiş en iyi uygulama sınırları arasında bir üretim yapar, çok büyük artış ve azalışlar yaşanmaz.”¹⁷²

Ancak fabrika sistemi mekanizasyonla üretimi arttırmış ve hızlandırmış, işverene ya da yöneticilere iş ve emek sürecini daha fazla kontrol etme yeteneği kazandırmış, üretim hatalarını azaltmış olsa bile mükemmel bir üretim sistemi ya da yöntemi değildir. İş hayatını ve özel hayatı kapsayan tüm üretim süreci bağlamında katı, büyük ölçekli fabrika sistemi belli bir zaman sonra aksamaya başlamıştır. İleriki kısımlarda bu sistemin nasıl tıkanıp, sınırlarına geldiği ve bunun aşılmasına ilişkin önerilen ya da uygulanan yöntemlere değinilecektir.

b) Değiştirilebilir Parçalara Dayalı Makineler ve Yatırım Malları

Fabrika sistemin olgunluk kazandığı Sanayi Devrimi zamanlarında her alanda üretim hızı artmıştır. Burada değiştirilebilir (*interchangeable*) parçalara sahip makinelerin, üretimde kullanılmaya başlamasının etkisi büyüktür. Asıl iş makinelerini yapan ya da bu makinelerin parçalarını üreten yatırım/sermaye malları sektörünün gelişmesiyle makine yapımı kolaylaşmış ve maliyetler düşmüştür.

Doğa bilimlerinde yaşanan ilerlemeler, makine mühendisliğinin gelişim göstermesi, yatırım/sermaye malları üretiminin ortaya çıkmasının nedenlerinden

¹⁷¹ Türkcan, “Verimlilik ve Teknoloji İlişkisinin...”, s. 56.

¹⁷² a.k., s. 56-57.

biridir. Bunun yanı sıra genel olarak üretim sisteminde yaşanan evrim, bu noktaya gelmiştir. Evrim;

i) zanaatkarlık gibi özel yeteneğe dayalı, bir kişiye bağlı üretim tipinden mümkün olduğunca makinelere dayalı, işleyenden bağımsız kılan makineleşmeye dayalı tipe geçilmesini,

ii) makineleşmeyle, belli becerilere sahip kişilere bağlı olmaktan, bu anlamda ‘öznellikten’ kurtulunmasını, aynı zamanda insani etmenlerin en aza indirilerek nesnelleşmeyi,¹⁷³

iii) makinelerin de bir alanda toplanarak tüm üretim sürecinin bir ölçekte planlanması ve kontrol edilmesini,

iv) bu ölçekte iş bölümü, uzmanlaşma, standardizasyon gibi kolaylaştırıcı unsurları bütünleştiren montaj hattının ortaya çıkmasını içerir.

19. yüzyılın sonlarıyla 20. yüzyılın ilk dönemlerinde bu evrim, özellikle montaj hattı teknolojisi, çığır açıcı bir hal alacaktır. Kabaca Taylorizm-Fordizm diye isimlendirilen Amerikan üretim örgütlenme tipiyle, üretim teknolojisi başka bir boyuta geçmiştir.

Yatırım mallarına ilişkin genel bilgi verilirse, iktisatta mallar, tüketim malları, ara mallar ve üretim malları diye üçe ayrılır. Buradaki mal, ürün olarak da alınabilir. Ama bu mal kategorilerinden tüketim malı ve üretim malı, iktisadi çözümlemede daha ön plandadır. Teknoloji bağlamında, tüketim malı ürün olarak, üretim/sermaye malı da üretim teknolojisi olarak da düşünülebilir. Zaman içerisinde tüketim malları da dayanıklı ve dayanaksız tüketim malları olmak üzere çeşitlenmiştir. Bu ayrım 20. yüzyılda ortaya çıkmıştır. Sebebi, üretim sisteminin 20. yüzyılda geldiği gelişim noktasıdır. Dayanıklı mallar, Sanayi Devrimi’nin başında birer üretim malıdır.

¹⁷³ Aslında buradaki öznellik-nesnellik ayrımı gerçekçi değildir. Burada, işin kontrolünün işi yapandan işi yaptırana kaymasını görmekteyiz. Söz konusu olan kontrolü kimin yaptığıdır. İşin kontrolünün işverene, sermayedara geçmesinin nesnellik olarak değerlendirilmesi, aksine öznel, yanlış bir değerlendirmedir.

Bunlara örnek olarak makineler, aletler, teçhizat, silah ve harp malzemeleri verilebilir. Üretkenliğin ve kişi başına düşen gelirin yükselmesiyle bunların hemen hemen hepsi birer tüketim malı haline gelmiştir.¹⁷⁴

Yatırım mallarının bir nevi teknolojik ilerleme olarak önemini ilk kavrayanlardan birisi de Marx'tır. Marx, sermayenin organik bileşimi ve emek değer kuramı ile tutarlı sermaye kategorileri kullanarak, birim emek için ayrılan sabit sermaye miktarının ve özellikle bu sermaye içindeki makine-teçhizat biçiminde bulunan sermayenin zaman içerisinde artacağını öngörmüştür.¹⁷⁵

Marx, sermayeyi sabit ve değişken sermaye olarak ikiye ayırmıştır. Sabit sermaye, üretim araçlarıdır, değişken sermaye ise emek gücüdür. Sabitin, değişkene oranına ise sermayenin organik bileşimi adı verilmiştir. Üretim araçlarıyla, bu üretim araçlarını kullanacak, işletecek emek gücü arasındaki ilişki, sermayenin organik bileşimini belirlemektedir. Kapitalizm geliştikçe ve sermaye birikimi arttıkça, bu bileşim sürekli büyümektedir.¹⁷⁶ Sermaye birikimiyle birlikte teknoloji geliştikçe üretimde makineleşme/meکانizasyon artmakta, emek gücünün sayısı azalmaktadır. Sermayenin organik bileşimindeki büyüme, verimlilik artışı ile de özdeş tutulmaktadır.¹⁷⁷

Mallar arası dönüşüm sürecini anlatan en güzel örneklerden biri, dikiş makinesidir. Dikiş makinesi önce üretim malı niteliği taşıırken, sonraları tüketim malı niteliğini de yüklenmiştir. Üretim malı olarak dikiş makinesi gelişkin ve farklı işler yapan sanayi çeşitleriyle, bir tür zanaatkarlık türü olan terziliği, önce atölye (manifaktür) tipi örgütlenmeye, sonra da fabrika tipi örgütlenmeye dönüştürmüştür.¹⁷⁸ Daha açıkçası bir meslek olarak terzilik, erimeye başlamıştır.

¹⁷⁴ Türkcan, *Teknolojinin Ekonomi Politikası*, s. 122.

¹⁷⁵ *a.k.*, s. 115.

¹⁷⁶ Isaak Illich Rubin, *Marx'ın Emek Değer Teorisi*, (Çev. Uğur Selçuk Akalın), Kalkedon, İstanbul 2010, s. 240, 241.; P. Nikitin, *Ekonomi Politik*, (Çev. Hamdi Konur), Sol Yayınları, Ankara 1990.

¹⁷⁷ "Sermayenin Organik Bileşimi", *Marksist Düşünce Sözlüğü*, (Ed. Tom Bottomore, Çev. Der. Mete Tunçay), İletişim, İstanbul 2002, s. 514.

¹⁷⁸ Türkcan, *Teknolojinin Ekonomi Politikası*, s. 123.

Dikiş makinesi, terzinin yaptığı işleri daha hızlı yapmaya başladı, işi basitleştirdi, kolaylaştırdı ve hatasız kıldı. Ayrıca standartlar oluşturdu, kitle üretimini yarattı. Fabrika sistemi içerisinde mekanizasyonla kontrol zanaatkardan, işçiden makinelere, makineler aracılığıyla da işveren ya da mühendise geçmiştir. Örgütlenmenin önemli unsuru olan iş bölümü, makinelere bağlı iş bölümü haline gelmiştir.

Daha sonraları dikiş makinesi, fabrika sistemi dışına da çıkartılmıştır. Ev tipi, üretime koşulmuş, evlere girmiştir. Üretimi artıkça da maliyeti düşmekte, ucuzlamakta ve daha çok kişi dikiş makinesi sahibi olmaktadır. Bu sayede insanlar, basit dikim işlerini kendileri yapabilmeye başladılar. Giyim eşyası üretme konusunda birikime sahibi olanlar (örneğin, terziler) da evlerini bir nevi atölyeye dönüştürerek başkaları için daha kolay ve hızlı şekilde giyim eşyası üretmeye başladılar.

Hem fabrika sistemi içinde hem de evlerde yaygın olarak dikiş makinesi kullanımıyla beraber giyim-tekstil sanayine ilişkin pek çok alan da gelişim göstermiştir. Yeni iş alanları açılmıştır. Ayrıca burada elde edilen bilgi birikimi, teknoloji başka alanlara aktarılmış, başka alanlarda üzerine konarak aşılmıştır. Bilgi ve teknoloji aktarımı ile bunların sürekli olarak geliştirilmesi yalnızca kendisi tekstil alanında göstermemiştir. Tüm sanayi kollarında edinilen bilgi, sermaye birikimi güdüsüyle diğer alanlarda kullanılmış ve geliştirilmiştir. Bu, genel olarak üretim sisteminin değişmez bir özelliğidir.

Tüketim malından ziyade üretim/yatırım/sermaye mallarının üretiminin önem kazanması, sanayi gelişiminin bir göstergesidir. Ancak sermaye malı üretimi neredeyse 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar maliyetli olmuştur. Makine ve tezgah olarak sermaye malları, çoğunlukla atölye usulü, ayrı ayrı siparişlere göre, özel çizimler ve hesaplamalar yapıldıktan sonra üretilmekteydi.¹⁷⁹ Bu durumda, çok sayıda sermaye malını özel ve ucuz üretmek pek mümkün değildir. Bu soruna çözüm arayışları sonucunda değiştirilebilir parçalara dayalı üretim yöntemi bulunmuştur.

¹⁷⁹ Türkcan, *Teknolojinin Ekonomi Politikası*, s. 124.

Değiştirilebilir parçalara dayalı üretimle, fabrika sistemi kendi içerisinde yeni bir aşamaya geçmiştir. Çeşitli büyüklükte vidalar, contalar ve çarklar, değiştirilebilir parçalar değiştirilebilir parçaların en eski örnekleridir. Ancak bu örnekler fabrika sisteminde aşama atlatan örnekler değildir. Bunlar hala geçerli olabilir ama bunlara yeni misyon yükleyen takım tezgahlarıdır (*machine tools*). Tahta ve sonradan metal takım tezgahlarıyla, makineler kitlesel olarak üretilmiş standart parçalardan oluşmaya başlamıştır. Böylece standart olmayan makine ile makine parçası üreten ve tamir etme gücünü elinde barındıran zanaatkar sayılabilecek demirci, marangoz, çilingir, saatçi, değirmen yapımcıları gibi ilk dönem makine ve alet yapımcılarından bağımsızlık sağlanmış olmaktadır.¹⁸⁰

c) Sanayi Devriminin Öncü Ülkesi, İngiltere

Makineleşme olgusu ve değiştirilebilir standart parçalara dayalı makinelerin modern anlamda ilk ortaya çıkışı Amerikan örgütlenme tipinden önce, Sanayi Devrimi'ni başlatan İngiltere'de olmuştur. En önde gelen sömürgeci ülkelerden biri olması, sömürgecilikle birlikte ham madde ve işgücü bakımından zengin olması, deniz ulaşımını rahatlıkla yapabiliyor olmanın getirdiği olanakla odun, kömür, su gibi kaynakları üretimde kullanabilmesi, buhar gücünün kullanımında ve dökme demir üretiminde öncü olması, üretime mekanizasyonu getirmesi İngiltere'nin Sanayi Devrimi'ni başlatmasında etkindir.¹⁸¹ Üretimde makineleşmenin ve sonrasında da fabrikalaşmanın ortaya çıkışıyla sanayileşme süreci hızlanmıştır. Özellikle yeni mekanik icatların, makinelerin yoğunlaştığı pamuk endüstrisi, lokomotif rolü üstlenmiştir.¹⁸²

İngiltere'nin sanayi kapitalizminde öne çıkmasında tarihsel olarak işçi kategorisini ortaya çıkaracak toplumsal gelişmelerin yaşanmasının da etkisi büyüktür. 16. yüzyıldan itibaren 19. yüzyılın ortalarına kadar İngiltere'de küçük

¹⁸⁰ Türkcan, *Teknolojinin Ekonomi Polisiği*, s. 124-126.

¹⁸¹ Hobsbawm, *Devrim Çağı...*, s. 40-62.; Mandel, *a.g.k.*, s. 111.

¹⁸² Eric J. Hobsbawm, *The Age of Capital: 1848-1875*, Abacus, UK 1992, s. 44, Dobb, *a.g.k.*, s. 234-237.

ölçeklerde özel mülkler oluşturuldu, çitlemeler yapıldı, köylüler mülksüzleştirildi, toprak kiralama mekanizmasıyla bağımlı olarak çalışma yaygınlaştı, hiçbir özel mülkü bulunmayanlar ya da borçlanan köylüler zorla çalıştırıldı, işgücü ihtiyacının belirginleştiği salgın hastalık ya da savaş zamanlarında angarya ve düşük sabit ücretler getirildi,¹⁸³ hayatta kalacak kadar aynı ve sonraları nakdi ödemelerle ücretli çalışma biçimi yaratıldı ve yerleştirildi.¹⁸⁴ Bu toplumsal gelişmeler emeğe yönelik belli hukuki metinlerle resmileştirilmiştir.¹⁸⁵ İngiltere, diğer kapitalist ülkelere göre daha erken bir zamanda (19. yüzyılın ilk yarısında) ulusal çapta emek piyasasını düzenlemiştir.¹⁸⁶ Farklı tarihli düzenlemelerle, asgari geçim ya da yaşam düzeyi, ücret, yardımlar, çalışma zorunluluğu/angarya gibi konular yaptırımlara bağlanmıştır.¹⁸⁷

Ada ülkesi, dolayısıyla görece yalıtılmış olmasına rağmen Avrupa'daki siyasi ve askeri mücadelelerle yerleşik toplumsal yapı ve ilişkiler yüzünden İngiltere, başlattığı devrimi öncü olarak sürekli götürememiştir.

¹⁸³ Örneğin, madencilikte emek arzı yeterince bol olmadığı zamanlarda kral, girişimciye zorla işçi toplama hakkı vermiştir. Ayrıca mahkûmlar zorla madenlerde çalıştırılmıştır. İtaatsizlik ya da firar durumunda bu mahkûmlar idam cezasını çarptırılmaktadır. Tudor döneminde aylakların, altı gün altı gece teşhir edilmesi öngörülmüştür. VI. Edward, biraz daha ileri giderek, çalışmayı reddeden herkesin, kızgın demirle göğsünden damgalanmasını ve böyle birisini ihbar edenin emrine iki yıl için verilmesini emretmiştir. Ayrıca, efendisinin onu döverek, zincire vurarak ya da başka yöntemlerle çalıştırmaya hakkı olduğunu ve eğer kaçmaya teşebbüs ederse onu ömür boyu tutsak edebileceğini, yanağından ya da alnından damgalayabileceğini buyurmuştur.

Daha insafli sayılabilecek bir başka düzenleme 1563 tarihli Çıraklar Yasası'na göre, önceden belirlenen düzeyin üzerinde ücret ödeyen işveren 10 gün hapis ya da para cezası alırken, bu ücreti kabul eden işçiye 21 gün hapis cezası verilmekteydi. Dobb, *a.g.k.*, s. 209-212.

¹⁸⁴ Daha fazla bilgi için bakınız: Dobb, *a.g.k.*, s. 205-230.; Hobsbawm, *Devrim Çağı...*, s. 224-228.

¹⁸⁵ Mooers, *a.g.k.*, s. 200-202.

¹⁸⁶ İngiltere'de emek düzeninin kurulması sürecinde çalışma ve toplumsal hayatı biçimlendiren bazı hukuki metinlere rastlanmaktadır. 1536 ve 1601 tarihli Yoksullar Yasası, 1563 tarihli Zanaatkarlar Yönetmeliği-Çıraklar Yasası, 1662 İskan Yasası, 1710'dan itibaren çıkartılan çitleme yasaları, 1795 tarihli Speenhamland Yasası ve 1845 tarihli Genel Çitleme Yasası örnek olarak verilebilir. Ancak, sanayi kapitalizmi biçiminde toplumsal bir sistem olarak kapitalizmin yetkinlik kazanması, 1832 tarihli Reform Tasarısı ve 1834 tarihli Yoksullar Yasası Değişikliği'yle birlikte olmuştur. Ayrıntılı bilgi ve anlatım için bakınız: Polanyi, *a.g.k.*, s. 125-157.; Mooers, *a.g.k.*, s. 199, 200.

¹⁸⁷ Tarihsel olarak İngiltere'de işçi sınıfının ortaya çıkışına ilişkin ayrıntılı anlatım ve çözümlemeler için bakınız: E. P. Thompson, *İngiliz İşçi Sınıfının Oluşumu*, (Uygur Kocabaşoğlu), Birikim Yayınları, İstanbul 2004, s. 243-386.

d) ABD Bayrağı Devralıyor

19. yüzyılın ortalarından itibaren ABD, üretim teknolojisindeki gelişmeleri alarak ilerleten ülke olmuştur. Bunun dışında İngiltere’de Kuzey Amerika’ya nazaran üretilen mallara talep daha az azdır ve mallar tüketimden çok üretime (örn. donanmanın geliştirilmesi için üretilen mallar, çiftçilere verilen yapı elemanları) yöneliktir.¹⁸⁸ ABD’de ise kitlesel tüketim talebi oluşmuştur ve farklı tüketim malları (örn. dikiş makinesi, daktilo, biçerdöver, bisiklet, cep saati) tasarlanıp üretilmektedir.¹⁸⁹

Peki, Amerikan üretim örgütlenme tipi nasıl ortaya çıkmıştır?¹⁹⁰ Çoğunlukla Avrupa’dan göç edenlerden oluşan bir toplum yapısının geçerli olduğu Amerika’da, ilk dönemlerde kırsal ekonomi egemendi. Bu kırsal ekonomi, Avrupa’dakinin tersine doğal kaynağın ve toprak arzının neredeyse sınırsız olduğu bir bolluktan beslenmekteydi. Kaynak bolluğuna rağmen bu kaynağı işleyecek insan sayısı azdı. Bu yüzden ücret seviyesi Avrupa’ya nazaran yüksekti. İnsan sayısı azlığı, başka bir anlatımla emek kıtlığı ABD için önemli bir sorundu.

ABD, bu sorunu çözmek için kendisine iki yol çizmiştir. Avrupa gibi feodal üretim biçimi geçmişine sahip olmaksızın kapitalist tarım yapmaya çalışan Kuzey Amerikalılar, emek kıtlığını gidermek için a) -özellikle güney kesim- Afrika’dan köle getirdiler, b) emek sakıngan tarım mekanizasyonu geliştirdiler ve makineler ürettiler.¹⁹¹

Makineleşme olgusu yalnızca kendisi tarım sektöründe göstermemiştir. Farklı iş alanlarında da (örn. marangozluk, tekstil, silah sanayi) takım tezgahları kullanılmaktadır. Parçalarının değiştirilir kılınmasıyla makine olarak takım tezgahlarının yapımı ve taşınması kolaylaşmıştır. Takım tezgahlarıyla seri üretimin

¹⁸⁸ Türkcan, *Dünyada ve Türkiye’de...*, s. 172.

¹⁸⁹ a.k.

¹⁹⁰ a.k., s. 162-179.

¹⁹¹ Hobsbawm, *a.g.k.*, s. 208, 213.

yolu açılmıştır. ABD'deki ağaç bolluğu, makineleşme yolunda takım tezgahlarını bu kadar öne çıkartmıştır.

Örneğin, iş alanlarından silah sanayine bir göz atılırsa, federal devlet yapılanma çalışmalarının ilk dönemlerinde, Kuzey Amerika'da devlet mekanizması tam bir yetkinliğe ulaşmadığından güvenliği sağlayacak kolluk hizmeti örgütlenmesi ortaya çıkmamıştı. Herkes kendi güvenliğini, kendisi sağlamaya çalışıyordu. Durum böyle olunca bireysel silah ihtiyacı baş gösterdi ve silah yapımı hız kazandı. İlerleyen zaman içerisinde silah yapımını zanaatkarlıktan çıkaran ve silahları üreten makineler icat edildi. Daha sonraları bu makineler, bir fabrika çatısı altında bir araraya getirilecek ve mekanizasyona dayalı üretim süreci bir ölçekte rahatlıkla kontrol edilebilecektir.¹⁹² Nitekim dünyanın ilk silah fabrikası, ABD'de kurulmuştur. Albay olan Samuel Colt, ucuz standart parçaların montajıyla ortaya çıkan ilk revolver (toplu) tabancanın tasarımcısı ve patent sahibidir (1835). Burada belirtilen ama vurgulanması gereken bir nokta vardır. O da bir sistem kurucusu olarak Colt'un, - Ford'tan çok önce- bant üretimi kullanan ilk kişi olduğu kabul edilmektedir.¹⁹³

Emek kıtlığını aşmak için geliştirilen mekanizasyon sistemleri, metalurji alanında daha fazla bilgi ve malzeme ediniminden sonra zamanla ahşaba dayalı olmaktan çıkmaya başlamış; metal, mekanizasyonun ana maddesi olmuştur.

Değiştirebilir parçalara dayalı makineleşmeyle ABD'de kitlesel talebi karşılayabilecek ölçüde arz esnekliği sağlanmıştır. Böylelikle talep uyuracak biçimde arzın ortaya çıkışı da söz konusudur.¹⁹⁴ 19. yüzyılın sonlarında mühendis Frederick Taylor kitle üretimini paradigma haline getirmiş ve kitsel üretim akımı kısaca Taylorizm diye anılmaya başlanmıştır.

Kar elde etmeyi amaçlayan bir firmada en doğru örgütlenme modelini arayan Taylor, kendisinden önce geliştirilen değiştirilebilir standart parçalara dayalı daktilo,

¹⁹² Hobsbawm, *a.g.k.*, s. 60, 61.

¹⁹³ Türkcan, *Dünyada ve Türkiye'de...*, s. 169.

¹⁹⁴ Hobsbawm, *a.g.k.*, s. 355.

hesap makinesi, saat, bisiklet gibi takım tezgahı örneklerini incelemiştir. Bu makinelerin oluşum mantığını hem makinelerin yapımında ve fabrika yapılanması içinde bu makinelerin konuşlandırılmasında hem de işgücünün yönlendirilmesinde kullanmıştır.¹⁹⁵ Mühendis olarak ölçme ve kontrol etmeye dayalı veriler üzerinden bilimsel bir örgüt sistemini kurmaya çalışmıştır. İşçilerin çalışmasını zaman ve hareket bağlamında ayrıntılı biçimde gözlemleyen Taylor, işçileri makinelere bağımlı kılan bir işleyiş düzeni içinde verimliliği artırmak için uğraş vermiştir. Çeşitli ilkeler tespit etmiştir. Bilimsel işletmenin ilkeleri olarak kabul edilen bu ilkeler aslında, mekanizasyon ilkeleri olarak değerlendirilebilir.¹⁹⁶

Dikmen'e göre Taylorizm, tarihin farklı dönemlerinde görülen standardizasyonun modern dönemle anlam yüklenip yoğunlaşarak devam ettiği yolun ulaştığı en yetkin biçimlerindendir.¹⁹⁷ Dikmen, standartlaşma serüveninin, üç basamakta gerçekleştiğini belirtmektedir. Bunlar, aklın, zamanın ve mekanın standardizasyonudur. Bunlar kısaca değinilirse, aklın standardizasyonu, insan-doğa ikiliğinin yaratılmasını ve insanın, kendini bir özne olarak doğaya hükmeder biçimde görmesini anlatmaktadır.¹⁹⁸ Zamanın standardizasyonu, sürekli kendi kendini tekrarlayan otomatik bir işleyişe sahip ve her parçası birbirine eşit olan zaman dilimleri üreten saatin icadıyla ilgilidir. İnsan, saatle, doğanın zamanının ve doğal yaşamın ritminden farklı bir zamanı yaratmıştır. Bu zaman, hız kavramıyla bütünleştirilerek iktidar aygıtına dönüştürülmüştür.¹⁹⁹ Üçüncü aşama ise perspektif düşüncesinin oluşmasıyla ortaya çıkmaktadır. “Perspektif, ölçülü büyüklükler çerçevesinde resmetme kurallarını koyan bir standart olarak insan hayatına girmiştir.” Perspektifle, insanların yaşamları biçimlendirilmeye başlanmıştır. En

¹⁹⁵ Türkcan, *Dünyada ve Türkiye’de...*, s. 178.

¹⁹⁶ Michel Aglietta, *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*, (Çev. David Fernbach), New Edition, NLB, London 1979, s. 113.

¹⁹⁷ Ahmet Alpay Dikmen, “Standart Üründen Marka Standardizasyonuna”, *Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar*, Ahmet Haşim Köse, Fikret Şenses ve Erinç Yeldan (Der.), İletişim, 3. Baskı, İstanbul 2004, s. 520-537.

¹⁹⁸ Dikmen, “*Standart Üründen Marka...*”, s. 520, 521.

¹⁹⁹ *a.k.*, s. 521, 522.

somut örnekleri de Sanayi Devrimi sonrası işyerleri/fabrikalar temelinde mekanın, üretimi verimli kılmak üzere düzenlenmesinde gösterir.²⁰⁰ Zamanın ve mekanın standardizasyonunun sonucunda modern çalışma yaşamına ait ürün ve emek standardizasyonuna varılmaktadır. Bu iki standardizasyonu, tarihte bir dönüm noktası olan Taylorizm, kucaklamaktadır.

Gelişkin bir montaj hattı uygulamasıyla Taylorizmi ayağa kaldıran ve egemen kılan ise Ford firmasının sahibi Henry Ford'tur. Bir üretim tipi olan Fordizm'le üretimde, yeni bir döneme geçilmiştir. Önceden de belirtildiği gibi montaj hattı Ford'tan önce de geçerliydi ancak Ford'un montaj hattı kendinden öncekilerden farklı ayırıcı özelliklere sahiptir. Bu ayırıcı özelliklerle, otomobil üretiminde ve daha sonraları başka üretim alanlarında da yeni bir sayfa açılabilmiş ve öncü olunmuştur. Aydınlanma için kullanılan elektrik enerjisinin, motor gücü olarak kullanımı ayırıcı özelliklerden bir tanesidir. Ford fabrikasında, montaj hattı elektrik motorlarıyla çalışan takım tezgahlarıyla ilişkilendirilmiştir. Bu şekilde makinelerle yürüyen bant istenilen yerlere yerleştirilebilmekte, işveren açısından mekanın kullanımı kolaylaşmaktadır.²⁰¹ Diğer önemli ayırıcı özellik, üretim örgütlenmesine ilişkin geliştirdiği yöntemdir. İleriki bölümlerde daha ayrıntılı olarak anlatılacak olan bu yöntemle, fabrika yapılanmasında hem üretim araçları hem de işçiler kar amacı doğrultusunda yönlendirilmektedir. Makinelere bağımlı kılınan ve vasıfsızlaşan işçiler, planlanmış bir işbölümü düzeni içinde caydırıcı güdüleme araçlarıyla sıkı kontrol altında çalıştırılmaktadır.²⁰²

Ford fabrikasına kadar manifaktür tarzda atölyelerde buharlı ve elektrikli otomobiller üretilmekteydi. 1914'te ABD'de 300 otomobil üreticisi ve 971 yedek parça üreticisi varken İngiltere'de 238 firma bulunmaktaydı.²⁰³ Ford firması ise

²⁰⁰ Dikmen, "Standart Üründen Marka...", s. 522-524.

²⁰¹ Türkcan, *Dünyada ve Türkiye'de...*, s. 179.

²⁰² Richard Sennett, *Karakter Aşınması: Yeni Kapitalizmde İşin Kişilik Üzerine Etkileri*, (Çev. Barış Yıldırım), Ayrıntı, 3. Baskı, İstanbul 2008, s. 41, 42.

²⁰³ Türkcan, *Dünyada ve Türkiye'de...*, s. 178.

Taylorist örgütlenme ilkelerini montaj hattıyla birleştirerek standart kitle üretimini gerçekleştirebilmişti. 1908 yılında kitle üretiminin ilk meyvesi olan ‘T’ modeli ortaya çıkmıştır. Taylorist yöntemle nispeten düşük maliyetle üretilen ‘T’ modeli, diğer firmaların ürünlerine göre daha fazla sayıdaydı, daha güvenilir ve daha ucuzdu. Ford, daha sonraki yıllarda da ‘T’ modelini üretmeye devam etmiş ve bu modelin fiyatı giderek düşmüş, pazar payının çoğunluğunu ele geçirmiştir.²⁰⁴

3. Kapitalist Üretim Örgütlenmesi/Yönetimi

Teknolojiyi ve verimlilik kavramının ortaya çıkışında işbölümü, uzmanlaşma, mekanizasyon ve fabrikalaşma olguları önemlidir. Teknik gelişim, üretim ve yönetim sürecinin ilerlemesinde ön plandaki itici güç olmuştur. Pazarın genişlemesi, ulusal ve uluslararası ölçekte var olmaya başlamasının da bu süreçte etkisi yadsınamaz.²⁰⁵ Ancak yalnızca bu sebeplerle mekanik bir iktisadi belirlenimcilikle kapitalizmin ve kapitalizmle beraber teknoloji ile verimliliğin ortaya çıktığını söylemek eksiklik olur. Bu gelişmelere dayalı süreklilik, mülkiyet ilişkilerinde, başka bir deyişle üretim ilişkilerinde yaşanan kopuşla bütünleştirilmelidir. Kapitalist öncesi üretim biçimlerinde de var olan artı emeğin, tarımdan başlayarak nasıl bir üretim güçleri-üretim ilişkileri düzeninden geçerek artı değere dönüştüğü ve rekabetçi, yayılmacı kapitalizmin itkisi olan sermaye birikimini devamlı olarak artırma güdüsüne hizmet eder hale geldiğinin irdelenmesi gerekmektedir.²⁰⁶ Tarihsel materyalist bakış açısıyla kapitalizm, varoluşun maddi koşullarını yaratan üretimin (yeniden) toplumsal

²⁰⁴ Türkcan, *Dünyada ve Türkiye’de...*, s. 179.

²⁰⁵ Pazarın genişlemesi kapitalizmin gelişimine olanak sağlasa bile pazar, kapitalizmle bir zorunluluk haline gelmiştir. Belli bir tarihten itibaren üreticiler kendilerini yeniden üretmek için ihtiyaç duydukları araçlara pazar dışında erişemez hale gelmiştir. Bu zorunluluk da yalnızca ticaretle sınırlı değildir; aksine ilk olarak tarımsal üretimde kendisini göstermiştir. Wood, *Kapitalizm Demokrasiye Karşı*, s. 146.

²⁰⁶ Bu konuya ilişkin ayrıntılı tartışma için bakınız: Wood, *Kapitalizm Demokrasiye Karşı*, s. 133-178.; Robert Brenner, “The Origins of Capitalist Development: A Critique of Neo-Smithian Marxism”, *New Left Review*, S. 104, (1977), s. 25-92.; Robert Brenner, “Bourgeois Revolution and Transition to Capitalism”, *The First Modern Society*, A.L Beier, D. Cannadine ve J.M. Rosenheim (Ed.), Cambridge 1989, s. 271-304.

örgütlenmesinin incelenmesiyle en gerçekçi biçimde çözümlenebilir.²⁰⁷ Bir açıdan enerji ve zaman bağlamında sarfedilen çabayı azaltmaya ilintilenen teknoloji ve verimlilik, kapitalizmde başka bir içeriğe bürünmüştür. Maddi üretim için işgücü saatinin azaltılmasından çok kapitalizmde istenen bir sınıf olarak çalışanların artı işgücü saatini artırmaktır. Makineleşme gibi emek üretkenliğini artıran her bir teknolojik ilerleme malların fiyatlarını düşürerek ve işçinin çalışma günü içinde kendisi için çalıştığı kısmı azaltarak, sermayedara karşılık almadan verdiği diğer kısmı uzatarak artı değeri artırmaktadır.²⁰⁸

Teknoloji tarihini, -modern dönemde- üretim örgütlenmesinin yani verimliliğin tarihi olarak okumak mümkündür. Tarımdaki ve ticaretteki gelişmelerle, sonradan bunlara sanayi alanındaki üretim örgütlenmesinin ve makineleşmenin eklenmesiyle elde edilen sermaye birikimi, doğa bilimlerindeki ve teknolojiadaki ilerlemeleri teşvik etmiştir.²⁰⁹ Kapitalizmin yerleşiklik kazandığı zamana kadar doğa bilimlerindeki gelişmeler mucitlere bağımlı, kendiliğinden, istikrarsız bir biçimde ortaya çıkmaktaydı. Günlük ve toplumsal ihtiyaçları karşılama, merak gibi etkenler dolayısıyla icatlar yapılmaktaydı; sosyoekonomik yapı ya da üretim sistemi gibi üst düzey sistemlerle doğrudan bir nedensellik bağı söz konusu değildi. Kapitalist değerlenmenin (*valorization*) toplumsal bir gerçeklik haline gelmesi ve sermaye birikiminin başat itici güç olmasıyla doğa bilimlerindeki -hatta 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren sosyal bilimler- ve teknolojiadaki ilerlemelerin nedeni büyük oranla kapitalist üretim biçimi olmuştur.²¹⁰ Bilim-teknoloji ile üretim arasındaki sıkı ilişki, öncelikle üretim araçlarını belirlemiş, sonradan üretim ilişkilerinin ve/veya daha geniş çapta toplumsal ilişkileri belirlemiştir.

²⁰⁷ Wood, *Kapitalizm Demokrasiye Karşı*, s. 133.

²⁰⁸ *a.k.*, s. 154.

²⁰⁹ Dobb, *a.g.k.*, s. 199.

²¹⁰ Jürgen Habermas, *‘İdeoloji’ Olarak Teknik ve Bilim*, (Çev. Mustafa Tüzel), Yapı Kredi Yayınları, 5. Baskı, İstanbul 2004, s. 49.

Sermaye birikimi arttıkça, kapitalistin üretimi geliştirmeye yönelik yatırıma para ayırması mümkün olmuştur. Üretimi geliştirmek ve genişletmek, sermaye birikimini, yatırılabılır artığı artırmakla mümkündür.²¹¹ Yatırıma ilişkin atılımlar da sermaye birikimini artırarak karşılıklı etkileşimi güçlendirmektedir. Yatırım, demiryolu gibi alt yapıya ve ilişkilerine (örneğin, demir-çelik sanayi) ilişkin kaynak aktarımlarını kapsadığı gibi üretim/sermaye mallarının yapımını da kapsamaktadır. Yatırımların başarıyla gerçekleştirilmesinde de teknolojik ilerlemeler hayati öneme sahiptir. Böylece sermaye, yatırım ve teknoloji arasında sıkı bağlar kurulmaktadır.

Makineleşme ve fabrika sisteminin ortaya çıkmasında fizik ve mekanik bilimlerinin gelişimi önemli rol oynamıştır. Fiziğin çeşitli dallarındaki gelişmeler, makine mühendisliğinin ortaya koyduğu kurallar ve çizim teknikleri ile uygulamalı matematik, içten patlamalı motorların ve elektrik sektörünün doğumunu sağlamıştır. Fizik ve mekanik bilimler, Sanayi Devrimi'nin teknolojik çerçevesini oluşturan mekanik icatları ve buhar enerjisi ile türevlerini içererek modern üretim yapısını belirlemiştir.²¹² Bu gelişmeler zemininde, makineleşme, otomasyon ve fabrikalaşma kolaylıkla yükselebilmıştır. Bu sistemle de daha az emekle, daha çok ve çeşitli iş yapılabilir duruma gelmiştir. Buna karşılık üretimi geliştirmek amacıyla teknoloji üretimi ön plana çıkmaya başlamıştır. Fabrika sisteminin ortaya çıkışıyla teknoloji üretimi örgütlü ve sistematik hale gelmiştir. Doğa bilimleri/uygulamalı bilimler ile mühendisliğin yeni dallarının ortaya çıkışında ve bu yeni dalların eski disiplinlerle birlikte gelişmesinde iktisadi ilerlemeler etkili olmuştur.²¹³

Üretici güçlerin, bir artık yaratacak ölçüde gelişmesi ve entelektüel faaliyeti olanaklı kılmasıyla uygulamalı bilimlerde ilerleme gözlenmiştir. “Bu durumda, toplumun üretici güçleri, bazı kimseleri, doğrudan üretim faaliyetlerinden ayırıp belli bir artığı tüketmelerine yani bu kimselerin kendi yaşamları için herhangi bir iktisadi

²¹¹ Türkcan, *Teknolojinin Ekonomi Politikası*, s. 116.

²¹² a.k., s. 120, 121.

²¹³ a.k., s. 116, 117.

faaliyete doğrudan katılmalarına gerek bırakmayacak ölçüde gelişmiş olmalıdır.”²¹⁴ Böyle olunca tarih boyunca toplumlarda din, kültür, eğitim, bilim gibi genellikle doğrudan iktisadi alanla bağlantısı olmayan alanlarla ilgili kesimler belirmiştir. Kapitalizmde de bu geçerlidir. Burjuvazinin egemen hale gelmesiyle eğitim ve bilime önceki dönemlerden daha çok önem verilmiş ve bunlar geniş bir toplumsal tabana yayılmaya çalışılmıştır.²¹⁵ Üniversitelerin ve bilim insanlarının sayısında artış gözlenmiştir. Sermaye birikiminin sağlanmasıyla bilim insanları, edinilen bilgi birikimini artırmak ve geliştirmek için toplumdan fon talep etmeye başlamışlardır. Sermayedar kesim ve devlet de belli bir olgunluğa erişildikten sonra bu fon taleplerine olumlu karşılık vermiş ve kendileri fon oluşturmuşlardır. Çünkü bu fona aktarılan para, onlar açısından bir nevi zorunlu yatırım harcamasıdır. Bu fonlar aracılığıyla kar hadleri yükselecek, yeni birikimler, pazarlar ortaya çıkacaktır.²¹⁶ Kaz gelecek yerden, tavuk esirgenmemeliydi. Burjuvaziyle bilim kurumları ve insanları arasında bu tür bir organik bir bağ kurulduktan sonra bilim, sermayenin hizmetine girmiş, bilim insanları ücretli emek gücü haline dönüşmüştür.

19. yüzyılın sonlarından itibaren kapitalizmin gelişme eğilimi, tekniğin bilimselleştirilmesiyle sermaye birikiminin artırılmasıdır. Teknik ilerlemelerle, emeğin üretkenliği artırılmıştır. Sanayiye ait araştırmalarla bilim, teknik ve değerlendirme tek bir sistem içinde birleşmişlerdir. Sanayinin ve özellikle de devletin askeri alandaki bilimsel ve teknik gelişmeye yönelik yatırımlarıyla süreç hızlanmış, daha sonra burada edinilen bilgiler farklı sivil mallar üretimine aktarılmıştır. Böylece, bilim ve teknik, birinci üretici güç konumuna gelmiştir.²¹⁷ Bundan sonra sermaye birikiminin özü olan artı değer çekmenin niteliğinde değişim yaşanmıştır. Kol emeği üzerinden edinilen artı değere ek olarak kafa emeği üzerinden artı değer çekme ön plana çıkmıştır.

²¹⁴ Türkcan, *Teknolojinin Ekonomi Politikası*, s. 118.

²¹⁵ Wallerstein, *a.g.k.*, s. 71, 72.

²¹⁶ Türkcan, *Teknolojinin Ekonomi Politikası*, s. 118.

²¹⁷ Habermas, *‘İdeoloji’ Olarak Teknik...*, s. 53.

Teknoloji, yaygın bir şekilde üretim araçları ve makinelerin gelişmişlik düzeyi olarak algılanmaktadır. Üretim üzerinden varlık kazandırılmaya çalışan teknolojinin bu tanımı, aslında emeğin ortaya çıkardığı üretimin bir parçasına işaret etmektedir. Bunlar hammadde ve araç-gereçten ibaret üretimin nesnel koşullarıdır. Oysa üretimi, başka bir bakış açısıyla da emek sürecini belirleyen önemli bir unsur daha vardır. O da, amaca yönelik insan eylemi, yani emektir. Teknoloji, üretimi gerçekleştirmek için tüm bilgi ve becerisiyle emeğin, üretim araçları etrafında örgütleniş biçimini de kapsayacak şekilde düşünülmelidir.²¹⁸ Teknoloji ve onun kontrol edici, piyasaya endeksli birikimci aklı, değişen tarihsel koşullarda Taylorist-Fordist üretim örgütlenmesi tipinden, davranışçı ve yönetime katılımcı tipe, oradan toplam kaliteci, sıfır stokçu, performansa dayalı ve esnek (örgütlenme) tip(in)e uzanmasını bilir.

Daha az zaman, enerji, insan, israf ve daha çok kar, birikim, fayda ve hız vb. dürtülerle örülmüş aklı taşıyan verimlilik ve teknoloji, mevcut sosyoekonomik düzeni yansıtmaktadır. Bu anlamda evrensel, nesnel ve tarihsiz değildir. Bu özellikleri itibarıyla da eleştiriye maruz kalmaktadırlar.²¹⁹

Kapitalizmle, insanın yaratıcılığı emek süreci içerisinde kendine yer bulamamaya başlamıştır. Çünkü kapitalizmde amaç, kullanım değerleri üretmekten çok piyasa için değişim değeri üretmek olmuştur. Üretim, sermaye birikiminin nüvesi artı değer elde etmek için yapılmaya başlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda sermaye, en fazla artı değeri ortaya çıkarmak için emek sürecini dönüştürür. Mekanizasyonun olmadığı dönemlerde, yalnızca işçinin işi yapış yöntemlerini, hızını, becerilerini ve bilgisini kullanma biçimini kontrol ederek, makineleşmeyle birlikte de yaptığı makinelere bağımlı olarak işçileri çalıştırarak daha fazla artı değeri çekmeye çalışmaktadır. Buna kısaca iş örgütlenmesinde işin yoğunluğunu artırmak

²¹⁸ Hacer Ansal, “Önsöz: ‘Alternatif Teknoloji’ ve Son Teknolojik Gelişmeler”, David Dickson, *Alternatif Teknoloji: Teknik Değişimin Politik Boyutları*, (Çev. Nezih Erdoğan), Ayrıntı, İstanbul 1992, s. 12.

²¹⁹ Ahmet Alpay Dikmen, “Teknolojiyi Ararken...”, *Mülkiye*, C. 25 S. 230, (2001), s. 153-166.

da denmektedir. Zaman içerisinde kullanılan üretim araçları geliştirilmekte ve üretim örgütlenme yöntemleri koşullara göre değişim göstermektedir.

Sermaye birikimi güdüsüyle üretim örgütlenme yöntemleri gelişmektedir. Taylorizm, kapitalist modern örgütlenme yöntemlerinin miladı olarak kabul edilmektedir. İşbölümü, her işin en kısa sürede en doğru şekilde yapıldığının hesaplanarak işin parçalara ayrılması ve basitleştirilmesi, emeğin vasıfsızlaştırılması, kafa-kol emeği ayrımının yapılması yani işçinin zihinsel faaliyetlerden alıkonulması, makineleşme ve işçilerin makinelerin işleyişine göre çalışması, işçilerin makinelere bağımlı kılınması, katı bir hiyerarşi düzeni kurularak işyerindeki ilişkilerin biçimselleştirilmesi, hiyerarşiyile birlikte sendikalaşma engellenerek işçiler arasında birlikteliğin (*cooperation*) ve işçi-işveren ilişkilerinde çatışmanın önlenmesi gibi kontrol teknikleriyle Taylorizm,²²⁰ hem iş hayatında hem de akademik yazında bilimsel ve verimli (*efficient*) işletme/işletim (*management*) yöntemi olarak baskın şekilde kabul görmüştür.

Taylorizm, Henry Ford'un montaj hattıyla daha hızlı ve kolay şekilde mekanize olmuştur.²²¹ Fordist üretim yöntemiyle kapitalizmde standart kitle üretimi yaygın hale gelmiştir. Kitle üretimi de tüketimini oluşturmuştur. Tüketim ayağı olmayan üretimin bir mantığı yoktur. Kapitalizm tarihinde, tüketim toplumu dönemine gelinmiştir. Bu dönemde sanayi malları çeşitlenmiş ve sayısı çoğalmış, çoğaldıkça fiyatları düşmüş, buna ek olarak satın alınabilmesi için ücretler yükseltilmiş ve kapitalizmin altın çağı olarak addedilen refah devleti düzeni kurulmuştur.²²²

²²⁰ Taylor, Frederick Winslow, "The Principles of Scientific Management", *Scientific Management*, Harper & Brothers Publishers, New York 1947, s. 9-11, 36-39, 53-57, 70, 129...

²²¹ Montaj hattı deyince akla ilk olarak Henry Ford gelmektedir. Ancak montaj hattının mucidi Ford değildir. Bir montaj hattı aracılığıyla standart parçaların birleştirilmesine dayalı sistemli üretimi ilk gerçekleştiren ABD'li Samuel Colt'tur. Eski bir albay olan Colt, bant üretimine dayalı olarak ilk rovelver (toplu) tabancayı üreten ve bunun patent hakkını alan (1835) kişidir. Türkcan, *Dünyada ve Türkiye'de...*, s. 169.

²²² Ahmet Alpay Dikmen, "Küresel Üretim, Moda Ekonomileri ve Yeni Dünya Hiyerarşisi", *Toplum ve Bilim*, S. 86, (2000), s. 291, 292.

1929 krizinden sonra da Keynesyen iktisat siyasetinin ışığında devlet, piyasa müdahale etmeye başlamıştır. Üretim, dolaşım, bölüşüm ve tüketimde devletten etkin olarak, piyasa ekonomisini düzenlemesi beklenmiştir. Devlet, ayrıca toplumsal düzenin sağlanması, üretim ve tüketimin sağlıklı işleyebilmesi için işçi-işveren arasındaki ilişkileri düzenlemiş, iki kesim arasında denge kurmaya çalışmıştır. Kapitalizmin tarihsel koşulları ve çalışanların örgütlü mücadelesi sonucunda işçiler, güvenceli istihdama ve görece yüksek sosyal güvenlik getirilerine sahip olmuştur.

1970'lere kadar Fordist üretim yöntemi, kapitalizmi taşımayı bilmiştir. 1930'larda başlayan II. Dünya Savaşı sonrası hız kazanan bu yöntem, zaman içerisinde sınırlarına ulaşmıştır. İşbölümü, iş basitleştirme ile birlikte mekanizasyon, üretimin hızını ve sayısını artırmakla işletmeciye fayda sağlamakla beraber, işlerin küçük parçalara ayrılması ve sonrasında bütünlüğünün sağlanması çabası maliyetleri de artırmaktadır. Ölçek ekonomilerinde ayrıca makine sistemi, sabit olduğu için fabrika düzenini değiştirmek kolay değildir.²²³ Kar eder pozisyonu devam ettirmek için yatırım yapmak gereklidir. Ancak, fabrika düzeni içerisinde yer alan devasa, komplike makineleri üretmek ve değiştirmek ya da yerinden etmek maliyetlidir. Piyasa genişlemesinin yarattığı dayatma, bu maliyetlerin taşınamaz hale gelmesine sebep olmaktadır.²²⁴ Ayrıca işin parçalara ayrılması üretimde zaman kaybına yol açmakta ve işçinin ürünü tanımaması, sahip çıkmaması söz konusu olmaktadır. Motivasyon eksikliği göze çarpmaktadır. Bunların yanı sıra makineye bağımlı, vasıfsız çalışma koşulları işçi üzerinde fiziksel ve ruhsal zorlamaları beraberinde getirmektedir.²²⁵

1970'lerde kar hadlerinin düşmesi, sermayenin aşırı birikmesi ve emek sürecinde getiri-götürü ilişkisinin sermayedar açısından maliyetli olmaya başlamasından sonra kapitalist düzende, bir kez daha krizle karşı karşıya

²²³ Onur Ender Aslan, *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe*, TODAİE, Ankara 2005, s. 55.; Dikmen, "Küresel Üretim, Moda...", s. 292.

²²⁴ Aglietta, *a.g.k.*, s. 119.

²²⁵ *a.k.*, s. 120-122.

kalınmıştır.²²⁶ Kriz ile emek sürecindeki tıkanmayı aşmak ve aynı zamanda yükselen örgütlü işçi direnişlerini kırmak için yeni stratejiler bulunmaya çalışılmıştır. Bu çaba sonucunda elektronik ve bilişim teknolojilerindeki ilerlemelerin belli bir olgunluğa erişmesinden faydalanılarak yatırım mallarının üretimi ucuzlamaya başlamış, devasa fabrika düzenleri terk edilerek üretim pratiği, işçi ücretleri başta olmak üzere üretim maliyetlerinin düşük olduğu başka dünya coğrafyalarına açılmış, emek süreci bakımından ise kısa vadede iş genişletme, iş zenginleştirme, yönetime katılma gibi çalışanın motivasyonunu artıran ve çalışanların tüm yaratıcılığını emen, boş zaman kavramını anlamsızlaştıran stratejiler geliştirilmiştir.²²⁷ Ancak 1970'lerin sonlarından itibaren bu stratejiler aşılarak esnek istihdam egemen kılınmıştır. Güvenceli ve sabit çalışma düzeni yerine güvencesiz ve kısa dönemli, geçici çalışma koşulları getirilmiştir. Vasıfsızlaştırma devam etmesine rağmen gelişen makine teknolojilerine bağımlı farklı özellikleri taşıyan nitelikli çalışan kategorileri yaratılmıştır. Kimi zaman da zanaatkarlık tipi işler son teknolojiyle uyumlaştırılarak kitle üretimi esnetilmiştir. İletişim teknolojilerindeki gelişmelerin katkısına ek olarak katılımcı yönetimi geliştiren toplam kalite ve sonrasında da performans yönetimi gibi yöntemlerle çalışan dostu görünüp çalışanların bilinci ele geçirilmekte, rıza üzerinden iktidar kurulmaktadır. Çalışana kulak verme, onun görüşlerini değerli bulma, işçi-işveren/yönetici ayrılığını reddetme gibi tavır ve tutumlarla çalışanların üretkenliği artırılarak verimli olmak amaçlanmaktadır.²²⁸ Kontrolün ve hiyerarşinin yumuşatılması olarak da değerlendirilen bu değişim, aslında aksine kontrolü, tüm üretim sürecine ve toplumsal yaşama yayarak dolaylı ama daha şiddetli hegemonik bir baskının oluşmasına yol açmıştır.²²⁹ Bunu destekleyici 'insan kaynakları' ya da 'insan sermayesi' yaklaşımlarıyla da yüzeysel daha doğrusu sahte değer verme

²²⁶ Arın, Tülay, "Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz I: Gelişmiş Kapitalizm", *11. Tez*, 2. Baskı, S. 1, 1986, s. 131, 132.

²²⁷ Dikmen, "Standart Üründen Marka...", s. 529-531.

²²⁸ Engin Yıldırım, "Türkiye'deki Toplam Kalite Yönetimi Uygulamalarının İşçiler ve Endüstri İlişkileri Üzerindeki Etkileri", *Toplum ve Bilim*, S. 86, (2000), s. 264-266.

²²⁹ Gamze Yücesan Özdemir, "Başkaldırı, Onay ya da Boyun Eğme?: Hegemonik Fabrika Rejiminde Mavi Yakalı İşçilerin Hikayesi", *Toplum ve Bilim*, S. 86, (2000), s. 242.; Sennett, *a.g.k.*, s. 10, 49.

söylemlerinin ötesinde, çalışanların tüm kapasitesi ya da varlığı yönetimin amaçları için harekete geçirilecek unsurlar olarak görülerek,²³⁰ insanın varlığı metalaştırılmıştır. Bu yöntemlerle işin kontrolü ve sorumluluğu da, işverenleri ve yöneticileri atlamadan, çalışanlara yüklenmiştir.²³¹ Ayrıca bu yeni yöntemlerle çalışanlar arasında rekabet ortamı yaratılmış, çalışanlar hırslandırılmış, birlik duygusu bertaraf edilerek bireyselleşme sağlanmıştır. Buna ek olarak kurum bazında, taşeronlaşma yaygınlaştırılmıştır. Ücretlendirmede ise performansa göre farklılaştırılmış ve kuralsızlaştırılmış ücret tercihi esas olmuştur.

Sonuç itibarıyla şu söylenebilir, teknoloji ve verimlilikle, üretim araçları geliştirilerek, üretici güçler yönlendirilip kontrol edilerek, arz fazlası yaratmayacak biçimde kaynaklar azami çıktı doğrultusunda kullanılarak katma-artı değerin artırılması amaçlanmaktadır. Tüm bu artı değer yaratma sürecinde geliştirilen tekniklerle, modellerle fayda-birikim-kar ençoklaştırılmaya çalışılmaktadır.

IV. TEKNOLOJİ İLE VERİMLİLİĞİN NİTELİĞİ

Teknolojik ilerlemeler ve verimlilik yolunda elde edilenlerin herkesin faydasına olduğu, genel çıkara hizmet ettiği kabul edilmektedir. Genel kanıya göre bunlar ideolojik değildir. Bunların sorgulanmadan kabullenilmesi ve desteklenilmesi gerekmektedir. Evrimci ya da görgül, nesnel ve evrenselci pozitivist bakış açısıyla hatta kimi Marksist düşünürlerce genel çıkara hizmet eden olarak görülen teknoloji ve verimliliğin, bu boyutu tartışılmalıdır. Bu iki kavram ya da olgu aracılığıyla edinilen bilgi, tamamıyla insanlık için bir kazanım, yeni bir bilgi olarak mı değerlendirilmeli yoksa kullanıma sokularak, pratiğe ilintilenerek yukarıda belirtilen yargıları taşıması itibarıyla öznel olarak mı değerlendirilmelidir?

Kapitalist ülkelerde, hem iktisadi hem de toplumsal gelişmenin itici gücü olarak teknolojiyi ve verimliliği görenler, bahsedilen genel kanıyı dile

²³⁰ Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge, Ankara 2005, s. 31.

²³¹ Meltem Kayıran Dikmen ve Ahmet Alpay Dikmen, “Her Derde Deva İksir: Toplam Kalite Yönetimi”, *Toplum ve Hekim*, TTB, C. 19 S. 3, s. 191, 192.

getirmektedirler. Kapitalizm içinde bu iki olguya, daha doğrusu bu iki olgunun ele alınış biçimine karşı çıkanlar, eleştirenler yok mudur, vardır tabii ki ama genel durum bu iki olgunun nesnel ve evrensel olduğudur. Eleştiriler, çoğunlukla kapitalist sistemi benimsemeyenlerden gelmektedir. Teknoloji ve verimlilik olguları, sosyalist sistem ve sosyalizm deneyimlerinde -özellikle Sovyet deneyiminde- tartışılmıştır. Sosyalizm deneyimlerinde, kapitalist sistemden farklı olarak iki olguyu değerlendirme çabaları söz konusudur. Bu çabalar sonucunda reddetme, kabul etme ya da uyarlama gibi öneriler masaya yatırılmıştır. Uygulamalar göstermiştir ki sosyalizm deneyimi, kapitalist uygulamalardan çok farklı bir yere varamamıştır.

Marksizm içinde teknoloji ve verimliliği ilişkin çeşitli değerlendirmeler yapılmıştır. Teknoloji konusunda Marx, konumlandırılmaya çalışılmıştır. Kimi Marksistler, verimlilik ve teknoloji gibi olgularda evrensellik varsayımını kabul etmektedir. Yerleşik tanım ve uygulamalarıyla bu iki olguyu, üretim güçleriyle ilişkilendirmekte ve verimlilik ile teknoloji alanındaki gelişmeleri olumlayarak, sosyalizm yolunda bir araç gibi görmektedir.²³² Bu kesim, üretim güçlerinin gelişimine öncelik vermekte; üretim ilişkileri ve sınıfı tarih ötesi bir teknolojik gelişim bağlamına oturtmaktadır.²³³ Marksist çözümlemenin böyle olduğunu düşünen bu kesime göre kapitalist dünyanın verimlilik ve teknoloji konusundaki ilerlemeleri, üretim sürecinin yönetiminde kullanılabilir ve üretim artışı sağlanabilir. Bu kesim, verimlilik ve teknolojiyi paylaşılacak, ürünü artıracak unsurlar olarak görmektedir. Ancak paylaşılacak ürünün artması ve devamında işveren olduğu kadar işçinin de kazanacağı savı zaten kapitalistlerin kullandıkları bir söylemdir.

Böyle düşünenler, her ne kadar teknolojiyi ve verimliliği bu şekilde önemserken bir yandan da kapitalizmde bunların, egemen sınıfın bir aracı olduğunu

²³² Colin Mooers, *Burjuva Avrupa'nın Kuruluşu*, (Çev. Bahadır Sina Şener), Dost, 2. Baskı, Ankara 2000, s. 35.

²³³ Wood, *Kapitalizm Demokrasiye Karşı*, s. 136.

ve burjuvaziyle işçi sınıfı arasındaki uçurumun yaratılmasında, sürdürülmesinde ve derinleştirilmesinde kullanıldığını ileri sürmektedirler.²³⁴

Burada iki olgunun, bir kez daha tekniğe indirgendiğini ve Marx'ın teknolojik determinizme düşürüldüğünü belirterek bu kesimi eleştirenler de bulunmaktadır. Bunlara göre Marx, yalnızca üretim araçları üzerinden teknolojiyi ele almaz. Üretici güçlerle birlikte üretim ilişkilerinin, başka bir anlatımla toplumsal ilişkilerin geliştiğini diyalektik bir şekilde açıklamaya çalışır. Marx, belli formüllerle, oranlarla üretimi, toplumsal ilişkileri çözümleyen birisi değildir.²³⁵ Marx'a göre üretim araçlarının gelişimi öncü bir rol oynayarak üretim ilişkilerini belirler. Ancak, bu belirlenim tek taraflı değildir. Üretim araçlarına dayalı olarak biçimlenen toplumsal ilişkilerin, toplumsal yapının belirlenimi bir anda olmaz ve belirlenimle zaman durmaz. Karşılıklı etkileşim söz konusudur. Üretim üzerinde yükselen toplumsal ilişkiler, yeri gelince emek gücü ve üretim araçlarından oluşan üretici güçlerin gelişimine zemin hazırlarlar.

Braverman'a göre Marx'ı determinist olarak görenler Marx'ın yazdıklarını doğru şekilde okumamaktadırlar. Pek çok kişi toplumsal bir biçim olarak sermaye ile teknik bir örgütlenme olarak kapitalist üretim biçimi arasındaki ilişkiyi kuramamaktadır. Marx'ta teknoloji, "kapitalizmin tarihsel ve analitik sınırları içinde, toplumsal ilişkileri basit bir şekilde üretmek yerine, sermaye tarafından temsil edilen toplumsal ilişkiler tarafından üretilir".²³⁶ "Bu bakış açısından Kapital'in ilk cildi, meta formunun nasıl, yeterli bir toplumsal ve teknolojik düzenleme içinde sermaye formuna doğru olgunlaştığı ve kendi varlığının koşulu olarak amansız birikime doğru sürüklenen sermayenin toplumsal formunun da nasıl teknolojiyi bütünüyle dönüştürdüğü hakkında kaleme alınmış muazzam bir deneme olarak görülebilir".²³⁷

²³⁴ Harry Braverman, *Emek ve Tekelci Sermaye: Yirminci Yüzyılda Çalışmanın Değersizleştirilmesi*, (Çev. Çiğdem Çıdamlı), Kalkedon, İstanbul 2008, s. 40.

²³⁵ Karl Marx, *Felsefenin Sefaleti*, (Çev. Ahmet Kardam), Sol Yayınları, Ankara 1999.

²³⁶ Braverman, *a.g.k.*, s. 51.

²³⁷ *a.k.*

Braverman, Marx'ın tarihsel ve diyalektik yönteminin göz ardı edilerek ya da anlaşılmayarak yapılan Marx yorumlarının, doğru olmadığının altını çizmektedir.

Bu kesim de teknoloji ve verimliliği önemsemektedir ancak bunun kullanım amacının gözlerden kaçırılmaması gerektiğini vurgulamaktadır. Kullanım amacı açısından evrensel bir durum söz konusu olmadığını, kapitalizm içerisinde konumlanan teknolojiyle sosyalizmde var olan teknolojinin farklı bir içeriğe sahip olduğunu düşünmektedir. Bu kesime göre teknoloji sadece üretim araçlarının gelişimine ilişkin bir olgu değildir; üretim ilişkilerinin kurulmasıyla da ilgili son derece önemli siyasi ve toplumsal bir olgudur.²³⁸ Teknoloji, kapitalist üretim biçimiyle şekillenir, gelişir ve üretim araçlarıyla birlikte ilişkiler ağı üzerine kurulu toplumsal yapıyı da belirler.²³⁹

Teknoloji konusunu, inceleyen önemli sosyalist düşünürlerden birisi olan Braverman, bilim ve teknolojiyi, toplumsal yaşam ve emek süreçlerinin dönüşümü için kaçınılmaz olarak görmektedir. Ayrıca bunların, insan ırkının ilerlemesi, en temel fiziksel ve diğer ihtiyaç biçimlerinden özgürleşmesi bakımından gerekli olduğunu düşünmektedir.²⁴⁰

Braverman, teknolojik ilerlemeleri emek hareketi bakımından değerlendirdiğinde, teknolojinin sağladığı hızlı üretkenlik artışının sermayedar kesimin yanında işçi sınıfının da kazanımlarını artırdığını, birikimden ücret olarak eskisine nazaran daha fazla kazandıklarını belirtmektedir. Ancak bu durum O'na göre, emek hareketini olumsuz etkilemektedir. Sendikalı işçi sınıfı devrimci güdülerini kaybetmeye başlamıştır. Üretim üzerindeki denetimi sermayedar ve yöneticilerden devralmak olan asıl mücadele odağını kaybederek üründen daha fazla pay alma pazarlığına girişmektedir.²⁴¹ Oysa verimlilikten pay alma isteği,

²³⁸ Mooers, *a.g.k.*, s. 33.

²³⁹ David Dickson, *Alternatif Teknoloji: Teknik Değişmenin Politik Boyutları*, (Çev, Nezih Erdoğan), Ayrıntı, İstanbul 1992, s. 28.

²⁴⁰ Braverman, *a.g.k.*, s. 40.

²⁴¹ *a.k.*, s. 43.

verimliliğin üzerinde yükseldiği artı değer çekme düzenini gözardı etmek demektir. “Verimlilik, paylaşılmaz; paylaşılsa verimlilik olmaz”.²⁴²

Ellen Meiksins Wood da teknoloji belirlenimci kapitalizm çözümlemelerini eleştirenlerdendir. Wood, üretim güçlerinin gelişimine, teknolojik ilerlemelere ve bunların temelinde yatan emek üretkenliğini artırarak artığa ulaşma çabalarını tarihin değişmez, evrensel yasası olarak kabul eden, üretim biçimlerinin ayırt edici özelliklerini, mülkiyet ilişkilerinde kendine özgü değişim yasalarını bulmayı düşün(e)meyen ve araştırmayan kesimin yanıldığını, tarihi ve kapitalizmi gerçekçi biçimde açıklayamadıklarını düşünmektedir. O’na göre dışsal bir etken olarak teknolojiyi, tarihin değişmez belirleyicisi olarak görmek, tarihten kaçmak demektir.²⁴³

A. Sovyet Deneyimi

Sovyetler deneyimine kısaca bakılırsa Sovyetler, mekanik bilimlere ve teknolojiye başından beri çok önem veren bir ülke olmuştur. Bunda kendi toplumsal yapısı etkilidir. Sovyet komünistleri, az sayıdaki sanayi merkezinin dışındaki çoğu bölgede teknolojinin, üretimin ve örgütlü, disiplinli emek süreçlerinin son derece zayıf kapitalist nitelikte olduğu bir ülkede devrim yapmışlardır.²⁴⁴ Sovyetler Birliği’nde, üretimin geliştirilemediği ve köylülüğü yerinden edecek toplumsal emeğin sistematik hale getirilemediği durumda sosyalist sistemi işletemeyeceği düşüncesi hakimdi. Bu durumda Sovyetler teknoloji, üretim sistemi ve örgütlü, disiplinli emek süreci bağlamında gelişmiş kapitalizme saygı duymaya ve kendisine örnek almaya başladı.²⁴⁵ Sovyetlerdeki yaygın eğilime göre Sovyetler Birliği, kapitalizmi yakalayacak ve onu aşarak sosyalizmin temellerini kuracaksa belli bir süre kapitalist üretim biçimini taklit etmelidir.

