T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ

KAMU YÖNETİMİNDE ETKİNLİK VE ETKİLİLİK ÇERÇEVESİNDE ÖRGÜTSEL VERİMLİLİK: TRAKYA ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ

AYÇA BEYOĞLU
1178285252

TEZ DANIŞMANI
PROF. DR. NALAN DEMİRAL

EDİRNE, 2022

Tezin Adı: Kamu Yönetiminde Etkinlik ve Etkililik Çerçevesinde Örgütsel Verimlilik: Trakya Üniversitesi Örneği
Hazırlayan: Ayça BEYOĞLU

ÖZET

Verimlilik, yönetim alanının vazgeçilmez değerleri arasında yer almaktadır. Üretkenlik, etkinlik ve etkililik terimleri kullanılarak yönetime dair varılan pek çok çıkarıma rastlamak mümkündür.

Kamu örgütlerinin verimliliğinin değerlendirilmesi literatürde az ilgi gören bir konu durumundadır. Bu durum, finansal göstergelerin verimlilik ölçümünde kullanılan temel parametreler olmasından kaynaklanmaktadır. Bu sebeple, verimliliğin daha çok özel sektör örgütlerine özgülendiği görülmektedir. Kamu örgütlerinin varoluş sebebi ve nihai hedefi ise kamu yararının sağlanmasıdır. Bu temel ayrım, kamu yönetimi dünyasında verimlilik kavramını araştırırken farklı bir bakış açısı sergilenmesi gerektiği yönünde yeterli gerekçeyi sağlamaktadır.

Bu tezde verimlilik kamu yönetiminde tanımlandığı şekliyle ele alınmıştır. Amaç, verimliliğin salt iktisadi bir kavram olmaktan çıkarılmasıdır. Bu amaç doğrultusunda gerçekleştirilen alan araştırmasından elde edilen veriler Veri Zarflama Analizi yöntemi kullanılarak çözümlenmiştir. Literatürde, örgütsel olarak ilişkisi bulunmakla birlikte nicel olarak ifade edilemeyen değişkenlerin Veri Zarflama Analizi kapsamı dışında bırakıldığı görülmektedir. Bu kısıt, etkililik başlığı altında kamu yönetimi disiplinine özgü olarak seçilen değişkenlere atanan nicel değerler sayesinde aşılmıştır. Böylelikle, örgütsel etkililiğin verimlilik üzerindeki etkisinin araştırılmasının önü açılmaktadır. Aynı zamanda, verimlilik, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim yaklaşımlarından yararlanılarak kamuya uyarlanmış ve kamu örgütlerine has, özgün bir verimlilik değerlendirmesine ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yönetim, Kamu Yönetimi, Verimlilik, Etkinlik, Etkililik, Veri Zarflama Analizi, Örgütleme, Yeni Kamu İşletmeciliği, Yönetişim.

Name of Thesis: Organizational Productivity in the Framework of Efficiency and Effectiveness in Public Administration: The Case of Trakya University
Name of Author: Ayça BEYOĞLU

ABSTRACT

Efficiency is one of the indispensable values of the management field. It is possible to come across many inferences about management by using the terms productivity, efficiency and effectiveness.

Evaluating the efficiency of public organizations is a subject that receives little attention in the literature. This is due to the fact that financial indicators are the basic parameters used in efficiency measurement. For this reason, it is seen that efficiency is more specific to private sector organizations. The reason for existence and the ultimate goal of public organizations is to provide public interest. This basic distinction provides sufficient justification for a different perspective when researching the concept of efficiency in the world of public administration.

In this thesis, efficiency is discussed as it is defined in public administration. The aim is to remove efficiency from being a purely economic concept. The data obtained from the field research carried out for this purpose were analyzed using the Data Envelopment Analysis method. In the literature, it is seen that the variables that are organizationally releated but can not be expressed quantitatively are excluded from the scope of Data Envelopment Analysis. This limitation has been overcome by the quantitative values assigned to the variables selected specifically for the public administration discipline under the title of effectiveness. In this way, it paves the way for researching the effect of organizational effectiveness on efficiency. At the same time, efficiency has been adapted to the public by making use of the New Public Management and Governance approaches and a unique efficiency assessment has been reached for the public organizations.

Keywords: Management, Public Administration, Productivity, Efficiency, Effectiveness, Data Envelopment Analysis, Organizing, New Public Management, Governance.

TEŞEKKÜR

Kamu yönetiminde verimliliği tanımlamak, incelemek ve ölçmek kamu sektörünün kendine has yapısı ve özellikleri ile birlikte özel sektörde olduğu sıklıkla ele alınmaması sebebiyle çalışılması zor bir alana tekabül etmektedir. Bu konuyu çalışmamda sınırsız özgürlük tanıyan, doktora dönemim ve özellikle tez sürecim boyunca bir danışman olmanın ötesinde kıymetli desteğini her daim hissettiren Prof. Dr. Nalan Demiral'a, lisans eğitimimden başlayarak doktora sürecimin sonuna kadar farklı düşünmem için gerekçeler ve öneriler sunan Prof. Dr. Berkan Demiral'a ve tez çalışmamda yardımcı olabilmek için en az benim kadar düşünen, düşündüren, yol gösteren ve öğreten Doç. Dr. Mehmet Kenan Terzioğlu'na yollarımızın kesişmesine minnettar olduğum gerekçesiyle ayrı ayrı teşekkürlerimi borç bilirim.

Zorlu geçen bu süreçte birlikte çalıştığım ve birlikte yeniden büyüdüğüm kızlarım Adel ve Bade'ye, maddi-manevi desteğini hiçbir zaman esirgemeyen kıymetli eşim Mithat'a, duaları ve desteği ile beni bugünlere getiren ve doktora sürecim boyunca her ihtiyacım olduğunda kızlarıma en az benim kadar iyi bakan canım anneme

Sonsuz teşekkürler, iyi ki varsınız.

Ayça Beyoğlu

İÇİNDEKİLER

ÖZET……i

ABSTRACT……iii

TEŞEKKÜR……v

İÇİNDEKİLER……vi

TABLOLAR LİSTESİ……x

ŞEKİLLER LİSTESİ……xii

RESİM LİSTESİ……xiii

KISALTMALAR LİSTESİ……xiv

GİRİŞ……1

Tezin Amacı……6

Tezin Önemi……6

Tezin Hipotezi……7

Tezin Evreni ve Örneklemi……8

Tezin Yöntemi……8

1. BÖLÜM

NİTELİĞİ, KAYNAKLARI ve ROLÜ İTİBARİYLE VERİMLİLİK

1.1. Verimlilik: Kavramsal Çözümleme……10

1.1.1. Prodüktivite (Productivity)……20

1.1.2. Etkinlik (Efficiency)……24

1.1.3. Etkililik (Effectiveness)……27

1.2. Yönetim, Kamu Yönetimi ve Verimlilik……33

1.2.1. Benzerlikleri ve Farklılıkları ile Kamu Yönetimi-Özel Yönetim……35

1.2.1.1. Kamu Yararı-Özel Yarar……42

1.2.1.2.Vatandaş-Müşteri Ayrımı…….48
1.2.1.3. Kurumsal Yapı ve İşleyiş……...……..50
1.2.1.4. Kamu Gücü…….……52
1.2.1.5. Siyasal Çevre, Hukuk Düzeni ve Esneklik..……53
1.2.1.6. Sosyal Fayda ve Sosyal Maliyet……..54
1.2.1.7. Motivasyon……..…55
1.2.1.8. Kamuoyunu Aydınlatma, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik ……..…57
1.2.1.9. Sürdürülebilirlik……..…….60
1.2.1.10. Stratejik Planlama……..……..62
1.2.1.11. Performans……..……66

2. BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ İÇERİSİNDE VERİMLİLİK

2.1. Klasik Yönetim Düşüncesi İçerisinde Verimlilik……..74
2.1.1. Woodrow Wilson ve Amerikan Kamu Yönetimi Disiplininde İşletme Temelli Bir Kamu Yönetiminin Kurucu Unsuru Olarak Verimlilik.……..….74
2.1.2. Frederick W. Taylor ve Bilimsel Yönetimin Temeli Olarak Verimlilik…..……..……..…79
2.1.3. Max Weber, Bürokratik Organizasyon ve Verimlilik…...86
2.1.4. Leonard White ve Verimlilik Amacı Üzerine Kurulmuş Bir Kamu Yönetimi……92
2.1.5. Luther Gulick ve Yönetim Süreci-Örgütleme Kapsamında Verimlilik…….…….……...94
2.2. Klasik Dönem Sonrasında Yönetim Düşüncesi ve Verimlilik….....97
2.2.1. İnsan İlişkileri-Davranışçı Yaklaşım Ekseninde Örgüt ve Verimlilik…….…97
2.2.2. Chester I. Barnard: Amaç Birlikteliği, Çalışan Bağlılığı ve Motivasyon Kapsamında Verimlilik ve Etkililik.....107
2.2.3. Herbert A. Simon ve Alternatifler Arasından Seçim Yapma Sürecinde Verimlilik……..……..……..109

2.2.4. Dwight Waldo ve Demokratik Bir Değer Olarak Verimlilik……..……..……..…112
2.3. Toplumsal Adaleti Arayan Yeni Bir Kamu Yönetimi Anlayışı ve Verimlilik……..…115
2.4. İşletmecilik Temelli Bir Yönetim İhtiyacı Doğrultusunda Kamu Yönetimi ve Verimlilik……...……..121
2.5. Kamu, Özel Sektör ve Sivil Toplumun Ortaklığında Verimlilik ve Yönetişim……..……130
2.6. Vatandaş Odaklı Verimlilik Arayışı ve Yeni Kamu Hizmeti……..134
2.7. Kamu Yönetimi ve Verimlilik Üzerine Etkileri Bakımından Dijital Çağ……...….139

3. BÖLÜM
KAMU YÖNETİMİNDE ÖRGÜTSEL VERİMLİLİĞİN DEĞERLENDİRİLMESİNE YÖNELİK OLARAK GERÇEKLEŞTİRİLEN ALAN ARAŞTIRMASI

3.1. Verimlilik Ölçümü……...……145
3.1.1. Veri Zarflama Analizi Yöntemi (VZA)……..…150
3.1.1.1.Veri Zarflama Analizinin Özellikleri ve Avantajları.....……153
3.1.1.2. Veri Zarflama Analizi Modelleri…...……155
3.1.1.3. Veri Zarflama Analizinin Uygulama Adımları..161
3.2. Veri Zarflama Analizi Yöntemi ile Kamu Örgütleri Üzerine Bir Verimlilik Analizi: Trakya Üniversitesi Örneği……..…….165
3.2.1. Araştırmanın Amacı……..……...…..166
3.2.2. Araştırmanın Metodolojisi……..……..……..169
3.2.3. Araştırmanın Sınırlılıkları……..……..…...181
3.2.4. Araştırmanın Bulguları……..……..……...182

SONUÇ……..…231
EKLER……..……242
EK 1- Anket Formu……..……...242
EK 2- Anket Formu……..243

EK 3- Analizlerde Kullanılan Veri Seti……...…..…249
KAYNAKÇA……..……..250

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1-Kamu Yönetimi Araştırmalarının Gelişiminin İncelenmesi…….....39
Tablo 2-Modern Yönetimde Taylor'ın Görüş, Öneri ve Tekniklerinin Durumu…...85
Tablo 3-Model 1 Kapsamında CCR Modeli ile KVB'lerin Girdi ve Çıktı Yönlü Toplam Etkinlik Değerleri……....184
Tablo 4-Model 1 Kapsamında BCC Modeli ile KVB'lerin Girdi Yönlü Teknik ve Ölçek Etkinlik Değerleri…….…..186
Tablo 5-Model 1 Kapsamında BCC Modeli ile KVB'lerin Çıktı Yönlü Teknik ve Ölçek Etkinlik Değerleri……...……188
Tablo 6-Model 2 Kapsamında CCR Modeli ile KVB'lerin Girdi ve Çıktı Yönlü Toplam Etkinlik Değerleri……190
Tablo 7-Model 2 Kapsamında BCC Modeli ile KVB'lerin Girdi Yönlü Teknik ve Ölçek Etkinlik Değerleri……...192
Tablo 8-Model 2 Kapsamında BCC Modeli ile KVB'lerin Çıktı Yönlü Teknik ve Ölçek Etkinlik Değerleri……...…194
Tablo 9-Model 3 Kapsamında Motivasyon, Kaynak Kullanımı ve Performans girdi Bileşiminin Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü…….……198
Tablo 10-Model 3 Kapsamında Motivasyon Girdisinin Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü……200
Tablo 11-Model 3 Kapsamında Performans Girdisinin Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü……203
Tablo 12-Model 3 Kapsamında Kaynak Kullanımı Girdisinin Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü…….206
Tablo 13-Model 3 Kapsamında Motivasyon ve Kaynak Kullanımı Girdileri ile Performans Çıktısının Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü…….……210
Tablo 14-Model 4 Kapsamında Katılım, Paydaşlarla İş Birliği ve Yenilikçilik-İnovasyon Girdi Bileşiminin Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü……214

Tablo 15-Model 4 Kapsamında Katılım Girdisinin Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü……216
Tablo 16-Model 4 Kapsamında Paydaşlarla İş Birliği Girdisinin Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü…….218
Tablo 17-Model 4 Kapsamında Yenilikçilik-İnovasyon Girdisinin Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü…….….220
Tablo 18-Model 4 Kapsamında Katılım Girdisinin Paydaşlarla İş Birliği ve Yenilikçilik-İnovasyon Çıktıları ile Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü……..….223
Tablo 19-Model 4 Kapsamında Katılım ve Yenilikçilik-İnovasyon Girdileri ile Paydaşlarla İş Birliği Çıktısının Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü……...225
Tablo 20-Model 5 Kapsamında Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları Altında Belirlenen Değişkenlerin Girdi Birlikteliğinin Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü……....227
Tablo 21-Model 5 Kapsamında Katılım, Yenilikçilik-İnovasyon, Motivasyon, Kaynak Kullanımı Girdi Bileşiminin Performans ve Paydaşlarla İş Birliği Çıktı Bileşimi ile Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü…….…229

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1-Planlama ve Kamu Yararı İlişkisi……..65
Şekil 2-Bütünsel Bir Performans Yönetimi: Stratejik Planlama ve İş Planları……..68
Şekil 3-VZA Modelleri…….……156

RESİM LİSTESİ

Resim 1-Balzac'ın Kaleminden Beyaz Yakalıların Mutsuzluğu……..……...86

KISALTMALAR LİSTESİ

AB-Avrupa Birliği

ABD-Amerika Birleşik Devletleri

BCC-Banker Charnes Cooper

BM-Birleşmiş Milletler

CCR-Charnes Cooper Rhodes

CRS-Constant Return to Scale (Ölçeğe Göre Sabit Getiri)

DÇY-Dijital Çağ Yönetişimi

DEA-Data Envelopment Analysis (Veri Zarflama Analizi)

DMU-Decision Making Unit (Karar Verme Birimi)

DRS-Decreasing Return to Scale (Ölçeğe Göre Azalan Getiri)

EPA-European Productivity Agency (Avrupa Verimlilik Ajansı)

ILO-International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)

IRS-Increasing Return to Scale (Ölçeğe Göre Artan Getiri)

İİBF-İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

KVB-Karar Verme Birimi

MPM-Milli Prodüktivite Merkezi

MYO-Meslek Yüksekokulu

OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)

TDK-Türk Dil Kurumu

VRS-Variable Return to Scale (Ölçeğe Göre Değişken Getiri)

VZA-Veri Zarflama Analizi

YKİ-Yeni Kamu İşletmeciliği

YKY-Yeni Kamu Yönetimi

GİRİŞ

Yönetim faaliyeti, insanların toplu halde yaşadıkları ve amaçları doğrultusunda organize olmuş gruplar şeklinde hareket ettikleri her durumda karşımıza çıkmaktadır. Verimlilik, yönetim faaliyetinin irdelendiği her süreçte ve varılan çıkarımlarda olumlu olarak sembolleştirilen ve hatta vazgeçilmezlik addedilen bir değer durumundadır.

Verimlilik, insanlığın başlangıcından bu yana, daha iyiye ulaşma çabasının temel anahtarı olarak konumlanmaktadır. İnsanlığın, tabiatın sınırlarını akıl yolu ile çözmeye başlaması ile birlikte ortaya çıkan üretim faaliyeti zaman içerisinde tarım, zanaat, ticaret ve sanayi gibi çeşitli şekiller alarak evrilmekte ve gelişmektedir. Verimliliğin üretim faaliyeti ile birlikte anılan bu yönü kavramın iktisadi yönü ile ele alınış şeklini ifade etmektedir. Bununla birlikte, tüm bu uğraş alanlarındaki temel amacın üretim süreci sonucunda arzu edilen değere ulaşılabilmesi çabalarına odaklanmakta oluşu verimli çalışma idealini yönetim sürecinin temel dürtülerinden biri haline getirmektedir.

Sanayi devrimi ile birlikte ekonomik hayatta açılan yeni çağ, üretimde daha yüksek performans elde etme gayesi ile birlikte verimlilik artışını temel uğraş olarak gündeme taşımaktadır. Bu noktada, verimlilik kavramı da iktisadi boyutunun hegemonyası altında kalmakta ve zihinlerde girdi-çıktı ilişkisine dayanan bir oranlama aracı ve adeta bir formülasyon olarak yer etmektedir. Bu tanımlama ile verimlilik, ölçme faaliyetini akıllara getirmekte ve kaynakların ussal şekilde kullanımına vurgu yapmaktadır.

İnsanlığın daha fazlaya sahip olma, daha fazlasını üretme güdüsünün günümüze dek çeşitli biçimler alarak varlığını sürdürdüğü kabul görmekle birlikte verimlilik uğraşının içinde barındırdığı incelik, daha olumlu sonuçlar almaya

odaklanan metotların neler olduğu üzerinde düşünmeye yönelen kritik bir yönetsel uğraş olmasıdır.

Bu uğraş örgütsel boyuta taşındığında, temel mesele, gerek kamu gerekse de özel yönetim örgütlerinin verimli çalışması gerekliliği olarak kabul görmektedir. Kamu yönetimi, bir ülkede kaynak kullanan en büyük yapı olarak kamusal alanda çok çeşitli faaliyetler yürütmekte ve bunu yaparken de ucuz-kaliteli hizmet sunumunu gerçekleştirerek kamu yararının korunması için gerekli önlemleri almak ile yükümlü bulunmaktadır. Kamu sektörü özel sektörün kâr güdüsünü göz önünde bulundurarak temin etmek istemediği mal ve hizmetleri de temin etmektedir. Özel sektör açısından bir verimlilik ölçütü olarak sembolize edilen kâr kavramının kamu yönetimi için tek başına bir verimlilik ölçütü olarak kullanılamıyor oluşu verimliliği arayan eylemler ve yöntemlerin neler olduğu konusunda kamu yönetimi ve özel sektör örgütlerinin farklılıkları-benzeşen yönlerinin neler olduğunun üzerinde durulmasını gerektirmektedir. Bu husus, kamu yönetiminin verimlilik arayışında olumlu sonuçlar almaya yönelen tutum ve davranışları ne derece geliştirebildiği konusunu da tartışmaya açmaktadır.

Literatürde, kamu örgütlerinin verimliliğinin ölçülmesi çok az ilgi görmüş bir konu durumundadır. Verimlilik ölçümü üzerine geniş bir bilimsel yazın bulunmasına karşın, bu çalışmaların neredeyse tamamının kâr amacı güden örgütlere yönelik olarak yürütüldüğü görülmektedir. Bu durum, verimlilik kavramının iktisadi bir kökene dayanıyor oluşu ve finansal göstergelerin verimlilik değeri için kullanılan ana göstergeler olmasından kaynaklanmaktadır. Bu kapsamda, sektörel bazda farklı verimlilik ölçüm yaklaşımları benimsenmekle birlikte verimlilik değerlendirmelerinin başta iktisat disiplini olmak üzere işletme, muhasebe ve mühendislik disiplinleri ekseninde geliştirilen farklı modeller aracılığıyla gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu modellerin üretim bazlı olarak çıktı odaklı, ürün bazlı olarak kazanç odaklı, sistem bazlı olarak girdi-çıktı ilişkisi odaklı, finansal oranlar kullanılarak performans odaklı ve ekonomik faaliyet baz alınarak fayda odaklı yaklaşımlar çerçevesinde geliştirildiği görülmektedir. Literatürde, bu

modelleri ele alan önemli çalışmalar: Norman ve Bahiri (1972) tarafından geliştirilen ve verimliliğin muhasebe disiplini ekseninde finansal tablolar, iktisat disiplini ekseninde çıktı-girdi oranı ve mühendislik disiplini ekseninde makinelerin verimliliği ile entegre şekilde ele alındığı bir sınıflandırmayı ifade etmektedir. Mammone (1980), verimlilik ölçme ve değerlendirme modelleri olarak katma değer, fiziksel girdilerin parasal ifadesi ve maliyet yapılarının ele alındığı yaklaşımların geliştirildiğini ifade etmektedir. Sardana ve Vrat (1984), üretimin bir organizasyondaki ana işlev olduğunu ifade eden üretim bazlı modeller ile birlikte ekonomik faaliyet-fayda ilişkisi ve finansal oranları sınıflandırmaya dahil etmektedir. Prokopenko (1998), verimlilik analizine ilişkin olarak emek verimliliği, toplam kazanç verimliliği, üretken iş verimliliği ve kârlılık ekseninde değerlendirmeler sunulduğunu ifade etmektedir. Amerikan Verimlilik Merkezi'nin verimlilik değerlendirmesi ise iktisadilik kavramı kullanılarak satış hasılatının maliyetlere oranı olarak ifade edilmekte ve kârlılık ile ilişkilendirilmektedir (Gerşil, 2007: 533).