²⁴² Gaye Yılmaz, “Verimlilik Paylaşılmaz; Paylaşılsa Verimlilik Olmaz”, *Evrensel Kültür*, (Temmuz 2002), s. 56.

²⁴³ Wood, *Kapitalizm Demokrasiye Karşı*, s. 136-141.

²⁴⁴ Braverman, *a.g.k.*, s. 44.

²⁴⁵ *a.k.*

Lenin de, Taylor'un bilimsel işletmeciliğini, Sovyet sanayinde kullanmaya yönelik bir bakış açısıyla incelenmesi gerektiğini vurgulamıştı. Lenin, Taylor'un sisteminin, "tüm kapitalist ilerlemeler gibi rafine edilmiş zalim burjuva sömürsü ile çalışma sırasında gerçekleşen mekanik hareketlerin çözümlenmesi, gereksiz ve hantal hareketlerin ortadan kaldırılması, doğru çalışma yöntemlerinin inceden inceye belirlenmesi, en iyi muhasebe ve denetim biçimlerinin devreye sokulması vs. alanındaki bir dizi büyük bilimsel kazanımların bileşkesi" olduğunu belirtmişti. Devam ederek, "Sovyet Cumhuriyeti, bilimin ve teknolojinin bu alandaki kazanımları içinde değerli olan her ne varsa hepsini ne pahasına olursa olsun benimsemelidir. Sosyalizmi inşa etme olasılığı tam da Sovyet iktidarını ve Sovyet idari örgütlenmesini kapitalizmin son moda kazanımları ile birleştirmedeki başarımıza bağlıdır. Rusya'da Taylor sisteminin incelenmesini ve öğretilmesini örgütlemeli ve onu sistematik biçimde deneyip kendi amaçlarımıza uyarlamalıyız" demiştir.²⁴⁶

Braverman'a göre pratikte, Sovyet sanayileşmesi kapitalist üretim modelini taklit etmiştir. Sanayileşme ilerledikçe de geçici olması düşünülen bu model kalıcı olmuş ve Sovyetler Birliği, kapitalist ülkelerde var olanla yalnızca ayrıntıda farklılaşan bir emek organizasyonunun üzerine oturmuştur. Böyle olunca da kapitalizmin, Marx'ın olumladığı teknolojsi ile şiddetle karşı çıktığı emek örgütlenmesi/süreci görece kabul edilebilir şeyler haline gelmiştir.²⁴⁷ Bunlara ek olarak Braverman, reel sosyalizmin bir nevi reform çabasına dönüştüğünü ileri sürmüştür. O'na göre "kapitalizme karşı devrim, giderek yüksek bir üretkenliğe sahip kapitalist mekanizmanın belirli unsurlarını temizlemek, çalışma koşullarını iyileştirmek, fabrika örgütlenmesine resmi bir işçi denetimi yapısı eklemek ve

²⁴⁶ Vladimir İ. Lenin, "The Immediate Tasks of Government", *Collected Works*, C. 27, s. 259'dan aktaran Braverman, *a.g.k.*, s. 45.

²⁴⁷ Braverman, *a.g.k.*, s. 45, 53.

kapitalist birikim ile bölüşüm mekanizmalarının yerine sosyalist planlamayı koymak olarak algılanmaya başlanmıştı”.²⁴⁸

Kapitalist üretim biçimi ve emek süreci çalışan en önemli analistlerden Braverman’ın bu değerlendirmeleri son derece önemlidir. İçeriden gelen bu eleştirel ses, gerçekçidir ve sosyalizmin kurulmasındaki önemli zayıf noktalarından birisine ışık tutmaktadır. Sovyet deneyiminde, değişen tarihsel koşulların kapitalizmi alt edici Marksist çözümlemeleri yapılamamış, kapitalist üretim biçimini aşacak ve aynı zamanda yıkımını sağlayacak üretim örgütlenmesi geliştirilememiştir. Soğuk savaşın kızıştırdığı rekabetle asıl konunun gözden kaçması kolaylaşmış ve Ekim Devrimi yüzyılın sonunda başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Sovyet emek örgütlenmesi örnekleri incelendiğinde Sovyet deneyiminin, kapitalist ülke emek örgütlenmesi örneklerinden özü itibarıyla pek de farklı olmadığı görülmektedir.²⁴⁹ Sovyet yöneticileri ve akademisyenleri, işçilerin üretim araçlarına sahip olması, sağlık ve güvenlik uygulamaları ile planlama gibi noktalar açısından kapitalist üretim örgütlenmesinden farklı ve üstün olduklarını ileri sürmektedirler.²⁵⁰ Ancak, sanayi örgütlenmesinde kapitalist ülkelerin geliştirdiği yöntemlerin, teknolojinin her toplumsal formasyonda geçerli ve uygulanabilir olduğu düşüncesinin bu kesimlerin kafasında sağlam yer ettiği düşünülürse emek örgütlenmesinin nitelik olarak farklılığını savunmak güçleşmektedir.²⁵¹ Ayrıca sosyalizmin amacının, üretim güçlerinin gelişimini mükemmelleştirmek olarak belirlenmesi de nitelik farklılaşmasına engel olmuştur.²⁵² Bunda Sovyet düşünür ve akademisyenlerinin, kapitalist Batı’nın sosyal bilimlere ait akademik yazını sıkı bir

²⁴⁸ Braverman, *a.g.k.*, s. 45.

²⁴⁹ Burçak Özoğlu, “Sosyalist Emek Sürecini Nerede Aramalı?”, *Praksis*, C. 8, (2002), s. 176, 177.; Dickson, *a.g.k.*, s. 78, 79.

²⁵⁰ Georges Friedmann, *The Anatomy of Work: Labour, Leisure and the Implications of Automation*, Transaction Publishers, New Jersey 1992, s. xx.

²⁵¹ Paul Thompson, *The Nature of Work: An Introduction to Debates on The Labour Process*, Macmillan, London 1989, s. 60-62.

²⁵² Wood, *Kapitalizm Demokrasiye Karşı*, s. 173.

şekilde takip etmeleri ve buradan sıklıkla bilgi transfer etmesinin etkisi büyüktür.²⁵³ Kapitalizme ait kavramlarla kapitalizm içinden bakarak sosyalizmi, daha da genellenirse başka bir dünyayı kurmak güçleşmektedir; belki de olanaksızlaşmaktadır.²⁵⁴ Marcuse de benzeri biçimde, üretim araçlarındaki gelişmelerin, teknolojik ilerlemelerin kapitalizminden alınmasıyla kapitalizmin kendi bağrından çıkardığı rasyonelliğin de bunlarla beraber reel sosyalizme taşındığını ileri sürmüştür.²⁵⁵

Durum böyle olunca emek örgütlenmesi konusunda, kapitalist ülkelerde ortaya çıkarılan ve geliştirilen emek örgütlenmesi yöntemlerinin evrensel olduğu kanısı güçlenmiştir. Kapitalist üretim örgütlenmesinin Sovyetlere aktarılmasında taşıma kayışı, nesnel ve gözlemlenebilir olan teknolojidir. Aletler, makineler, fabrikalar ve benzer simgelerle teknoloji, sorgulamaya gerek duyulmaksızın baş tacı edilmekte; teknoloji determinizmi yapılmaktadır. Burada sosyal bilimlerdeki mevcut olanı, geçerli kabul edileni zorunlu olan, tartışmaksızın gerçek kabul eden eğilimin kendisini gösterdiği söylenebilir.

Teknoloji ve verimlilik konusunda ayırıcı olanın, üretim artışından daha çok üretim sürecini belirleme ve kontrol etme olduğu atlanmaktadır. Üretim araçlarını geliştirecek, kaynakların israf edilmeden kullanılmasını sağlayacak teknolojik ilerlemelerin sosyoekonomik yapı açısından sorgulanmaması durumu söz konusu olabilir. Ama bu tablonun, yalnızca bir boyutudur.

B. İki Olgunun Kısa Eleştirisi

Verimlilik ve teknolojiyle amaçlanan ya da ulaşılacak istenen değer, fayda, birikim, kar vb. içinde bulunan iktisadi ve toplumsal düzen tarafından anlamlandırılmaktadır; kendiliklerinden varlık kazanmaları söz konusu değildir.

²⁵³ Braverman, *a.g.k.*, s. 47.

²⁵⁴ Paul Baran, *Büyümenin Ekonomi Politikası*, (Çev. Ergin Günçe), May Yayınları, İstanbul 1974, s. 108-112.

²⁵⁵ Herbert Marcuse, *One-Dimensional Man: Study in the Ideology of Advanced Industrial Society*, Beacon Press, 9th Ed., Boston 1968, s. 22, 23.

Düzen tarafından verilen anlam bazen bütün çıplaklığıyla görülebilirken bazen de sezilmekte, hissedilmektedir. Düzenin düşünsel formu rasyonellikle de -düzene ait olması dolayısıyla araçsal rasyonellik de denebilir-, anlam genellikle farkında olunmadan sahiplenilmekte, içselleştirilmektedir. İnsanlar, bu rasyonellik çerçevesinde yapıları, ilişkileri değerlendirir olmaktadır. Bu anlamda evrensel, nesnel, faydalı, iyi gibi nötr ve/veya nötr olmayan yargıların, sahip olunan rasyonellikle ilişkilendirilmeyerek düşünülmesi eksikliklerdir, farkında olmadan normatif olmaktadır.

Teknoloji ve teknolojik ilerleme, Sanayi Devrimi ve modernleşme projesiyle kendinde olma özelliğini yitirmiştir. Üretimin geliştirilmesiyle bağdaştırılarak kapitalist üretimin bir parçası, hatta zamanla en önemli parçası haline gelmiştir. Birbirlerini karşılıklı belirlemeye başlamışlardır. Artık teknolojinin, içinde sosyoekonomik yapıdan ve ilişkilerden yalıtılarak ya da bunların dışında tutularak düşünülmesi olanaklı değildir.²⁵⁶ Teknolojiyi araca indirgeyerek ilişki kurmak da yeterli değildir. Teknoloji, üretimi, geliştirimi ve kullanımıyla araç olma vasfını aşmıştır. Teknoloji ve onun unsurları evrensel, nesnel, *apolitik* şeklindeki değerlendirmeler, gerçeği yansıtmamaktadır; bu artık günümüzde bir ‘sanayileşme ideolojisi’dir.²⁵⁷ Teknolojinin kendisi bizzat tarihseldir, toplumsaldır. Günümüzün toplumsal gerçekliği kapitalizm olduğuna göre, teknoloji de kapitalizme ait bir olgudur. Verimlilik kavramı için de aynı durum geçerlidir.²⁵⁸ Verimlilik, teknik bir konu değildir. Özü, -maddi araçları ve ilişkileriyle- ‘üretim’ olan bir olgu, belli tercihlere bağlı olup zamanı yüklenerek bir yer yurt sahibidir. Yersiz yurtsuz ve tarihsiz bir toplumsal olgudan bahsetmek gerçek dışıdır.

²⁵⁶ Dobb, *a.g.k.*, s. 21.

²⁵⁷ *a.k.*, s. 63-86.

²⁵⁸ Wallerstein’e göre kapitalizm bir açıdan kültürel bir değişimdir. Ve bu kültürel değişimin ana nedenlerinden biri de iktisadi verimliliklerdir. Wallerstein, *a.g.k.*, s. 70.

Bu gerçekliğe karşı çıkılır, eleştirilir ya da bu gerçeklik kabul edilir; bu bir siyasal tercihtir. Teknoloji ve verimlilik, yalnızca ‘saf’ iktisadi ya da yönetsel konular değildir.

V. RASYONELLİK

Verimliliği ve ‘yönetim’i kuşatan düşünsel üst yapıdan yani rasyonellikten bazen bahsedilir, bazen hiç dile getirilmeden diğer alt unsurlar, öncülü olmayan biçimde açıklanmaya başlanır. Rasyonellikten bahsedildiği zamanlarda da rasyonelliğin ne olduğu tam ve net olarak açıklanmaz. Zaten içselleştirilen olumlayıcı algılama ve tavırdan ötürü üzerine düşünme ve sorgulama ihtiyacı hissedilmez. İdeoloji, bilinci esir almıştır.²⁵⁹ Rasyonelliğe ilişkin açıklamalarda ortak bir tanıma varmak da pek mümkün değildir. Rasyonelliğe ilişkin tanımlayıcı değişik sözcükler-kavramlar farklı yaklaşımlarla dile getirilmektedir. Her bir yaklaşım, rasyonelliği başka bir yönden açıklamaya çalışmaktadır.

Rasyonelliğe ve bu rasyonellik içerisinde yer alan verimliliğe ilişkin kullanılan sözcükler, açıklamalar, yaklaşımlar vb. tabiri caizse bulanık bir havuz oluşturmaktadır. Bu havuz içerisinde yer alanlar ya birbirinden ilgisiz bir şekilde durmaktadır ya da iç içe geçmiş durumdadır. Bu ortamda önünü net olarak görmek ve yolunu tayin etmek biraz güçtür.

Burada yolunu bulmak için en çok tercih edilen yöntem, önceden var olan ve yerleşik hale gelen yolları (tanımları/açıklamaları) takip etmektir. Önceden çizilmiş yolda ilerlemek hem kafa karışıklığını-huzursuzluğu önlemekte hem de bu yolda hızla ilerleyerek bu yolu sağlamlaştırmaktadır.

Başka türünün olanaklı olamayacağı düşüncesiyle tek bir tanıma sığdırılmaya çalışılan ya da farklı tanımlarla ifade edilen rasyonelliğin, evrensel olduğu varsayılmaktadır.²⁶⁰ Dünyanın her yerinde bu rasyonelliğin geçerli olduğu ileri sürülmektedir. Bu sav, ‘aklın’ evrimci ve modernleşmeci bir yaklaşım

²⁵⁹ Raymond Geuss, *Eleştirel Teori*, (Çev. Ferda Keskin), Ayrıntı, İstanbul 2002, s. 25-38.

²⁶⁰ Wallerstein, *a.g.k.*, s. 68.

çerçevesinde değerlendirilmesinden kaynaklanmaktadır. Bu yaklaşım, bütün insanların eşit ölçüde rasyonel olduğunu belirtirken aynı zamanda çelişik bir biçimde Batı toplumunun diğer tüm toplumlardan saklı gerçekliği ortaya çıkardığı ve bu gerçekliğin nihai varış noktasını temsil ettiği düşüncesini de benimsemektedir.²⁶¹ Ayrıca evrensellik varsayımının yanı sıra bazıları da tarihi dikkate almaksızın bu rasyonelliğin her zaman geçerli olacağını düşünmektedir.

Bu evrensel ve tarihsiz rasyonellik anlayışı aslında kapitalizmin gelişiminin ilk aşamalarında ortaya çıkan doğa yasası felsefesine dayanmaktadır. Doğanın işleyişine ilişkin var olan yasaların toplumda da var olduğunu varsayan bu felsefeye göre insan doğasına özgü özelliklerin toplamından müteşekkil bir toplumsal düzen söz konusudur.²⁶² Emek harcayarak yarattığı değere sahip olmak, yani özel mülkiyet;²⁶³ sürekli kendini geliştirmek ve doğada olduğu gibi güçlü olanın ayakta kalması, yani rekabet aynı zamanda eşitsizlik, insan doğasının başlıca özellikleri olarak kabul edilmektedir. Bu özellikleri taşıyan insanlar da doğa düzenine atfen bir düzene, uyuma ulaşmaktadır.²⁶⁴

Tabii ki bu felsefe, zaman ilerledikçe metafizik boyutlarını pozitivist bilim anlayışıyla geride bırakmaya çalışmış ama idealist niteliğini günümüze kadar korumuştur. Bu konu, bilim felsefesinin temel konularından biridir ve burada ayrıntılı tartışmanın gereği yoktur ama kısaca bu konuya girilirse genel olarak idealist ve materyalist felsefe olarak ikiye ayrılacak düzlemde, doğa yasası

²⁶¹ Alain Caillé, *Faydacı Aklın Eleştirisi*, (Çev. Devrim Çetinkasap), İletişim, İstanbul 2007, s. 99, 100.

²⁶² Polanyi, *a.g.k.*, s. 171.

²⁶³ Doğal düzen ve doğal haklar savunusunun önemli temsilcilerinden Locke, emek sarfedilerek mülkiyete sahip olunacağını, başka bir ifadeyle de sahipsizliği anlatan ortak mülkiyetin emekle sahiplenilerek kişisel özel mülkiyet haline geleceğini 17. yüzyılın sonlarında güçlü bir biçimde dile getirerek yeni kapitalist modern dünyanın düşünsel ve maddi temellerinin oluşmasına katkıda bulunmuştur. Locke'a göre emek harcanarak değer yaratma, insanlık için bir ilerlemedir. Ayrıca Locke, mülkiyete dayalı değişim değerinin önemine dikkat çekmiştir. Ellen Meiksins Wood, *The Origin of Capitalism*, Verso, London 2002, s. 110-112.; Alaeddin Şenel, *Siyasal Düşünceler Tarihi*, Bilim ve Sanat, 6. Baskı, Ankara 1996, s. 338-340.

²⁶⁴ Kazgan, *a.g.k.*, s. 56, 57.

felsefesi, özü itibarıyla idealist tarafta yer almaktadır. Niceliksel olarak kurallara bağlanabilir pratik bilgiye ulaşmayı ve bu bilgilerin dünyanın her tarafında geçerli, nesnel doğru bilgiler olduğunu savunan pozitivizm, liberalizm tarafından sahiplenilmiştir. Pozitivizm, doğa ve sonrasında da topluma ilişkin bilgilerin artmasıyla metafiziğe karşı insan aklının savunulmaya başlandığı dönemin ürünüdür. Genel olarak görgülcülüğü benimseyerek materyalist tarafta durmasına rağmen insan aklına güven bazen pozitif doğru bilgilerin öncülü olarak görülüp aşırıya götürülerek ya da aklî sayılabilecek birtakım varsayımlar sorgulanmaksızın doğru kabul edilerek idealist tarafa geçiş yapmaktadır. Burada yer alan bilim insanları, kişisel duyuları ve mantıkları doğrultusunda bireylerin davranışlarına ve toplumsal ilişkilere ilişkin genel geçer, nesnel olduğu iddiasını içinde barındıran çıkarımlarda bulunmaktadır.²⁶⁵

Kapitalizm ve onun düşünsel yapıları, insana insan olma özelliği veren akıl (*reason*) araçsallaştırarak daha dar bir kapsamda değerlendirmektedir. Kapitalizm, üretim güçlerinin gelişimi açısından tarih sahnesinde bir ilerlemeyken bazı açılardan da gerici, statükocu yapıları barındırmaktadır. Aydınlanma Çağı ve modernleşmeyle insan akli yüceltilip metafizik öğeler geri plana itilmeye çalışılarak akıl, insanlığın tanımlayıcı ögesi yapılmışken bu akıl, daha sonra akıl yürütmeye (*rasyonalizasyon/rationalization*)²⁶⁶ ve fayda getirecek şekilde düşünmeye indirgenerek araçsallaştırılmış, yabancılaştırılarak hapsedilmiştir.²⁶⁷ Paul Tillich'e göre, zihnin gerçeği kavraması ve dönüştürmesi akılla olur. Akıl, insan zihninin bilişsel, estetik, pratik ve teknik işlevlerinde etkindir. Bu akıl, insan yaşamının eylemliliğini kapsamaktadır. Duygusal yaşam, tüm tutkular bu akıl dahilindedir.

²⁶⁵ Kazgan, *a.g.k.*, s. 56.;

²⁶⁶ Theodor W. Adorno, *Negative Dialectics*, (Çev. E. B. Ashton), Routledge, London 1990, s. 16.; Caillé, *a.g.k.*, s. 14.

²⁶⁷ Walter A. Weisskopf, *Yabancılaşma ve İktisat*, Oya Köymen (Yay. Haz.), Anahtar Kitaplar, İstanbul 1996, s. 33.

Marcuse'ye göre de akıl, insanları ve şeyleri kuşatan, özneliği ve nesnelliği kapsayan gerçeğe ilişkindir.²⁶⁸ Rasyonellik ise bağlamına göre anlam kazanandır.²⁶⁹

Ancak akıl, teknikleştirilip kapsamı daraltılarak, başka bir ifadeyle de teknik akıl haline getirilerek amaçlar uğruna araçların geliştirilmesi olarak akıl yürütme biçiminde değerlendirilir olmuştur.²⁷⁰ Bu araçsallaştırmada ya da teknikleştirmede hesaplama-ölçmeyle niceliğe vurgu yapan ve piyasa gerçekliğine bağlı olarak her şeyi azamileştirmeye çalışan iktisadi akıl öncü konumdadır.²⁷¹ Modern dönemde metafizikten sıyrılıp akla tutunarak özgürleşmeye çalışılırken, zaman içerisinde insan eliyle yeni modern durumlar ve Tanrılar yaratılarak, akıl ve insanlık tutsak edilmiştir.²⁷²

Eleştirel kuramcılardan Horkheimer'a göre de bu araçsallaştırılmış akıl, 'özel akıl'dır. Horkheimer, aklı olup olmadığı sorgulanmayan bir amaca ulaşmak için uygun araçları seçmeye yönelik akıl yürütmeyi özel akıl olarak nitelendirip eleştirmekte; aklı, insan zihnindeki özel bir yetiye indirgemenin akıl nosyonunu aşağıladığını düşünmektedir. O, akla uygunluğun ötesinde gerçekliğin yapısına içkin nesnel aklı aramak gerektiğini belirtmektedir.²⁷³ Max Weber de araçsal aklı, toplumsal etkinliği belirleyici öğelerden biri olan 'amaç bakımında rasyonellik' olarak değerlendirmektedir. Bu rasyonellik, özel amaçlara ulaşmada, dış dünyadaki nesnelerin ya da başka insanların davranışlarına ilişkin beklentilerin iyi düşünülerek koşul ya da araç gibi kullanılmasını anlatmaktadır.²⁷⁴ Nesnel-özel akıl gibi akıl ikiliğine ek olarak akıl-zeka, *vernunft* (*nous, intellectus, reason*)-*verstand* (*dianoia*,

²⁶⁸ Herbert Marcuse, *One-Dimensional Man*, Routledge, London 2002, s. 128, 129.

²⁶⁹ Marcuse, *a.g.k.*, s. 149.

²⁷⁰ Weisskopf, *a.g.k.*, s. 34.

²⁷¹ André Gorz, *İktisadi Aklın Eleştirisi*, (Çev. Işık Ergüden), Ayrıntı, 2. Baskı, İstanbul 2007, s. 135-159.; Wallerstein, *a.g.k.*, s. 15.

²⁷² Ahmet Alpay Dikmen, "Hangisi Daha Modern: Bürokrasi Mi Piyasa Mı?", (*Kurthan Fişek için*) *Yönetim Üzerine*, İpek Özkal Sayan (Yay. Haz.), AÜ SBF KAYAUM Yay. No. 7, Ankara 2010, s. 63-65.

²⁷³ Max Horkheimer, *Aklın Tutulması*, (Çev. Orhan Koçak), Metis, 6. Baskı, İstanbul 2005, s. 55-58.

²⁷⁴ Max Weber, *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*, (Çev. Özer Ozankaya), İmge, Ankara 1995, s. 44.

logos, ratio, rationality),²⁷⁵ varoluşsal-teknik akıl gibi ikiliklerinden de bahsedilmektedir. Bu tür akıl ikililiklerinin çıkış sebebi, kapitalizme ya da sanayi toplumuna bağlanmaktadır.²⁷⁶

Akıl ile rasyonellik arasında önemli bir ayrım söz konusudur. Akıl, öncelikle amaçları ve ikincil olarak araçları belirlerken, rasyonellik ise amaçları dışarıdan belirlenmiş olarak kabul eder ve sadece araçlarla ilgilenir. Sanayi toplumunun oluşumundan itibaren rasyonellik, akıldan koparılmıştır. Bunun sonucunda amaçların, akıldışı güçler tarafından belirlendiği rahatlıkla söylenebilir.²⁷⁷

Araçsal akıl, kimileri tarafınca da faydacı akıl olarak adlandırılıp sorgulanmaktadır. Bu kesime göre fayda ve araçsal etkinliğe tercüme edilemeyen, faydası ölçülemeyen şeyler, anlamsız ve kabul edilemez olarak görülmektedir. Düşünülebilir ve olanaklı olanlar bütünüünün faydacı aklın kurallarına indirgenmesi, olumsuz sonuçlar yaratmıştır. Bu indirgeme demokrasi, maddi refaha ulaşmak ve bilimsel bilgiye ulaşmakla at başı gitmiştir. Böylece ‘akıl’ kısıtlandırılmıştır. Toplamlar ve insanlar, bir çıkar oyununun öznelere gibi algılanmaya başlamıştır. Bu çıkar oyununun esası da iktisadi çıkarlara dayandırılmıştır. Demokrasi sorunu bile üretimin artmasına, verimliliğe bağlanmıştır.²⁷⁸

Günümüzde postmodern söylemler ve pozitivist-modernizme eleştiriler etkin olmasına rağmen hala kapitalizm, hafifletilmiş haliyle liberalizm, bu araçsal aklı taşımaktadır. Bilimsel bilgiye ilişkin her türlü ölçüt belirlemeyi reddeden ve her şeyi yerle bir eden, bazen de metafizik unsurları değerlendirmelerine katan postmodernizm, araçsal aklı eleştiriyor gibi görünse de söyledikleri/yaptıkları

²⁷⁵ Wolfgang Welsch, “Reason: Traditional and Contemporary or Why Should We Still Speak of Reason After All?”, *International Philosophy Today*, Vol. 4, (2000), s. 65-66.

²⁷⁶ Weisskopf, *a.g.k.*, s. 34.

²⁷⁷ *a.k.*, s. 34, 35.

²⁷⁸ Caillé, *a.g.k.*, s. 17.

sonucunda ortaya çıkan toz duman, bu aklın varlığını sürdürmesini kolaylaştırmaktadır.²⁷⁹

A. Teknik Rasyonellik

Araçsal olarak addedilen rasyonellik, başka bir olguyla daha ilişkilendirilip farklı bir biçimde de anılmaktadır. Bu olgu, teknolojidir ve anılma biçimi de teknik rasyonelliktir.

Kapitalist sistemin sahiplendiği teknoloji ve verimlilik olguları, Frankfurt Okulu temsilcileri tarafından eleştirilmiştir. Bu iki olguyu ‘rasyonellik’ bağlamında değerlendiren Herbert Marcuse ve Jürgen Habermas, eleştirel kuram olarak da adandırılan bu okulun öne çıkan temsilcilerindendir.

Eleştirel kuramcılara gelmeden önce teknik ve özellikle de teknoloji üzerine düşünen Heidegger’e değinmek gerekmektedir. Heidegger, teknoloji konusunu ‘teknik’ kavrayışı üzerinden değerlendirmiştir. Eski Yunan dilinden yola çıkarak teknik kavramını açıklamaya çalışmıştır. O’na göre teknik (*tekhnikon*), *tekhne*’ye ait olan anlamına gelir. *Tekhne* de, el becerisine dayalı etkinlikler ve hüneler ile zihin sanatları ve güzel sanatlarla ilgilidir. İlk ve en yaygın kabul gören anlamıyla *tekhne*, elle işlemeyi ve araç kullanımını anlatmaktadır. Araç ya da araçsallaştırmaya yakın bir anlam yüklenmiştir. Oysa bu kabul gören anlamının yanında ve onun ötesinde *tekhne* anlamak, bilmek anlamlarını da içermektedir. Bu anlamda, *episteme* sözcüğüyle de ilişki içindedir.²⁸⁰ Heidegger, -kendine ait bir üslupla- tekniğe araç olma anlamı verilmesinin yetersizliğini vurgulamaktadır. Tekniğin, anlama dair olduğunu, Doğruluğa (*Wahr-heit*) hizmet ettiğini belirtmektedir.²⁸¹ Kısaca açıklamaya çalışılırsa teknik, gerçeğin gizini taşımaktadır ve bu gerçeklik de insanların ona yükledikleri anlamla varlık kazanır. Burada, doğaya ait maddi dünyanın unsurlarının insan müdahalesiyle dönüştürülmesi, anlamlandırılması,

²⁷⁹ Alex Callinicos, *Postmodernizme Hayır: Marksist Bir Eleştiri*, Ayraç, Ankara 2001, s. 148, 149.

²⁸⁰ Martin Heidegger, *Tekniğe Yönelik Soru*, (Çev. Doğan Özlem), Afa Yayınları, İstanbul 1997, s. 65, 66.

²⁸¹ a.k., s. 65.

kontrol altına alınması söz konusudur.²⁸² Bu, doğaya meydan okumadır. Maddi kaynaklara el konulur, bunlar kullanılır ve belli amaçlar doğrultusunda geliştirilmeye çalışılır. Geliştirme ise en az masrafla, en yüksek ürüne ulaşmak demektir.²⁸³ Heidegger'in bu tanımı, bize bildiğimiz bir tanımı hatırlatmaktadır. Heidegger'e göre bunun sebebi, insanın dünyayla ilişki kurarken yarattığı ikilikten kaynaklanmaktadır. İnsan, kendini dünyadan kopartarak onu keşfedilir olan olarak kılmakta yani nesneleştirmekte, kendisini de doğaya hükmeden, onu dönüştüren özne konumuna yerleştirmektedir.²⁸⁴

Frankfurt Okulu olarak da geçen eleştirel kuram, geleneksel pozitivist anlayışa ve ortodoks diye adlandırılan Marksizm'e karşı çıkmaktadır. Bu yaklaşımlara yönelik olarak eleştirel bir kuram oluşturmak için uğraş vermiştir. Görgüllüğü abarttığını, hesaplamaya, nesnelliğe aşırı vurgu yaptığını, toplumsal bilginin öznelliğini göz ardı ettiğini, her türlü konuyu teknikleştirdiğini, kontrol etme dürtüsünü içinde barındırdığını, tarihsel bakış açısından yoksun olduklarını düşündükleri pozitivismi, bilimsel yöntem açıdan yetersiz bulmaktadır.²⁸⁵ Yerleşik Marksizmi ise iktisadi indirgemecilik yapmakla, alt yapıya orantısız biçimde önem vermekle, birey merkezli öznelliği ve anlamlandırmayı önemsememekle eleştirmektedir.

Raymond Geuss, eleştirel kuramın pozitivist bilim kuramının 'nesneleştirici' niteliğine yönelik karşı bir çıkış olduğunu söylemektedir. Geuss'a göre pozitivism, kuram ile kuramın gönderme yaptığı nesneler arasında bir ayırım yapmaktadır. Pozitivizmde kuramın kendisi, betimlediği nesne alanın parçası değildir. Geuss, eleştirel kuramın, 'dönüşlü' (*reflective*) olduğunu ya da kendi kendilerine gönderme yaptıklarını ifade etmiştir. Bu şu anlama gelmektedir: Bir eleştirel çözümlemenin

²⁸² Heidegger, *a.g.k.*, s. 68-71.

²⁸³ *a.k.*, s. 69.

²⁸⁴ Dikmen, "*Standart Üründen Marka...*", s. 520.

²⁸⁵ Max Horkheimer, *Critical Theory*, The Continuum Publishing Company, New York 1982, s. 190-194.

kendisi de her zaman betimlediği nesne alanının bir parçasıdır; eleştirel çözümlemeler, her zaman kısmi olarak kendileri hakkında çözümlemelerdir. Görüldüğü üzere dönüşlülük anlayışı, geçerli bilginin tespiti noktasında da bir araç olarak eleştirel kuram tarafından kullanılmaktadır.²⁸⁶

Okulun temsilcileri, eleştiri kavramını akıl ve bilginin olanaklılığına yönelik bir ilgiyle bağdaştırmaya çalışmıştır. Bu noktada Kant'ın eleştirel felsefesinden yararlanmışlardır.²⁸⁷ Tinin ortaya çıkışı üstüne düşünme ve diyalektik kavrayış açısından da Hegel'den faydalanmışlardır.²⁸⁸ Okulun belirttiği, eleştirel akıl ya da akıl yürütme, esasen Hegelci tez-antitez-sentez üçlemesine dayanmaktadır. Bu tür bir akıl yürütmeyle akıl özgürleştirilecek ve en temel gerçeklik anlaşılabilir. Felsefeyle toplumsal çözümlemeler bütünleştirilecektir.²⁸⁹

Eleştirel (toplum) kuramcılar(ı), toplumsal pratiklerin tartışılmasında eleştirel bir perspektif geliştirmeye çalışmışlardır. Kapitalist toplumun temel çelişkilerini bilinç düzeyine çıkarmak için uğraş vermişlerdir.²⁹⁰ Öncelikle Marksizm tarafından çok fazla araştırılmadığı düşünülen bürokrasi, otoriterlik, faşizm, psikanaliz gibi konular üzerine eğilmişlerdir. Toplumsal tahakkümün sürdürülmesi ve yeniden üretimi noktasında 'endüstri' olarak kabul ettikleri kültürün ve asimetric iktidar ilişkilerini gizleyen, meşrulaştıran ideolojinin/yanlış bilincin²⁹¹ çok önemli rolleri olduğunu tespit etmişlerdir. Bu tespitle kapitalist kültürü ve ideolojiyi ayrıntılı şekilde incelemeye yönelmişlerdir.

²⁸⁶ Geuss, *a.g.k.*, s. 85.

²⁸⁷ Okulun manifestosu olarak kabul edilen Horkheimer'in 'Geleneksel ve Eleştirel Kuram' başlıklı yazısında Kantçı anlamda bir eleştirelliğin söz konusu olduğu belirtilmiştir. Horkheimer, *Critical Theory*, s. 208. Ama Slater, eleştirelilik sözcüğünün Marksist anlamına bağlı olarak kullanıldığına dikkat çekmiştir. Phil Slater, *Frankfurt Okulu*, (Çev. Ahmet Özden), Kabalcı, İstanbul 1998, s. 62.

²⁸⁸ *Marksist Düşünce Sözlüğü*, Tom Bottomore (Ed.), (Çev. Der. Mete Tunçay), 3. Baskı, İletişim, İstanbul 2002, s. 247.

²⁸⁹ Martin Jay, *Diyalektik İmgelem: Frankfurt Okulu ve Sosyal Araştırmalar Enstitüsü Tarihi, 1923-1950*, Ara, İstanbul 1989, s. 71.

²⁹⁰ Göran Therborn, "Frankfurt Okulu", (Çev. ve Ed. H. Emre Bağce), *Frankfurt Okulu*, Doğubay, Ankara 2006, s. 20.

²⁹¹ Geuss, *a.g.k.*, s. 89.

Eleştirel kuramcılar, pozitivistin ve ortodoks Marksizmin insani özneliliği gözardı ettiğini düşünmektedirler. Birey temelli özneyi, kendi içinde bir amaç olarak görmektedirler. Verili toplumsal koşullardan kopma anlamında değerlendirdikleri özgürleşmeyi ve kendini oluşturma sürecini bireye özgülemişlerdir. Eleştirel kuramcılara göre ortodoks Marksizm, eylemin nesnel koşullarıyla bu koşullarının hangi tarzlarda anlaşıldığı ve yorumlandığını birlikte çözümlemekte yetersiz kalmıştır. Eleştirel kuramcılar, tarihsel çözümlemede, anlamının ve yorumlamanın da önemini vurgulamaktadırlar.²⁹²

Eleştirel kuram açısından Aydınlanma düşüncesi, üzerinde düşünülmesi gereken önemli bir konudur. Eleştirel kuramcılar, Aydınlanma'nın insanlık tarihinde önemli bir gelişme olduğunu kabul etmektedir. Aydınlanma yaklaşımı, insana, insan aklına (*reason*) yönelerek insanın kendi yetileriyle gerçeğe ulaşabileceğini, kendi dünyasını kendisinin kurabileceğini söyleyerek insanlığı metafizikten kurtarmıştır.²⁹³ Doğa ile insan aklı arasında bir bağ kurmuştur. Ancak, eleştirel kurama göre Aydınlanma, kaba materyalizmin kucağına düşmüştür. Bilinemeyen bir maddi dünya karşında idealizmi kucaklamıştır. Doğa üzerinde tahakküm kurmaya çalışmıştır ve edindiği bilgileri burjuva sisteminin ilerlemesi için kullanmıştır.²⁹⁴ Aydınlanma ve ilerleme düşüncesinin insanlığa sunduğu rasyonellik anlayışı, eleştirel kuramcılar tarafından eleştirilmiştir. Eleştirel kuramcılara göre Aydınlanma'nın rasyonelliği, araçsal bir rasyonelliktir ve aklı totalleştirmiştir, tahakküme yol açmıştır.²⁹⁵ Bu kurama mensup olanlar, aklın Aydınlanma döneminden itibaren daha 'iyi' bir dünya yaratımı ve yaratımın kontrolü yolunda amaç-araç ilişkiselliğinde araçsal rasyonelliğe dönüştürüldüğünü düşünerek olumsuz bir tavra sahip olmuşlardır.²⁹⁶

²⁹² Bottomore, *a.g.k.*, s. 249.; Geuss, *a.g.k.*, s. 86.

²⁹³ Callinicos, *a.g.k.*, s. 146.

²⁹⁴ Max Horkheimer ve Theodor W. Adorno, *Dialectic of Enlightenment*, (Çev. Edmund Jephcott), Gunzelin Schmid Noerr (Ed.), Stanford University Press, 2002, s. 2-6.

²⁹⁵ H. Emre Bağçe, "Sunuş", *Frankfurt Okulu*, H. Emre Bağçe (Ed.), Doğubati, Ankara 2006, s. 11.

²⁹⁶ Jay, *a.g.k.*, s. 374-378.

Onlara göre akıl, bu tür değerlendirmelerden kurtarılmalı ve akılı yeniden keşfederek özgürleşmek gerekmektedir.²⁹⁷

Araçsal rasyonellik, bürokrasi, fabrika, ordu, okul ve başka türlü örgütlenmeler yoluyla da en güzel şekilde somutluk kazanmıştır.²⁹⁸ Eleştirel kuramcılar (özellikle Marcuse), aklın totalleşmesine engel olmak amacıyla farklı olanı düşünmeyi önermiş, farklılıkları vurgulamak gerektiğini savunmuştur. Farklılık savunusunu da yine bireyler üzerinden yapmışlardır.²⁹⁹ Eleştirel kuramın temsilcileri, ilgili oldukları konular etrafında, eşitsizlik üzerine kurulu toplumsal koşulları ortaya koyabileceklerini, insanları aydınlatabileceklerini yani onlara gerçek çıkarlarının nerede olduğunu saptamada yardımcı olabileceklerini, onları bilinçlendirebileceklerini düşünmektedirler.³⁰⁰ Böylelikle de toplumsal değişimin gerçekleşmesine katkıda bulunacaklarını ummaktadırlar.

Eleştirel kuramcılar, araçsal rasyonellik kavrayışını olumlayan, bu rasyonellik üzerinden çözümlemeler yapan ve çalışmalarıyla da bu kavrayışın kabul görmesinde etkili olan Max Weber üzerinden kendi rasyonellik anlayışlarını sergilemeye çalışmışlardır. Max Weber, rasyonellik kavramını, kapitalizm ve sanayileşmeyle birlikte değerlendirmektedir.³⁰¹ O'na göre para ve piyasa ilişkileri üzerine kurulu iktisadi düzen; herkesi kapsayan ve kısıtlayan, bu anlamda nesnel hukuk düzeni; işbölümü, uzmanlaşma, kesin kurallar, yazınlık, hiyerarşi gibi ilkelere sahip bürokratik bir yönetim düzeni rasyonelliğin göstergeleridir.³⁰² Kısaca, hukuk kuralları ya da bürokratik örgütlenme olarak bireysel iradeyi aşan ve herkes

²⁹⁷ Horkheimer ve Adorno, *a.g.k.*, s. xvi-xviii.

²⁹⁸ Seyla Benhabib, "Modernlik ve Eleştirel Kuramın Çıkmazları," (Çev. Salih Akkanat), *Frankfurt Okulu*, H. Emre Bağce (Ed.), Doğubati, Ankara 2006, s. 87.

²⁹⁹ Eleştirel kuramcıların özdeşlik düşüncesine, aklın totalleşmesine verdikleri bu tepkinin, postmodernizmin ortaya çıkmasında etkili olduğu söylenmektedir. Bağce, *a.g.k.*, 12.

³⁰⁰ Geuss, *a.g.k.*, s. 10.

³⁰¹ Max Weber, *Sosyoloji Yazıları*, (Çev. Taha Parla), Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul 1986, s. 48-50, 204.; Weber, *Toplumsal ve Ekonomik...*, s. 110-114, 131-135, 326.

³⁰² Max Weber, *Protestan Ahlâkı ve Kapitalizmin Ruhu*, (Zeynep Aruoba), Hil, 2. Baskı, İstanbul 1997, s. 23-25.; Edgar Kiser ve Joachim Schneider, "Bureaucracy and Efficiency: An Analysis of Taxation in Early Modern Prussia", *American Sociological Review*, Vol. 59 No. 2, (1994), s. 188.

tarafından benimsenmesi gereken rasyonellik, insanlık tarihinde kaçınılmaz bir ilerleme olarak gördüğü kapitalist toplumsal yapının yerleşik hale gelen sosyoekonomik ilişkilerinin bir yansımasıdır.³⁰³ Üretime koşulan, toplumsal açıdan da kapitalist düzeni meşrulaştıran bilim ve teknoloji ile toplumun eskimiş inançlarını, kültürel kabullerini ortadan kaldıran sekülerleşme de rasyonellik bağlamında kendilerine yer bulmaktadır.³⁰⁴

Herbert Marcuse, Weber'in rasyonellik algılamasını eleştirmektedir. Marcuse'ye göre Weber'in rasyonellik dediği şey, aslında rasyonelleştirme.³⁰⁵ Bu rasyonelleştirme, siyasal iktidarı benimsetme çabasıdır. Bu rasyonellik, toplumsal kurum ve ilişkilerin verili durumlardaki amaca uygun kurulmasını, stratejiler arasında doğru seçimin yapılmasını ve teknolojilerin uygun kullanımını içermektedir.³⁰⁶ Rasyonelleş(tir)menin önemli bir unsuru olan teknik-teknoloji, Marcuse'ye göre sahip olduğu akılla, bizzat ideolojiktir. Tekniğin kullanımı değil, kendisi de doğa ve insan üzerinde yöntemli, bilimsel, hesaplı bir iktidardır.³⁰⁷ “İktidarın belirli amaçları ve ilgileri tekniğe sonradan ve dışarıdan dayatılmış değillerdir. Teknik her defasında tarihsel ve toplumsal bir tasarımdır. Teknikte, bir toplumun ve ona hükmeden ilgilerin insanlara ve şeylere yaklaşımları yansıtılmıştır. İktidarın böyle bir amacı maddidir ve bu bakımdan teknik rasyonelliğin biçimine aittir”.³⁰⁸ Marcuse, kapitalizmin gelişimiyle iktidarın, görünür bir şekilde sömürücü-baskıcı bir karakter sergilemiyormuş gibi algılandığını ve hatta iktidarın korunmasına, sürekliliğine ve geliştirilmesine yönelik yapılanların rasyonel olarak değerlendirilir olduğunu ileri sürmektedir. O'na göre iktidarın kendini böyle açmasında ve böyle algılanmasında teknoloji önemli bir araçtır. İktidarın

³⁰³ Jay, *a.g.k.*, s. 179, 180.

³⁰⁴ Habermas, *‘İdeoloji’ Olarak Teknik...*, s. 33, 44.

³⁰⁵ Lukacs, Weber'in rasyonelleşme deyişini, ‘şeyleşme’ (*reification*) olarak tanımlamaktadır. Jay, *a.g.k.*, s. 374.

³⁰⁶ Habermas, *‘İdeoloji’ Olarak Teknik...*, s. 34.

³⁰⁷ Marcuse, *a.g.k.*, s. 149-150.

³⁰⁸ Habermas, *‘İdeoloji’ Olarak Teknik...*, s. 34.

rasyonelliği, kendi meşruluğunun temelini, bilimsel-teknik ilerlemeyle üretici güçlerin gelişimiyle endekslemiştir. İnsanlar kendi ihtiyaçlarına, özel hayatlarına eğilmekten ziyade çalışarak üretimin bir parçası olmayı istedikçe, bilim ve teknolojinin üretime koşulmasıyla doğaya hakim olduğunu düşündükçe ve üretkenlik artışı dolayısıyla daha iyi yaşam koşullarına kavuştukça iktidarın meşruluğu sorgulanmaz hale gelmektedir.³⁰⁹

Marcuse'ye göre amaçsallığa, pragmatizme, tekniğe ve verimliliğe yaslanan değerlerden bağımsız olarak değerlendirilen rasyonellik, karı ençoklaştırma dürtüsünü ve baskıcılığı içinde barındırmaktadır.³¹⁰ Bu aslında irrasyonelliktir. İnsan ihtiyaçları ve yetenekleri göz ardı edilerek, insanın tüm potansiyeli verimlilik uğruna harcanmaktadır.³¹¹

Eleştirel kuramcılar arasında yer almayan ama kapitalizmi eleştirenlerden Zygmunt Bauman, Alman faşizminin görüntülerinden olan Holokost gerçeğinin, Batı'ya özgü rasyonellikten kaynaklandığını söylemektedir. Bauman, hatta Holokost gerçeğinin Weber'in çekindiği modern bürokratik rasyonellik paradigmasından beslendiğini ileri sürmektedir.³¹²

Habermas'a göre de kapitalizmde teknik, öncelikle doğaya ve topluma hükmetme anlamında kullanılmaktadır. Habermas'ın kendi deyimiyle teknik, 'amaç-rasyonel eylem'in bir türüdür ve yapısı gereği kontrol etmeye odaklanmıştır. Bu amaçlılığı, siyasiliğinden gelmektedir. Ancak, bir amaç-rasyonel eylem türü olan tekniğin barındırdığı akıl, özü siyasal olan bir iktidarı, yaşam ilişkilerini, *apolitik* bir biçimde sunar ve yerleşik hale gelmesini sağlar.³¹³

³⁰⁹ Habermas, *'İdeoloji' Olarak Teknik...*, s. 34, 35.

³¹⁰ Ben Agger, *The Discourse of Domination: From the Frankfurt School to Postmodernism*, Northwestern University Press, Evanston, IL 1992, s. 139.

³¹¹ Marcuse, *a.g.k.*, s. 11.

³¹² Zygmunt Bauman, *Modernity and The Holocaust*, Cornell University Press, New York 1989, s. 149.

³¹³ Habermas, *'İdeoloji' Olarak Teknik...*, s. 34.

Habermas'a göre teknokratik bilinç, alt yapı ve üst yapı hakkında bilinçlenmeyi ve aralarındaki ilişkiyi fark etmeyi engeller. Bu bir ideolojidir; bilimi fetişleştiren bir ideolojidir. Bilim ve tekniğin gücüyle bu ideoloji, eski tip ideolojilerden daha karşı konulmaz ve daha geniş etkilidir. Bu ideoloji, toplumsal yapının niteliğini ve kökenlerini sorgulamaksızın itaat ettirmeyi çok iyi başarır. Marcuse'nin dediği gibi üretici güçleri sürekli geliştiren bilim ve teknik, iktidarın meşrulaşmasında önemli bir rol üstlenir.³¹⁴

Baskın olan pozitivist bilim anlayışını, görgül-analitik olarak değerlendiren Habermas, bilimin odak noktasının doğrudan iş-üretim (*work*) alanı olduğunu belirtmektedir. Deyiş yerindeyse Habermas'a göre bu at gözlükleriyle insan ve topluma bakmaktır. Tarihsel ve yorumsamacı bir anlayışla insanlararası ilişkilere yönelinmeli, toplumsal iktidar üzerine konuşulmalıdır. Bu özgürleşme yoludur.³¹⁵

Habermas, amaç-rasyonel ya da araçsal eylemde cisimleşen rasyonelliği aşan bir rasyonellik düşlemektedir. Bu da ancak görgül bilgiye dayanan teknik kurallarla ilgili, gözlenebilir fiziksel veya toplumsal olaylar hakkında öngöründe bulunmamızı sağlayan 'araçsal eylem'le, analitik bilgiye dayanarak stratejiler belirlemeyle ilgili, değer sistemlerini ve genel düzenleyici ilkeleri içeren 'rasyonel seçim'i ayrı ya da birlikte gösteren amaç-rasyonel eylemden daha çok insanlararası/öznelarası karşılıklı etkileşimi ve asimetrik bilgi edinmenin bertaraf edilerek herkesin dürüst ve samimi bir şekilde kendisini ifade edebilmesini anlatan 'iletişimsel eylem'le olabilir.³¹⁶ Habermas'a göre bilim ve teknolojik gelişmeyle ivme kazanan üretici güçleri temsil eden amaç-rasyonel eylemin, kendi uyumlu toplumsal ilişki ve kurum rasyonelliğini bulması gerekmektedir. Dil aracılığıyla sağlanan etkileşim alanında amaç-rasyonel eylemin, dengi rasyonelliği oluşturamadığı noktada özgürleşim

³¹⁴ Habermas, '*İdeoloji*' Olarak Teknik..., s. 56, 59, 61.

³¹⁵ Jurgen Habermas, *Knowledge and Human Interests*, (Çev. Jeremy J. Shapiro), Beacon Press, Boston 1971, s. 308-309.

³¹⁶ Habermas, '*İdeoloji*' Olarak Teknik..., s. 42.

potansiyeli bulunabilir.³¹⁷ İletişimsel eylemle, kamusal bir paylaşım alanı oluşturulabilir. Burada insanlar, sahip oldukları dili kullanarak, pratik sorunlar üzerine birbirleriyle konuşabilirler, tartışabilirler, söylenilenleri yorumlayarak birbirlerini anlamaya çalışabilirler.³¹⁸ Böylece, amaç-rasyonel eylemin rasyonelliğini aşan bir akılla,³¹⁹ kapitalist baskılardan arınmış özgürleştirici yaşam alanlarına kavuşulabilir.³²⁰

Bu yazının ana konusu olan verimlilik ve bu kavramla ilişkilendirilebilecek kavramlar da rahatlıkla bu araçsal-teknik rasyonelliğin kategorileri olarak değerlendirilebilir.

Rasyonellik ve verimlilik konusu üzerine eğilenlerden birisi de McDonalds tipi çalışmayı ve bu çalışma tarzının nasıl tüm toplumsal ilişkilere yayıldığıyla ilgilenen George Ritzer'dir. O'na göre verimli olmaya dönük çabalar, aynı zamanda rasyonelleşme çabalarıdır. Ritzer, McDonalds tipi çalışma tarzını rasyonel kılan şeyin, yumurta-tavuk hikayesine benzer şekilde, verimlilik olduğunu düşünmektedir. O'na göre aslında bürokratik yönetim anlayışını içeren bu çalışma yöntemi, verimliliğin ne olduğunu alt unsurlarıyla bize göstermektedir. Verimlilik, kısaca 'amaç'ı gerçekleştirmeye yönelik optimum 'yöntem'dir. Optimum sözcüğü, en 'hızlı' şekilde amaca ulaşmayı anlatmaktadır.³²¹ Belirli koşullar içerisinde 'ihtiyaç'ı karşılanıp karşılanmadığı değerlendirmesi bizi verimlilik kavramına götürmektedir. 'Ölçülebilirlik' ile 'öngörülebilirlik' ve bunların harekete geçirilmiş hali 'denetim', verimliliğin alt unsurlarıdır. Öngörülebilirlik, 'standart'ı ve standartlaşmayı

³¹⁷ Habermas, 'İdeoloji' Olarak Teknik..., s. 65.

³¹⁸ Jürgen, Habermas, *On the Pragmatics of Communication*, (Ed. Maeve Cooke), MIT Press, Massachusetts, Cambridge 1998. s. 338.

³¹⁹ Ahmet Çiğdem, *Akıl ve Toplumun Özgürleşimi: Jürgen Habermas Üzerine Bir Çalışma*, İletişim, İstanbul 2008, s. 54, 125-130.

³²⁰ Jürgen Habermas, *The Theory of Communicative Action, Vol. II: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*, (Çev. Thomas McCarthy), Beacon Press, Boston 1987, s. 330.

³²¹ Sennett açısından, hız, rasyonelliğin anlamlandırılmasında önemli bir yere sahiptir. O'na göre kabaca zamanın kullanılması ve planlanması, rasyonelliktir. Sennett, *a.g.k.*, s. 14.

beraberinde getirmektedir. İşbölümüyle programlanan işin, ‘az hata’yla yapılması da verimliliğe dair bir unsurdur.³²²

Ama Ritzer, yukarıda anılan düşünürler gibi, bu rasyonelleşme sürecinin gerçekten insan aklının doğal bir yönelimi olduğu konusunda tereddütlüdür. Ritzer’e göre rasyonel sistemler, irrasyonelliği de irrasyonel sonuçları da beraberinde getirmektedir. Rasyonel sistemler, insan aklını hiçe sayar, insan aklına aykırıdır. McDonalds firmasının çalışma tarzından yola çıkarak, bunu göstermeye çalışır. Çünkü bu tip çalışma, hem insana hem de doğaya zarar vermektedir. McDonalds firması, müşteriye aynı boyda kızarmış patates sunmaktadır. Bunun için üreticileri standart boyda patates üretmeye zorlamaktadır. Üretici de kimyasal maddeler kullanarak tek tip patates üretmeye başlamıştır. Bu tarz üretim doğal, organik üretimi de baltalamaktadır. Organik olmayan patates üretimi sonucunda insan sağlığı, tehlikeye de atılmaktadır. Bu üretim sürecinde standardın dışında kalan patatesler de çürümeye bırakılmakta ya da hayvan yemi olarak kullanılmaktadır. Ancak arta kalanların bir şekilde toprağa karışmasıyla yeraltı su kaynaklarında fazladan nitrat biriktiği gözlemlenmektedir. Nitrat fazlalığı da çevre kirliliği olarak değerlendirilmektedir.³²³ Ayrıca McDonalds şubelerinde kullanılan kağıt poşetler için fazladan ağaç kesilmekte, polistiren gibi pek çok plastik kimyasal madde kullanılmaktadır.³²⁴

Ritzer’e göre McDonaldizasyon, yemek ve çalışma konusunda insanlık dışı bir davranış kalıbı öngörüyor. İnsanlar McDonalds’ta sağlıksız sınırlı seçenekler içerisinden seçim yapmak zorunda kalarak hızla yemek yemektedir. Çalışma koşulları ise çok ağır ve yıpratıcıdır. Çalışanlar, hata kaldırmayan makineleşmiş bir

³²² George Ritzer, *The McDonaldization of Society*, Pine Forge Press, Thousand Oaks 2000, s. 12, 24.

³²³ a.k., s. 16.

³²⁴ a.k., s. 17.

sistemin parçası olarak saatlerce düşünmeden yorucu bir biçimde çalışmakta, bir nevi robotlaştırılmaktadır.³²⁵

Verimliliğin rasyonelliğini, kişisel hayatında yaşadığı bir olayın kışkırtmasıyla sorgulayan Janice Gross Stein'in hikayesi de yerleşik verimliliği ve rasyonelliği anlamak açısından önemlidir.³²⁶ Stein, annesini bir rahatsızlık dolayısıyla hastaneye yatmaktadır. Bir hafta sonrasında annesi taburcu olabilecek hale geliyor ve hastane yönetimi Stein'den en kısa sürede annesini artık hastaneden alıp başka bir yerde bakımını yaptırmasını istiyor. Ancak Stein, annesinin bakımını sürdürebileceği ve rahat edebileceği bir mekan bulmakta zorluk çekmektedir. Bunun üzerine hastane yönetimine, karşılığı neyse verilerek birkaç gün daha hastanede kalma olanağı sormuştur. Cevap, olumsuzdur. Bir hastane yetkilisi, kendisine, annesinin, bu birim için negatif istatistik oluşturduğunu söyler. Annesinin hastanede kaldığı her gün hastanenin verimlilik değerlerinin düştüğünü belirtir. Stein, bu durum karşısında şaşırıp kalmıştır. Annesini, o ana kadar hiç negatif bir istatistik olarak düşünmemiştir. Stein'in başından geçen bu olay, özel kesimde sağlık hizmetlerinden faydalanan, daha doğrusu özel hastaneden sağlık hizmeti satın alan pek çok insanın karşılaştığı bir durumdur.

Bu olay üzerinden verimliliği sorgulamaya başlayan Stein, verimliliğin hayatın her noktasında karşımıza çıktığını ve herkesin verimliliği sağlamak için sürekli çabaladığını farketmiştir. O'na göre verimlilik, herkes için varılması gereken son nokta gibi algılanmaktadır. Üzerine çok fazla düşünülmeden hep varılması gereken son nokta olarak tanımlanınca da verimlilik, kültleşmektedir. Kült, insanların körü körüne sadık olduğu bir inanç sistemidir.³²⁷ Ancak, Stein, verimliliğin bu mertebeye yükseltilmesini kabul etmemektedir. Stein'e göre, verimlilik toplumsal temelde böyle değerlendirilip üst bir amaç gibi düşünülmemelidir. Öncelikle maliyetin düşürülmesi anlamına gelen verimlilik, daha

³²⁵ Ritzer, *a.g.k.*, s. 17.

³²⁶ Janice Gross Stein, *The Cult of Efficiency*, House of Anansi Press, Canada, 2002.

³²⁷ *a.k.*, s. 4.

sonra edindiği soyut değerle toplumsal hayatı esir almıştır. Oysa verimliliğin bir amaç olarak düşünülmesi sanayileşmeyle birlikte başlar.³²⁸

İnsanın bir ihtiyacının giderilmesi durumunun günümüzün verimlilik ve rasyonellik anlayışı çerçevesinde bu şekil bir hale sokulması düşündürücüdür.

VI. SİYASETLE İLİŞKİ

Teknolojinin ve verimliliğin siyasetle ilişkisi pek kurulmaz. Sermaye birikimi güdüsü teknolojiyi nasıl etkilerse kimi zamanlarda siyaset de teknolojinin oluşumunu ve gelişimini etkiler. Dünya tarihine bakıldığında teknoloji kollarından genellikle öncü rolü üstlenenin, savaş ya da savunma olduğu görülmektedir. Pek çok teknolojik ilerleme ilk olarak savunma sanayi kapsamında ortaya çıkmış, daha sonraları farklı alanlarda da kullanılır ve geliştirilir olmuştur. Bilim ve teknolojiyle uğraşan insanlar, olağan ve olağanüstü durumlarda bazen iktidara rıza göstererek bazen de zorla araştırmalar yapmak zorunda kalmışlardır. İktisadi iktidar yanında, siyasal iktidarla bilim insanları arasında hep sıkı ilişkiler söz konusudur.

Siyaset ve bilim-teknoloji arasındaki ilişki yadsınamazken siyasetçiler ve bilim insanları bunu genellikle kabul etmezler. Aksine siyaset için üretilen ve siyasetçiler tarafından kullanılan bilimsel bilgiler, teknik olarak nitelendirilerek *apolitik* olarak konumlandırılırlar. Bu *apolitik* yakıştırmasıyla, kendilerine tartışılmaz, nesnel bir meşruiyet ya da ikna gücü kazandırmaya çalışırlar. Ancak *apolitik* teknik bilgilerin, kimi zaman toplumları totalitarizme götürdüğü görülmüş veya totaliter iktidarlar tarafından kontrol amaçlı kullanıldığı gözlemlenmiştir.³²⁹

Kimilerine göre de teknoloji, toplumdaki kesimler/sınıflar arası eşitsizlikleri artıran bir etkiye sahiptir. Sonuç itibarıyla teknolojik ürünlerin bir bedeli vardır ve bu bedeli ödeyebilenler teknolojiden faydalanabilir. Bilimsel ve teknik bilgi, bir güç

³²⁸ Stein, *a.g.k.*, s. 7-10.

³²⁹ Dickson, *a.g.k.*, s. 48-50.

kaynağıdır. Güçlü olanlar zaten buna sahiptir, teknolojik araçlarla da bu gücünü diğer kesimlere/sınıflara karşı daha artırır ve bunu kullanırlar.³³⁰

Verimliliğin ve verimlilik artışlarının herkesin yararına olduğu söylemi yaygındır. Artı değer yaratımına odaklı verimliliğin, kimin daha çok yararına olduğu sorgulandığında ibrenin iktidarı elinde bulunduranları ya da yöneten kesimi gösterdiği görülmektedir. Hem değer yaratımı hem de bu yaratılan değerın nasıl kullanılacağına karar verme sürecinde iktidar sahipleri belirleyicidir. Kapitalist üretim biçiminde yaratılan değerın, işveren ve işçi kesim arasında eşit paylaşıldığını düşünmek, bir yanılgıdır.

VII. DEĞERLENDİRME

Verimlilik kavramının/teriminin tanımlanmasına ve kullanımına ilişkin önceki bölümlerde özet niteliğinde açıklamalar yapılmaya çalışıldı. Buna ek olarak son bir değerlendirme yapılırsa, bahsi geçen kavramların birlikteliğinde yönetim alanında verimlilik kavramı ve olgusu yeterince irdelenmemiştir. Sürekli yinelenen basit tanımlara sarılmak haricinde bu kavramlar nereye oturmaktadır ve hangi anlama sahiptir gibi sorgulamalar içine girilmemiştir. Bu anlamda bu iki kavram özelinde ilgili kavramlar bütününe ekonomipolitik, işletme, kamu yönetimi, iktisat, siyaset bilimi (siyaset sosyolojisi ve felsefesi) gibi sosyal bilim alanları birlikteliğinde çözümlenmesi ihtiyacı söz konusudur.

Çoğunlukla verimlilik, ikili terim karşılaştırmaları ya da iki terim birlikteliğinde açıklanmaya çalışılmaktadır. İlgili terimlerin tümünün birlikte ele alınarak yapıldığı verimlilik değerlendirmelerinde ya da tanımlamalarında ise kabullenilen bir tanım ya da kavram hiyerarşisi şablonu üzerinden açıklamalar yapılmaktadır. Her bir kavram, formül gibi tanımlanıp bir kalıba sokulmaya çalışılmaktadır. Bu genellikle bir bakış açısının terimlere yansımasıdır. Açıkça söylenirse de bu yerleşik iktisat alanının ve verimlilik merkezleri yaklaşımının bakış açısıdır. Bazı kavramların sadece ölçebilme güdüsüyle matematiksel ifadelerle ele

³³⁰ Dickson, *a.g.k.*, s. 51.

alındığı görülmektedir. Birtakım standarda bağlanmış tanımlarla ya da formüllerle ‘ölçme’ye odaklanan bu teknisist yaklaşım, kendilerine atfedilen nesnel ve ‘bilimsel’ sıfatlarından ötürü de daha bir yerleşiklik kazanmaktadır.

Oysa hem akademik hem de toplumsal yaşamda önemli bir yere sahip verimlilik konusunun, ne ikili terim açıklamalarıyla ne de tek bir bakış açısıyla değerlendirilmesi yeterli değildir. İlgili tüm terimlerin sorgulanarak ve birbirleri arasında ilişkiler, farklılıklar-benzerlikler düşünülerek tümleşik bir biçimde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bu konunun teknik bir konu olarak algılanmasında sahip olunan rasyonelliğin büyük önemi vardır. Rasyonellikle tekniğe indirgenen bu kavramların evrensel ve tarih ötesi olduğu iddia edilmektedir. Oysa bunlar, evrensel değil batıya özgüdür ve tarihsiz değil kapitalizmle tarih sahnesine çıkmıştır. Bu haliyle de rasyonel olanın rasyonelliği ve konunun teknikliği sorgulanır hale gelmektedir. Kapitalist toplumsal üretim ilişkilerin niteliğinden kaynaklı olarak, kanıksanmış bir amaca yönelik en uygun araçların seçimi anlamında ‘işbiririci’ bir rasyonellik oluşmuştur. Modern dönemde insanlar, olağan zaman akışının ve doğanın işleyişinin dışında bir zaman ve doğa algılamasını içeren araçsal bir rasyonellik yaratmıştır.³³¹ Bu, akıl dışı bir durumdur.