Verimliliğin ölçümü ve değerlendirilmesi meselesi kamu yönetimi açısından ele alındığında kökenini Wilson'ın 1887 tarihli "İdarenin İncelenmesi" isimli makalesine dayandırabileceğimiz kamu örgütlerinde verimliliğin sağlanması yönündeki ihtiyaç ve çabalar düşünüldüğünde, teknik bir iktisadilik sınırları içinde kalarak, üretilen çıktıların girdilere oranlanması şeklinde ifade edilen verimlilik tanımı ve değerlendirmesinin kamu yönetimi için sınırlılığı yönündeki problem ortaya çıkmaktadır. Kamu örgütlerinin tek bir ölçüte indirgenemeyen düzeyde çok boyutlu olan hedefleri, nitelik olarak da soyut özellikler taşıyabilen yapısı ile kamunun girdi ve çıktılarının hesaplanabilmesi noktasında sıkıntılara sebep olmaktadır. Bu durum, kamu örgütlerinin kendine has doğası ve dinamikleri üzerinde şekillenen bir verimlilik tanımı ve değerlendirme şekline ihtiyaç bulunduğunun göstergesi olarak ortaya çıkmaktadır.

Tüm bu tartışmalara teorik ve pratik bir yaklaşım ile dahil olan bu tez çalışmasının sunuş sırası kapsamında, ilk bölümde, verimliliğin kamu yönetimi ekseninde yeterince irdelenmediği fikrinden yola çıkılmaktadır. Çözüm önerisi

olarak kavramsal çözümleme yapılmasının gerekliliği ortaya konulmakta ve verimlilik kavramı ile ilişkili olarak anılan kavramların neler olduğu üzerine inceleme yapılmaktadır. Bu noktada dikkati çeken husus, verimlilik kavramının üretkenlik, etkinlik, etkililik, ekonomiklik vb. kavramlar ile birlikte anılmakta olduğudur. Birbirlerine çok yakın kullanım alanı bulan bu kavramlar hakkında kavramsal çözümleme yapılmakta ve verimlilik ile ilişkileri ortaya konularak kamu yönetimi için nasıl bir verimlilik tanımının mümkün olabildiği tartışılmaktadır. Genel kabul gören verimlilik tanımı çıktı ve girdilerin oransal ilişkisi olarak ifade edilmektedir, ancak böyle bir tanımlama verimliliğin özünü oluşturan temel arayış olan "değer artışı"nın niteliğini göz ardı etmektedir ki tahlil edilmesi gereken husus kamu örgütleri ve özel yönetim örgütleri için neyin verimlilik değeri olarak benimsenmekte olduğudur. Bu temel güdüden yola çıkılarak örgütlerin amaçlarını gerçekleştirme derecesini ifade eden "etkinlik" kavramı derinlemesine incelenmektedir. Örgütsel etkinliğe etki eden toplam çabanın göstergesi olarak örgütsel yapı-ilişkileri de kapsamına alan ve içinde yer aldığı sistemin çabalar bütününün göstergesi olan "etkililik" ideali etkinlik ile ilişkilendirilmektedir. Öyle ki, kamu örgütlerinin tek hedefi çıktıların arttırılması olmadığı için çıktının niteliği ile birlikte bu çıktıyı üreten örgüte özgü unsurların da değerlendirilmesi gerekmektedir.

Tez çalışmasının ikinci bölümünde, kamusal hedeflere/ihtiyaçlara cevap verebilmek için verimliliği göz ardı etmeyen yönetsel çözümlerin nasıl üretilebileceği meselesi kamu yönetimi disiplininin tarihsel gelişimi içerisinde örgütsel ekseni kapsar şekilde ele alınmaktadır. Amaçlara ulaşma hedefi doğrultusunda üretkenliğin arttırılması çabasında olan verimlilik arayışı ve bu arayışın örgütsel boyutunda yer alan nasıl örgütlenilmesi gerektiği meselesi, kamu yönetimi disiplininin tarihsel gelişimi içerisinde, etkileşim halinde olan pek çok unsurun verimlilik sonucunu belirlediği yönünde çıkarımları ortaya koymaktadır.

Verimliliği, kuruluşundan bu yana en temel aktörlerinden biri olarak benimseyen Amerikan kamu yönetimi disiplini, Wilson ile birlikte siyasetin dışında kalan bir kamu yönetimi anlayışı ile kamu idarelerinde yapılacak reformların örgüt

ve metotları da içerecek şekilde düzenlenmesi gerektiği üzerinde durmaktadır. Verimlilik arayışına güç kazandıran bir diğer sacayağı da Taylor'ın "Bilimsel Yönetim İlkeleri" ve ortaya koyduğu verimlilik arttırma teknikleri ile verimliliğin bilimselliğin bir göstergesi olarak kabul edilmesi ve Amerikan kamu yönetimi disiplini dışında da geniş kabul görmesidir. Kamu örgütlerinde verimliliğin tartışılabilirliği adına Max Weber'in bürokratik organizasyon yapısının incelenmesi önemli bir çıkış noktası olarak ele alınmaktadır.

Verimlilik, kamu yönetimi disiplininin kuruluşundan günümüze dek farklı yaklaşımlarca tartışılıp evrildikçe kamusal ihtiyaçlara cevap verebilme konusundaki fikir ve eylemlerin de farklılaştığı görülmektedir. Kamu yönetimi, "Yeni Kamu Yönetimi" yaklaşımı ile sosyal adaleti ararken, "Yeni Kamu İşletmeciliği" yaklaşımı ile işletmevari bir yönetim ile kucaklaştırılmak istenmektedir. Sadece kamu kesimi ya da sadece özel sektöre odaklanan bir kamu yönetiminin sorunları çözmede yaşadığı yetersizlikler ise kamu yönetimini "Yönetişim" yaklaşımı ile tanıştırmakta ve kamuyu hem özel sektör hem de sivil topluma yakınlaştırma amacı taşımaktadır. Dijital çağı yaşadığımız bugünlerde ise kamu yönetimi en gelişmiş teknolojileri kullanarak ağ biçimindeki yapılanmalar çerçevesinde tüm tarafların katılım ve iş birliğine gereksinim duyar hale gelmiştir.

Verimliliği kamu yönetimi disiplininin tarihsel gelişimi içerisinde konumlandırdıktan sonra tez çalışmasının son bölümünde, kamu yönetiminde örgütsel verimliliği değerlendirebilme amacı taşıyan bir alan araştırmasına yer verilmektedir. Verimliliğin salt iktisadi bir kavram olmaktan çıkarılması için verimliliğe ilişkin iki temel boyutu oluşturan etkinlik ve etkililikten yararlanılarak üniversite örneği üzerinde Veri Zarflama Analizi yöntemi kullanılarak bir etkinlik analizi gerçekleştirilmektedir. Elde edilen bulgular ışığında verimlilik sonucu ve bu sonucu doğuran faktörlerin neler olduğu incelenmektedir. Örgütsel verimlilik sorunlarının çözümüne yönelik olarak iyileştirme çabalarına aracılık etme güdüsü ile çıkarımlarda bulunulmakta; kamu yönetimi disiplininin tarihsel gelişiminden ilham

alan ve kamunun kendine has yapısı-doğası üzerinde şekillenen somut, uygulanabilirliği olan öneriler getirilmeye çalışılmaktadır.

Tezin Amacı

Bu tezin başlıca iki amacı bulunmaktadır: İlk olarak, herkes tarafından her alanda kullanılan ve özellikle de iktisadi yönü ile öne çıkan verimlilik olgusunu yönetsel düzlemde kamu yönetimi ekseninde ele almaktır. İkinci amaç ise, kamu yönetiminde örgütsel verimliliğin hangi unsurlardan beslenmekte olduğunu değerlendirme ve verimlilik çabalarına iyileştirme-geliştirme yönünde katkı sağlayacak öneriler sunabilmektir. Bu amaç kapsamında, verimlilik, ilhamını kamu yönetimi disiplininin tarihsel gelişiminden alan değerler ekseninde incelenmekte ve örgüt tarafından üretilen çıktıların örgütsel yapı ve bu yapı içerisindeki ilişkiler ile etkileşimi kapsamında değerlendirilmektedir.

Tezin Önemi

Verimliliği ana eksen kabul ederek irdeleyen bu tez çalışması, verimlilik olgusuna kuramsal bir bakış sergilemekle birlikte alan araştırması ile pratik bir yaklaşımı da ortaya koymaktadır. Basit bir formülasyon kapsamında çıktı ve girdilerin oranlanması şeklinde ifade edilen verimlilik değerinin, örgüt ekseninde örgütsel yapı ve ilişkilerden beslenmekte olduğu yönündeki varsayım verimliliğe etki eden temel mesele olarak değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda, tez çalışması, verimliliği kamu yönetimi disiplininin tarihsel gelişimi içerisinde konumlandırmak ve bu konumlandırmadan elde ettiği çıkarımlar ile kamuya has değerleri de göz ardı etmeyen bir verimlilik değerlendirmesi sunarak kamu örgütlerinin girdi-çıktı ilişkisi kapsamındaki verimliliğini, etkinlik ve etkililiği ilişkilendiren, daha geniş bir perspektifte değerlendirebilmek açısından önem taşımaktadır.

Tez çalışmasında, verimliliğin salt iktisadi bir kavram olmaktan çıkarılması amacı güdülmekte ve bu doğrultuda gerçekleştirilen alan araştırmasından elde edilen veriler Veri Zarflama Analizi yöntemi kullanılarak çözümlenmektedir. Veri Zarflama Analizi, nicel olarak ifade edilebilen farklı sayı ve türde girdi-çıktı değişkenleri kullanılarak verimlilik analizi gerçekleştirilmesine olanak sağlamaktadır. Literatürde, örgütsel verimlilik ile ilişkisi bulunmakla birlikte nicel olarak ifade edilemeyen değişkenlerin Veri Zarflama Analizi kapsamı dışında bırakıldığı görülmektedir. Bu kısıt, etkililik başlığı altında kamu yönetimi disiplinine özgü olarak seçilen değişkenlere atanan nicel değerler sayesinde aşılmıştır. Bu sayede örgütsel etkililiğin verimlilik üzerindeki etkisinin araştırılmasının önü açılmaktadır. Tez çalışması, aynı zamanda, verimlilik ölçüm ve değerlendirmelerinin Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim yaklaşımlarından yararlanılarak kamuya ait değerler ile buluşmasına aracılık etmekte ve özgün bir verimlilik değerlendirmesine ulaşılmaktadır.

Tezin Hipotezi

Tez çalışması ile ilgili olarak yapılan literatür taramalarında, verimlilik kavramının iktisadi bir kökene dayandırılmakta olduğu ve "verimli" nitelemesinin daha çok özel sektör örgütlerine yakıştırıldığı görülmektedir. Bu bakış açısı, yönetsel düzlemde, kamu örgütlerinin verimliliğini ele alan çalışmaları baskılamakta, kamu ile verimlilik arasına mesafe koymaktadır. Ortaya çıkan çekinceler, "kamu yönetimi için farklı bir verimlilik tanımı yapılabilir mi?" ve "kamu yönetiminde verimlilik hangi açılardan ele alınarak değerlendirilmelidir?" sorularını doğurmaktadır. Bu temel sorular göz önünde bulundurularak tezin hipotezi aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

Kamu örgütleri, kendine has doğası ve yapısı sebebiyle özel sektör örgütlerinden farklılaşan özellikler sergilemektedir. Verimlilik değerinin temel belirleyicileri olan girdiler ve çıktılar özel sektör açısından finansal göstergeler ile kolaylıkla ifade edilebilmektedir. Buna karşın, kamu yönetiminin var oluş sebebini

kamu yararının sağlanması oluşturmaktadır. Sürdürülebilirlik bilinci içerisinde ülkenin, vatandaşların/hizmetlerden faydalananların bugünü ve geleceğine yönelik ihtiyaç ve beklentilerini göz önünde bulundurarak faaliyet yürütmek zorunda olan kamu örgütlerinin verimliliği salt finansal göstergelere indirgenememektedir. Bu sebeple, kamu örgütlerince yürütülen faaliyetlerin verimlilik sonucunu değerlendirmeye yönelik olarak yapılan incelemelerin kamunun kendine has örgütsel yapısı ve bu yapı içerisindeki ilişkileri de değerlendirme ölçütleri kapsamına dahil etmesi gerekmektedir.

Tezin Evreni ve Örneklemi

Bu çalışma, verimlilik meselesini kamu yönetimi ve örgüt ekseninde ele almakta ve tezin evrenini kamu örgütleri oluşturmaktadır. Verimlilik analizi ile ilgili literatüre bakıldığında etkinlik analizi ağırlıklı yaklaşımların tercih edildiği görülmektedir. Etkinlik analizi yapılan çalışmalarda öne çıkan üniversite örneğinin tez alan araştırması için örneklem olarak seçilmesine karar verilmiştir. Trakya Üniversitesi bünyesinde yer alan on iki fakülte ve bir yüksekokul (bu birimlerde görev alan akademisyenler) karar verme birimi olarak örneklem kapsamında alan araştırmasına dahil edilmiştir.

Tezin Yöntemi

Tez çalışması iki aşamalı olarak gerçekleştirilmiştir. Birinci aşamada literatür taraması yapılmış; konu ile ilgili temel kitaplar, makaleler, internet kaynakları ve diğer bilimsel kaynaklardan faydalanılarak çalışmanın kuramsal kısmı oluşturulmuştur.

İkinci aşamada, Veri Zarflama Analizi yönteminden faydalanılarak Trakya Üniversitesi bünyesinde bir alan araştırması gerçekleştirilmiştir. Veri Zarflama Analizi, çoklu girdi-çıktıya sahip olan ve piyasa ölçeğinde fiyatlamaların yapılamadığı kamu örgütleri için girdiler-çıktıların nispi önemlerini belirleyerek

etkinlik analizi yapılmasına olanak sağlamaktadır. Veri Zarflama Analizi'nin bu güçlü yönünden faydalanılarak, literatürde Veri Zarflama Analizi yöntemini kullanan diğer etkinlik analizlerinden ayrışan şekilde, örgütsel etkililiğe ilişkin değişkenler de etkinlik analizine dahil edilmiştir. Gerçekleştirilen analiz sonucunda etkinlik skorları ve etkin olmayışın kaynakları belirlenmiştir. Etkin olmayan karar verme birimlerinin etkin duruma getirilebilmesi için en uygun organizasyonun oluşturulmasına yönelik yönetsel fikirler üretilmeye çalışılmıştır.

1. BÖLÜM
NİTELİĞİ, KAYNAKLARI VE ROLÜ İTİBARİYLE VERİMLİLİK

Günümüzde hızla değişen dünya koşulları ile birlikte ulusal servet ve refahı arttırmada verimliliğin kilit rolü herkesçe kabul edilir hale gelmektedir. Yaşanan bu hızlı dönüşüme ayak uydurma gerekliliği, örgütlerin ister kamu sektörü ister özel sektör içinde faaliyet gösteriyor olsun, örgütsel yapı-süreçlerde verimliliği destekleyen yöntem ve tekniklerin neler olduğunu analiz etmeleri ve kapasitelerini de bu dönüşümlere ayak uyduracak şekilde gözden geçirmelerini gerektirmektedir.

Çalışmanın bu bölümünde verimlilik ile ilgili yapılan tanımlamalar incelenmekte, hangi kavramların ön plana çıktığı ve verimlilik ile nasıl ilişkilendirildikleri ele alınmaktadır. Takip eden başlıklarda ise kamu sektörü ile özel sektörün verimliliğe nasıl yaklaştığı sorusu bu iki sektörün benzerlikleri-farklılıkları üzerinden tartışılmaktadır.

1.1. Verimlilik: Kavramsal Çözümleme

Günlük konuşmada bir şeyin verimli olduğundan bahsedildiğinde, çoğunlukla, onun iyi ya da istenen bir şey olduğu anlatılmak istenmektedir. Bununla birlikte, sözcüğün anlamı yine de açık değildir çünkü bir şeyin verimli olup olmaması yönündeki yargı, yargıda bulunan kişinin taşıdığı değerler ve bu değerlerin çeşitliliği ile doğru orantılı (Simon, 1985: 404) olarak şekillenmektedir.

Toplumsal gelişmenin ilk evrelerinde, insanlar ilkel olarak üretim yapmakta ve daha fazlayı üretme çabası içinde bulunmakla birlikte verimli-verimsiz nitelemesini henüz kullanmamaktadır. Asırlar içerisinde üretimde yaşanan ilerlemeler, teknolojik gelişmeler ve toplumsal iş bölümünün gelişmesi ile birleşerek

verimlilik meselesini hem pratikte hem de teoride olgu-kavram-terim olarak gündeme taşımaktadır (Suiçmez, 2002: 169).

Yönetim alanında en sık kullanılan sözcüklerden biri olarak verimlilik, çoğunlukla, açıklık ve kesinlikten uzak bir şekilde kullanılmakta ve verimliliğe farklı anlamlar yüklenerek farklı içerikteki tanımlamalara gidildiği görülmektedir.

Sözlük anlamıyla verimlilik, Türk Dil Kurumu (TDK) güncel sözlüğü tarafından "*verimli olma durumu*", "*yatırılmış sermayenin, bir kuruluşun veya bir yatırımın gelir sağlayabilme olanağı, rantabilite*" olarak tanımlanmaktadır (TDK, t.y.).

Verimlilik tanımlamaları incelendiğinde, verimliliğin sıklıkla "ussallık", "israftan kaçınma-tutumluluk" ve "girdi-çıktı oranlaması" anlamlarında kullanıldığı görülmektedir.

Luther Gulick, "*Papers on the Science of Administration*" isimli çalışmasının "*Science, Values and Public Administration*" başlıklı bölümünde eldeki kaynakların örgütlerce verimli kullanılması konusunda ussal seçimin önemine değinmektedir. Bir örgütün amacına ulaşabilmesi bakımından elde bulunan iki çözüm yolundan eşit sonuçlar elde edilecekse, bunlardan ucuz olanı ya da maliyetler birbirleriyle eşit durumda ise daha iyi sonuç verecek olanı tercih edilerek seçim yapılmalıdır. Gulick'e göre, yönetim biliminde "iyi" olan kamu yönetimi ya da özel yönetim farkı gözetilmeksizin verimliliktir (Gulick, 1937: 192).

Gulick'in üzerinde durduğu yönetimde verimlilik vurgusu, ilhamını, Leonard D. White (1926) tarafından "Kamu Yönetimi İncelemelerine Giriş" (*Introduction to the Study of Public Administration)* adlı yapıtın birinci baskısında yer verilen tanımlamadan almaktadır. White'a göre, kamu yönetimi, "*hükümet işlerinin yerine getirilmesi için insanların ve araçların yönetilmesi*"'dir (Shafritz ve Hyde, 2016: 67). Bu tanımlama ile kamu yönetiminin öne çıkan amacı, "*yöneticiler*

ve diğer kademe çalışanlarının eldeki kaynakları en verimli biçimde kullanması" şeklinde belirlenmektedir (Simon vd., 1985: 392). Bu kaynaklar, devlet için çalışan insan kaynağı ile birlikte maddi kaynaklar olarak sınıflandırılan binalar, makineler, yollar ve beraberinde kullanılan ödeneklerden oluşmaktadır. White'a göre, ne açıdan bakarsak bakalım, iyi bir yönetim, tüm bu kaynakların tasarruflu şekilde kullanımı ile birlikte zarar ve israfın azaltılmasını temel alarak kamusal hedeflerin gerçekleştirilmesinde hem ekonomik refah hem de çalışanların refahının eksiksiz ve hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesini hedeflemelidir (Shafritz ve Hyde, 2016: 67).

Verimliliği ussallık ile eş değer tutan görüşlerin en önemlilerinden biri de H. Simon'a aittir. Simon'ın yönetim bilimine katkıları açısından en çok üzerinde durduğu konu olan "karar verme süreci" örgütler açısından incelendiğinde, ussallığın örgütsel hedeflere ulaşma konusunda hayati bir önem taşıdığı rahatlıkla söylenebilir. Simon, ussal karar verme sürecini incelerken yönetimin ağırlık vermesi gereken hususu, rasyonel yargı oluşturma yani seçenekler arasından en uygununu bulma başarısı şeklinde değerlendirmektedir (Özer, 2016: 175-180).

Verimlilik ölçütünü, istenen bir sonucun istenmeyen bir sonuca yeğlenmesi anlamında kullanan ve Gulick'in de "ussal seçim" olarak nitelediği bu verimlilik tanımı, bir varsayım şeklinde, bir kent yönetiminin karar alma süreci üzerinden örneklendirilmeye çalışılabilir; kamu yönetiminde bir kent yönetiminin kentsel bir ihtiyacı karşılamak için aynı maliyetteki farklı tasarılardan en yüksek nitelikteki hizmeti sağlayacak olanı tercih etmesi ussal olarak tanımlanırken, aksi bir varsayımda eşit nitelikteki hizmetlerden bu kez en ucuz olanı seçmesi ussal olarak tanımlanmaktadır. Bu noktada, verimlilik ölçütünün, kaynakların kıt olduğu varsayımına dayandığı açıktır. Kaldı ki kaynakların kıt olmadığı varsayımı altında alternatifler arasından seçim yaparken, elde edilen sonuçların giderlere oranla çok ya da az olmasından ziyade elde edilen sonuçların düzeyine bakılarak seçim yapılabileceği söylenebilmektedir (Simon vd., 1985: 391).

Ussallık ile bağdaştırılan tanımlamanın yanı sıra verimlilik, gerek bir davranış biçimi olarak bireysel, toplumsal ve bazen dinsel boyutta, gerekse de örgütsel süreç ve kararlarda örgütsel boyutu ile geniş kabul gören bir çalışma öncülü olmaktadır.

Yönetim alanında, verimliliğin, "tutumluluk" ya da "israf etmeme" anlamında kullanıldığı da görülmektedir. Örgütsel düzeyde israfı en aza indirerek daha az girdi ile daha çok çıktıya ulaşmayı hedefleyen verimlilik arayışı; az masraf, az ekipman ve az maliyet ile daha az yorularak, daha çok üretim ve daha çok kaliteli ürün-hizmet üreterek "verimli çalışma", "randıman", "rantabl olmak" şekillerinde ifade bulmakta (Aydın, 2018: 239) ve verimli çalışma ödüllendirilmektedir.

Eldeki kaynakların bilinçli bir şekilde israftan uzak olarak kullanılmasının önemi, yaraları ve etkileri günümüzde halen sıklıkla dile getirilen İkinci Dünya Savaşı sebebiyle yaşanan servet ve refah kaybı ile tam anlamıyla hissedilmiştir. Verimliliğin nasıl arttırılabileceği noktasında insanlığın kıt kaynakları nasıl yönetmesi gerektiği sorusu, savaş sonunda bir kapital buhranına dönüşmüştür. Bu noktada verimlilik arayışı; ABD, Japonya, Almanya ve birçok Avrupa ülkesinde İkinci Dünya Savaşı'nın ardından erişilen refah artışının altında yatan mucize olarak gösterilmektedir (Kök, 1990: 35). Savaş sonunda neredeyse her şeyini kaybetmiş olan çoğu Avrupa ülkesi, yaşadıkları büyük buhranı atlatabilmek için bir verimlilik yarışına girmiş ve galip çıkmıştır. Bu süreçte, batı dünyasını kapital buhranından kurtarmada en büyük pay sahibi olarak gösterilen Marshall yardımları, Amerikalılarca, "kaynakların verimli kullanımı" şartına bağlı olarak dağıtılmıştır. Geçici süreli olan bu yardım programı, batı dünyası için kurtarıcı olarak gösterilse de yeniden doğuşu gerçekleştiren çıkış noktası ise bu ülkelerin refah yolunda giriştikleri verimlilik arayışı olarak ön plana çıkmaktadır (Gürsoy, 1985: 7-9).

İsraftan kaçınan, savurganlıktan uzak bir çalışma anlayışı Max Weber'in gözünden "Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu" adlı çalışmada, Protestanlık ve kapitalizm çerçevesinde ele alınmaktadır. Weber, verimli olma bilincinin çağdaş

kapitalist toplum yapısının oluşmasında etkili olduğunu ileri sürmektedir. Weber'e göre, kapitalizm, verimlilik peşindedir ve kazanç uğraşı ile özdeşleşmiştir. Bu doğrultuda, verimliliğe ulaşma olanağı olmayan bir örgüt kapitalist bir düzen içerisinde yok olmaya mahkumdur (Weber, 1999: 16-17).

Savurganlıktan uzaklaşan bir tutumluluk anlayışını öne çıkaran söylemlere Kuzey Amerikan kültürü içerisinde de rastlanmaktadır. Weber'in görüşleri ile paralel şekilde B. Franklin, "*Bir peni tutan, bir peni kazanmış demektir*" ifadesi ile tutumluluk sonucunda erişilen birikimin yatırıma dönüştürülebilmesi halinde elde edilen verimliliğin Amerikan kültüründeki yerini dile getirmektedir (Zengin, 2011: 122).

Verimliliğe yüklenen manevi anlam çerçevesinde İslami inanış da Kur'an'ın çeşitli ayetlerinde, israf sınırını ele almakta ve bu sınır sayesinde ihtiyaçlar oranında harcama yapılarak gereksiz harcamaların önlenmesine işaret etmektedir. Aynı inanış doğrultusunda İslam filozoflarının da tüketim konusuna değindiği görülmektedir. Farabi, insanların hem ahlaki hem de ekonomik düzeyde yetkinliğe ulaşabilmelerini sahip oldukları değerleri ölçülü olarak kullanmaları ile bağdaştırmakta ve insanın fiziki bünyesinin yetkinliğini ahlaki yetkinlik, ekonomik açıdan ise orta seviyede yapılan harcamaları ekonomik yetkinlik olarak nitelendirmektedir (Mutluel, 2014: 690).

Verimliliğe yüklenen farklı manevi anlamlara ilginç bir eleştiri ahlaki boyutta iyilik (*goodness*) ile özdeşleştirilen bir verimlilik tanımını safsata olarak niteleyen William. H. Allen'dan gelmektedir. Allen, "*Efficient Democracy*" isimli çalışmasında iyi olanın iyi idareci olacağı inancının toplumun ve tüm kurumların gelişmesini engelleyen bir yanılgı olduğunu ve iş dünyasında olduğu gibi ölçülebilir bir liyakate dayanarak tatmin edici bir performans ile nitelenen verimliliği (Allen, 1912: 1-6) kamu açısından da iyi-verimli olarak nitelemektedir.

Verimliliğin “ussal seçim” ve “israftan kaçınma” anlamlarının yanı sıra en sık kullanım alanı bulan anlamı, verimliliği “ölçme” eylemi ile özdeşleştiren tanımlamadır. Verimlilik konusunda genel kabul gören tanım, bir mal ya da hizmetin üretim süreci sonucunda elde edilen “çıktı”ların (*output*) üretim sürecinde kullanılan “girdi”lere (*input*) oranlanmasına dayanarak yapılan ve üretim sürecini “verimli” ya da “verimsiz” olarak niteleyen tanımlamadır.

Verimlilik, mal ve hizmet üretimi sürecinde girdilerin (kaynakların) -emek, sermaye, malzeme, bilgi, teknoloji, enerji, arazi vb.- etkin bir şekilde kullanımı açısından kaynak kulanımı ile ilişkili şekilde ele alınmaktadır (Prokopenko, 1998: 3). Verimlilik tanımlamasında kullanılan çıktı kavramı, örgütsel amaçlar doğrultusunda üretilen mal ya da hizmeti ifade etmektedir. Bu tanımlama ile verimlilik, vurgulanan diğer anlamları ile bütünleşmekte, hedeflenen çıktı düzeyine elde bulunan kıt kaynakları israf etmeden ulaşabilmeyi ifade etmektedir (Öney, 1968: 1).

Girdi-çıktı devrinin işlerliği örgüt yaşamının sürekliliğini sağlayabilmesi için temel uğraş durumundadır. Girdi-çıktı devri sonucunda elde edilen “artı değer” verimliliği arttırarak örgütsel yaşam gücünde gelişmeler sağlamaktadır. Örgütlerin girdi-çıktı ilişkisi içerisinde çevre ile sürekli olan iletişimi örgüt yaşamının sürdürülebilirliği açısından çevreye olan uyumu da zorunlu kılmaktadır (Pazarcık ve Çoygun, 1985: 56).

Bir başka bakış açısına göre verimlilik konunun “zaman” boyutunu da öne çıkaran şekilde, bir üretim sürecinde ulaşılan sonuçlar ile bu sonuca ulaşabilmek için harcanan zaman arasındaki ilişki olarak tanımlanmaktadır. Zaman, evrensel kabul gören objektif nitelikte bir paydadır. Hedeflenen sonuca ulaşmak için harcanan zaman azaldıkça sistemin verimliliği de artmaktadır (Kılavuz, 2000: 148).

Bu aşamaya kadar ele alınan tüm bu tanımlamalarda verimliliğin bir dizi kavram ile ilişkilendirilerek “aynı maliyet ile yüksek oranda üretim”, “kaynak

kullanımında verimlilik esası", "daha iyi harcama" ve "işlem-süreç yönetimi" gibi ifadelere de temel teşkil ettiği görülmektedir (Özer, 1997: 78).

Genel kabul gören verimlilik tanımını oluşturulan girdi-çıktı ilişkisi kapsamında girdiler-çıktıların nicel olarak belirlenmesi noktasındaki zorunluluk, girdiler ve çıktıların saptanıp oranlanabildiği durumlarda verimliliğin ölçülebilmesini sağlamaktadır.

Ekonominin çeşitli kesimlerinde verimlilik, üretilen ürün ve hizmet miktarı ile parasal değere atıfta bulunarak ölçülmektedir. Oysa, yönetim sürecinde ve özellikle kamu yönetiminde girdiler ve çıktıları bu şekilde bir kesinlik ile ortaya koyabilmek uygulanabilirliği güç bir durum olarak ortaya çıkmakta (Pazarcık ve Çoygun, 1985: 49) ve aynı zamanda verimliliği örgütsel süreçlerden bağımsız bir netlik ile ortaya koyabilmek de mümkün olamamaktadır.

Kamu yönetimi, bir ülkede en büyük işveren, ekonominin en büyük hizmet sağlayıcısı ve vergi kaynaklarının en büyük tüketicisi olarak sektörel verimlilik konusunun odağı durumundadır (Kılavuz, 2000: 149). Bununla birlikte halkın ihtiyaçlarının karşılanması noktasında hizmet sunma sorumluluğu, kamu yönetiminin verimliliği toplumsal boyutuyla ele almasını da zorunlu kılmaktadır. Bu bakış açısı ile verimliliğin yalnızca iktisadi yönü ile ele alınması kavramın içeriğini eksik bırakmak demektir. Sadece hesaplama mantığı güden bir verimlilik, insanı ve toplumu dışlamakta ve demokrasi idealinden uzaklaşmaktadır. Oysa verimlilik niceliğin yanı sıra niteliği sayesinde demokrasi ile de bağdaşmaktadır (Dimock, 1937: 39). Waldo'ya göre, topluma iyi bir yaşam sunma idealinin kaynağı da verimlilik olarak görülmelidir (Waldo, 1948: 197).

Kamu örgütlerinin hizmet sunumunda kullandığı girdiler ve çıktıların bir ölçü birimi ile net olarak ifade edilebilmesi çoğunlukla mümkün olamamaktadır. Özel sektörün aksine kamu hizmetlerinin bir çıktı olarak parasal değer ile ifade edilebilmesi zordur. Bu durum kamu kesiminde örgütsel verimliliğin

belirlenebilmesinde zorluklara yol açmaktadır. Buna karşın özel sektör açısından verimliliğin ölçütü "kâr" elde etmek olarak algılanmakta ve bu durum çıktının da bir ölçütü olarak kullanılabilmektedir. Bir işletmede ürünler daha düşük maliyetle elde edilir ya da aynı maliyetle daha çok ürün üretilebilirse bu verimliliğin arttığı ve aynı zamanda işletmenin kârının da arttığı anlamına gelmektedir. Kamu kuruluşları söz konusu olduğunda ise vatandaşlara hizmet sunumunda, ucuz-kaliteli hizmet ve kamu yararı amacını gerçekleştirmek parasal beklenti ile karşılanamayacak bir öncelik durumundadır. Dolayısıyla "kâr" kavramı, kamu kuruluşlarında hizmet verimliliğinin ölçülmesinde kullanılabilecek bir ortak payda değildir. Kâr ölçütünün yokluğu kamu hizmetlerinde verimliliğin ölçülmesini zorlaştıran bir nokta olarak özellikle eğitim, sağlık, adalet ve savunma gibi hizmetler söz konusu olduğunda kamu giderlerinden sağlanan hizmet ya da ürünler hakkında parasal olarak tespit edilebilmesi güç bir durumu ortaya çıkarmaktadır (Kılavuz, 2000: 149).

Kamu yönetimi, kâr argümanını, nihai bir hedef olarak belirlemediği için vatandaşların verimlilik konusundaki genel çıktı algısı da ne değerde kamu hizmeti aldıkları yönünde şekillenmektedir. Tedavi edilen hasta sayısı yerine sağlık durumundaki iyileşme ya da öğretilen ders sayısı yerine eğitim durumundaki gelişmeler kamu sektöründe verimlilik beklentisi açısından daha önemli argümanlardır (Linna vd., 2010: 301). Bu doğrultuda hizmetlerin kendisine has özelliklerinden yola çıkılarak süreç ve sonuçlara açıklık getirilmesi kilit öneme sahiptir.

Görülmektedir ki, verimlilik, bir yanı organizasyona diğer yanı ise faaliyete ilişkin olan iki öğenin birleşimidir. Bir kurumun örgüt yapısı ve iç ilişkilerini kapsayan organizasyonel yapı ne ölçüde karışık ve iyi düzenlenmemişse verimlilik de tüm personel ve teçhizata rağmen düşük olabilecektir. Diğer yandan, organizasyonel olarak iyi şekilde yapılandırılmış bir kurumun da bazen denetimsel sorunlar bazen tembellik ve bazen de araç-gereç, verimsiz personel ve teçhizat yapısı ile ilgili sorunlar söz konusu olduğunda faaliyete ilişkin verimsizliği ortaya çıkabilecektir. Bu sonuçlar karşısında, yönetimin verimliliğini en uygun kaynak

kullanımını sağlayabilme yeteneğinin belirlemekte olduğu ifade edilmektedir (Özer, 1997: 80).

Verimliliği, kavramsal boyutta daha ayrıntılı bir şekilde incelemeye geçmeden önce belirtilmelidir ki, verimlilik, çağdaş anlamı ile tüm bu bakış açılarını kapsar şekilde daha geniş bir anlama bürünmektedir.

Verimlilik ile ilgili yapılan tanımlamalarda üzerinde durulduğu gibi kavram, ilk ortaya çıktığı dönemlerde en az girdi ile en çok çıktıya ulaşmak olarak tanımlanmaktadır. Günümüzde gelinen noktada kavramın etki alanı mal üretiminden hizmet üretimine kaymakta ve toplumsal unsurlar da kapsama dahil edilerek maksimum çıktıya (*output*) ulaşma hedefinin yerini istenilen sonuca (*outcome*) ulaşma, kalite vurgusu ve gereksinimlerin karşılanması almaktadır. Zira bir üretim süreci ve bu sürecin yönetiminde ürün sayılarında elde edilen artış her zaman sonuçların iyi olduğu anlamına gelmeyebilir. Çok sayıda üründen ziyade ürün ve hizmetlere ilişkin kalite talebi, günümüzde, vatandaşların-müşterilerin beklentilerinin karşılanmasında aranan temel nitelik haline gelmiştir (Zengin, 2011: 7).

Benzer bir dönüşüm kamu yönetimi alanında da kendini göstermektedir. Eski dönemlerde, kamu sektörünün çalışmalarının verimliliği girdiler yani çalışan sayısı ve bütçe ile bu kaynakların ortaya koyduğu çıktılar anlamında ölçülmekteyken, kamu yönetimine çağdaş yaklaşımlar ortaya konan çıktıları somut yarar çerçevesinde ölçümlemektedir (Akçakaya, 2012: 172).

Yaşanan dönüşüm ile birlikte çevreye yönelik kaygılar da tanımlama ölçütlerine dahil olmuş gözükmektedir. “Yeşil verimlilik” anlayışı ile verimliliğin kapsamı daha da genişlemiş ve çevreye yönelik olumsuz etkilerin henüz oluşmadan yani kaynağında giderilmesi ve kaynak kullanımında verimliliği arttıran “temiz üretim/eko-verimlilik” yaklaşımları verimlilik tartışmalarına dahil olmuştur (Atalay, 2012: 7).

Verimliliğe çok boyutlu bir kavram olarak ekonomik ve sosyal bir düşünce tarzı gözü ile bakıldığında konunun teknik boyutu dışında insani faktörleri de kapsadığı ve verimliliği kültür ile uyumlaştırmaya yönelik çabaların bulunduğu dikkat çekmektedir (Köroğlu, 1993: 6). Verimlilik, bir yaşam felsefesi olarak ele alındığında gerek bireysel gerek toplumsal gerekse de örgütsel düzeyde tutum ve davranışları şekillendiren bir bilinç düzeyinin göstergesi olmaktadır. Sosyo-psikolojik yönü ile verimlilik, mikro düzeyde örgüt hayatının devamı için çevresel faktörler ile etkileşim halindeyken, makro düzeyde toplumsal refahı sağlayan ve aynı zamanda ülke ekonomisinin gelişimini de içeren bir süreci tanımlamaktadır (Demirci, 2005: 28).

Verimlilik ile ilişkilendirilen son bir nokta olarak "performans" kavramından da bahsetmek faydalı gözükmektedir. Performans, üretken bir birey ve daha yüksek performanslı bir örgüt arayışı konusunda iyileştirmelere odaklanan bir kavram olarak çalışanların eğitimi, kurumsal bağlılık, ödül-teşvik sistemleri, performansa dayalı ücret-terfi sistemleri, bütçeleme ve geri bildirim kavramları ile birlikte çoğu zaman örgütsel verimlilikle birlikte anılmaktadır. Belirlenen performans standartlarına ulaşılması çalışanları motive ederek örgütsel amaçlara ulaşmayı mümkün hale getirmekte ve hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığı konusu çıktı noktasında objektif kriterler yolu ile denetlenebilmektedir.

Tüm bu açıklamalardan sonra verimlilik kavramının girdi-çıktı kapsamının aşağıdaki şekilde genişlediği ifade edilebilmektedir (Eksen, 2010):

ÇIKTILAR	GİRDİLER
Ürünlerin ve hizmetlerin miktarı	Hammadde, enerji
Ürünlerin ve hizmetlerin kalitesi	İş gücü, işyeri, sermaye
Toplumsal ve kültürel etkiler	Örgütsel yapı ve kültür
Çevresel etkiler	Teknoloji

Tüm bu olumlamalar verimliliğe yönelik çekincelerin bulunmadığı anlamına da gelmemelidir. Verimliliğin, kavrama yüklenen tüm bu olumlu anlamları ile slogan haline dönüşen etki alanı, üretim faaliyetini tarafsız ve amaca yönelmiş bir eylem olarak gören görüş ile öylesine yakından ilişkilidir ki, yönetsel tartışmalarda özellikle insan faktörü olmak üzere tüm menfaat grupları için eşit ölçüde çekici hale getirilmesi gerekliliği gözden kaçabilmektedir. Özellikle işçilerin, verimlilik konusunu, işçinin esenlik, refah, talep ve ihtiyaçlarına karşı bir ilgisizlik ve üretimin işçi çıkarlarına aykırı olarak hızlandırılmasıyla ilişkili görmeleri olasılığı yükselmektedir (Simon vd., 1985: 405).