Verimlilik ve ilgili diğer kavramlar, gerçekliklerini üretim alanından almaktadırlar. Daha geniş bir kapsamda söylenirse bu kavramlar, var olan sosyoekonomik düzenle içerik kazanmaktadırlar. Ancak bu kavramlar, yazında genellikle somut bağlantısı koparılmış güdük soyutlamalar etrafında tanımlanmaktadırlar. Bu durumda üretimin niteliği sorgulanmamaktadır. Sadece kör bir iktisadiliğe ve bu iktisadiliğin uzantısı olan pratiğe gömülü faydacı bir işletmecî bakış açısıyla konu ele alınmaktadır. Siyasal ve toplumsal boyut, kapsam dışıdır. Verimliliğin, ideolojiden bağışık bir konu olduğu kabul edilmektedir ama bilgi ile

³³¹ Dikmen, “Standart Üründen Marka...”, s. 517-522.

ideoloji arasındaki ilişkinin ne kadar girift olduğu atlanmaktadır ya da atlanmak istenmektedir.

Kavramları anlamlandırma ve kullanmada yazında mevcut olan karmaşıklığı gidermeye yönelik bir şeyler söylenirse verimlilik, daha çok üretimle bağlantılı olarak kullanılmaktadır. Bu üretim de daha çok tarımsal ve sınaî üretimdir. Hizmet sektörü için kullanımı ve yerleşikliği görece yenidir. Diğer bir yandan üretimle bağlantılı olarak kullanılması demek iktisadi yönü ağır basan bir kavram olarak benimsenmesi demektir. Neoklasik iktisat yaklaşımı, ücretlendirmeye yönelik olarak öne sürdüğü marjinal verimlilik kuramıyla bu kavramı sıkça kullanılır hale getirmiştir. Bu kavramın İngilizce karşılığı *productivity*'dir. Bir 'özdeyiş' haline gelen anlamı da kısaca eldeki mevcut girdilerle daha çok çıktıya ulaşmak ya da daha az girdiyle aynı çıktı düzeyine ulaşmaktır. Özetle *productivity*, üretken olmayı anlatmaktadır.

Efficiency de hemen hemen aynı içeriğe sahip, belki sonndan bir önceki aşama olan kaynak kullanımına daha çok referans veren bir kavramdır. Yabancı ve Türkçe yazında bu iki kavram gösterilip ikisinin de aynı içerikle tanımlanması çok yaygındır. Bazı kesimler de (örn. MPM) etkililikle birlikte bu kavramı, *productivity* kavramının alt kavramlarından biri olarak kullanmaktadır.³³² Bu, iktisatçı bakış açısidir. Kamu yönetimi disiplini - yönetim alanında da demekle bir yanlışlık yapılmış olunmayacaktır- verimlilik konusu *productivity* kavramı yerine *efficiency* kavramı aracılığıyla ele alınmaktadır. Burada *efficiency* kavramı, üretim ayağından yoksun daha çok örgütlenme kapsamında ele alınmaktadır. Kaynakları çarçur etmeden, olabildiğince az maliyetle örgütün/kurumun işlevini yerine getirmede, kilit kavram *efficiency*'dir. Daha net bir şekilde söylenirse bu kavram, artı ya da katma değer yaratmaya yönelik üretim sürecini yönetmeyi anlatmaktadır. Çalışanlar ve

³³² Harry P. Hatry, "Issues in Productivity Measurement for Local Governments", *Public Administration Review*, Vol. 32 No. 6, (1972), s. 780.; Thomas D. Morris, William H. Corbett ve Brian L. Usilaner, "Productivity Measures in the Federal Government", *Public Administration Review*, Vol. 32 No. 6, (1972), s. 757.

maddi kaynaklar (sahip olunan araç-gereç, teknoloji ve gelir) bu üretimin temel unsurlarıdır. Bu anlamda yönetim, piyasanın ve/veya toplumsal yapının gereklilikleri sonucunda bu üretim unsurlarının kontrolünü ve bu unsurların geliştirilmesi için teknikler bulunmasını içermektedir.

Bu kavram da *productivity* kavramı gibi birtakım toplumsal unsurla bağdaştırılarak zenginleştirilmiştir. Ancak, iktisadiliğe dem vuran karakteri hiçbir zaman değişmemiştir. Disiplinde kullanım itibarıyla yüklendiği anlama bakıldığında *productivity* kavramından çok farklı bir yere oturmadığı görülmektedir. İçeriği bakımından Türkçe çağrışımının ‘verimlilik’ olduğunu söylemek pek yanlış olmaz. Bu durumda *efficiency* kavramını verimlilik olarak Türkçeleştirmek daha uygun olacaktır. *Efficiency* kavramı üzerinden günümüzde verimlilik, toplumsal yapının işleyişi ile üretim ilişkileri bağlamında üretkenliği, iktisadiliği, etkililiği ve benzerini kapsar nitelikte bir üst anlam yüklenmiştir.

Bir amaç doğrultusunda kaynakları etkin kullanmak olarak kabaca tanımlanan verimliliği, daha gerçekçi, ayakları yere basan bir bağlamda tanımlamak gerekmektedir. Bu bağlam da üretim alanında bulunabilir. Üretim alanının ve bu anlamda iktisadiliğin varoluşunu teşkil eden ise değer ve değer yaratmadır. Yaygın olarak kabul edilen verimlilik tanımı, gerçeklik hakkında tabii ki bilgi vermektedir ama yetersizdir.

Değer yaratımını gerçekleştiren de emek gücüdür. Hem istihdam edilen olarak insanlar hem de birikmiş emek ürünü olarak ortaya çıkan teknoloji ve makineler yani üretim güçleri, değerın mimarlarıdır.³³³ Üretim güçlerinin fiziksel ve zihinsel değer yaratımıyla verimli olunmaktadır. Ancak burada makineleşme ve teknolojik ilerlemeler sonucunda yaşanması muhtemel arz fazlası, işsizlik, yeterli tüketim düzeyine ulaşamaması gibi sorunlarla karşılaşılabilinmektedir. Bu da aslında değeri azaltan veya verimliliği düşüren paradoksal bir durumdur. Üretim

³³³ Karl Marx, *Ekonomi Politiğin Eleştirilmesine Katkı*, (Çev. Orhan Suda), Öncü Kitabevi, İstanbul 1970, s. 11.

güçlerinin gelişimiyle bir yandan daha az maliyetle, daha hızlı biçimde üretimi artırmak istenirken, bir yandan da fazla, ürünün fiyatını ve kar oranlarını aşağıya çekmektedir. Bunu aşmak için piyasaya dahil edilebilecek yeni değerlendirme alanları bulunmaya çalışılır. Bu, yeni yatırım alanlarının açılmasıyla yapılabileceği gibi özelleştirmelerle kamu alanları daraltılarak da yapılabilmektedir.

Değer kuramları perspektifinde düşünülürse tarımsal üretimin baskın olduğu dönemde verimlilik, en çok üretime ulaşmak anlamında kullanılıyordu. Üretkenlik (*productivity*) kavramı, bu dönemde anlam ve varlık kazanmıştır. Tarımsal üretimden sanayi üretimine geçilmeye başlanmasıyla işbölümü, uzmanlaşma ve makineleşme öne çıkmış, çalışma saatleri ve çıktı bağlamında zamanın etkili kullanımı önemli hale gelmiştir. Sanayi üretiminin belirleyici olmasıyla fabrika tipi üretim örgütlenmeleri ortaya çıkmıştır. Hem meta üretiminin kendisi hem de bu üretim sürecinin planlanması ile kontrolü yani yönetimi üzerine düşünme ve yöntemler geliştirme ihtiyacı belirlemiştir. Bu safhadan itibaren *efficiency* kavramının sırtında verimlilik, üretkenliği de kapsayacak biçimde iktisadi ve toplumsal yaşamın en önemli unsurlarından biri olarak itibarını yükseltmiştir.

Kapitalizmle birlikte burjuvazinin egemen toplumsal güç haline gelmesiyle tartışma düzlemi toplumsal olandan bireysel olan kaymıştır. Bireyci, öznel bakış açısıyla verimliliğin özgülendiği amaç, fayda olmuştur.³³⁴ Verimliliğin özü olan değer yaratımı da üretim alanından çok dolaşım alanında gerçekleşmektedir. Günümüz tarihsel gerçekliğinde verimlilik, hem kapitalist iktisadi akılla üretim alanı üzerinden hem de sahiplenilen ve sürekli olarak üretilen toplumsal akılla bireyler arası ilişkilerin geçtiği dolaşım alanı üzerinden anlam kazanmaktadır. Bu haliyle verimlilik, soyut-öznelci bir karakter sergilediği gibi somut-pratik-ölçücü bir karaktere de sahiptir.

³³⁴ Örneğin, Milli Prodüktivite Merkezi, tüm iktisadi faaliyetlerin nihai amacının insanın mutluluğunu arttırmak olduğu varsayımından yola çıkarak verimlilik konusunu ele almaktadır. Milli Prodüktivite Merkezi, *a.g.k.*, s. 21.

Sosyoekonomik yapı açısından verimlilik, kapitalist bir (üretim) düzen(in)de değer yaratabilmeyi anlatmaktadır. Daha açık olarak verimlilik, kapitalizmde (bir anlamda değersizleştirmeyi anlatan) piyasaya yönelik doğrudan değer yaratmanın ya da iktisadi alanla içsel bağlantıya sahip siyasal alan (devlet) düzleminde dolaylı (tarihsel koşullar gereği bazen de doğrudan) ve görelî olarak değer yaratmanın ifadesidir. Hem yeni bir değerîn ortaya çıkarılması hem de mevcut ilişkilerin-kurumların korunması ve devamlılığının sağlanması, bu değer yaratma ediminin içinde yer almaktadır.

Bu (artı) değer yaratımı ya da çekimini, kafa emeğinden ziyade kol emeği üzerinden ölçebilmek daha kolaydır. İşçi sayısı, çalışma saati, ürün miktarı gibi ölçütlere dayalı olarak ölçümler yapılabilir. Ancak gün geçtikçe makine ve bilişim teknolojisi geliştikçe, otomasyon arttıkça, tarım ve sanayi üretimine göre hizmet üretimi/sektörü öne çıktıkça yaratılan değeri, verimlilik artışını ölçmek zorlaşmaktadır.

Verimliliği değerlendirme/ölçme konusu basite indirgenerek söylenirse, daha az sayıda işçinin (örn. 5), belli bir üretim örgütlenmesi içerisinde belli gelişkinlik düzeyine sahip üretim araçları kullanarak, daha fazla işçinin yaptığı (örn.10) işi yapabiliyor olması, bir verimlilik göstergesidir. Ancak, bu 5 işçi, 8 işçi kadar ücret almaktadır. Bu firmayı verimli kılan 2 işçinin emek gücüne eşit olan tasarruftur. Burada verimlilik artışının bedelini, değer üreten işçiler ve verimli olma sonucunda işten çıkarılan ile istihdam kapasitesinin düşmesinden dolayı işsizler ödemektedir.³³⁵ Bir de bu sürece birikmiş emek gücü olarak nitelendirilebilecek teknoloji ve makineleşme eklenirse emek yoğunluğu artmakta, emek üretkenliği/verimliliği yükselmektedir. Toplam kalite ve performans yönetimi, stratejik planlama gibi son dönem üretim örgütlenmesi yöntemlerine paralel olarak teknolojiye ilerlemeler günümüz verimlilik artışlarının önde gelen belirleyicileridir. Bu tür örgütlenme yöntemleri ve teknolojik ilerlemelerle gerçekleşen emek yoğunluğunun ne ölçüde

³³⁵ Yılmaz, a.g.k., s. 57.

verimliliğe yansıdığını ölçmek, önceki dönemlere nazaran daha güçtür. Ama günümüzde asıl olarak yapılması gereken budur. Kol emeği üzerinden değer ya da verimlilik ölçümleri, emek sürecini tam olarak yansıtmamaktadır.

Sonuç olarak verimliliğin kapsamı belirlenmeye çalışılırsa verimlilik;

a) işin hızlı yapılmasını, zamandan tasarruf edilmesini (örn. teknoloji, makineleşme/otomasyon),

b) işin, en az kaynakla, araç-gereç kullanımıyla yapılmasını, (a + b = israf etmeme)

c) olanaklı olan en az işçi sayısıyla, en az ücretle işin yapılmasını, (emek sakıngan makineler)

ç) işçi-işveren işbirliğinde ya da uyumunda -katılımcı bir düzene dayalı olarak ya da olmayarak- üretim/örgütlenme sürecinin sektöre ugramayacak biçimde kontrolü ve yönetimini,

d) örgütlenmeye ilişkin temel ilkelerin/öğelerin tespiti ve örgüt modellerinin zamanın koşullarına göre geliştirilmesini,

e) piyasa ya da hizmet ihtiyacı değerlendirmesi sonucunda ne az ne de fazla miktarda üretim yapılmasını, (kalite + miktar)

f) yaratıcı ve yenilikçi fikirlere dayalı olmayı; piyasa dönük, pazarlanabilir/tüketilebilir bir meta üretimini,

g) kaynak kullanımı çerçevesinde kaynakların amaca uygun biçimde dağıtılmasını,

h) bu somut unsurları kapsayan, idealize eden ve benimseten bir rasyonelliği içermektedir.

Bu içerik maddi, alt düzey üretimi kapsadığı gibi üst düzey, soyut üretimin unsurlarını da kapsamaktadır. Her türlü teknolojik ilerleme ile örgütlenme modelleri (örn. mekanik, bürokratik örgütler; katılımcı örgütler) ve teknikleriyle [örn. hiyerarşi, işbölümü, uzmanlaşma, rekabet, ahlak (sürekli çalışma 'erdemî'ne sahip olma, hep ilerleme/yükselme istenci, dürüstlük, saygı, sadakat, yolsuzluk yapmama, bilgiyi saklamamak/paylaşmak)] verimlilik gerçeklik kazanmaktadır.

Verimlilik olgusu, içerdği anlamlarla tarihin farklı uğrak noktalarında kendini göstermiştir. İş yapma ve ilişki kurma sürecinde insanlara getirisi tartışılmazdır. Kendisinin, çoğunlukla faydalı olanı işaret ettiği düşünülmüştür. Ancak bu faydalı olma halinin, tarihin değişen koşullarına göre anlam kazandığı dikkatlerden kaçmaktadır. Toplumsal bir olgu olarak verimliliği, tarihsiz olarak ele almak eksiklidir. Tarihin her döneminde verimlilik, farklı alanlarda farklı ifadelerle hep var olagelmıştır. Ama bugünkü anlamlarıyla ve kavranışıyla varlığını, modern dönemle, başka bir ifadeyle kapitalizmin ortaya çıkışıyla kazanmıştır.³³⁶ Bu tarihten itibaren sermaye oluşturma ve onu biriktirmenin kilit kavramlarından biri olmuştur. Sermaye birikim süreci, maddi ve düşünsel boyutlarıyla verimlilik olgusunu biçimlendirmiştir; verimliliği araçsallaştırmıştır. “Verimliliğin öznesi, sermaye olmuştur. Verimlilik, “emek gücünün sermayeye verimliliği”³³⁷ olarak rahatlıkla tanımlanabilir. Bu durum, bazen ve bazı alanlarda doğrudan görülürken bazen de dolaylı şekilde görülebilmektedir. Bu süreç dışında verimlilik tanımlanamaz ve düşünülemez olmuştur. Doğa ile insanlara hükmetme ve onları kontrol etme, maalesef verimliliğin kılcal damarlarına kadar sinmiştir.

Ergun Türkcan, verimliliğin tarihsel olarak yüklendiği anlamı başka bir açıdan güzel bir biçimde ifade etmiştir. Türkcan’a göre kutsal kitapların ve ütopyaların cennetlerinde verimliliğe yer yoktur. Çünkü herkesin istediği kadar ürün ve mal tüketmesinin olanaklı olduğu bir ortamda verimlilik gibi bir kavram geçerliliğini yitirmektedir. Böyle bir ortamda malların kıt olması gibi bir durum söz konusu değildir. Daha doğrusu iktisadi mal diye bir şey yoktur. Her şey bir maliyet gerektirmeden istenildiği kadar üretilmekte ve tüketilmektedir.³³⁸

Kriz ve aşırılık zamanlarında verimlilik, sorgulanmaya ve dönüştürülmeye çalışılmıştır. Bugün de benzeri bir dönemdeyiz. Küresel ekonomik krizden sonra

³³⁶ Örneğin, Rastogi’ye göre verimlilikle ilgili ahlâki ve ruhani değerler, sanayi toplumunun kültürünü oluşturmakta, başka bir ifadeyle kapitalizmin ruhunu temsil etmektedir. Rastogi, *a.g.k.*, s. 15.

³³⁷ Yılmaz, *a.g.k.*, s. 57.

³³⁸ Türkcan, *a.g.k.*, s. 53.

günümüzde çevreye daha duyarlı ve toplumu, toplumsallığı daha fazla önemseyen verimlilik anlayışı bulunmaya çalışılmaktadır. Çünkü iktisadi güdüler sınırına varmıştır ve biraz olsun dengelenmesi gerekmektedir. Yapılmaya çalışılan önemlidir ama bunun geçici ve yüzeysel olmaması gerekmektedir. Özü itibarıyla sorgulanmaksızın geçici çözümler bulmak amacıyla yola çıkılırsa gelecekte benzer tıkanmalar ve sorunlarla karşı karşıya kalınması kaçınılmazdır.

Verimlilik olgusunun, belli tarihsel koşullar etrafında gerçeklik kazandığı; yukarıda açıklandığı üzere normatif bir karaktere sahip olduğu, dolayısıyla nesnel olmadığı; sahip olduğu anlamlarıyla sosyoekonomik yapıda siyasal bir tarafa düştüğü ve son olarak farklılıkları göz ardı edip dünyanın dört bir tarafında evrensel olduğu iddiasının bir yanlısına olduğu fark edilip bu bilinçle hareket edilerek kalıcı değişimlere yelken açılabilir.

İKİNCİ BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNDE VERİMLİLİK

Bu bölümde, Amerikan kamu yönetimi disiplininin kuruluş dönemlerinden günümüze kadar farklı yaklaşımlarla/okullarla verimlilik konusunun, nasıl ele alındığı incelenecektir. Disiplinde başından beri önemli bir yere sahip referans kavramlardan biri olan verimliliğin yüklendiği anlamlar, nedeni olduğu tartışmalar, kendisine yöneltilen eleştiriler, yaşadığı inişler ve çıkışlar tarihsel bir bakış açısıyla ortaya konmaya çalışılacaktır. Disiplinin geneline ve yaklaşımlar temelinde özeline ilişkin bir değerlendirmeye bölüm, sonlanacaktır.

I. AMERİKAN KAMU YÖNETİMİNİN TARİHSEL BELİRLEYİCİSİ: VERİMLİLİK

Avrupalı göçmenler tarafından kurulan ABD'nin kapitalistleşme süreci Avrupa'dan farklı bir görünüm arz etmektedir.³³⁹ Yeni kıtada eski kıtadaki gibi kaynak kıtlığı söz konusu değildir. Göçmenler geniş bir coğrafyada bolluk içinde kendi yaşamlarını biçimlendirme şansına sahiptirler. Eski kıtaya göre işgücü eksikliği çekilse de bu kölelik ya da yerli kıta halklarının asimile edilmesiyle ve sonraki zamanlarda da mekanizasyonun gelişimiyle aşılmaya çalışılmıştır. Avrupa'ya göre aristokrasiyi alt etmek için uğraşılmaksızın, işçi sınıfı oluşumu ve onun hak arayış mücadeleleriyle karşılaşılmaksızın Avrupa'dan taşınan entelektüel ve pratik birikim, kaynak bolluğuyla harmanlanarak hızlı bir kapitalistleşme süreci yaşanmıştır.³⁴⁰ Bu tür artılarla 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren de Sanayi Devrimi'nin sürükleyicisi olma sıfatına sahip olmuştur.³⁴¹

ABD'de devlet inşa süreci de Kıta Avrupası'ndan farklı bir seyir izlemiştir. Yakın çağda, Avrupa'da yerleşik toplumsal yapıların üzerine devrimle evrimi birlikte barındıran değişimi süreci sonrasında modern ulus devletler ortaya çıkmıştır. ABD ise sıfırdan kurulmaya çalışılan bir devlet söz konusudur. Bu yeni kıtaya yapılan

³³⁹ Tanilli, *a.g.k.*, s. 126-128.

³⁴⁰ Hobsbawm, *a.g.k.*, s. 291.

³⁴¹ *a.k.*, s. 164.

göçler sonrasında pek çok farklı özelliğe sahip topluluklardan oluşan bir toplumsal yapı oluşmuştur. Bu ortamda ABD'deki devlet inşa sürecinde öncelikli olan, farklılıkları belli bir ortaklığa dönüştürebilmek olmuştur. Bu toplumsal yapıya uygun olarak bir tür demokrasi ve hukuk anlayışı geliştirilmiştir.³⁴²

ABD'de egemenlik ve kamunun hesap verebilirliği gibi konular ön plana çıkmaktadır. Kendine özgü karakteriyle devlet, yürütme gücünün uzantısı bir kamu yönetimi yaklaşımı ortaya koymuştur. Bunu yaparken Avrupa'daki devlet yönetimi birikimi göz önünde tutulmuştur.³⁴³

Sosyoekonomik yapıdaki gelişmeler, devlet yapılanmasında da paralel yönetsel düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Sanayi Devrimi'ni hızlandıran ve geliştiren önemli ülkelerden biri olarak ABD'de, yüzü piyasaya dönük, piyasadan feyz alan, iktisadilik üzerine kurulu bir kamu yönetimi düzeni kurulmaya çalışılmıştır. Reform ve İlerlemecilik gibi hareketlerle kurumsal yapılanma ile işleyiş, siyaset-bürokrasi ve demokrasi-verimlilik ilişkisi, personel rejimi sanayi kapitalizminin gerekliliklerine uygun olarak düzenlenmiştir. Bilimsel yöntem ve düşünüş açısından da pozitivizm, görgücülük, pragmatizm ve araçsal akıl ile amaçsal, normatif tarih yorumu birlikteliğinde yönetim çalışmaları biçimlendirilmiştir.³⁴⁴

ABD kamu yönetiminin doğuşu ile gelişimini maddi ve düşünsel birtakım unsurlar üzerinden açıklayan Waldo, ABD kamu yönetimini Büyük Toplum kavrayışına, sınırları kesinleştirme ve doğal kaynak israfını engellenme çabalarına,

³⁴² Lynton K. Caldwell, "Novus Ordo Seclorum: The Heritage of American Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 36, (September/October 1976), s. 477-481

³⁴³ Laurence E. Lynn, Jr., "Public Managemet: A Concise History of The Field", *The Oxford Handbook of Public Management*, Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr. ve Christopher Pollitt (Ed.), Oxford University Press, 2007, s. 35, 38.

³⁴⁴ Örsan Ö. Akbulut, *Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, TODAİE, Ankara 2005, s. 74-77.; Petra Schreurs, "On The Reception and Reinterpretation of Rationality in the Field", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 22 No. 4, (2000), s. 732-750.; Stanley H. Udy, "Administrative Rationality, Social Setting, and Organizational Development", *The American Journal of Sociology*, Vol. 68 No. 3, (1962), s. 299-308.

‘İşletme Uygarlığı’na, sahip oldukları ve geliştirdikleri işletme biçimlerine, kentleşme hareketlerine, kendilerine has anayasal ve siyasal sisteme, Sanayi Devrimi’nin ikinci aşamasına, uzmanlaşma ve profesyonelleşme eğilimine, akademik ortamlarına ve Büyük Savaş-Refah-Gerileme oluşumlarına dayandırmaktadır.³⁴⁵ Waldo’ya göre bunlar maddi temeli oluşturmaktadır.

Waldo, bu maddi unsurları kuşatan birtakım düşünsel unsurlardan da bahsetmiştir.³⁴⁶ Waldo’ya göre her ne kadar zaman ilerledikçe *realpolitik* bir durum ortaya çıksa da Amerikan toplumu, özgürlük ve eşitlik gibi idealler üzerine kurulu demokrasi misyonuna sahiptir. Gerçek hayatta demokrasiyi ideal biçimde işletebilmek güçtür; hükümete ve kurumlara ihtiyaç bulunmaktadır.³⁴⁷ Kimileri buna karşı çıksa da verimlilik olgusuna güvenle, hükümetin verimli çalışmasının demokrasinin gelişmesine de katkı yaptığı düşüncesi kabul görmektedir.³⁴⁸

İç savaşın bitmesinin ardından ABD her açıdan yükselişe geçmiştir. Personel sorunlarının giderilmesi odaklı reform hareketlerinin de etkisiyle bu ivme hızlanmıştır. Yağma sistemiyle mücadele sürecinde nesnel ve sorgulanamayacak yönetim teknikleri bulunmaya çalışılmıştır. Siyaset alanı dışında belli yönetsel teknikleri bilen, belli bir donanımına sahip personel yetiştirilmiştir. Kamu yönetiminde çalışanlar, profesyonelleştirilmiştir.³⁴⁹

Amerikan kamu yönetimi, Avrupa ülkelerinden farklı olarak, şehirler özelinde kurulmaya çalışılmıştır. Öncelikli olarak yerel yönetim yapıları oluşturulmuş; Reform ve sonrasında İlerleme Hareketi’ne ait ilkeler bu yönetim yapılarına uygulanmıştır. Ortaçağ Avrupası’ndaki makam sahipliğine (*property in*

³⁴⁵ Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of America Public Administration*, The Ronald Press Company, New York 1948, s. 3-12.

³⁴⁶ *a.k.*, s. 12-21.

³⁴⁷ H. George Frederickson, *Social Equity and Public Administration: Origins, Developments, and Applications*, M.E. Sharpe, Inc., USA 2010, s. 9.

³⁴⁸ Waldo, *The Administrative State...*, s. 13, 14.

³⁴⁹ Barry D. Karl, *Public Administration and American History: A Century of Professionalism*, *Public Administration Review*, Vol. 36, (September/October 1976), s. 489-491.

office) benzer durumlar yaratan yağma sistemi bu yerel düzeyli yönetim birimlerinde kaldırılmaya çalışılmıştır.

Yerel düzeydeki yönetsel reformlardan sonra tüm ülkeyi kapsayan bir yönetsel reform sürecine girilmiştir. Bireyciliği ve serbest girişimi kendine kılavuz edinen bir toplumsal kültüre sahip ABD’de ulusal bir yönetim kültürü geliştirilmiştir. Avrupa ülkelerinin deneyimleri, ABD’nin toplumsal yapısı temelinde gözden geçirilmiş ve ABD’ye uygun olan ilkeler, yaklaşımlar ABD’ye uyarlanmıştır. Ulusal bir yönetim kültürü oluşturulurken bilimsel ve evrensel olduğu düşünülen ilkeler saptanmaya çalışılmıştır.

Bilimsel temellere dayalı planlı ve yönetsel açıdan gelişmeyi içeren İlerlemecilik³⁵⁰ düşüncesi yaklaşık olarak 1890’larda başlayıp 1920’lere kadar ABD’de egemen olmuştur. Bu dönemde, işi şansa bırakmayan yukarıdan bir hareketle, geleceğin planlanabileceği düşünülmektedir. Ancak bu, o zamanlarda tek hakim düşünce değildir. Buna karşılık kurumlardan, kurallardan daha çok demokrasiyi ve serbest piyasayı ön plana çıkaran liberal yaklaşım, demokrasinin, daha fazla demokrasiyle sağlamlaştırılacağını ileri sürerek diğer kesimi eleştirmektedir. Her ne kadar toplumda, iki zıt kutup varmış gibi gözükse de ABD toplumsal yapısı demokrasi ile verimliliği bir ortak noktada buluşturan bir kültür oluşturabilmiştir. Örneğin bunu Verimli Yurttaşlık Hareketi gibi bir hareketle de somutlaştırmıştır.³⁵¹ ‘Doğru verimlilik’ ile ‘doğru demokrasi’ olarak da adlandırılabilir iki savunu, oydaşım ve çatışmalarıyla birlikte kamu yönetimi geleneğinin oluşmasında etkili olmuştur.³⁵²

³⁵⁰ İlerlemecilik teriminin kökeni, dinsel olmasına rağmen 19. yüzyıldan itibaren ABD’de yaşam koşullarının sınırsız bir biçimde geliştirilmesi anlamında kullanılmaya başlanmıştır. Bu da, sanayileşmiş Kuzey Amerika’da daha fazla demokratikleşme ve bilim ile uzmanlaşmaya dayalı bilginin, yeteneğin yaşama daha fazla uygulanır olması isteğini içermektedir. Yeni Ulusalçı dönem diye de adlandırılmaktadır. Jay M. Shafritz ve E.W. Russel, *Introduction Public Administration*, s. 25.

³⁵¹ Waldo, *The Administrative State...*, s. 33.

³⁵² *a.k.*, s. 16-18.

Tüm toplumsal yaşamı kapsayacak ve ona yön verecek temel bir yasayla (*fundamental law*)³⁵³ birlikte verimlilik ve bilime inanç, kamu yönetimini belirleyen önemli unsurlardır. 19. yüzyıldan itibaren bilim, din ve etik gibi onurlu sayılabilecek, herkesin kendisine güvendiği bir konuma gelmiştir. Ölçmeye, olgulara, deneyimlere ve uzmanlığa dayalı ‘Bilimsel Yöntem’le gerçeğin doğasının çözülebileceğine inanç tamdır.³⁵⁴

Yönetim alanının bilimselleştirilmesinde de verimlilik kavramının önemli bir yeri vardır. Verimlilik, disiplinin kendisini kurmasında, tanımlamasında çok önemli bir yere sahiptir. Diğer bir ifadeyle disiplinin kurucuları ve temsilcilerinin çoğunluğu tarafından, hükümetin-kamu yönetiminin hem idari hem de toplumsal anlamda ulaşmak istediği hedefe götüren en iyi araç/yol, verimliliktir. Disiplini kuran kavramlardan biridir; belki de en önemlisidir.³⁵⁵ Verimlilik vurgusuna, siyaset-yönetim ayrılığı da eklenmektedir.

Verimlilik kavramı, devlete dair değerlendirmelerin ahlaki biçimden bilimsel kaydı dönemin bir ürünüdür. Bilimin bir inanç haline geldiği zamanlardan itibaren ahlaki değerler ya da saf demokrasi ideali yeterli gelmemeye başlamıştır. Yurttaşlar artık yapabilir (*able*) bir demokrasi istemektedir. Bir makine gibi görmeye başladıkları devletin, iş görmelerini istemektedirler. İş görürken de zamandan, paradan ve enerjiden israf edilmemesini beklemektedirler. Müsrifçe kaynakların kullanılmasına çare bulunmalıdır. Eğer, gözetilen amaçlara verimsizlik yüzünden ulaşılamazsa, bu bir büyük bir günahıdır.³⁵⁶

Mekanizmi öven verimlilik kavramı, daha sonraları ahlaki bir biçime sokulmuştur. Protestan inancı doğrultusunda seküler ve materyal olan anlamında

³⁵³ Waldo, *The Administrative State...*, s. 14-16.

³⁵⁴ *a.k.*, s. 20, 21.

³⁵⁵ Dwight Waldo, *Ideas and Issues in Public Administration*, McGraw-Hill, New York 1953, s. 202, 406; Brian R. Fry, *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*, Chatham House Publishers, New York 1998, s. 2, 3.

³⁵⁶ Waldo, *The Administrative State...*, s. 192, 193.

şereflendirilmiş; Hristiyanlık'ın bir parçası haline getirilmiştir.³⁵⁷ Verimliliği, ahlakileştirme çabalarından biri de New York Belediyesi Araştırma Bürosu Başkanı W. H. Allen'ın 'Verimli Demokrasi' kitabıdır. Allen'a göre verimli olmak, iyi olmaktan daha zordur. Yarının bugünden daha iyi olması için herkese ve tüm kurumlara verimlilik ilkesi uygulanırsa iyilik (*goodness*), şimdikinden daha çok olacak ve daha geniş bir kitleye ulaşacaktır.³⁵⁸ 'İyilik', anlamı ya da içeriği itibarıyla üzerinde bir anlaşmanın olmadığı bir sözcüktür. Bu yüzden iyilik nitelemesiyle açıklama yapmak biraz güçtür ama şunu biliyoruz ki örneğin, 'iyi hizmet' dendiğinde 'verimli hizmet' demek istenmektedir.³⁵⁹

New York Belediyesi Araştırma Bürosu başkanının söyledikleri, söylendiği dönem ve sonrası için çok önemlidir. Ayrıca bu düşünce salt kişisel düşüncesini yansıtmamaktadır. Bu kurumun başlattığı bir araştırma hareketi söz konusudur. Buna, 'Büro Hareketi' de denmektedir.³⁶⁰ İlerlemecilik Hareketi'nin bir parçası kabul edilen bu hareket, olguculuğa dayalı bilim anlayışını benimseyerek profesyonel ve bilimsel yöntemlerle kamu kurumlarının ve geniş kapsamda da toplumun planlanabileceğini, yönetilebileceğini düşünmektedir. Buradaki kilit kavramlardan biri verimliliktir. Bu harekete göre hem yurttaşlar hem de kamu yöneticileri verimlilik düşüncesinin yılmaz savunucuları olmalıdırlar.³⁶¹

I. Dünya Savaşı zamanında verimlilik, ABD'de karşı konulmaz bir hareket haline gelmiştir. Adeta fetişleştirilmiştir.³⁶² Bu dönemlerde, aslında verimlilik daha çok iktisadilik anlamında kullanılmaktadır. Reformcular, verimliliği genellikle

³⁵⁷ Waldo, *The Administrative State...*, s. 193.

³⁵⁸ William Harvey Allen, *Efficient Democracy*, Dodd, Mead & Co., New York 1907, s. vii'den aktaran a.k., s. 193.

³⁵⁹ a.k., s. 193. 'İyi'ye ya da 'iyiliğe' ilişkin olarak kullanılan bir kavram daha vardır. O da *efficacy*'dir. Etkililik kavramına yakın bir anlamla etkili ve faydalı olmayı anlatmaktadır. ABD tarihinde önemli bir yere sahip Alexander Hamilton'a göre *efficacy*, iyi yönetimi (*good administration*) tanımlayan kavramlardan biridir. Alexander Hamilton, *The Federalist*, No. 68, 1788.

³⁶⁰ Bu hareketin mimarları, soyadlarının ilk harflerinin bir araya getirilmesiyle 'ABC Gücü' olarak da anılmaktadır. Bu kişiler; William H. Allen, Henry Bruere ve Frederick A. Cleveland'tır.

³⁶¹ Waldo, *The Administrative State...*, s. 32, 33.

³⁶² a.k., s. 193.

harcamaların azalması, maliyetlerin düşmesi ve (vergi yükümlüleri açısından da) daha az vergi yükü gibi değerlendirmektedirler.

Ancak verimliliğin yalnızca iktisadilik anlamında düşünülmesini eleştirenler de bulunmaktadır. Bu kesime göre verimlilik, tutumlulukla ya da cimrilikle bir tutulamaz. Bu kesimin savunucularından Lenard D. White'a göre verimlilik, bazılarınca tek boyutlu olarak iktisadilik anlamında kullanılmaktadır. Örneğin, yurttaşların hasta olmasını önlemek, çocukları hayata hazırlamak, gemileri ve madenleri felaketlerden korumak gibi amaçlar da verimlilikle ilişkilendirilebilir. İnsanların ihtiyaçları doğrultusunda da verimlilik tanımlanabilir.³⁶³

Bu kesim, verimliliği toplumsal bir düzlemde ele almaya çalışmıştır. Savunularını, toplumsal verimlilik olarak adlandırmak yanlış olmaz. Bu kesime göre, iktisadiliği ön planda olan verimlilik, ikincil düzeyde düşünülmelidir. Çünkü yalnızca iktisadilik üzerinden yapılacak çözümlemeler, yüzeysel kalmaktadır. Marshall Dimock da verimliliği toplumsal anlamda ele almak gerektiğini savunanlardandır. O, iyi yönetimin, salt mekanikliğe dayalı verimlilikle sağlanamayacağını düşünmektedir. O'na göre verimliliği, niceliksel ve mekanik yöntemlerle bağdaştırmak kısmen de olsa doğrudur ama verimlilik, niteliği de barındırır. Özellikle demokrasiyle bağlantılı değerlendirmek gerekir.³⁶⁴ Mekanik olarak değerlendirilen verimlilik, hesaplamacı mantığıyla insanı dışarıda bırakır. Bu anlamda soğuktur. Oysa yönetim, insanı dışlamamalıdır. Yönetim, düşünmeli, planlamalı, eğitim vermeli yani toplumu bir bütün olarak biçimlendirmelidir. Sıcak olmalıdır.³⁶⁵

³⁶³ Waldo, *The Administrative State...*, s. 196.

³⁶⁴ Marshall E. Dimock, "The Study of Administration", *The American Political Science Review*, Vol. 31 No. 1, (1937), s. 39, 40.

³⁶⁵ Marshall E. Dimock, "Criteria and Objectives of Public Administration", *The Fronties of Public Administration*, John M. Gauss, Leonard D. White ve Marshall E. Dimock (Ed.), University of Chicago Press, Chicago 1936, s. 120'den aktaran Janet V. Denhardt ve Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, M. E. Sharpe, Inc., New York 2003, s. 8.

Toplumsal olana vurgunun arkasında ‘İyi Yaşam’ düşüncesi yatmaktadır. Herkese mutluluk vadeden bir ideal yaşam dünyasının önemli unsurlarından biri verimlilik olarak görülmektedir. Faydacı anlayışla ‘İyi Yaşam’ ve verimlilik bağdaştırılmaya çalışılmaktadır.³⁶⁶

Piyasacı anlamda iktisadiliğe ve örgütlenmeye dayanan gelişmeler bu dönemde, birincil planda yer almaktadır. 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Taylorizm’le billurlaşan kendi üretim örgütlenme modelleriyle, güçlü şirketleriyle ABD, Sanayi Devrimi’ni 20. yüzyıla taşımıştır. 19. yüzyılın sonunda ABD’nin piyasaya ekonomisi düzenine ait güçlü ve oturmuş bir örgütlenme tarzının oluştuğunu söylemek mümkündür. Teknolojideki ve örgütlenme tekniklerindeki ilerlemeler şirketleri/işletmeleri, iktisadi, siyasal, yönetsel, kültürel yani her açıdan toplumsal yapının belirleyicisi yapmıştır.³⁶⁷ Toplum, işletmeler üzerine yükselen bir yapı arz etmektedir.

Sanayide gözlemlenen gelişmeler dolayısıyla, sanayi sektöründe kullanılan işletmeciler tekniklerin(in) en iyi yöntemler olduğu kanaati yaygınlık kazanmıştır. Taylorizm’in de ortaya çıkmasıyla özel sektörde kullanılan işletme tekniklerinin bilimsel ve en doğru yöntemler olduğu tartışılmaz hale gelmiştir. Taylorizm’in, odağında da verimlilik arayışı olduğu için bu tarihten itibaren hem özel sektörde hem de kamu sektöründe bir verimlilik ‘postülası’³⁶⁸ hasıl olmuştur. Verimlilik, neredeyse kutsal bir müjde olarak değerlendirilmiştir (*gospel of efficiency*).³⁶⁹

Öncü üretim örgütlenme modelleriyle sermaye birikim hızını ve yoğunluğunu artırmayı başaran ABD’de azımsanmayacak bir servet ortaya çıkmıştır. Bu servetin

³⁶⁶ Waldo, *The Administrative State...*, s. 197.

³⁶⁷ James W. Fesler, “Public Administration and Social Sciences: from 1946 to 1960”, *American Public Administration: Past, Present, Future*, Frederick C. Mosher (Ed.), University of Alabama Press, 1975, s. 97-141.

³⁶⁸ Postüla: herhangi bir sorgulamaya ve kanıtlama çabasına gerek duyulmaksızın benimsenen, kendinden menkul kabul edilen.

³⁶⁹ Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of America Public Administration*, The Ronald Press Company, New York 1948, s. 19, 193.

öncelikli sahibi olarak şirketler, finansman gücü, çalışma yöntemleri ve (faydacı) felsefesiyle hükümet siyasalarını, yönetsel reformları ve bilgi üretimini yani akademiye belirler hale gelmişlerdir.³⁷⁰ Kapitalist üretim biçimine göbeğinden bağlı bir demokrasi savunusunun, görgüllüğe yaslanan ve öngörülebilirlik ile kontrolü arayan pozitivist bilim anlayışıyla³⁷¹ birleştirilmesiyle kimi zaman idealist yönü ağır basan kimi zaman teknik yönü öne çıkan bir verimlilik tutkusu yaratılmıştır. Bu dönemde verimlilik, diğer değerlerin üzerinde ve diğerlerini asimile eden bir değer olarak kurulmaya başlanmıştır.

Verimlilik, ABD tarihinde doğrudan araç olarak da görülmüştür. Aslında bu durum, sosyoekonomik yapıda amaç olarak belirlenenleri gerçekleştirme yükünün, bu yolda, araç olarak görülen devlet aygıtına işlevsel bir bakış açısıyla yüklenmesinden kaynaklanmaktadır.³⁷² Verimlilik, İlerlemecilik döneminde, nesnel ve yeterli bir ölçüt olarak devlet reformlarının yapılmasında öne sürülmüştür.³⁷³ Verimlilik, bu dönemde, kaynak israfının engellenmesine, Avrupa otokrasisinden kaçınarak Amerikan demokrasi misyonunun egemen kılınmasına ve -özellikle I. Dünya Savaşı zamanlarında- Alman verimliliğinin, Amerikan demokrasisinin geleceğini tehdit eder bir duruma gelmesine yönelik bir çözüm ya da çare bir kavram olarak değerlendirilmiştir.³⁷⁴ ABD, eski kavramlarını ve geleneksel kurumlarını makine teknolojisinin gereklerine uyumlaştırmada verimlilik, taşıyıcı kayış işlevi görmüştür. Wilson'ın 'öngörülemeyen ani değişimlerin yaşandığı bir çağda, hiçbir rejim önceden hazırlıklı olamamaktadır' sözlerine³⁷⁵ binaen verimlilik, ideal yönetim modelinin kurulmasındaki başlıca kurucu unsurlardan biri olarak görülmüştür.³⁷⁶ Bu

³⁷⁰ Waldo, *The Administrative State...*, s. 5, 6, 24, 42, 43.

³⁷¹ a.k., s. 23.

³⁷² Örsan Ö. Akbulut, *Küreselleşme, Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi*, TODAİE, Ankara 2007, s. 8, 9.

³⁷³ Richard D. White, "More Than Analytical Tool: Examining the Ideological Role of Efficiency", *Public Productivity & Management Review*, Vol. 23 No. 1, (1999), s. 11.

³⁷⁴ Waldo, *The Administrative State...*, s. 19.

³⁷⁵ Woodrow Wilson, "Democracy and Efficiency", *Atlantic Monthly*, (March 1901), s. 289-299.

³⁷⁶ Waldo, *The Administrative State...*, s. 20.

anlamda siyasal ilişkiler ve siyaset bilimi de olanaklı olduğunca bilimselleştirilmeye, verimlilik ilkesi çerçevesinde şekillendirilmeye çalışılmıştır.³⁷⁷

Verimliliğin anlamlandırılmasında Weber'den ve O'nun bürokrasi değerlendirmesinden de yararlanılmıştır. Weber'in bürokrasi anlatısı, verimliliğe ilişkin yetkin bir örnek teşkil etmektedir. Rasyonel olan bürokrasi, aynı zamanda verimli işleyen bir mekanizmadır. Uzmanlığı, disiplini, kesinliği, hızı, kayıtlılığı, sürekliliği, öngörülebilirliği, bütünlüğü, eşgüdümü, kişisizleştirim ile personel ve materyal maliyetlerinin en aza indirilmesini içerdiği için bürokrasi, verimlidir.³⁷⁸ Başka bir açıdan da Weberyen anlamda -ve günümüzün iktisadi aklına göre de- rasyoneldir. Weber, Protestanlık çerçevesinde de israf etmeme ve tutumlulukla birlikte daha iyisini hedefleyen bir çalışma arzusuyla verimli olma tavrının modern kapitalist toplum yapısının kurulmasında etkili olduğunu düşünmektedir.³⁷⁹

Kuzey Amerikan kültüründe de Weberyen anlayışa yakın öne çıkan, klişeleşmiş söylemler bulunmaktadır. Ben Franklin'in 'bir peni tutan, bir peni kazanmıştır' sözü, tutumluluk (tasarruf) ve sonrasında da yatırıma dönüştürülebilme olasılığı bakımından verimliliğin Amerikan kültüründeki benimsenmişliğinin en güzel ifadelerindendir.³⁸⁰

ABD yönetim geleneği-kültürü *apolitikliği*, bilimselliği, evrenselliği, verimliliği ve amaç yönelimliliği kendine ilke olarak belirlemiştir. ABD ve diğer ülke deneyimleri gözlemlenerek genel kabul gören kavramlar geliştirilmeye ve evrensel nitelikte örgütleri yönetecek ilkelere ulaşılmaya çalışılmıştır.³⁸¹ Bu anlayışla, 19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başı Amerikan düşünürleri, siyaset ve

³⁷⁷ Clinton Rogers Woodruff, "The Complexity of American Governmental Methods", *Political Science Quarterly*, Vol. 15 No. 2, (1900), s. 272'den aktaran Waldo, *The Administrative State...*, s. 193.

³⁷⁸ Schreurs, *a.g.k.*, s. 740.

³⁷⁹ Weber, "Protestan Ahlâkı ve Kapitalizmin...", s. 136-160.

³⁸⁰ Richard D. White, *a.g.k.*, s. 9.

³⁸¹ Gerald E. Caiden, "In Search of an Apolitical Science of American Public Administration", *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, J. Rabin ve J. S. Bowman (Ed.), Marcel Dekker, New York 1984, s. 53.

yönetimin birbirinden ayrılması gerektiğini savunmuşlardır. Buna ek olarak işletme ilkeleriyle bilimselliğe ulaşabileceğini düşünmektedirler.³⁸² Amerikan düşünörlere göre işletme ilkeleri, kamu yönetimi alanına biçim vermekte, güven aşılacaktır.³⁸³ 19. yüzyılın sonlarından 1920'lere kadar kamu yönetimine ilişkin kuramsal ve pratik çalışmalar bu anlayış doğrultusunda çalışılmış ve rağbet görmüştür.

Klasik diye adlandırılan dönemde yönetim, siyasetten ve değerlerden arındırılması gereken teknik bir alan olarak değerlendirilmektedir. Teknik olarak adlandırılan yönetimin en önemli unsurlarından biri, ölçülebilir iktisadiliği yüklenen verimliliktir.³⁸⁴ Bu dönemde verimlilik, gerek devlet düzleminde gerekse de kamu kurumları özelinde -farklı anlamları yüklendiği göz ardı edilmeden- başarımın en önemli ölçütü olarak tanımlanmaktadır.³⁸⁵

İşletmecilik ile yönetim arasında bir ayrım yapılmadığı, 'örgüt' temelinde özel sektör örgütlenmeleriyle kamu kurumlarının yapısının aynı olduğunun düşünüldüğü bu dönemde, kamu kurumlarının verimli işlemesi ilk istenen şeydir. Leonard White'a göre kamu yönetiminin amacı, çalışanların kullandıkları kaynaklardan en verimli biçimde faydalanmaktır.³⁸⁶ Gulick'e göre de kamu ya da özel fark etmeksizin, yönetim biliminde, başlıca 'iyi' olan verimliliktir.³⁸⁷

Teknolojideki ve bilimdeki ilerlemeler, 'makine' metaforuyla pozitif olarak sembolize edilerek örgütsel yaşama monte edilmişlerdir. Mekanik ya da mekanizasyon, rasyonellik ve verimlilik, bu sembolün örgütlenme bakımından

³⁸² Örsan Ö. Akbulut, *Küreselleşme, Ulus-Devlet ve...*, s. 2.

³⁸³ Lynn, *a.g.k.*, s. 39.

³⁸⁴ Henry Mintzberg, *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations*, Free Press, New York 1989.

³⁸⁵ Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, Oxford University Press, New York 1968.

³⁸⁶ Leonard White, *a.g.k.*, s. 2'den aktaran Denhardt, *Theories of Public Organization*, s. 63.

³⁸⁷ Luther Gulick, "Science, Values, and Public Administration", *Papers on the Science of Administration*, Luther Gulick ve Lyndall Urwick (Ed.), Institute of Public Administration, New York 1937, s. 192.

ifadeleri olmuştur.³⁸⁸ Makine benzetmesi ya da mekanize teknolojiyle tanımlanmanın yanında verimlilik de, kapitalist toplumdaki işe (*business*) dair değerlerle de içerik kazanmıştır. Sermaye birikimi güdüsü, piyasa düzeninde başarılı olma ya da olmama konusunda standartlar getirmiş ve kar etme ya da kaybetme durumu, iktisadi kazançlara ya da kayıplara ilişkin hesaplamaları öne çıkarmıştır.³⁸⁹

Klasik dönemde verimlilik esasen, Weberyen bürokratik rasyonellik, Taylorist anlamda bir yönetici düşünüş ve örgütlenme tavrı ile Gulick eksenli olarak örgütsel işleyiş ilkelerinin buluşma yeri olarak ele alınmıştır.

1930'lardan itibaren inceleme nesnesi örgütsel yönetim olarak kabul edilen yönetim alanında, çalışan anlamında insana ve insan ilişkilerine önem verilmesi gündeme gelmiştir. Çalışana eğilinerek de örgütsel verimliliğe ulaşılabileceği savunulmaya başlanmıştır.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra yönetimin konusu, bir ölçüde iktisadilik gölgesindeki bir verimlilik arayışından uzak bir biçimde ele alınmaya başlanmıştır. Örgüt içinin yanı sıra örgüt dışı yani çevresi de değerlendirme kapsamına alınmıştır. Hem örgütsel hem de toplumsal sistem temelinde karar alma konusu öne çıkarılmıştır (Klasik Sonrası).

Sosyal devlet anlayışının egemen olduğu bu tarihsel kesitte özel sektör yönetimiyle kamu yönetimini bir tutan anlayışı eleştiren kesimler ortaya çıkmıştır. Kamunun ayırt edici özelliklerini bulmaya ve onları öne çıkarmaya çalışan bu kesim, siyasetle yönetimin birlikteliği düşüncesi etrafında sosyoekonomik yapıya yönelik olarak adalet, eşitlik, katılım gibi değerleri savunmuştur (Yeni Kamu Yönetimi).

1970'lerin sonundan itibaren ise yaşanan sosyoekonomik kriz, yeniden piyasa düzenine yaklaşılarak aşılmaya çalışılmıştır. Anlayış, örgütlenme ve iktisadiliğin toplamında tekrar verimliliğe sarılan yıllar başlamıştır. Piyasa lehine küçültülen

³⁸⁸ Denhardt, *Theories of Public Organization*, s. 63.

³⁸⁹ a.k.

kamu yönetimin, piyasa aktörleri ya da kurumları gibi işlemesi, piyasa araçlarını kullanması gerektiği savunulur olmuştur. Küresel kapitalizmle bu yaklaşım, dünya çapında baskın hale gelmiş, aynı zamanda yeni yönetim kavramsallaştırmalarıyla bu yaklaşımın düşünsel kabulleri ve önerileri toplumsallaşmıştır (Kamu İşletmeciliği ve Yeni Kamu İşletmeciliği).

Hemen hemen aynı dönemde yerleşik sosyoekonomik yapıyı ve yönetim anlayışını siyasal, yöntemsel ve yönetsel açıdan eleştiren kesimler belirmiştir. Yerleşik yapılar üzerine düşünmeye önem veren bu kesim, sorgulayıcı bir tavırla piyasa övgüsünü ve piyasalaşma uygulamalarını makul bir düzeye çekmek istemektedir (Postmodern-Eleştirel Kamu Yönetimi).

Bundan sonraki akış üzerine açıklama yapmak gerekmektedir. Çünkü klasik ve klasik sonrası dönem isimler üzerinden anlatılırken sonraki yaklaşımlar/okullar genel olarak anlatılacaktır. Klasik yaklaşım bir yaklaşım olarak ortak özelliklere sahip olsa da ve genellikle de bu adla sınıflandırılrsa da öne çıkan isimler, farklı noktalara vurgu yapmakta ve farklı şekillerde verimliliği değerlendirmektedirler. Bu yüzden öne çıkan ve belirleyici olan isimlere kendi bütünlükleri içinde ayrı ayrı yer verilecektir. Bu, klasik sonrası dönem için de geçerlidir. İlk iki dönemi belli isimler üzerinden aktarmak, kişileri ve dönemleri daha anlaşılır kılmaktadır. Zaten klasik sonrası dönemde, diğer dönemlere nazaran yaklaşım olarak bütünlük kurmak daha zordur. Daha sonraki yaklaşımlar ise ‘okul’ sıfatını hak edencesine ortaklaşalık sergileyebilmektedir. Tabii ki bu yaklaşımlar/okullar içinde de öne çıkan isimler vardır ama ilk iki dönem kadar sivrilmiş ya da etkili olmuş isimler değildir.

A. Klasik Yaklaşım

Disiplinin kuruluş döneminin yaklaşımı olarak karşımıza çıkan bu yaklaşım, ABD’de 19. yüzyılda yetkinlik kazandığı söylenebilecek işletmecilik merkezli örgüt ve personel sistemi geliştirme çalışmalarından güç alarak çok fazla özel kesim-kamu kesimi ayrımı yapmadan verimliliğe odaklı görüşler ileri sürmüşlerdir. 19. yüzyılın son çeyreğiyle 1930’lara kadar olan tarihsel kesitte Max Weber, Frederick W. Taylor, Woodrow Wilson, Frank Goodnow ve Luther Gulick’in verimlilik konusunu

işleyerek ön plana çıkmaktadır. Kabaca bu yaklaşım örgütsel rasyonellik bağlamında verimliliği amaç olarak görmüş ve verimliliği artırmaya yönelik teknikler geliştirmeye çalışmıştır.³⁹⁰

1. İşletmevari Bir Kamu Yönetiminin Kurucu Kavramı Olarak Verimlilik: Woodrow Wilson

Yönetim konusunun, kamu-özel ayrımı yapmadan genel bir konu olarak ele alındığı dönemde, yönetim alanını belirleyen önemli kavramlardan biri verimliliktir. Doğa bilimlerindeki ve iş dünyasındaki gelişmelerin etkisi altında verimlilik, hükümetin ve kamu kurumlarının örgütlenmesindeki çekirdek kavram olmuştur. Yönetimin, yalnızca örgütlenmeye indirgenmesiyle firmaların örgütlenme biçimleri ve ilkelerinin aynen kamu yönetimine aktarılmasında tereddüt edilecek bir husus yoktur. Bu düşüncüyü benimseyen ve savunan Wilson'ın "Yönetimin İncelenmesi" yazısının, disiplinin başlangıcı olarak kabul edilmesiyle, bu düşünce, disiplinin alın yazısı gibi olmuştur.

Wilson, bu yazısında daha çok anayasa üzerinde tartışma olduğunu ancak gün geçtikçe hükümetin anayasayı nasıl uyguladığı, kamu kurumlarının eylem ve işlemlerinin durumu gibi konuların daha ön plana çıktığını belirtmektedir. Wilson'a göre yönetim konusunun tartışılması artık bir ihtiyaçtır. Anayasa yapmaktansa onu uygulamak daha zordur.³⁹¹ Wilson, burada eğilinmesi gereken konunun uygulama olduğunu net bir biçimde belirtmekte³⁹² ve yeni doğmakta olan kamu yönetimi disiplinin sınırlarını çizmektedir.

Wilson, uygulamaya vurgu yaptıktan sonra önerdiği ikinci şey, piyasa örgütlenmelerinin geliştirdikleri işletmevari (*businesslike*) ilkelerin, örgütsel

³⁹⁰ Schreurs, *a.g.k.*, s. 733.; Fry, *a.g.k.*, s. 15.; Mihçioğlu, *a.g.k.*, s. 7.

³⁹¹ Woodrow Wilson, "The Study of Public Administration", *Introduction to Public Administration*, J. Steven Ott ve E.W. Russel (Ed.), Addison-Wesley Longman, Inc., New York 2001, s. 16.

³⁹² *a.k.*, s. 14, 19.

yönetimin (*administrative management*)³⁹³ kuruluşu açısından kamu kurumlarının devralınmasıdır. O'na göre yönetim alanı, bir işletme alanıdır.³⁹⁴ Böylelikle Wilson, özel sektördeki teknoloji yoğun mekanize sistemlere öykünen bir kamu örgütlenmesi tipinin oluşturulmasının başlangıç fişliğini patlatmış bulunmaktadır.

Wilson, kamu kurumlarının işletmevari ilkelerle verimli işletilerek, siyasete dair öngörülemezliklerin, belirsizliklerin (*vagaries*) bertaraf edileceğini ileri sürmektedir.³⁹⁵ Wilson, bu yargısıyla disiplinin diğer önemli söylemini vurgulamış olmaktadır: siyaset-yönetim ayrılığı. Wilson'a göre kamu yönetimine, hükümetin/devletin yönetim fonksiyonlarından (*executive/management*) siyasetin dışlanmasıyla ulaşılır.³⁹⁶ Kamu yönetim(i), siyaset alanının dışında bir alana denk düşer. Yönetimsel sorunlar, siyasal sorunlar değildir.³⁹⁷ Siyaset, yürütmeye görevler verdiğinde, görevlerin yerine getirilmesi sürecine karışmamalıdır. Siyaset alanında, tartışmalar yapılır, kamu siyasasına ilişkin kararlar konuşulur ama yönetim alanında siyasalar, sorgulanmaksızın nötr ve profesyonel bürokrasi tarafından uygulanır.³⁹⁸ Wilson, demokratik cevap verebilirlik ile yönetimsel yetki alanı arasında dengeli bir ilişki kurularak devletin etkili şekilde çalışacağını ummaktadır.³⁹⁹

19. yüzyılın sonlarında piyasada faaliyet gösteren firmalar için elzem olan verimlilik ilkesinin, kamu kurumlarının işleminde de kılavuz edinilmesi çoğunlukla savunulmaya başlanmıştır. Wilson da bunu hayata geçirmeye çalışan en

³⁹³ *Administrative management* kavramsallaştırması, daha sonra Gulick ve Urwick tarafından kullanılacaktır. Disiplinin ilk dönemlerinde örgüt eksenli düşünüldüğü için bu şekilde Türkçeleştirilmesi uygun görülmüştür. Türkçeleştirmede Prof. Dr. Oğuz Onaran'ın 'örgüt yönetimi' kullanımından esinlenilmiştir. Oğuz Onaran, *Örgütlerde Karar Verme*, AÜ SBF Yay. No. 321, Ankara 1975, s. 12.

³⁹⁴ Wilson, "The Study of Public Administration", *Introduction to Public Administration*, s. 19.

³⁹⁵ a.k.

³⁹⁶ Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Classics of Public Administration*, Jay M. Shafritz ve Albert C. Hyde (Ed.), Brooks/Cole, 3rd Ed., Pacific Grove, CA 1992, s. 18.

³⁹⁷ Wilson, "The Study of Public Administration", *Introduction to Public Administration*, s. 19.

³⁹⁸ a.k., s. 22.

³⁹⁹ Robert B. Denhardt, *Theories of Public Organization*, Brooks/Cole Publishing Company, California 1984, s. 44.

önemli isimlerden birisidir. Wilson’a göre, yönetsel çalışmanın öncelikli amacı, hükümetin, başarılı ve uygun ne yapabileceğinin keşfedilmesidir. Buna bağlı ikincil amaç ise bunların, para ya da enerji olarak olanaklı olan en az maliyetle yapılmasıdır. Wilson, bu şekilde verimliliği kısaca belirtmiş ve tanımlamıştır.⁴⁰⁰ Ancak, verimliliği, kamu kurumları ve kamu personeli dışında ele almıştır. Anayasanın ve hükümet siyasetinin uygulanması noktasında yetkilerin dağıtımı/paylaşımı, düzenlemelerin iyi tanımlanması gibi konuları da yeri gelince verimlilik kapsamında değerlendirmiştir.⁴⁰¹

Wilson, kamuda verimliliğin sağlanmasına ilişkin önerilerde bulunmaktadır. Örgütlenme zemininden hareketle Wilson, öncelikle hiyerarşik yapının gerekli olduğunu belirtmiştir. O’na göre bu yapı içinde iktidarın tek elden kontrol edilmesi gerekmektedir. Tümlşik ve merkezîyetçi bir örgütlenme modeli benimsenmelidir.⁴⁰² Wilson, bu modelin de desantralizasyon ve kamu katılımı gibi demokratik ilkelerle çelişmeyeceği konusunda da güvence vermektedir.

2. Üretim ve Emek Sürecinin Yönetimi Bağlamında Verimlilik: Frederick W. Taylor

Disiplini belirleyen, daha doğru söylenirse üretim örgütlenmesi ve emek sürecinin yönetimi bakımından 20. yüzyılı biçimlendiren önemli şahsiyetlerden birisi de Frederick W. Taylor’dur. Çalışma pratiğinden yaptığı çıkarımlarla, geliştirdiği ilkelerle Taylor, yönetim alanını ciddi anlamda etkilemiştir. Özellikle piyasa yönelik yönetsel yapılanmalarda yaptığı etki tartışılmazdır.

Bilimsel işletmecilik (*scientific management*) yaklaşımı, döneminde ve sonrasında ilkeleriyle-önerileriyle baş tacı edilmiş, ayrıca yöntem olarak da kılavuz edinilmiştir. Özellikle Kuzey Amerikalılar tarafından bilimsel işletmecilik, kendi ‘ayrıt edici’ yönetsel karakterini belirleyen yaklaşım olarak sahiplenilmiştir.⁴⁰³

⁴⁰⁰ Wilson, “The Study of Public Administration”, *Introduction to Public Administration*, s. 15.

⁴⁰¹ a.k., s. 21.

⁴⁰² a.k.

⁴⁰³ Karl, a.g.k., s. 496.

Avrupada'ki devletçilik (*étatisme*) anlayışına şüpheyile yaklaşan ve onu, bir türlü kendi toplumsal, kültürel yapısıyla tam olarak bağdaştıramayan Amerikalılar için bilimsel işletmecilik yaklaşımı, kendilerine özgü yönetim anlayışlarının bir ifadesi olarak görülmüş ve sahiplenilmiştir.

Fabrika temelinde sanayi üretiminin ivmesinin arttığı bir tekelci kapitalizm döneminde Taylor, üretim örgütlenmesi ve emek sürecini günün koşullarına göre düzenleme konusunda kendini göstermiştir. Bir anlamda üretimin örgütlenme ve emek boyutunda gereksinim duyulan bir açılım getirmiştir. Bu yükü, omuzlamıştır.

Yaşadığı dönemdeki sanayinin gelişmişlik düzeyinin ve pozitivist bilim anlayışının etkisiyle Taylor, -yönetici gözüyle- gözleme dayalı ölçümler sonucunda niceliksel bir nesnelliğe ulaşarak, birtakım bilimsel ilkeler bulmaya çalışmıştır. Bu yöntemle bulduğu ilkeler, yönetime dair her türlü alanda geçerli yani evrensel (*generic, identical*)⁴⁰⁴ olacaktır. Aynı zamanda bu ilkeler, başka türüsünü düşünmeye mahal bırakmayacak biçimde tartışmasız doğru olacaktır.

Taylor'a göre en iyi yönetim (*management*), açıkça tanımlanmış yasalara, kurallara ve ilkelere dayalı olan doğru bilimle varlık kazanır.⁴⁰⁵ Bu bilim anlayışı temelinde, verimlilikleri artırabilir düşüncesiyle çalışanların davranışları incelemeye tabi tutulmuştur. Ama daha sonra bu inceleme sonucunda edinilen bilgiler, belirlenen ilkeler tüm üretken faaliyet alanlarına yayılmıştır. Bu anlamda Taylor'un bilimi, hem bir üretim mekanizması olarak tekniğe dem vururken hem de bir toplumsal yaşamın felsefesi önerisini içinde barındırmaktadır.⁴⁰⁶

Taylor yaptığı incelemeleri ve bulduğu kuralları 'bilimsel' sıfatıyla öne sürmektedir. O'na göre bilim, yaygın olarak yapıldığı gibi çok sofistike, soyut

⁴⁰⁴ Kamu ve özel ayrımı yapılmadan tüm alanlar için geçerli anlamında -mekanlar üstü, dünya coğrafyasının tüm yerleşim yerlerini kapsar nitelikteki anlamı saklı kalmak kaydıyla- Türkçe en uygun karşılığın evrensel olduğu düşünüldüğü için burada 'evrensel' sözcüğü kullanılmıştır. Ancak, bu anlamın, İngilizce karşılığı *universal*'dan çok *generic* ya da *identical*'dir.