Verimlilik kavramına yönelik bir diğer çekince de ahlaki boyutta ileri sürülmektedir. Verimlilik bazen, belirli bir amaç doğrultusunda istenen davranışları destekleyici bir nitelik göstererek normatif bir karaktere de bürünebilmektedir. Ancak bu durum bazı istenmeyen sonuçların, özellikle amaçlar istenmeyen durumlar olduğunda amaç ya da amaçlara yönelik en uygun yöntemin seçimi olarak değerlendirilebilmekte ve verimlilik aslında istenmeyen bir sonuç olabilmektedir. Daha açık bir ifade ile verimsizlik durumu, daha iyi çıktılara (sonuçlara) ulaşılmasını ifade eder şekilde istenen bir durum niteliği kazanabilmektedir (Zengin, 2009: 20).

1.1.1. Prodüktivite (Productivity)

Yabancı dillerden alınma kelimelerin Türkçe'de moda terimler halini alarak ağızdan ağıza dolaşır hale gelmesi sıklıkla karşılaşılan bir durum olarak görülmektedir. Bu kapsamda Türkçe yazında verimlilik kavramının karşılığı olarak Fransızca'dan alınan "prodüktivite" sözcüğü Milli Prodüktivite Merkezi'nin kuruluş yasası ile dilimize girmiştir. Fransızca'da "*produire*" mastarından türetilen "*productivite*" sözcüğü "üretmek" köküne dayanarak üretebilme yeteneğini vurgulamaktadır. Türkçe'de ise "üretkenlik" ve "verimlilik" anlam incelikleri taşıyan farklı kavramlardır. Bu noktada, verimlilik, üretebilme yeteneğinin yanında daha fazlayı üretebilmek için olumlu sonuçlar almaya yönelen yöntemlerin varlığını da ifade etmektedir (Gürsoy, 1985: 10).

Prodüktivite kelimesi, çağdaş anlamını çağrıştıran şekilde, ilk kez 16. yüzyılda Alman doktor ve maden mühendisi Georgius Agricola tarafından kullanılmıştır. Agricola, 1550 yılında tamamladığı altı ciltlik "Metaller Üzerine" (*De Re Metallica*) isimli eserinde Merkantilist dönemde değerli madenlerin taşıdığı öneme vurgu yapmakta (Fourastie, 1968:46) ve madenin yer altından çıkarılıp, kullanıma nasıl daha elverişli hale getirilmesi gerektiği sürecini "verimi şu yöntemler arttırır" ifadesi ile "prodüktivite" kelimesini kullanarak açıklamaktadır (Gürsoy, 1985: 28).

Prodüktivite kavramına ilk vurgu her ne kadar Merkantilist dönemde yapılmış olsa da kavram asıl anlamını kapitalist üretim tarzı içinde kazanmaktadır. Kavram, Agricola'dan sonra 18. yüzyılda Fizyokratların çalışmaları ile daha açık bir anlam kazanmakta ve verimli-verimsiz emek ayrımı ortaya konulmaktadır (Suiçmez, 2002: 52). Fizyokratların çalışmalarına benzer şekilde Le Litre (1883), prodüktivite kavramını "üretme özelliği" anlamında kullanmaktadır (Fourastie, 1968: 46).

Klasik iktisat okulunun en ünlü isimlerinden Adam Smith, prodüktiviteyi, Agricola ve Fizyokratlardan daha geniş bir biçimde yorumlamakta; değeri üretenin emek gücü olduğunu ve emeğin verimliliğini arttıran en önemli faktörlerin ise sermaye, iş bölümü, bilgi ve beceride uzmanlaşma olduğunu vurgulamaktadır (Suiçmez, 2002: 52).

Prodüktiviteyi, ekonominin diğer kavramlarından ayrıştırarak, doğrudan tanımlayan çalışmalar ise 20. yüzyıla aittir. Bu kapsamda, kavram, sadece bir üretme yeteneği ifadesi olmanın ötesinde hasılanın üretim faktörlerine oranına dayanan bir sonuç olarak formüle edilmektedir (OECD, 2001).

Görülmektedir ki, prodüktiviteyi ele alan çalışmalar zaman içerisinde kavramın kapsamını genişletse de prodüktivite, genel olarak, çıktı hacmi ile girdi hacmi arasındaki oran olarak tanımlanmakta ve üretimi sayısallaştırmaktadır.

Diğer bir tanımlama ile prodüktivite, bir ekonomide emek ve sermaye gibi üretim girdilerinin ne kadar verimli kullanıldığını ölçmekte ve birçok uluslararası karşılaştırmada ülke performansını ölçen temel istatistik olarak kullanılmaktadır (OECD, 2006: 11).

Ölçüm yapılarak varlık bulan prodüktivite, harcanan emek miktarı-zaman, ücret, para, fiyat-miktar, fiyat-kazanç gibi oranlama yöntemleriyle sayısallaştırılmaktadır. Genellikle mal, ürün ve hizmet vb. biçimdeki çıktıların, sermaye, emek, bilgi, hammadde, araç-gereç, enerji, teknoloji ve çeşitli mataryellerden oluşan girdilere oranlanmasıyla prodüktivite ölçülmektedir (Talas, 1997: 99).

Girdilerin çıktılara dönüşüm sürecini yöneten organizasyonlar ise katma değeri ortaya çıkaran süreçlerin bütünüdür. Organizasyonda girdileri akılcıl şekilde kullanarak maksimum çıktı elde etmeye odaklanan prodüktivite, "doğru iş, doğru zaman ve doğru yer" ilkelerini benimsemeyi de gerektirmektedir (Kepil, 2010: 6). Bu ilkelerin benimsenmesiyle miktar ve kalite olarak en uygun çıktılara ulaşılabilmektedir.

Prodüktiviteye ilişkin tanımlamalar benzer ifadelerle uluslararası kuruluşlarca da formüle edilmiştir. OECD (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü), prodüktiviteyi, çıktının üretim öğelerine bölünmesi olarak tanımlamaktadır. ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü), girdilerin toprak, sermaye, iş gücü ve organizasyondan oluşan başlıca dört öğenin birleşimi olduğunu belirtmekte ve üretimin bu öğelere oranını prodüktivite olarak tanımlamaktadır. EPA (Avrupa Verimlilik Ajansı) ise üretkenlik tanımına "üretme bilinci"ni de dahil etmekte ve her bir üretim öğesinin etkili kullanım derecesini prodüktivite olarak tanımlamaktadır. Verimlilik, tüm bu teknik oranlamalardan da önce bir düşünce tarzı ve iyileştirme çabası olarak da ifade edilmektedir. Bu yönü ile üretkenlik, insanoğlunun ilerlemesi ve değişen koşullara adapte olabilmesi için yeni yöntemler uygulanmasını içeren somut çaba olarak ifade edilmektedir (Köroğlu, 1993: 2).

Objektiflik özelliği taşıyan bir kavram olarak prodüktivite, karşılaştırmalarda bulunmaya dayanaklık eden bir standart rolü de üstlenmektedir. Prodüktivitenin, rakiplere karşı üstünlük elde edebilmek amacıyla stratejik anlamda izlenmekte olduğu ve planlama, organizasyon, bütçeleme ve projelendirme gibi alanlarda kullanıldığı görülmektedir (Yadav ve Marwah, 2015: 192).

Prodüktivite kavramının kullanım alanı bulan ilk halinde çıktı tanımı üretim süreci sonunda elde edilen son ürün olarak ele alınırken, günümüzde bu son ürünün niteliği de özellikle kalite noktasında sorgulanır hale gelmektedir. Bu noktada şu soru gündeme gelmektedir: son ürün, üretilip tüketime hazır olan mıdır, yoksa tüketilen ve aynı zamanda tüketici tarafından değerlendirilen midir? Prodüktivite kavramı hakkında yapılan bu sorgu, kavramı, üretim mekanının dışına taşımakta ve tüketici ihtiyaçlarının tatmini, ürünün pazarlama teknikleri, satış sonrası hizmetler ve marka gibi unsurlar da prodüktivite terimi kapsamında değerlendirmeye alınır hale gelmektedir (Zengin, 2011: 9).

Bir üretim ya da hizmet sürecinde, girdi ve çıktı çeşitliliğinin sık rastlanan bir durum halini alması üretkenlik ölçümlerinde bu çeşitliliği yansıtan formülasyonların geliştirilmesini de zorunlu kılmaktadır (Gerşil, 2007: 532). Bu oranlamalar arasında üretkenlik ile en sık şekilde ilişkilendirilen "Toplam Faktör Verimliliği", toplam çıktının toplam girdilere oranı olarak üretim sürecinde kullanılan tüm kaynaklarının (emek, sermaye, hammadde vd. mal ve hizmet girdileri) birim miktarına düşen üretim miktarını gösteren bir ifadedir (Prokopenko, 1998: 28). Üretim süreci sonucunda elde edilen çıktıların yine üretim sürecinde kullanılan girdilerden herhangi birine oranlanması "Kısmi Faktör Verimliliği" şeklinde ifade edilirken, toplam çıktının bir bölümü ile girdilerin bir türü, bölümü veya birkaç çeşit girdi arasındaki ilişkiyi ölçen oranlama ise "Çok Faktörlü Verimlilik" olarak tanımlanmaktadır (Gerşil, 2007: 533). Bu oranlamalarda adı prodüktivite ile birlikte anılan "randıman" kavramından bahsetmek de faydalı gözükmektedir. Prodüktivite, çeşitli faktörlerin bir fonksiyonu olarak değerlendirilmekteyken randıman ise sadece

birbirleriyle direkt ilişki içerisinde olan iki faktörün oranlanması olarak ele alınmaktadır (Kök, 1990: 37).

Prodüktivitenin sektör özelinde de tartışılabilirliği, özellikle kamu sektöründe sadece ulusal politika bazında değil her kamu kurumunun kendi faaliyetlerinde kullanılabilirliği; personel ihtiyacı ile birlikte iş yükü ile ilgili stratejilerin üretilebilmesi için amaca uygun hedef, kaynak ve bütçe tahmini, örgütsel yapıda değişim ve denetim mekanizmalarının işletilmesini gerektirmektedir (Prokopenko, 1998: 34).

1.1.2. Etkinlik (Efficiency)

İktisat biliminin varoluşundan bu yana temel kaygı, sonsuz ihtiyaçlara karşın tabiattaki kıt kaynakların nasıl yönetilmesi gerektiği sorusu olmuştur.

Arzu edildiği halde elde edilemeyen şeylerin insanları tatminsizlik hissine sürüklemekte oluşu ve bu güdü ile kaynakları daha rasyonel şekilde kullanma ihtiyacının doğuşu iktisatçıları ekonominin performansı ile ilgili karar verme kriterleri geliştirmek için yoğun çaba harcamaya yöneltmiş ve bu çabaların sonucunda ulaşılan kriterlerden biri de "etkinlik" kriteri olmuştur. Kavram, günümüzde, iktisat ve işletme literatürü dışında pek çok alanda da kullanılmaktadır (Kök, 1990: 45).

Türkçeleştirilmesi çoğunlukla etkinlik ve bazen de etkenlik olarak yapılan "*efficiency"*kavramının köken olarak "*başarma gücü*" anlamına karşılık geldiği belirtilmektedir (Online Etymology Dictionary, t.y.). Türk Dil Kurumu güncel sözlüğü, etkinliği, "e*tkin olma durumu*, *müessiriyet"* şeklinde tanımlamaktadır (TDK, t.y.).

Teknik anlamda fiili çıktının maksimum çıktıya oranı şeklinde ifade edilen etkinlik değerlendirmesinde amaç,“1” değerine ulaşılmasıdır. Bu durumda, girdi ve çıktıların tamamı ele alındığında, ne yapıldığı değil, daha fazla ne yapılması gerektiği sorgulanabilir hale gelmektedir. Etkinlik bu anlamıyla ”yapılan iş” ile “yapılabilecek iş” arasında bağlantı kurmaktadır (Suiçmez, 2002: 178). Bir örnek ile açıklarsak: bir iş için belirlenen standart süre 2 saat iken, yapılan iş 3 saatte gerçekleştirilmişse etkinlik hesaplamasında 2 / 3 = 0,66 sonucuna ulaşılmakta ve bu hesaplama ile işin yeteri kadar etkin şekilde yerine getirilemediği sonucuna varılmaktadır. Etkinlik ölçümünde ulaşılan değerin “1” değerinin altında kalması yapılan işin beklenen başarı düzeyinin altında gerçekleştiği anlamına gelmektedir (Yükçü ve Atağan, 2009: 3).

Etkinlik, temel olarak, kullanılan girdiler ile ilgili bir kavramdır. Girdilerin “tam” ve “doğru” olarak kullanımına odaklanarak girdilerin ne derece etkin kullanıldığını ölçmektedir (Akal, 2005: 18). Bununla birlikte, etkinliğin kaynağına göre sınıflandırmaya tabi tutulması etkinliği arttırma ve etkinsizliği gidermeye yönelik önlemleri geliştirebilmek için önem arz etmektedir (Kutlar ve Bakırcı, 2018: 92).

Bir üretim sınırının belirlenmesi sürecinde miktar olarak belirlenen girdi ve çıktılardan hareket edilerek en az savurgan girdi bileşimi ile üretimin gerçekleştirilmesini ifade eden **teknik etkinlik**, eldeki girdi bileşiminin en verimli şekilde kullanılarak muhtemel en yüksek çıktıyı elde edebilme başarısı olarak tanımlanmaktadır. Uygun ölçekte üretim yapma başarısı olarak ifade edilen **ölçek etkinliği**, bir üretim sürecinde girdilerdeki artışın çıktı seviyesindeki etkisine göre ölçeğe göre artan getiri, ölçeğe göre azalan getiri ya da ölçeğe göre sabit getiri kavramlarıyla açıklanmaktadır. Teknik etkinlik ile ölçek etkinliğinin çarpılmasıyla ulaşılan değer **toplam etkinlik** değerini ifade etmektedir (Sarı, 2015: 1-2).

Kavramsal olarak pek çok alanda kullanılan etkinlik, iktisadi boyutu ile üretim faktörlerinin üretilen mal ve hizmetler arasındaki dağılımı ile

ilişkilendirilmektedir. Üretimin tüketiciler arasındaki dağılımına ilişkin olarak yapılan değerlendirmelerde tüketicilerin bir bölümünün refahını diğerlerinin refahını daha kötü duruma getirmeden arttırmakta olan üretim faaliyeti ekonomik etkin yani Pareto Etkinliği'ni sağlanmış olarak kabul edilmektedir (Kutlar ve Bakırcı, 2018: 86). Böylece, toplumsal refah, denge dahilinde artmakta ve ekonomik etkinliğe ulaşılmaktadır (Ateş ve Halisçelik, 2014: 2).

İşletme literatüründe ise etkinlik hakkında farklı yorumlara rastlanmaktadır. Peter F. Drucker, yönetim ve organizasyon alanında etkinliği "*doing things right*" işlerin doğru yapılması olarak ifade etmekte ve girdilerin ne derece iyi kullanıldığına vurgu yapmaktadır. Etkinliği işleri doğru yapabilme kabiliyetinin bir ölçüsü olarak ifade eden Drucker, yöneticilerin etkinliğini de incelemelerine dahil etmekte ve liderliği doğru işleri yapmak olarak nitelendirmektedir. Eğer bir yönetici, organizasyonun amacı olarak belirlenen çıktıya girdileri minimize edip kaynakları etkin şekilde kullanarak ulaşıyorsa etkin bir yönetici olarak nitelenmektedir (Arığ, 2011: 66). Bu bakış açısı ile etkinlik, çalışanların bilgi-beceri ve davranışları, kullanılan teknik kapasite ve yöntemler ile birlikte ortaya konulan çabalar bütünüdür (Kutlar ve Bakırcı, 2018: 89).

Etkinlik kavramı, kimi bakış açılarınca fayda-maliyet analizi üzerinden de ele alınmaktadır. Kamu kesiminde, piyasa değeri olan kamu yatırımları için maliyetlerin bölünerek hesaplanabildiği durumlarda kamu harcamaları etkinlik yönünden değerlendirilebilmekte ve maliyetlere kıyasla topluma en yüksek derecede faydayı sağlayacak olan projelerin hayata geçirilmesine olanak sağlanmaktadır (Aktan ve Sakal, 1999: 103).

Etkinlik, ekonomik performansı ölçmek için kullanılırken birbirleriyle ilişkili birtakım kavramlar da ortaya çıkmaktadır. Maliyet etkinliği olarak anılan ve bir üretim sürecinde minimum maliyet ile üretim yapma başarısını tanımlayan kavram, **tahsis etkinliği** olarak ifade edilmektedir. Birden fazla girdi kullanan bir birimin en uygun girdi bileşimini girdilerin fiyatlarını göz önünde bulundurarak

seçme başarısı, tahsis etkinliğinin sağlanmış olduğunu göstermektedir (Arığ, 2011: 66).

1.1.3. Etkililik (Effectiveness)

İktisat biliminden diğer bilim dallarına yayılan bir diğer kavram olarak "etkililik", verimlilik ile ilişkilendirilen temel kavramlardan biri durumundadır. Özellikle, kâr amacı gütmeyen örgütlerin verimliliğinin ölçülebilmesinde yaşanan güçlükler (Yükçü ve Atağan, 2009: 2) ve örgüt kuramlarındaki gelişmelere paralel olarak ön plana çıkan etkililik kavramı para, iş gücü ve herhangi bir açıdan neye mal olursa olsun hedeflere ulaşmaya odaklanmaktadır (Tortop vd. 2010: 286).Bu yönü ile etkililik, yapısal bir kavram olmaktan öte sonuç odaklı ve işlevsel bir kavram niteliği göstermektedir (Tannenbaum, 1957: 534).

Etkililik, TDK güncel sözlüğünde "*etkili olma durumu*, *tesirlilik* ve *müessiriyet"* şekinde tanımlanmaktadır (TDK, t.y.).

Peter F. Drucker, etkililik kavramını, "*doing the right things*" olarak tanımlamaktadır. Doğru işlerin yapılması, işini bilen bir yöneticinin yapılacak doğru iş ve uygulanacak doğru metotları seçebilmesi anlamına gelmektedir ve bu anlamı ile etkililik, Drucker'a göre hayati derecede önem taşımaktadır (Kök, 1990: 49).

Etkililik, kapsam olarak, aşağıda belirtilen sorulara cevap aramaktadır (Gerşil, 2007: 531):

- Örgütçe ihtiyaç duyulan ve yararlı olarak nitelenen mal ve hizmetler üretildi mi?
- Üretimde amaç olarak belirlenen çıktıya ulaşılabildi mi?
- Nihai aşamada dönem başı hedeflerinin ne kadarı (% kaçı) gerçekleştirilebildi?

Etkililik sonucu için bu temel sorulara yanıt aramak gerekli, ancak tek başına yeterli gözükmemektedir. Etkililiğin örgüt literatüründe ortaya çıkışı ve etkililiği örgütsel açıdan açıklamaya çalışan modellemelerin İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra arttığı görülmektedir. Etkililiğin bilimsel gelişimini ele alan Kim Cameron, örgütün meşruiyetine, amaçlarına, sistem ve kaynaklarına, yüksek performans odağına, içsel süreçlerine, hata telafisi gereği ve yarışan değerleri ile birlikte stratejik birimler olarak nitelenmesine ilişkin çok sayıda etkililik kriteri ve yaklaşımı geliştirildiğini belirtmektedir (Sabuncuoğlu, 2010: 128). Bununla birlikte, örgütsel etkililiğin belirlenmesi ile ilgili literatür gözden geçirildiğinde, yazarların, temel olarak, "amaç modeli", "sistem modeli", "stratejik birimler yaklaşımı" ve "yarışan değerler yaklaşımı" olarak dört farklı ölçütten yararlandıkları görülmektedir.

Örgütsel etkililiğin değerlendirilmesinde ele alınan ilk model amaç modeli olarak tanımlanmakta ve amaçları örgütün varlık nedeni olarak görmektedir. Bu modele göre etkililik, örgütün önceden belirlenmiş amaçları ile ulaşılan sonuçların karşılaştırılması ile belirlenmektedir (Aldemir, 1985: 204).