⁴⁰⁵ Denhardt, *Theories of Public Organization*, s. 54.

⁴⁰⁶ a.k.

değerlendirmelerle tanımlanmamalıdır. Basit, gündelik yaşama dair bilgiler, ilişkiler de bilim kapsamında değerlendirilebilir. Bilim, sınıflandırılmış ve sistemli (*organized*) bilgilere dayanır.⁴⁰⁷ Bu düşünce tarzı, yerleşik Amerikan düşüncesinin bir izdüşümüdür. Amerikalılar, çoğunlukla disipline edilmiş çalışmaya/araştırmaya ‘bilim’ anlamı yüklemektedirler.⁴⁰⁸ Bu bilim değerlendirmesinden yola çıkarak Taylor, bir iş kapsamında, çalışanların ve kaynakların yönlendirilmesine, kullanımına ilişkin düşüncelerle bunlara ilişkin gözleme ve ölçmeye dayalı edinilen bilgilerin sınıflandırılmasıyla bilim yapıldığını düşünmektedir. Taylor’un tamamen pratiğe dayalı, belli bir felsefi üst yapıdan yoksun bilim anlayışı örgüt kuramları ile işletmecilik çerçevesinde kabul edilmiş ve genelleşerek baskın görüş haline gelmiştir. Kendini, ‘ilkelere’ dayalı açıklamalar yapma biçiminde de gösteren bu bilim anlayışı disiplinin başlangıcında ve yerleşiklik kazandığı dönemde sahiplenilmiştir. Görece yeni sayılan disipline meşruluk kazandırma ve söylenenleri inandırıcı kılma çabaları bu sahiplenmeyi kolaylaştırmıştır.

Taylor bu bilim anlayışını verimlilikle bağdaştırmıştır. Verimlilik artışını bilimsel bir etkinlik olarak algılamaktadır. Bu anlamda bilimsel etkinliğin hedeflerini değiştirmekte ve verimlilik artışı üzerinden bir refah arayışını bilim olarak tanımlamaktadır.⁴⁰⁹ Bilimsel olan adlandırmasından güç alarak örgütlemenin yapılması ve emek üretkenliğinin artırılması bağlamında üretim sürecini çözümlemeye çalışmıştır.

Teknik açıdan Taylor, bir üretim sürecinde üretimin farklı boyutları olduğunu ve her boyutun ehil, işi bilen kişiler tarafından en iyi şekilde yapılacağını bilmektedir. Bu kişileri izleyerek, işin nasıl en doğru ve ne kadar bir sürede yapılacağını belirlemektedir. Bu iş deneyimleri sonucunda işin, en iyi yapılma yöntemini bulmaya çalışmıştır. Zamana ve harekete dayalı incelemeleriyle işi

⁴⁰⁷ Denhardt, *Theories of Public Organization*, s. 53.

⁴⁰⁸ Andrew Dunsire, *Administration: The Word and the Science*, John Wiley & Sons, New York 1973, s. 93.

⁴⁰⁹ Dikmen, “*Hangisi Daha Modern...*”, s. 70.; Schreurs, *a.g.k.*, s. 738.

bölebildiğince parçalara bölmüş ve her işin yapılmasına ilişkin tek bir model geliştirmiştir. Ve bu geliştirdiği modelleri tüm çalışanlara benimsetmiştir. Sonra da onları sıkı bir şekilde kontrol etmiştir.⁴¹⁰ Hem doğrudan kişisel olarak hem de makineleşme ya da belirlenen standart üretim düzeyi bağlamında ücret belirlemeyle dolaylı olarak işçileri kontrol ederek emek üretkenliğini artırmaya çalışmaktadır.⁴¹¹ Çalışanları bir nevi makineye dönüştürmüştür. Bilimsel işletmecilik, çalışanlar üzerinde baskı kuran bir insansız (*nonhuman*) teknoloji üretmiştir. İşverenler, Taylor'un yöntemiyle, çalışanların daha verimli çalıştıklarını görmüştür. İşyerlerinde çalışanlar, öngörülebilir işleri aynı şekilde yapmakta ve üretim misli misli artarken aldıkları ücretler üretime göre az oranlı artmaktadır. Böylelikle, işverenlerin karları sürekli artmaktadır.⁴¹²

Taylor'a göre sistem şu şekilde çalışmalıdır:⁴¹³

1. Çözümlenen iş için yetenekli işçiler bulunmalı,
2. Çalışanların yapacakları temel hareketler için ciddi bir çalışma yapılmalı,
3. Her hareket için gerekli zaman ölçülmeli ve en hızlı hareket tarzı seçilmeli,
4. Hatalı, yavaş ve yararsız hareketler ayıklanmalı,
5. Gereksiz hareketlerin elenmesinden sonra en hızlı ve en iyi hareketlerden, uygulamalardan bir seri çıkarılmalıdır.⁴¹⁴

⁴¹⁰ Frederick W. Taylor, *The Principles of Scientific Management*, Norton Company, New York 1967, 114.

⁴¹¹ Taylor'un ücretlendirme modeli değişken bir yapı arz etmektedir. Taylor, günlük ürün miktarı-saat standardı belirlemiştir. O'na göre, günde şu kadar saat çalışılıp şu kadar saat ürüne ya da çıktıya ulaşılmalıdır. Taylor, bu standart ürün miktarı-saat birimi üzerinden ücret düzeyi belirlemektedir. Eğer bir işçi, günlük çalışma saati içinde standart ürün miktarına ulaşamazsa saat başı ücret düzeyi de düşürülmektedir. Yani, Taylor'un sisteminde zaman tasarrufundan çok çıktı miktarı ya da düzeyi önemsenmektedir. Ayrıca standart ürün düzeyini tutturamayan işçi bir nevi cezalandırılmakta ve her gün o standardı yakalamak için kendisini sürekli zorlamak durumunda kalmaktadır. Bu duruma örnek için bakınız: Talas, *a.g.k.*, s. 76, 77.

⁴¹² Ritzer, *a.g.k.*, s. 24.

⁴¹³ Taylor, *"The Principles of Scientific Management"*, s. 117.

Taylor'un burada yaptığı önemli bir hamle, kafa ve kol emeğini birbirinden ayırmasıdır.⁴¹⁵ İşin, nasıl yapılacağını ve planlanacağını belirleyen kişilerle, işi bizzat uygulayanlar farklı kişiler olmuştur. İlk parçayı oluşturanlar yöneticiler/mühendislerdir; ikinci kısmı oluşturanlar ise işçilerdir. Taylor'a göre bilimselliğin dayanağı 'görevlerin yönetimi'ni (*task management*)⁴¹⁶ belirleyen kişiler, yöneticilerdir. İşçilerin, işin yapılmasına ilişkin zihinsel süreçten bağımsız kılınması ve dolayısıyla da becerilerini kendince uygulayabilme özgürlüğünden alıkonulmasından sonra hem işin hem de çalışanların niteliğinde düşme yaşanmıştır. İşler basitleşmiş, işçiler ise vasıfsızlaşmıştır. Zanaatkar tipi iş yapma tarzı ve çalışanlar fabrika düzeni içerisinde yok olmaya başlamıştır. Böylelikle çalışanlar işi üzerindeki kontrollerini kaybetmişlerdir. Kontrolü yitiren vasıfsız işçi kitlesinin aksine yöneticiler ise her açıdan kontrolü daha fazla ellerine alır olmuşlardır.

Bilimsel İşletmecilik yaklaşımıyla işçi ile işveren ya da yönetici arasındaki ayrımı derinleştiren Taylor, kitabının ilk sayfalarında işçi ile işverenin çıkarının aynı noktada birleştiğini savunmaktadır. Uzlaşmaz çıkar çatışmaları söylentilerinin tersine iki kesimin de refahının karşılıklı artacağını ileri sürmektedir. Taylor'a göre, daha yüksek ücret isteyen işçiyle daha düşük işgücü maliyeti isteyen işveren arasında refah birlikteliği kurulabilir.⁴¹⁷ Refah birlikteliği de ancak, işgücü ve doğal kaynaklar ile makine, bina gibi sermaye maliyetlerinin düşürülmesi ile gerçekleştirilir. Başka bir ifadeyle de makine ve işgücü üretkenliğinin (*productivity*) olanaklı olan en üst düzeye çıkarılmasıyla sağlanabilir. Çünkü makinelerden ve çalışanlardan bu şekilde

⁴¹⁴ Taylor, bu ilkeleri, pik demirlerin taşınması, kürek işi, duvar örme, bisiklet bilyesi kontrolü ve metal kesme örnekleri üzerinden somutlaştırmaya çalışır. Kısaca, pik demirleri taşıma işinde Taylor, demir taşıyan farklı özelliklere sahip işçileri zaman ve yük miktarı bakımından izleyerek; ikinci olarak, uygun işçileri seçip bunlara pik demir taşıtıp uygun olmayanları başka işlere kaydırarak; üçüncü olarak, ücretlerini az da olsa artırarak ve kapasitelerini zorlayıp daha fazla yük taşıma konusunda işçileri teşvik ederek; dördüncü olarak, taşınan demir ağırlığını azaltıp işçilerin daha fazla süre çalışmalarını sağlayarak ve son olarak daha az sayıda işçiye daha fazla iş yaptırarak firmanın kârını artırmaya çalışmaktadır. Diğer işler ve bu işlerde çalışan işçiler için de benzer yöntemleri uygulamıştır. Taylor, "*The Principles of Scientific Management*", s. 46-114.

⁴¹⁵ a.k., s. 26, 36-38.

⁴¹⁶ a.k., s. 30.

⁴¹⁷ a.k., s. 9, 10.

bir verim sağlanamazsa, rekabet ortamında başka firmalara göre geride kalabilirsiniz. Böyle olunca da rakiplerinize göre işçilerine daha az ücret vermek zorunda kalırsınız.⁴¹⁸

Bunlara ek olarak Taylor, işçi ile işveren arasındaki çatışmaları önleyici, işçileri çalışmaya yönelik güdüleyici birtakım şeyler de söylemektedir. Bir mühendis, bir yönetici olarak üretim örgütlenmesine ilişkin tekniklere gelmeden, işin toplumsal, davranışsal ve hatta düşünsel tarafını garantiye almak istemektedir. O'na göre işi yavaşlatma, isten kaytarma, sendikal baskılarla gereğinden fazla ücretler, vergiler gibi davranış kalıpları sanıldığıının aksine işçilerin yararına değildir. Ayrıca, işçilerin ve makinelerin üretimlerindeki artışlar sonucunda işten atılmaların artacağına ilişkin kanılar, yanlıştır. Tersine makineli üretimle, işçilerin üretim kapasiteleri artmaktadır. İşçiler, işverenlerle birlikte hareket ederlerse, ençok bireysel çabayı gösterirlerse üretim artacaktır. Bunlara bir de verimli bilimsel üretim yöntemleri eklenirse maliyetler düşecek ve aynı zamanda bu işten herkes daha fazla kazanacaktır.⁴¹⁹

Taylor, işyerlerinde sistematik hale geldiğini düşündüğü tembelliğe savaş açmıştır. O'na göre insan, doğası itibarıyla tembelidir. İşçiler, olanak bulurlarsa işyerlerinde işten kaçma davranışı göstermektedirler. Bunu, bazen bilinçli yaparak, tembelliği sistematik hale getirmektedirler. Tembellikle başedilebilir. Bir kere işverenler/yöneticiler, işçileri çalışırken çok iyi gözetlemelidirler, kontrol etmelidirler. Taylor, bu noktada yukarıdaki 5 maddeyle belirtilen bilimsel yönteme dayalı kayıtlar tutulup, bu kayıtlara göre denetim yapılması durumunda işverenin elinin güçleneceğini ve işçilerin çalışmak zorunda kalacaklarını belirtmektedir. O'na göre bu tür yöntemler olmadığı ve kayıtlar tutulmadığı sürece işçileri çalıştırmak zordur. Kayıt tutma aşamasından sonra iş, bir aşama daha öteye götürülerek, çalışmayan işçiler, işten çıkarılmalıdır.⁴²⁰

⁴¹⁸ Taylor, “*The Principles of Scientific Management*”, s. 12.

⁴¹⁹ a.k., s. 14, 15.

⁴²⁰ a.k., s. 23, 24.

Bilimsel işletmecilik yaklaşımı, Taylor'un bireysel iş deneyiminden de beslenmiştir. Hep kendini göstermeye çalışan ve yöneticiler tarafında yer almak isteyen birisi olarak Taylor, işçilikten mühendis olarak yönetici konumuna gelerek bunu başarmıştır. Taylor, çalışma hayatındaki deneyimlerini ve iş ilişkilerini sürekli olarak yönetici gözüyle 'daha iyisine nasıl ulaşılabilir' sorusu etrafında değerlendirmeye ve çıkarımlarda bulunmaya çalışmıştır. Ciddi bir gözlem temelinde edindiğini somut, ölçülebilir veriler haline getirmeye, ardından bu verileri daha az kaynakla, daha kısa sürede daha fazla ürün ve sonucunda daha fazla kar elde edilebilir bir düzene sokmaya adanmıştır. Kaytarmaya çalışan işçileri sürekli kontrol etmek ve onları eğitmek, bu düzenin ayrılmaz parçalarıdır.

3. Örgütlenme Süreci ve Örgütsel İşleyiş Bağlamında Verimlilik: Luther Gulick

Verimliliğe vurgu yapan önemli akademisyenlerden birisi Luther Gulick'tir. Konuyu, örgüt kuramı bağlamında ele alan Gulick'e göre verimlilik, çalışma ve hizmet bakımından bir değerdir.⁴²¹ Yönetim biliminde, başlıca 'iyi' olan şey, verimliliktir. Yönetim biliminin temel amacı, en az insan gücü ve materyalle eldeki işin başarıyla gerçekleştirilmesidir. Wilson'ın yaklaşımı doğrultusunda, Gulick, verimliliği yönetime (*administration*) ilişkin değerler sisteminin ilk basamağına oturtmaktadır. O'na göre tüm diğer değerler, verimlilikten sonra gelmektedir.⁴²² Verimliliği başlı başına bir değer olarak görmek ve hatta en başta gelen değer olarak görme daha sonraları eleştiriye tabi tutulacaktır.⁴²³

Gulick'in verimliliği bir değer olarak görmesinin arkasında, belli tarihsel ve toplumsal gelişmeler yatmaktadır. Teknolojik ilerlemeleri üretimde mekanizasyon yaratacak şekilde üretime uyarlayarak II. Sanayi Devrimi diye adlandırılan dönemden itibaren ABD ön plana çıkmıştır. Kapitalist üretim biçimini en güzel

⁴²¹ Charles R. Davis, *Organization Theories and Public Administration*, Praeger Publishers, Westport, USA 1996, s. 13.

⁴²² Gulick, "Science, Values, and ...", s. 192-193.

⁴²³ Örneğin, Waldo, kendi başına bir değer, bir amaç olamayacağını belirtir. Waldo'ya göre verimlilik, belirlenen amaca göre anlam kazanır. Verimlilik de diğer değerlerle aynı kefededir. Diğer değerleri belirleyen bir ana değer değildir. Dwight Waldo, *The Administrative State...*, s. 201, 202.

şekilde somutlaştıran şirket örgütlenmeleriyle ABD, sadece kendi ulusal ekonomisini değil, dünya ekonomisini biçimlendiren, öncü bir rol üstlenmiştir. Doğrudan üretim alanında ortaya çıkan bu gelişmeler bilim kavrayışını ve düşünce biçimini belirlemiştir. Toplumsal temelde de bu gelişmeler, siyaseti, yönetimi, kültürü ve toplumsal değerleri yapılandırmıştır. Kapitalist üretime dair örgütsel ve işletmeci unsurlar, benimsenen ilkeler birer ‘değer’ olarak görülmeye başlanmıştır.⁴²⁴ Bu dönemde yetişen Gulick de, bu durumu, çalışmalarında yansıtmaktadır. O’na göre sanayi üretimi alanında geliştirilen teknikler, belirlenen ilkeler bir değer olarak devlet yönetimi alanında da kullanılabilir. Bu değerlerin başında iktisadilik ve verimlilik gelmektedir.⁴²⁵

Disiplinin başlangıcından itibaren işletmeci anlayış, akademisyenler ve devlet adamları tarafından esin kaynağı ya da doğrudan örnek olarak alınmıştır. Piyasa aktörleri de disiplinin kurulmasında ve kamu kurumlarında işletmeci tekniklerin uygulamaya konmasında finansman yardımında bulunmuştur. Kıta Avrupası’ndaki hukuk geleneğinin tersine belli amaca yönelik çekip çevirme faaliyetlerinin, pratiğin daha fazla önemsendiği ABD’de, işletmecilikle (*managerialism*) yönetim hep iç içe ele alınmıştır. Leonard White’ın kamu yönetimi tanımı da bunu göstermektedir. White’e göre kamu yönetimi, devletin amaçlarını başarıyla gerçekleştirmeye yönelik insanların ve materyallerin işletilmesidir (*management*).⁴²⁶ 1930’larda Taylorizm ya da bilimsel işletmecilikle işletme tekniklerinin baskın olma durumu, zirve yapmıştır.

İşletmeci tekniklerin yanı sıra bürokratik örgütlenme modeli de disiplinin başlangıcında önemsenmektedir.⁴²⁷ Örgütsel otorite yapısı ve buna içkin rasyonelliğiyle ‘bürokrasi’, tartışmasız olumlanmaktadır. Bürokratik yönetim modeli, hiyerarşiyle karakterize edilir. Bürokrasideki rasyonellik anlayışı da teknik ve

⁴²⁴ David K. Hart ve William G. Scott, “The Philosophy of American Management”, *Southern Review of Public Administration*, Vol. 6 No. 2, 1982, s. 243.

⁴²⁵ Davis, *Organization Theories and...*, s. 18.

⁴²⁶ Leonard White, *Introduction to Public Administration*, Harper & Brother, New York 1926, s. 2’den aktaran a.k., s. 18.

⁴²⁷ a.k., s. 19, 20.

biçimseldir. Örgütün yönetimi ve işleyişi için gerekli verimli faaliyetin gerçekleştirilmesine dönük bir rasyonelliktir. Örgütteki insanların ve şeylerin ölçümle kontrol edilebilme durumunu güçlendirmeyi ve bunları amaca/sonuca ilişkin araçlara dönüştürmeyi içermektedir.

Gulick'in verimlilik anlayışı da bu tarihsel birikimin bir uzantısıdır. O, verimliliği, maliyet hesaplamayı odağına alan işletmecî anlayışla (bürokratik) örgütlenme rasyonelliğinin birlikteliğinde değerlendirmektedir. Gulick, verimliliği örgüt bağlamının dışında anlamlandırmamaktadır. Gulick'te örgüte dair işlevsellik, verimliliği biçimlendirir. Örgüttekilerin amaç, hesaplama ve araçları kullanma/işleme konularında bilinç sahibi olması verimliliğin göstergeleridir.⁴²⁸ O'na göre ilişkiler ve işlevlerin, yönetime hizmet etme yolunda belirlenmesinin önemli aracı verimliliktir.⁴²⁹

Gulick'in örgüt temelinde verimlilik değerlendirmeleri, Henri Fayol'un iyi (*bon*) çalışan örgüt ya da devlet anlayışıyla benzerlik göstermektedir.⁴³⁰ Zaten Fayol'un yönetim ilkelerine dayalı olarak kurduğu beşli yönetim unsurları (planlama, örgütlenme, yönlendirme, eşgüdüm ve denetim) değerlendirmesinden⁴³¹ yararlanılarak POSDCORB formülünün/kısaltmasının oluşturulduğu bilinmektedir. Yönetimi, uygulamaya dönük bir süreç gibi düşünen Fayol, yönetim unsurlarının istenen biçimde işletilmesini verimlilik olarak nitelendirmektedir. Otoriteyi tanıma ve ona bağlılık da verimlilik kapsamındadır.⁴³² Gulick'e göre de verimlilik, kendisini örgütlenme üzerinden çeşitli uygulamalarla göstermektedir. İşbölümü, bunlardan biridir. Örgütlenmenin temeli işbölümüdür. En iyi sonuçlara ulaşmak, işbölümünden

⁴²⁸ Davis, *Organization Theories and...*, s. 22.

⁴²⁹ *a.k.*, s. 23.

⁴³⁰ Schreurs, *a.g.k.*, s. 742.

⁴³¹ Henri Fayol, *Sınai ve Umumi İşlerde İdare*, (Çev. M. Asım Çalıkoğlu), İnhisarlar Umumi Direktörlüğü, İstanbul 1939.

⁴³² Henri Fayol, "The Administrative Theory in the State", *The Early Sociology of Management and Organizations*, Vol. IV: *Papers on the Science of Administration*, Luther Gulick ve Lyndall Urwick (Ed.), Kenneth Thompson (Ed.), Routledge, London 2003, s. 115.

geçmektedir.⁴³³ Hem çalışanlar hem de işler açısından anlam ifade eden bu işbölümünün, uzmanlaşmaya dayalı bir eşgüdümle de tamamlanması gerekmektedir. Örgütte homojenlik yakalanmalıdır. Bunlara sarsılmaz bir otorite ve kontrol gibi öğeler de eklenmelidir. Tüm örgütte komuta birliği düzeni kurulmalıdır.⁴³⁴

Verimliliğe ait tüm bu uygulamalar, sonu işletmeye (*management*) çıkan yolun işaretleridir. Holding tipi büyük firmaların işletme modellerini örnek alarak devlet aygıtının yönetimini çözümlemeye çalışan⁴³⁵ Gulick'e göre de zaten esas olan 'örgütsel yönetim'in (*administrative management*) başarıyla gerçekleştirilmesi, işletmenin takım tezgahı olan örgütün işlerliğini sağlamaktır.⁴³⁶

Akademisyenliğinin yanı sıra pratisyen olarak da en üst düzeyde görevler yüklenen⁴³⁷ Gulick, hükümet adına çalışmalar yapmışsa da, kamu kurumlarına

⁴³³ Luther Gulick, "Notes on the Theory of Organization with Special Reference to Government in the United States", *Papers on the Science of Administration*, Luther Gulick ve Lyndall Urwick (Ed.), Institute of Public Administration, New York 1937, s. 3, 4.

⁴³⁴ *a.k.*, s. 9.

⁴³⁵ Denhardt, *Theories of Public Organization*, s. 61. Gulick, 1930'lu yıllarda devlet yapılanmasında önemli değişimleri gerçekleştiren Brownlow Komitesi olarak da bilinen Örgütsel Yönetim Komitesi'nde (*President's Committee on Administrative Management*) yer almıştır. Başkan'a bağlı olan bu komite bir rapor yayımlamıştır. Bu rapor İlerlemecilik ve bilimsel işletmecilik hareketiyle beraber, kamu yönetiminde işletmeci anlayışı savunmuş ve bu anlayışı pratiğe aktarabilmiştir. Bu rapor, federal devletin yaşadığı sorunların çözümünde bilimsel işletmecilik yaklaşımını savunmuştur. Brownlow Raporu'nda mevcut bürokrasi üzerinde zayıf düzeyde olan başkan kontrolü sorununa çözüm olarak, özel şirket yönetim tarzına benzer şekilde, yönetici altında çok sayıda personelin çalıştığı, yukarıdan aşağıya raporlamayı içeren merkezileşme önerilmiştir. Christopher Hood ve Micheal Jackson, *Administrative Argument*, Dartmouth, Aldershot 1991, s. 135.

⁴³⁶ Christopher Hood, "Public Management: The Word, The Movement, The Science", *The Oxford Handbook of Public Management*, Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr., Christopher Pollitt (Ed.), Oxford University Press, Oxford 2007, s. 10.

⁴³⁷ Gulick, ABD'de kamu yönetimi alanında en çok onurlandırılmış olarak kabul edilen reformcu, araştırmacı ve uygulamacısıdır. Yaşadığı dönemde devletin pek çok kademesinin bütçe, personel ve yönetim sistemlerini kurmuştur.

O, Amerikan kamu yönetimi tarihinde önemli sayılan, -bir önceki dipnotta aktarılan- Brownlow Komitesi'nde yer almıştır. Ayrıca Kamu Yönetimi Enstitüsü'nün, Amerikan Kamu Yönetimi Derneği'nin (ASPA) ve Ulusal Kamu Yönetimi Akademisi'nin (NAPA) kurucusudur. Bilimsel işletmecilik yaklaşımının ölçücü ve ilkeci niteliğini örgütlerin çalışması açısından doğru kabul eden Gulick, benzerini, kamu örgütleri özelinde uygulamaya çalışmıştır. Urwick'le beraber 'örgütlenmenin evrensel öğeleri', 'işletmenin temel işlevleri' vb. olarak adlandırılan ünlü POSDCORB kısaltmasıyla alana damga vurmuşlardır. Bu kısaltmayla, örgütlenme olgusunun en basit ve doğru şekilde

yönelik geliştirmeler içine girmişse de devletin sosyoekonomik, siyasi boyutlarını neredeyse gündemine hiç almamıştır. ABD açısından bürokrasi, verimlilik gibi teknik addedilen konuların karşıtı olarak ya da denge unsuru olarak kabul edilen demokrasi bile Gulick'in çözümlemelerinde kendisine yer bulamamaktadır. Örgüt kuramcısı karakteri daha ön planda olan Gulick, verimliliği, salt işletmecilik düzeyinde incelemekten hiçbir zaman gocunmamıştır. O'na göre kurumların verimli çalışması, insanların yararınadır ve demokrasinin işlemlerini de kolaylaştırmaktadır.⁴³⁸

Gulick gibi Willoughby de örgütlenme bahsi temelinde verimliliği değerlendirmektedir. O'na göre bilimsel ilkeler temelinde örgütlerin başarıyla çalışmasının yani örgütsel yönetimin başarıyla gerçekleştirilmesinin en yalın ifadesi verimliliktir. Verimli olmak açısından komuta birliği, hiyerarşiye dayalı otorite, işbölümü, eşgüdüm gibi bilimsel ilkeler önemli birer araçtır. Gulick'in yaklaşımının benzeri bir biçimde, verimli olunarak tümleşik (*integrated*) yönetsel makine iyi işletilecektir.⁴³⁹

4. Olumlu Güdüleme Yöntemleri Bağlamında Verimlilik: İnsan İlişkileri/Davranışçı Yaklaşım

1929 krizinden sonra klasik yaklaşımın ileri sürdükleri eleştirilmeye başlanmıştır. Görgül sonuçlara odaklı tepeden inmeci, mekanik bakış açısıyla işleyen özel kesim ve kamu kesim örgütlerini sahiplenen sosyoekonomik düzenin krize girmesi, bu bakış açısının sorgulanmasına yol açmıştır. Ayrıca krizle işten atılmaların görülmemiş düzeye ulaşması ve mekanik örgütlenme yaklaşımıyla çalışma koşullarının insani sınırına dayanması sonucunda emekçi kesim sesini yükseltmiştir. Daha doğrusu toplumsal olarak huzursuzluk baş göstermiştir.

açıklanabileceğini iddia etmişlerdir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Jay M. Shafritz ve E. W. Russell, *Introducing Public Administration*, Pearson Longman, 4th Ed., New York 2005.

⁴³⁸ Gulick, "Notes on the Theory...", s. 11.

⁴³⁹ William F. Willoughby, *Principles of Public Administration*, John Hopkins Press, Baltimore 1927, s. 37, 51'den aktaran Denhardt, *Theories of Public Organization*, s. 59.

Klasik yaklaşım savunucuları, yalnızca biçimsel örgüte odaklandıkları, çalışanları bir makine ya da makine parçası gibi gördükleri, katı hiyerarşiyi ve otoriter yöneticiliği savundukları, parasal ödüllendirme ve cezalandırma uygulamalarına gittiklerinden dolayı eleştirilmişlerdir. Çünkü mekanik bir örgütlenme yapısı içinde işbölümü ve uzmanlaşma aşırıya götürülmüş, iş basitleştirme sonucunda çalışanlar işine ve örgütüne yabancılaşmıştır. Azalan bir verim yönelimine girilmiştir.⁴⁴⁰ Bunun aşılması için yeni örgütlenme/işletim teknikleri aranmış, merkezine insanı ve insan ilişkilerini yerleştiren davranışçı yaklaşım yükselişe geçmiştir.

Bu yaklaşıma göre örgütlerin, temel unsuru insandır. Örgütsel sistem ikinci plandadır. Yalnızca yönetici-çalışan ilişkileri değil, çalışanlar arası ilişkiler, görev dışı ilişkiler de önemlidir. Bu ilişkiler, resmi ilişkileri aşan bir kapsama sahiptir ve çözümlenmesi zordur. Çünkü bir ilişkiler karmaşası söz konusudur. Doğal ilişkileri barındıran doğal örgütlere ya da kümelenmelere dikkat edilmelidir. Otoriter yönetici/lider figürü yerine çalışanlara yakın duran, onların psikolojisinin farkında olan bir yönetici figürü ve belli ölçüde yönetime katılım olanaklarının yaratılmasıyla çalışanların şevk ve arzusu artırılarak en az girdiyle en çok çıktının edinilmesi anlamında verimliliğin artırılması amaçlanmalıdır.⁴⁴¹ İlgi, işgücünün kullanılmasından, çalışma arzusunu biçimlendirmeye kaymıştır.⁴⁴²

Örgüt ile çalışanların ihtiyaçlarını ortak bir paydada birleştirmeyi amaçlayan, çalışanların ihtiyaçlarını sürekli işleyen, bir tür katılımcı yönetimi savunan Follet⁴⁴³, Argyris⁴⁴⁴, Bennis⁴⁴⁵ ve Lickert⁴⁴⁶ gibi insan odaklı örgüt kuramcıları da aşırı

⁴⁴⁰ Mihçioğlu, *a.g.k.*, s. 10.

⁴⁴¹ Kurthan Fişek, *Yönetim*, Paragraf, Ankara 2005, s. 206, 221.; James G. March ve Herbert A. Simon, *Örgütler*, (Çev. Ömer Bozkurt ve Oğuz Onaran), TODAİE, Ankara 1975, s. 61-63.; Onaran, *a.g.k.*, s. 17-19.

⁴⁴² Güler, *Kamu Personeli...*, s. 31.

⁴⁴³ Mary Parker Follet, *Dynamic Administration*, Harper & Brothers, New York 1940.

⁴⁴⁴ Chris Argyris, *Personality and Organization: The Conflict Between System and the Individual*, Harper & Brothers, New York 1957.

verimlilik vurgusuna karşı çıkmaktadır. Örgüt düzleminden ayrılmadan insana, daha doğrusu çalışana odaklanan bu kesim, çalışanların isteklerine ve ihtiyaçlarına kulak verilmesi gerektiğini önermektedirler. Onlara göre mekanik, kontrolün ve verimliliğin esas olduğu örgütlerde çalışanları güdülemek olanaklı değildir. Çalışanları teşvik eden iletişim, katılımcılık, eğitim, kişisel gelişim, esneklik gibi yöntemlerle hem çalışanın hem de örgütün performansı rahatlıkla artırılabilir.⁴⁴⁷

Davranışçılar, verimlilik konusunda, klasik yaklaşımdan farklı bir yerde durmamaktadır. Onlar, verimliliği göz ardı etmemekte, sadece verimliliğe giden yolu değiştirmektedirler. Babacan yönetici davranışı yanına teşvik edici ve destekleyici ilişki biçimiyle çalışanların kişisel doyumunun ve üretkenliğinin artacağı umulmaktadır.⁴⁴⁸ Böylelikle örgüt, kesintisiz bir biçimde hedeflerine ilerleyecek ve verimliliğe ulaşabilecektir.

Klasik yaklaşımda olduğu gibi bu yaklaşımda da örgüt veya yönetim meselesinin toplumsal açıdan değerlendirilmesi, işçi-işveren arasındaki çatışmanın kabul edilerek ciddi manada çalışanların haklarının tanınması ya da durumlarının iyileştirilmesi söz konusu değildir. İnsani ilişkilerin vurgulanması, araçsallığa dairdir. İçinde bulunulan kriz koşullarını ve bunalımı aşmak, emek üretkenliği ile verimliliği artırmak için bu yaklaşım öne sürülmüştür.⁴⁴⁹ Ortaya çıktıktan sonra kabul gören bu yaklaşım, kendisinden sonra olumlu güdüleme yöntemlerinin, örgütleme kapsamında kullanımının yolunu açmıştır. Daha sonraki yıllarda farklı yaklaşımlar bünyesinde katılımcı örgütleme/yönetim teknikleri daha sık ve güçlü bir biçimde dile getirilecektir.

⁴⁴⁵ Warren G. Bennis, *Changing Organizations: Essays on the Development and Evolution of Human Organization*, McGraw-Hill, New York 1966.

⁴⁴⁶ Rensis Likert, *New Patterns of Management*, McGraw-Hill, London 1961.

⁴⁴⁷ H. George Frederickson ve Kevin B. Smith, *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press, Colorado 2003, s. 103-105.

⁴⁴⁸ Fişek, *Yönetim*, s. 73.; Richard D. White, *a.g.k.*, s. 18.

⁴⁴⁹ Kurthan Fişek, *Yönetim Katılma*, TODAİE, Ankara 1977, s. 58-69.

B. Klasik Sonrası

20. yüzyılın ortalarında verimlilik, başka türlü tanımlanmaya çalışılmıştır. Yeniden tanımlama açısından Dahl (bu konunun çoğulcu demokratik sistemde ele alınması gerekliliği)⁴⁵⁰ ve Simon⁴⁵¹ (alternatif maliyet süzgecinde karar verme ve örgütsel rasyonellik, amaç vurgusu) ön plana çıkmaktadır. Bu kişiler haricinde Barnard (çalışanların amaçlarıyla örgütün amaçlarının ortaklaştırılması ve verimlilik yerine amaçlara yönelik yönetim/etkililik önerisi)⁴⁵² da klasik yaklaşıma eleştiriler getirmiştir.

1. Örgütsel Amacın Gerçekleştirilmesini İfade Eden ‘Etkililik’ Kapsamında Verimlilik: Chester Barnard

Barnard, hiyerarşik yapılanmaları öven, mekanik diye nitelendirilen klasik yaklaşımı eleştirenlerdendir. O, öncelikle örgütsel yapıların, yöneticiler ile çalışanlar arasında özgür ve eşit bir sözleşmesel bağ üzerine kurulu olduğunu düşünmektedir. Örgütün başarımı için örgüt içine yönelindiği zaman ise yukarıdan inmeci bir otorite anlayışı yerine örgüt içi ilişkilerin içinden çıkan, herkes tarafından kabul edilmiş bir otorite düşlemektedir. Örgütsel iletişimi ve işbirliğine dayalı yönetimi önemsemektedir.⁴⁵³ Tek taraflı iletişime dayalı örgütün, başarılı olamayacağını düşünmektedir. O’na göre çalışanları iletişim sürecine katmak ve onların örgüte bağlılığını sağlamak gerekmektedir. Çalışanları teşvik edecek, isteklendirecek yöntemler bulunmalıdır. Resmi olmayan grup ve ilişki oluşumlarına dikkat edilmelidir.⁴⁵⁴

⁴⁵⁰ Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago 1956.; Robert A. Dahl, “The Science of Public Administration: Three Problems”, *Public Administration Review*, Vol. 7 No. 1, (1947), s. 1-11.

⁴⁵¹ Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, MacMillan, New York 1955.

⁴⁵² Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1953.

⁴⁵³ a.k., s. 24, 25.

⁴⁵⁴ Fry, a.g.k., s. 156, 157, 175, 176.

Barnard, isteklendirme konusunu verimlilikle ve etkililikle bağdaştırmıştır. Verimlilik konusu hem bireysel hem de örgütsel açıdan değerlendirmiştir. Barnard'a göre kişisel davranışların görünmeyen, önemsenmeyen dürtülerinin önemsenmesiyle kişisel verimlilik sağlanmaktadır. Kişisel etkililik ise belirli isteklerin başarıyla gerçekleştirilmesiyle ilgilidir.⁴⁵⁵ Barnard bu kişisel değerlendirmelere paralel olarak örgütsel verimlilik ve etkililiği tanımlamaktadır. Örgüt içinde çalışanların dürtülerinin karşılık bulması ve örgütün, sistemi yürütebilmesine olanak tanıyacak miktarda teşvikler önermesi, örgütsel verimlilik kapsamında değerlendirmektedir.⁴⁵⁶ İşbirliğine dayalı örgüt yapılanmasında, çalışanların örgüte katkısının artırılması ve devamının sağlanması noktasında verimliliği, kullanmaktadır.⁴⁵⁷ Barnard'a göre örgütsel verimliliğin tersine örgütsel etkililik ise kişisel dürtülerle ilgili değildir. Daha çok örgütün amaçlarının gerçekleştirilmesini anlatmaktadır. Amacın fiziksel anlamda somut olduğu durumlarda örgütsel etkililiği değerlendirmek kolaydır ama dinselliğin ya da toplumsallığın söz konusu olduğu durumlarda etkililiği değerlendirmek daha zordur.⁴⁵⁸

Barnard, verimlilik ile etkililik ayrımını ilk vurgulayan ve etkililiği öne çıkaran kişi olarak değerlendirilebilir. Verimliliği, kaynak kullanımıyla ilişkilendirirken, etkililiği daha çok amaçlara ulaşmakla ilişkilendirmektedir.

2. Liberal Demokratik Bir Toplum Düzeninde Verimlilik: Robert A. Dahl

Dahl, klasik dönemin yazarlarının aksine ilgi alanını kamu-özel ayrımı yapmadan genel yönetim ya da örgütlenme üzerinde durmamıştır. O, bir alan, bir disiplin olarak kamu yönetimini çözümlemiştir. Bu anlamda özel sektörü, belli ölçüde dışarıda bırakmaya çalışmıştır. Bu anlamda kamu yönetimini ve değerlerini/ilkelerini demokrasi, siyaset ve ahlak gibi konular bakımından değerlendirmek istemiştir.

⁴⁵⁵ Barnard, *a.g.k.*, s. 19.

⁴⁵⁶ *a.k.*, s. 93.

⁴⁵⁷ *a.k.*, s. 92.

⁴⁵⁸ *a.k.*, s. 91.

Dahl, pozitivist bir anlayışla sosyal bilimlerin değerlerden bağışık olduğu ya da olması gerektiğinin ileri sürüldüğünü belirttikten sonra kamu yönetimi alanı açısından da durumun aynı olduğunu ifade etmiştir. O'na göre çıktılarını yani kamu yönetiminde faydalar ençoklaştırılırken, toplumsal kaynaklar olarak girdi kullanımının yani maliyetlerin en aza indirilmesi olarak verimlilik, bilimselliğın göstergelerinde biri olarak değerlendirilmektedir. Ancak Dahl, kamu yönetiminin değerlerden bağışık olduğunun ileri sürülmesine rağmen, başlangıcından beri değer olarak verimliliğe sarıldığını tespitinde bulunmuştur. Gulick'in yönetime dair diğer değerlerle ilişkilendirdiğı ve yönetimin amacını belirlemede önemli gördüğü verimliliğın, değer olarak tanımlandığının altını çizmiştir.⁴⁵⁹

Dahl da verimliliğı bir değer olarak görmektedir. Ama Gulick gibi verimliliğı, değerler sisteminin birinci sırasına oturmamaktadır. Dahl'a göre verimlilik, bireysel sorumluluk ya da demokratik ahlak gibi bir değerdir. Bazen bu tür değerlerle çatışabilir. Yurttaşların yönetsel karar almaya katılma ihtiyacıyla kurumun verimli işletilmesini nasıl bağdaştıracamız? Peki, bu ilkeler ve değerler farklı ülkelerde de aynen geçerli midir? II. Dünya Savaşı sırasında verimli işletilen Nazi kamplarını nasıl değerlendireceğiz? Benzeri sorular akla geldikçe, verimlilik üzerinden bilimsellik iddialarını bir kez daha düşünmek gerekir.⁴⁶⁰

Dahl, kamu yönetimi yazarlarının insan unsurunu pek dikkate almadıklarını düşünmektedir. O'na göre rasyonel olarak örgütlenmiş ve çalışan yapılarla birlikte insanı da içine alan çözümlemeler yapılmalıdır. Yalnızca örgütlü sistem ve evrensel olarak addedilen ilkelere bağılı hareket eden 'yönetsel adam'la bilimsel olana ulaşamayız.⁴⁶¹

⁴⁵⁹ Dahl, *"The Science of Public..."*, s. 2.

⁴⁶⁰ Denhardt, *Theories of Public Organization*, s. 74.

⁴⁶¹ Dahl, *"The Science of Public..."*, s. 7.

3. Alternatif Maliyet Süzgecinde Bir ‘Olgu’ Olan Verimlilik: Herbert A. Simon

Disiplinde etkili olan ama kendisini tam olarak disiplinin akademisyeni olarak sayamayacağımız Herbert A. Simon, iktisat, siyaset bilimi, felsefe, bilişsel bilimler gibi birçok alanla ilgilenmiş üretken bir kişidir. Bu geniş birikimi doğrultusunda kamu yönetimi alanına ilişkin değerlendirmelerde bulunmuştur.

Mantıksal Pozitivist olan Simon, bilimin olgulara dayalı olarak yapılabileceğini düşünmektedir. Bilim insanları, belirgin davranışların gözlemlerine dayanan veya bu gözlemlerden mantıksal olarak çıkarım yapılan olgusal önermeleri araştırır.⁴⁶² Nesnellik, bilimin gereğidir. Bilim insanları da nesnel olmak için olgulara dayalı yargılarda bulunmalıdır. Öznelliğe götüren insani değerlerden uzak durmalıdır. Bilim insanın değerleri araştırma ve kurumlaştırma sürecine devreye sokulmamalıdır.⁴⁶³

Simon belli açılardan klasik yaklaşımı eleştirmiştir. Simon, öncelikle atasözleri haline getirildiğini düşündüğü ilkeler savunusunu eleştirmiştir. Öne sürülen ilkelerin çoğunlukla görgül çözümlemeler sonucunda belirlenmediğini, tümdengelimci bir yaklaşımla ortaya konduklarını düşünmektedir.⁴⁶⁴ O’na göre bazı yönetsel durumları anlatmak ve tanımlamak açısından ilkeler kabul edilebilir ama bunların dokunulmaz olarak değerlendirilmesi doğru değildir. Ayrıca, bazı ilkeler birbirleriyle çelişmektedir.⁴⁶⁵ Yönetmel tanımlar genellikle yüzeyseldir ve aşırı basitleştirilmişlerdir. Karar alma gibi incelenmesi görece zor olan konular göz ardı edilmektedir. Sürekli ilkeleri yinelemek yerine onları işlevleri dolayısıyla tanımlamaya çalışmak gerekir.⁴⁶⁶

⁴⁶² Simon, *Administrative Behaviour...*, s. 45.

⁴⁶³ Denhardt, *Theories of Public Organization*, s. 76.

⁴⁶⁴ Fry, *a.g.k.*, s. 187.

⁴⁶⁵ Herbert A. Simon, “The Proverbs of Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 6 No. 1, 1946, s. 62.; Simon, *Administrative Behaviour...*, s. 20, 21.

⁴⁶⁶ Simon, “The Proverbs of Administration”, s. 63.

Simon, bu tür eleştiriler getirse bile klasik yaklaşımı, çok fazla vurgu yaptığı verimlilik konusunda yargılamamaktadır. O'na göre, yönetim kuramı, verimli çalışma yolunda örgüt nasıl kurulacak ve işletilecektir sorusuna cevap bulmaya çalışır.⁴⁶⁷ Dahl'ın 'kamu yönetimi bilimi' başlıklı yazısına cevaben yazdığı makalesinde ve Yönetişel Davranış kitabında da görüleceğı gibi yönetim kuramını, verimlilik arayışıyla bir tutmaktadır.⁴⁶⁸ Ancak Simon, katı bir yönetim-siyaset ikiliğı savunucu olmamasına rağmen verimliliğı bir değer olarak yüceltmekten ziyade ahlaki ya da siyasal değerlendirmeleri bertaraf eden olgusal bir kavram olarak değerlendirmektedir.⁴⁶⁹ Üzerinde durduğı karar alma konusunda, verimliliğı bir ölçüt olarak görmektedir.⁴⁷⁰

Simon, olgu-değer ayrımı üzerinden düşüncelerini sistemleştirmiştir. Bu ayrım üzerinden yönetimi ve yönetişel davranışı çözümlemeye çalışmıştır. O'na göre yönetim, kararlara dayalıdır. Karar öncülleri de olgusal ve değer öncülleri olarak ikiye ayrılır. Değer öncülleri, ne olması gerektiğıyle ilgilidir. Ahlakiliğı barındıran bu öncüller, iyi ya da kötü anlamlarına gelirken doğru ya da yanlış gibi çıkarımda bulunmak mümkün değildir. Olgusal öncüller ise gözlemlenebilir dünyaya aittirler. Öngörülebilir durumlarda alternatiflerin değerlendirilmesiyle ve sınamayla doğru ya da yanlış yargılara varılabilir. Yönetim alanında da aynı şey geçerlidir. Bilim olarak yönetim, olgusal öncüllere dayalı kararlar doğrultusunda söz konusudur. Değer öncülleri üzerinden yönetim bilimi iddiasında bulunulamaz.⁴⁷¹ Bu anlamda yönetim alanında bilimselliğı temsil eden kavramlardan biri verimliliktir. Verimlilikle alternatifleri karşılaştırabilme ve ölçebilme olanağına sahip olabiliyoruz ama bu karşılaştırma değer oluşturma ya da reddetme gibi değerlerin özüne ilişkin

⁴⁶⁷ Simon, *Administrative Behaviour...*, s. 38.

⁴⁶⁸ Herbert A. Simon, "A Comment on 'The Science of Public Administration'", *Public Administration Review*, Vol. 7 No. 3, (1947), s. 202.

⁴⁶⁹ Simon, *Administrative Behaviour...*, s. 197.; Richard D. White, *a.g.k.*, s. 14.

⁴⁷⁰ Fry, *a.g.k.*, s. 181.

⁴⁷¹ Simon, *Administrative Behaviour...*, s. 46-49, 223.; Fişek, *Yönetim*, s. 230.

değerlendirmeleri içermemektedir.⁴⁷² Böylelikle verimlilik, kendi başına bir değer ya da amaç olma vasfını yitirmektedir.

Verimliliği, bilimin gösterge kavramların biri olarak görmesine rağmen Simon'a göre verimlilik, yönetsel sürecin geliştirilmesine ilişkin uygulamalı bilime aittir. Verimlilik, alt düzey kararların değerlendirilmesine ya da sonuçlarının ölçümüne dönük bir kavramdır. Oysa daha önemli olan karar almaya yönelik insan davranışlarını kendine konu edinen saf (*pure*) bilimdir. Değerleri içeren bu anlamda normatif olan, nicelikten çok nitelikle ilgilenen saf bilim, yönetim alanında aslında bilimsel olmayan olarak değerlendirilmektedir. Ancak, yönetim kuramı bu boyutu dikkate almalıdır.⁴⁷³

Simon'a göre verimlilik, en fazla geri dönüş sağlayacak biçimde alternatifler arasında seçim yapmaktır. Genellikle bu geri dönüş para ya da kardır. Maliyetler sabitken gelirin ençoklaştırılması ve/veya gelir sabitken maliyetlerin en aza indirilmesi verimliliği işaret etmektedir. Ama daha çok, çıktının ençoklaştırılmasını anlatmaktadır.⁴⁷⁴ Smithburg ve Thompson'la birlikte yazdıkları kitapta Simon, rasyonellik bağlamında verimliliği, net olumlu sonuçların (yani istenen sonuçların istenmeyen sonuçlara ağır basan kısmının) alternatif maliyetlere oranının en yüksek seviyeye çıkarılması olarak tanımlamaktadır.⁴⁷⁵

Simon'a göre ticari olmayan örgütlere nazaran ticari/özel örgütlerde verimliliği değerlendirmek daha kolaydır. Çünkü ticari örgütler, 'kar' elde etmeye yönelik örgütlerdir ve kar üzerinden verimliliği ölçmek daha kolaydır.⁴⁷⁶ Ticari olmayan örgütlerde alternatiflerin karşılaştırılması üzerinden verimlilik terimi, karar

⁴⁷² Fry, *a.g.k.*, s. 188, 208.

⁴⁷³ Richard D. White, *a.g.k.*, s. 15. Wildavsky de benzer biçimde, verimliliğin başlı başına bir amaç olarak kabul edilmesini eleştirerek, verimlilik, nereye gidilmesi gerektiğini söylemediğini yalnızca bir işin daha az çabayla yapılmasını anlattığını ileri sürmektedir. Aaron Wildavsky, *The Politics of Budgetary Process*, Little, Brown, Boston 1979'dan aktaran Richard D. White, *a.g.k.*, s. 15.

⁴⁷⁴ Simon, *Administrative Behaviour...*, s. 173.

⁴⁷⁵ H.A. Simon ve D.W. Smithburg, V.A. Thompson, *Kamu Yönetimi*, 3. Kitap, (Çev. Cemal Mihçioğlu), TODAİE, Ankara 1968, s. 463.

⁴⁷⁶ Simon, *Administrative Behaviour...*, s. 172.

alma konusunda kendini göstermektedir. Simon, bu ayrımı, fiziki ve sosyal bilimler alanında verimliliğin farklı değerlendirilmesi gerektiği savıyla da sürdürmüştür. O'na göre sosyal bilimlerde, fiziki bilimlerde olduğu gibi girdi-çıkıtı ilişkisi üzerinden mutlak/mükemmel verimliliğe ulaşılamamaktadır. Sosyal bilimlerde göreceli verimlilik aranmalıdır.⁴⁷⁷

Simon, hem ticari hem de ticari olmayan örgütlerde girdiler, genellikle parasal ifade edilebilirler. Ancak kamu yararı ya da çalışanların refahı gibi amaçları güden kamu örgütlerinde verimlilik, salt parasal unsurlarla değerlendirilemez. Kamu örgütlerinde, girdi-çıkıtı ilişkisi daha geniş perspektifte değerlendirilmelidir. Kamu örgütlerinin ya da hükümetin aldığı kararların etkisi, parasal ölçümleri aşmaktadır.⁴⁷⁸

Kamu yönetiminde, parasal ölçümlerin yanında gözetilen amaçların gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine ilişkin değerlendirmenin yapılmasının gerektiğini ileri sürmektedir. Bu anlamda sonucu (*result*) değerlendirmeye yönelik farklı ölçütler belirlenmelidir. Bunun da ötesinde amaçların net bir biçimde belirlenmesi gerekir.⁴⁷⁹ Kamu hizmetlerinde amacın belirlenmesi ise kolay bir iş değildir. Çünkü kamu hizmetleri denince devreye toplumsal değerler girmektedir. Bir amaç belirlerken hangi değerlerin öne çıkacağı, hangilerinin geri planda kalacağına karar vermek zordur. Burada tercihlerde bulunulur.⁴⁸⁰

Simon bu noktada, amaçlar arasında derecelendirme yapma önerisi getirmektedir. Bunun da bütçe teknikleri aracılığıyla yapılabileceğini ileri sürer. Yani değerler sistemini, iktisadileştirerek kesinleştirmeye çalışır.⁴⁸¹

Simon, bütçe ile verimlilik arasında da bağlantı kurmaktadır. Verimliliğe ilişkin genel değerlendirmelerin, somutluk kazandığı önemli alanlardan biri bütçedir. Kamuda gerçekleştirilmesi istenen amaçlar ve bu amaçları göreceli önemlerinin

⁴⁷⁷ Simon, *Administrative Behaviour...*, s. 181.

⁴⁷⁸ a.k., s. 174, 175.

⁴⁷⁹ a.k., s. 175.

⁴⁸⁰ a.k., s. 176, 177.

⁴⁸¹ a.k., s. 177.

belirlenmesi ile sınırlı olan parayla amaçlar arasında denge gözeterek ya da öncelik sıralaması yaparak ne kadar paranın hangi amacı gerçekleştirmeye dönük olarak kullanılacağını tespit etmek, verimliliğin şartlarıdır.⁴⁸²

Verimliliğin ölçümü konusunda Simon, Ridley'le birlikte, değerlendirmelerde bulunmuştur. Yeterli ve verimli olmak üzere hizmet sunumlarını ikiye ayırmıştır. Başarımını kesin ölçümü 'yeterlilikle', mevcut kaynakların kullanımına bağlı başarımlar ise verimlilikle ilişkilendirilmiştir. Hedeflenen hükümetin amaçlarının en üst düzeyde gerçekleştirilmesidir. Sınırlı kaynakların verimli kullanılması gerekmektedir.⁴⁸³

Burada verimlilik, mevcut kaynaklarla edinilen etkinin, edinilebilecek en yüksek etkiye oranlanmasıdır. Çaba, performans ya da sonuçlar, etkililerdir. Kaynaklar ise harcamalar, çaba ya da üretken anlamda performanstır. Ridley ve Simon'a göre verimlilik farklı biçimlerde tanımlanabilir. Sonuçlara (*results*) ulaşmak açısından verimlilik, harcanan paraya, çabaya ve performansa göre; performansın verimliliği, harcamalara ve çabaya göre; çabanın verimliliği ise harcamalara göre belirlenir. Ridley ve Simon, olanaklı olan en çok etki bağlamında tanımlanan verimlilik teriminin, bu 'en çok'unun ne olduğuna karar vermenin zor olduğunu belirtmektedir. Bu ikiliye göre, sonsuz verimliliği ölçmek imkansız olsa bile pratik sorunlara dayalı olarak göreceli verimlilik ölçülebilir.⁴⁸⁴

Bilindiği gibi Simon, 'rasyonellik' konusuna büyük önem vermiştir ve disiplinde tartışmaya açmıştır. O, rasyonelliği yerleşik sosyoekonomik yapı yani kapitalist düzen içerisinde değerlendirmektedir. Bu rasyonelliği de küresel rasyonellik olarak nitelendirmektedir.⁴⁸⁵ Çevresi hakkında bilgi sahibi olan, tercihlerinin farkında ve bunları bir düzen içerisinde değerlendiren, son olarak da bu

⁴⁸² Simon ve Smithburg, Thompson, *a.g.k.*, s. 478.

⁴⁸³ C.E. Ridley ve H.A. Simon, *Measuring Municipal Activities*, Chicago 1938'den aktaran Waldo, *The Administrative State*, s. 199.

⁴⁸⁴ C.E. Ridley ve H.A. Simon, *a.g.k.*'dan aktaran *a.k.*, s. 200.

⁴⁸⁵ Davis, *Organization Theories and...*, s. 34.

zeminde alternatiflerini hesaplayan (*calculate/reconning*) ‘ekonomi insanı’⁴⁸⁶ idealinde rasyonelliği tanımlamaktadır.⁴⁸⁷ Bu küresel rasyonellik, ekonomi insanının tercihlerini gerçekleştirmesine olanak tanımaktadır.⁴⁸⁸

Ekonomi vurgusu yanında Simon, değerler üzerinden de rasyonelliği tanımlamaktadır. Belli değerler doğrultusunda hareket etmek ya da o değerleri gerçekleştirmeye yönelik kararlar almak Simon’a göre rasyonelliğin ifadesidir.⁴⁸⁹

Simon, rasyonellik konusunu genellikle dar bir kapsamda ele almaktadır. Bilimsel yöntem tartışmasına girmesine ve değerleri vurgulamasına rağmen insana ve topluma ilişkin felsefi değerlendirmelerde yoksun olarak rasyonelliği doğrudan, amaç-araç ilişkisi bağlamında ağırlıklı olarak örgüt düzleminde değerlendirmektedir. Amaca yönelik araçların tespiti ve bu araçların doğru bir biçimde kullanılmasıyla ilişkilidir. Bu anlamda araçsal olan (örgütsel) rasyonellik, Simon tarafından verimlilikle hemen hemen aynı anlamda kullanılmaktadır.⁴⁹⁰ Zaten Simon’a göre yönetim (*administration*), bir örgütün işlerinin verimli olarak gerçekleştirilmesiyle ilişkilidir. Örgütlerin yol gösterici ilkesi verimlilik olmalıdır.⁴⁹¹

Simon, rasyonelliği hem örgüt hem de birey temelinde ele almaktadır. İkisi arasında da bağlantı kurmaktadır. O’na göre örgütsel rasyonellik, bireysel rasyonelliğin geliştirilmesine yöneliktir. Bireylerin, karmaşık sorunların üstesinden gelmesi zordur. Ancak, bireyler başka insanlarla birlikte bir örgüt bünyesinde düşünür ve hareket ederse sorunlarını çözebilir ve daha rasyonel olabilir.⁴⁹²

⁴⁸⁶ Simon’un *Models of Man* adlı eseri bağlamında, buradaki ‘ekonomik insan’ söyleminin karşılığı *homo economicus* değil *economic man*’dir.

⁴⁸⁷ Fry, *a.g.k.*, s. 189.

⁴⁸⁸ Davis, *Organization Theories and...*, s. 34.

⁴⁸⁹ Simon ve Smithburg, Thompson, *a.g.k.*, s. 460, 473.

⁴⁹⁰ *a.k.*, s. 478, 480.; Davis, *Organization Theories and...*, s. 32.; Denhardt ve Denhardt, *The New Public Service*, s. 9.

⁴⁹¹ Simon, “*The Proverbs of Administration*”, s. 62, 63.; Richard d. White, *a.g.k.*, s. 14, 15.

⁴⁹² Simon, *Administrative Behaviour...*, s. 30, 102.

Örgütsel rasyonellik, maliyet-fayda hesaplaması temelinde örgütün amaçlarının başarıyla gerçekleştirilmesidir. Örgütü tanıyarak, olanaklarını ve eksiklikleri bilerek, alternatiflerini göz önünde bulundurarak, kişisel yargılar ile anlamsız davranışları dışarıda bırakarak ve -alt düzeyde çalışan ise- yöneticilerin komutlarına uyarak davranışta bulunmaktır.⁴⁹³

Simon'a göre kazançlarını-karlarını-faydalarını-memnuniyetini ve benzerini ençoklaştırma bilinciyle karar alıcıların amaçlara yönelik bilgilere eksiksiz ulaştığı klasik iktisadi modellerle örgütsel verimliliğe/rasyonelliğe ulaşılabilir.⁴⁹⁴ Tabii bu, ideal durumdur; gerçekte durum böyle değildir. Bu ideal durumun her bir unsurunda eksiklikler söz konusu olabilir. Özellikle de çevresel etkiler ve bu etkilerin kestirilemezliği dikkate alındığında, gerçek hayatta ideal durumu yakalamak zordur. Simon buradan hareketle, sınırlı rasyonellik (*bounded rationality*) kavramını türetmiştir.⁴⁹⁵

Simon, verimliliği sadece örgüt kapsamında değerlendirmez. O'na göre karar alma konusu uzantısında, tek tek örgüt örneklerinin yanı sıra kamu siyasaları noktasında da verimlilik düşünülmelidir. Verimlilik, bir siyasadır ve yeri gelince verimlilik uğraşısının siyasalara yansıması incelenmelidir.⁴⁹⁶

Özetle Simon, verimliliği, girdi-çıktı ilişkiselliği ya da oranlama mantığı çerçevesinde düşünmektedir. O'na göre bu ilişkisellik, bilimselliğin de bir ifadesidir. O, bu ilişkiselliğin taraflarını katı bir biçimde, matematiksel ölçümlere konu olabilecek veriler olarak ele almamaktadır. Simon'a göre özellikle kamu yönetiminde, belirlenen amaçların, alınan kararların ve ulaşılan sonuçların farklı değerlendirmeleri içermesi ve kesin iktisadi sonuçlara varılamaması dolayısıyla verimlilik konusunda yargıda bulunmak güçleşmektedir. Bu tür güçlüklerle karşılaşılmasına rağmen yönetsel durumlar, olabildiğince iktisadileştirip

⁴⁹³ Denhardt, *Theories of Public Organization*, s. 76-78.

⁴⁹⁴ *a.k.*, s. 80.

⁴⁹⁵ March ve Simon, *a.g.k.*, s. 157-161, 190-192.

⁴⁹⁶ Simon, "*A Comment on 'The Science...'*", s. 202.

somutlaştırılmalıdır. Ancak verimliliği, iktisadilik ile eş tutmak da yanlıştır. Verimlilik, iktisadiliği aşan bir rasyonelliğin ifadesidir. Mantıksal bir değerlendirme, karşılaştırmadır.⁴⁹⁷ Son söz olarak Simon’a göre verimlilik, kısıtlı kaynakların olduğu bir ortamda kaynakları iyi kullanarak en değerli sonuca ulaşmaktır.⁴⁹⁸

4. Demokrasi Yolunda Bir Araç ve ‘Değer’ Olan Verimlilik: Dwight Waldo

Disiplinde verimlilik konusunu eleştirel bir gözle ele alan ilk kişi, iyi bir entelektüel olarak sayılabilecek Dwight Waldo’dur. O’na göre disiplinde verimlilik fetişizmi söz konusudur. Verimlilik, değerlerin değeri olarak ele alınmakta, adeta kutsanmaktadır. Waldo, bu durumu kısaca Hristiyanlık’a atfen ‘verimlilik müjdesi’ (*gospel of efficiency*) olarak ifade etmiştir.⁴⁹⁹ Bunu da ABD’nin tarihsel gelişimine, geçmişine bağlamaktadır.

Waldo, çalışmalarında disiplindeki genel eğilimin aksine verimliliği yalnızca teknik bir kavram ya da olgu olarak değil aynı zamanda ideolojik yanı olan bir olgu olarak göstermektedir.

Waldo, kendisinin ağırlıklı olarak ideolojik bağlamda incelediği verimliliği, 19 ve 20. yüzyılın karakterini sembolize eden bir kavram olarak görmektedir. O’na göre ortaçağ, Tanrı’nın, inancın ve inayetin konuşulduğu bir dönemdir. 18. yüzyılda ise doğa, akıl ve haklar ön plandadır. Son elli-altmış yılda ise neden (*cause*), reaksiyon, bilimsel, uzman, ilerleme ve verimlilik gibi kavramlar etrafında bir makine, bir mekanizasyon uygarlığı ortaya çıkmıştır.⁵⁰⁰

Waldo’ya göre yönetim alanında, tek tip verimlilik ya da verimsizlik algılamaları söz konusudur. Oysa verimlilik konusunda farklı değerlendirmelere ve

⁴⁹⁷ Simon, *Administrative Behaviour...*, s. 182.

⁴⁹⁸ *a.k.*, s. 65.

⁴⁹⁹ Dwight Waldo’yu tez konusu olarak belirleyen Dr. Mehmet Atalay, bu tabiri ‘verimlilik amentüsü’ olarak Türkçeleştirmiştir. Bu tabiri kullandığı makalesi için bakınız: “Dwight Waldo ve ‘The Administrative State’”, *Kamu Yönetimi Dünyası*, S. 27, (Temmuz-Eylül), 2006, s. 3-14.

⁵⁰⁰ Waldo, *The Administrative State...*, s. 19.

ölçütlere açık olmalıyız.⁵⁰¹ Waldo, ‘verimlilik, yönetimde başlıca ‘iyi’ olandır’ anlayışının bir yanılısına olduğunu düşünmektedir. O’na göre ‘ne için verimlilik?’ sorusu sorulmadan verimliliği tanımlamak olanaklı değildir.⁵⁰²

Waldo, ‘yönetim alanını, bilimselleştirici kavram verimliliğidir’ varsayımının, tartışmaya açık olduğunu belirtmiştir. Verimlilik, bilim için bir farklılık yaratamamaktadır. Waldo, eldeki işin potansiyel olana yakın bir şekilde gerçekleştirilmesi olarak verimliliği tanımlamaktadır. O’na göre bu açıdan verimliliğin, tüm çabalar için geçerli önemli bir kavram olduğu doğrudur; ancak, aşırı şekilde yüceltmek lazımdır.⁵⁰³

Waldo, kamu yönetiminin bilimden çok sanat olabileceğini düşünerek verimlilik üzerinden bilimsellik iddialarını gerçekçi bulmamaktadır.⁵⁰⁴ Bu anlamda, Waldo’ya göre kamu yönetimi değerlerden bağımsız olamaz.⁵⁰⁵ Amerikan ahlaki değerlerince verimlilik, biçimlenmektedir.⁵⁰⁶

Waldo, verimliliğin kendisi için bir amaç haline getirildiğini, bunun da disiplini, çıkmaz yola soktuğunu düşünerek çıkış yolunun kuram ve pratiğiyle siyaseti kucaklamak olduğunu ileri sürmektedir. O’na göre demokrasiye yönelinmeli, demokratik yönetim amaç olmalıdır.⁵⁰⁷

Waldo, verimliliği bir değer (*value*) olarak görmektedir. Ama kendinden menkul bir değer değildir. Başka değerle birlikte değerlendirmek gerekmektedir. O’na göre tüm amaçların verimli şekilde gerçekleştirilmesi olanaklı değildir. Bazı amaçlar kötü olabilir. Verimliliği, kendinde bir değer olarak kabul ederek değer

⁵⁰¹ Waldo, *The Administrative State...*, s. 199.

⁵⁰² *a.k.*, s. 202.

⁵⁰³ *a.k.*

⁵⁰⁴ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, Doubleday and Company, New York 1955, s. 42, 43.

⁵⁰⁵ Waldo, *The Administrative State...*, s. 181, 182.

⁵⁰⁶ *a.k.*, s. 202.

⁵⁰⁷ Dwight Waldo, “Development of Theory of Democratic Administration”, *American Political Science Review*, Vol. 46, (March 1952), s. 87.

sistemi bozulmaktadır. Değer sisteminin bileşenleri arasında ilişkiler verimlilikle belirlenir olmuştur. Ancak, asıl olan, amaca ve değerlere göre verimliliğin tanımlanmasıdır.⁵⁰⁸ Bir amaca göre verimli olan diğerine göre verimsiz olabilir. Örneğin, amaç, ayı öldürmekse bir tüfek bir kap yemekten daha verimlidir ama amaç ayıyı hayatta tutmaksa tersi doğrudur. Amaçlar, verimliliği belirlemektedir.⁵⁰⁹

Waldo, verimlilik kavramının tanımlanmasının zor olduğunu belirtmektedir. Çünkü bu kavram, başka kavramların tanımlanmasında kullanılan referans bir kavramdır.⁵¹⁰ Sözlük yazarları bile bu kavramı tanımlamaya çalışırken zorlanmaktadırlar.⁵¹¹ Waldo'ya göre bu kavrama atfedilen çok fazla anlam olmasına rağmen iki anlam daha ön plana çıkmaktadır. İlk tanım, felsefi olandır. Felsefi bakımdan verimlilik, enerji, güç veya nedendir. Bir şeyin ya da gücün işletilmesi ve sevk edilmesidir. Mekanik ya da bilimsel olarak adlandırılabilen ikinci anlam ise, oran(lamay)ı içerir. Edinilen sonuçlarla harcanan enerjinin ya da olanaklı olan sonuçların karşılaştırılmasını anlatır. Waldo, her iki anlamın da kamu yönetimi alanyazınında kullanıldığını ileri sürmektedir. O'na göre verimlilik, yeterli (*competent*), üretken, muktedir (*capable*) gibi kavramlarla eş kullanılır olmuştur.⁵¹² Waldo, enerji ya da gizilgüçle (potansiyel) ilgili oranlama olarak verimliliği, nesnel verimlilik olarak adlandırmaktadır. Meşru ve kullanılabilir olan etkiler ya da sonuçlar anlamında verimliliği ise öznel verimlilik olarak tanımlamaktadır. Waldo'ya göre konu nesnel verimlilik de olsa o nesnel olarak kabul edilen ölçütler bile bizim deneyimlerimizden ve amaçlarımızdan kaynaklanan yargılarımızla belirlenmektedir.⁵¹³

⁵⁰⁸ Waldo, *The Administrative State...*, s. 203.

⁵⁰⁹ a.k., s. 202.

⁵¹⁰ a.k., s. 192.

⁵¹¹ a.k., s. 201.

⁵¹² a.k.

⁵¹³ a.k., s. 203.

Waldo bunu iki örnek üzerinden açıklamaya çalışmaktadır. İlk örnekte, doğanın işleyişini gözlemleyen bir uzman bulunmaktadır. Gözlemlenen şey ise bir balınadır. Bu uzman, balının su içindeki hareketlerini izlemekte ve bu hareketleri verimli olarak değerlendirmektedir. Balının cüssesi, harcadığı enerji ve su basıncı ya da sürtünme gibi unsurlar ile aralarındaki ilişkiler, ‘doğru’ olarak uzman tarafından kodlanmaktadır. İkinci örnek ise içten yanmalı motorlarla ilgilidir. Amaca ulaşmak açısından petrol, karbondan; karbon da zımpara tozundan daha kayganlaştırıcıdır. Dolayısıyla daha verimlidir. Motor, petrol, karbon ve zımpara tozu nötr nesneler olarak değerlendirilmektedir. Ancak, motorun verimli çalışması noktasında kendilerine değer atfedilmiş, referans birtakım ölçümler devreye girmektedir.⁵¹⁴

Waldo, verimlilik teriminin göreceliğinin, hem amaç olarak hem de yöntem ya da araç bağlamında tarihsel olarak yeteri ölçüde araştırılmadığını düşünmektedir. O’na göre bir tarihsel dönemde yönetsel aygıtın verimliliğini ölçmede ölçüt belirleme konusu tartışılmamaktadır. Waldo, ‘verimlilik, bir amacı gerçekleştirmek için gerekli daha iyi araç yaratımı olarak araca mı indirgenmektedir’ diye sormaktadır.⁵¹⁵

Waldo’ya göre, verimliliğin özüne ilişkin bir sorgulama yapılamamaktadır. Herkesin hemfikir olduğu bir açıklama yapmak zordur. Bunun yerine ‘amaç’ unsurunu atlamadan amaca ulaşmaya ilişkin ölçümler olarak verimlilik yeniden tanımlanabilir.⁵¹⁶

Waldo, ayrıca verimlilik kavramının içeriğini geliştirmek ve nesnel ile öznel özelliklerini birleştirmek amacıyla, verimliliği değerlendirmeye yönelik bir ‘amaçlar-değerler hiyerarşisi’ düzeni önermektedir. Amaçları, alt düzey ve üst düzey amaçlar olarak ikiye ayırmaktadır. Alt düzey amaçlar, rutin ya da mekanik durumlarla

⁵¹⁴ Waldo, *The Administrative State...*, s. 203.

⁵¹⁵ a.k., s. 204.

⁵¹⁶ a.k.

ilişkilidir. Verimlilik burada hemen hemen herkes için aynı amacı işaret etmektedir. Ancak değerlerin çeşitlendiği, farklılıkların belirdiği üst düzey amaçlar noktasında, verimliliği değerlendirmek, ölçmek zorlaşmaktadır. Örneğin, bir daktilografin verimliliği, yaptığı iş gereği, her ülkedeki her kurum için aynıdır. Ancak, denetim alanı ve satın alma ilkeler bağlamında farklı kurumların verimliliğini değerlendirmek zordur. Waldo'ya göre verimlilik konusunda bu tür öneriler getirmek, ayrıntılı çalışmalar yapmak gerekmektedir.⁵¹⁷

Waldo, özetle verimliliği oranlamaya dayalı teknik ve toplumsal/kültürel değerlerden biri olarak daha öznel biçimde olmak üzere iki biçimde değerlendirmektedir. Verimlilik kavramının bir değer olarak kullanımının az olduğunu düşünmektedir. Buna ek olarak değerlerin değeri olarak tanımlanmasının da yanlış olduğunu sıklıkla belirtmektedir. Bir değer olarak verimliliğin, öznel, ahlaki, kültürel bir kavram olduğunun altını çizmektedir. Bu açıdan verimliliği, açıklamacı bir anlayıştan daha çok anlamacı bir anlayışla yorumlamayı önermektedir. Bir teknik olarak verimliliği de reddetmiş değildir. Ölçüme, hesaplamaya yaslanan özünü belirterek nesnel olarak da nitelendirdiği bu verimliliği, değerler düzeni içerisinde ele alarak geliştirme amacındadır. Sayısal olarak ifade edilemeyecek, orantı paydasına yazılamayacak durumlar için geliştirici çözümler üretmek istemektedir.

5. Waldo-Simon Tartışması

Waldo ve Simon, farklı iki akademik çizgiye sahiptir. Waldo, hayatı boyunca kamu yönetimi disiplini içinde yer alıp, kamu yönetimine ilişkin çalışmalar yapmıştır. Simon ise kamu yönetimi dışında farklı alanlara yönelik çalışmalarda bulunmuştur. Simon'u salt bir kamu yönetimi uzmanı olarak görmek doğru değildir. Simon, daha çok bir örgüt kuramcısı, karar verme kuramcısı ve iktisatçı olarak nitelendirilebilir.

⁵¹⁷ Waldo, *The Administrative State...*, s. 204-205.

Waldo ile Simon arasında 1950’li yılların başlarında bilime ve kamu yönetimi anlayışına ilişkin akademik tartışmalar yapılmıştır. Bu tartışmanın fişegini, ‘Demokratik Yönetim Kuramının Gelişimi’⁵¹⁸ başlıklı makalesiyle Waldo, ateşlemiştir.

Tartışma konularından biri verimliliklerdir. Waldo, yönetim ‘bilimi’nin temel kavramlarından biri olan verimliliğin, değerlerden bağışık bir biçimde ele alındığını, hatta belli ölçülerde demokrasinin bile önüne geçtiğini ama bunun yanlış olduğunu ileri sürmektedir. Waldo’ya göre verimlilik, değer yüklü bir kavramdır.⁵¹⁹ Waldo’ya göre, Simon ise verimliliği, değer alanında yer almayan bilimselliğin göstergesi bir kavram olarak ele almaktadır.⁵²⁰ Waldo, bu haliyle verimliliğin, demokratik yönetim açısından bir tehlike ya da engel olduğunu düşünmektedir.⁵²¹ Simon, Waldo’nun da belirttiği gibi verimliliği, ‘olgu’ tarafına yerleştirmektedir. Simon, verimliliği yönetime ait bilimsel/olgusal bir inceleme nesnesi olarak görmektedir.⁵²² Yönetişel alanda, verimliliğin karşısına yönetişel sorumluluk kavramını çıkarmaktadır. Waldo’nun aksine Simon, demokratik bir yönetim idealinden ziyade yönetişel mekanizma geliştirme çabasındadır. O, idari yapıyı nasıl geliştirebiliriz derdindedir.⁵²³

Mantıksal Pozitivizmi benimseyen Simon, karar alma konusunda bu felsefi yaklaşımı uygulamaya çalışmıştır. Simon, karar almanın unsurlarını, olgusal ve değere dayalı olanlar diye ikiye ayırmıştır. Bu düşüncenin altında da siyaset-yönetim ayrımı yatmaktadır. Ancak Simon, siyaset-siyasa ile yönetim ve değer yargıları ile olgusal yargıların keskin bir şekilde ayrımını savunmamaktadır. Simon, ilkesel

⁵¹⁸ Dwight Waldo, “Development of Theory of Democratic Administration”, *American Political Science Review*, Vol. 46, (March 1952), s. 81-103.

⁵¹⁹ a.k., s. 97.

⁵²⁰ a.k., s. 88.

⁵²¹ Micheal M. Harmon, “The Simon/Waldo Debate: A Review and Update”, *Public Administration Quarterly*, (Winter 1989), s. 444.

⁵²² Davis, *Organization Theories and...*, s. 33.

⁵²³ Harmon, a.g.k., s. 447, 448

olarak bu ayrımı kabul etmekte ve benimsemekte ama uygulamada bu ayrımın bazen net olarak görülemeyeceğinin de farkındadır.⁵²⁴ Bu ayrımın, devlet yapılanmasında işlevsel anlamda işe yaracağını düşünmektedir.⁵²⁵

Waldo, Simon'un değer yargılarını içermeyen 'olgusal kararlar' (*factual decisions*) terimini eleştirmektedir. Waldo'ya göre Simon'ın sürekli vurguladığı alternatifler arasında seçim yapma, başlı başına değerlere yaslanmaktadır.⁵²⁶

Waldo, bilim ile sağduyu arasında ayrım yapmaktadır. O'na göre bilim, kamu yönetiminde olduğu gibi herşeyi kapsayacak durumda değildir. Bilim dışında da değerlendirilebilecek alanlar, değerler vardır. Kamu yönetiminde bilim savunuları, ilke bulma çabaları, reform hareketleri 'bilimsel' olarak nitelendirilse de bu gelişmelerin çoğu birtakım ahlaki ya da kültürel değerlerle yoğrulmuştur.⁵²⁷ Bilim, 'ne' sorusuyla ilgilenirken, kamu yönetimi 'ne yapmalı' sorusuyla ilgilenmektedir. Waldo'nun bu ayrımı, ilk bakışta, pozitivist bilim anlayışının temel önermelerinden olgu-değer ayrımını savunan Simon'la uyuşmaktadır gibi görünmektedir. Ancak Simon, Waldo'nun aksine olgu ayağına yönetimi (*administration*) ve verimliliği, değer ayağına ise siyaseti-siyasayı koymaktadır.⁵²⁸ Waldo, hem siyaseti hem de yönetimi değer olarak değerlendirmektedir.

6. Etkililik Kavramının Yükselişi

1929 krizi sonrasında piyasa ekonomisi sistemine ve verimlilik arayışlarına duyulan güven sarsılmıştır. Ekonomiye ve yönetime, toplumsal bir bakış açısıyla ve daha dengeleyici, düzenleyici aktif devlet aracılığıyla yaklaşmak gerektiği savunulmaya başlanmıştır. II. Dünya Savaşı'ndan sonra da bu eğilim güçlenmiştir. Savaş sonrası Batı dünyasında yaraların sarılması, ulusal ve uluslararası iktisadi düzenin yeniden kurulması için uğraş verilmiştir. İki kutuplu dünya düzeninin

⁵²⁴ Harmon, *a.g.k.*, s. 444.

⁵²⁵ *a.k.*, s. 442.

⁵²⁶ Waldo, "*Development of Theory...*", s. 97.

⁵²⁷ Harmon, *a.g.k.*, s. 439.

⁵²⁸ *a.k.*, s. 440.

oturmaya başladığı bu dönemde Batı, sosyal devlet anlayışı uzantısında gelişmiş ülkeler için büyüme, azgelişmiş ülkeler için ise kapitalist bir kalkınma siyaseti gütmüştür. Soğuk Savaş'ın belirmesiyle kapitalizm ve Sovyet sosyalizmi rekabeti ve çekişmesi baş göstermiştir. Batı dünyası, sosyalist düzene karşı stratejiler geliştirmeye başlamıştır. Sovyet bloğuna karşı ve iki düzen arasında kalan ülkeleri kendisine çekebilmek için açık-kapalı sistemler metaforunu ileri süren sistem yaklaşımı buna bir örnektir. Açık sistem vurgusuyla çevresiyle etkileşim içinde bulunan, yerleşik düzene sırtını çevirmeyen özne savunuları yapılmıştır.

Teknik bir iktisadilikten daha çok, ilişki ve yapılar bağlamında geniş bir bakış açısına sahip olma, çevresine duyarlı olma gibi baskın bir paradigma kamu yönetimi disiplini de etkisini göstermiştir.⁵²⁹ Genellikle örgüt içi kaynak kullanımı ve girdi-çıktı ilişkisine dayalı hasis bir iktisadi anlatım ile bir tutulan verimliliğin yönetsel, daha doğrusu örgütsel değerlendirmeler bakımından yetersiz kaldığı düşünülmeye başlanmıştır. Verimlilik arayışının yanına, belki de öncesine yönetsel-örgütsel amaca yönelen ve yönetsel yapıları diğerleriyle içinde yer aldıkları bütün sistem içinde incelemekle bağdaştırılan etkililik konmuştur. Etkili olma ideali yolunda yönetsel terimler, yapılar ve ilişkiler yeniden yorumlanmaya çalışılmıştır. Etkililik arayışına dönük olarak, yöneylem araştırmaları (*operational research*), fayda-maliyet çözümlemeleri, amaçlara göre yönetim ve örgütsel gelişme modelleri gibi çalışmalar yapılmıştır.⁵³⁰

Etkililik kavramını öne çıkaranlar, verimliliği çoğunlukla örgütün iktisadi ve teknik yönleriyle ilgili bir terim olarak değerlendirmektedirler. Onlara göre verimlilikte, girdiler üzerinde durulmaktadır. Etkililikte ise iktisadi yönler önemsenmekle beraber toplumsal ve siyasal etkilerin dikkate alınarak çıktıların

⁵²⁹ (Örgütsel) etkililiğe ilişkin ayrıntılı açıklamalar ve farklı yaklaşımlar ilişkin bakınız: Mustafa Tosun, *Örgütsel Etkililik*, TODAİE, Ankara 1981.; İ. Atilla Dicle, "Örgütsel Verimlilik ve Etkenlik", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, S. 9, (1975), s. 25-44.

⁵³⁰ Tosun, *a.g.k.*, s. 3.

artırılması söz konusudur.⁵³¹ Aslında etkililik terimi, disiplinin başlangıcından beri kullanılmaktadır. Ancak disiplinin başlangıcında, bu terimle daha çok verimli olmak anlatılmak istenmektedir. Biraz önce belirtildiği gibi 1929 krizi ve II. Dünya Savaşı sonrasında ise başka bir içerikle ve önceki dönemlerden daha güçlü bir biçimde ortaya atılmış, ulusal ve uluslararası sistem ile toplumsal düzen içinde örgüt bağlamında anlamlandırılır olmuştur.⁵³²

Örgütü çevresiyle birlikte değerlendirmek ve iktisadi bakış açısını aşmak gerektiğini savunanlarca, etkili olunup olunmadığına ilişkin çeşitli ölçütler geliştirilmeye çalışılmıştır. Üretkenlik, kar, büyüme, işten sağlanan doyum, güdülenme, isteklilik, iş kazaları, denetim, çatışma-bağlılık, esneklik/uyum, planlama ve amaç saptama, rol ve kural uygunluğu, yöneticinin işteki ustalığı, istikrar, etkileşim vb. belirleyici değişken olarak ileri sürülmektedir.⁵³³ Görüldüğü gibi farklı pek çok değişken ölçüt olarak belirtilmektedir. Ancak, bu çeşitlilik üzerinden etkililiğe ilişkin net ve güvenilir bir değerlendirme yapmak mümkün değildir. Bu terim, her bir yöne çekilebilecek biçimde tanımlanabilmektedir.

Etkililik, genellikle yazında amaca odaklılık ve bir sistem kapsamında yönetim olarak iki bağlamda açıklanmaktadır.⁵³⁴ Amaç modeli diye kabul edilen ilk yaklaşıma göre etkililik, örgütün amacına varma derecesidir.⁵³⁵ Amaçla doğrudan bir ilişkisi olmayan değişkenler, kapsam dışı tutulmaktadır. Burada amacın belirlenmesi ve bu amacı gerçekleştirmeye yönelik uygun araçların tespiti ön plandadır. Amaca odaklılığın, etkililik kavramını öne çıkaranlarla başladığını söylemek yanlış olur.

⁵³¹ Daniel Katz ve Robert L Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, John Wiley and Sons, Inc., New York 1966, s. 161-163.

⁵³² Deirdre O'Neill, "Effectiveness", *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Jay M. Shafritz (Ed.), Westview Press, Colorado 1998, s. 746.

⁵³³ Tosun, *a.g.k.*, s. 27.

⁵³⁴ *a.k.*, s. 4.

⁵³⁵ Barnard, Etzioni, Hall, Price bu görüşün savunucuları olarak kabul edilmektedir. Dicle, *a.g.k.*, s. 27. Amitia Etzioni, *Modern Organizations*, Prentice-Hall Inc., New Jersey 1964.; ⁵³⁵ Richard H. Hall, *Organizations: Structure and Process*, Prentice-Hall Inc., New Jersey 1972.; James L. Price, *Organizational Effectiveness: An Inventory of Propositions*, Richard D. Irwin Inc., Homewood, Ill. 1968.

Disiplinin başlangıcından beri, örgüt çoğunlukla belli amacı gerçekleştirmeye yönelik mekanizmalar olarak tanımlanmaktadır. Ancak, etkililik başlığı altında amaca vurgu yapanlar, amacı, ilk dönemlerdeki gibi ekonomi eksenli değil insan ilişkilerine önem veren ve toplumsal düzeni göz ardı etmeyen bir şekilde değerlendirir görünmektedir.

Sistem modeli ise örgüte, benzeri ya da farklı yapılanmalardan oluşan bir düzen içinde bakmaktadır. Bu yaklaşıma göre örgütü, çevresinden yalıtamazsınız. Çevresi örgütü biçimlendirmektedir. Örgüt de dışarısının biçimlenmesine etki etmektedir.⁵³⁶ Bu düzen içerisinde etkililik, ya örgütün kendini koruyabilmesi ve varlığını sürdürebilerek faydasını-çıkarını ençoklaştırması⁵³⁷ ya da sisteme/düzene bir katkı vermesi olarak değerlendirilmektedir. Yapısal-işlevselci bakış açısıyla bu modeli değerlendirenlere göre, var olan sistem, doğal bir sistemdir ve birbirini tamamlayan parçalardan oluşmaktadır. Her bir parça, örgüt olarak tanımlanırsa farklı örgütler, sistemin işlemesi için belli bir işlevi yüklenmiştir. Örgütler işlevlerini yerine getirirken diğer örgütlerle etkileşim halinde ve değişim içindedir. Bu etkileşim ve değişim üzerinden sistem, yeni bir denge noktası bularak varlığını sürdürmeye devam edecektir. Amaç da örgüt içine dönülerek değil, sistemle ilişkisi ve işlevi dolayısıyla anlam kazanmaktadır.⁵³⁸

James D. Thompson'ın çalışmasının⁵³⁹ ışığında örgütler, bu dönemde, kapalı sistem ve açık sistem örgütler olarak sınıflandırılmışlardır. Kapalı sistem örgütler, amaçları gerçekleştirmede verimli olmaya kanalize olmuş örgütlerdir. Bu tipte, örgütün kaynakları işlevsel olarak kullanılmaktadır. Ayrıca örgütün tüm bileşenleri, sistemin mantığına uygun şekilde çalıştırılmakta ve kontrol mekanizmasıyla da belirsizlikler en aza indirilmektedir. Weber'in bürokrasi kavramı, Taylor'un bilimsel

⁵³⁶ Onaran, *a.g.k.*, s. 26-30.

⁵³⁷ Edgar H. Schein, *Organizational Psychology*, Prentice-Hall, Inc., New Jersey 1965, s. 17.; Katz ve Kahn, *a.g.k.*, s. 166-170.

⁵³⁸ Tosun, *a.g.k.*, s. 47-49.

⁵³⁹ James D. Thompson, *Organizations in Action*, Mcgraw-Hill, New York 1967.

işletmeciliği, Gulick ve Urwick'in örgütsel yönetimi ve Simon'ın rasyonel örgütü bu kategoriye sokulmaktadır.

Açık sistem örgütler ise örgütü etkileyen tüm unsurlar hakkında bilgi sahibi olmanın ve bu etkileri tahmin etmenin, onları kontrol etmenin olanaklı olamayacağı düşüncesi çerçevesinde kurulmaktadır.⁵⁴⁰ Bu tip örgüt savunucularına göre sürprizlere ve belirsizliklere açık olmalıyız.⁵⁴¹ Örgütler, hepimizin oluşturduğu bütünün bağımsız bir parçasıdır. Bağımsızdır çünkü herkes bütüne bir şey katar ve ondan birşeyler alır. Bu bütün de daha geniş bir çevrenin/bütünün bir parçasıdır.⁵⁴² Burada amaç, evrimsel gelişme süreciyle belirlenir.

Bu dönemden itibaren belli bir çevre-sistem-düzen ya da düzensizlik-karmaşıklık içerisinde örgütlerin incelendiği gözlenmektedir. Çevreye ya da değişmelere daha duyarlı, bu anlamda esnek örgüt tipleri önerilmeye başlanmıştır.⁵⁴³ Bu kesim verimliliğin önemini göz ardı etmeden örgütün çevresine, çevrenin taleplerine, müşterinin beklentilerine dikkat çekmişlerdir. Burns ve Stalker⁵⁴⁴, Truman⁵⁴⁵, Lawrence ve Lorsch⁵⁴⁶, bu tür örgüt kuramcılarına örnek olarak verilebilir.

Sistem yaklaşımı ve onun disiplindeki uzantısı düşüncelerle, var olan sistem ya da düzen, doğal, olması gereken bir düzen gibi gösterilerek, her zaman dengeyi bulan ve varlığını sürdüren bir düzen olarak idealleştirilerek, iki kutuplu dünya yapılanmasında dolaylı olarak kapitalist sisteme alternatif bir sistem oluşturma ve kapitalist dünyaya kapılarını kapatma çabaları yanlış bulunarak mevcut kapitalist

⁵⁴⁰ Denhardt, *Theories of Public Organization*, s. 85.

⁵⁴¹ Richard D. White, *a.g.k.*, s. 20.

⁵⁴² Thompson, *a.g.k.*, s. 6'dan aktaran Denhardt, *Theories of Public Organization*, s. 85.

⁵⁴³ Gareth Morgan, *Yönetim ve Örgüt Teorilerinde Metafor*, (Çev. Gündüz Bulut), MESS, İstanbul 1998, s. 56.

⁵⁴⁴ Tom Burns, G.M. Stalker, *The Management of Innovation*, Tavistock, London 1979.

⁵⁴⁵ David B. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Alfred A. Knof (Ed.), 3rd. Ed., New York 1955.

⁵⁴⁶ Paul R. Lawrence ve Jay W. Lorsch, *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*, R.D. Irwin, Homewood, Ill 1969.

toplum düzeninin propagandası yapılmakta, bu düzen meşrulaştırılmaya çalışılmaktadır.

7. Diğer Akademisyenler

Selznick, amaç-araç birlikteliği, ‘değer’ tarafgirliği ve yetki devri⁵⁴⁷, Appleby siyaset-yönetim ayrılığının reddi, farklı durumlara göre amaç belirleme⁵⁴⁸ gibi kişiler de farklı noktalarla eleştiri kervanına katılmışlardır. Vincent Ostrom’a göre de disiplinde verimlilik, esas olarak iki biçimde ele alınmaktadır. İlkinde verimlilik, hiyerarşinin iyi işletildiği bir örgütte işin, en az maliyetli performansla yapılmasıdır. Burada örgütlenme, doğrusaldır ve uzmanlaşmaya dayalıdır. Ayrıca komuta birliği ilkesinin çerçevesinde profesyonel işleyiş önemslenmektedir. Bu değerlendirme, Wilson’la başlatılan klasik ya da Ortodoks diye adlandırılan yaklaşıma hasredilmiştir.⁵⁴⁹ İkinci yaklaşım ise verimliliği, maliyet hesaplaması bağlamında değerlendirmektedir. En az maliyetle amaçlara ulaşmak ya da işin, verili maliyette daha yüksek bir performansla yapılması olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım, Herbert Simon’la yaygınlık kazanmış ve kabul görmüştür.⁵⁵⁰

Ostrom’a göre anaakım kamu yönetimi, yoğun olarak yönetim sürecinin verimli olmasıyla ilgilenmiştir. Kontrol ve merkezileşme mekanizmaları ışığında verimliliğe sarılmıştır. Ostrom, bu bakış açısıyla bazen yönetsel problemlerin üstesinden gelinemeyeceğini belirtmiştir. O’na göre Amerikan kamu yönetimi, bir entelektüel kriz içerisindeydi.⁵⁵¹

1950’lerden sonra yavaş yavaş yükselen yaklaşımlardan biri de kamu siyaseti yaklaşımıdır. Gün geçtikçe yönetim sistemini daha bütünsel şekilde incelemeye

⁵⁴⁷ Philip Selznick, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, Harper & Row, New York 1957.

⁵⁴⁸ Paul H. Applebay, *Policy and Administration*, University of Alabama Press, 1949.

⁵⁴⁹ Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press, Tuscaloosa 1989, s. 22-29.

⁵⁵⁰ a.k., s. 42-49.

⁵⁵¹ Ostrom(lar), bu krizin çözümünü Kamu Tercihi Kuramı’nda aramışlardır. Vincent Ostrom ve Elinor Ostrom, “Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 31 No. 2, (1971), s. 205.

olarak tanıdığı düşünölen kamu siyasası çözümlmeleri gündeme gelmeye başlamıştır.⁵⁵²

Harvard, Princeton ve California Üniversitelerine mensup bazı akademisyenler, disiplinde stratejik düşünölmediğı ve davranılmadığı gerekçesiyle eleştirilerde bulunmuşlardır. Bunlara göre kamu yöneticileri, bir stratejik siyasal aktör olarak değeriendirilmelidir. Siyasal ve kurumsal ortam üzerine odaklanılmalıdır. Kamu yönetimi bir sanat uğraşısı gibi düşünölmeli, edinilmiş tecrübeler dikkate alınmalı, en iyi uygulamalar, evrensel ilkelerle birlikte çözümlenmelidir.⁵⁵³

Bu yaklaşıma göre toplumsal değerielerin uzantısı kararların alınması ve uygulanması sürecine yoğunlaşmak gerekmektedir. Belli bir konuya ya da alana ilişkin belirleyici, yol gösterici kararların-siyasaların incelenmesi sonucunda örgüt merkezli incelemeler aşılacaktır. Asıl uğraşı, hükümet düzeyinde kararlar ve eylemlerin değeriendirilmesi olmalıdır.

Burada, genel olarak yönetimin ya da kamu kurumlarının ve içindeki bürokratların siyasetten ayrı tutulmaması, düşünölmemesi gerektiğı savunulmalıdır. Bu yaklaşıma göre siyaset-yönetim ikiliğinin savunulacak tarafı kalmamıştır. Aslında bu yaklaşımın vurgu yaptığı şey siyaset olgusu değildir. Sınıflar ya da farklı toplumsal tabakaların/kesimlerin iktidar mücadelesini kendisine konu alan bir siyaset, kapsam dışıdır. Bu yaklaşımca odaklanılan yer, siyasetin belli alt alanlarına ilişkin karar alma ve bu kararların uygulanması sürecidir. Ve özellikle de bu süreç içerisinde kurum ve aktörler olarak kamu yönetiminin destekleyici ikincil rolüdür. Kamu yönetiminin başarısının, artık siyasa süreci içindeki durumuna bakılarak değeriendirilmesi gerektiğı savunulmaktadır.

⁵⁵² Richard. D. White, *a.g.k.*, s. 14.

⁵⁵³ Lynn, *a.g.k.*, s. 41, 42.

Bu yaklaşımda, verimlilik konusu kamu siyasası kapsamında değerlendirilmiştir.⁵⁵⁴ Bu yaklaşım çerçevesinde verimlilik, yetkinlik ve performans gibi unsurlar yeri gelince çözümlemelere dahil edilmektedir. Verimlilik, kamu siyasası çözümlemesinin görgül, ekonomi temelli alt ayağı olarak görülmeye başlanmıştır.⁵⁵⁵ Verimlilikten ziyade kamu siyasası yaklaşımınca öne çıkarılan ilke/değer, etkililiktir.⁵⁵⁶ Genel olarak devletin ve kamu yönetiminin, toplumdan kendilerine gelen taleplere duyarlı olması anlamındaki cevap verebilirliğe ek olarak kamu yönetiminin katılımıyla yapılan siyasaların ne kadarının yasalaştığı ya da kesin karara dönüşmesi anlamında etkililik bu yaklaşımca ön plana çıkarılmıştır.⁵⁵⁷ Etkili olup-olunmadığının tespiti noktasında da araç olarak fayda-maliyet çözümlemesi kullanılmıştır. Ayrıca, plan-program-bütçe sistemi, sıfır tabanlı bütçeleme ve amaçlara göre yönetim gibi planlanma teknikleri de gündeme getirilmiştir.⁵⁵⁸

Verimlilik ve etkililik kavramları, siyasa sürecinde değerlendirme (*evaluation*) noktasında daha çok ele alınmaktadır.⁵⁵⁹ Burada, yönetsel prosedürün değerlendirilmesinde ziyade hükümetin yaptığı işlem ve eylemlerin etkisinin değerlendirilmesi söz konusudur.

Denetim (*audit*) ve (program) değerlendirme arasında bir ayrım gözetilmektedir. Denetim, genellikle mali denetim olarak düşünülmekte ve her bir harcamanın düzenlemeler ile kamu fonları bakımından incelenmesi, kontrolü anlamında kullanılmaktadır. Hukuka dayalı bir yönetim mantığının program değerlendirilmesi tarafından yerinden edildiği düşünülmektedir. Programların verimli yönetilmesi ve gelir-gider açısında mali denetimin sağlanması önemsenmektedir ama yeterli değildir. Verimli olan ama etkili olmayan pek çok durum oluşabilir.

⁵⁵⁴ Daniel W. Bromley, "The Ideology of Efficiency: Searching for a Theory of Policy Analysis", *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 19 No. 1, (1990), s. 91.

⁵⁵⁵ Richard D. White, *a.g.k.*, s. 18.

⁵⁵⁶ Shafritz ve Russell, *a.g.k.*, s. 59.; Denhardt, *Theories of Public Organization*, s. 130.

⁵⁵⁷ Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, Little Brown, Boston 1969, s. 3.

⁵⁵⁸ Richard D. White, *a.g.k.*, s. 20.

⁵⁵⁹ Shafritz ve Russell, *a.g.k.*, s. 59.

Programların, sorunlar üzerinde etkisi olmalıdır, sorunlar çözülmelidir. Bu anlamda etkililiğin aranması esastır.

C. Toplumsal Adaletle Dengelenmiş Verimlilik: Yeni Kamu Yönetimi Okulu

ABD’de farklı açılardan eşitsizliklerin, yoksulluğun tartışıldığı, Vietnam Savaşı dolayısıyla devletin meşruiyetinin sorgulandığı 1960’lı yıllarda akademik duruş ve çalışanların tavrı itibarıyla kamu yönetimin, toplumsal konulara uzak durduğunu ve baskın eğilimler ya da güç sahipleri lehinde hareket ettiğini söyleyen eleştirel bir kesim ortaya çıkmıştır. 1968 yılında Syracuse Üniversitesi’nde düzenlenen bir konferans sonucunda Minnowbrook Perspektifi ya da Yeni Kamu Yönetimi (*New Public Administration*) yaklaşımı olarak kendini gösteren bu kesim, genel eğilimin aksine kamu yönetiminin nötr ya da nesnel olmadığını iddia etmiştir. Bu kesime göre kamu yönetimi, değişen toplumsal, iktisadi ve siyasal koşulların farkında olmalı ve daha demokratik bir yönetime sahip olmalıdır.⁵⁶⁰

Kamu yönetiminin varoluşunu kamu yararını, toplumsal adaleti gözetmesine dayandıran bu anlamda kamu yönetiminin normatif bir kimliğe sahip olduğunu düşünen bu yaklaşım, saplantı haline getirildiğini düşündükleri verimlilik olgusuna eleştiri getirenlerdendir.⁵⁶¹

Bu okul, kendinden önceki yerleşik kamu yönetimi yaklaşımlarını reddetmeden, onların söylediklerinin üzerine koyarak disiplini geliştirme amacındadır. Bilimsel olarak nitelendirilen tespitlere/görüşlere ahlaki (moral) boyut katmak istemektedir.⁵⁶² Waldo’dan el alarak, hem ilkesel hem de bürokratlar üzerinden kişiler bazında yönetim-siyaset/siyasa ikiliğini reddetmek gerektiğini savunurlar. Örgütsel açıdan ise değişimlere ayak uydurabilen değişken örgüt yapıları

⁵⁶⁰ Frederickson ve Smith, *a.g.k.*, s. 128.

⁵⁶¹ H. George Frederickson, *The Spirit of Public Administration*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1997.; H. George Frederickson, *New Public Administration*, University of Alabama Press, 1980.

⁵⁶² Philip S. Kronenberg, “The Scientific and Moral Authority of Empirical Theory of Public Administration”, *Toward a New Public Administration*, Frank Marini (Ed.), Chandler Publishing Company, USA 1971, s. 217.

önerilmektedir. Bu anlamda desantralizasyon, yetki devri, proje, sözleşme, duyarlılık eğitimi, örgütsel gelişim, sorumluluk genişlemesi, yüz yüze gelme, hizmet alıcılarının katılımı ve plan-program-bütçe gibi uygulamalar öne çıkarılmaktadır.⁵⁶³ Aynı zamanda kendilerini, ikinci kuşak davranışçılar olarak değerlendirmektedirler. Nesnelliğe, tarafsızlığa saplantılı bir örgüt çözümlemecisinden ziyade çevresiyle, etkiledikleriyle örgütü/kurumu alternatif siyasalara, yönetsel uygulamalara sürükleyici öznel bir duruşa sahip bir çözümlemeciye savunmaktadırlar.⁵⁶⁴

Yeni Kamu Yönetimi bakış açısından yerleşik anlayışa göre kamu yönetimi, hizmetlerin verimli, ekonomik ve eşgüdüm içerisinde sunulmasıdır (*management*). Kamu yönetiminin rasyonelliği, her zaman daha iyi, yani daha verimli ve iktisadi yönetimdir (*management*). Mevcut kaynaklarla daha iyi hizmet verilmesi anlamında verimlilik ile daha az para harcayarak mevcut hizmet düzeyine korumak anlamında iktisadilik, kamu yönetiminin iki ana hedefidir.⁵⁶⁵

Bu okula göre verimlilik, alandaki önemli değerlerden biridir. Kamu yönetimi, yönetsel verimlilik ile siyasal duyarlılıktan (*responsiveness*) oluşan sıfır toplamı bir oyundur. Verimlilikteki herhangi bir artış, siyasal duyarlılıkta bir azalmayla sonuçlanmaktadır.⁵⁶⁶

Verimlilik, diğer değerlere nazaran daha çok vurgulanmakta ve adalet (*equity*), katılım gibi diğer değerleri engellemektedir.⁵⁶⁷ Verimlilik vurgusu, teknisizmi, kişisizleştirimi (*depersonalization*) ve nesneleştirmeyi (*objectification*) ve beraberinde getirmektedir.⁵⁶⁸ Verimliliğin yanına toplumsal adaleti koymak gerekmektedir.⁵⁶⁹ Adalet, toplumsal ve siyasal değerler arasındaki dengesizliğin

⁵⁶³ H. George Frederickson, "Toward a New Public Administration", *Toward a New Public Administration*, Frank Marini (Ed.), Chandler Publishing Company, USA 1971, s. 311, 312.

⁵⁶⁴ a.k., s. 316.

⁵⁶⁵ a.k., s. 311.

⁵⁶⁶ a.k., s. 310.

⁵⁶⁷ Frederickson, "Social Equity and...", s. 60, 61, 73.

⁵⁶⁸ Denhardt, *Theories of Public Organization*, s. 111, 112.

⁵⁶⁹ Frederickson, "Toward a New Public...", s. 311.

giderilmesini anlatmaktadır. Bölge, gelir, cinsiyet, etnisite gibi farklı unsurlar üzerinden ayırım yapmayarak kamu hizmetlerine erişmede ve hizmetlerin sunumunda herkese aynı davranılmasıdır.⁵⁷⁰ Yüzeysel eşitlik yerine, dezavantajlılar için daha fazla fayda aranmalıdır; katılım olanakları artırılmalı ve duyarlılık kapasitesi yükseltilmelidir. Bu anlamda devlet ve kamu kurumları, kendilerini yeniden tanımlamaya çalışmalıdır.

Yerleşik kamu yönetimi, klasikleşmiş görevlerini geliştirmeli ve yeni görevler üstlenmelidir. Bu kesime göre, yalnızca üst yönetim kademesinin söz sahibi olmasıyla yönetimi başarılı kılamazsınız. İşsizlik, yoksulluk, hastalık, bilgisizlik ve umutsuzluk gibi olumsuz durumlarla da ilgilenmek gerekmektedir. Bu tür durumlar gözardı edildiği sürece siyasal sistemin sürdürülebilirliği tehlikeye girmektedir. Toplumsal adalet anlayışıyla, bu azınlıklar siyasal açıdan güçlendirilmeli, iktisadi refah düzeyleri yükseltilmelidir.⁵⁷¹

Bürokratlar, nötr ve gayri şahsi olan kimliklerini bir tarafa bırakarak kamu hizmetinin planlanması ve sunulması açısından adaletin sağlanmasını kendilerine birincil görev olarak görmelidir.⁵⁷²

Zayıfları, güçsüzleri dikkate alma, örgüt içi iktisadi başarıma odaklanmayı eleştirme, kamu yönetimini bu tür olumsuzlukları gidermek için göreve çağırma ve kamu yöneticilerine toplumsal duyarlılık gömleği giydirme önerileri bu okuldan sonra daha sonraki dönemlerde de eleştirel kuram gibi yaklaşımlarca da dile getirilmektedir. Yeni Kamu Yönetimi Okulu, disiplinde görece muhalif olma yolunu açarak benzeri görüşlere sahip akademisyenlerin ortaya çıkmasına ve gruplaşmalarına zemin hazırlamıştır.

⁵⁷⁰ Grover Starling, *Managing the Public Sector*, Harcourt College Publishers, 6th Ed., Orlando, FL, 2002.

⁵⁷¹ Frederickson, "Toward a New Public...", s. 311.

⁵⁷² Jay M. Shafritz ve E. W. Russell, *Introducing Public Administration*, Pearson Longman, 4th Ed., New York 2005, s. 466.

Bu okul, kamu siyasalarını uygulamaya, siyasetçilerin direktiflerini yerine getirmeye indirgenmiş kamu yönetimi algılamasını eleştirmektedir. Siyaset-yönetim ikiliği üzerinden sorumluluk ve meşruluk değerlendirmelerinin yetersiz olduğunu ileri sürmektedir. Bu okula göre geçerli olan sorumluluk ya da meşruluk tanımı ağırlıklı olarak verimliliğe göre yapılmaktadır.⁵⁷³

D. Piyasa Mekanizmasının Üstünlüğü Bağlamında Verimlilik: Kamu İşletmeciliği Okulu

Kamu işletmeciliğini (*public management*) tanımlamada ve tarihsel olarak açıklamada farklı değerlendirmelerle ve anlamlandırmalarla karşılaşmaktadır. Kamu işletmeciliğini bir yaklaşım olarak kamu yönetimi disipliniyle başlatanlar olduğu gibi bu yaklaşımın 1970’lerde filizlendiğini belirtenler de bulunmaktadır.⁵⁷⁴

Kamu işletmeciliğinin kökleri, 19. yüzyıl sonu ile 20. yüzyılın başlarında ABD’deki modern yönetsel devlete yönelik bilimsel çalışmalara dayandırılmaktadır.⁵⁷⁵ Bunu daha da geçmişe götürenler bulunmaktadır. Prusya dönemindeki kameralizm ve *staatswissenschaften* çalışmalarının, bu alanın öncülü olduğu da savunulmaktadır.⁵⁷⁶ Buradan da anlaşılabileceği gibi kamu işletmeciliği ile -yönetim bilimi gibi geniş anlamda düşünüp- kamu yönetimini bir tutan önemli bir kesim mevcuttur. Yönetim (*administration*) ile işletme/işletim (*management*) kavramlarının birbirlerinden çok farklı olmadığını savunanlar açısından bu iki alan aslında aynı inceleme nesnesine sahiptir.

Kimilerine göre kamu işletmeciliği, kamu yönetimi disiplini içerisinde yer alan alt yaklaşımlardan biridir. İşletmecilik, örgütlenmeyle ilgili bir kavramdır. Bir

⁵⁷³ Micheal M. Harmon, “Normative Theory”, *Toward a New Public Administration*, Frank Marini (Ed.), Chandler Publishing Company, USA 1971, s. 175.

⁵⁷⁴ Lynn, *a.g.k.*, s. 27.

⁵⁷⁵ Dwight Waldo, *The Study of Administration*, Random House, New York 1955; Martin Minogue, Charles Polidano ve David Hulme, *Beyond The New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Edward Elgar, Cheltenham 1998’den aktaran Lynn, *a.g.k.*, s. 27.

⁵⁷⁶ Ernest Barker, *The Development of the Public Services in Western Europe: 1660-1930*, Oxford University Press, London 1944; Hans Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy: The Prussian Experience, 1660-1815*, Beacon Express, Boston 1958.

örgütün kuruluşu ve kurulduktan sonra da işleyişi ile ilgilenmektedir. Bu kavramın, kamu örgütleri/kurumlarıyla, kamu yararı gibi değerlerle, siyasetle (*politics*) ve kamu siyasalarıyla (*public policy*) birlikte düşünülmesiyle kamu işletmeciliği kavramı karşımıza çıkmaktadır.⁵⁷⁷ Kamu işletmeciliği, çeşitli düzeydeki kamu kurumlarının yönetim süreci ve işlevleriyle ilgilenmektedir. Kamu işletmeciliği, kamu yönetimini bir iş, kamu yöneticilerini de bu işin pratisyenleri olarak görmektedir. Kamu kurumlarının diğer kamu ve özel kuruluşlarla, çevresiyle ilişkilerinden çok kendi iç işleyişiyle uğraşmaktadır.⁵⁷⁸

Kamu yönetimini, kamu kurumlarının işleyişi olarak tanımlayan pek çok insan, kamu yönetimi ile kamu işletmeciliğinin hemen hemen aynı şeyi incelemeye çalıştığını düşünmektedir. Kamu yönetiminin siyasetten ve değerlerden arındırılmış, nötr bir alan olduğunu söyleyenler, genellikle bu kanıya sahiptirler. Bu kesime göre disiplinin kurucusu kabul edilen Woodrow Wilson da alanın sınırlarını bu şekilde çizmiştir.

Siyasetin altındaki bir alan ve asıl amacı, siyasaları ‘en iyi’ şekilde uygulamak olarak tanımlanan kamu yönetimini, kamu işletmeciliği ile aynı gören eğilim, yaklaşık 1950’lere kadar baskın haldedir.⁵⁷⁹ Ancak, II. Dünya Savaşı sonrasında refah devleti yapılanması içerisinde ABD’deki kamu yönetimi algılaması değişmiştir. Siyasal ve iktisadi alanla daha iç içe, onları tamamlayıcı bir alan olarak görülmeye başlanmıştır. Bu yaklaşım, 1980’lere özellikle de 1990’lara kadar ağırlığını hissettirmiştir. Birikim rejiminin daha piyasacı bir hal almaya başladığı 1980’lerden itibaren ve bu halin yoğunluk kazandığı 1990’larla beraber kamu yönetimi-kamu işletmeciliği benzerliği yine savunulur olmuştur.⁵⁸⁰ Ama bu sefer

⁵⁷⁷ J. Steven Ott, Albert C. Hyde ve Jay M. Shafritz, “Preface”, *Public Management: The Essential Readings*, J. Steven Ott, Albert C. Hyde ve Jay M. Shafritz (Ed.), Nelson-Hall, Chicago 1992.

⁵⁷⁸ J. Steven Ott, Albert C. Hyde ve Jay M. Shafritz, “Introduction to Public Management”, *Public Management: The Essential Readings*, J. Steven Ott, Albert C. Hyde ve Jay M. Shafritz (Ed.), Nelson-Hall, Chicago 1992, s. 1.

⁵⁷⁹ *a.k.*, s. 2.

⁵⁸⁰ Lynn, *a.g.k.*, s. 41.

Yeni Kamu İşletmeciliği gibi yaklaşımlarla özel sektör/şirket ile kamu sektörü/kamu kurumları arasında işleyiş açısından farklılık olmadığı; özel sektör/piyasa mantığı ve işleyiş teknikleri temelinde birleşilmesi gerektiği savlarıyla gündeme gelmiştir.

Bu iki alanın aynı olduğunu savunanlara katılmayanlar da bulunmaktadır. Bunlara göre yapısal olarak -yasal ya da anayasal düzenlemeler, kolektif mal-hizmet üretimi ve seçime dayalı kurumlar gibi unsurlara sahip olamamasından ötürü- kamu işletmeciliği, kamu yönetiminden farklı bir alana tekabül etmektedir.⁵⁸¹

Bu kesime göre kamu işletmeciliği, kamu yönetimi kadar geniş bir anlama ve içeriğe sahip değildir. Kamu yönetimi, sadece örgüt içi işleyişle (*management*'le) sınırlı tutularak tanımlanamaz. Kamu kurumlarının yönetimini, işleyişini ilgilendiren her tür siyasal, toplumsal, kültürel ve hukuksal çevre kamu yönetiminin (*public administration*) ilgisi dahilindedir.⁵⁸²

Kamu yönetiminin, özel bir örgütten farklı olduğunu savunanların değerlendirmelerine devam edilirse, kamu yönetimi, köklerini demokratik yönetim rejiminden, anayasal düzenden almaktadır. Egemenlik, güçler ayrılığı, 'denge ve fren' mekanizması, bireysel haklar, çoğulculuk, kamu çıkarı, kolektif mallar, bilgiye serbest ulaşım, temsil edilebilirlik, fırsat eşitliği ve eşit muamele gibi değerleri taşımaktadır.⁵⁸³ İki sektör yönetsel işleyiş kuralları açısından bazı benzerlikler gösterse de bu benzerlikler yüzeyseldir. İki sektörün sahip olduğu öz farklıdır. Sahip olunan öz, değerler sistemi, işleyişe yönelik yönetsel kuralları ve teknikleri kendi ekseninde doğrudan ve dolaylı olarak belirlemektedir.⁵⁸⁴

Benzerlikler ya da farklılıklar üzerine vurgu yapan görüşlere kısaca değinilip toparlanırsa kamu işletmeciliği, kamu siyasalarının örgütsel uygulanması üzerine

⁵⁸¹ Christopher Pollitt, *The Essential Public Manager*, Open University Press, Maidenhead 2003'ten aktaran Lynn, *a.g.k.*, s. 28.

⁵⁸² Jay M. Shafritz, *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*, Brooks/Cole, Pacific Grove, CA 1988, s. 451.

⁵⁸³ Ott, Hyde ve Shafritz, *"Introduction to Public Management"*, s. 3.

⁵⁸⁴ *a.k.*

düşünmeyi ifade etmektedir. Buna göre kamusal işlerin şekillendirmesinde planlama, örgütlenme ve kontrol, kamu yöneticilerinin temel araçlardır.⁵⁸⁵ Kamu işletmeciliği, düşünceleri ve siyasaları eylem programına dönüştüren yönetsel (*managerial*) araçlara, tekniklere, bilgiye ve yeteneklere odaklanmaktadır. Bu teknik ve becerilere örnek olarak, pozisyon sınıflandırma sistemleri, personel seçim ve işe alım prosedürleri, etki yönetimi, bütçe çözümlemesi ve formülasyonu, denetim becerileri, uzun dönemli veya stratejik planlama, program ve örgütsel gelişim, geri-besleme ve yönetim bilgi sistemleri aracılığıyla kontrol mekanizmaları, sözleşme yönetimi, proje yönetimi ve yeniden yapılanma verilebilir.⁵⁸⁶ Kısaca düzenlemelerin, prosedürlerin ve eylemlerin kuralcı bir bakış açısıyla yönetimi/idaresi (*administration*) anlayışından kaynakların, insanların ve programların çekip çevrilmesi/yönetimi (*management*) anlayışına bir geçiş söz konusudur.⁵⁸⁷

Kamu işletmeciliği, ‘kamusal’ alanı (yönetimini-sektörünü-malını vb.) genel zemin kabul ettiği piyasa toplumunun kollarında (onun eşitsiz, mücadeleci, rekabetçi, değişken, ‘kualsız-serbest’ ortamında) zaman ve mekan bakımından evrensel (*universal*’dan ziyade *generic*⁵⁸⁸) olduğunu düşündüğü işletmecî tekniklerle verimli şekilde yönetmeye çalışmak olarak kısaca tanımlanabilir.

Bu okulun, birincil inceleme nesnesi kamu kesiminde yer alan örgütlerdir. Örgüt yönetimi penceresinden kurumlara, kişilere ve ilişkilere bakmaktadırlar. Yaklaşımlarının ‘kamu’ ön takısı, yalnızca çalışma alanı tercihini belirtmektedir. Burada ‘kamu’nun varlığı ve kendine özgü özellikleri üzerine düşünme, araştırma yapma, geri plandadır. Bu durum, kamuya/devlete dair ayırıcı değerlendirmeler hiç yoktur gibi bir anlama gelmemelidir. Ancak bu tür değerlendirmelerin az olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Zaten devletin özgün yapısına ait değerlendirmelerin

⁵⁸⁵ Shafritz, *The Dorsey Dictionary...*, s. 455.

⁵⁸⁶ Ott, Hyde ve Shafritz, *“Introduction to Public Management”*, s. 1.

⁵⁸⁷ Peter Aucoin, “Contraction, Managerialism and Decentralisation in Canadian Government”, *Governance*, Vol. 1 No. 2, (1988), s. 152.

⁵⁸⁸ İşletmeciliğin bu anlamda evrensel olduğunu iddia edenlere göre ister kamu ister özel bir örgüt olsun her iki örgüt de benzer işlemlerle yönetsel ve analitik becerilere sahiptir. *a. k.*, s. 3.

olmaması olanaklı değildir. Doğrudan ilgi alanının merkezinde olmasa bile araştırma evrenin kamu kurumları ve kamu çalışanları olması, belli ölçüde bu tür çözümlemeleri de zorunlu kılmaktadır.

Kamu işletmeciliği, belli bir amaca yönelik olarak rasyonel biçimde örgütlenmenin ve iş görmeye odaklanmanın yanında kamu yararını, demokratik değerleri (eşitlik, adalet gibi) de kapsamaktadır. Kamu işletmeciliği, bir yanda kaynak kullanımı ve dağılımında, bütçelemeye, çalışanları yönlendirmede, yönetici/lider davranışında işletmeci (*managerial*) teknikleri sahiplenirken bir yandan da özel sektörden farklı bir kamusal alana yönelik ayırıcı toplumsal değerleri, kuralları da göz önünde bulundurmak zorundadır.

Önceden de belirtildiği gibi kamu yönetimi ve kamu işletmeciliği, disiplinin kuruluşundan itibaren sürekli olarak birlikte veya birbirlerinin yerlerine kullanılmışlardır. Ancak 1980'ler ve sonrasıyla beraber kamu işletmeciliği, yeni bir anlam kazanmıştır/yüklenmiştir. Bu zaman kesitinden itibaren kamu işletmeciliği, yeni sağ-neoliberal siyasetin güdümünde piyasacı yönetim tekniklerinin 'kamu'ya uygulanmasını savunan baskın bir yaklaşım haline gelmiştir. Özel sektör yönetim deneyimlerini benimseyen kamu işletmeciliği yaklaşımı, devletin kötü yönetildiği savına karşılık olarak ortaya atılmıştır.⁵⁸⁹ 1970'lerde ABD'de ortaya çıkan Yeni Kamu Siyaseti Okulu'nun görüşleri, Avrupa'da ise Birleşik Krallık'taki⁵⁹⁰ ve Yeni Zelanda'daki verimlilik temelli işletmeci reformları da kamu işletmeciliği yaklaşımının oluşmasında etkili olmuştur.⁵⁹¹

Yeni Sağ düşüncesine bir parantez açılırsa, Yeni Sağ, 1970'lerde yaşanan birikim sorunları sonrasında birikim rejiminin, zorunlu devlet alanı haricinde doğrudan piyasa aracılığıyla oluşturulması gerektiğini savunmaktadır. Yeni Sağ'a

⁵⁸⁹ Gray ve Jenkins, *a.g.k.*, s. 79.

⁵⁹⁰ İşletmecilik yönelimli reformları, Thatcher döneminde kurulan ve Başbakanlık Ofisi'ne bağlanan Verimlilik Birimi (*Efficiency Unit*) tarafından yönetilmiştir. Micheal Barzelay, *The New Public Management*, University of California Press, Oxford 2001, s. 25.

⁵⁹¹ Aucoin, "*Administrative Reform in ...*", s. 115-137 ve Pollitt, *Managerialism and The Public...*'dan aktaran Lynn, *a.g.k.*, s. 27.

göre devlet, yaptığı harcamalarla, piyasaya yük olmakta, aynı zamanda piyasanın işlemesine ket vurmaktadır. Ayrıca rekabetten, kar dürtüsünden, piyasaya özgü serbestlikten ve esneklikten mahrum olan kamu alanı, toplum kalkınması açısından sorun oluşturmaktadır. İktisadi, siyasi ve toplumsal faaliyetler olanaklı olduğunca piyasa dahilinde düşünülmeli, yapılmalıdır. Yeni Sağ düşüncesinde, bu tür liberal kabuller, muhafazakar eğilimlerle de desteklenmektedir. Devlet/bürokratik olarak adlandırılan yönetsel yapı, maliyet artırıcı, iktisadi faaliyetleri bozucu olarak nitelendirilse de devletin düzenleyiciliğindeki mevcut toplumsal yapının, kurulu düzenin tamamıyla reddedilmesi söz konusu değildir. Özel mülkiyete dayalı olan ve bu anlamda pek çok eşitsizliğin görüldüğü toplumsal düzen doğaldır, olağandır. Devletiyle, dernek, vakıf gibi sivil toplum örgütleriyle bu düzen kendi doğal dengesini, uyumunu bulacaktır. Bu denge içerisinde devletin geri çekildiği yerleri sivil toplum örgütleri dolduracaktır.⁵⁹²

Refah devletinin ve onun yönetim anlayışının sorgulanmaya başladığı 1970’lerde kamu yönetiminin, daha cevap ve hesap verebilir olma amacıyla örgütsel değişim, stratejik yönetim (*strategic management*), insan kaynakları yönetimi sistemleriyle birlikte ele alınması yoğun bir şekilde dile getirilmeye başlanmıştır. Örgüt kuramcıları ve yönetim (*management*) uzmanlarının/işletmeci profesyonellerin kamu yönetimine dahil edilmesi gerektiği savunulur olmuştur. O zamanlarda kamu siyasası çözümlemecileri de örgüt içi siyasa süreçlerinin bu eğilim doğrultusunda ele alınması gerektiğini savunmaktaydı.⁵⁹³

Devletin rolünün ne olduğuna ilişkin kanının, neoliberal diye adlandırılacak olan liberal kesimin düşünceleri doğrultusunda evrilmeye başlamasıyla kamu

⁵⁹² Bu konuya ilişkin toparlayıcı bir çalışma için bakınız: Şinasi Aksoy, “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (Ed.), Yargı, Ankara 2003, s. 545-559. Bu yazının orijinali: *Kamu Yönetimi Disiplini Sorunları*, II. Cilt, TODAİE, Ankara 1995.

⁵⁹³ Brian W. Hogwood ve Lewis A. Gunn, *Policy Analysis in the Real World*, Oxford University Press, Oxford 1984.; Gray ve Jenkins, *a.g.k.*, s. 83.

işletmeciliği yaklaşımı, kendine siyaset alanından da destek alarak daha fazla gündeme gelmiştir.

Bu tarihsel dönemde birbirlerini tamamlayan, besleyen iktisatçıların, işletmecilerin ( n plana çıkanlar personel yönetimi sonraki adlarıyla insan kaynakları yönetimi uzmanları) ve bunlara kendi siyasal düşüncesi içerisinde önemli ölçüde yer veren siyasetçilerin, devletin daha verimli çalışması için önerdikleri model, özel sektör yönetim anlayışının ve şeklinin kamu yönetimine aktarılmasıdır.⁵⁹⁴ Bu düşüncenin yönetim alanında en net şekilde ifadesi, kamu işletmeciliği yaklaşımı olmuştur.

Yönetim tekniklerinin uygulanması açısından kamu ya da özel örgüt ayırımının bir anlam ifade etmediği düşüncesi kamu işletmeciliği yaklaşımıyla yazında ve kamu yönetimi pratiğinde kabul görmeye başlamıştır. Kamu yönetimini, kamu örgütlerinin yönetmel (executive) mekanizması olarak gören kamu işletmeciliği yaklaşımı, örgüt içine sıkışmış bir yaklaşım olarak, kuramsal düzeyde kamu ve özel örgütler karşılaştırılarak oluşturulmaya çalışılmıştır.⁵⁹⁵

Bu dönüşüm zamanlarında karşılaştırmalı olarak iktisadi işleyişe dair ilişki kalıplarının, piyasa araçlarının üstün olduğu kabul edilmektedir. Piyasa düzeni içerisinde kaynaklar daha etkin tahsis edilmekte, rekabet dolayısıyla maliyetler düşmektedir. Bu bağlamda kamu kurumlarının, olabildiğince piyasa kurallarını ve işleyişini benimsemesi, bir firma gibi düşünmesi ve hareket etmesi önerilmektedir.  nceki dönemlere ait bürokratik-hukuki rasyonelliğin terk edilmesi, ‘iktisadilik, etkinlik (verimlilik) ve etkililik’ hedefleri doğrultusunda işletmeci rasyonelliğin edinilmesi savunulmaktadır.⁵⁹⁶

⁵⁹⁴ Gray ve Jenkins, *a.g.k.*, s. 80.

⁵⁹⁵ Yılmaz  st ner, “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu Işletmeciliği Okulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 33 S. 3, (2000), s. 18, 19.

⁵⁹⁶ Selime Güzelsarı, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu Işletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunlar*, M. Kemal  ktem ve Uğur  m rg n ş n (Ed.), İmaj, Ankara 2004, s. 90.; Örsan  . Akbulut, “Kamu Yönetiminde Işletmecilik Sorunu”, *Mülkiye*, c. 31 s. 254, (2007), s. 76, 77.

Bu yaklaşımın dünya genelinde kabul görmesi ve söylemlerinin uygulanır hale gelmesi 1990’larda olmuştur. İnşasında, Anglo-Sakson toplumları öne çıkmıştır. Daha sonra bu yaklaşım kapsamında pek çok ülkede devlet/kamu yönetimi reformlarına girişilmiştir. Modern zamanın işletmecilik anlayışında eylem önceliklidir.⁵⁹⁷ Yaklaşım, bu dönemde kendine bazı kuramsal yaklaşımları da dayanak alarak Yeni Kamu İşletmeciliği adında göstermeye başlamıştır. Kuramsal yaklaşımlar, verimliliğe hizmet etme yolunda işlevsellik kazanmışlardır.⁵⁹⁸

Kendilerine dayanak olarak alınan kuramsal yaklaşım, yeni sağ siyasal hareketinin de üzerinde yükseldiği Kamu Tercihi Kuramı’dır. Bu kuramda, liberal iktisattaki (bireysel) çıkar, (kamusal) mal(lar) değerlendirmeleri referans alınarak kamu kesimindeki düşünme ve davranış kalıpları, mal ve hizmet olarak kamusal ürünler piyasa düzeni paralelinde değerlendirilmektedir.⁵⁹⁹ Fayda-maliyet hesaplaması üzerinden kendi çıkarını ençoklaştırmaya çalışan rasyonel-ekonomik ‘birey’ algısı üzerinden kamu kurumları ile kamu yöneticileri, diğer kurumlar ve bireyler gibi kendi çıkarlarının peşinde koşanlar, güç kazanmaya çalışanlar olarak görülmektedir.⁶⁰⁰ Bunun sonucunda kamu yönetiminde kamu yararının gözetildiğinin bir yanılsama olduğunu ve kendilerini düşünmelerinden ötürü kamu harcamalarının gereksiz yere arttığı, kamu kurumlarının aşırı büyüdüğü ileri sürülmektedir.⁶⁰¹ Devletin küçültülerek ve ‘özelleşerek’ ayakta kalacağı savunulmaktadır.

Bu kuramının kardeşi olarak sayılabilecek İşlemler Maliyeti Kuramı da nehrin akış hızını artırmıştır. Sosyoekonomik yapı olarak piyasa düzeninde, tüm ilişkilerin piyasallaştırılabildiği/özelleştirilebildiği ölçüde işlem maliyetlerinin

⁵⁹⁷ John W. Sutherland, *Toward a Strategic Management and Decision Technology*, Kluwer Academic Publisher, Dordrecht 1989.

⁵⁹⁸ Uğur Ömürgönülşen, “The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management”, *Cemal Mihçioğlu’na Armağan: AÜ SBF Dergisi*, C. 52, S. 1-4, (1997), s. 520.

⁵⁹⁹ Vincent Ostrom, “Public Choice Theory: A New Approach to Institutional Economics”, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 57 No. 5, (1975), s. 844-847.

⁶⁰⁰ Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester Wheatsheaf, New York 1991, s. 3.