Yazında örgütsel etkililiğin değerlendirilmesinde akla ilk gelen ve en sık olarak kullanılan model amaç modelidir, ancak bazı durumlarda etkililiğin değerlendirilmesinde zorluklarla karşılaşılması ihtimali de mümkün olmaktadır. Bazı durumlarda amaçlar açık ve resmi şekilde belirlenmiş olabileceği gibi, bazen de amaçlar sadece bir ideali ifade eder şekilde kullanılabilmektedir. En zorlayıcı durum ise amaçlar arasında çelişki bulunma ihtimalidir. Özellikle çok amaçlı örgütlerde (örneğin, tedavinin yanı sıra eğitim ve araştırma hizmeti görülen hastanelerde) etkililiğin ölçümünde karşılaşılabilecek güçlükler göz önünde bulundurulmalıdır. Dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ve modele yöneltilen en önemli eleştiri ise amaç modelinin örgütün dış çevresi ile olan ilişkilerini göz ardı ettiği ve örgütsel etkililikten ziyade örgüt içi teknik ve ekonomik faktörlere dayanan etkinliği ölçmekte olduğudur (Baransel, 1974: 65-69).

Örgütsel etkililik çalışmalarında öne çıkan diğer model sistem modelidir. Her örgütün dış çevre ile olan etkileşimi dikkate alındığında örgütsel etkililikte amaç modeli yetersiz kalmış ve çözüm önerisi olarak sistem modeli ortaya konulmuştur. Örgütler, belirli bir amacı gerçekleştirmek için kurulan yapılanmalar olmakla birlikte örgütsel amaçlar, özellikle gelişen teknoloji ve çevresel faktörlerin etkisi ile birlikte değişime uğrayabilmektedir. Örgütlerin, girdi-çıktı açısından çevre ile etkileşimde bulunduğu bir ortamda yaşamlarını sürdürebilmeleri için çevreye uyumlu olmaları zorunlu hale gelmektedir. Örgütü açık bir sistem olarak ele alan bu yaklaşım, amaçlar kadar amaçların gerçekleştirilmesine etki eden diğer unsurlara da önem atfetmekte ve örgütün kıt kaynakları elde etmede çevresinden yararlanma becerisinin hayati olduğu görüşünü savunmaktadır (Pazarcık ve Çoygun, 1985: 55-58). Bu görüş, aynı zamanda, örgütün iç ve dış çevresindeki güçlü öğelerin örgütsel etkililik üzerindeki etkisini de belirlemektedir. Sistem yaklaşımı, amaç yaklaşımını benimseyen görüşlerce, özellikle kamu örgütleri söz konusu olduğunda yaşamı sürdürme ideali gütmeden ve hiç etkili olmadıkları durumlarda bile varlıklarını sürdürebildikleri gerekçesiyle eleştirilmektedir (Aldemir, 1985: 212-213).

Her iki yaklaşımın örgütsel etkililiği açıklamada yetersiz kaldığının tartışılmaya başlandığı 1970'li yılların sonu itibariyle stratejik birimler yaklaşımı adlandırması ile yeni bir etkililik modeli geliştirilmiştir. Bu model, örgütsel etkililiği, örgütün organik olarak bağlı bulunduğu ve örgüt için stratejik öneme sahip olan iç-dış çıkar ve baskı gruplarının beklentilerini tatmin etme derecesi olarak tanımlamaktadır (Aldemir, 1985: 214-215).

Örgütsel etkililik konusunda geliştirilen bu üç temel yaklaşım, etkililiğin sadece belirli bir boyutuna odaklandıkları gerekçesiye kapsam yönünden eleştirilmiş ve bu sorunu aşmak için yarışan değerler yaklaşımı geliştirilmiştir. Bu yaklaşım örgütsel etkililiğe tek bir pencereden bakmak yerinde farklı yönetsel amaç, değer ve yönelimlere sahip örgütler için farklı etkililik değerlendirme yöntemlerinin geliştirilmesi gerektiği üzerinde durmaktadır. Bu modele göre etkililik, insan kaynağını geliştirme güdüsü ile insan faktörünü, büyüme güdüsü ile açık sistem

modelini, içsel süreçlerde istikrar için denetimi ve son olarak da planlamada rasyonel amacın gerekliliğini savunan bütünleşik bir model önermektedir (Aldemir, 1985: 215).

Bir yönetim sürecinde örgütün amaçlarına ulaşma derecesinin başarısı ölçülmek istendiğinde çoğunlukla etkililik kıstas alınarak değerlendirmeler yapılmaktadır (Baransel, 1974: 63). Bu değerlendirmelerde örgütün çevresi ile uyumu ve stratejik iç ve dış baskı gruplarının etkisi de dikkate alınması gereken önemli noktalardır. Özellikle bürokratik davranışlar söz konusu olduğunda sorumluluktan kaçınma, yetki biriktirme, biçimselliğe bağlılık, üstlere az ya da yeteri derecede bilgi vermeme ve örgütün çeşitli birimleri arasındaki güç dengesizliklerinden kaynaklanan bürokratik engeller örgütsel etkililiğin derecesi üzerinde belirleyici olmaktadır (Tortop vd., 2010: 283).

Çeşitli menfaat gruplarından oluşan örgütlerde, etkililiğin sağlanması, gerçekleştirilmesi kolay olan bir durum da değildir. Örgütsel çıkmaz olarak adlandırılan olgu dahilinde, örgüt ve örgütü oluşturan bireylerin amaç ve ihtiyaçları arasında çelişkiler bulunabilmesi ihtimali ile karşılaşılabilmektedir (Pazarcık ve Çoygun, 1985: 54). Gerek çalışanlar gerek yöneticiler gerekse de mal ve hizmetlerden yararlananlardan (vatandaş/müşteri) oluşan menfaat sahiplerinin örgütten beklentileri farklılaşabilmektedir. Vatandaşlar/müşteriler yüksek kalitede mal ve hizmet elde etmek amacında iken, çalışanlar çalışma koşulları ve ücretlerde iyileştirmeyi içeren taleplerde bulunmaktadır. Menfaat sahiplerinin farklılaşan taleplerine karşın yönetim, bu farklılıkları hesaba katarak çeşitli örgütsel aktivitelerin bütünleştirilmesinden fayda sağlayabilmektedir (Özdemir, 2014).

Etkililik, subjektif ve değer içeren bir kavram olarak, zamana ve inceleyen kişilere bağlı olarak da anlam kazanmaktadır. Bir örgütte etkililiğin nasıl algılandığı yönetim kurulundan alt kadrolara, memurlardan üst düzey kamu görevlilerine ya da üreticilerden tüketicilere uzanan menfaat grupları arasında farklılık gösterebilmektedir (Orhan, 2006: 10).

Etkililiği karmaşık bir kavram olarak öne çıkaran bu sebepler etkililik konusunda bir yargıya varabilmeyi kolaylaştıracak başlıkların da irdelenmesini gerekli kılmıştır. Bu konuda Kanada Kapsamlı Denetim Vakfı, yaptığı incelemeler sonucunda etkililik konusundaki farklı görüşleri dikkate alarak on iki adet başlıkta topladığı bir çerçeve çalışma ortaya koymuştur (Orhan, 2006: 10):

- *Yönetim Direktifi*: Bir örgütte yapılan işlerin anlamının herkesçe bilinmekte olması, değişik kademelerce verilen direktiflerin yeterince açık ve anlaşılır şekilde anlatılma derecesini ifade etmektedir.

- *Karşılama Derecesi*: Bir örgütte işlem ve sistemlerin koşullara ya da sorunlara göre örgütün amaç ve hedeflerini ne ölçüde karşıladığı ile ilişkilendirilmektedir.

- *Uygunluk Derecesi*: Örgüt içerisinde hedefler doğrultusunda hazırlanan programlar, işlemler ve işlevler üzerine sarfedilen çabaların gereğinden fazla mı yoksa az mı olduğunu örgütün amaç ve koşullarına uygunluk derecesi olarak ifade etmektedir.

- *Öngörülen Sonuçlara Ulaşılması:* Örgüt amaç ve hedeflerinin güçlü ve zayıf olduğu noktaların ölçülmesidir.

- *İş Çevresi:* Örgüt içerisinde, çalışanların gelişimine katkı sağlayacak motivasyon ve bilgi paylaşımlarını teşvik edecek iş ortamının yaratılabilmesidir.

- *Kabul Görme:* Nihai tüketicilerin tatmin olma derecesi olarak ifade edilmektedir.

- *İkincil Etkiler:* Öngürülen ya da öngörülemeyen, pozitif ya da negatif olabilen sonuçların ortaya çıkma derecesidir.

- *Girdi-Çıktı İlişkisi:* Maliyetler ve üretilen çıktıların karşılaştırılması olarak ifade edilmektedir.

- *Değişime Karşı Uyum:* Örgütün değişen koşullara karşı uyum derecesini ifade etmektedir.

- *Mali Sonuçlar:* Aktiflerin pasifleri karşılama derecesi olarak ölçülmektedir.

- *Kaynakların Korunması:* Personel, mal, bilgi vb. önemli kaynak ve kayıtların korunmasını ifade etmektedir.

- *İzleme, Ölçme ve Raporlama:* Örgüt performansı ile ilgili kritik konu ve işlevlerin izleme ve rapor edilerek incelenmesini ifade etmektedir.

Etkililik ile ilgili tüm bu tartışmalar kavrama yönelik farklı bakış açılarını ortaya koymakla birlikte bütünsel bir bakış açısına ihtiyaç bulunduğu ortadadır. Campbell ve arkadaşlarının (1977) çeşitli etkililik yaklaşımlarını gözden geçirerek oluşturduğu etkililiğin boyutlarını belirlemeye yönelik çok sayıda kriterden oluşmakta olan ve literatürde örgütsel etkililik kriterlerine ilişkin olarak en sık alıntılanan liste; etkinlik, kârlılık, kalite, büyüme, moral, motivasyon, esneklik, insan kaynağının yönetimi, başarım, eğitim ve geliştirme gibi doğrudan özel sektöre özgülenebilen kriterlerin yanı sıra özel-kamu ayrımı gözetmeksizin yönetimin doğası ile ilişkilendirilen verimlilik, planlama, istikrar, denetim, yeterlilik, rol-norm uyumu, yetki devri, çatışma-uzlaşma, iş tatmini, iş devamlılığı, amaç birliği, amaçların içselleştirilmesi, görevsel beceriler, iş kazaları, iletişim, enformasyon, dış çevre ile ilişkiler, dış çevreden yararlanma becerisi ve yönetime katılım faktörlerini etkililiğin temel belirleyicilerileri olarak sıralamaktadır (Sabuncuoğlu, 2010: 135).

Son olarak, verimlilik tartışmalarında prodüktivite, etkinlik ve etkililik kavramlarının yanı sıra yönetim sürecinin başarılı olup olmadığını değerlendirirken kullanılan diğer kavramlar olarak tutumluluk ve ekonomiklik gibi kavramlara da

sıklıkla başvurulduğu görüldüğünden bu kavramlara kısa da olsa değinmek gerekmektedir.

Tutumluluk, örgüt amaçları doğrultusunda, kaynakların uygun miktar-kalitede, uygun yer ve zamanda en düşük maliyet ile elde edilmesini ifade emektedir (Tortop vd., 2010: 285).

Ekonomiklik, mal-hizmetlerin üretimi ve sunumunda olması gereken maliyet ile gerçekleşen maliyetin oranlanmasını ifade etmektedir. Girdilerin maliyetinin çıktılardan elde edilen gelirlere oranı hesaplanmaktadır. Söz konusu olan çıktı/girdi oranı olmakla birlikte bu kez oranlama parasal değeri ifade etmektedir (Şahin, 2011: 32).

Bu noktaya kadar ele alınan tüm tanımlama ve açıklamalar göstermektedir ki üretkenlik, etkinlik ve etkililik kavramları verimliliğin temel bileşenleridir. Bir mal ya da hizmet üretimi sürecinde neyi nasıl yapacağımızı düşünürken çıkış noktamız doğru işi yapıp yapmadığımız sorusudur. Eğer doğru işi yapıyorsak, bu kez soru işi nasıl doğru yapacağımıza yönelmektedir. Verimlilik neyi, ne kadar, nasıl ve niçin başarılı yaptığımızı sorgulamaya yönelik bir değer olarak bizleri etkinlik ve etkililiği arayan faaliyetleri irdelemeye de yöneltmektedir (Suiçmez, 2002: 182). Bununla birlikte prodüktivite, etkinlik, etkililik, iktisadilik ve tutumluluk gibi kavramlar verimlilik sürecini irdelerken sıklıkla başvurulan kavramlar olmakla beraber birbirleri yerine ikame edebileceğimiz kavramlar olarak algılanmamalıdır.

1.2. Yönetim, Kamu Yönetimi ve Verimlilik

Günümüzde, küreselleşmenin yarattığı etki ve beraberinde bilgi-iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı gelişmeler ile birlikte kamu yönetiminden talep ve beklentiler artmakta, kamu yönetimince sunulan hizmetlerin kalitesi sorgulanır hale gelmektedir.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin fitilini ateşlediği bu değişim ortamı, örgütlerin çevresel koşullara uyumunu yapı ve işleyiş üzerinde hissettirmekte ve özellikle kamu örgütleri açısından devletin geleneksel işlevlerinin gelişen talepleri karşılamada yetersiz kalmakta olduğu ve yönetim anlayışında yeni arayışların doğduğu görülmektedir (Özer, 2016: 162).

Yönetim anlayışındaki bu yenilik arayışı, hem devletin toplumdaki rolünü hem de hükümet-bürokrasi-vatandaş üçgenindeki ilişkileri yeniden tanımlama ve biçimlendirme amacını taşımaktadır (Özer, 2016: 162). Bu durum, kamu yönetimi açısından, yönetsel personelin sayı olarak artması ve görevde uzmanlaşmaya duyulan gereksinimi arttırmaktadır. Klasik kamu yönetimi anlayışının baskın özellikleri olan siyasi etki, kırtasiyecilik ve rüşvet gibi özelliklerin yanı sıra yönetici yetkinliğindeki sorunlar, reformların siyasal bir araç niteliği taşıması ve yönetimde istikrarsızlıklar ile birleşerek siyasal sistemin bir alt sistemi olarak kamu yönetimini verimliliğini azaltan şekilde etkilemektedir. Kamu sektörü, dünyanın en eski ve en büyük sektörü olmasına rağmen işleyişinde yaşanan bu aksaklıklar nedeniyle, neredeyse dünyanın her yerinde, eleştiri oklarını üzerinde toplar hale gelmektedir (Aydın, 2018: 241-242).

Kamu sektörü, verimlilik söz konusu olduğunda, özel sektöre kıyasla verimsiz, etkisiz, etkin olmayan şeklinde nitelemelere sıklıkla maruz kalmaktadır, ancak bu ifadeler kullanılırken özel sektörün üstün başarılara sahip olduğu şeklindeki vurgu ile iki sektör arasında uçurum yaratmaktan da kaçınılmalıdır.

Leonard White, "Kamu Yönetimi Çalışmalarına Giriş" isimli çalışmasında yönetim ile ilgili çalışmaların işletme temelinden başlaması gerektiği varsayımına dayanarak Amerikan iş dünyası örneği üzerinden yola çıkmakta ve kazanç elde etme noktasında sadece üretimi arttırmanın yeterli olmadığı, verimlilik için kaynak kullanımına da vurgu yapılması gerektiği üzerinde durmaktadır. White'a göre, özel sektör bu hususta kamunun önünde gitmektedir (Shafritz ve Hyde, 2016: 76). Bu

noktada, dikkat edilmesi gereken husus, bu iki sekörün temel amaçları ve izlediği hedefler doğrultusunda verimliliklerinin karşılaştırılabilirliğidir.

Kamu kesiminin niteliği gereği piyasa işleyişinden görece muaf olan kendine has yapısı ve işleyişindeki kurallar sisteminden dolayı iki sektör açısından verimlilik noktasında farklı değerlendirmelere gidilmekte ve bu farklılığı açıklamada çeşitli karşılaştırma ölçütlerinden bahsedilmektedir. Yapılan bu karşılaştırmalarda farklılık bulgusunun altında yatan ana sebep, genellikle, özel sektörün kâr güdüsü ile rekabet ve fiyat gibi araçları kullanarak kârı maksimize etmek ya da karşılaşılabilecek en zorlu şartlarda bile iflas etmeme gibi teşvik edici ya da caydırıcı nitelikteki mekanizmaların etkisi altında sürekli olarak daha başarılı olmaya ve beraberinde hedeflerini bir adım öteye taşımaya yönelik bir itici güç altında olduğudur. Bu sebepler, yaygın bir görüş halini alarak, iki sektörün ayrıştırıldığı noktada özel sektörün bahsi geçen güdü ile kaynakları (girdileri) daha etkin şekilde kullandığı, dağıttığı ve sonuç olarak da daha iyi çalıştığı şeklinde yorumlanmaktadır (Zengin, 2011: 22).

1.2.1. Benzerlikleri ve Farklılıkları ile Kamu Yönetimi-Özel Yönetim

Sosyal bir varlık olarak insanların birbirleri ile etkileşime girerek ortak amaç/amaçlara yöneldiği her alanda yönetim faaliyeti ile karşılaşılmaktadır.

Tarihin eski dönemlerinden bu yana insanoğlu belki bugünkü kadar başkalarına bağımlı halde yaşamıyor olsa da kaynak kullanımı ve kıt kaynaklar noktasında kendi kendine yetmeye çalışmaktadır. Oysa günümüzde gelinen noktada, en basit hali ile sabah kahvaltısında yediğimiz ekmekten, gün içerisinde kullandığımız araçlara, öğle yemeği ritüellerimizden akşam içtiğimiz çaya kadar en basit etkinliklerden en karmaşığına dek başkalarının yapıp ettiklerine bağımlı olarak yaşamaktayız. Bu süreçte tükettiğimiz her mal ya da hizmet karmaşık süreçlerin sonunda ve o an hemen farkedemediğimiz devasa örgütlerce üretilir durumda karşımıza çıkmaktadır. İşte en basit hali ile tüm sosyal durumlarda karşılaştığımız

evrensel bir olgu olarak "yönetim" faaliyeti, örgütsel düzeyde ister kamusal isterse de özel olsun, küçük ya da büyük her çeşit yönetsel olguyu açıklar nitelikte karşımızda bulunmaktadır (Şahin, 2011: 6).

Literatürde, yönetim nedir sorusuna cevap arandığında farklı tanımlamalar ile karşılaşılmaktadır. Bunun en önemli sebebi, daha önce de üzerinde durulduğu gibi, yönetimin insanlık tarihi kadar eski oluşu ve bir diğer sebebi de farklı disiplinler tarafından farklı bakış açıları çerçevesinde tanımlanmakta olmasıdır. Yönetim, iktisatçılarca bir üretim faktörü olarak doğa, iş gücü, sermaye gibi faktörler ile birlikte değerlendirilirken, yönetim bilimi alanında ise daha çok yöneten-yönetilen ve aralarındaki ilişkiler kapsamında değerlendirilmektedir (Özer, 2015: 4-6).

Yönetim, bir faaliyet olarak süreçler bütünü olarak karşımızı çıkmakta ve bu süreçler aşağıdaki özellikler ile şekillenmektedir (Özer, 2015: 6):

- Yönetim, amaç birliğine dayanan bir süreç olarak hem çalışanların hem de yöneticilerin birlikte çalışmasını gerektiren sosyal bir grup sürecidir.

- Yönetim sürecinde birden fazla insan yer almakta ve tüm bireysel çabalar yönetimin birer parçası olarak görülmektedir. Bu süreçte, yönetim, bir grup olarak insanların birbirleriyle olan münasebetlerinden de etkilenmektedir.

- Yönetim, bireyler arası ilişkiler ve faaliyetlerin etkinlik, etkililik ve rasyonalite kapsamında eşgüdümünü içermektedir.

- İnsanları bir araya getiren bu eşgüdüm süreci, yönetimi bir emir-komuta sürecine sokmakta ve bu süreç bir otorite tarafından yönlendirilmektedir.

- Rasyonel bir süreç olarak yönetim, kaynaklar olarak girdilerin ve zamanın en fazla faydayı sağlayacak şekilde ekonomiklik kapsamında kullanılmasıdır.

Açıklanan tüm bu özellikleri kapsamında yönetim, ister kamu sektörü ister özel sektör söz konusu olsun, tüm bu faaliyetleri kapsayan genel bir süreç durumundadır.

Yönetimin, kaynakların hedeflenen sonuca ulaşmak için örgütlenmesi (Shafrits ve Hyde, 2016: 567) anlamında "ortak bir amaç birliği" olarak taşıdığı değer, örgütlerin amaç, işlev ve işleyiş açısından taşıdığı farklılıkları söz konusu olduğunda kamu yönetimi ve özel yönetimin farklı teorik ve pratik yönlerden ayrı birer bilim dalı olarak incelenmesini (Aydın, 2018: 35) gerektirmektedir.

Kamu ve özel sektör yönetimini benzerlikleri açısından ele alan Gulick ve Urwick, bir yönetim klasiği olarak anılan "İdari Bilimler Makaleleri" (*Papers on the Science of Administration*) (1937) isimli derleme çalışmada, yönetim konusunu "genel yönetim işlevleri*"* olarak bir set halinde ele almaktadır. Gulick ve Urwick'in, bu kitapta üzerinde durdukları en önemli husus, yönetim faaliyetinin kamu yönetimi ya da özel sektör yönetimi olarak büyük farklılıklara tabi olmadığı ve yönetime ilişkin temel ilkelerin genel olduğu düşüncesidir. Gulick, bu hususa, "Örgüt Teorisi Üzerine Notlar" adlı bölümde bir kez daha değinmekte ve yönetim ilkelerinin özel ya da kamu örgütleri ayrımı yapılmadan sahip olduğu evrensellikten söz etmektedir.

Gulick'in, yönetimin temel fonsiyonları olarak saydığı öğeler, kaynağını, daha önce Henry Fayol tarafından 1916 yılında yayınlanan "Genel ve Endüstriyel Yönetim" isimli çalışmadan almaktadır. Fayol, çalışmasında yönetimin her yerde uygulanabilecek ilkelerinden bahsetmekte ve yönetimi, öngörü (prevoyance), örgütleme (organisation), kumanda etme (commandement), eşgüdümleme (coordination) ve denetim (controle) olarak beş öğeden oluşan genel bir işlev (Berber, 2016: 124) olarak tanımlamaktadır. Gulick, Fayol'un saydığı bu beş unsuru

yönetimin temel işlevleri olarak temel almakla birlikte ünlü POSDCORB kısaltması ile yedi başlıkta ele aldığı ilkelerin evrenselliğini savunmaktadır. Gulick'e göre, POSDCORB kısaltması ile *planning*-planlama, *organizing*-örgütleme, *staffing*-personel yönetimi, *directing*-yöneltme, *coordinating*-eşgüdüm, *reporting*-haberleşme/iletişim ve *budgeting*-bütçeleme şeklinde ifade edilen yönetim süreci işlevleri, bir örgütte tepe yönetimi ne yapar sorusunun cevabını oluşturmaktadır (Çevik, 2006: 144).

Michael Murray (1975), Public Administration Review'de yayınlanan "*Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay*" isimli çalışmasında her iki kesim için de örgütsel ve yönetsel yapılarda varmış gibi gözüken farklılıkların değişen dünya koşullarında geçerliliği olmadığını ve değişen koşulların bazen kamuyu özele bazen de özeli kamuya yaklaştırdığını vurgulamaktadır. Bu sebeple ne özel sektör sadece kâr peşinde koşan bir yönetim şekli ne de kamu sektörü girdi-çıktı oranı gözetmeyen sınırsız güç ve denetim sahibi bir örgütlenme olarak değerlendirilmemelidir (Üstüner, 2000: 18).

Rainey, Backoff ve Levine (1976) tarafından yine Public Administration Review'de yayınlanan ve kamu örgütleri ile özel sektör örgütlerini literatürde uzlaşılan farklılıklar açısından inceleyen "*Comparing Public and Private Organizations*" isimli makale, Michael Murray tarafından sunulan değerlendirmeleri genişletme ve geliştirme eğiliminde olan bir dizi önerme sunmaktadır. Murray (1975), yönetimin genel bir süreç olarak kamu ve özel sektör örgütleri açısından benzerlik gösterdiğini, bu iki sektör açısından benzer sınırlama ve zorluklar ile karşı karşıya kalındığını ifade etmektedir. Rainey ve arkadaşları ise yönetim eğitimi ve uygulamaları göz önünde bulundurularak kamu ve özel sektör açısından farklılıkların göz ardı edilmesi yerine kapsamlı bir karşılaştırmada bulunulmasının daha anlamlı olduğunu ifade etmektedir. Bu değerlendirme kapsamında Tablo 1, Rainey ve arkadaşları tarafından kamu-özel sektör örgütleri arasındaki farklılıklar ile ilgili olarak sunulan bir literatür özeti niteliği taşımaktadır.

Tablo 1-Kamu Yönetimi Araştırmalarının Gelişiminin İncelenmesi

KAMU VE ÖZEL SEKTÖR ÖRGÜTLERİ ARASINDAKİ FARKLILIKLAR
1. Kamu Örgütlerinde İç Yapı ve Süreçler
1.1. Hedef ve kriterlerin çokluğu, belirsizliği ve anlaşılmazlığın büyüklüğü 1.2. Otorite ile İlişkiler ve İdarecilerin Rolü • Yetki devrinde isteksizlik, astlar üzerinde dağınık otorite • Tepe yöneticinin rolünün fazlaca siyasi olması 1.3. Kurumsal Performans • Fazla tedbirlilik, katılık ve yeniliklere karşı direnme • Seçimler ve siyasi etki sebebiyle kamu idarecilerinin karar verme sürecinde esneklik noktasında yaşadığı yetersizlik • Atamaların etkisi ile sıklıkla görev değişimi • Görev değişimi sonucu planların uygulamaya geçirilememesi 1.4. Ödül ve Motivasyon • Performans-ödüllendirme ilişkisinin düzenlenmesinde zorluk 1.5. Çalışanların düşük iş tatmini ve düşük kurumsal bağlılık
2. Kamu Örgütlerinde Örgüt-Çevre İlişkileri
2.1. Piyasa Etkilerine Maruz Kalma • Kamu gücü, kamu yararı ve denetim çerçevesinde zorunlu devlet faaliyetleri • Daha adil, duyarlı, hesap verebilir ve şeffaf yönetim noktasında kamu beklentisi • Piyasa etkilerine az maruz kalma ve verimlilikte azalma 2.2. Hukuksal Sınırlamalar • Karar alırken yöneticilerin daha az bağımsız olması 2.3. Siyasi Etkiler • Resmi otoritenin desteğine daha fazla ihtiyaç duyulması • Kamuoyu, çıkar grupları vb. dış enformal etkilerin çeşitliliği

Kaynak: Rainey, H., Backoff, R. ve Levine, C. N. (1976). "Comparing Public and Private Organizations", *Public Administration Review*, Cilt 36, Sayı 2, s. 236-237.

Ortak bir amaç birliğini temel alan yönetim olgusu, kamu yönetimi-özel yönetim açısından taşıdığı benzerlikler ve farklılıkları ile kısaca ele alındıktan sonra, kamu yönetimi ve özel yönetimin farklı teorik ve pratik yönleri sebebiyle ayrı birer bilim dalı olduğuna da değinmek gerekmektedir.

"Kamu", kavram olarak, Türk Dil Kurumu güncel sözlüğünde iki şekilde tanımlanmaktadır. İlk anlamı ile "*halk hizmeti gören devlet organlarının tümü*" şeklinde tanımlanırken, ikinci anlamı ile "*halk*", "*amme*", "*bir ülkedeki halkın bütünü*" anlamını taşımaktadır (TDK, t.y.).

Kamu yönetimi, yönetimin bir alt dalı olarak, özel sektördeki faaliyet ve yönetimden ayrı olarak kamusal alanda faaliyet göstermekte ve bu faaliyetleri yürütmek için örgütlenmektedir.

Bir disiplin olarak kamu yönetimi, kamu bürokrasisini ve onun mal-hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden meydana gelmektedir. Amerika'da, kamu yönetimi (*Public Administration*) olarak anılan bilimdalı, Avrupa'da ise yönetim bilimi *(Administrative Science*) olarak kavramsallaştırılmaktadır (Eldemir, 2019: 61).

Literatürde entellektüel bir çalışma alanı, bir disiplin olarak karşımıza çıkan kamu yönetimi, uygulamaya dönük yüzünü halk ile olan mal-hizmet ilişkisinde ortaya koymakta ve kamu bürokrasisinin sunduğu hizmetler ve bu hizmetlerin geliştirilmesi gereği üzerinden de tanımlanmaktadır (Eryılmaz, 2012: 8-10).

Dar anlamı ile kamu yönetimi, siyasal bir erk olan devletin güçlerinden olan ve devlet çatısı altında faaliyet gösteren yürütme organları ve bu organların yapı-işlevlerine karşılık gelirken, geniş anlamı ile devletin kurumsal yapı ve faaliyetleri bütününden oluşmaktadır (Parlak ve Doğan, 2016: 22).

W. Wilson'a göre idare, devletin görünen yüzüdür, yürütmedir, yöneten-yönetilendir ve bu hali ile devletin kendisi kadar eskidir (Wilson, 1887: 198).

Kamu yönetimi, devletin eyleme geçmiş halidir. Kamu yönetimi söz konusu olduğunda vatandaşların devletten talepleri salt inanç düzeyinde kalan bir demokrasi idealinden vatandaşlar için çalışan "yapılabilir (*able*) bir demokrasi" idealine kaymış durumdadır. Vatandaşlar kamu yönetiminden eylem talep etmekte ve bu eylem hali de kaynak kullanımında tutumluluğu, israftan kaçınmayı gerektirmektedir (Waldo, 1948: 192).

Leonard White'ın tanımı ile kamu yönetimi, devletin hedeflerini gerçekleştirmek üzere kamuya ait işlerin yerine getirilmesi için insanların ve kaynakların yönetilmesidir. Kamu yönetiminin temel amacı kaynakların, çalışanların ve yöneticilerin en verimli şekilde kullanılmasıdır. Ne açıdan bakılırsa bakılsın iyi yönetim, israfın azaltılmasını ve kamunun hedeflerinin gerek ekonomi gerekse de çalışanların refahı ile uyum içerisinde en hızlı ve eksiksiz şekilde başarılmasına odaklanmaktadır (Shafrits ve Hyde, 2016: 67).

Bilal Eryılmaz, (2012-2013), kamu yönetimi-özel yönetime ilişkin farklılıkları aşağıdaki başlıklar çerçevesinde ele almaktadır:

- Kamu yararı-özel yarar
- Siyasal çevre ve hukuk düzeni
- Serbestlik ve özerklik
- Sosyal maliyet,
- Müşteri-vatandaş ayrımı
- Kurumların yapısı
- Kamu gücü

- Yönetici motivasyonu

Bu noktada, üzerinde durulması gereken husus, kamu sektörünün birçok değer ve bu değerleri ortaya çıkaran birden çok kaynak ile karşı karşıya olduğu gerçeğidir (Grandy, 2009: 1121).

Eryılmaz'ın ayrım noktaları olarak ele aldığı hususlar benzerlikler ile birlikte aşağıda yer verilen başlıklar altında ele alınmakta ve açıklanmaktadır.

1.2.1.1. Kamu Yararı-Özel Yarar

Günümüzde "kamu yararı" ile sıklıkla anılan bir kavram olarak, gerek bilimsel çalışmalarda gerekse de toplumsal sorunlar ve bunlara üretilen çözüm önerileri kapsamında karşılaşılmaktadır.

Kamu yararı kavramına yapılan bu yoğun vurguya rağmen bir tanımlama yapılmaya çalışıldığında kavramın literatürde farklı bakış açılarınca farklı şekillerde ele alındığı ve bu bağlamda ortak bir tanımda buluşma noktasında sıkıntı yaşandığı da kabul edilmektedir. Özellikle 1980'li yıllar ile birlikte küreselleşmenin yarattığı dönüşüm, neo-liberalizm ve yeni sağ politikalarının kamu yararı kavramını dönüşüme uğrattığı da tartışılan noktalar arasındadır.

Adı sıklıkla anılan ve gücünü hissettiren bir kavram olarak kamu yararı bir o kadar da muğlak olmakla nitelendirilmektedir. Bu sebeple "kamu" ve "yarar" kavramlarını öncelikle kendi içinde ve sonrasında birlikte değerlendirmek kavramlaştırmanın özünü kavrayabilmek adına faydalı gözükmektedir.

Kamu, sözlük anlamı ile üç ayrı tanımlamaya sahiptir. TDK güncel sözlüğü, kamu kavramını ilk olarak *"halk hizmeti gören devlet organlarının bütünü"* şeklinde tanımlarken ikinci olarak *"bir ülkedeki halkın bütünü, amme"* ve üçüncü olarak da

"hep, bütün" anlamı ile hem devleti hem de halkın bütününü ifade eder şekilde tanımlamaktadır (TDK, t.y.). Yarar kavramı ise, *"bir işten elde edilen iyi sonuç, fayda"* olarak tanımlanmaktadır (TDK, t.y.). Dolayısıyla, kamu kavramının kökeninden, devlet anlamının mı yoksa toplum yararının mı anlaşılması gerektiği konusunda bir muğlaklık göze çarpabilmektedir. Bu noktada, kamu yararı kavramını bir bütün olarak değerlendirmek daha doğru olmaktadır.

Kamu yararı, sözlük anlamı ile, "*bir bütün olarak devlete ait ve gerçekleştirilmesi toplum menfaatine olan hizmetlerin sağladığı yarar*" şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımdan yola çıkılarak kamu yararının, devletin kamuya dönük faaliyetleri ile somutluk kazandığı (Dik, 2005: 3) ve devlet vurgusundan ziyade toplumun bütününün yararı anlamının daha ağır bastığı ifade edilmektedir.

Özellikle temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması noktasında tartışılan ve bu anlamda hukuki yönü ağır basan bir kavram olan kamu yararı, kamusal işlerin hukuka uygunluğunu ölçerek idare hukukunun uygulama alanını belirleyen bir ölçü olarak kullanıldığı (Akıllıoğlu, 2011: 11-12) ifade edilmektedir.

Kamu yararının kökeninde bulunan "kamu" kavramının tarihsel geçmişini incelediğimizde kavramın temellerinin Eski Yunan şehir devletlerinde bulunduğu ve özgür vatandaşların herkese açık ortak alanı olarak tek tek şahıslara ait olan alandan ayrıldığı görülmektedir. Aynı dönemde, kamu yararının, "*ortak eylem ve çıkarların gözetildiği alan*" statüsünü kazandığı da belirtilmektedir. Antik Çağ'dan bu yana gelişen toplumsal ve ekonomik ilişkiler kapsamında devletin yaşadığı dönüşüm, özellikle sermaye birikiminin artması ile temellenen kapitalist toplum yapısı ve burjuvazinin önündeki engellerin kalması ile birlikte sınırları çizilen bir devletin ortaya çıkması kamu-özel ayrımını "kamusal alan" ve "ekonomik alan" tartışmalarını da içeren şekilde genişletmeye başlamaktadır (Dik, 2005: 5-6).

Tüm bu süreç çerçevesinde, kamu yararı nedir sorusunun felsefi temellerine cevap aradığımızda, konunun, Antik Çağ'dan günümüze dek, "ortak yarar" ve "bireysel yarar-çıkar" karşılaştırması kapsamında incelendiği görülmektedir.

Antik Çağ'da hem Aristo hem de Platon kamu yararını hem bireysel hem de toplumsal düzeyde "iyi" olana ulaşma çabasından yola çıkarak "ideal devlet" arayışları kapsamında ele almakta ve nasıl ki bireysel çıkarı iyiye ulaşma hedefi oluşturuyorsa siyasi otoritenin amacının da toplumsal açıdan iyiye ulaşmak olduğu üzerinde durulmaktadır.

Aristo, "Politika" isimli eserinde, devleti, "*iyi bir amaç için kurulan insan topluluğu*" olarak tanımlamaktadır. Bu kapsamda, yöneten ve yönetilenlerin bir araya gelmesi de ortak güvenliklerini sağlayabilme arzuları temelinde ortak çıkar kavramına dayanmaktadır (Aristotales, 2013: 23-25).

Literatürde, kamu yararının ne anlama geldiğini açıklamada kullanılan teorilerin "üstünlük teorileri" ve "ortak yarar teorileri" olarak ikiye ayrıldığı görülmektedir.

Kamu yararını üstünlük teorileri kapsamında ele alan düşünürlerden T. Hobbes, kamu yararını "tabiat hali" varsayımından hareket ederek açıklamaktadır. Hobbes, "sosyal sözleşme" kapsamında insanların, bireysel çıkarlarının üstünlüğünü baz alarak hareket ettiğini ve bu kapsamda tabiat hali durumundan organize bir topluma geçilerek herkesin çekineceği "egemen güç"ün oluşturulmasının fikri temelinin de yine bireylerin bu durumun kendi faydalarına olduğu inancı olduğunu belirtmektedir. Toplumsal barış ve güvenliğin sağlanması amacıyla bir sözleşme yapılarak bireysel yetkilerin egemen güce devri ile birlikte neyin kamu yararına olduğuna karar verme yetkisi de yine bireysel çıkarları korumak amacıyla egemen güce geçmektedir. Bununla birlikte Hobbes, kamu yararının birçok bireyin bireysel yararı ile çatışabileceğini belirtmekte ve kamu yararını ortak yarar ile bir tutmamaktadır (Hobbes, 1977: 131-139).

Hobbes'un yaklaşımına benzer şekilde D. Hume da kamu yararını açıklarken bireysel faydadan hareket etmekte, ancak sözleşme karşıtı yaklaşımı ile kamu yararının siyasi idare tarafından belirlenmesi gücünü mülkiyetin korunması arayışı temelinde toplumdaki moral süreçlere dayandırmaktadır. Bu doğrultuda, siyasal kurumlar, toplumsal ihtiyaçları karşılamak için zaman içerisinde kendiliğinden doğan yapılanmalar (Türkan, 2016: 170-202) olarak tanımlanmaktadır.

Kamu yararını farklı bir bakış açısı ile açıklayan ortak yarar teorilerinin temelinde ise, J. J. Rousseau'nun "genel irade" yaklaşımı yatmaktadır. Rousseau, Hobbes'un egemen güce itaat anlayışına, "*bir eylem ya da kararın yine bu eylem ya da karardan çıkarı olanların tercihiyle meşrulaştırılmasının yerinde olmadığı*" düşüncesi ile karşı çıkmaktadır. Bu noktada egemen güce itaat edilmesini sağlayan güç unsuru ise bu güç ortadan kalktığında bireylerin topluma karşı yükümlülüklerinin de söz konusu olamayacağını (Korkut, 2006: 85) göstermektedir. Rousseau, bireylerin çıkarlarının çatışma içinde olduğunu kabul etmekle birlikte siyasal gücün amacının bu çıkarların belirli bir bölümünü desteklemek değil toplumdaki tüm bireylerin ortak olarak paylaştığı çıkarlara ulaşmak olduğunu belirtmektedir. Eğer bir toplumda farklı çıkarlar bile yan yana bulunabiliyorsa bu pratik olarak yine bireylerin kendilerine itaat ettikleri ortak yararın varlığı ile açıklanabilmektedir. Rousseau'ya göre, "*genel irade her zaman doğrudur ve kamu yararını hedefler*" ve "*toplumu oluşturan bireyler, tüm varlık ve güçlerini genel iradeye vererek bütünün birer bölünmez parçası sayılacaklardır*" (Işık, 2017: 87). Bu tanımlama ile Rousseau, genel iradenin bir toplumdaki herkesin ortak iradesi olduğunu ve herkesin iradesinden farklılık gösterdiğini belirtmektedir. Herkesin iradesi, toplumdaki bireylerin iradeleri toplamından başka bir şey değilken genel irade, tüm iradelerin birleştiği ortak noktadır ve Rousseau bu iradenin bölünemeyeceğini savunmaktadır (Korkut, 2006: 85).

Kamusal alan ve kamu yararı anlayışı gelişirken, kamu yararı kavramının hukuki anlamdaki temelinin 1789 Fransız Devrimi'nden sonra çıkarılan İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde yer aldığı görülmektedir. Bildirgenin, "*yasa, kamu*

yararına yapılır" hükmü (Akıllıoğlu, 2011: 12) ile neyin kamu yararına olduğunu belirleme hakkı devlete bırakılmakta ve klasik liberal anlayışın da temelini oluşturan yaklaşım kapsamında kamu ve piyasa ekonomisi ayrıştırılarak devletin konumunu piyasanın düzenleyicisi olarak gören anlayışın temelleri atılmaktadır.

Genel kabul gördüğü gibi tanımlanması zor bir kavram olarak kamu yararı, somut görünümünü "kamu hizmeti" ile kazanmaktadır. Kamu yararına yönelik bir faaliyet olarak kamu hizmeti, ya doğrudan bir kamu tüzel kişisi tarafından ya da onun görevlendirme ve denetimi altında olan bir özel kişi tarafından sunulan faaliyettir (Gözler ve Kaplan, 2017: 158-159). Zira, kamu yönetimi hizmet amacı güden faaliyetlerde bulunurken, özel yönetim kâr ve kazanç amacı güden sektör olarak ön plana çıkmaktadır (Orhan, 2006: 39).