⁶⁰¹ Akbulut, “*Kamu Yönetiminde İşletmecilik...*”, s. 78, 79.

düşeceği düşünülmektedir.⁶⁰² Bu anlamda devlet-piyasa ayrılığı yerine birlikteliği savunulmaktadır. Kamu yönetiminin/kesiminin tüm unsurlarının mümkün olduğunca piyasalaştırılması, piyasa mekanizmasıyla yeniden değerlendirilmesi gerektiğini söyleyen bu yaklaşım, kamu yönetiminin dönüştürülmesine belirgin katkılar yapmıştır.⁶⁰³

Yeni Kurumsal İktisat çatısı altında da toplanabilecek yaklaşımlarından bu şekilde güç alan YKİ, işletme alanından da beslenmiştir.⁶⁰⁴ Yeni Bilimsel İşletmecilik (*New Scientific Management*), Yeni İşletmecilik (*Neo Managerialism*) gibi adlarla da ortaya çıkan bazı yaklaşımlar işletmeci bakış açısının güçlü bir şekilde gündeme gelmesini sağlamıştır. Bu işletmecilik anlayışına göre hem örgütlerin hem de toplumun, verimlilik temelinde düzenlenmesi gerekmektedir. Bunun en önemli araçları, zamanın yönetim teknolojisi. Bu amaç doğrultusunda araçları kullanmaya ehil olanlar, profesyonel anlamda yönetici olanlardır. Profesyonel yöneticiler de karar verme ve kontrol özgürlüğüne sahip olmalıdır.⁶⁰⁵

Bir yaklaşım olarak Yeni Kamu İşletmeciliği'ni ortaya koyan ilk isimlerden biri olan Christopher Hood'a göre bu yaklaşım, 1980'lerden itibaren hakim olan eğilimi yansıtmaktadır. Hood'a göre YKİ, harcamalar ve personel açısından azalmaya gidilerek, devletin küçültülmesini; kamu hizmeti sunma ve üretme noktasında özelleştirme mekanizmalarını ve yetki devirlerini (buradaki kullanımıyla *subsidiarity*); kamu hizmetlerinin üretimi ve dağıtımında -özellikle bilgi teknolojilerinin yardımıyla- otomasyonu; bunlarına yanı sıra siyasa tasarımı, karar süreçleri, devletlerarası işbirliği gibi uluslararası gündemin oluşturulmasını önermektedir.⁶⁰⁶

⁶⁰² R. Quentin Grafton ve Dale Squires, "A Property-Rights Perspective of Efficiency: Privatizing the Commons", Kevin J. Fox (Ed.), *Efficiency in the Public Sector*, Kluwer Academic Publishers, Boston 2002, s. 85-90.; Akbulut, "Kamu Yönetiminde İşletmecilik...", s. 80.

⁶⁰³ Birgül Ayman Güler, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, S. 9, (2003), s. 100, 101.

⁶⁰⁴ Hood, "A Public Management for...", s. 5, 6.

⁶⁰⁵ Pollitt, *Managerialism and the Public...*'den aktaran Üstüner, *a.g.k.*, s. 21, 22.

⁶⁰⁶ Hood, "A Public Management for...", s. 3.

Bu önermelerin gerçeklik kazanması için bazı gereklikler vardır.⁶⁰⁷ Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımına göre;

a) Üst düzey yöneticilere daha fazla yetki verilmelidir. Gücün yayılmasından ziyade açık ve net bir şekilde yöneticilerin görev tanımları yapılmalıdır. Bu netlik üzerinden inisiyatif almaları ve hesap vermeleri sağlanmalıdır.

b) Örgüt için standartlar ve performansı değerlendirmek için ölçütler geliştirilmelidir. Bu, amaçların, hedeflerin, niceliksel terimlerle başarı ölçütlerinin tanımlanmasını gerektirmektedir. Bu tür ölçütlerle hesap verebilir olunabilecek ve verimlilik sağlanabilecektir.

c) Çıktı (*output*) kontrolü önemlidir. Süreçten çok sonuçlarla ilgilenilmelidir. Performans ölçümlerine göre kaynak tahsisi yapılmalı ve çalışanlara ödeme yapılmalıdır. Merkeziyetçi bürokratik personel yönetimi anlayışından vazgeçilmelidir.

ç) Kamu yönetiminde parçalı yapıya geçilmelidir. Monolitik birimler kaldırılmalıdır. Üretime odaklanmış işbirliği içerisinde yönetim (*management*) sistemlerine geçilmelidir. Farklı yönetim parçaları, desantralize bütçe çerçevesinde faaliyet görmelidir. Tedarik ve üretim birbirinden ayrılmalıdır. Kamu sektörünün içinden ve dışarıdan olanlarla sözleşmeler ve frençayz (*franchise*) düzenlemeler yaparak verimli olunmalıdır.

d) Kamu sektörüne rekabet getirilmelidir. Dönemlik sözleşmeler ve kamu ihale prosedürleri tercih edilmelidir. Yarışmacılık, daha düşük maliyetlerin ve daha iyi standartların anahtarıdır.

e) Özel sektör tipi yönetim pratikleri ve araçları benimsenmelidir. Askeri stile sahip kamu hizmeti ahlakından vazgeçilmelidir. İşe almada ve ücretlendirmede esnek olunmalı, performans ölçütleri kullanılmalıdır.

f) Kaynak kullanımında tutumlu olunmalı, kamu sektörü disiplin altına alınmalıdır. Doğrudan maliyetler kesilmeli, çalışma disiplini artırılmalı, sendikaların

⁶⁰⁷ Hood, “*A Public Management for...*”, s. 4, 5.

taleplerine direnilmeli, özel sektör tipi yapılanmayla uyum maliyetleri sınırlandırılmalıdır.

YKİ, örgüte odaklı bir yaklaşımdır. İnceleme nesnesini, kamu yönetimi/sektörü içerisinde yer alan kurumlar/örgütler olarak belirlemiştir. Kamu yönetimini, kamu kurumlarını toplumsal yapıyı düzenleyen bir devlet bütünlüğü içinde değerlendirmemektedir. Devlete/kamu yönetimine özgü değerler, sorumluluklar ilgi dahilinde tutulmamaktadır.⁶⁰⁸ İşletmecilik bakış açısıyla ve yönetim araçlarıyla kamu yönetiminin etkin hale getirileceğini savunan YKİ, siyasete ve hukuka dayalı meşruiyet arayışlarını bir tarafa bırakmıştır. Bu yaklaşıma göre kamu kurumlarının işleyişi, siyaset alanından uzak tutulmalıdır.⁶⁰⁹

Verimliliğe ayrı bir vurgu yapan YKİ, verimliliği daha çok kaynak kullanımı ya da tahsis açısından ele almaktadır. Bu, hem neoliberal siyaset yaklaşımı uzantısında sosyoekonomik yapı hem de tekil örgüt örnekleri için geçerlidir. Sorun, kamunun küçültülmesi ve küçülen kamu kesimindeki kaynakların da zorunlu ihtiyaç alanlarına aktarılması ile kaynakların israf edilmeden kullanılması olarak belirlenince verimlilik en önde gelen konulardan biri olmuştur.⁶¹⁰ Günümüzün iktisadi koşullarında örgütlerde kaynakların nasıl verimli kullanacağı bulunmaya çalışılmaktadır.⁶¹¹ YKİ, piyasa düzeni içerisinde rekabet edebilirlik, sözleşme tipi ilişki, taşeronlaşma, fiyatlandırma, performans yönetimi gibi araçların kullanılarak kaynakların en makul düşük maliyet düzeyinden tahsis edilip verimliliğin sağlanabileceğini öngörmektedir.⁶¹² Başka bir ifadeyle de, devletin tekelleşen

⁶⁰⁸ Norma M. Riccucci, “The ‘Old’ Public Management Versus The ‘New’ Public Management: Where Does Public Administration Fit in?”, *Public Administration Review*, Vol. 61 No. 2, (2001), s. 160.

⁶⁰⁹ David H. Rosenbloom, “Have an Administrative Rx? Don’t Forget the Politics!”, *Public Administration Review*, Vol. 53 No. 6, (1993), s. 505, 506.

⁶¹⁰ Richard D. White, *a.g.k.*, s. 18.

⁶¹¹ Aidan R. Vining ve David L. Weimer, “Economic Perspectives on Public Organizations”, *The Oxford Handbook of Public Management*, Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr., Christopher Pollitt (Ed.), Oxford University Press, Oxford 2007, s. 210-216.

⁶¹² Mary Jo Hatch ve Ann L. Cunliffe, *Organization Theory*, Oxford University Press, 2nd Ed., New York 2006, s. 264.

yapısından kaynaklandığı varsayılan etkinsizlik durumuna, kaynak kullanımındaki optimum olamama durumuna çözüm olarak pazar yaratma, hizmetleri piyasaya devretme, idari rejimi liberalize etme ve özelleştirme, mali yönetimi delege etme, performansa dayalı bütçe gibi uygulamaları önermektedir.⁶¹³ Bunun yanı sıra personel sistemine ilişkin keskin önerilere sahiptir. Kariyer sistemi, iş güvenliği, artımlı ücret sistemi gibi geleneksel kabul edilen güdüleme yöntemlerinin aksine performans odaklı iş ve ücret sistemi, esnek istihdam anlayışı savunulmaktadır.⁶¹⁴

Bu yaklaşımın uygulama örneklerine kısaca yer verilirse, 1990'lı yıllarda ABD, işletmeci ruha sarılan David Osborne ve Ted Gaebler'in 'bestseller' olan Yönetimin Yeniden İcadı⁶¹⁵ kitabını, yönetsel reform kılavuzu olarak görmüştür. Bu kitapla, 'kürek çeken değil dümen tutan yönetim' anlayışı kabul görüp, evrensel bir anlayış olarak sunulmuştur. Bu kitaba göre yüzü piyasaya dönük, piyasa kurallarını benimsemiş; olanaklı olduğunca sorumluluğunu özel sektöre devreden ve özel sektörle işbirliği içinde olan; rekabet aracılığıyla kaliteyi artırmayı hedefleyen; çıktılara odaklı performansa dayalı bütçelemeyi, ücretlendirmeyi önemseyen bir yönetim yapılanması kamu kurumlarını başarıya götürecektir. Pratiği kendine hedef seçmiş bu eser, pratiği reforma tabi tutmaya çalışan kişilerce baş tacı edilmiştir. Clinton yönetimi ve pratisyen eğilimli karakteriyle NAPA (*National Academy of Public Administration*) tarafından bu kitap, yüceltilmiştir.⁶¹⁶ Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı kapsamında deregülasyon, kalite, girişimcilik gibi piyasavari ilkelerle kamu yönetimi değiştirilmeye çalışılmıştır. 1993 tarihli '*Government Performance and Result Act*' ve başkan yardımcısı Al Gore'un 1994'te yazdığı '*From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*' adlı raporla

⁶¹³ John Vickers ve George K. Yarrow, *Privatization: An Economic Analysis*, MIT Press, London 1988; Anthony Hopwood ve Cyrill Tomkins, *Issues in Public Sector Accounting*, Philip Allan, London 1984.

⁶¹⁴ Gray ve Jenkins, *a.g.k.*, s. 75, 80.

⁶¹⁵ *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin, New York 1992.

⁶¹⁶ Lynn, *a.g.k.*, s. 42.

verimliliği sağlamaya yönelik olarak bürokratik -sürece odaklı ve kurallara sıkı sıkıya bağlı- yönetim anlayışından daha az maliyetle daha ‘iyi’ çalışmayı içeren sonuçlara odaklı bir yönetim anlayışına geçiş arzulanmaktadır.⁶¹⁷ Daha sonraları George W. Bush’un ‘*Management Agenda*’sıyla performans odaklı, ihaleci yönetim ve performans bütçeleme anlayışı tamamen kamu yönetiminde yerleşik hale gelmiştir.⁶¹⁸

1980’lerde Avrupa’da da yönetsel anlayışta değişim yaşanmıştır. Ancak Avrupa’da kamu yönetimi reformu, akademikten çok siyasal gerekçelerle gündeme gelmiştir.⁶¹⁹ Bunda 1970’lerde yaşanan ekonomik krizin yanında, savaş sonrası ortaya çıkan refah devleti modelinin sorgulanmaya başlamasının etkisi büyüktür. Avrupa’da değişim rüzgarları esse de Avrupa’daki yaklaşımların, daha geleneksel bir tutum sergilediği düşünülmektedir.⁶²⁰

Avrupa’daki reform çalışmaları, özel sektör yönelimli işletmeci anlayış üzerine oturmuştur. 1980’lerin başından itibaren de ülke olarak İngiltere, bu reform çalışmalarında başı çekmiştir. Akademik yazında bu anlayışı kurumsallaştırmaya çalışmada Christopher Pollitt öne çıkmıştır. Akademik ve siyasal açıdan kabul gören işletmeci bakış açısı, Thatcher tarafından uygulamaya dökülmüştür. Böylelikle karşımıza, işletmeciliği bürokratik anlayışın önüne ve karşısına koyan Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı çıkmıştır.⁶²¹ Akademik ortamda kamu yönetimi ya da siyaset biliminden çok işletmeci okullar rağbet görmüştür. İşletmeci okullar haricinde kamu tercihi kuramı veya bunun ekürisi olarak kabul edilen asil-vekil kuramı da ön plana çıkmıştır. Bu yaklaşımlar da bürokrasiden çok sorumlu hükümeti savunmaktadırlar.

⁶¹⁷ Andrew Gray ve Bill Jenkins, “From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?”, *Public Administration*, Vol. 73, (Spring 1995), s. 75.

⁶¹⁸ Lynn, *a.g.k.*, s. 42.

⁶¹⁹ *a.k.*

⁶²⁰ Christopher Pollitt ve Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2000.

⁶²¹ Lynn, *a.g.k.*, s. 43.

Kimilerine göre bu iki yaklaşım birbirleriyle de tamamen uyumlu değildir. İşletmeci anlayış, yönetim-siyaset ayrılığını savunurken, Kamu Tercihi Okulu, bu ayrılığı reddetmektedir.⁶²²

ABD’de ve Avrupa haricinde de bu reform çabaları bir paradigma halinde görülmektedir. Paradigmanın adının da yeni kamu yönetimi olduğunu söylemek pek yanlış olmayacaktır. YKİ, işletmeci anlayış temelli Neo-Taylorist, Neo-Kameral bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir. YKİ, 1980’lerde sonra özellikle de 1990’larda kabul görmüş küresel bir yaklaşım haline gelmiştir. YKİ’nin egemen yaklaşım haline gelmesinde uluslararası kuruluşların etkisi büyüktür. OECD, Birleşmiş Milletler (Kalkınma Programı/UNDP) gibi uluslararası kuruluşlar, YKİ’yi doğru ve benimsenmesi gereken bir yaklaşım olarak ülkelere göstermişlerdir. YKİ, neo-muhafazakar zamanlarda müşteri odaklı olmayı, performans yönelimliliği, işletmeci anlayışı barındıran rekabetçi piyasa mekanizması aracılığıyla ideal kaynak tahsisinin yapılacağını savunan bir yaklaşım olarak kendini tanımlamıştır.⁶²³

1. Özel Sektörün ve STK’ların Aktif Katılımında Toplumsallaşmış Verimlilik: Yönetişim Yaklaşımı

Yönetişim, disiplinde var olan egemen akımların melezi bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir. Yönetimde katılımcılık, etkileşim, farklı kesimlerin söz sahibi olması, yönetsel işleyişten daha çok kamu siyasaların oluşumunun öne çıkarılması gibi özellikleri itibarıyla postmodern-eleştirel kuramdan beslenmekte; toplumu ileriye götürenin piyasa olduğu kanaatiyle katılım sandalyesinde özel sektörün olması ve piyasa aktörlerinin öncülüğünün kabul edilmesi, piyasa alanına ait yönetim anlayışının ve tekniklerinin her türlü yönetsel düzlemde benimsenmesi, hatta tüm topluma benimsetilmesi gibi anlamları itibarıyla da Yeni Kamu İşletmeciliği

⁶²² Peter Aucoin, “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, *Governance*, Vol. 3 No. 2, (1990), s. 118, 119.

⁶²³ Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*, Basil Blackwell, Oxford 1990.

yaklaşımından güç almaktadır. İki baskın eğilimin iddialarını taşıyarak da günümüzün popüler yönetim anlayışı olmuştur.

Yönetişim kavramının kökeni Eski Yunan'a, 18. yüzyıl Aydınlanma Çağı'na kadar götürülmektedir. Son birkaç on yıla kadar da genellikle hükmetme (hükümet, *government*) anlamında kullanılmaktaydı. Karar alma ve alınan kararların uygulanması sürecinde ilgili kesimlerin katılımını öngören bir yönetim modeli olarak tanımlanmaktaydı. 'İyi' ön takısıyla son dönemde farklı bir içerikle yeniden karşımıza çıkmıştır. Kavram, günün sosyoekonomik yapısına uyum sağlayacak şekilde dönüştürülmüştür. Dünya Bankası'nın 1989 yılı Afrika Raporu, yönetim kavramının dirilişinin ilanı niteliğindedir.

Bugünkü anlamıyla yönetim kavramı, 1980'lerin sonunda ortaya çıkmıştır. Farklı anlamlar yüklenerek ve her geçen gün farklı boyutlarda uygulanırılık kazanarak günümüzde etkinliğini sürdürmektedir. Kimileri, 'yönetim' sözcüğü yerine 'yönetişim'i kullanarak taşıdığı anlamlarla birlikte bu kavramı benimsemekte ve tartışmasız çağdaş yönetim anlayışı olarak görmektedir.⁶²⁴

Governance kavramının Türkçe karşılığı olarak türetilen yönetim kavramı, barındırdığı işteş takısıyla ortaklaşa, katılımcı bir yönetim anlayışını anlatmaktadır. Katılımcı bir yönetim anlayışının ne ifade ettiği ve nasıl işleyeceği günün sosyoekonomik şartları çerçevesinde belirlenmektedir. 1970'lerde başlayan ve 1980'lerin sonunda Sovyet Bloğu'nun da çökmesiyle neoliberalist tek kutuplu bir dünya düzeninin oluştuğunu söylemek pek yanlış olmaz. Dünya genelinde kapitalist itkilerle piyasacı, yeni bir liberal tarihsel dönem yaşanmaya başlamıştır. Bu dönem, dünya coğrafyasının çok önemli bir bölümünde çok çeşitli piyasa aktörleri aracılığıyla birikimin, eskiye nazaran esnek sayılan yöntemlerle sağlanmaya çalışıldığı bir dönemdir. Bu dönemde piyasacı akıl, devletin etki alanı dahil her türlü alanı olanaklı olabildiğince doğrudan kuşatmıştır.

⁶²⁴ Donald Kettl, *The Global Public Management Revolution: Administration Report on the Transformation of Governance*, Brookings Institution, Washington, D. C. 2000.

Yönetişim kavramının içeriği farklı bakış açılarıncı farklı şekilde değerdendirilmektedir. Ancak yazında yönetim, yukarıda belirtilenlerin ışığında, daha çok yönetim masasında özel sektöre/şirketlere en güzel köşeyi ayıran, piyasaya duyarlı ve piyasadā olanaklı olduğunca beslenen bir yönetim anlayışı olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamda Yeni Kamu İşletmeciliği, Yönetimin Yeniden İcadı gibi yaklaşımlarla bir tutulmaktadır.⁶²⁵

Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımıyla (iyi) yönetişimi bir tutan anlayışa göre yönetim, neoliberalizm akımıyla ortaya çıkmıştır. Neoliberalizmle devletin rolü piyasa lehine biçimlendirilmiştir. Keynesyen iktisat politikaları terk edilerek rekabet, fiyat gibi mekanizmalarıyla piyasanın daha etkin çalıştığı, kaynakları daha etkin dağıttığı düşünülerek minimal devlet modeli savunulmaya başlanmıştır. Neoliberalizme göre bizzat hizmet üreten ve sunan, aynı zamanda bunları belli ölçüde piyasadā bağışık olarak yapan devlet, maliyetleri artırmaktadır.⁶²⁶ Bu anlamda yönetim de, bir kurum olarak devletle, piyasayı birlikte düşünen başka bir söyleyişle devleti/kamu sektörünü rol-işlev, hizmet-mal, işlemler vb. açısından piyasalaştırmayı öneren Yeni Kurumsalcı İktisat ve piyasadaki bireysel ile kurumsal rasyonellik anlayışından yola çıkan kamu yönetimini/bürokrasiyi ‘özel’leştirmeye çalışan Kamu Tercihi gibi yaklaşımlar üzerinden varlık kazanmaktadır.⁶²⁷ Devlet, her şekilde özelleşmelidir. Doğrudan kurumlarını özel sektöre devredebileceği gibi içyapı ile işleyişi bakımından da piyasa örgütleri gibi davranarak ve onların sözleşmeci/ihaleci çalışma, parçalı yapılanma, güvencesiz biçimde çalışan istihdam etme, performansa göre ücretlendirme gibi yönetim araçlarını sahiplenerek işletmeleşecek, yani özelleşecektir. İşletmecilik, yönetişimin önemli ayaklarından

⁶²⁵ Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim 2005, s. 133-135.; Güzelsarı, *a.g.k.*, s. 104-110.; Birgül Ayman Güler, *Türkiye’nin Yönetimi: Yapı*, İmge, Ankara 2009, s. 315.

⁶²⁶ Mark Bevir, *Key Concepts in Governance*, Sage, London 2009, s. 4-6, 10-12.

⁶²⁷ Güler, “Yönetişim: Tüm İktidar...”, s. 96-101.; Vasudha Chhotray ve Gerry Stoker, *Governance Theory and Practice*, Palgrave Macmillan, UK 2009, s. 54-57.

biridir. Son birkaç on yılda gündemde olan işletmecî reform hareketleri kabullenilmiştir.⁶²⁸

Bazıları yönetişimi, katılımcılık vurgusuyla tepeden inmeci yönetim anlayışı demode kılan çağın yönetim anlayışı olarak değerlendirmektedir. Bu kesime göre yönetişim, ilgili tüm taraflara danışılarak karar alınan ve bu kararın uygulamasına yine ilgili taraflarca ortaklaşa yön verilen bir yönetim modelidir.⁶²⁹ Burada hizmet üretmekten ziyade karar alma süreci önemlidir ve devlet, ilgili kesimlerle etkileşime geçmeli, onların katılımı için kolaylaştırıcı bir işlev üstlenmelidir.⁶³⁰

Kimileri ise günümüz koşullarında kamu yönetimi kuramını yeniden inşa etmek olarak tanımlamaktadır.⁶³¹ Bu görüşe göre iktisatçıların, siyaset analistlerinin ve örgüt kuramcılarının sultasını mutlak gücünü yitirmeye başlamıştır; devir, daha çok kendi içine dönüp (*indigenous*) kuramı orda bulma devridir. Yönetişim yaklaşımı, kamu yönetimini işbirliği, kurum inşası ve ağ kuramları gibi öğretiler üzerinden var etme çabasıdır. Egemenlik düşüncesinin, ayırımcı ve belirgin yetki alan sınırları savunularının düşüş içinde olduğu bu dönemde yönetişim, yönetimde (*in administration*) yanal ve kurumlararası ilişkileri anlatmaktadır.⁶³²

Çoğunlukla siyaset bilimcilerden ve kamu yönetimecilerden oluşan diğer bir kesim, yeni bir yönetim imkanı olarak yönetişimi değerlendirmekte ve olumlamaktadır. Kurulu olan toplumsal düzenin fanatik savunuculuğunu yapmayıp biraz daha eleştirel bir yerde durmaya çalışan ama asilik de yapmayıp, olanı yumuşatmak isteyen bu kesime göre yönetişim, hiyerarşiden uzak olarak farklılara ve farklılıklara da yer veren, ayrıcalıkların olmadığı, demokratik bir anlayışla iletişime olanak tanıyan bir yönetim düzenidir.

⁶²⁸ Kettl, *a.g.k.*, s. 36.

⁶²⁹ Chhotray ve Stoker, *a.g.k.*, s. 3.

⁶³⁰ Bevir, *a.g.k.*, s. 22-25.

⁶³¹ H. George Frederickson, "The Repositioning of American Public Administration", *PS: Political Science & Politics*, Vol. 32, (December 1999), s. 702.

⁶³² Frederickson ve Smith, *a.g.k.*, s. 222.

Kamu yönetimi disiplininde yönetişimi, günümüzün kamu yönetimi ya da kamu işletmeciliği anlayışı olarak görüp bunların yerine yönetim kavramını kullananların sayısı az değildir. Yönetişimi bu şekilde kullananlara göre yönetim, kamu hizmetlerinin ve mallarının üretimi ile sunumunu anlatan hükümet/devlet aktivitelerini belirleyen, sınırlayan ve olanaklı kılan hukuk rejimi, idari kurallar ve bunların uygulamasıyla ilişkilidir.⁶³³ Bu anlayışa göre yönetim, örgütsel ve mali yapılar, yasalar, sahip olunan kaynaklar, idari kurallar gibi farklı ve birbiriyle de doğudan ilişkili olmayan unsurları içermektedir. Aslına bakılırsa geniş anlamda kamu yönetiminden çok farklı bir içeriğe sahip değildir. Ancak yazında yönetişimi bu şekilde tanımlayanlar, tüm bu unsurları salt bürokrasiye ait olarak görmemektedir. Bu unsurlar siyasetçiler, farklı ilgili kesimler, baskı grupları gibi resmi ve resmi olmayan kesimlerin etkileşimi, pazarlığı sonucunda gerçeklik kazanmaktadır.⁶³⁴

Pek çok uluslararası kuruluş küresel, ulusal ve yerel-bölgesel gibi farklı ölçeklerle ülkelerde özellikle de azgelişmiş ülkelerde çağın yönetim anlayışı olarak yönetişimi ‘iyi’ ön takısıyla yerleştirmeye çalışmaktadır.⁶³⁵ Uluslararası kuruluşlar tarafından yönetim, benimsenmesi gereken bir yönetim ve kalkınma modeli olarak sunulmaktadır. Bunlara göre yönetim, ülkelerin gelişmişlik düzeyine bağlı olarak kalkınma ya da büyüme için bir yönetim reçetesidir.⁶³⁶ İyi yönetimle azgelişmiş ülkelerde, siyasal ve iktisadi güç dağılımının düzenlenmesi, meşruluğunun sağlanması ve verimli, açık, hesap verebilir, denetlenebilir bir kamu hizmeti sistemi kurulmaya çalışılmaktadır.⁶³⁷ Rekabete dayalı olarak piyasalar güçlendirilerek, kamu işletmeleri özelleştirilerek, kamu personeli sayısında azaltıma gidilerek, gelir öncelikli bütçe disiplini kurularak, yetki ve görev dağılımı merkezden yerinden yönetime kaydırılarak ve sivil toplum kuruluşlarına karar alma ile alınan kararları

⁶³³ Laurance Jr. Lynn, Carolyn Heinrich ve Carolyn Hill, *Improving Governance: Administration New Logic for Empirical Research*, Georgetown University Press, Washington, D.C. 2001, s. 10.

⁶³⁴ Frederickson ve Smith, *a.g.k.*, s. 210, 211.

⁶³⁵ Güler, *Türkiye'nin Yönetimi...*, s. 314.

⁶³⁶ Bayramoğlu, *a.g.k.*, s. 129-132.

⁶³⁷ Güler, *Türkiye'nin Yönetimi...*, s. 317.

uygulama sürecinde yer vererek kamu hizmetlerinin daha verimli verileceği savlanmaktadır.⁶³⁸

(İyi) yönetim, çeşitli ilkeler etrafında tanımlanmaktadır. Standartlaşmış bir ilkeler manzumesi ya da ilkeli tek bir tanımın kabulü söz konusu olmasa bile belli ilkeler ön plana çıkmaktadır. Örneğin, görüşleri ve yayımlarıyla etkili bir uluslararası kuruluş olan OECD'ye göre iyi yönetim uzun dönemli iktisadi, toplumsal ve çevresel gelişme için kritik öneme sahip bir siyasadır. OECD tarafından altı ilkeli iyi yönetim sistemi, ülkelerde yerleştirilmek istenmektedir.⁶³⁹ İlkeler şunlardır;

Hesap verebilirlik: devletlerin, açıkça belirlenmiş ve üzerinde anlaşılmış amaçlar doğrultusunda aldıkları kararları ve yaptıkları faaliyetleri açıklamaya istekli olmasıdır.

Şeffaflık: devlet faaliyetlerinin, kararlarının ve karar alma süreçlerinin diğer devlet kurumlarına, sivil topluma, bazı durumlarda yabancı kurumlara ve devletlerin incelemelerine açık olmasıdır.

Verimlilik ve Etkililik: devletlerin, yurttaşlara en uygun maliyetle hizmet sunulmasını içeren kaliteli kamusal çıktıların üretilmesi için çabalaması ve bu çıktıların siyasa yapıcılarının amaçlarına uygun olmasıdır.

Cevap verebilirlik: devletlerin, toplumsal değişikliklere hızla cevap verebilecek kapasiteye ve esnekliğe sahip olması, genel kamu çıkarı doğrultusunda sivil toplumun beklentilerini karşılaması ve kendi rollerini eleştirel olarak değerlendirmeye istekli olmasıdır.

İleri görüşlülük: devletlerin, mevcut veri ve eğilimleri bilerek gelecekteki problemleri tahmin edebilmesi ve gelecekteki maliyetler ile beklenen değişimlere bağlı siyasalar geliştirmesidir.

⁶³⁸ Güler, *Türkiye'nin Yönetimi...*, s. 317.

⁶³⁹ <<http://www.oecd.org/document/32/0,2340,en_2649_33735_18_14560_1_1_1_1,00.html>>, (Erişim Tarihi: 11.08.2006).

Özetle yönetim, neoliberal dönemin verimli olarak nitelendirilebilecek yönetim düşüncesi ve örgütlenme modeli olarak tanımlanabilir. Bir uluslararası kuruluşun açıklamaları dışında toparlanırsa yönetim;

a) devletin, yurttaşların ama öncelikle ulusal ve uluslararası şirketler biçimde somutlaşan piyasa aktörlerinin ihtiyaç ve taleplerine duyarlı olmasını,

b) kamu siyasası ve yönetimi sürecine ulusal ve uluslararası şirketlerin ve özel sektörle dirsek teması içinde bulunan sivil toplum kuruluşlarının (dernek, vakıf ya da sendika) katılımını,

c) kamu siyasası karar ve uygulama sürecinin yine ve hep ilk planda özel sektör aktörlerini düşünerek ilgili kesimlere (paydaşlara) ve yurttaşlara açık olmasını, yani bu sürecin izlenebilir olmasını; izlenebilir olması için de idari dilin basitleştirilmesini, standart kabul edilen uluslararası hukuki düzenlemelerin, anlaşmaların vb. kabul edilmesini, kırtasiyeciliğin, ‘idari yük’lerin azaltılmasını,

ç) bu sürecin ulusal-uluslararası ayrımı yapılmadan her kesime eşit düzeyde uygulanmasını,

d) devletin bütçe yapılanmasında ve kaynak kullanımında piyasa aktörleri gibi düşünmesi ve davranmasını, piyasa araç ve mekanizmalarını kullanmasını, mali esaslı performans yönetiminin benimsenmesini ve bunların yanı sıra sıkı bütçe siyasalarının uygulanması ile mümkün olduğunca harcamaların kısılmasını,

e) kamu kaynaklarının kullanımı ile bunların nasıl raporlandığı konusunda istenildiği zaman ilgili kesimlere hesap verilebilmesini,

f) güvensizlik duygusuyla ve içine kapalı yerel bilgi sahipliğinin önüne geçmek için kamu kurumlarının, ulusal ve özellikle de uluslararası piyasa denetim kuruluşlarınca denetimini,

g) yetkilerin ve hizmet sunumlarının merkezden, taşraya ama daha çok da yerel yönetimlere ve özel sektöre devredilmesini anlatmaktadır.⁶⁴⁰

Yönetişimle, ulusal, uluslararası, bölgesel, yerel her düzeyde karar alma ve bu kararların uygulaması doğrudan piyasacı bir akıl, piyasa aktörleri ve piyasa araçları tarafından belirlenir olmuştur. Bu piyasacı düşünce tarzı, küreselleşmiş ve toplumsallaşmış aynı zamanda kapitalizmin, yüzeysel iktisadi alan-siyasal alan ayrımı, devletin göreceli özerkliği bir ölçüde aşınmış, kapitalist düzenin siyaset-ekonomi-yönetim-hukuk-demokrasi gibi olguların bütünlüğü net bir biçimde ortaya çıkmıştır.⁶⁴¹

E. Reddiyecilikten Uzak Sorgulayıcı Bir Tavırla Verimlilik: Postmodern ve Eleştirel Kamu Yönetimi Okulu

Kamu yönetimi disiplini postmodern ve eleştirel eğilimler, 1990 yıllarda belirginlik kazanmaya başlamıştır. Ancak bu eğilimlerin ortaya çıkış tarihi 1970'lerin sonu 1980'lerin başıdır. Ama o dönemler bu yaklaşım çok ses getirememiştir. 1970'lerin sonunda anaakım kuramsal yaklaşımlara tepki olarak eleştirel bir tavra sahip olan Kamu Yönetimi Kuramı Ağı (*Public Administration Theory Network/PAT-NET*) ortaya çıkmıştır.⁶⁴² Eleştirel bir duruş sergileyen akademisyenler daha sonra da kendilerini Blacksburg Manifestosu'yla da göstermişlerdir.⁶⁴³ Şirket

⁶⁴⁰ World Bank, *Governance and Development*, New York 1992; OECD, *Governance in the 21st Century*, Paris 2001.; UNDP Oslo Governance Centre, *Governance Indicators: Administration Users' Guide*, 2nd Edition, 2007.; Commission of the European Communities, *European Governance: Administration White Paper*, Brussels 2001.; Güler, *Türkiye'nin Yönetimi...*, s. 317.; Fikret Toksöz, *Good Governance: Improving Quality of Life*, TESEV Publications, İstanbul 2008, s. 17-19.;

⁶⁴¹ Güler, *Türkiye'nin Yönetimi...*, s. 318.; Akbulut, *Siyaset ve Yönetim İlişkisi*, s. 208-212.; Güzelsarı, *a.g.k.*

⁶⁴² Peter Bogason, "Postmodern Public Administration", *The Oxford Handbook of Public Management*, Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr., Christopher Pollitt (Ed.), Oxford University Press, Oxford 2007, s. 236. Daha ayrıntılı bilgi için bakınız: <http://patheory.asu.edu>

⁶⁴³ Manifesto, 1982 yılında, Virginia Politeknik Enstitüsü ve Virginia Devlet Üniversitesi'nden Gary L. Wamsley, Charler T. Goodsell, James F. Wolf, John A. Rohr ve Orion F. White tarafından ortaklaşa kaleme alınmıştır. 1983 yılında ASPA'da sunulmuş, 1984 yılında Dialogue'da yayımlanmıştır. Manifesto, Minnowbrook perspektifinin ardıdır ve bu perspektifin kurumsallaşamaması eksikliğini giderme iddiasındadır. Manifesto, işletmeciler ve sıkı özelleştirmeci yaklaşımlara tepki olarak ortaya çıkmıştır. Kamu yönetiminin rolü ve meşruluğu sorununa odaklanmaktadır. Manifesto yazarları ve destekçileri, yönetim ve anayasacılık temelinde, A.B.D.'nin

yönetimlerine öykünenleri ve kamu yönetimini siyasetten ayrı tutmaya çalışanları eleştiren bu kesim, postmodern ve eleştirel kamu yönetimi akademisyenlerinin önderleri, belki de ilk temsilcileri olarak değerlendirilebilir.

Postmodernizmi ya da eleştirel kuramı, kamu yönetimi disiplinine sokmaya çalışanlar, pek çok konuda ortak ya da yakın bir görüşe sahiptirler. Her iki kesimin birleştikleri noktaların öne çıkanlarına aşağıda değinilecektir. Postmodernizmi benimseyen kesim, bilim kuramı, rasyonellik, toplumsal yapı, dil vb. gibi konulara eğilerek yerleşik olan düzeni yermekte, bazen de reddetmektedir. Bu reddiyeciliği doğrultusunda kendilerinden bir kuram önerisinde ya da belli sorunlar etrafında çözüm önerileri getirmemesi beklenmektedir. Ancak çoğu çalışmada postmodernizmin bir akım olarak sahip olduğu ve savunduğu kaotik durum açıklansa da postmodern kamu yöneticileri diye adlandırılabilen kesim, yetersiz ya da yanlış buldukları üzerinden belli öneriler dile getirmektedir. Eleştirel kamu yöneticiler ise yerleşik düzeni farklı açılardan eleştirmelerine ek olarak başından beri yönetsel/bürokratik ve toplumsal değişimi hedeflediğini belirtmekten kaçınmamaktadırlar. Buradan değişim konusu dışında her iki kesimin de hep aynı şeyleri söylediği anlamı çıkarılmamalıdır. Kamu yönetimi disiplininin kapsamı dışında genel itibarıyla eleştirel ve postmodern kuram, belli ortak vurgulara sahip olsa ya da birbirlerini destekleseler de farklı iki birikimdir. Bu kuramların disiplindeki yansımaları, tıpa tıp birbirlerinin kopyası değildir. Ama iki kesim birlikte değerlendirildiğinde ortaklaşılıklarının daha çok olduğu görülmektedir.

Kısaca postmodernizm, Aydınlamacı ideallere, modernizme bir karşı çıkıştır. Postmodernizmde, bilimdeki ve teknolojiye dayalı olarak artan sanayi

kuruluş yıllarına referansla, kamu yönetimini anlamlandırmaya çalışmaktadır. Manifesto, kamu yönetimini, kamu yararına özgülenmiş bir siyasa süreci içerisine yerleştirmektedir. Yurttaşların da bu sürece katılımını öngörmektedir. Manifesto, bu noktada paylaşıma zemin olacak kurumlar (*agency*) tahayyül etmektedir. Kurumlarda, paylaşımı sağlayacak aktörler, kamu yöneticileridir. Karen G. Evans ve Gary L. Wamsley, "Blacksburg Manifesto", *International Encyclopedia of Public Policy and Administration: A-C Vol. 1*, Shafritz, Jay M., Westview Press, 1998, s. 200, 201.; Charles J. Fox ve Hugh T. Miller, *Postmodern Public Administration. Towards Discourse*, Sage, London 1995, s. 40, 124.

üretimi, temsili demokrasi, bürokratik örgüt yapılanmaları gibi unsurlara sahip modernitenin insanları ilerletmeden ya da özgürleştirmesinden çok insanlar üzerinde baskı kurduğu ve onları kısıtladığı ileri sürülmektedir. Bilginin kuruluşunda bilimin ayrıcalıklı konumu kabul edilmemektedir. Doğru bilgi arayışları reddedilmektedir. Pozitivist, görgül ve tümdengelimci bilim anlayışı yerine yorumsamacı yöntem benimsenmektedir. Bütünü çözümlemeye yönelme yerine yerele ve parçalılığa yönelme söz konusudur. Her konuda dışlananlar, ötekileştirilenler dikkate alınmaktadır. Kurulu düzenin aracı olan ve düzeni sağlamlaştıran olarak görülen dil ve söylem üzerinde durularak gerçeğin çözümlemesinin yapılabileceği ve alternatif ya da saklı durumların ortaya çıkarılabileceği düşünülmektedir.⁶⁴⁴

Kamu yönetiminde postmodernizmi benimseyenlere göre, postmodernizm, modernizm mirası üzerinde yükselen ama modernizmin bir parçası olmayan bir akımdır. Postmodernizm, adını koymanın güç olduğu, içinde yaşanan dönemin bilgisini yansıtan bir yaklaşımdır. Modernist düşünceyi reddediş (örneğin, anti-otoriter, anti-hiyerarşik, temelcilik karşıtı tutum) söz konusudur ama bu reddiye üzerinden kuramsal bütün yaratma amacı güdülmemektedir.⁶⁴⁵

Bu yaklaşım ‘temelcilik’ karşıtlığını (*anti-foundationalism*) savunmaktadır.⁶⁴⁶ Yaklaşım mensup olanlar, bilgiye bir yöntem ya da doğruluğunun kanıtlanmasına gerek duyulmayan bir kanaat/inanç/düşünce aracılığıyla ulaşılabilceğini, bu ‘doğru’ bilginin de evrensel olduğunu ve başka bilgilerini temel olan bu bilgilerden türetililebileceğini savunan temelcilik yaklaşımının⁶⁴⁷ gerçekliği açıklayabildiği düşüncesine kuşkuyla bakmaktadır. Onlara göre tüm bilgi biçimleri, anlatılar eşit değerdedir.

⁶⁴⁴ Bogason, *a.g.k.*, s. 238.

⁶⁴⁵ Murat Okçu, “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel, Ankara 2003, s. 119.

⁶⁴⁶ Tom Rockmore ve Beth J. Singer, *Antifoundationalism Old and New*, Temple University Press, Philadelphia 1992’den aktaran David John Farmer, *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*, University of Alabama Press, Tuscaloosa 1995, s. 129.

⁶⁴⁷ <<<http://www.philosophyonline.co.uk/tok/knowledge7.htm>>>

Günümüzde tek doğru, gerçek gibi iddialar geçerliliğini yitirmiştir. Bütünleşmeler-ayrıklaşmaya, bütünsellik-parçalanmışlığa, ölçülebilirlik-ölçülemezliğe, evrensellik-göreceleşmeye, üstanlatılar-farklı anlatılara dönüşmüştür.⁶⁴⁸

Postmodern durum, rasyonelleşme, merkezileşme, uzmanlaşma, bürokratikleşme ve sanayileşme gibi eğilimleri barındıran modernlikten ziyade esas olarak parçalılığı (*fragmentation*) anlatmaktadır. Modernliğin eğilimlerinin aksine desantralizasyon, bireyleşme ve uluslararasılaşma ön plana çıkmaktadır. Kültür, ulusal odağını kaybetmekte; insanlar ulusal sınırların ve örgütlerin ötesinden örgütlenmekte ve çoğu kaosu eşliğinde olduğunu düşünmektedir. Dünya çapında matriks örgütlenmeler ile taşeronlaşmacı/ihaleci örgütlenmeler ve müşteri odaklı kamu kurumları bu dönemin örgütlenme anlayışının en güzel örnekleridir.⁶⁴⁹

Postmodern ve eleştirel kamu yönetimi yaklaşımları, pozitivist bilim anlayışına ve yönteme karşı çıkmaktadır. Doğru bilginin var olduğu ve bu bilgiye gözlemlerle ya da deney yaparak ulaşılabileceğini; bilginin doğruluğunun akla da uygun olduğunu; doğru bilginin evrensel ve kesin olduğunu; bu doğru bilgilerin anlamlı birlikteliğinden net bir şekilde gerçeğe ulaşılabileceğini iddia eden pozitivist eleştirmektedir.⁶⁵⁰ Postmodernist düşünce tüm bu önermeleri değillemeye çalışmaktadır. Eleştirel kesim ise eleştirilerinin sonucunda daha gelişkin bir bilim anlayışına ulaşarak toplumda ve kamu yönetiminde değişim yaratmak istemektedir.

Postmodern ve eleştirel kamu yönetimi, disiplinin başlangıcından günümüze modernist önermeleri benimseyenleri ve kamu yönetimine taşıyanları sorgulamaktadır. Modernist önermeler doğrultusunda olgu ve değerlerin

⁶⁴⁸ Fox ve Miller, *a.g.k.*

⁶⁴⁹ Bogason, *a.g.k.*, s. 236.

⁶⁵⁰ Doğan Özlem, “Evrenselcilik Mitosu ve Sosyal Bilimler”, *Sempozyum Bildirileri-Sosyal Bilimleri Yeniden Düşünmek*, Kaya Şahin (Yay. Haz.), Metis, İstanbul 1998, s. 56, 57’den aktaran Hasan Engin Şener, “Kamu Yönetiminde Postmodernizm”, *Kamu Yönetimi Disiplininde Yöntem ve Sorunlar*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Ed.), Nobel, Ankara 2007, s. 32.

birbirlerinden ayrı olduğu bu anlamda kamu yönetiminin olgularla ilgilendiğini, değerlerden arınmış bir yönetim sisteminin oluşturulması gerektiği; kamu yönetimin nötr ve nesnel olduğu; siyaset-yönetim gibi ikiliklerin kaçınılmazlığı; her zaman ve her yerde geçerli evrensel, doğru, kesin, somut yönetim tekniklerinin bulunabileceği savunularını yanlış bulmaktadır. İki yaklaşıma göre olgu-değer, iktisadi alan-siyasal alan gibi ayrımların gerçekliği anlamada engel olduğunu düşünmektedirler. Onlara göre ayrıca bu ikili düşünme yapısı, kuramla pratik arasındaki bağın kopmasına neden olmaktadır.⁶⁵¹

Bu yaklaşımlara göre kamu yönetimi disiplinde, kimlik bunalımı söz konusudur. Çünkü iktisat, tarih, sosyoloji gibi alanlarda olduğu gibi kendi varoluşuna yönelik bir sorgulama söz konusu değildir.⁶⁵² Disiplinde, felsefi, yöntemsel düşünme ve buna bağlı olarak araştırma yapma alışkanlığı yoktur.⁶⁵³

Bu yaklaşımlar, iktisadiliği ön plana çıkaran, yönetsel/idari reformu merkezine alan anaakım kamu yönetimi anlayışını yetersiz bulmaktadır.⁶⁵⁴ Örgüt içine sıkışmış, yalnızca idareyi kendine inceleme nesnesi kabul eden anlayışa bir karşı çıkmaktadırlar. Bunlara göre kamu yönetimi alanı, teknik ve araçsal bir alan olarak kabul edilmektedir.⁶⁵⁵ Yönetim, demokrasi kavramıyla genellikle birlikte düşünülmez; siyaset-yönetim ikiliği yeteri kadar sorgulanmaz ve bu ayrım düşünmeye ket vurur. Bu genel durum, mekanikliği beraberinde getirir; amacı göz ardı eden betimleyici düşünmeyi hakim kılar. Mevcut bilgi birikimi, kurulu düzenin ihtiyaç duyduğu kısa dönemli idari uygulamalara yöneliktir. Bu birikim, tarihdışıdır;

⁶⁵¹ Micheal M. Harmon, *Public Administration's Final Exam: A Pragmatist Restructuring of the Profession and the Discipline*, University of Alabama Press, 2006, s. 7.; Denhardt, *Theories of Public Organization*, s. 176.

⁶⁵² O. C. McSwite, "Jacques Lacan and The Theory of the Human Subject", *American Behavioral Scientist*, Vol. 41, No. 1, (1997), s. 43.

⁶⁵³ David John Farmer, *To Kill the King: Post-Traditional Governance and Bureaucracy*, M.E. Sharpe, New York 2005, s. 10, 11.

⁶⁵⁴ Okçu, "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", s. 103.

⁶⁵⁵ Robert B. Denhardt, ve Jay D. White, "Beyond Explanation: A Methodological Note", *Administration and Society*, Vol. 14 No. 2, (1982), s. 163, 164.

sorgulayıcı değil araçsal bir nitelik gösterir. Kamu yönetiminin yüzü, araçsal özlü uygulamaya dönüktür, soyut düşünceye ihtiyaç duymaz.⁶⁵⁶ Eleştirel kuram savunucuları, bu durumun daha iyi bir gelecek ve değişim için uygun entelektüel ortam yaratılması olanağını baltaladığını düşünmektedir.⁶⁵⁷

Eleştirel kuramı benimseyenler, kamu yönetimini örgüt bağlamında değil de daha geniş olan toplumsal yapı bağlamında ele almak gerektiğini vurgulamaktadırlar. Amaç, toplumsal koşulların farkında bir kamu yönetimi çalışma alanı oluşturmaktır. Eşitsizlik, adaletsizlik, iktidarın aşırı merkezileşmesi, savaş ve şiddetin gereksizliği, zararları, çevrenin tahribatı gibi toplumsal konular etrafında toplumsal değişime yönelik düşünme ve pratikler geliştirme istenmektedir.⁶⁵⁸

İki kesim, ‘nesneleştirici’, insan öznelliğini yok sayan, bireyi unutan pozitivizmi eleştirmektedir. Birey olarak ‘özne’yi yaşamın nüvesi olarak değerlendirmekte, ‘nesnellik’ iddiasını, olgu-değer ayrımını reddederek dönüşlülüğü savunmaktadır. Nesnellikten ziyade normatiflik ön plana çıkarılmaktadır.⁶⁵⁹ Özellikle eleştirel kuram savunucuları, kuramla pratik arasındaki kopukluğu pratiğe ağırlık vererek, pratikten güç alıp kuramı oluşturmaya çalışmaktadır. Postmodern ve eleştirel yaklaşım temsilcileri, teklikten ziyade farklılıkları vurgulamaktadır. Başkalarını/toplumu düşünmeyi birincil erdem olarak kabul etmektedir. Bireyleri/yurttaşları bilgilendirmeyi/aydınlatmayı ve özgürleştirmeyi kendilerine görev biçmektedirler. Yorumlamayı ve anlamlandırmayı çözümleme araçları olarak önermektedir.⁶⁶⁰

Postmodern ve eleştirel öğretilerden yola çıkan kamu yönetimciler nötr, nesnel bir kamu yönetiminin olanaklı olmadığını belirtmektedirler. Disiplinin

⁶⁵⁶ Denhardt ve Denhardt, “*Public Administration and ...*”, s. 116, 117.

⁶⁵⁷ Box, “*An Examination of the...*”, s. 63.

⁶⁵⁸ Box, *Critical Social Theory...*, s. 3, 11.

⁶⁵⁹ a.k., s. 15.

⁶⁶⁰ Ozan Zengin, “Kamu Yönetimi Disiplininde Eleştirel Kuram: Box ve Denhardt Üzerine Bir İnceleme”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 41 S. 3, (2008), s. 36.

kuruluşundan beri kamu yönetimine bu anlamda verilen nesnel payesinin gerçekçi olmadığını iddia etmektedirler. Bunlara göre kamu yönetiminde her zaman belli bakış açıları, değerler etkili olmuştur. Bu da doğaldır ama böyle değilmiş gibi anlatılması doğru değildir. Anaakım kamu yönetimi, benimsenen belli değerler etrafında kamu yönetiminin rolünü belirlemektedir. Siyasetle ayrıksı bir ilişkinin tercih edilmesi, yönetsel işleyişin değerlendirilmesinde verimliliğin birincil ölçüt kabul edilmesi, kamu kurumlarının kapalı kurumlar olarak düşünülmesi, sert hiyerarşik yapıların önerilmesi bu değerler sisteminin örnekleri olarak verilebilir.⁶⁶¹

Her iki kesim, değerlerden bağışık bireysel-toplumsal bir durumun varolamayacağını düşünmektedirler. Değerler önemlidir, bu anlamda öznellik kabul edilmeli ve öznelliğe sahip çıkılmalıdır.

Postmodern ve eleştirel kamu yönetimciler, demokrasi kavramını ön plana çıkartmaktadırlar. Onlara göre toplumun sorunları, geniş katılımlı platformlarda tartışılmalıdır. Tartışmalar, konuşmalar da karşılıklılık anlayışı çerçevesinde yapılmalıdır. Kamu yönetimine ilişkin sorunları tespit eden ve çözüm getirenler, yalnızca uzmanlar olmamalıdır.

Özellikle postmodern kesim tarafından günümüz temsili demokrasisinin çıkmazlarına çözüm olarak söylem kuramı, öne sürülmüştür. Söylem kuramı, kamu siyasalarının nasıl belirlenmesi gerektiğiyle ilgilenmektedir.⁶⁶² Manipülasyonun engellenebildiği, gerçeğin tam olarak tartışılabildiği, özün önem kazandığı, bozulmamış bir tartışma ortamının oluşturulması istenmektedir. ‘Enerji alanları’ bürokraside, idarede aranmamalı kamusal alanda aranmalıdır. Siyasa belirlenimi, rasyonel bir çözümleme olmaktan çok ‘anlamın elde edilmesi’ süreci olarak görülmektedir.⁶⁶³ Kamusal enerji alanlarında zıt ve çelişkili fikirler, kavramlar çarpıştırılmalıdır. Bunun sonucunda ortaya büyük bir gücün çıkacağı

⁶⁶¹ Denhardt ve Denhardt, *The New Public Service*, s. 25.

⁶⁶² Okçu, *a.g.k.*, s. 109.

⁶⁶³ Fox ve Miller, *a.g.k.*, s. 106, 107.

varsayılmaktadır.⁶⁶⁴ -Habermas’a referansla- özgür konuşma hakkı ve fırsat eşitliği temelinde dürüst olunarak, amaç netleştirilerek, ilgili olunarak ve özsel katkı yapma gayesiyle hareket edilerek kamusal alanda anlamın sağlıklı şekilde edinileceği umulmaktadır.

Bazı postmodern kamu yönetimciler, ortak tek bir faydanın, doğrunun olmadığı bir katılım ortamını savunmaktadırlar (buna, radikal çoğunluk demektirler). Bu, tek bir doğru ya da değer kabulü olmadan, her türlü söyleme açık ve değer veren bir yapılanmadır. Bu noktada, söylemsel olarak toplumsal ve yönetsel gerçekliğin yeniden oluşturulabileceği düşünülmektedir. Bu yaklaşıma göre bozulmamış bir söylem yaratılmalıdır.⁶⁶⁵ Çünkü yerleşik batı demokrasilerinde söylem bozulmakta, gerçeklik ile gerçek olmayan arasında ayırım bulanıklaşmakta, aşırı-gerçeklik üzerinden gerçeklik algılanmakta, imaj, özün önüne geçmekte, retorik ve semboller ön plana çıkmaktadır.⁶⁶⁶

Bu iki yaklaşım, ‘dil’ konusuna ayrı bir önem vermektedir. Onlara göre dil bir yandan yerleşik düzenin bir yansımasıdır, bir aracıdır; bu anlamda sorgulanması gerektir. Diğer yanyla da dönüştürülerek bazı şeyleri düzeltmede kullanılabilecek bir unsurdur. Postmodern kamu yönetimi, öznellik savunusuna ek olarak göreceliliği (*relativity*), kamu yönetimi alanına sokmak istemektedirler. Göreceliliğe, dil üzerinden varabileceklerini düşünmektedirler. Onlara göre sözcüklerin anlamlarının kullanıldıkları bağlamdan çıkarılıp başka bir bağlama oturtulmasıyla göreceli bir dil yaratılabilir.⁶⁶⁷ Örneğin, kamu yönetiminden hareketle profesyonellik olgusu, genellikle teknik yeterlik, beceriklilik, eğitim düzeyi gibi nesnel kabul edilen sosyolojik öğelerle tanımlanmaktadır. Postmodern kamu yönetimciler, bu tarz tanımları yetersiz bulmaktadır. Onlara göre bu tür tanımlar tek yönlüdürler.

⁶⁶⁴ Şener, *a.g.k.*, s. 44.

⁶⁶⁵ Fox ve Miller, *a.g.k.*, s. 91.

⁶⁶⁶ Şener, *a.g.k.*, s. 43.

⁶⁶⁷ Charles J. Fox, “What Do We Mean When We Say Professionalism?: A Language Usage Analysis for Public Administration”, *American Review of Public Administration*, Vol. 22 No. 1, (1992)’den aktaran Okçu, “*Postmodernizm ve Kamu Yönetimi*”, s. 106.

Profesyonel-amatör gibi karşıtları aynı anda içeren sözcük çiftleri kullanılarak tanımlamalar yapılmalıdır.⁶⁶⁸

Her iki yaklaşımın savunucuları, ‘dil’i daha geniş bir bağlamda da ilgileri dahilinde tutmaktadırlar. Onlara göre aslında kamu yönetimi de bir tür dildir. Bu dil, dönemsel olarak baskın olan, tabiri caizse paradigma haline gelen yaklaşımlardır. Yeri gelmiş Taylor’un bilimsel ‘yönetim’i olmuş, yeri gelmiş girişimci devlet olmuştur.

İki yaklaşıma göre bu şekilde paradigmatic bir dil, sistematik bir bilgi düzenidir. Belli bir yönelime sahip bilgiler toplamıdır. Başka türlü düşünmeyi ve çıkarım yapmayı engelleyen bu tür bilgi düzenleri bozulmalıdır. Buna yönelik olarak ve kamu yönetimini değiştirebilmek için baskın olan ve kullanılagelen dil yeniden kurgulanmalıdır. Kamu yönetiminde var olan dil, bilgi nesnesini kendisinin dışında gören bir anlayışa yaslanmaktadır. Bu anlayışın kırılması önemlidir. Bilim insanı, sahip olduğu düşünce sistemi, dil aracılığıyla bilgi toplamakta ve bilgileri anlamlandırmaktadır. Bu anlamda pozitivist araştırma tekniklerinden ziyade yorumlama dayalı özneyi/bilim insanını dışarıda bırakmayan, dönüşlü araştırma yöntemi tercih edilmelidir.⁶⁶⁹

Toplumsal yapının ve yönetsel alanın, birçok karşıtlığı barındırdığını ve bu durumun adaletsizlikleri, haksız uygulamaları beraberinde getirdiğini düşünen eleştirel kamu yönetimi yaklaşımı, bu karşıtlıkların aynı zamanda değişime gebe olduğunu da ileri sürmektedir. Onlara göre toplumsal ve yönetsel değişim için karşıtlıklar önemlidir. Karşıtlıkları aşp değişime ulaşmada da dilsel çözümlemelerden faydalanılabilir. Dili ve iletişimi kafesleyen yapılar üzerine düşünülerek ve tartışılarak yeni bir ilişki düzeni oluşturulabilir.

Postmodern ve eleştirel yaklaşım, dili, işlevsel olarak gören modernizme-pozitivizme karşı yorumsamacılığı savunmaktadırlar. Toplumsal süreçler, dilin

⁶⁶⁸ Okçu, “*Postmodernizm ve Kamu Yönetimi*”, s. 106.

⁶⁶⁹ Farmer, “*The Language of...*”, s. 33.

araçlarıdır. Her türlü ifade ve söyleyiş, durumsal yorumlara açık olmalıdır. Habermas'ın 'ideal konuşma durumu'nun önemsenmesi gerektiğini düşünmektedirler. Farklılıkların paylaşılması sağlanmalı, ortak bir dil bulunmaya çalışılmalıdır.⁶⁷⁰

Değişimi hedefleyen eleştirel kamu yönetimi yaklaşımı, değişim için katılıma, diyaloga dayalı çözümlerin bulunmasını önermektedir. Bu yaklaşıma göre değişim için araç, yönetişim ve söylem (düzeni)dir. Birlikte hareket etmek için de bilgi sahipliği ve kendisinin, çıkarlarının farkındalığı hususunda var olan eşitsiz durumu belli bir dengeye getirmek lazımdır. Bu noktada devreye kamu yöneticileri/çalışanları ve akademisyenler girecektir. Kamu yöneticileri hiyerarşiye, katı kurallara dayalı, kendisine has uzmanlık jargonuna sahip bürokratik yapılanmadan sıyrılarak toplum ve yurttaşlar için düşünmeye, hareket etmeye başlamalıdır.⁶⁷¹ Kamu yöneticileri edindikleri birikimleri yurttaşla paylaşmalıdır; yurttaşı bilgilendirmelidir, yetkilendirmelidir ve en önemlisi yurttaşın ihtiyaçlarına, beklentilerine kulak vermelidir. Kamu yöneticilerinin yardımları ve cesaretlendirmeleri sonucunda yurttaşlar yönetime daha doğrusu siyasa sürecine katılabilecek hale gelmelidir.

Eleştirel kamu yöneticileri siyasa oluşumuna ve uygulanmasına dikkat çekmektedirler. Bu süreçte bürokraside ve genel olarak kamu yönetiminde daha fazla kişisel sorumluluk ve özerklik için çaba gösterilmesi gerektiğini vurgulamaktadırlar. Düşünmeyi engelleyen kısıtlamalarla mücadele edilmelidir. Kamuda çalışanlar açısından bireysel kendini gerçekleştirme ile toplumsal kendini gerçekleştirme arasında bağlantı kurulmalıdır.⁶⁷² Bu yaklaşıma göre kamu yönetimi, siyasa üretmekten ziyade teknik yönetsel işleyiş sorunlarıyla ilişkilendirilmektedir. Kamu

⁶⁷⁰ Garry Marshall ve Orion White, "The Blackburg Manifesto and the Postmodern Debate: Public Administration in a Time Without a Name", *American Review of Public Administration*, Vol. 20, No. 2, (1990)'dan aktaran Okçu, *a.g.k.*, s. 105.

⁶⁷¹ Richard C. Box, *Critical Social Theory in Public Administration*, M. E. Sharpa, Inc., New York 2005, s. 109.

⁶⁷² Denhardt, *Theories of Public Organization*, s. 171-173.

örgütlerinin işleyişine ilişkin verimlilik kaygısının aşırılığa vardırılarak ve karşılaşılan sorunların kaynağının birtakım değerleri bulamamak ya da varolan birtakım değerlere ulaşamamaktan kaynaklandığı fark edilememektedir. Adalet, eşitlik, demokratiklik, insana yönelme gibi değerler etrafında siyasalar üretme yoluna gidilerek kamu yönetimi disiplini bir anlamda kendini bulacak, bir yandan da kendisini aşabilecektir.⁶⁷³

Bu yaklaşıma göre değişim, aynı zamanda demokratik bir yönetim sistemini düşlemelidir. Yönetim sistemi, salt siyasilerin, güçlü baskı gruplarının ve bürokratların/kamu yöneticilerin görüşleriyle, çıkarlarıyla belirlenmemelidir. Bu güçlerin dışında var olan toplumsal kesimler, yurttaşlar bu sisteme demokratik bir yönetişim düzeniyle sokulmalıdır. Dışarıda kalan bu kesimlere çıkarlarının farkında olmaları konusunda yardım edilerek, onlar bilgilendirilerek tüm yurttaşlar söz söyleme yeteneğine sahip aktif bireyler haline dönüştürülmelidirler. Yine Habermas'a referansla öznelerarası iletişim savunulmaktadır. Öznelerarası iletişimle daha özgürlükçü bir söylem oluşacaktır. Yurttaş katılımının arttırılmasıyla ortak fayda çoğalacaktır.⁶⁷⁴ Yönetişim düzeniyle her ne kadar alternatif olan, farklı olan ortaya çıkarılmaya çalışılsa da uzlaşya varılmak istenmektedir.

Postmodern ve eleştirel kamu yönetimine göre, toplum ve toplumun/kamunun çıkarı üzerinde düşünmemiz gerekmektedir. Devlet-toplum, devlet-kamu yönetimi ilişkisi üzerinden toplumsal yaşam yeniden çözümlenmelidir. Kamu yararı düşüncesi kenara itilmeden bunun etrafında toplum anlaşılmaya çalışılmalıdır.⁶⁷⁵

Her iki kesimin üzerinde durduğu diğer bir konu adalettir. Varolan toplumsal ve yönetsel düzenin adaletli olmadığını düşünmektedirler. Onlara göre demokratik ve/veya bürokratik düzenin sahip olduğu adalet, herkesi kapsamamaktadır. Bu düzende hep temsil edilemeyen ve sesini duyuramayanlar söz konusudur. Dışarıda

⁶⁷³ Denhardt ve Denhardt, "*Public Administration and ...*", s. 113.

⁶⁷⁴ Box, *Critical Social Theory...*, s. 6.

⁶⁷⁵ Farmer, *To Kill the King...*, s. 43, 112.

kalanları, farklı olanları dikkate alan, onlara da söz veren bir demokrasi ve kamu yönetimi düzeni kurulmalıdır.⁶⁷⁶

Her iki yaklaşım, pratiğe vurgu yapmaktadır. Bu yaklaşımlara göre pratiği dikkate alan, ilgisini pratiğe ve pratikle beraber kamu yönetimiyle ilişki içinde bulunanlara kaydırmak gereklidir.⁶⁷⁷ Kamu görevlileri/yöneticileri, verilen hizmetler açısından hizmet alıcılarıyla/yurttaşlarla etkileşime girmelidir. Etkileşime olanak tanıyan, biçimsel kalıplara sokulmamış esnek durumlar yaratılmalıdır. Postmodernist yaklaşıma göre ise kuramsal olmaya çalışmaktan vazgeçilmelidir.⁶⁷⁸

Postmodern ve eleştirel durumda, yeni bir bilinç yaratılmaya çalışılır. Postmodernizme göre modernizme ait rasyonel düşünce bir tarafa bırakılmalıdır. Kişilerin etkileşimiyle ve işbirliğiyle kurulan yeni bir bilince sahip olunmalıdır.⁶⁷⁹ Kamu yönetiminde postmodernizmi savunanlar yönetim düzleminde de bu bilinci yansıtan yapı, örgüt tiplerinin olması gerektiğini düşünmektedir.⁶⁸⁰ Bu yaklaşımlara göre kamu yönetimi, kendi çıkarını düşünen, tatmin yönelimli ekonomik insan ve iktidar yönelimli insan kavrayışından ve kabulünden vazgeçmelidir. Postmodern ve eleştirel yaklaşım yöntembilimsel olarak yeni bir akademik tarz ve değerler sistemi oluşturmaya çalışmaktadır. Bu noktadan hareketle bu iki yaklaşım taraftarları, toplumsal yapıyı ve toplumsal yapının içerdiği rasyonelliği yargılamaktadır. Mevcut toplumsal yapıda (iktisadi) verimlilik ve bürokratik-teknik rasyonellikle ile fayda-maliyet rasyonelliği egemendir. Bunlar diğer toplumsal değerleri baskılamaktadır. Bunun sonucunda da bireyler, toplum ve fiziksel çevre zarar görmektedir.⁶⁸¹

⁶⁷⁶ Murat Okçu, *Public Administration and Ethics: Perennial Questions*, ODTÜ, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, 2002. (Yayımlanmamış Doktora Tezi).