Kamu hizmetlerinin sunumunda kamu yönetiminin temel işlevlerinin ne olması gerektiği noktasındaki soru, devlet anlayışındaki değişim arayışı ve özellikle hız verilen özelleştirme çabaları ile tartışılır hale gelmektedir. Bu yeni anlayış, kamu hizmetlerinin sunumu ve bu hizmetler karşısında vatandaşın konumundaki değişimi de bereberinde getirmektedir. Kamu hizmeti, kamu yararı ilkesi çerçevesinde belirlendiğinden, özelleştirmeler kapsamında belirli kamusal hizmetler piyasaya bırakıldığı takdirde kamu hizmetlerinin kamu yararı çerçevesinde belirlenmesi gereği geri planda kalmakta ve vatandaşların ihtiyaçları ekonomik-sosyal haklar çerçevesinde değil satın alma güçleri çerçevesinde tanımlanmaktadır. Böylece "vatandaş" hizmet almak için bedel ödeyen bir "müşteri" haline dönüşmektedir (Dik, 2005: 11). Görüldüğü gibi, kamu hizmeti sunumunda ortaya çıkan kamu yararı tartışmaları vatandaş-müşteri ayrımının nasıl yapılması gerektiği tartışmalarına da yansımaktadır.

Bu tartışmalar kapsamında gözden kaçırılmaması gereken en önemli nokta kamu kurumlarının ürettiği/sunduğu mal ve hizmetlerin "kamusal" ya da "yarı kamusal" mal niteliğidir. Kamusal mal ve hizmetler, "faydası bölünmez" nitelikte olduğundan tüm ülke geneline yayılan mal ve hizmetlerdir. Aynı nitelik, bu mal-

hizmetlerin bir fiyatlandırmaya tabi tutulmaması ve bedelini ödemeyenlerin mahrum bırakılmaması gereğini de kapsamaktadır. Ulusal savunma ve genel güvenlik hizmetleri kamusal hizmetlere verilebilecek en güzel örneklerdendir. Yarı kamusal nitelikteki mal-hizmetler ise faydası belirli bir bölge ya da toplumun bir kesimi ile sınırlı olan ve bu ölçekte bölünemez olan mal-hizmetlerdir. Kamunun aksine özel sektörün ürettiği mal ve hizmetlerin faydası ise bireysel ve bölünebilir nitelikte iken yararlanma şartı ise özel piyasa şartlarında belirlenen fiyatı ödeyerek satın almaktır. Özel sektör, mal-hizmet fiyatlamasını kâr amacı temelinde verimliliğe göre yapmaktadır. Dahası bireyler de bu mal ve hizmetleri satın alıp almamak noktasında yine piyasa koşulları içerisinde serbesttirler. Buna karşın, bir kamu hizmetinin bedeli söz konusu olduğunda bu bedel siyasi organlarca toplumun gelir düzeyi dikkate alınarak belirlenen "siyasi fiyat"tır (Ekodialog, t.y.).

Kamunun ürettiği/sunduğu mal ve hizmetler, çoğunlukla, "zorunlu" ya da "tekel" niteliğindeki hizmetlerdir. Bu hizmetlerin sunumunun bir karşılığı olarak, bedel ya da kâr beklentisi içine girilmesi hizmetlerin kamusal niteliğini zedeler bir özellik göstermektedir.

Kamu yararı kavramını kamu hizmeti ile birlikte ele alarak somutlaştırırken kavramın "kamusal mekân" ve "kamu mülkiyeti" kavramları ile ilişkisini de ele almak gerekmektedir. Tüm bu kavramların ortak noktası "eşitlik ilkesi" çerçevesinde herkesin erişim ve kullanımına açık olmaları gerekliliğidir. Piyasadaki işleyişin aksine, vatandaşlar bu mal-hizmet ve mekânlardan faydalanırken başka bir vatandaş ile rekabet etmek zorunda kalmamalıdırlar. Dolayısıyla tüm bu kavramların odağında bulunan kamu vurgusu piyasa mekanizmasının aksine bireysel faydayı dışlamakta ve eşitlik ilkesini temel alan bir yararlanma hakkını zorunlu kılmaktadır (Zabcı, 2011: 18).

1.2.1.2. Vatandaş-Müşteri Ayrımı

Devletin günlük işlerinin yürütülmesi sürecinde kamu yönetimi, hizmetlerin sağlayıcısı olarak halk ile devlet arasında köprü görevi gören ve hizmetlerden faydalanan halk ile birebir etkileşim haline olan taraf konumunda yer almaktadır.

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı, vatandaşa hizmet sunumunda verimliliği sağlayacak en etkili yapılanmayı Max Weber'in "bürokrasi" modeli olarak görmektedir (Kaya, 2016: 282).

Weber'in bürokrasi kuramı çerçevesinde kamu yönetimi, aşırı kuralcı-detaycı, katı, hiyerarşiye dayanan merkeziyetçi bir yapı içerisinde örgütlenerek kamusal mal ve hizmetlerin sunumunu üstlenmekte ve kendine has bu yapı-işleyişi ile hizmet sunumunda özel sektörün yapı-yönetim ve işleyişinden önemli bir farklılık göstermektedir. Müşteri ve vatandaş ayrımı da tam bu noktada şekillenmektedir ki, özel sektörde faaliyetler kâr amaçlı olarak yürütülmekte olup sunulan hizmeti satın alanlara "müşteri" sıfatı ile yaklaşılmaktadır. Kamu yönetimi ise bireyleri herhangi bir ücret ya da kâr beklentisi içerisine girmeden hizmetlere ihtiyaç duyan ve bu hizmetlerden bedelsiz olarak yararlanan "vatandaş" olarak görmektedir. Bu noktada, müşteri ve vatandaş ayrımı şekillenmekte; kamu için vatandaş toplumdaki tüm bireyleri kapsamakta, müşteri ise piyasa mekanizmasının işleyişi içerisinde belirli bir bedel karşılığında hizmet satın almaktadır (Eryılmaz, 2013: 9-10).

Geleneksel anlayışta, kamu sektörünün birincil amacı görevlerin yerine getirilmesidir. Sunulan hizmetlerden yararlanan vatandaş tanımı, içeriği gereği, vatandaşların siyasal ve toplumsal birtakım hak ve yükümlülükleri olduğunu ve aynı zamanda da yasalar karşısında eşit olduklarını vurgulamaktadır, ancak geleneksel anlayış aynı vatandaşların (Kaya, 2016: 283) sunulan hizmetlerden memnun olup olmaması durumunu ikinci planda bırakmakta ve sonuç olarak da kamu hizmetlerinin kalitesi beklenenden düşük, maliyetler ise yüksek olarak gerçekleşmektedir (Çukurçayır ve Ekşi, 2001: 93). Geleneksel anlayış çerçevesinde bürokrasinin katı

yapısı zaman içerisinde gelişen taleplere cevap vermekte zorlandıkça kamu yönetiminin hizmet sunumunda "kalite", "hız" ve "etkinlik" beklentileri ortaya çıkmaktadır. Özellikle 1980'li yıllar ile birlikte, kamu yönetimini "hizmetlerin sağlayıcısı" ve vatandaşı da "hizmetlerden yararlanan" olarak gören anlayış değişime zorlanır hale gelmektedir.

1980'li yıllar ve sonrasında, kamu yönetiminde kronik sorunlar olarak görülmeye başlanan sosyal devlet uygulamalarındaki başarısızlık, rüşvet, yolsuzluk, kayırmacılık ve ekonomik alandaki krizler ile birleşen devletin etkinleştirilmesi gerektiğine yönelik tartışmalar gündeme taşınmaktadır (Aktel, 2001: 199). Tartışmaların odağında çözüm önerisi olarak gösterilen yaklaşım olan Yeni Kamu İşletmeciliği, devletin hizmet etmek yerine yetkilendirmesi; kürek çekmek yerine dümen tutmasını, bürokratik süreçler yerine piyasa sürecini, bürokrasinin ihtiyaçlarına değil müşterilerin ihtiyaçlarına odaklanmayı, harcamak yerine biriktirmeyi, hiyerarşik yapı yerine katılım ve takım çalışmasına geçilmesi gerektiği yönünde değişiklikler öngörmekte ve kamu sektöründe küçülme ile tanımlanan "minimal devlet" anlayışını savunmaktadır (Güzelsarı, 2004: 94-95).

Kamu yönetiminin işleyişine dair sunulan bu yeni bakış açısı minimal devlet anlayışının yanı sıra kamusal mal-hizmetlerin daha az maliyetle, daha etkin şekilde sunulması gerekliliğini de tartışmaya açmaktadır (Kerman, 2006: 105). Alternatifleri olan ve piyasa ekonomisi tarafından da sunulabilen hizmetlerin halen kamu sektörü tarafından karşılanması aşırı enflasyon, maliyetlerde artış ve kırtasiyeciliği barındıran yapının devamının yegane kaynağı olarak görülmektedir (Eryılmaz vd., 2013: 11).

Etkin devlet anlayışının bir boyutu da, vatandaşlar-hizmetler ve kamu çalışanları arasındaki ilişkide gün yüzüne çıkmaktadır. Yeni anlayışta vatandaş, sadece yardım edilen ve hizmet alan konumunda algılanmaktan çıkmakta ve sunulan mal-hizmetlerden dilediğini seçme konusunda özgür olan kişi konumuna yükselmektedir. Zira, etkin devlet teorisinin altında yatan temel hedeflerden biri kamusal mal ve hizmetlerin vatandaşlara etkin ve verimli şekilde sunulmasının

önünü açmak olmuştur ki Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı, vatandaşı bir müşteri olarak ele almaktadır. Bu noktada müşteri nedir sorusuna cevap aradığımızda, işletme yönetiminin müşteri tanımını "*farklı alternatifler arasından kendisine uygun olanı seçme şansına sahip birey/bireyler*" olarak yaptığı görülmektedir. Kamu yönetimine yönelik bu yeni anlayış, müşteri ve vatandaş kelimelerinin anlam ve terminoloji bakımından birbirlerinden farklılıklarını, müşterilerin herhangi bir mal veya hizmeti satın alırken alternatifler arasından seçim yapabilmesi ve aynı zamanda satın aldığı mal ve hizmetlerin kalitesini sorgulayabilmesi (Kaya, 2016: 283) anlamında ortaya koymaktadır.

İşletme yönetimi alanında Amerikalı ve Japon bilim adamlarının katkıları ile 1950'li yıllardan itibaren gerçekleştirilen çalışmalar sonucunda "Toplam Kalite Yönetimi" adı verilen yeni bir yönetim anlayışı gündeme gelmekte ve özellikle 1990'lı yılların başlarından itibaren bu yeni yönetim felsefesinin tüm dünyada artan şekilde benimsendiği görülmektedir. Bu yeni anlayış kamu sektöründe de "kalite" kavramı üzerinden tartışılmakta ve kamu hizmetlerinin de tıpkı müşterilerin ihtiyaçlarını karşılamak üzere üretilen ve bir bedel karşılığında sunulan mal-hizmetler gibi vatandaşların bugünkü ve gelecekteki ihtiyaç ve beklentilerini karşılayan, kullanıma hazır ve kusursuz nitelikte olması gerekliliğinde karşılık bulmaktadır (Çukurçayır ve Ekşi, 2001: 99-100).

1.2.1.3. Kurumsal Yapı ve İşleyiş

Kamu yönetimi, geniş çaplı örgütlenmesi ile hiçbir özel yönetim biriminin sahip olmadığı bir kapsam alanına sahiptir. Özel yönetim ise, özel sektör sınırları içerisinde faaliyet göstererek kârını maksimum seviyeye çıkarma çabası içerisinde mal-hizmet ya da ekonomik değer üreterek bir girişimci adına çalışmaktadır (Eldemir, 2019: 206-210). Bu kapsamda devletin dışında hiçbir kurum devletin faaliyet gösterdiği alan genişliğine ve etkilerine sahip değildir. Kamu yönetimi, özel sektör ve piyasa işleyişinin aksine tekel niteliği taşıyan yani rekabetin olmadığı alanlarda da faaliyet göstermektedir (Orhan, 2006: 40). Kamu dışında hiçbir

kurumsal yapı alan, etki ve maruz kaldığı iç-dış etkenlerin genişliği bakımından kendi çıkarları ile uzaktan bağlantılı olan faktörleri tolere edebilecek bir işlerliğe sahip değildir (Shafritz ve Hyde, 2016: 175).

Kamu yönetimi ve özel yönetim yapı, işleyiş ve yüklenilen işler anlamında öyle bir ayrıma düşmektedir ki kamu yönetimi çoğu zaman özel sektörün kazanç getirmeyeceği fikri ile el atmayı hiç düşünmediği alanlarda faaliyet göstermektedir. Bu noktada özellikle tarım, işçi politikaları, maliye, kentleşme gibi alanlar devlete ayrılmış alanlar olarak göze çarpar hale gelmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 9).

Kamu yönetiminin, özel sektörden, bürokratik-formal yapı ve işleyişi sebebiyle farklılaştığı su götürmeyen bir gerçek olarak eski bir düşünce kalıbı da değildir. Bürokrasi, bazı boyutları ile verimli olsa da sosyal olarak sakıncalı da görülmektedir. Esnek olmayan, toplumdan uzak bu yapıya özel sektör organizasyonlarında karmaşanın azaltılması adına uygulanan uzmanlaşma, personel yönetimi, liderlik, adem-i merkeziyetçilik gibi yapılarla çözüm bulunmuş gözükmektedir (Dimock, 1937: 38-39).

Yapı olarak kamu yönetimi, sadece örgüt içi işleyiş ile (*management*) sınırlı tutularak da incelenemez. Kamu kurumlarının, özel bir yönetim biriminden farklı olduğunu savunanlar kamu sektörü ve özel sektörün özünde sahip oldukları değerlerin, işleyişe yönelik kural ve teknikleri ya doğrudan ya da dolaylı yoldan etkilediğini belirtmektedir. Bu kapsamda "kuvvetler ayrılığı", "denge ve fren mekanizması", "temel hak ve özgürlükler", "çoğulculuk", "kollektif mekanlar ve mallar", "şeffaflık","fırsat eşitliği" ve "eşit muamele görme hakkı" vb. değerler kamunun işleyişine yön veren ve taviz veremeyeceği değerler durumundadır (Zengin, 2009: 4-5). Kamu girişimleri dışında hiçbir faaliyet vatandaşlara eşit ilgi ve gerektiğinde de endişe sergileme noktasında kamu kadar eşitlik yanlısı olamamaktadır. Özellikle ekonomik ve sosyal talepler söz konusu olduğunda başka hiçbir kurumsal yapı bu taleplere kamu kadar hayati bir şekilde yaklaşmamaktadır (Shafritz ve Hyde, 2016: 175).

1.2.1.4. Kamu Gücü

Kamu gücü, kamu yönetimi alanı dışında, özellikle idare hukukunda "*özel hukuk şartlarını aşan güç ve yükümlülük*" şeklinde tanımlanan bir kavram olarak idarenin sahip olduğu üstünlükleri ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu geniş yelpaze içerisinde devlet teorisine baktığımızda kamu gücü ile kastedilen, devlete kararlarını kabul ettirme ve tek taraflı işlem tesis edebilme yasal gücü ile gerektiğinde zorla icra etme yeteneği veren tek yanlı emir verme gücüdür (Uçar, 2016: 333). Kamu yönetimi, kamu gücünden aldığı yetkiye dayanarak ilişkide olduğu taraflar ile eşit konumda olmaktan çıkmaktadır.

Kamu yararı kavramını açıklamaya yönelik olarak yapılan çözümlemelerde kavramın muğlaklığından sıklıkla bahsedilmektedir, aynı husus kamu gücü söz konusu olduğunda da dikkati çekmekte ve burada kamu kavramı ile devlete/idareye ait olan bir üstün gücün mü yoksa toplumun bütününün mü vurgulandığı düşünülebilmektedir. Bu noktada, kamu gücüne ilişkin olarak da kavramsal çözümleme yapılması gerekmektedir.

"Güç" ve "kudret" TDK güncel sözlüğünde, *"fizik, düşünce ve ahlak yönünden etki sahibi olan yetenek, kuvvet" , "sınırsız, büyük etkinliği ve önemi olan", "siyasi, ekonomik, askeri vb. açılardan etki ve önemi büyük olan, devlet"* olarak farklı şekillerde tanımlanmaktadır (TDK, t.y.). Sözlük anlamından yola çıkarak; güç ve etki kavramları ile idareye ait üstün gücün pekiştirildiği görülmektedir.

İdarenin (kamu) teşkilat ve işleyişine ilişkin esaslar ile birlikte kişi ve kurumların idare ile olan ilişkilerini düzenleyen hukuk dalı olarak idare hukuku, idari işlemleri kamu gücü ayrıcalığına dayanarak özel hukuk işlemlerinden ayırmaktadır. Kamu-özel hukuk ayrımında, taraflardan birine üstünlük tanınıp tanınmadığı ya da taraflar eşit statüde ise nasıl hareket edilmesi gerektiğine yönelik düzenlemeler de temel ayrım noktası olmaktadır (Uçar, 2016: 332).

Temel niteliklerini kamu hukukunun bir dalı olarak kazanan idare hukuku, idari faaliyetin en önemli hukuki dayanağı olarak kamu gücünü doğurmaktadır. Kamu yararının temsilcisi sıfatını taşıyan idarenin bir kamusal etkinliği, özel hukuk ilişkilerini aşan yetki ve durumlar olarak tek yanlı bir üstünlük ve ayrıcalık ile özel kişi/kurumların kamu yararını zedeleyebilecek eylem ve işlemlerini engelleyerek hukuki zor ile kabul ettireceği kararlar alabilme ayrıcalık/gücünü taşıyorsa burada kamu gücünden bahsedilmektedir (Uçar, 2016: 339-342).

İdarenin elinde bulunan kamu gücü yetkisi/ayrıcalığı, özel hukuk kapsamında taraflar arası ilişkilerde geçerli olan eşitlik ilkesini, özel/kamu yönetimi ilişkisinde kamu yönetimi lehine bozmuş gözükmektedir.

1.2.1.5. Siyasal Çevre, Hukuk Düzeni ve Esneklik

Kamu kurum ve yöneticileri içinde yer aldığı örgütsel yapı ve yürütülen etkinlikler açısından siyasi bir çevrenin içerisinde, siyasi bir otoriteye karşı sorumluluk altında faaliyet göstermektedir. Kamu yönetiminin bu yapısı, karar almada rasyonelliği etkilediği kadar esnekliği de etkileyerek kamu kurumlarını siyasi baskı ve talepler ile karşı karşıya bırakmaktadır. Bu olumsuz etkiler özellikle siyasal liderliğin sık değiştiği istikrarsızlık durumlarında kamuyu özel bir yönetim birimine oranla negatif etkilere daha açık hale getirmektedir. Buna karşın siyasi güç, siyasetçiler, seçim ve seçmen gibi kavramlar özel sektör için yabancı kavramlar olup özel sektördeki girişimci ve yöneticiler piyasa mekanizmasının rekabet anlayışı içerisinde kâr amacı güden bir siyaset izlemekte ve esnek çalışabilmektedir (Eldemir, 2019: 205).

Kamu yönetimini işleyiş anlamında sınırlayan bir diğer husus da yönetsel/yasal geleneklere dayanmakta olup, hukuk düzenine uyum ve yaptırım mekanizmalarının işlerliğini sağlayan yapıdır (Eldemir, 2019: 205). Kamu yönetiminde tüm kurum ve kuruluşlar varlığını yasalardan almakta ve uyulması gereken usul-kurallar da yine yasalarca ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. Bu

kapsamda tüm görev ve işlevler mevzuat sınırları içerisinde yerine getirilmektedir (Aydın, 2018: 38). Kamu örgütleri, özel bir yönetim biriminin aksine ücret politikası, işe alım, işten çıkarma ve terfi gibi kurumsal özerkliği ifade eden en temel konularda da kısıtlanmış durumdadırlar (Eldemir, 2019: 205).

Kamu için bağlayıcı niteliği olan yasal düzen, özel yönetim söz konusu olduğunda genel olarak uyulması gereken, bazı durumlarda ise faaliyetlerin işlerliği ve hızı açısından engel olarak algılanabilen (Eldemir, 2019: 205) düzenlemelerdir. Özel yönetimde yer alan bir yönetici örgütsel karar, eylem ve işlemlerde kurumsal mevzuat çerçevesinde kurumsal kârlılık ve verimlilik için serbest bir şekilde hareket edebilmekte (Orhan, 2006: 39) ve bir yönetim kurulu bünyesinde esnek çalışabilme noktasında fırsatlara açık olarak faaliyet göstermektedir (Aydın, 2018: 37).