⁶⁷⁷ Farmer, *To Kill the King...*, s. xiv.

⁶⁷⁸ Frederickson ve Smith, *a.g.k.*, s. 129-133.

⁶⁷⁹ Farmer, *"The Language of..."*, s. 168.

⁶⁸⁰ Cynthia J. McSwain ve Orion F. White, "A Transformational Theory of Organizations", *American Review of Public Administration*, Vol. 20, No. 2, (1993)'ten aktaran Okçu, *a.g.k.*, s. 106-107.

⁶⁸¹ Box, *Critical Social Theory...*, s. 11.

Bu yaklaşımlara göre disiplinde, araçsal rasyonellik etrafında kamu örgütlerinde sadece katı bir kurumsal verimlilik amacına odaklanılmaktadır.⁶⁸² Verimlilik uğruna, toplumsallık kurban edilmektedir. Yeni Kamu İşletmeciliği gibi yaklaşımlarca da kamusal eylemler-pratikler, verimlilik ekseninde değerlendirilir olmuştur.⁶⁸³

Disiplinin başından beri işletme (*management*) zemininde bilgi üretilmeye çalışılmıştır. İşletme alanı da hep teknik bir alan olarak görülmüştür. Tekniklerin yönelimi ise verimliliğe doğrudur. Bilimsellik-nesnellik vurgusuyla birlikte verimlilik, teknik rasyonelliğin en çarpıcı görüntüsü olmuştur. Bu rasyonellik çerçevesinde verimlilik, kontrol etme ile öngörülebilir ve ölçülebilir sonuçlara ulaşma gibi anlamları yüklenmiştir.⁶⁸⁴

İki yaklaşıma göre kamu örgütleri, ister istemez verimliliği aramak durumundadır, ancak kamu yönetimini var edenin kamu yararını gözetme ve yurttaşların ihtiyaçları doğrultusunda hizmet sunma olduğu unutulmamalıdır.⁶⁸⁵ Verimlilik ile kamu yararı arasında denge kurulmalıdır. Özel sektöre ait değerlerin baskın olduğu zamanlarda verimlilik hep ön planda olmuştur. İşletmeciliğin yükseliş gösterdiği günümüzde de durum böyledir. Ancak, kamu yönetiminin niteliği göz önünde bulundurularak verimlilik dizginlenmeye çalışılmalıdır.⁶⁸⁶

Bu yaklaşımlar davranışsal bakış açısıyla bürokrasiyi irdelediklerinde, bürokratların ilgi alanlarını kamuya-topluma kaydırması gerektiğini savunmaktadırlar. Onlara göre bürokratları, teknik ilgilere hapseden koşullar sorgulanmalıdır.⁶⁸⁷ Katı kurallarla örülmüş, insani öğeleri dışlayan bürokrasi olgusu

⁶⁸² Guy B. Adams, “Enthralled with Modernity: The Historical Context of Knowledge and Theory Development in Public Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 52 No. 4, (1992), s. 364.

⁶⁸³ Box, *Critical Social Theory...*, s. 21.

⁶⁸⁴ Denhardt, “*Toward a Critical Theory...*”, s. 633.

⁶⁸⁵ Denhardt, *Theories of Public Organization*, s. 12, 16.

⁶⁸⁶ Robert B. Denhardt ve Edward T. Jennings, “Image and Integrity in the Public Service”, *Public Administration Review*, Vol. 49 No. 1, (1989), s. 77.

⁶⁸⁷ Denhardt, “*Toward a Critical Theory...*”, s. 632.

yerini kendini uygulamadaki sorunlardan yeniden kuran ve insani öze sahip bürokrasi olgusuna bırakmalıdır. Kamu yönetiminin bu rasyonelliği, düzenlemeyi ve kontrolü içermekte, çevresini anlamayı dışlamaktadır. Bürokratlar, kamu yönetimini kamu yararına yönelik bir yapılanma olarak görmedikçe akademisyenler, kuram ve pratik arasındaki bağı sağlayacak bilgiyi üretmedikçe modası geçmiş amaçları gerçekleştirmek için teknikler bulmaya çalıştıkça, bireyler kamusal faaliyet konusunda bilgilendirilmediği ve cesaretlendirilmediği sürece kamu yönetiminin içinde bulunduğu meşruiyet krizi de aşılamayacaktır.⁶⁸⁸

İki yaklaşıma göre rasyonellik, profesyonellik, hiyerarşi, verimlilik gibi modern temaların aynı/tek amaç etrafında ele alınmasından ziyade farklı perspektifler dışarıda bırakılmayacak şekilde otoritenin kuruluşu üzerinde durulmalıdır. Bunu yaparken de pratiğe eğilinerek bunun yakalanması gerekmektedir. Belli amaçlara yöneltilerek kısıtlanan ve araçsal hale getirilen rasyonellik özgür düşünmeyle, hayal etmekle aşılmalıdır.⁶⁸⁹

Postmodern kamu yönetimi, modern ya da rasyonel diye anılan kamu örgüt modellerini ve aktör değerlendirmelerini eleştirmektedir. Bu yaklaşımca modernist kamu yönetimi kuramı, dört çözümleme unsuru üzerinden yapıbozumuna uğratılmaya çalışmaktadır. Bunlar, imgelem (*imaginization*), yapıbozum (*deconstruction*), yurtsuzlaştırma (*detrterritorialization*) ve başkalıktır (*alterity*).⁶⁹⁰ Postmodern çözümlemede, modern durumdaki rasyonalizasyonun karşılığı imgelemdir. Bu yaklaşıma göre modernlikte, olasılıklar, yapılabilir olan (*doable*) çerçevesinde düşünülür. Oysa postmodernizmde olasılıkları düşünme, yapılabilir olanla kısıtlanmaz; daha geniş düzlemde düşünölmeye çalışılır. İmgelem, algılama ile anlık (*intellect*) arasında bir yerde durmaktadır ve izlenimlerimizi düşünceye çevirmek için kullanılır. İkinci çözümleme unsuru olan yapıbozum, olgunun anlaşılmasına yönelik bir yaklaşıma ilişkindir. Analitik ya da eleştirel bir yöntemle

⁶⁸⁸ Denhardt ve Denhardt, “*Public Administration and ...*”, s. 107.

⁶⁸⁹ Farmer, “*The Language of...*”, s. 159.

⁶⁹⁰ a.k.

sınırlı değildir. Önemsenen ve benimsenen metinleri, görünüşleri ve içerikleri açısından parçalamayı içermektedir. Yurtsuzlaştırma ise temsilin modern anlamlarını olumsuzlamadır. Bu açıdan postmodernizm, mantıksal metafizik ‘oluş’un (*presence*) sonudur. Burada, araştırma eylemlerinin toplumsal inşacılık anlamı önemli hale gelmektedir. Gerçeklik, insan etkileşimi sonucunda anlamlandırılmaktadır. Son unsur olan başkalık, bürokratik-verimli kamu yönetimi algılamasına karşıt olan ahlaki bir duruşu anlatmaktadır. Yerleşik anlayış yerine otoritenin dizginlendiği, hizmet odaklı bir anti-yönetim anlayışı öne sürülmektedir. Bunun yanında farklı anlamlandırmalara açık olunmalıdır.⁶⁹¹

Derrida’nın yapıbozum anlayışı kamu yönetimine uyarlanmaya çalışılmaktadır. Modern diye değerlendirilen yerleşik kamu yönetiminin kesin ve evrensel kabul edilen öncülleri sorgulanmaktadır.⁶⁹² Alanın önemli akademisyenlerinden Farmer, ‘nesnellik’ ve ‘verimlilik’ (*efficiency*) kavramlarını birer büyük anlatı olarak görüp sorgulayarak bürokratik rasyonelliği yapıbozumuna uğratmaya çalışmaktadır.⁶⁹³

Nesnellik konusunda yapıbozumuna uğratılacak örnek bir metin olarak Herbert A. Simon’un Yönetimsel Davranış (*Administrative Behaviour*) kitabı seçilmiştir. Bu kitabın kim tarafından yazıldığı ve kimin kitabın içeriğini belirlediği sorusu üzerinden metin sorgulanmaya başlanmıştır.⁶⁹⁴ Marx’ın da dahil edildiği bir eleştirel kuram perspektifinden hareketle bu kitap salt bir kitap olarak değerlendirilmemektedir. Farmer’a göre bu kitap, iktisadi ve toplumsal yapının eşitsiz yapısı, hakim sınıfın sahip olduğu görüşler, basımevinin ve yazarın kitabın tutulmasına ve çok satmasına ilişkin kaygıları dikkate alınarak değerlendirilmelidir. Kitabın maddi-manevi destek görme ihtiyacı ve ticarileşme/şeyleşme süreci gözden kaçırılmamalıdır.

⁶⁹¹ Bogason, *a.g.k.*, s. 241.

⁶⁹² Şener, *a.g.k.*, s. 42.

⁶⁹³ Farmer, “*The Language of...*”, s. 186-201.

⁶⁹⁴ *a.k.*, s. 188-191.

Bu kitap, kendine referans kabul ettikleri ve cevap verdikleriyle kendinden sonra, kendisine ilişkin yazılan kitaplarla birlikte düşünölmelidir. Ayrıca kitabın, farklı zamanlarda başkalarının ve yazarın kendisince farklı şekilde yorumlanacağı akıldan çıkarılmamalıdır. Örneğın, Simon bu kitapta bilimci ve teknolojist bir amaçla örgütlerde karar verme süreçlerinde nesnel rasyonelliğı modernist kalıplarla çözümlemektedir.

Farmer, ayrıca bir kitabın değeriendirilmesinde dikkat edilmesi gereken diğeri hususun okuyucunun kitaba verdiği anlam olduğunu belirtmektedir. Farmer’a göre her okuyucu kitabı farklı şekilde anlamlandıracaktır; başka bir ifadeyle kitap, her okuyucuya göre farklı anlama sahip olacaktır.

Verimlilik kavramının yapıbozumuna uğratılması çabasına değinilirse verimliliğı, kamu yönetimi pratiğinin kendinden menkul amacı olarak tanımlayan Farmer’a göre verimlilik, toplumsal olarak inşa edilen, modernist dünyanın göireli kültürel yapısını yansıtan ve ahlaki yönü bulunan bir kavramdır.⁶⁹⁵ Saussure ve dil felsefecilerine atıfla sözcüklerin gösteren-gösterilen ilişkisinde belirlenmesi durumu Farmer tarafından verimlilik kavramına uyarlanmıştır. Bunun sonucunda da bu kavramın, modernizme ait bir kavram olduğu; bu anlamda da nesnel olmadığı ileri sürölmektedir. Farmer’a göre ayrıca verimlilik kavramı, her zaman ve her toplumda görölen bir kavram değildir.

Farmer, verimlilik kavramının Aydınlanma felsefesinin ideallerinden temellendiğini söylemektedir. Farmer’a göre bu kavram, girdi-çıkıtı ilişkisi üzerinden faydanın ençoklaştırılmasına dayalı rasyonellik düşüncesiyle insanlığın sürekli olarak ilerleyeceğini varsayan anlayışı anlatan en güzel kavramlardan biridir. Bu anlayışa sahip olunup-olunmaması bakımından da verimlilik kavramı, toplumsal yapının farklı unsurlarında bir denetim aracı olarak da karşımıza çıkmaktadır. Bunlara ek olarak Farmer, bu kavramın, modern toplumsal düzende yüce bir kavram olarak

⁶⁹⁵ Farmer, “*The Language of...*”, s. 192-199.

değerlendirilip normatif bir tavırla kültürel bir fenomen haline getirildiğini de düşünmektedir.⁶⁹⁶

Farmer, verimlilik kavramının bir de ahlaki boyutu olduğunu ileri sürmektedir. Farmer’a göre bu kavram, belli bir amaç doğrultusunda istenen davranışları destekleyici bir nitelik göstererek normatif bir karaktere sahiptir. Ancak bu normatiflik istenmeyen bir takım sonuçların ortaya çıkmasını da beraberinde getirebilir. Amaçlar istenmeyenler olursa, amaç ya da amaçlara yönelik optimal yöntemin seçimi olarak değerlendirilebilecek verimlilik kavramı da, istenmeyen olacaktır. Diğer bir deyişle de eğer verimsiz olma (*inefficiency*) durumu, daha iyi sonuçlara (*outcome*) ulaşılmasını anlatıyorsa, istenendir.

Weber’in bürokrasisinin, verimliliği en anlaşılabilir kıldığını ve somutlaştırdığını düşünen Farmer, bürokrasinin verimliliğinin, kişisel duyguları ve daha birçok hesaplanamayan irrasyonel hususu dışarıda bırakan kişisizleştirilmiş yapısından kaynaklandığını düşünmektedir. O’na göre bürokratik örgütlenme ve işleyiş tarzı, daha çok kazanma tutkusuyla birleştirilerek günümüzün Wal-Mart ve Toys “R” Us gibi büyük şirketlerle daha çok verimlilik bağlamında anılarak varlığını sürdürmektedir. Kapitalizme ait ahlakı, söylemi yüklenerek verimlilik bir değer ve sahip olunması gereken rasyonellik gibi gösterilmektedir. Bu aslında mühendis aklının ve tavrının yüceltilmesidir. Farmer, bu durumunu tersine çevirmek gerektiğini düşünmektedir. Örgütsel varoluşu ifade eden kişisizleştirim yerine daha fazla örgüt dışı kişisel duyguları, başkalarıyla birlikteliği içeren, her haliyle mühendisliği dışlayan bir yönet(iş)im yapısını savunmaktadır.⁶⁹⁷

Postmodern ve eleştirel kuram savunucuları böyle ortaklıklara sahip olsalar da kendilerini farklı bir yerde konumlandırmaktadırlar. Özellikle son kertede somut duruma ilişkin öneriler getirmeye çalışan eleştirel kuram savunucuları,

⁶⁹⁶ Böyle bir toplumsal ve kültürel yapının oluşmasında ekonomik alana ilişkin piyasa, çıkar, rekabet, israf (*waste, duplication*) gibi kavramların kapitalist bir mantıkla değerlendirilmesinin etkisi büyüktür. Farmer, “*The Language of...*”, s. 104-114.

⁶⁹⁷ Farmer, *To Kill the King...*, s. 177-182.

postmodernizmi önemsemelerine ve belli tespitlerini benimsemelerine rağmen kendilerini postmodernlerden farklı görmekte-dirler.⁶⁹⁸ Eleştirel kamu yönetimler postmodernist açıklamalarının, insanlarda hiçbir şeyin kontrol edilemeyeceği düşüncesini uyandırmakta olduğunu, insanları pasifliğe ittiğini düşünerek postmodernleri eleştirmektedirler. Eleştirel kamu yönetimcilerine göre postmodernistler ‘gerçeğin’ ne olduğunu açıklamada yetersiz kalmaktadır. Karmaşıklık ve öznellik iddiaları gerçeği bulmada işi zorlaştırmaktadır. Ayrıca, günümüz kapitalizmine ilişkin sarsıcı eleştiriler getirdiği söylemek güçtür.⁶⁹⁹

Postmodernleri öneri getirmemek ve mücadele etmemekle suçlayan eleştirel kamu yönetimcilerin önerilerinin niteliği ve kapsamı değerlendirildiğinde mevcut toplumsal yapı ile akademik yazına ilişkin radikal/köklü eleştirel ve öneriler getirdiği söylenemez. Mevcut yapı ve pratikler, toptan reddedilmemektedir. Yerel, parçalı, farklı gruplara dayalı bir direnme ve iyileştirme talebi söz konusudur.⁷⁰⁰

1. Kamu Yararı ve Yurttaşlık Kıskaçında Verimlilik: Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı

Son zamanlarda söylemleriyle işletmeciler taraftan çok muhalif tarafta yer alan ama tamamen de muhaliflerin sözlerini tekrarlamayan, kamu yönetiminin kendine özgü özellikleri üzerinde duran bir yaklaşım geliştirilmiştir. Önceleri, eleştirel kuram bakış açısıyla bürokrasiyi ve kamu örgütlerini çözümlemeye çalışan Robert Denhardt, Janet Denhardt’la birlikte günümüzde ‘yurttaşlık’ ve ‘kamu yararı’ savunusu doğrultusunda yüzü daha çok kamu yönetimi pratiğine dönük bir yaklaşım geliştirmeye çalışmışlardır.

Denhardt’lar disiplinde esas olarak iki ana yaklaşımın olduğunu düşünmektedir. Bunlar, Eski (Geleneksel) Kamu Yönetimi (EKY) ve Yeni Kamu

⁶⁹⁸ Box, *Critical Social Theory...*, s. 59.

⁶⁹⁹ Denhardt ve Denhardt, *The New Public Service*, s. 39-42.; Box, *Critical Social Theory...*, s. 4, 25, 27.

⁷⁰⁰ Box, *Critical Social Theory...*, s. 4, 5, 12, 13.

İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımlarıdır. Yazdıkları Yeni Kamu Hizmeti⁷⁰¹ kitabıyla Denhardt'lar bu iki yaklaşıma karşı farklı bir yaklaşım olarak Yeni Kamu Hizmeti (YKH) olarak bir yaklaşım ileri sürmektedirler.⁷⁰² Bu yaklaşım, kamu yönetiminde demokratik değerleri, yurttaşlığı, kamu yararı (*public interest*) odaklı kamu hizmetini savunmaktadır. Denhardt'lara göre kamu yönetiminin birincil görevi, yurttaşların ihtiyaçları doğrultusunda kamu hizmeti sunmaktır.⁷⁰³ Ama bu hizmet sunumu, kamunun bizzat faal olarak hizmet ürettiği ve hizmeti yurttaşa ulaştırdığı bir sunum tarzı değildir. YKH'nin kamu hizmeti anlayışı, yönetim mekanizması aracılığıyla yurttaşların yönetime katılarak siyasetlerle, kamu yöneticileriyle, örgüt ve topluluklarla birlikte hizmeti ve içeriğini belirlemesini anlatmaktadır. Aynı zamanda yurttaşların ihtiyaçlarının farkındalığı, kamu hizmetinin belirlenmesi konusunda kamu yöneticileri tarafından yurttaşların yönlendirilmesi önemlidir.⁷⁰⁴ Yaklaşımın adı YKH olarak belirtilse de aslında yazarların yaklaşımlarıyla söylemek istediği/önerdiği/iddia ettiği, 'yeni kamu yönetimi'dir. Hizmet etmeye yönelik bir günümüzün en son yönetim anlayışıdır.

YKH'de yurttaşlık vurgusu çok önemlidir. Bu yaklaşıma göre yurttaş (*citizen*), ne eski kamu yönetiminin söylediği gibi bağımlı hizmet alıcısı (*client*)⁷⁰⁵ ne de yeni kamu işletmeciliğinin söylediği gibi siyasi tavrını iktisadi rekabete göre belirleyen, kendini faydasını ençoklaştırmaya çalışan müşteridir (*customer*).⁷⁰⁶

⁷⁰¹ Janet V. Denhardt ve Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, M. E. Sharpe, Inc., New York 2003.

⁷⁰² Bu kitap manifesto niteliğinde bir kitaptır. Denhardt'ların diliyle Eski Kamu Yönetimi anlayışıyla Yeni Kamu İşletmeciliğine karşı üretilmiş ve en iyi olarak ileri sürülen Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımını anlatmaktadır. Üç yaklaşımın kıyaslamalı olarak sergilendiği tablo için bakınız: <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/kysiniflan.pdf>

⁷⁰³ Denhardt ve Denhardt, *The New Public Service*, s. 4.

⁷⁰⁴ a.k., s. 3.

⁷⁰⁵ a.k., s. 57.

⁷⁰⁶ a.k., s. 57, 58.

Yurttaş, haklara ve yükümlülöklere sahip bireyden ziyade, siyasal sisteme etki edebilen bireydir.⁷⁰⁷

Denhardt'lara göre yurttaşlık kavramı, yurttaşın çıkarını anlatmaktadır. Yurttaş çıkarı, bireysel çıkarın üstündedir. Bireyler, kamunun çıkarının ne olabileceğini düşünmeli başkaları için sorumluluk almalıdırlar. Çevresindekilerle etkileşim içinde olmalıdır. Aslında yurttaşlar toplumun iyiliğı için çabaladıkça kendilerinin iyiliğı için de hareket etmiş olmaktadır.⁷⁰⁸ Yurttaşlar demokrasi için var olmalı; demokrasi de yönetimi barındırdığı için, yurttaşlar aynı zamanda yönetimin (government) belirlenmesi için var olmalıdır.⁷⁰⁹ Yurttaşlar otoriteyi paylaşmalı, denetimi azaltmalı ve işbirliğine inanmalıdırlar.⁷¹⁰

Denhardt'lar tarafından dile getirilen YKH, temel olarak şu ilkelere sahiptir:

a) Müşteriye değil yurttaşa hizmet sunmak: kamu çıkarı, bireysel çıkarların toplamı değil paylaşılan değörlere ilişkin diyalogun sonucudur. Bu nedenle kamu görevlileri müşteri olarak görölen yurttaşların taleplerini karşılamakla yükümlü değildir; daha çok yurttaşlar arasında ve yurttaşlarla güven ile işbirliğine dayalı ilişkiler kurmaya odaklanmalıdır.

Bu yaklaşım, devletin kendisini öncelikli görmesine karşı çıkmaktadır. Ayrıca, devletin kısa dönemli bireysel çıkarlara yönelik faaliyette bulunmasını/hizmet sunmasını da eleştirmektedir. YKH, insanların kendilerinden ziyade toplumu düşünmelerini, uzun erimli çıkarların peşinden koşmasını, başkaları için sorumluluk duymasını önermektedir.⁷¹¹

b) Kamu çıkarını/yararını aramak: kamu yöneticileri kolektif, genel kabul görmüş kamu yararı kavramının oluşumuna katkıda bulunmalıdır. Amaç, bireysel

⁷⁰⁷ Denhardt ve Denhardt, *The New Public Service*, s. 27.

⁷⁰⁸ *a.k.*, s. 31.

⁷⁰⁹ DeLeon ve Denhardt, *a.g.k.*, s. 96.

⁷¹⁰ Denhardt ve Denhardt, *The New Public Service*, s. 32.

⁷¹¹ *a.k.*, s. 63.

çıklarlara dayalı anlık çözümler bulmak değildir. Daha ziyade ortak çıkarın ve sorumluluğun bulunmasıdır.

YKY'ye göre kamu çıkarı/yararı, paylaşılmış çıkardır. Kamu çıkarı, bireysel çıkarların toplamı değildir. Bireysel çıkarların ortak çıkara dönüştürülmesi gerekmektedir.⁷¹² Herkesin kabul ettiği ortak bir çıkarı da bulmak olanaklı değildir. Önemli olan toplumsal diyaloga dayalı bir süreçte yurttaşlık ve siyasa belirleme olguları üzerinden en makul ortak çıkarı tespit edebilmektir.⁷¹³

Bu yaklaşımca kamu çıkarının tespitinde sadece siyasiler ve kamu yöneticileri belirleyici olmamalıdır. Herkesi kapsayan kamusal diyalog sonucunda toplumsal kararlar alınmalı, çıkarlar belirlenmelidir. Denhardt'lara göre bu noktada devlete/hükümete iş düşmektedir. Devlet, bu görevini demokratik kuralları dikkate alarak ve adalet, eşitlik gibi değerleri gözeterek yerine getirmelidir. Ayrıca devlet, yurttaşların yönetim sürecinde demokratik değerleri anlamasını ve benimsemesini sağlamalıdır.⁷¹⁴

c) *Girişimcilikten ziyade yurttaşlığa değer vermek: kamu çıkarı, kamu parasını kendilerinin parasıymış gibi gören girişimci yöneticilerden daha çok kendilerini topluma anlamlı katkılar yapmaya adanmış kamu görevlileri ve yurttaşlar tarafından geliştirilecektir.*

Denhardt'lara göre günümüzde toplumun değiştirilmesi ve geliştirilmesinde pek çok aktör etkili olmaktadır. Devlet eskisine nazaran daha geri plandadır. Devlet, artık ne doğrudan faaliyetleriyle dönüştürücü bir güç ne de en başat yönlendiricidir. Toplumdaki pek çok baskı grubu, örgütlenme gibi önemli aktörlerden sadece biridir. Devlet, farklı aktörleri bir araya getirip iletişim kurmada kilit rol oynayarak ayırıcı bir karaktere bürünse de sonuç itibarıyla masadakilerden biridir.⁷¹⁵

⁷¹² Denhardt ve Denhardt, *The New Public Service*, s. 79.

⁷¹³ a.k., s. 80.

⁷¹⁴ a.k., s. 65, 66.

⁷¹⁵ a.k., s. 83, 84.

Denhardt'lar örgütlere, kurallara odaklanmış, siyasa yapmayı ve hizmet sunmayı üstlenmiş yönetim anlayışından daha geniş kapsamlı yönetim olgusunu savunmaktadır. Onlara göre yönetim, toplumdaki gücü belirleyen gelenekleri, kurumları ve süreçleri anlatmaktadır. Burada kamusal sorunları konu edinen kararların alınması ve yurttaşların katılımı söz konusudur. Yönetişim, toplumun nasıl tercih yaptığının, kaynakların nasıl dağıtıldığının, ortak değerlerin ve kamusal alanın nasıl oluşturulduğunun bir ifadesidir.⁷¹⁶

Durumun böyle arzettiği bir dönemde kamu çalışanları/yöneticileri de hizmet üretmek ve sunmaktan ziyade toplumsal kesimler, yurttaşlar arasında uzlaştırıcı, arabulucu, sorun çözücü gibi kimliklere bürünmelidirler. Denetime yönelik işletmeciler/teknik özellikler kamu yöneticilerinin öncelikli özellikleri olmaktan çıkmalıdır.⁷¹⁷

ç) *Stratejik düşün, demokratik davran: kamunun ihtiyaçlarını karşılayan siyasalar ve programlar, kolektif çaba ve işbirliğine dayalı süreçle daha etkili, cevap verebilir olabilir.*

Denhardt'lara göre kamu çalışanlarının görevlerini yerine getirmesi konusunda farklı yaklaşımlar vardır. Bazıları kamu çalışanlarının bizzat hizmeti kendilerinin üretmesini, sunmasını ve uygulamasını önerir; bazıları ise kamu çalışanlarının zorunlu olmadığı sürece hizmet üretmemesi, sunmaması gerektiğini eğer üstlenecekse de piyasa koşullarına göre özel sektör aktörleriyle birlikte yapmasını önerir. Denhardt'lar, iki yaklaşımın da özellikle de ikinci yaklaşımın etkinliğe ve düşük maliyete kilitlendiğini söylemektedirler. Denhardt'lara göre bu yaklaşımlar yurttaş dışarıda bırakılmaktadır. Ama YKH, yurttaşlarla yapılacak işbirliğini çok önemsemektedir. Bu yaklaşıma göre yurttaş söz hakkı verilerek yurttaş yetkilendirilerek, etkileme kapasitesi geliştirilerek karşılaşılan toplumsal ve

⁷¹⁶ Denhardt ve Denhardt, *The New Public Service*, s. 86.

⁷¹⁷ *a.k.*, s. 101.

idari sorunlar çözümlenebilir. Yurttaşla ortaklaşa hizmeti belirleme, üretme ve sunma yöntemiyle asıl olarak etkinliğe ulaşılacaktır.⁷¹⁸

d) Hesap verebilirliğin basit olmadığını kavramak: kamu görevlileri piyasadan çok yasal ve anayasal kurallarla, toplum değerleriyle, siyasi ilkelerle, profesyonel standartlarla ve yurttaş çıkarlarıyla ilgili olmalıdır.

YKH'ye göre hesap verebilirlik arayışı öncelikle kamu hizmeti açısından değerlendirilmelidir. Bu yaklaşımda hesap verebilirlik kavramı, demokratik hesap verebilirlik olarak ele alınmaktadır. Hesap verebilirliği değerlendirme ölçütleri de çeşitlilik göstermektedir. Denhardt'lara göre dış denetim, profesyonel standartlar, yurttaş tercihleri, ahlaki konular, kamu hukuku ve sonuç olarak kamu çıkarı ölçüt olarak kabul edilebilir. Hesap verebilirlik basit bir şekilde, bir ölçüte referans vererek değerlendirilemez. Ne performans ölçütleri ne piyasa güçlerinin taklitçiliği ne de nötr uzmanlık bize hesap verebilirliği sunabilir. Ama demokrasi, yurttaşlık ve kamu çıkarı kavramları bize daha geniş kapsamlı hesap verebilirlik anlayışının kapısını aralayabilir.⁷¹⁹

e) Dümeni tutmaktan ziyade hizmet etmek: kamu görevlilerinin, yurttaşlara ortak çıkarlarını ifade etmede ve karşılamada yardımcı olacak, değerlerden beslenen paylaşılmış liderliği göstermesi toplumu kontrol etmesinden ve doğrudan yönlendirmesinden çok daha önemlidir.

Bu yaklaşıma göre başkalarına güç uygulayan, başkaların üzerinde yetkili olduğunu düşünen resmi veya geleneksel liderlik anlayışı tarihe karışmalıdır. Hiyerarşik yapıların yok olduğu, katılım olanaklarının arttığı dönemde lider sıfatı, çok az insana verilemez. Denhardt'lara göre kendisine her zaman ihtiyaç duyulan liderlik, günümüzde ve gelecekte paylaşılmış⁷²⁰ olacaktır. Artık yeni liderler, empati

⁷¹⁸ Denhardt ve Denhardt, *The New Public Service*, s. 104, 116, 117.

⁷¹⁹ a.k., s. 137.

⁷²⁰ Denhardt'lara göre paylaşılmış liderlik, otoritenin resmi temsilcisi değildir. Paylaşılmış lider, beliren bir sorun etrafında ilgilileri biraraya getiren, çözüm bulunmasına yardımcı olan, farklılıkları uzlaştıran, kontrolden ziyade cesaretlendirme, yetkilendirme gibi tavırlarla insanları, grupları yönlendiren kişidir. a.k., s. 148.

sahibi; saygılı/düşünceli; kolaylaştırıcı; müzakereci; broker; özgürlük, eşitlik, adalet vb. kamusal değerlere bağlı olan kişiler olacaktır. Bu durum, alanda, kamu yöneticisi profilini etkileyecektir.⁷²¹ Liderliğe soyunan kamu yöneticileri, sadece iş alanında sahip oldukları kaynakları bilip yönetmemeli pek çok farklı kaynağın (destekleme, yardım yapma vb.) olduğunun farkına varmalı, yurttaşla ve topluluklarla ilişki içine girmelidir. Yurttaşların değişken, çok boyutlu sorunlarına cevap verebilecek esnekliğe sahip olmalıdır.⁷²²

f) Sadece üretkenliğe değil insanlara da önem vermek: halkın katılabildiği kamu örgütleri ve ağlar, işbirliğine dayalı bir süreç ve tüm halkı gözetten liderlikle işletilirse uzun dönemde daha başarılı olunacaktır.

Bu yaklaşıma göre yönetim (*management*) sisteminin tasarımında üretim geliştirme, süreç mühendisliği, performans değerlendirmesi önemli araçlardır ama insan davranışını bu tür rasyonel girişimlerle kontrol etme çabası değerlerden, örgüt üyelerinin çıkarlarından yalıtılmış şekilde gerçekleştirilirse uzun dönemde başarısızlıkla sonuçlanacaktır.⁷²³

Denhardt'lara göre EKY ve YKİ, kamu çalışanlarına güvenmemektedir. İlki çalışanı tembel, aptal, sorumluluktan kaçan olarak tanımlarken diğeri çalışanı kendi çıkarının peşinde koşan bencil bir yaratık olarak tanımlamaktadır. YKH, bu yaklaşımlardan farklı olarak çalışanları güven, itibar, aidiyet, diğerleri için kaygı duyma, hizmet etme, ortak idealleri ve kamu çıkarını gözetme gibi özelliklere sahip kişiler olarak görme eğilimindedir.⁷²⁴

Çalışanlara yüklenen bu özellikler örgütler için de geçerlidir. YKH'ce kamu hizmetine yönelik güdüler, değerler (katılıma açık olma, sorumluluk üstlenme, toplumu düşünme vb.) örgütsel kimliğin ve kültürün en önemli göstergeleri olmalıdır. Denhardt'lara göre bu özellikler etrafında çalışanlar ile örgüt arasında

⁷²¹ Denhardt ve Denhardt, *The New Public Service*, s. 139-141.

⁷²² a.k., s. 153.

⁷²³ a.k., s. 155.

⁷²⁴ a.k., s. 165.

özdeşlik rahatlıkla kurulabilir. Bu da kurumların daha iyi çalışması, kurumların yurttaş ve topluma daha iyi hizmet etmesi demektir.⁷²⁵

Denhardt'lar, YKH'yle öncelikle kamu yönetimi alanında kendimizi, sorumluluklarımızı, amaçlarımızı, tavırlarımızı, meşruiyetimizi yeniden düşünmemizi ve sorgulamamızı sağlamayı sonra da demokratik yönetim mekanizmasıyla, eşitlik, adalet, kamu çıkarı gibi değerlerle hem toplumu hem de kamu yönetimini geliştirmeyi amaçlamaktadırlar.

Verimlilik konusunda Denhardt'lar, verimliliğin, siyaset-yönetim ayrılığı kabulüyle birlikte disiplini başından belirlediğini düşünmektedir. Onlara göre EKY'de, örgütsel yönetim bağlamında verimlilik amaçlanmaktadır. Denhardt'lara göre Taylorist yöntemlerle ya da Gulick'in örgüt çözümlemeleri etrafında otorite, hiyerarşi, kontrol, hesaplama, işbölümü, eşgüdüm gibi ilkeler ön plana çıkarılarak verimliliğe ulaşılacağı düşünülmektedir.⁷²⁶ Hukuki düzenlemeler aracılığıyla en az maliyetle hizmet sunarak verimli olunmaya çalışılmaktadır.⁷²⁷ Maliyetlerin azaltılırken üretkenliğin artırılması olarak verimlilik, örgütlerin en önemli hedefi, başka bir ifadeyle amacı olarak değerlendirilmektedir. Çalışanlar, önemli birer maliyet unsuru olarak görülmektedir. Her bir çalışana verilebilecek en az ücret verilerek ondan mümkün olan en çok miktarda ya da kalitede iş çıkarması beklenmektedir. Bunu sağlama işi yöneticiye aittir. Yöneticiler bunu sıkı kontrollerle ve hesaplamalarla tek yönlü biçimde yapmakla yükümlüdür. İnsani boyuta önem vermek gerektiğini savunanların savunuları, üretkenliği artırmaya yönelik bir araçsallığı aşmamaktadır.⁷²⁸

YKİ'de, kamu tercihi ve asil-vekil (*principal-agent*) kuramına yaslanılarak yöneticiler ile çalışanlar arasında çıkar ve görüş farklılığı olduğu kabul görmektedir. En az maliyetle yani verimli bir biçimde işlerin yapılabilmesi için yöneticilere görev

⁷²⁵ Denhardt ve Denhardt, *The New Public Service*, s. 167.

⁷²⁶ a.k., s. 7, 8, 157.

⁷²⁷ a.k., s. 111-113.

⁷²⁸ a.k., s. 162.

düşmektedir. Yöneticiler, çalışanların kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmelerine engel olmalıdır. Çalışanları, örgütsel/kurumsal hedefler için çaba sarfetme konusunda teşvik etmeli/güdülemeli ve kontrol etmelidir. Yöneticiler ve çalışanlar, her zaman örgütün amacına ilişkilendirilmiş iktisadi rasyonellikle donanmış olmalıdır.⁷²⁹

YKH'de ise verimlilik, yalnızca yönetici safında yer alıp örgüt içi bir konu olarak değerlendirilmez. Bu yaklaşımda, verimlilik, topluma, yurttışa etkileri bağlamında daha geniş bir perspektifte düşünülmektedir. Denhardt'lar, EKY ve YKİ'de çalışana güvenilmediğini, çalışanların hep denetlenmesi ya da güdülenmesi gereken yönetim unsurları olarak görüldüğünü belirterek eleştirmektedir. Ayrıca bu iki yaklaşım, grup kurallarını, değerlerini, örgüt kültürünü, duygusal/toplumsal durumları, psikolojik ve irrasyonel ihtiyaçları dikkate almamaktadır. Bunun yanı sıra toplumsal düzlemde sadakat, yurttışlık ve kamu yararı gibi ortak değerler ilgisi dahilinde görmemektedir. YKH'de, bu iki yaklaşımın göz ardı ettikleri savunulan değerler olmuştur. Açıklık, adalet, duyarlık/cevap verebilirlik, saygı, yetkilendirme, sorumluluk gibi değerlerle verimlilik, dengelenmeye çalışılmaktadır.⁷³⁰

II. DEĞERLENDİRME

Genel olarak Amerikan kamu yönetimi disiplininde verimlilik konusunun nasıl ele alındığına kısaca değinilirse verimlilik, etkililik, iktisadilik ve üretkenlikten oluşan kardeş terim seti kamu yönetimi disiplinde sıklıkla kullanılmaktadır. Çoğunlukla bu terimler, kamu yönetimi için birer değer olarak kabul edilmektedir.⁷³¹ Shafritz ve Russell'a göre üretkenlik (*productivity*), sonuçların (*result*) miktarıyla (ve niteliğiyle/kalitesiyle) kullanılan kaynakların miktarı arasındaki ilişkinin ölçülmesidir. Üretkenliğin özü, çalışanların verimliliğinin ölçülmesine dayanır.⁷³² Bu

⁷²⁹ Denhardt ve Denhardt, *The New Public Service*, s. 163.

⁷³⁰ *a.k.*, s. 163, 164.

⁷³¹ David H. Rosenbloom, "Public Administrative Theory and the Separation of Powers", *Public Administration Review*, Vol. 43 No. 3, 1983, s. 220.

⁷³² Shafritz ve Russell, *a.g.k.*, s. 243.

iki akademisyen, uluslararası ve ulusal verimlilik merkezlerinin tanımlarını kabullenmiş gibi görünmektedir. Yani *productivity*, *efficiency* terimini kapsar bir nitelikte tanımlanmaktadır. Bu iki akademisyene göre etkililik ise bir kurum ve bu kurumun programının, görevlerini ve amaçlarını ne ölçüde gerçekleştirdiğiyle ilgilidir.⁷³³ Etkililik, amaçların gerçekleştirilmesiyle ilgili bir kavram olarak değerlendirilmektedir. Onlara göre etkililik, verimlilikle ilişkilidir ama yalnızca verimlilik üzerinden tanımlanamaz. Çıktının (*output*) artırılması tek hedeflenen olamaz, çıktı artışı sağlansa bile etkili olunmayabilir.⁷³⁴ Etkililiğe ilişkin bu değerlendirme disiplindeki hemen hemen herkes tarafından kabul edilmektedir.

Aslında Shafritz ve Russell'ın bu terimlere ilişkin görüşleri, kamu yönetimini, örgüt merkezli teknik bir alan olarak değerlendiren kesimin görüşlerini yansıtmaktadır. Bu tür değerlendirmenin yaygın olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Çünkü disiplinde farklı yaklaşımlar olsa da, zaman içerisinde bazı değişimler yaşansa da kamu yönetimini, belli amaca özgülenmiş, araç misali örgütlü yapılar olarak değerlendiren kesim hala baskındır. Kamu yönetimi, çoğunlukla genel siyasetin ya da kamu siyasaları altında iktisadi ve idari bir cihaz gibi düşünülmektedir.

Verimlilik, yaygın biçimde girdi-çıkı ilişkisi, kaynak kullanımı, iktisadilik gibi hususlar üzerinden tanımlamaktadır. Verimlilik genellikle kaliteyi düşürmeden mümkün olan en az maliyetle mal ve/veya hizmet üretmek olarak ifade edilmektedir. Bu anlamda yapılan işle, kullanılan/harcanan kaynaklar arasındaki bir oranlama olarak değerlendirilmektedir.⁷³⁵ Daha düşük ücret, daha düşük vergi, daha fazla tasarruf gibi anlamlarda kullanımı yaygındır. İktisadi bakış açısını tam olarak

⁷³³ Margo L. Bailey, "Cultural Competency and the Practice of Public Administration", *Diversity and Public Administration*, Mitchell F. Rice (Ed.), M. E. Sharpe Inc., New York 2005, s. 188.

⁷³⁴ Shafritz ve Russell, *a.g.k.*, s. 243.

⁷³⁵ H.G. Rainey, *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco 1997, s. 92.

benimsemeyenlere göre verimlilik, gerçekleştirilen ya da başarılan ile ne yapılabilirdi arasındaki ilişki biçiminde de tanımlanmaktadır.⁷³⁶

Kabaca çıktı/girdi formülüyle anlatılan verimliliğin bu formülündeki girdi ve çıktılar farklı biçimlerde tanımlanabilmektedir. Ama oranlama olarak daha doğrusu özü iktisadiliğe dayalı hesaplamaya dayalı olarak verimliliği düşünme alışkanlığı hep aynı kalmıştır. Bu oranlayıcı ya da hesaplayıcı tavır genellikle kamu yönetimini, ağırlıklı olarak örgüt temelinde düşünen, alanı örgüt kuramları alanına sıkıştıran kimseler tarafından sergilenmektedir. Alanı toplumsal düzlemde incelemek gerektiğini savunan, bu anlamda biraz eleştirel bir tavır takınanlar ise bu hesaplamacı düşünceyi reddetmeden, oranlamayı daha soyut, toplumsal ve daha faydacı bir biçimde yapmaya çalışmaktadırlar.

Verimlilik terimin değişik kullanımları da söz konusu olabilmektedir. Kimisi verimliliği, örgüt içi bir konu gibi ele alırken kimisi de çevresiyle ilişki içinde ya da toplum temelinde değerlendirmektedir. Değerlendirme ölçeği dışında bazıları katı bir iktisadiliğe yakın bir anlamda kullanırken, bazıları da toplumsal değerler/kültür/ahlak doğrultusunda verimliliğin düşünülmesi gerektiğini savunmaktadır. Bu farklılaşmanın benzeri olarak verimlilik, kimilerine göre bilimselliğin göstergesi bir kavramdır, kimilerine göre ise farklı değerlendirmelere açık yönetim alanında verimlilik, benzerleri gibi önemli bir değerdir. Bunlara ek olarak verimliliği yönetsel/örgütsel amaç olarak görenler olduğu gibi araç olarak görenler ya da hedeflerden biri olarak görenler de bulunmaktadır. Disiplinde bu tür ayrı düşmeler söz konusu olsa bile neredeyse hiçbir kesim, verimliliği reddetmemektedir. Verimlilik kavramının kullanımları eleştirilse de özü itibarıyla olumlanmakta, hem yönetsel hem de toplumsal açıdan bir değer olarak görülmektedir. Disiplinde verimliliği tanımlayıcı unsurlar olarak amaç-arac ilişkiseliliği, araçsal rasyonellik, hesaplama, iktisadilik, ön plana çıkmaktadır.

⁷³⁶ Richard D. White, *a.g.k.*, s. 8.

Birinci bölümde de belirtildiği gibi verimlilik, esasen sanayi kapitalizminin üretim örgütlenmesine dair bir kavramdır. Sonrasında kamu yönetimi için de geçerli kılınmaya çalışılsa da asıl varoluş mekanı özel kesim örgütlenmesidir. Piyasa mekanizmasının bağrından çıkmıştır. Bunu, verimliliğin, kamu ve özel kesimi temsil ettiği düşünülen iki ayrı kavrama yakınlık durumu üzerinden de görebilmekteyiz. Verimlilik, içeriği itibarıyla *administration* kavramından daha çok *management* kavramına daha yakındır. Disiplinde verimliliğe vurgu yapılan durumlarda *management* teriminin sıklıkla kullanıldığı rahatlıkla görülebilmektedir.⁷³⁷ *Administration* teriminin kökeni, *minor* ve *ministrare* sözcüklerine dayandırılmaktadır. Bu sözcükler de hizmet etmek anlamına gelmektedir. *Management* terimi ise *maneggiare* ve *manus* sözcüklerinden türetilmiştir. Eski zamanlar bir ata belli beceriler kazandırmak ve onu koşturmak ile kontrol etme, amaçlara ulaşma ve çekip çevirme anlamlarında kullanılmaktadır. “*Administration* terimi daha ziyade önceden belirlenmiş kural, süreç ve prosedürlerin görev, yetki ve sorumluluklar çerçevesinde uygulanması ile ilgili iken *management* terimi görev ve faaliyetlerin ortak amacın etkin ve etkili olarak gerçekleştirilmesi yönünde yürütülmesini ifade etmektedir.”⁷³⁸ *Administration*, parlamenter rejimin kurulduğu, anayasacılık hareketlerin olgunlaştığı dönemde, idarenin (*executive government*) operasyonel işleriyle ilişkilendirilmiştir.⁷³⁹ “Bu bağlamda, *administration* daha spesifik ve özellikle de kamu sektöründe yaygın olan faaliyetler için geçerli bir terim iken, *management* daha genel nitelikte (*generic*) ve yoğun olarak da özel sektör faaliyetleri için kullanılan bir terim olarak karşımıza çıkmaktadır.”⁷⁴⁰

⁷³⁷ Bu iki terimin kökenine ve anlamına ilişkin ayrıntılı açıklamalar için bakınız: Uğur Ömürgönülşen, “İdare Terimi Niçin Korunmalı ve Yaşatılmalıdır”. <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/idare.doc>; Hood, “*Public Management: The Word...*”, s. 8-12.

⁷³⁸ Ömürgönülşen, “*İdare Terimi Niçin...*”.

⁷³⁹ Hood, “*Public Management: The Word...*”, s. 9, 10.

⁷⁴⁰ Ömürgönülşen, “*İdare Terimi Niçin...*”.

Disiplinde verimlilik, denetim bağlamında da değerlendirilmiştir. Burada verimliliğin, performans başlığında incelendiği görülmektedir. 1970'lere kadar denetim denince, akla genellikle mevcut yasa ve düzenlemelere uygunluk gelirdi.⁷⁴¹ Ancak günümüzde yaygın olarak etkililikle beraber verimlilik, performans denetiminin unsurları olarak değerlendirilmektedir. Verimlilik denetimiyle, amaca yönelik eylemler karşılaştırılır. Ancak bu tanım çerçevesinde amaçtan ziyade amacın uygulanmasına daha çok vurgu olduğu için verimlilik, performans öncesi denetim tiplerindekine benzer biçimde ikincil, teknik bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada, uygulamanın siyasiler tarafından alınan kararlara uygunluğu açısından kurumların ve yöneticilerin sorumluluğu söz konusudur. Denetim kapsamını genişletmek açısından verimliliği aşan bir nirengi noktası bulunmaya çalışılmıştır. Bu durumda etkililik kavramı ortaya atılmıştır. Kararların uygulanmasının değerlendirilmesine ek olarak alınan kararların doğru olup olmadığı düşünülmesi gündeme gelmiştir. Örgüt çözümlemelerinin ve denetimin, siyasetle en yakın teması daha çok etkililik ilkesi çerçevesinde gerçekleşmektedir.

Disiplindeki verimlilik anlayışını, ideolojik olarak nitelendirenler bulunmaktadır. Bu kesime göre verimlilik, şeyleşmiş eyleme (*reified activity*) indirgenmiştir.⁷⁴² Burada, insan bilincindeki toplumsal ilişkileri bulandıran araçsallaştırılmış düşünme ve eylem biçimleri söz konusudur.⁷⁴³ Düşünme ve tercih yapma, mekanik nedensellik çerçevesinde değerlendirilir olmuştur. İnsanlararası ilişkiler, şeyleşmektedir. İlişkiler, hayali bir nesnellik kazanmakta, ilişkileri kuşatan bir özerklik durumu oluşturulmakta ve ilişkilerin doğasını gizleyen bir rasyonellik yaratılmaktadır.⁷⁴⁴ Böylelikle insanlar ve aralarındaki ilişkiler, nesneleştirilmektedir. İnsanlar, amaçlar, roller, işlevler vb. bütününe içeren verimlilik, yalnızca örgüt

⁷⁴¹ Shafritz ve Russell, *a.g.k.*, s. 524.

⁷⁴² Davis, *Organization Theories and...*, s. 21-24.

⁷⁴³ Charles R. Davis, "A Critique of the Ideology of Efficiency", *Humboldt Journal of Social Relations*, Vol. 12 No. 2, (1985), s. 74.

⁷⁴⁴ Georg Lukacs, *History and Class Consciousness*, MIT Press, Massachusetts 1971, s. 83'ten aktaran Davis, *Organization Theories and...*, s. 22.

bağlamında anlamlandırılmaktadır. Verimlilik, maliyet hesaplamasına ve örgütlenme rasyonelliğine hapsedilmiştir. Şeyleşmiş eylem sonucunda, eylem, çalışanların niyetlerinden/amaçlarından bağımsız hale gelmiştir.⁷⁴⁵ Bu anlamda verimliliğin pratik etkisi, kişilerin çalışma deneyimlerinin, amaç-araç ilişkisini merkezine almış amaca yönelik araçsal düşünce ve yönetim tarafından, birisinin işlevsel rolüne uygulanabilir eylem süreciyle kısıtlanmasıdır.⁷⁴⁶ İdeolojik ve şeyleşmiş verimlilik, örgütteki mevcut düzeni ve ilişkileri, örgütsel yaşamın kaçınılmaz gerçekliğinin bir yansıması olarak gösterip meşrulaştırmaktadır. Bu yapının dışında düşünme ve eylemde bulunma gerçek dışı, ütopyavari bir tavır olarak algılanmaktadır. Burada, örgüte bağlı işlevsellik harici yaratıcılık ihtiyacı hissedilmez. Daha doğrusu hiçbir biçimiyle insani öge, ilgi dahilinde değildir. Dolayısıyla kendine yabancılaşma da söz konusudur.⁷⁴⁷ Çalışanlar, teknisist bir bakış açısıyla hesaplanabilen ve değiştirilebilen enerjiler ile gerekirse dışarıda bırakılacak, ıskartaya çıkarılacak kaynak olarak değerlendirilmektedir. Bu değerlendirme kabalaştırılan, daraltılan rasyonellik anlayışının bir gereği gibi de sunulmaktadır.⁷⁴⁸

Disiplinde ikilikler, başından beri eksik olmamıştır. Genel olarak kapitalist düşünce sisteminde hakim olan iktisadi alan-siyasal alan ayrımı temelinde demokrasi-bürokrasi ya da siyaset-yönetim ikiliği/ayrılığı en öne çıka(rı)la)n ikiliktir. Bunun yanı sıra demokrasi-verimlilik ikiliği de söz konusudur.⁷⁴⁹ Toplumsal değerlerden, siyasal kültürel öğelerden bağımsık bir olgu olarak değerlendirilen verimlilik, farklı görüşleri, tartışmaları barındıran demokrasiden farklı bir yere konmaktadır. Kimi zaman demokrasi karşıtı bir olgu kimi zaman ise onu destekleyen bir olgu olarak düşünülmektedir. Genel durum, bazen demokrasinin değili olarak eleştirilse de verimlilik, varoluşsal olarak reddedilmiş değildir. Eleştiride bulunanlar

⁷⁴⁵ Davis, *Organization Theories and...*, s. 22.

⁷⁴⁶ a.k., s. 23.

⁷⁴⁷ a.k.

⁷⁴⁸ a.k., s. 26.

⁷⁴⁹ Richard D. White, *a.g.k.*, s. 11.

verimliliğin aşırıya götürülmeden, demokrasinin gerçekleştirilmesi yolunda önemli bir araç olarak kullanılabileceğini belirtmektedir.⁷⁵⁰ Disiplinin önemli şahsiyetlerinden Gulick, bu genel durumu en güzel ifade edenlerdendir. Gulick'e göre bazı yurttaşlar meclisi/kurulu ve küçük yerel yönetim birimleri verimsiz çalışabilir ama bunlar demokrasi için gereklidir. Ayrıca verimlilikle ilgili kaygılar bulunsa da verimliliği göz ardı edemezsiniz. Verimlilik, yönetim biliminin temel değerlerinden biridir.⁷⁵¹

Disiplinin kuruluş aşamasından itibaren verimliliğin, rasyonellikle bir tutulduğu görülmektedir. ABD öncülüğündeki sanayi kapitalizmi döneminde, genel olarak piyasa düzeninin işleyişi ve bu düzen içerisinde yer alan kurumların örgütlenme mantığını yansıtan rasyonellik, verimliliğin söylemsel olarak daha tartışılmaz ve kabullenebilir eş ifadesi olarak kullanılmaktadır. Genellikle dar kapsamlı örgütlenme ve iktisadilik bağlamında değerlendirilen verimliliğin yerine rasyonelliğin kullanılması, bahsedilen ve sahiplenilen aklın araçsallığının ve teknikleştirilmesinin en güzel göstergelerindendir.⁷⁵²

Verimlilik konusu uzantısında disiplinindeki yaklaşımlar genel olarak değerlendirilirse, sanayi kapitalizminin öncü ülkesi olunmasının etkisiyle özel kesim örgütlenme tarzının, Amerikan demokrasi kültürüne zarar vermeden kamu yönetimine uygulanabilmesinin savunulduğu ve bu savunu doğrultusunda yapılan birçok reform çalışmasının oluşturduğu zeminde kilit kavram olarak verimlilik kendini göstermiştir. Disiplinin kurucu söylemi olan siyaset-yönetim ayrılığının ve güçlü devlet-güçlü demokrasi sloganının arkasında verimliliğe duyulan inanç yatmaktadır. Klasik dönemde verimlilik kendini en somut biçimde Wilson'ın işletmevari yönetiminde, Taylorist emek ile iş örgütlemesinde ve akılda Weber'in bürokrasi kuramsallaştırması ile Fayol'un örgütlenme sürecine yönelik ilkeleri

⁷⁵⁰ Denhardt, *Theories of Public Organization*, s. 64.

⁷⁵¹ Gulick, "Science, Values, and ...", s. 193.

⁷⁵² Schreurs, *a.g.k.*, s. 735.;

tutularak Gulick'in 'evrensel' örgüt rasyonelliğinde göstermektedir. Bu dönemde verimlilik amaç ya da en önemli değer olarak görülmektedir.

Klasik yaklaşımca sergilenen mekanik ve katı bir biçimde ayrıştırılmış ilişki düzeni, insana araçsal bir bakış açısıyla yaklaşan davranışçı ya da insan ilişkileri yaklaşımıyla geliştirilmeye çalışılmıştır. Teşvik edici güdüleme yöntemleriyle verimliliğin artırılabilceğinin farkına varılmıştır.⁷⁵³

1930'lardan sonra verimliliğin, önemi göreceli olarak azalmaya başlamıştır. ABD'de ve tüm dünyada yaşanan 1929 ekonomik krizinden sonra, dizginlerini koparmış kapitalizmin üretim çılgınlığının önüne setler çekilmiştir. Devlet devreye girerek birtakım toplumsal içerikli düzenlemeler yapmış, piyasanın işleyişi üzerindeki kontrolünü artırmış, üretimi dengeleyici tüketimin oluşmasına katkıda bulunmuştur. Ayrıca toplumsal düzeni koruyucu ve devamını sağlayıcı rolünü aktif olarak sergilemeye başlamıştır. Bu durumda, umarsızca üretimi artırma, kar etme ve tutumluk bağlamında anlamlandırılan verimlilik, geri plana düşmüştür.⁷⁵⁴ Verimliliğin, pabucu dama atılmamış ama önceliğini kaybetmiştir.

1930'ların değişim kıpırdanmalarını dikkate alan ama esas olarak 1950'larda etkisini göstermeye başlayan klasik sonrası dönemde, öncekine benzer biçimde, belli birkaç konuya odaklanmış bir yaklaşım görülmemektedir. Toplumsal sistem, değer, karar alma, kamu siyasası, etkililik gibi farklı konular farklı isimlerce öne çıkarılmıştır. Barnard, öncelikle örgüt-çalışan birlikteliğinin önemini vurgulamış, verimliliği daha çok kişisel tatminle ilişkilendirerek etkililik kavramı aracılığıyla örgütsel amaçların gerçekleştirilmesini savunmuştur. Dahl ise bilimselliğin ifadelerinden biri kabul edilen bir değer olduğu iddia etmekte, verimliliğin demokratik ahlak ve siyaset düzleminde değerlendirilmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Bu dönemin önde gelen isimlerinden Simon, verimliliği, yönetim

⁷⁵³ Metin Kazancı, *Halkla İlişkiler Açısından Yönetim ve Yönetilenler*, AÜ SBF Yay. No. 417, Ankara 1978, s. 6-10.

⁷⁵⁴ Rosenbloom, "Public Administrative Theory...", s. 221.

alanının bilimselliğini yansıtan en önemli olgusal kavramlarından biri olarak değerlendirmektedir. Yönetim alanında öne çıkardığı karar alma konusunda verimliliği, bir ölçüt olarak görmektedir. Verimlilik ölçütünde karar alma, Simon tarafından rasyonellik kapsamında tartışılmaktadır. Simon, verimliliği, alternatif maliyet çözümleri sonucunda tanımlamaya çalışmaktadır. Bu döneme ve sonrasına damgasını buran diğer isim ise Waldo'dur. Waldo, yerleşik keskin hatları olan verimlilik tanımlamalarını yanlış bulmaktadır. Verimliliğin kendisinde bir değer ya da amaç olarak görülmesini eleştirmektedir. 'Ne için verimlilik' sorusunu gündeme getirmiştir. Kamu yönetimini, bilimsel uğraştan çok sanatsal bir uğraşa benzeten Waldo, bir değerler bütünü olarak kamu yönetimine ve verimliliğe yaklaşmaktadır. O'na göre toplumsal değerler verimliliği, biçimlendirmektedir. Verimlilik, sonuç itibarıyla demokrasi yolunda bir araçtır.

II. Dünya Savaşı sonrası Soğuk Savaş konjonktüründe ve Refah Devleti biçiminde daha müdahaleci ve sosyal devletin hakim olduğu dönemde, ilgi, toplumsal sisteme ve 'amaç'a yönelmiştir. Genellikle iktisadilikle bir tutulan verimlilik yerine, belli bir amacı gerçekleştirme yolunda en fazla etkinin edinilmesinin ifadesi kabul edilen etkililik kavramı ön plana çıkmıştır. Karar alma sürecine ve siyaset altı toplumsal alanların programlanmasına vurgu yaparak kendini gösteren kamu siyaseti yaklaşımı da etkililiğin yükselişine katkıda bulunmuştur.

Bunun yanı sıra işçi-işveren birlikteliğinde çalışma barışının yakalanması için uğraş verilmiştir. Sosyalizm tehditine karşı tek vücut olmak gerektiği düşüncesiyle işçi ile işveren kesim arasında dengenin kurulması gerektiği düşünülmüştür. Dolayısıyla işçilerin sendikalar temelinde örgütlenmesine göz yumulmuş, grev hakkı tanınmış, ücretler yükseltilmiştir. Çalışma hayatına ilişkin bu tür düzenlemeleri tamamlayıcı biçimde örgütler düzleminde birlikteliği, dayanışmayı teşvik edici ve örgütü sahiplenmeyi sağlayan mekanizmalar bulunmaya, bir örgüt kültürü yaratılmaya çalışılmıştır.

Kapitalizmin krizlerinden birinin ayak seslerinin duyulmaya başladığı, farklı konularda toplumsal muhalefetin yükseldiği bir dönemde disiplinde eşitlik, adalet,

toplumsal duyarlılık, yoksulluk gibi söylemleri dillendiren ve bu konular üzerinde duran Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşım, yerleşik kamu yönetimi yazınının verimlilik değerlendirmelerini reddetmeden, verimlilik yanına yukarıda sayılan değerleri koyarak verimlilik tutkusunu dengelemeye çalışmıştır. Kriz sonrası, bu yaklaşımın söylemleri, arz yönlü iktisat siyasetleri daha da geniş bir bağlamda söylenirse yeni sağ ya da neoliberal siyasetin altında kalmıştır. Ama defterden de silinmemiştir.

1970’lerde kapitalizm bir birikim sorunu yaşamış ve krize girmiştir. Piyasa ekonomisine daha çok sarılarak verimlilik toplumsal düzen ile devleti piyasaya terk ederek krizden çıkma yoluna gidilmiştir. Disiplindeki eğilim de bu tarihsel yönelimi yansıtır şekilde gelişmiştir. Disiplinin başlangıcındaki özel kesim-kamu kesimi ayrımı yapılmadan, özel sektör örgütlenmesi öykünmeciliği yapılarak piyasa mantığı ve onun araçları kamuya aktarılmaya çalışılmıştır. Bu savunun bayraktarlığını, genel olarak söylenirse kamu işletmeciliği, daha yerleşik yaygın ismiyle söylenirse Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı yapmıştır. Öncelikle harcamalar kısılarak, bütçe sıkılaştırılarak, personel sayısı azaltılarak ve esnek biçimde çalıştırılıp ücretlendirilerek, hizmet üretmeden imtina edilerek, yetki ve görevler mümkün olduğunca yerele devredilip özelleşmeye destek sağlanarak devlet minimal hale getirilmiş ama aynı zamanda girişimci kılınmıştır.⁷⁵⁵ Neoliberal düzenin oturmasıyla daha sonraları devlet, düzenleyici ve denetleyici devlet rolünü üstlenmiştir. Bu dönemde en girdiyle/kaynakla en çok çıktıya/sonuca ulaşmak olarak kısaca tanımlanan verimlilik, YKİ aracılığıyla tekrar baş tacı edilmiştir. Özel sektörün öncülüğünde bir katılım mekanizması öngören yönetim yaklaşımıyla da neoliberalizm ve onun verimlilik yaklaşımı toplumsallaşmıştır.

1980’lerden günümüze kadar verimlilik, çoğunlukla piyasalaşma olarak değerlendirilmektedir. Piyasanın daha etkin işlediği ve her türlü kaynağı atıl durumda

⁷⁵⁵ Osborne ve Gaebler, *a.g.k.*; Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, Vol. 69 No. 1, (1991), s. 3-19.; Jan Erik Lane, *New Public Management*.

bırakmadan gerekli yerlere gerekli miktarda tahsis ettiği düşünülmektedir. Bunun sonucunda her türlü varlığı ve ilişkiyi piyasalaştırmak için uğraş verilmektedir. Özel mülkiyet-özelleşme ve çıkar eksenli rasyonellik, rekabet, işgücünden en fazla verimin sağlanmasına dönük esnek istihdam biçimi, tasarruf ya da fazla yüceltilmektedir. Bu durum, (örgütlü) rasyonellik penceresinden değerlendirilirse, sanayi kapitalizminin ortaya çıkış dönemlerinden neredeyse 20. yüzyılın son çeyreğine kadar rasyonelliğin örgütleyici öznesi ‘bürokrasi’ olmuşken, son zamanlarda neoklasik ve neoliberal rasyonelliğin örgütleyici öznesi ‘piyasa’ olmuştur.⁷⁵⁶

Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımıyla bir birliktelik oluşturan toplam kalite ve performans yönetimi yaklaşımları da günümüzün baskın piyasacı yönetim anlayışının ve onun verimlilik savunusunun yerleşmesinde etkili olmuştur. Kabaca bu yaklaşımlarca, ‘kalite’, piyasada var olabilirlik ile tüketilebilirlik açısından tanımlanmakta ve özel alandan sonra kamuda da bu kalite algısı etrafında mal ve hizmet üretimi yapılmaya çalışılmaktadır. Özel yaşam ve çalışma yaşamı gibi ayrımı ortadan kaldırıp ‘katılımcılık’ söylemi çerçevesinde çalışanın tüm yaşamını gasp ederek, sınırsız şekilde çalışmayı bir erdem gibi göstererek ve çalışanlar arasında rekabet yaratarak kar etmenin yeni formülasyonu olan TKY, kamuda etkin-verimli çalışmanın da vazgeçilmez yöntemlerinden biri olarak kabul görmektedir. İktisadiliğe dayalı başarımlar ölçütü olarak performans yönetimi ise iş güvencesi ve ücret-maaş açısından sürekli çalışmayı dayatan esnek/güvencesiz çalışma koşullarına ek olarak bütçeleme ve planlama önerileriyle verimlilik konusunun günümüzde tümleşik en iyi ifadesidir.

Waldo’yla başlayan, Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımıyla süren muhalif damar da aynı dönemde ilk başlarda sessiz ama 1990’lardan sonra da sesi giderek yükselerek geleneksel kamu yönetimi anlayışına ve özel sektörcü, işletmeci anlayışa hem felsefi, yöntemsel hem de pratik açıdan eleştiri getiren bir kesim belirmiştir.

⁷⁵⁶ Dikmen, “*Hangisi Daha Modern...*”, s. 67.

Postmodernizmden ve kökeni Marksizm'e dayanan eleştirel kuramdan beslenen bu kesime göre geleneksel kamu yönetimi, kamu yönetimini pozitivist-modernist (olgu-değer ayrımı, evrensellik, kesinlik, nesnellik vb.) kalıplarla düşünerek kamu yönetiminin değerini aşağı bir düzeye çekmekte, kamu yönetimini örgüt içine hapsetmektedir. Kamu işletmeciliği okulu da piyasacılığı abartı noktalara taşımakta, kamu yönetiminin kendine has, piyasalaştırılamayacak ya da zor piyasalaştırılacak özellikleri olmasına rağmen bunları yeteri kadar önemsememektedir. Ayrıca geleneksel yaklaşım gibi kamu yönetimini amaç ve görev bakımından örgütle kısıtlayarak kapsamını daraltmakta, yurttaşlara ve topluma karşı duyarlılığını köreltmektedir. Disiplinde entelektüel bir tartışma ortamı oluşturan ve düzen eleştirisi yapmaya çalışan bu kesime göre verimlilik, düşünsel ve teknik olarak kapitalizme aittir. Araçsal rasyonelliği, tek tip mühendisvari yönetici bakış açısını yansıtmaktadır. Bu kesimce, katı bir iktisadiliğe bağlı verimlilik özlü bir yönetim yerine katılımcı, farklılıkları kucaklayan, oydaşımı arayan demokratik bir yönetim, daha doğrusu yönetişim düzeni arzulanmaktadır.

Böyle bir eleştirel-karşı tarafın oluşmasında toplumsal huzursuzlukların saklanamaz duruma gelmesinin etkisi büyüktür. Kamu yönetimini, örgüt içinden ve verimlilik ile iktisadilik saplantısından çıkarmaya çalışan bu kesim, bilerek ya da bilmeyerek sınırları zorlayan, teknikleşen, içine kapanan ve böylelikle de taşınamaz hale gelen kamu yönetimini taşınabilir hale getirme işlevini yüklenmiştir. Bu kesimin getirdiği eleştiriler ya havada kalmakta ya da öze dokunmayıp bilişsel olarak bir kopuş, bir radikallik gösterememektedir. Bu kesimce yerleşik, baskın yaklaşımların abartılı, sınır zorlayıcı, keskin söylemleri ve uygulamaları törpülenmekte/ehlileştirilmekte/dengelenmektedir. Getirilen eleştiriler ve sergilenen muhalif tavır, Kuzey Amerikan radikalizminin ve eleştireliliğinin yansımasıdır. Kapitalist düzen içerisinde bir muhalif duruştur. Daha ötesinin düşünülmesi söz konusu ol(a)mamaktadır.

Başlangıcından günümüze kadar verimliliğin disiplindeki değerlendirilmesine bakıldığında aslında sahip olduğu düşünsel ve örgütsel ilkeleriyle/değerleriyle

verimliliği, yönetim kavramı ve olgusundan ayrı tutmak güçtür. Kimisi verimliliğe, çıktı-girdi oranlamasında teknik iktisadi bir terim olarak anlam yüklerken, kimisi geliştirilen örgüt modelleri çerçevesinde bir sistem olarak verimliliği anlamlandırmakta, diğer bir kesim personele/çalışana odaklanarak nasıl personel daha çok/‘iyi’ çalıştırılabilir sorusu etrafında verimliliği, güdüleme yöntemleri olarak kullanmakta, başka bir kesim ise verimliliği, düşünsel bir kazanım, bir tutum ya da davranış kalıbı olarak görmektedir. Bu, daha da uzatılabilir. Bu anlamları/kullanımları itibarıyla verimliliği, ‘yönetim’ olarak nitelemek aşırıya kaçmayacak ve yanlış olmayacaktır.

SONUÇ

Verimlilik, girdi-çıktı ilişkisi üzerinden ya da kaynak kullanımına veya dağılımına dayalı olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlardan yola çıkarak da verimlilik artışları, üretim araçlarının gelişimine ya da emek üretkenliğine endekslenmektedir. Bunlara ilişkin her bir yeni düşünce, öneri, model, ilerleme vb. övgü ve mutlulukla karşılanmaktadır.

Kişileri ve toplumları mutlu kılan olarak verimlilik, kendinden menkul ve doğruluğu tartışılmayan, sınıanmayan (*self-justified, self-evident*) bir kavram gibi algılanmaktadır. Bu anlamda epistemolojideki temellilik (*foundationalism*) yaklaşımının açıklamalarına denk düşen bir durum ortaya çıkmaktadır.⁷⁵⁷ Verimlilik, başka kavramların tanımlanmasında temel olan bir kavram/inanç (*basic belief*) olarak değerlendirilmektedir.

Bir yandan kaba bir maddiliği ve teknikliği taşıyan bir yandan da üst düzey bir soyutluluğa sahip, değer yüklenen verimlilik, toplumsal yaşama her açıdan kök salmıştır.

Verimliliği, bir düşünce tarzı ya da değer olarak görenler varsa da çoğunlukla teknik bir kavram olarak değerlendirilmektedir. Ölçülebilen, sayısal olarak ifade edilebilecek durumlarla ilişkilendirilmektedir. Bu anlamda nesnel olduğu da ileri sürülmektedir. Verimliliğin, matematiksel hesaplar ya da görgül verilerle ilişkilendirilmesinde, bu yöntemle sonuca varmanın daha kolay olmasının ve ikna kabiliyetinin yükselmesinin etkisi büyüktür.

Aslında verimliliğin teknik yüzünün arkasında normatif başka bir görünüm söz konusudur. Teknik olarak kabul edilen kendinde olan değildir ve bir yönelime sahiptir. Verimlilik, hep ulaşılması gereken bir hedef olarak görülmektedir. Verimli olma durumu da olması gereken bir durum gibi düşünülmektedir. İçinde bulunulan tarihsel koşullar ve bu koşullarda egemen olan, bu normatifliği belirlemektedir.

⁷⁵⁷ Stewart Shapiro, *Foundations without Foundationalism*, Oxford University Press, New York 2002, s. ix, 27, 55.

Verimlilik, yalnızca basit bir girdi-çıkı oranlaması üzerinden ve teknik ilerleme bağlamında tanımlanmamalıdır. Üretim güçlerinin gelişimine ilişkin her türlü ilerlemenin yanı sıra üretim ilişkilerinin yönetimine ilişkin her bir husus da verimlilik kapsamında değerlendirilmelidir. Hem maddi üretimin hem de üretim ilişkilerinin düzenlenmesini anlatmaktadır. Amacın belirlenmesi (üretim biçimine karar vermek anlamında siyasal bir duruş ve bu kararın nasıl verileceğine ilişkin yöntem), bu amaca göre üretim araçlarının tespiti ve geliştirilmesi, insanların eğitilmesi ve yönlendirilmesi, işleyişe ilişkin bir modelin bulunması (işbölümüXişbirliği, hiyerarşiXeşitlik, rekabetXdayanışma vb. farklı seçeneklerin seçilmesi) ve kuralların tespitini içermektedir. Kısaca verimlilik, geniş anlamda toplumsal örgütlenme biçiminin belirlenmesi ve bu biçimin işletilmesiyle ilgilidir.

Verimlilik, yalnızca fazla üretmek anlamına gelmemektedir. Kavramın kapitalizmle anlam kazanmaya başladığı ilk dönemlerde daha fazlasını üretmek anlamlarında kullanılmıştır. Ancak zaman ilerledikçe üretim-tüketim dengesi ve piyasa koşulları bağlamında fazla üretmeden ziyade tüketim eksikliğine düşmeden bu durumlara uygun meta üretmek verimlilik olarak değerlendirilmeye başlamıştır. Üretilmesi gerekenin üretilmesi ve satılır olması hedefinde ise tarihsel olarak bir değişim söz konusu değildir.

Verimlilik kavramı ve olgusu kapitalizme özgüdür. Kapitalizm öncesi zamanlarda da israf etmemek, tutumluluk, daha fazlasını elde etmek gibi verimlilik kavramı kapsamında değerlendirilebilecek düşünceler mevcuttur; ancak sürekli olarak biriktirip işletmeye olanak tanıyacak daha fazla artı değere sahip olma düşüncesinin maddi ve düşünsel yöntemlerle toplumsal yaşamın tüm boyutlarına işleyecek biçimde sistemleştirmesi yalnızca kapitalizmde söz konusudur.

Kapitalizm her tarihsel koşulda artı değer yaratan üretken emek alanının olabildiğince genişlemesi için mücadele verir. Her türlü üretimin, piyasa düzenine dahil edilebilmesi amaçlanır. Bunun için doğrudan ve dolaylı olarak baskı uygulanır. Ancak eşitsizlikleri, çelişkileri ve çatışmaları içinde barındıran piyasa düzeninin krizsiz, yalpalamadan kendine yeter biçimde işlemesi olası değildir. Uygulanan

baskının seviyesi, krizlerden ve toplumsal çatışmalardan ötürü zaman zaman azaltılabilir. Piyasa düzeninin içinde yer alan ama görece de piyasadan bağışık olarak toplumsal düzenin korunmasını ve yeniden üretilmesini sağlayan devlet, müdahaleci olarak devreye girer. Kapitalizm, piyasa-devlet birlikteliğinde varlığını sürdürmeye çalışır.

Artı değer çekme amacı, verimlilikle kucaklaşmaktadır. Verimlilik, kısaca mutlak ve görelî olarak emek üretkenliğini artırarak artı değeri sağlamaktır. Bu kabaca ya çalışma sürelerini uzatarak, ya ücretleri aşağı çekerek ya da yeni üretim yönetimi/örgütlenme modelleri bulunarak yapılabilir. Buradaki artı değer üretimini, doğrudan piyasa yönelik faaliyetler olarak görmemek gerekir. Doğrudan piyasaya yönelik meta üretimini destekleyici ya da daha doğrusu tamamlayıcı ideolojik faaliyetler ve devlet müdahalesi de artı değer kapsamında değerlendirilmelidir. Verimlilik, yalnızca doğrudan iktisadi üretim alanı çerçevesinde düşünülmemelidir. Verimlilik, tüm toplumsal ilişkileri içeren ve taşıyan bir kavram, bir olgu olarak anlamlandırılmalıdır.

Yaygın olarak teknolojiyle beraber verimlilik, önceden de belirtildiği üzere üretim güçleriyle ilişkilendirilmektedir. Üretim güçlerinin sürekli gelişmesi gerektiği düşüncesi kapitalizme özgüdür. Üretim güçlerinin gelişimi bağlamında tarihin doğrusal ve bu anlamda evrensel bir akışının olduğu varsayımı üzerine düşünülmelidir. Wood’a göre sürekli gelişim düşüncesi kanıksanmışsa ve başka türlü düşünülemiyorsa, “bunun nedeni, kapitalist itkinin başlıca sonuçlarından birisinin, diğer toplumsal biçimleri yok etmek ya da kendi mantığını onlara dayatma konusunda, daha önce görülmedik biçimde bir kapasitesinin ve ihtiyacının olmasıdır”.⁷⁵⁸ Önüne geçilemeyecek sürekli bir gelişme eğilimi teleolojik bir bakış açısidir ve bu bakış açısı bunun doğal ve evrensel olduğu inancını beraberinde getirmektedir.

⁷⁵⁸ Wood, *Kapitalizm Demokrasiye Karşı*, s. 158-159

Süreklilik ve gelişim düşüncesi kendisini bireysel ve toplumsal ahlak düzeninde de göstermektedir. Durmadan daha iyisi, daha fazlası için çalışmak, tarihin pek çok evresinde bir değer olarak görülmüştür. ‘Çalışma’, ahlakın ve kültürün önemli unsurlarından biri kabul edilmiştir.⁷⁵⁹ Ancak kapitalizmle, daha iyisi için sürekli çalışma, başka bir aşamaya evrilmiştir. Kapitalist üretim biçiminin işleyiş düzenliliği ve yeniden üretim zorunluluğu bağlamında ‘çalışma’, sermaye birikiminin sağlanması yolunda kaçınılmaz bir zihniyet-ahlak-tutum-yaşam tarzı birlikteliğine dönüşmüştür. Böyle bir zeminde, verimliliğin bir tutku haline gelmesi şaşırtıcı değildir.

Verimli olmak, aynı zamanda rasyonel olmak olarak değerlendirilmektedir. Verimlilikle ilişkilendirilerek ya da ilişkilendirilmeden rasyonellik, kabaca kapitalist üretim biçiminin sürekliliğini sağlamaya dönük olarak düşünme, ahlak geliştirme ve kültür oluşturma ile ilgilidir. Bireylerin ve toplumun bilinçaltına işlemekte ve farkında olunmadan yönlendirmektedir. Aynı zamanda maddi üretimin, insanlararası ilişki biçimlerinin ve gündelik hayatın düzenlenmesini de kapsamaktadır. Rasyonelliği, salt soyut bir kavram olarak değerlendirmemek lazımdır.

Yerleşik (ABD) kamu yönetimi disiplini verimlilik, önemli yapıtaşlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Piyasada ve toplumsal yapıda güçlü şirketlerin kendini göstermesiyle bu şirketlerin örgütlenmesine ve işleyişine dikkat kesilmiştir. Görgücü düşünme yönteminin fabrika tipi iş örgütlenmesiyle birleşimi sonucunda ortaya çıkan işletmecilik anlayışı evrensel yönetim anlayışı olarak kabul edilmiştir. Bu anlayış, kamu-özel farketmeden tüm kesimler için geçerli görülmüştür. Kurum ya da kişiler olarak piyasa aktörlerince geliştirilen yöntemler, teknikler kamu yönetimi alanına neredeyse aynen aktarılmaya çalışılmıştır. İktisadi

⁷⁵⁹ Dinsel ve kültürel açıdan ‘çalışma’nın yüceltilmesi ve bunun kapitalizmle bağdaştırılması bakımından Weber’in *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu* kitabı okunmaya değerdir. Tarihsel olarak ‘çalışma-emek-iş’ gibi kavramları irdeleyen ve bunların niteliğini tartışan şu eserlere de bakılmasında fayda vardır: Dominique Meda, *Emek: Kaybolma Yolunda Bir Değer Mi?*, (Çev. Işık Ergüden), İletişim, İstanbul 2004.; Hannah Arendt, *İnsanlık Durumu*, (Çev. Bahadır Sina Şener), İletişim, 4. Basım, İstanbul 2007.; Andre Gorz, *Yaşadığımız Sefalet*, (Çev. Nilgün Tural), Ayrıntı, İstanbul 2001.

üretim yönetiminde çığır açan Taylorizm-Fordizm, yasal-rasyonel bürokrasi tipolojisiyle birlikte kamu yönetimini etkisi altına almıştır. Uzun vadede de toplumsal örgütlenmeye etkide bulunmuştur. Burada, devletin toplumsal niteliği ve siyaset, olgusal olmayan olarak değerlendirilerek kapsam dışı tutulmuştur. Değerden ve siyasetten arındırılmış işletmecilik teknikleri, ‘herkes için iyi olan’ verimliliğin bileşenleri olarak addedilmişlerdir.

Disiplinin kurucu yazarları, Taylorizmin yetkinlik kazandırdığı kafa-kol emeği ayrımını, işbölümünü, otoriteye bağlılığı, görülebilir ve ölçülebilir ilkelere dayalı olmayı, olumlu ya da olumsuz güdüleme yöntemlerini ağırlıklı olarak işgücü/çalışan yönetimi noktasında ve yapısal olarak da örgütlenme bahsinde kamu örgütlerinde/kurumlarında savunmuş ve uygulamaya çalışmışlardır. Bu tür yöntemlerle personel verimli çalışacak, örgüt verimli işleyecektir. Bu düşünce ya da savunu günümüze kadar geçerliliğini korumuştur. Zaman içerisinde bu yöntemler/teknikler şekil değiştirmiş, yumuşatılmış ya da bunlardan farklı bir yere düşmeyen farklı yeni teknikler eklenmiş olsa da yönetme itkisi hiçbir zaman değişmemiştir. Son zamanlarda postmodernizmi ve eleştirel kuramı savunan disiplin yazarları yönetimi ve verimliliği sorgulasalar bile bunları reddetme cesaretinde ya da yeni bir yönetim anlayışını kurma hevesi içinde değillerdir.

Disiplinde verimlilik genellikle, yaygın anlayışı yansıtır biçimde, girdi-çıktı, kaynak vb. değişkenlere dayalı olarak iktisadi bir kavram gibi değerlendirilmektedir. Bu iktisadilik de bütün bir kamu yönetimi yani devlet kapsamında değil de tekil örgütler bağlamında düşünülmektedir. Güdük bir iktisadilik çerçevesinde kamu yönetiminin düşünsel, toplumsal, siyasal boyutları dışarıda bırakılarak verimlilik tanımlanmaktadır. İktisadi olan ile toplumsal ve siyasal olanın birlikteliğinde verimliliği düşünme gereksinimi duyulmamaktadır.

Yöneten ve yönetilen gibi bir ayrım üzerine, diğer bir ifadeyle eşitsizlik üzerine inşa edilen ve yöneten tarafından araçsallaştırılan ‘yönetim’le kapitalist üretim biçiminde kapitalist tarafından el konulan artı değeri elde etmeye yönelik üretim örgütlenmesinin en yalın ifadesi olan verimliliğin -eşitsizlikçi bir niteliğe

sahip toplumsal yapıda- ortaklaştığı yadsınamaz. Yönetim olgusunun özünde, verimlilik yatmaktadır. Verimlilik minvalinde yapılacak yönetim açıklamaları, çözümlemeleri en gerçekçi çözümlemeler olacaktır.

Çoğunlukla verimliliğin bir rengi olmadığı belirtilse de verimlilik, renksiz değildir. Bazıları bunun farkında değildir ama bazıları farkında olup yine de renksiz olduğunu iddia etmektedir. Farkında olup sahiplenmek ya da reddetmek, bir siyasal duruşun ifadesidir. Burada akla şu tür sorular gelmektedir; yerleşik verimlilik anlayışına karşı olmak, kavramı toptan reddetmeyi gerektirir mi? Yoksa verimliliğin içi başka şekilde doldurulabilir mi? Bu tür sorular sorup, üzerine düşünmek gerekir.

En azından kapitalist itkiler dışında verimliliğin değerlendirilebilme olasılığı olduğu düşünülerek çaba sarfedilmelidir. Eşitsizlik, sömürü, ihtiyacından fazla üretmek, sürekli daha çok üretmek, kar etmek, kabaca teknolojik ilerleme gibi anlamların ötesinde, belki de bu anlamların tersi biçimde verimlilik kavramı ve olgusu inşa edilebilir.

KAYNAKÇA

- Adams, Guy B., “Enthralled with Modernity: The Historical Context of Knowledge and Theory Development in Public Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 52 No. 4, (1992), s. 363-373.
- Adorno, Theodor W., *Negative Dialectics*, (Çev. E. B. Ashton), Routledge, London 1990.
- Agger, Ben, *The Discourse of Domination: From the Frankfurt School to Postmodernism*, Northwestern University Press, Evanston, IL. 1992.
- Aglietta, Michel, *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*, (Çev. David Fernbach), New Edition, NLB, London 1979.
- Akal, Zühal, *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi*, Milli Prodüktivite Merkezi, Ankara 1992.
- Akbulut, Örsan Ö., *Küreselleşme, Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi*, TODAİE, Ankara 2007.
- Akbulut, Örsan Ö., “Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu”, *Mülkiye*, c. 31 s. 254, (2007), s. 73-86.
- Akbulut, Örsan Ö., *Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, TODAİE, Ankara 2005.
- Aksoy, Şinasi, “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (Ed.), Yargı, Ankara 2003, s. 545-559.
- Akyüz, Yılmaz, *Sermaye, Bölüşüm, Büyüme*, Eflatun, Ankara 2009.
- Ansal, Hacer, “Geçmiş ve Gelecekte Ekonomik Gelişmede Teknolojinin Rolü”, *Teknoloji*, TMMOB, Ankara 2004, s. 36-58.
- Ansal, Hacer, “Önsöz: ‘Alternatif Teknoloji’ ve Son Teknolojik Gelişmeler”, David Dickson, *Alternatif Teknoloji: Teknik Değişiminin Politik Boyutları*, (Çev. Nezir Erdoğan), Ayrıntı, İstanbul 1992.
- Appleby, Paul H., *Policy and Administration*, University of Alabama Press, 1949.
- Arendt, Hannah, *İnsanlık Durumu*, (Çev. Bahadır Sina Şener), İletişim, 4. Basım, İstanbul 2007.
- Argyris, Chris, *Personality and Organization: The Conflict Between System and the Individual*, Harper & Brothers, New York 1957.
- Arın, Tülay, “Sunuş”, *Piyasa Sosyalizmi Tartışması*, Osman Akınhay (Der.), Belge Yayınları, İstanbul 1992, s. 7-22.
- Arın, Tülay, “Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz I: Gelişmiş Kapitalizm”, *11. Tez*, 2. Baskı, S. 1, 1986, s. 104-138.

- Arkış, Nurdoğan, “Toplumsal Gelişmenin lut Verimlilik”, *Bilim ve Teknik*, (1995 Mart).
- Aslan, Onur Ender, *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe*, TODAİE, Ankara 2005.
- Atalay, Mehmet, “Dwight Waldo ve ‘The Administrative State’”, *Kamu Yönetimi Dünyası*, S. 27, (Temmuz-Eylül), 2006, s. 3-14.
- Aucoin, Peter, “Administrative Reform in Public Maangement: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, *Governance*, Vol. 3 No. 2, (1990), s. 115-137.
- Aucoin, Peter, “Contraction, Managerialism and Decentralisation in Canadian Government”, *Governance*, Vol. 1 No. 2, (1988), s. 144-161.
- Bağce, H. Emre, “Sunuş”, *Frankfurt Okulu*, H. Emre Bağce (Ed.), Doğubat, Ankara 2006.
- Bailey, Margo L., “Cultural Competency and the Practice of Public Administration”, *Diversity and Public Administration*, Mitchell F. Rice (Ed.), M. E. Sharpe Inc., New York 2005, s. 177-196.
- Baran, Paul, *Büyümenin Ekonomi Politisi*, (ev. Ergin Gne), May Yayınları, İstanbl 1974.
- Barker, Ernest, *The Development of the Public Services in Western Europe: 1660-1930*, Oxford University Press, London 1944.
- Barnard, Chester I., *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1953.
- Barzelay, Michael, *The New Public Management*, University of California Press, Oxford 2001.
- Baş, İ. Melih ve Ayhan Artar, *İşletmelerde Verimlilik Denetimi*, Milli Prodüktivite Merkezi, Ankara 1990.
- Batirel, Ömer Faruk, “Kamu Kesiminde Etkinlik ve Maliyet-Fayda Analizi”, *İktisadi ve Ticari İlimler Dergisi (İİTA)*, S. 2, (1973), s. 115-121.
- Bauman, Zygmunt, *Modernity and The Holocaust*, Cornell University Press, New York 1989.
- Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de st Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim, İstanbül 2005.
- Benhabib, Seyla, “Modernlik ve Eleştirel Kuramın ıkmaşları,” (ev. Salih Akkanat), *Frankfurt Okulu*, H. Emre Bağce (Ed.), Doğubat, Ankara 2006.
- Bennis, Warren G., *Changing Organizations: Essays on the Development and Evolution of Human Organization*, McGraw-Hill, New York 1966.

- Berkes, Hüsamettin, *Rasyonalizasyon: En Yüksek Verimle Çalışma Metot ve Prensipleri*, Alsancak Demiryollar Basımevi, İzmir 1945.
- Berman, Evan M., *Performance and Productivity in Public and Nonprofit Organizations*, M. E. Sharpe, Inc., 2nd Ed., New York 2006.
- Bevir, Mark, *Key Concepts in Governance*, Sage, London 2009.
- Bogason, Peter, "Postmodern Public Administration", *The Oxford Handbook of Public Management*, Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr., Christopher Pollitt (Ed.), Oxford University Press, Oxford 2007, s. 234-256.
- Boratav, Korkut, *100 Soruda Gelir Dağılımı*, Gerçek Yayınevi, 3. Baskı, İstanbul.
- Bottomore, Tom, *Marksist Düşünce Sözlüğü*, (Çev. Der. Mete Tunçay), İletişim, 3. Baskı, İstanbul 2002.
- Box, Richard C., *Critical Social Theory in Public Administration*, M. E. Sharpe, Inc., New York 2005.
- Box, Richard C., "An Examination of the Debate Over Research in Public Administration," *Public Administration Review*, Vol. 52 No. 1, (1992), s. 62-69.
- Braverman, Harry, *Emek ve Tekelci Sermaye: Yirminci Yüzyılda Çalışmanın Değersizleştirilmesi*, (Çev. Çiğdem Çıdamlı), Kalkedon, İstanbul 2008.
- Brenner, Robert, "The Origins of Capitalist Development: A Critique of Neo-Smithian Marxism", *New Left Review*, S. 104, (1977), s. 25-92.
- Bromley, Daniel W., "The Ideology of Efficiency: Searching for a Theory of Policy Analysis", *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 19 No. 1, (1990), s. 91.
- Burns, Tom ve G.M. Stalker, *The Management of Innovation*, Tavistock, London 1979.
- Caiden, Gerald E., "In Search of an Apolitical Science of American Public Administration", *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, J. Rabin ve J. S. Bowman (Ed.), Marcel Dekker, New York 1984, s. 53. s. 51-76.
- Caillé, Alain, *Faydacı Aklın Eleştirisi*, (Çev. Devrim Çetinkasap), İletişim, İstanbul 2007.
- Caldwell, Lynton K., "Novus Ordo Seclorum: The Heritage of American Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 36, (September/October 1976), s. 476-488.
- Callinicos, Alex, *Postmodernizme Hayır: Marksist Bir Eleştiri*, Ayraç, Ankara 2001.
- Chhotray, Vasudha ve Gerry Stoker, *Governance Theory and Practice*, Palgrave Macmillan, UK 2009.

- Coelli, Timothy J. vd., *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, Springer, 2nd Edition, New York 2005.
- Commission of the European Communities, *European Governance: Administration White Paper*, Brussels 2001.
- Çiğdem, Ahmet, *Akıl ve Toplumun Özgürleşimi: Jürgen Habermas Üzerine Bir Çalışma*, İletişim, İstanbul 2008.
- Çoban, Orhan, “Türk Otomotiv Sanayiinde Endüstriyel Verimlilik ve Etkinlik”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S. 29, (Temmuz-Aralık 2007), s. 17-36.
- Dahl, Robert A., *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago 1956.
- Dahl, Robert A., “The Science of Public Administration: Three Problems”, *Public Administration Review*, Vol. 7 No. 1, (1947), s. 1-11.
- Davis, Charles R., *Organization Theories and Public Administration*, Praeger Publishers, Westport, USA 1996.
- Davis, Charles R., “A Critique of the Ideology of Efficiency”, *Humboldt Journal of Social Relations*, Vol. 12 No. 2, (1985), s. 73-86.
- DeLeon, Linda ve Robert B. Denhardt, “The Political Theory of Reinvention”, *Public Administration Review*, Vol. 60 No. 2, (2000), s. 89-97.
- Deliktaş, Ertuğrul, “Türkiye Özel Sektör İmalat Sanayinde Etkinlik ve Toplam Faktör Verimliliği Analizi”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, C. 29, S. 3-4, (2002), s. 247-284.
- Deliktaş, Ertuğrul, “İzmir Küçük Ölçekli İmalat Sanayinde Teknik Etkinlik ve Toplam Faktör Verimliliği Analizi”, *Verimlilik Dergisi*, S. 3, (2001), s. 153-170.
- Denhardt, Janet V. ve Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, M. E. Sharpe, Inc., New York 2003.
- Denhardt, Robert B. ve Janet V. Denhardt, *Public Administration: An Action Orientation*, Wadsworth, 2nd Ed., Belmont, CA 1995.
- Denhardt, Robert B. ve Edward T. Jennings, “Image and Integrity in the Public Service”, *Public Administration Review*, Vol. 49 No. 1, (1989), s. 74-77.
- Denhardt, Robert B. ve Jay D. White, “Beyond Explanation: A Methodological Note”, *Administration and Society*, Vol. 14 No. 2, (1982), s. 163-169.
- Denhardt, Robert B. ve Kathryn B. Denhardt, “Public Administration and the Critique of Domination”, *Administration and Society*, Vol. 11 No. 1, (1979), s. 107-120.

- Denhardt, Robert B., *Theories of Public Organization*, Brooks/Cole Publishing Company, California 1984.
- Denhardt, Robert B., "Toward a Critical Theory of Public Organization", *Public Administration Review*, (December 1981), s. 628-635.
- Dickson, David, *Alternatif Teknoloji: Teknik Değişmenin Politik Boyutları*, (Çev. Nezih Erdoğan), Ayrıntı, İstanbul 1992.
- Dicle, İ. Atilla, "Örgütsel Verimlilik ve Etkenlik", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, S. 9, (1975), s. 25-44.
- Dikmen, Ahmet Alpay, *Yönetim Psikolojisi: Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*, Tan, Ankara 2011.
- Dikmen, Ahmet Alpay, "Hangisi Daha Modern: Bürokrasi Mi Piyasa Mı?", (*Kurthan Fişek için*) *Yönetim Üzerine*, İpek Özkal Sayan (Yay. Haz.), AÜ SBF KAYAUM Yay. No. 7, Ankara 2010, s. 61-75.
- Dikmen, Ahmet Alpay, "Standart Üründen Marka Standardizasyonuna", *Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar*, Ahmet Haşim Köse, Fikret Şenses ve Erinç Yeldan (Der.), İletişim, 3. Baskı, İstanbul 2004, s. 515-538.
- Dikmen, Ahmet Alpay, "Teknolojiyi Ararken...", *Mülkiye*, C. 25 S. 230, (2001), s. 153-166.
- Dikmen, Ahmet Alpay, "Küresel Üretim, Moda Ekonomileri ve Yeni Dünya Hiyerarşisi", *Toplum ve Bilim*, S. 86, (2000), s. 281-302.
- Dikmen, Meltem Kayıran ve Ahmet Alpay Dikmen, "Her Derde Deva İksir: Toplam Kalite Yönetimi", *Toplum ve Hekim*, TTB, C. 19 S. 3, (2004), s. 190-196.
- Dimock, Marshall E., "The Study of Administration", *The American Political Science Review*, Vol. 31 No. 1, (1937), s. 28-40.
- Dobb, Maurice, *Kapitalizmin Gelişimi Üzerine İncelemeler: Geçiş Tartışmaları*, (Çev. F. Akar), Belge Yayınları, İstanbul 2007.
- Dunleavy, Patrick, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester Wheatsheaf, New York 1991.
- Dunsire, Andrew, *Administration: The Word and the Science*, John Wiley & Sons, New York 1973.
- Enerji Verimliliği Kanunu (Kanun No: 5627), RG: 2.5.2007, S. 26510.
- Eren, Ercan, "Sosyalizm, Piyasa ve İktisadi Etkinlik Sorunu", *Birikim*, S. 12, (Nisan 1990), s. 34-39.
- Etzioni, Amitai, *Modern Organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ 1964.
- Evans, Karen G. ve Gary L. Wamsley, "Blacksburg Manifesto", *International Encyclopedia of Public Policy and Administration: A-C Vol. 1*, Shafritz, Jay M., Westview Press, 1998.

- Farmer, David John, *To Kill the King: Post-Traditional Governance and Bureaucracy*, M.E. Sharpe, New York 2005.
- Farmer, David John, *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*, University of Alabama Press, Tuscaloosa 1995.
- Fayol, Henri, "The Administrative Theory in the State", *The Early Sociology of Management and Organizations, Vol. IV: Papers on the Science of Administration, Luther Gulick ve Lyndall Urwick (Ed.)*, Kenneth Thompson (Ed.), Routledge, London 2003.
- Fayol, Henri, *Sınai ve Umumi İşlerde İdare*, (Çev. M. Asım Çalıkoğlu), İnhisarlar Umumi Direktörlüğü, İstanbul 1939.
- Fesler, James W., "Public Administration and Social Sciences: from 1946 to 1960", *American Public Administration: Past, Present, Future*, Frederick C. Mosher (Ed.), University of Alabama Press, 1975, s. 97-141.
- Fişek, Kurthan, *Yönetim*, Paragraf, Ankara 2005.
- Fişek, Kurthan, *Yönetime Katılma*, TODAİE, Ankara 1977.
- Follet, Mary Parker, *Dynamic Administration*, Harper & Brothers, New York 1940.
- Fox, Charles J. ve Hugh T. Miller, *Postmodern Public Administration. Towards Discourse*, SAGE, London 1995.
- Frederickson, H. George ve Kevin B. Smith, *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press, Colorado 2003.
- Frederickson, H. George, *Social Equity and Public Administration: Origins, Developments, and Applications*, M.E. Sharpe, Inc., USA 2010.
- Frederickson, H. George, "The Repositioning of American Public Administration", *PS: Political Science & Politics*, Vol. 32, (December 1999), s. 701-711.
- Frederickson, H. George, *The Spirit of Public Administration*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1997.
- Frederickson, H. George, *New Public Administration*, University of Alabama Press, 1980.
- Frederickson, H. George, "Toward a New Public Administration", *Toward a New Public Administration*, Frank Marini (Ed.), Chandler Publishing Company, USA 1971, s. 309-331.
- Friedmann, Georges, *The Anatomy of Work: Labour, Leisure and the Implications of Automation*, Transaction Publishers, New Jersey 1992, s. xx.
- Fry, Brian R., *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*, Chatham House Publishers, New York 1998.
- Geuss, Raymond, *Eleştirel Teori*, (Çev. Ferda Keskin), Ayrıntı, İstanbul 2002.

- Goodnow, Frank J., "Politics and Administration", Jay M. Shafritz ve Albert C. Hyde (Ed.), *Classics of Public Administration*, Brooks/Cole, 3rd Ed., Pacific Grove, CA 1992.
- Gorz, André, *İktisadi Aklın Eleştirisi*, (Çev. Işık Ergüden), Ayrıntı, 2. Baskı, İstanbul 2007.
- Gorz, André, *Yaşadığımız Sefalet*, (Çev. Nilgün Tatal), Ayrıntı, İstanbul 2001.
- Grafton, R. Quentin ve Dale Squires, "A Property-Rights Perspective of Efficiency: Privatizing the Commons", Kevin J. Fox (Ed.), *Efficiency in the Public Sector*, Kluwer Academic Publishers, Boston 2002, s. 83-100.
- Gray, Andrew ve Bill Jenkins, "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?", *Public Administration*, Vol. 73, (Spring 1995), s. 75-99.
- Gulick, Luther, "Notes on the Theory of Organization with Special Reference to Government in the United States", *Papers on the Science of Administration*, Luther Gulick ve Lyndall Urwick (Ed.), Institute of Public Administration, New York 1937, s. 1-46.
- Gulick, Luther, "Science, Values, and Public Administration", *Papers on the Science of Administration*, Luther Gulick ve Lyndall Urwick (Ed.), Institute of Public Administration, New York 1937, s. 189-195.
- Güler, Birgül Ayman, *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı, İmge*, Ankara 2009.
- Güler, Birgül Ayman, *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge, Ankara 2005.
- Güler, Birgül Ayman, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, S. 9, (2003), s. 93-116.
- Gürak, Hasan, "MPM-Makro Verimlilik ve Teknoloji", *Verimlilik Dergisi*, S. 3, (2001), s. 7-14.
- Gürsoy, Bedri, *Verimlilik Üzerine Düşünceler*, Milli Prodüktivite Merkezi Yay. No. 324, Ankara 1985.
- Güzelsarı, Selime, "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunlar*, M. Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen (Ed.), İmaj, Ankara 2004, s. 85-137.
- Habermas, Jürgen, *'İdeoloji' Olarak Teknik ve Bilim*, (çev. Mustafa Tüzel), Yapı Kredi Yayınları, 5. Baskı, İstanbul 2004.
- Habermas, Jürgen, *On the Pragmatics of Communication*, (Ed. Maeve Cooke), MIT Press, Massachusetts, Cambridge 1998.
- Habermas, Jürgen, *The Theory of Communicative Action, Vol. II: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*, (Çev. Thomas McCarthy), Beacon Press, Boston 1987.

- Habermas, Jurgem, *Knowledge and Human Interests*, (Çev. Jeremy J. Shapiro), Beacon Press, Boston 1971.
- Harmon, Micheal M., *Public Administration's Final Exam: A Pragmatist Restructuring of the Profession and the Discipline*, University of Alabama Press, 2006.
- Harmon, Micheal M., "The Simon/Waldo Debate: A Review and Update", *Public Administration Quarterly*, (Winter 1989), s. 437-451.
- Harmon, Micheal M., "Normative Theory", *Toward a New Public Administration*, Frank Marini (Ed.), Chandler Publishing Company, USA 1971, s. 172-185.
- Hart, David K. ve William G. Scott, "The Philosophy of American Management", *Southern Review of Public Administration*, Vol. 6 No. 2, 1982, s. 240-252.
- Hatch, Mary Jo ve Ann L. Cunliffe, *Organization Theory*, Oxford University Press, 2nd Ed., New York 2006.
- Hatry, Harry P., "Issues in Productivity Measurement for Local Governments", *Public Administration Review*, Vol. 32 No. 6, (1972), s. 776-783.
- Heidegger, Martin, *Tekniğe Yönelik Soru*, (Çev. Doğan Özlem), Afa Yayınları, İstanbul 1997.
- Hobsbawm, Eric J., *Devrim Çağı: 1789-1848*, (Çev. Bahadır Sina Şener), Dost, 4. Baskı, Ankara 2005.
- Hobsbawm, Eric J., *The Age of Capital: 1848-1875*, Abacus, UK 1992.
- Hogwood, Brian W. ve Lewis A. Gunn, *Policy Analysis in the Real World*, Oxford University Press, Oxford 1984.
- Holzer, Marc, "Public Productivity: Defining a Managerial Framework", *Productivity in Public Organizations*, Marc Holzer (Ed.), A Dunellen Publishing Company Book Inc., New York 1976.
- Hood, Christopher, "Public Management: The Word, The Movement, The Science", *The Oxford Handbook of Public Management*, Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr., Christopher Pollitt (Ed.), Oxford University Press, Oxford 2007, s. 7-26.
- Hood, Christopher, "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Vol. 69 No. 1, (1991), s. 3-19.
- Hood, Christopher ve Micheal Jackson, *Administrative Argument*, Dartmouth, Aldershot 1991.
- Hopwood, Anthony ve Cyrill Tomkins, *Issues in Public Sector Accounting*, Philip Allan, London 1984.
- Horkheimer, Max, *Akıl Tutulması*, (Çev. Orhan Koçak), Metis, 6. Baskı, İstanbul 2005.

- Horkheimer, Max, *Critical Theory*, The Continuum Publishing Company, New York 1982.
- Horkheimer, Max ve Theodor W. Adorno, *Dialectic of Enlightenment*, (Çev. Edmund Jephcott), Gunzelin Schmid Noerr (Ed.), Stanford University Press, 2002.
- Jay, Martin, *Diyalektik İmgelem: Frankfurt Okulu ve Sosyal Araştırmalar Enstitüsü Tarihi, 1923-1950*, Ara, İstanbul 1989.
- Karahanogulları, Yiğit, *Marx'ın Değeri Ölçülebilir Mi? 1988-2006 Türkiye İçin Ampirik Bir İnceleme*, Yordam, İstanbul 2009.
- Karahanogulları, Yiğit, "Marksist İktisatta Üretken Emek/Üretken Olmayan Emek Tartışmasına Dair Bir Değerlendirme", *Mülkiye*, C. 30 S. 250, (2006), s. 81-95.
- Karl, Barry D., Public Administration and American History: A Century of Professionalism, *Public Administration Review*, Vol. 36, (September/October 1976), s. 489-504.
- Katz, Daniel ve Robert L Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, John Wiley and Sons, Inc., New York 1966.
- Kazancı, Metin, *Halkla İlişkiler Açısından Yönetim ve Yönetilenler*, AÜ SBF Yay. No. 417, Ankara 1978.
- Kazgan, Gülten, "Sunuş", içinde Adam Smith, *Milletlerin Zenginliği*, Türkiye İş Bankası Yay., 3. Baskı, İstanbul 2009.
- Kazgan, Gülten, *İktisadi Düşünce Veya Politik İktisadın Evrimi*, Remzi Kitabevi, 12. Baskı, İstanbul 2006.
- Kettl, Donald, *The Global Public Management Revolution: Administration Report on the Transformation of Governance*, Brookings Institution, Washington, D. C. 2000.
- Kiser, Edgar ve Joachim Schneider, "Bureaucracy and Efficiency: An Analysis of Taxation in Early Modern Prussia", *American Sociological Review*, Vol. 59 No. 2, (1994), s. 187-204.
- Köroğlu, Kazım, *Verimlilik Yönetimine Japon Yaklaşımı ve Kazukiyo Kurosawa Modeli*, Milli Prodüktivite Merkezi, Ankara 1993.
- Kronenberg, Philip S., "The Scientific and Moral Authority of Empirical Theory of Public Administration", *Toward a New Public Administration*, Frank Marini (Ed.), Chandler Publishing Company, USA 1971, s. 190-225.
- Lane, Jan Erik, *New Public Management*, Routledge, New York 2001.
- Lane, Jan Erik, *The Public Sector*, SAGE, London 1993.

- Lawlor, Alan, *Productivity Improvement Manual*, Gower Pub. Ltd., United Kingdom 1985.
- Lawrence, Paul R. ve Jay W. Lorsch, *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*, R.D. Irwin, Homewood, Ill 1969.
- Likert, Rensis, *New Patterns of Management*, McGraw-Hill, London 1961.
- Lovell, C. A. Knox, "Performance Assessment in the Public Sector", Kevin J. Fox (Ed.), *Efficiency in the Public Sector*, Kluwer Academic Publishers, Boston 2002, s. 11-35.
- Lynn, Laurence E. Jr., "Public Management: A Concise History of The Field", *The Oxford Handbook of Public Management*, Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr. ve Christopher Pollitt (Ed.), Oxford University Press, 2007, s. 27-50.
- Lynn, Laurence Jr. ve Carolyn Heinrich, Carolyn Hill, *Improving Governance: Administration New Logic for Empirical Research*, Georgetown University Press, Washington, D. C. 2001.
- Mandel, Ernest, *Marksist Ekonomi El Kitabı*, (Çev. Orhan Suda), Özgür Üniversite Kitaplığı No. 68, 3. Baskı, Ankara 2008.
- March, James G. ve Herbert A. Simon, *Örgütler*, (Çev. Ömer Bozkurt ve Oğuz Onaran), TODAİE, Ankara 1975.
- Marcuse, Herbert, *One-Dimensional Man: Study in the Ideology of Advanced Industrial Society*, Routledge, London 2002.
- Marcuse, Herbert, *One-Dimensional Man: Study in the Ideology of Advanced Industrial Society*, Beacon Press, 9th Ed., Boston 1968.
- Marksist Düşünce Sözlüğü*, Tom Bottomore (Ed.), (Çev. Der. Mete Tunçay), İletişim, İstanbul 2002.
- Marx, Karl, *Artı-Değer Teorileri*, Birinci Kitap, (Çev. Yurdakul Fincancı), Sol Yayınları, Ankara 1998.
- Marx, Karl, *Felsefenin Sefaleti*, (Çev. Ahmet Kardam), Sol Yayınları, Ankara 1999.
- Marx, Karl, *Kapital I Kapitalist Üretimin Eleştirel Bir Tahlili*, (Çev. Alaattin Bilgi), Sol Yayınları, 9. Baskı, Ankara 2009.
- Marx, Karl, *Ekonomi Politikin Eleştirilmesine Katkı*, (Çev. Orhan Suda), Öncü Kitabevi, İstanbul 1970.
- McSwite, O. C., "Jacques Lacan and The Theory of the Human Subject", *American Behavioral Scientist*, Vol. 41, No. 1, (1997), s. 43-63.
- Meda, Dominique, *Emek: Kaybolma Yolunda Bir Değer Mi?*, (Çev. Işık Ergüden), İletişim, İstanbul 2004.
- Mihçioğlu, Cemal, "Kamu Yönetiminde Verimlilik", *Verimlilik Dergisi*, MPM, C. 3 S. 1, (1974), s. 5-18.

- Milli Prodüktivite Merkezi, *Verimlilik Raporu 3: Sürdürülebilir Büyümenin Anahtarı Verimlilik*, Ankara 2004.
- Minogue, Martin ve Charles Polidano, David Hulme, *Beyond The New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Edward Elgar, Cheltenham 1998.
- Mintzberg, Henry, *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations*, Free Press, New York 1989.
- Mooers, Colin, *Burjuva Avrupa'nın Kuruluşu*, ( ev. Bahadır Sina  ener), Dost, 2. Baskı, Ankara 2000.
- Morgan, Gareth, *Yönetim ve  rg t Teorilerinde Metafor*, ( ev. Gündüz Bulut), MESS, İstanbul 1998.
- Morris, Thomas D., William H. Corbett ve Brian L. Usilaner, "Productivity Measures in the Federal Government", *Public Administration Review*, Vol. 32 no. 6, (1972), s. 753-763.
- Mosher, Frederick C., *Democracy and The Public Service*, Oxford University Press, New York 1968.
- MPM, <http://www.mpm.org.tr>
- Nikitin, P., *Ekonomi Politik*, ( ev. Hamdi Konur), Sol Yayınları, Ankara 1990.
- OECD, *Governance in the 21st Century*, Paris 2001.
- OECD, <http://www.oecd.org/>
- Okçu, Murat, "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", * a da  Kamu Yönetimi I*, Muhittin Acar ve Hüseyin  zg r (Ed.), Nobel, Ankara 2003.
- Okçu, Murat, *Public Administration and Ethics: Perennial Questions*, ODTÜ, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, 2002. (Yayımlanmamış Doktora Tezi).
- Okun, Arthur M., *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, The Brookings Institution, Washington D.C. 1975.
- Onaran, O uz, * rg tlerde Karar Verme*, A  SBF Yay. No. 321, Ankara 1975.
- O'Neill, Deirdre, "Effectiveness", *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Jay M. Shafritz (Ed.), Westview Press, Colorado 1998, s. 746.
- Orta , F. Rıfat, "Kamu Harcamalarının Etkinlik ve Verimlili inin  l  mlenmesinde Kar ıla ılan Sorunlar", *İktisat, İ letme ve Finans*, C. 16 S. 182, (2001), s. 60-68.
- Osborne, David ve Ted Gaebler, *Reinventing Government: How to Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin, New York 1992.

- Ostrom, Vincent, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press, Tuscaloosa 1989.
- Ostrom, Vincent, "Public Choice Theory: A New Approach to Institutional Economics", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 57 No. 5, (1975), s. 844-850.
- Ostrom, Vincent ve Elinor Ostrom, "Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 31 No. 2, (1971), s. 203-216.
- Ott, J. Steven ve Albert C. Hyde, Jay M. Shafritz, "Introduction to Public Management", *Public Management: The Essential Readings*, J. Steven Ott, Albert C. Hyde ve Jay M. Shafritz (Ed.), Nelson-Hall, Chicago 1992.
- Ott, J. Steven ve Albert C. Hyde, Jay M. Shafritz, "Preface", *Public Management: The Essential Readings*, J. Steven Ott, Albert C. Hyde ve Jay M. Shafritz (Ed.), Nelson-Hall, Chicago 1992.
- Ömürgönülşen, Uğur, "The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management", *Cemal Mıhçıoğlu'na Armağan: AÜ SBF Dergisi*, C. 52, S. 1-4, (1997), s. 517-565.
- Ömürgönülşen, Uğur, "İdare Terimi Niçin Korunmalı ve Yaşatılmalıdır." <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/idare.doc>
- Öney, Erden, *Verimlilik Kavramları ve Ölçülmesi*, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay. No. 265, Ankara 1968.
- Özdemir, Gamze Yücesan, "Başkaldırı, Onay ya da Boyun Eğme?: Hegemonik Fabrika Rejiminde Mavi Yakalı İşçilerin Hikayesi", *Toplum ve Bilim*, S. 86, (2000), s. 241-259.
- Özoğlu, Burçak, "Sosyalist Emek Sürecini Nerede Aramalı?", *Praksis*, C. 8, (2002), s. 169-188.
- PAT-Net, <http://pattheory.asu.edu>
- Perry, James L. ve Kenneth L. Kraemer, "The Roots of Public Management", *Public Management: The Essential Readings*, J. Steven Ott, Albert C. Hyde ve Jay M. Shafritz (Ed.), Nelson-Hall, Chicago 1992.
- Perry, James L. ve Kenneth. L. Kraemer, *Public Managemet: Public and Private Perspectives*, Mayfield, Palo Alto, CA 1983.
- Polanyi, Karl, *Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri*, İletişim, 9. Baskı, İstanbul 2010.
- Pollitt, Christopher, *The Essential Public Manager*, Open University Press, Maidenhead 2003.
- Pollitt, Christopher ve Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2000.

- Pollitt, Christopher, *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*, Basil Blackwell, Oxford 1990.
- Propenko, Joseph, *Verimlilik Yönetimi*, (Çev. Olcay Baykal, Nevda Atalay ve Erdemir Fidan), Milli Prodüktivite Merkezi, 6. Baskı, Ankara 2005.
- Rainey, H.G., *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco 1997.
- Rao, D. S. P. ve T. J. Coelli, "A Cross-Country Analysis of Gdp Growth, Catch-Up and Convergence in Productivity and Inequality", *Centre for Efficiency and Productivity Analysis*, CEPA Working Papers, 5/98, Department of Econometrics, University of New England, Australia 1998.
- Rastogi, P.N., *Productivity, Innovation, Management and Development*, Sage Publications, New Delhi 1988.
- Riccucci, Norma M., "The 'Old' Public Management Versus The 'New' Public Management: Where Does Public Administration Fit in?", *Public Administration Review*, Vol. 61 No. 2, (2001), s. 172-175.
- Ritzer, George, *The McDonaldization of Society*, Pine Forge Press, Thousand Oaks 2000.
- Rosen, Ellen D., "Productivity: Concepts and Measurement", Marc Holzer ve Stuart S. Nagel (Ed.), *Productivity and Public Policy*, SAGE, Beverly Hills, CA 1984.
- Rosenberg, Hans, *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy: The Prussian Experience, 1660-1815*, Beacon Express, Boston 1958.
- Rosenbloom, David H., "Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics!", *Public Administration Review*, Vol. 53 No. 6, (1993), s. 503-507.
- Rosenbloom, David H., "Public Administrative Theory and the Separation of Powers", *Public Administration Review*, Vol. 43 No. 3, (1983), s. 219-227.
- Rourke, Francis E., *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, Little Brown, Boston 1969.
- Rubin, Isaak Illich, *Marx'ın Emek Değer Teorisi*, (Çev. Uğur Selçuk Akalın), Kalkedon, İstanbul 2010.
- Saad-Filho, Alfredo, *Marx'ın Değeri: Çağdaş Kapitalizm İçin Ekonomi Politik*, (Çev. Ertan Günçiner), Yordam, İstanbul 2006.
- Sadler, George E., "You too Can Understand a Glossary of Productivity Measurement Terms", *Productivity Brief*, No. 11, American Productivity Center (APC), (1982 March), s. 2-8.
- Schein, Edgar H., *Organizational Psychology*, Prentice-Hall, Inc., New Jersey 1965.

- Schreurs, Petra, "On The Reception and Reinterpretation of Rationality in the Field", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 22 No. 4, (2000), s. 732-750.
- Selik, Mehmet, *Marksist Değer Teorisi*, AÜ SBF Yay. No. 484, Ankara 1982.
- Selik, Mehmet, *100 Soruda İktisadi Doktrinler Tarihi*, Gerçek Yayınevi, 2. Baskı, İstanbul 1974.
- Selznick, Philip, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, Harper & Row, New York 1957.
- Shafritz, Jay M. ve E. W. Russell, *Introducing Public Administration*, Pearson Longman, 4th Ed., New York 2005.
- Shafritz, Jay M., *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*, Brooks/Cole, Pacific Grove, CA 1988.
- Shapiro, Stewart, *Foundations without Foundationalism*, Oxford University Press, New York 2002.
- Simon, H.A. ve D.W. Smithburg, V.A. Thompson, *Kamu Yönetimi*, 3. Kitap, (Çev. Cemal Mihçioğlu), TODAİE, Ankara 1968.
- Simon, Herbert A., *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, MacMillan, New York 1955.
- Simon, Herbert A., "A Comment on 'The Science of Public Administration'", *Public Administration Review*, Vol. 7 No. 3, (1947), s. 200-203.
- Simon, Herbert A., "The Proverbs of Administration", *Public Administration Review*, Vol. 6 No. 1, 1946, s. 53-67.
- Slater, Phil, *Frankfurt Okulu*, (Çev. Ahmet Özden), Kabalcı, İstanbul 1998.
- Smith, Adam, *Milletlerin Zenginliği*, Türkiye İş Bankası Yay., 3. Baskı, İstanbul 2009.
- Somel, Ali, "İdare Yaklaşımındaki Dönüşümün Türk İdare Dergisi'ne Yansıması", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 42 S. 3, (2009), s. 31-37.
- Sönmez, Sinan, *Kamu Ekonomisi Teorisi: Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı*, Teori, Ankara 1987.
- Starling, Grover, *Managing the Public Sector*, Harcourt College Publishers, 6th Ed., Orlando, FL, 2002.
- Stein, Janice Gross, *The Cult of Efficiency*, House of Anansi Press, Canada, 2002.
- Suiçmez, Halit, "Verimlilik ve Etkinlik Terimleri", *Mülkiye*, C. 26 S. 234, (2002), s. 169-183.
- Suiçmez, Halit, "Verimlilik Düşüncesinin Kısa Tarihi", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C. 23 S. 215, (1999), s. 137-143.

- Sutherland, John W., *Toward a Strategic Management and Decision Technology*, Kluwer Academic Publisher, Dordrecht 1989.
- Şenel, Alaeddin, *Siyasal Düşünceler Tarihi*, Bilim ve Sanat, 6. Baskı, Ankara 1996.
- Şener, Hasan Engin, “Kamu Yönetiminde Postmodernizm”, *Kamu Yönetimi Disiplininde Yöntem ve Sorunlar*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Ed.), Nobel, Ankara 2007.
- Talas, Cahit, *Toplumsal Ekonomi: Çalışma Ekonomisi*, İmge, Ankara 1997.
- Tanilli, Server, *Uygurlık Tarihi*, Say, 6. Baskı, İstanbul 1991.
- Taylor, Frederick W., “Scientific Management”, *Classics of Public Administration*, Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde (Ed.), Brooks/Cole, 3rd Ed., Pacific Grove, CA 1992, s. 29-32.
- Taylor, Frederick W., *The Principles of Scientific Management*, Norton Company, New York 1967.
- Taylor, Frederick Winslow, “The Principles of Scientific Management”, *Scientific Management*, Harper & Brothers Publishers, New York 1947.
- Therborn, Göran, “Frankfurt Okulu”, (Çev. ve editör H. Emre Bağce), *Frankfurt Okulu*, Doğubatı, Ankara 2006.
- Thompson, Paul, *The Nature of Work: An Introduction to Debates on The Labour Process*, Macmillan, London 1989.
- Thompson, E. P., *İngiliz İşçi Sınıfının Oluşumu*, (Uygur Kocabaşoğlu), Birikim Yayınları, İstanbul 2004.
- Thompson, James D., *Organizations in Action*, Mcgraw-Hill, New York 1967.
- Tosun, Mustafa, *Örgütsel Etkililik*, TODAİE, Ankara 1981.
- Truman, David B., *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Alfred A. Knof, 3rd. Ed., New York 1955.
- Türkay, Orhan, *Mikroiktisat Teorisi*, İmaj, 7. Baskı, Ankara 1997.
- Türkcan, Ergun, *Dünyada ve Türkiye’de Bilim, Teknoloji ve Politika*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2009.
- Türkcan, Ergun, “Verimlilik ve Teknoloji İlişkisinin Tarihsel Evrimi”, *İktisat İşletme ve Finans*, C. 12 S. 137, (1997), s. 52-57.
- Türkcan, Ergun, *Teknolojinin Ekonomi Politikası*, AİTİA Yay. No. 151, Ankara 1981.
- T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, <http://www.enerji.gov.tr>
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Çevre Denetimi ve Sayıştaylar*, Uluslararası Sempozyum, Ankara 2007.

- Udy, Stanley H., “Administrative Rationality, Social Setting, and Organizational Development”, *The American Journal of Sociology*, Vol. 68 No. 3, (1962), s. 299-308.
- UNDP Oslo Governance Centre, *Governance Indicators: Administration Users' Guide*, 2nd Edition, 2007.
- Üsdiken, Behlül, “Türkiye’de İş Yapmanın ve İşletmenin Akademikleştirilmesi, 1930-1950”, *A.Ü. SBF Dergisi*, C. 58 S. 1, (2003), s. 119-146.
- Üstüner, Yılmaz, “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 33 S. 3, (2000), s. 15-31.
- Vickers, John ve George K. Yarrow, *Privatization: An Economic Analysis*, MIT Press, London 1988.
- Vuorinen, Ismo ve Raija Järvinen, Uolevi Lehtinen, “Content and Measurement of Productivity in the Service Sector: A Conceptual Analysis with an Illustrative Case from the Insurance Business”, *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 9 No. 4, (1998), s. 377-396.
- Waldo, Dwight, *The Study of Public Administration*, Doubleday and Company, New York 1955.
- Waldo, Dwight, *Ideas and Issues in Public Administration*, Mcgraw-Hill, New York 1953.
- Waldo, Dwight, “Development of Theory of Democratic Administration”, *American Political Science Review*, Vol. 46, (March 1952), s. 81-103.
- Waldo, Dwight, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, The Ronald Press Company, New York 1948.
- Wallerstein, Immanuel, *Tarihsel Kapitalizm*, (Çev. Nemciye Alpay), Metis, 5. Baskı, İstanbul 2009.
- Weber, Max, *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu*, (Zeynep Aruoba), Hil, 2. Baskı, İstanbul 1997.
- Weber, Max, *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*, (Çev. Özer Ozankaya), İmge, Ankara 1995.
- Weber, Max, *Sosyoloji Yazıları*, (Çev. Taha Parla), Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul 1986.
- Weisskopf, Walter A., *Yabancılaşma ve İktisat*, Oya Köymen (Yay. Haz.), Anahtar Kitaplar, İstanbul 1996.
- Welsch, Wolfgang, “Reason: Traditional and Contemporary or Why Should We Still Speak of Reason After All?”, *International Philosophy Today*, Vol. 4, (2000), s. 65-78.

- White, Richard D., “More Than Analytical Tool: Examining the Ideological Role of Efficiency”, *Public Productivity & Management Review*, Vol. 23 No. 1, (1999), s. 8-23.
- Wilson, Woodrow, “The Study of Public Administration”, J. Steven Ott, E.W. Russel (Ed.), *Introduction to Public Administration*, Addison-Wesley Longman, Inc., New York 2001, s. 14-25.
- Wilson, Woodrow, “The Study of Administration”, *Classics of Public Administration*, Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde (Ed.), Brooks/Cole, 3rd Ed., Pacific Grove, CA 1992, s. 11-24.
- Wood, Ellen Meiksins, *Kapitalizm Demokrasiye Karşı*, (Çev. Şahin Artan), İletişim, İstanbul 2003.
- Wood, Ellen Meiksins, *The Origin of Capitalism*, Verso, London 2002.
- World Bank, *Governance and Development*, New York 1992.
- Yaisawarng, Suthathip, “Performance Measurement and Resource Allocation”, Kevin J. Fox (Ed.), *Efficiency in the Public Sector*, Kluwer Academic Publishers, Boston 2002, s. 61-81.
- Yalçındağ, Selçuk, “Yerel Yönetimlerde Etkinlik”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 6 S. 1, (1997), s. 3-15.
- Yavuz, İlknur, *Verimlilik ve Etkinlik Ölçümüne Yeni Yaklaşımlar ve İllere Göre İmalat Sanayinde Etkinlik Karşılaştırmaları*, Milli Prodüktivite Merkezi, Ankara 2003.
- Yıldırım, Engin, “Türkiye’deki Toplam Kalite Yönetimi Uygulamalarının İşçiler ve Endüstri İlişkileri Üzerindeki Etkileri”, *Toplum ve Bilim*, S. 86, (2000), s. 260-280.
- Yılmaz, Gaye, “Verimlilik Paylaşılmaz; Paylaşılsa Verimlilik Olmaz”, *Evrensel Kültür*, (Temmuz 2002), s. 56-58.
- Zengin, Ozan, “Kamu Yönetimi Disiplininde Eleştirel Kuram: Box ve Denhardt Üzerine Bir İnceleme”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 41 S. 3, (2008), s. 1-39.
- <http://www.etymonline.com/>
- <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler>
- <http://www.philosophyonline.co.uk/>

ÖZET

Farklı sosyal bilim dallarında ve bazı mühendislik dallarında sıklıkla kullanılan kavramlardan biri, verimliliktir. Geniş bir alanda kullanımı söz konusu olduğu için kavram kullanımında karmaşıklık söz konusudur. Verimlilik kavramı, farklı alanlarda farklı içerik ve farklı boyutlarıyla tanımlanmaktadır. Kamu yönetimi disiplininde de verimlilik ve ilişkili kavramların kullanımında bu karmaşa göze çarpmaktadır.

Tezde öncelikli olarak bu kavram karmaşasına son vermek amacıyla ayrıntılı bir yazın incelenmesi yapılmaktadır. Genel olarak sosyal bilim yazını, özel olarak da kamu yönetimi alanı açısından ilgili kavramların kullanımı irdelenmekte, kategorize edilmekte ve kullanımlara yönelik değerlendirme yapılmaktadır. Yazın değerlendirmesinden sonra verimlilik konusunda hem tanım hem de içerik bakımından özgün çıkarımlarda bulunmaktadır. Verimlilik, tarihsel bakış açısıyla üretim, teknoloji ve rasyonellik olguları etrafında çözümlenmektedir.

Tezin ikinci bölümünde verimlilik kavramının, kamu yönetimi alanında nasıl ele alındığı incelenmektedir. Baskın olan Amerika Birleşik Devletleri alanyazını ekseninde verimlilik konusu, 19. yüzyılın sonlarından günümüze kadar farklı yaklaşımlar perspektifince sergilenmektedir. Farklı yaklaşımların/okulların verimliliğe ilişkin açıklamalarına değindikten sonra disipline ilişkin genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

Tez, genel olarak verimlilik olgusuna ve verimlilik konusu çerçevesinde kamu yönetimi disiplinine ilişkin sonuç yargısıyla son bulmaktadır.

ABSTRACT

One of the concepts often used in various fields of the social sciences as well as in some of the branches of engineering is “productivity-efficiency”. Since the concept of “productivity-efficiency” is employed in a wider academic sphere, a considerable complexity arises from the use of the concept. “Productivity-efficiency” is defined in various fields with different contents and different dimensions. In the Public Administration discipline, the confusion related to the employment of concept of productivity-efficiency also stands out.

In this dissertation, a detailed review of literature is primarily given in order to clarify this confusion of concepts. Then, the employment of the mentioned concepts is examined from the viewpoint of the social science literature and more specifically from that of public administration. Moreover, these concepts are categorized and evaluated taking into consideration their usage. Following the review of literature, original deductions are made about both the definition and content of the concept of “productivity-efficiency”. “Productivity-efficiency” is analyzed from a historical perspective, taking into consideration the facts of production, technology and rationality.

In the second part of this dissertation the concept of efficiency is examined in terms of how it is taken up within the field of public administration. Within the framework of the dominant USA literature, the discussions on efficiency starting from the end of 19th century until today are portrayed from various perspectives. A general evaluation is made following the presentation of explanations concerning efficiency, given by different approaches/schools.

Finally, a conclusion is arrived at regarding the fact of efficiency and the public administration discipline on the subject.