Kamu yönetimi, esneklik kriteri söz konusu olduğunda da faaliyet gösterdiği siyasal ve hukuksal çevrenin sınırlamaları gereği özel yönetime oranla daha fazla denetim, yaptırım ve kişi ile karşı karşıya kaldığı için hareket alanı da kısıtlanmış durumdadır. Kamu yönetiminde faaliyet alanının temel belirleyicileri çoğu kez önceden alınan kararlara dayanan plan-politikalar olmaktadır (Aydın, 2018: 37) ve bu kapsamda yeni bir plan, proje ve en temel anlamıyla yeni bir hizmet alanı yaratmak çoğunlukla mümkün olamamaktadır.

1.2.1.6. Sosyal Fayda ve Sosyal Maliyet

Modern devlet, kamu yönetiminin kapsam-rolü bakımından genel ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel ortamdan etkilenen yapısı ile faaliyet alanında yaşanan güncel gelişmelere paralel olarak karşılaştığı yeni tip problemler ile birlikte "*bırakınız yapsınlar*" felsefesinin çok ötesine geçilen bir dönemi yaşamaktadır. Devlet faaliyetlerini sınırlayan ve müdahaleyi özellikle özel sektöre karışmama prensibi ile liberalizm ile de özdeşleştiren anlayış, özellikle sanayi devrimi ve beraberinde yaşanan ekonomik ve sosyal gelişmeler-sorunlar ile birlikte geçerliliğini yitirirken idari faaliyetlerin alanı olarak devlet ekonomik ve sosyal iyileştirme

programlarını kullanan bir araç haline gelmektedir. Devletin genişleyen bu işlevleri, özellikle toplumun ekonomik ve sosyal olarak zayıf olan kesimleri lehine müdahaleler yapılmasını gerekli kılmaktadır (Shafritz ve Hyde, 2016: 72-73).

Toplum yararına olma özelliği ile özellikle sosyal konularda adı geçen bir kavram olarak "sosyal fayda", kamu hizmetlerinin kamu yararı adına yürütülmesi amacına dayanmaktadır. Özel sektörün, mal ve hizmet sunumunda temel amacı olan kâr kavramı, kamu sektörü söz konusu olduğunda yerini sosyal fayda kavramına bırakmaktadır. Bu kapsamda değerlendirilebilecek çalışmalar; işsizliği azaltma yönünde yürütülen istihdam politikaları, sosyal güvenlik politikaları, yaşlı, engelli, yoksul ve kimsesizlerin korunmasına yönelik politikalar, dar gelirli kimselere konut edindirme, çiftçi-esnaf ve sanatkarları destekleme paketleri, çevre koruma politikaları vb. politika ve teşvikler kamu yönetiminin sosyal fayda sağlama amacı taşıyan faaliyetleri olarak değerlendirilmektedir (Ekodialog, t.y.).

Sosyal maliyet ise ekonomik karar ya da faaliyetlerin toplum veya tüketiciler üzerinde oluşturduğu etki/yük söz konusu olduğunda (Eldemir, 2019: 206) çeşitli düzenlemeler ve yasaklamalar şeklinde ortaya çıkmaktadır. Örneğin; işsizliğin sonuçları bakımından toplum üzerinde oluşturduğu yük, tütün-alkol üretiminin ekonomi ve istihdama sağladığı faydanın ötesinde aktif-pasif içicilerin uğradığı zarar, gelişen ve yaygınlaşan sanayi kollarının çevreye zarar veren faaliyetleri vb. sosyal maliyetler toplum sağlığı, yaşam kalitesi, çevresel etkiler ve nihayetinde toplumun sağlık, refah ve mutluluğu üzerinde etkisi olan faaliyetlerdir. Özel sektör için bu alanlardaki önleme-iyileştirme yönlü faaliyetler, çoğu zaman, ek bir maliyet olarak görülmekte ve işin bu boyutu göz ardı edilmektedir.

1.2.1.7 Motivasyon

Çalışan motivasyonunun örgüt amaçları doğrultusunda arttırılmasına yönelik çabalar, yönetimin temel ilkeleri arasında yer almaktadır. Motivasyon konusundaki alan yazını incelemelerinde konunun ağırlıklı olarak işletme yönetimine

özgülendiği görülmektedir (Arslan, 2018: 105). Özel sektör örgütleri, faaliyet gösterdiği piyasa mekanizmasının işlerliği içerisinde rekabet şartlarında çalışmakta, motivasyonunun kaynağını kâr arzusu oluşturmakta ve bu doğrultuda da paydaşlarına en yüksek getiriyi sağlama yükümlülüğü ile donatılmış bulunmaktadır. Piyasa mekanizması, sunulan mal ya da hizmetlerin müşteriler tarafından beğenilerek satın alınması ve bu döngü sonucunda da verimlilik, etkililik sonucu ile kâr elde etme döngüsünün işlerliğini sağlayacak faaliyetlerin gerçekleştirilmesi çabasındadır (Aydın, 2018: 38).

Motivasyonun kamu sektöründeki temel işlevi ise nitelikli personelin örgütte kalmasını sağlayarak yönetsel verimliliğe erişebilmektedir. Bu arayış, kamuda personel yönetimi konusuna ücret artışı, ek ödemeler, maddi teşvik gibi ekonomik iyileştirmeler ile birlikte iş ortamı ve sosyal etkinlikler gibi sosyal iyileştirmelere ek olarak amaç-hedef sistemleri, yetki devri, iletişim, esneklik, inisiyatif ve katılım gibi yönetsel araçları kullanan örgütsel araştırmaları yoğunlaştırmaktadır (Arslan, 2018: 109-125).

Kamu sektörü ile kıyaslandığında en büyük özel sektör biriminin bile küçük ve basit yapıda olduğu düşünüldüğünde, neredeyse her türden talep ile ilgilenmek durumunda kalan kamu yönetimi, kamu yöneticileri açısından da tüm faaliyetler ve farklı güçler arasındaki ilişkileri yönetebilen özel bir yetkinlik gerektirmektedir. Yöneticilerin motivasyonu söz konusu olduğunda, özel sektör yöneticilerine kıyasla hedeflere ulaşma konusunda çoğunlukla daha az etkili olmakla itham edilen kamu yöneticilerinin bağlı bulunduğu prosedürler ve idari kısıtlamalar ile birlikte kamusal sorumlulukları da düşünüldüğünde motivasyonun temel kaynağı kâr elde etme arzusuna indirgenememektedir. Kamusal sorumluluklara sahip olmakla birlikte, kaynağını, yönettikleri kurumun personel sayısı ve bütçe büyüklüğünden alan prestij ve otoriteyi kazanma arzusu ise (Eldemir, 2019: 206) yönetici motivasyonunun itici gücü olarak gösterilmektedir.

1.2.1.8. Kamuoyunu Aydınlatma, Şeffaflık, Hesap Verebilirlik

Kamu yönetimini niteliği gereği diğer bütün iş ve yapılardan ayıran bir diğer önemli husus da vatandaşların talep, denetim ve itirazlarına açık olması gerekliliğidir (Shafritz ve Hyde, 2016: 175).

Değişen kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel niteliklerinden olan gizlilik, bilgi-belgeleri saklama gibi özelliklerini bertaraf etmekte ve açık-sorgulanabilir bir yönetim arayışını gündeme taşımaktadır.

Gizliliğin zıt anlamlısı olarak açıklık/şeffaflık: "*aleni olma, aşikârlık, gerçeği olduğu gibi yansıtma*" anlamlarına gelmektedir (TDK, t.y.).

Şeffaflık, kamu yönetimin görev, yetki ve sorumluluk alanları altında aldığı kararlar ve yerine getirdiği hizmetlerin herkese açık bir şekilde bilinebilir olmasını, bilgi-belgelere erişim kanallarının açık tutulmasını ve faaliyet-denetim raporlarının yayınlanmasını ifade etmektedir. Şeffaflığın en önemli etkileri, bilinç ve duyarlılık düzeyindeki artış ile birlikte yönetime duyulan güvenin artmasıdır. Şeffaflık aynı zamanda devletin vatandaşlara hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesi anlamına da gelmektedir. Şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri kamu kaynaklarının verimli kullanımının da anahtarıdır. Kaynak kullanımının kamuoyunun bilgi ve denetimi altında gerçekleştirilmesi, kamu kaynaklarının verimli şekilde kullanımı konusundaki hassasiyeti ortaya çıkarmaktadır (Şengül, 2018: 156).

Kamu yönetimi alanında "açıklık" temel ilkedir ve her şey kamunun gözü önünde icra edilmelidir. Özel sektör yönetiminde ise faaliyetler ya kamuyu doğrudan doğruya ilgilendirmez ya da kamunun ilgisini çekmemektedir (Orhan, 2006: 39).

Kamu hizmetlerinin niteliği ve kamu yararının korunmasının bir gereği olarak, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri kamu sektörü için özel sektöre kıyasla

daha fazla önem arz etmektedir. Özel sektörün veya bireylerin etkin bir kaynak dağılımı ve ekonomik gelişme hedefleri doğrultusunda alacakları kararlara yön verebilmeleri için kamuda yürütülen faaliyetler ile ekonomik-sosyal ve siyasal konularda alınan kararlardan kamuoyunu aydınlatma faaliyetleri aracılığı ile haberdar olması gerekmektedir. Bu noktada, devletin ve kurumlarının, toplumun tüm kesimlerine zamanında, güvenilir ve anlaşılır bir şekilde ulaşması şeffaflığın gereğini karşılamaktadır (Eldemir, 2019: 214).

Yönetimin hesap verebilirliğinin sağlanabilmesi konusunda hesap sorma ve hesap verme ilişkisini gerekçelendiren teorik düşünce "Asil-Vekil Teorisi"'dir (*Principal-Agent)*. Teoriye göre, vekiller asiller adına hareket etmekle birlikte yerine getirdikleri faaliyetler için asillere açıklama yapmak zorundadırlar. Bu ilişkide hesap verme sorumluluğu, herhangi bir kişi ya da grubun yerine getirdiği eylem ve işlemlerinden dolayı kendisi dışında bir kişi ya da gruba açıklama yapması anlamına gelmektedir. Şeffaflık da hesap verebilirlik ile yakın ilişki içerisinde olan bir kavram olarak herkesin ihtiyaç duyduğu bilgiye ulaşılabilmesini sağlamakta ve hesap verebilirlik ile bütünleşmektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 21-23).

Kamu görevlileri açısından hesap verme sorumluluğu, kamunun yetki ve kaynaklar ile donattığı kamu çalışanlarının kendilerinden beklendiği gibi hareket edip etmedikleri hususunun değerlendirilmesi amacını taşımaktadır (Eldemir, 2019: 216).

Kamu görevlileri, kişisel ve ahlaki olarak özel sektör kuruluşlarında çalışan personellerden ne "daha kötü" ne de "daha iyi" şeklinde nitelendirmelere tabi tutulmamalıdır. Kamu görevlilerini özel sektör çalışanlarından ayıran en önemli husus, onların kamu yararı ve yasal düzenlemelere bağlılığın yanı sıra yöneticilerine, seçilmişlere, halka ve yetkili tüm diğer organlara karşı sorumluluk taşıyan bir idarede çalışıyor olmalarıdır. Kamu çalışanlarının kamusal ve sosyal sorumluluğu, kendi kişiliklerinden değil yapılan işin doğasından yani siyaset, hükümet ve diğer temsili

organlarca verilen yönetme gücünden kaynaklanmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 28).

Bir diğer açıdan değerlendirildiğinde hesap verme sorumluluğu, kamu yönetiminin "hukuksal", "mali", "performans" ve hatta "siyasal" açılardan sorumluluğunu doğurmaktadır (Eldemir, 2019: 216).

Yürütülen faaliyetlerin mevzuat karşısında uygunluğunu ölçen hukuksal sorumluluk, kamu kaynaklarının hukuka ve kamu yararına uygun şekilde kullanılması yani bu noktada kamuya verilmiş olan yetki kullanımının istismar edilmemesini gerektirmektedir.

Kamunun mali sorumluluğu ise hesaplar, mali rapor ve tabloların genel kabul gören muhasebe prensiplerine uygun olarak değerlendirilmesi ile sağlanmaktadır.

Performans sorumluluğu söz konusu olduğunda kamu yöneticilerinin kamu kaynaklarını önceden belirlenmiş performans kurallarına uygun şekilde etkin kullanıp kullanmadığı, performans programları, faaliyet raporları ve mali raporların incelenmesi ile sorgulanmaktadır.

Son olarak, kamu kurumları açısından siyasete mal edilen bir başarı ya da başarısızlık durumu da söz konusu olabileceğinden, kamu kurumlarının bazen dolaylı bazen de dolaysız olarak siyaset kurumuna karşı hesap verme sorumluluğu doğabilmektedir.

Kamu kurumlarının yürüttükleri faaliyetler ile ilgili olarak kamuya yapacakları açıklamalarda faaliyet ve denetim raporlamaları yolu ile vatandaşlar, kurumlar ve ilgili tarafların bilgi edinmesine yönelik çalışmaları işler hale getirmeleri ve kurum ile ilgili önemli bilgileri paylaşmaları önem arz etmektedir.

1.2.1.9. Sürdürülebilirlik

Sürdürülebilirliğin sağlanabilmesine yönelik kaygıların kökeni, Robert Malthus ve William Jevons gibi iktisatçıların çalışmaları ile 18. ve 19. yüzyıla kadar götürülebilmekle birlikte, günümüzde ekonomi, çevre ve enerji üçgeninde ele alınan tartışmaların tam merkezinde bulunan bir kavram olarak sürdürülebilirlik, kamu yönetimi ve özel yönetim açısından üzerinde hassasiyetle durulması gereken bir konuyu oluşturmaktadır (Yeni, 2014: 184).

Farklı boyutları ile ele alınan kalkınmanın, "sürdürülebilir kalkınma" olarak kavramsal açıdan doğuşu ise 20.yüzyılda çevreye ilişkin kaygıların yükses bir sel ile dile getirilişine dayanmaktadır. Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu'nun geniş bir yankı bulan "Ortak Geleceğimiz" (1987) adlı raporu ile sürdürülebilir kalkınma, "*bugünün gereksinimlerini, gelecek kuşakların da kendi gereksinimlerini karşılayabilme olanağından ödün vermeksizin karşılayan kalkınma*" (Keleş vd. 2015: 175-176) olarak tanımlanmaktadır.

Sürdürülebilir kalkınma kavramı, ilk ortaya atıldığı günden bu yana çeşitli alanlardan akademisyenlerce farklı bakış açıları ile ele alınarak tanımlanmaktadır. İktisatçılar, sürdürülebilirliği, yaşam standartlarında belirli bir düzeyin korunması ve gelecek kuşakların günümüz kuşağından daha kötü şartlarda yaşamaması çerçevesinde ele alırken, çevrebilimciler konunun biyoçeşitlilik ve çevrebilimsel esneklik yönüyle ilgilenmektedirler. Sosyologlar ise toplumsal düzeyde karşılıklı ilişkilerin ve sosyolojik bağların korunması gereksinimine dikkat çekmektedir (Yeni, 2014: 185). Hangi pencereden bakarsak bakalım sürdürülebilirliğin özünü, elimizde bulunan kaynakların etkili ve verimli bir şekilde kullanımı ile mevcut durumun bizden sonraki kuşaklar aleyhine bozulmaması, daha iyi şartlarda yaşama hakkına tüm kesimlerce riayet edilmesi ve bu anlamda bugünün yanı sıra geleceği de tasarlayan bir politika üretiminin gerekliliği oluşturmaktadır.

Sürdürülebilirliğe kamu yönetiminin rolü açısından bakıldığında akla gelen ilk nokta, çoğunlukla, ekonomik anlamda sürdürülebilirlik olmaktadır. Kamu yönetiminin temel görevlerinden biri elbette ki ekonomik kalkınma ve refahı sağlayarak bunu zaman içerisine yayan sürdürülebilir nitelikte politika ve hizmetler üretmektir. Bu noktada verimlilik kamu hizmetlerinin sunumunda başat aktör olarak göze çarpmaktadır.

Kamu yönetimi, vatandaşların hizmet taleplerini karşılamak durumunda olan temel yapı olarak, ekonomik sürdürülebilirliğin yanı sıra özellikle sağlık, eğitim, kaynaklara erişimde eşitlik, gelir dağılımında adalet, güvenlik, adalet hizmetleri vb. kritik görevler ile de donatılmış durumdadır. Bu hizmetler niteliği gereği vatandaşlarının günü birlik talepleri değil uzun soluklu politika ve yatırımları gerektiren hizmetlerdir. Zira, kamu yönetimi özel sektörün aksine anlık, kâr getiren mal ve hizmet taleplerinin ve çözüm beklentilerinin değil uzun vadeli hizmet beklentilerinin odağı durumundadır. Bu noktada, kamu yönetiminden giderek artan hizmet talepleri, bu taleplere cevap verebilme noktasında kaynak kullanımında verimliliğin önemini gözler önüne sermektedir.

Verimliliğe ilişkin tanımlamaları incelerken verimliliğe, özelllikle kaynak kullanımı noktasında, gerek mal gerekse de hizmet üretiminde kaynakların israf etmeden kullanımı, en yüksek çıktı oranı ve mümkün olan en kısa sürede ulaşabilmenin kritik öneminden bahsedilmektedir. Sürdürülebilirlik söz konusu olduğunda da en kritik bileşenlerden olan verimlilik, mevcut imkanların en iyi şekilde değerlendirilmesi ve korunarak geleceğe taşınması noktasında ön plana çıkmaktadır.

Dünyada meydana gelmekte olan gelişmeler, ülkelerin kendi içinde yaşadığı bazen dönüşümler bazen de bunalımlar ve artan nüfus baskısına karşın kaynakların yetersizliği ve özellikle kamu hizmetlerinin maliyetlerinden kaynaklanan ekonomik yükün nasıl yönetileceğine yönelik kaygılara karşın "etkin devlet" anlayışı çözüm önerisi olarak tartışılmaktadır. Etkin devlet, "*halkın daha sağlıklı ve mutlu bir yaşam*

sürmesi ve bu durumun devamlılığı için ekonomik, sosyal, sağlık ve çevresel politikaları birbirlerine entegre ederek amaca yönelik mal ve hizmetler sunan ve piyasanın da canlılığını sürdürebilmesi için gerekli kural ve kurumları oluşturması" (Demirel, 2007: 113-115) anlamına gelmektedir.

Kamu yönetimi açısından sürdürülebilirlik, maliyetlerde etkinliği sağlamanın yanı sıra etkileri çevresel açıdan da olumlu olan çıktılar üretmek, piyasayı sürdürülebilirliği sağlayacak teknolojilere yönlendirmek ve vatandaşlarda sürdürülebilirlik bilincini sağlamak amaçlarını taşımaktadır. Bu sebepledir ki, kamu politikalarının bir rolü de özel sektörün yapacağı yatırımlar konusunda sürdürülebilir altyapılara yönlendirilmesi ve denetlenmesidir (Eldemir, 2019: 228).

Bu kapsamda kamunun oluşturduğu politikalar ve yürüttüğü hizmetlerde sürdürülebilirliğin ne derecede dikkate alındığını belirlemede kaynak kullanımında etkinliğin yasal olarak düzenlenip düzenlenmediği ve denetim kapsamında olup olmadığı ile birlikte kurumsal faaliyetlerin ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerinin izlenip izlenmediği yönündeki sorulara verilen cevaplar belirleyici olmaktadır.

1.2.1.10. Stratejik Planlama

Bugünden geleceğe nereye ulaşmak istediğimizi tasarlarken aldığımız karar/kararları işaret eden bir kavram olarak "plan" ve bu amaç/amaçlara ulaşabilmek için kaynakları doğru şekilde kullanarak sonuca ulaşmamızı sağlayan faaliyet olarak "planlama" (Demir ve Yılmaz, 2010: 71) yönetim sürecinin ayrılmaz unsurları arasında yer almaktadır.

Yönetim ve özellikle kamu yönetimi içerisinde planlamaya verilen önem, öngörülebilir olduğu düşünülen bir çevrede faaliyet gösteren örgütler için verimliliği sağlama amacı ile birleşerek 1950'li yıllara dek kısa vadeli plan anlayışı çerçevesinde yeterli görülmüştür (Genç, 2009: 202-203). İşletme bilimi açısından teorik temeli 1960'larda Igor Ansoff tarafından "*The Corporate Strategy*" adlı

çalışma ile atılan stratejik planlama ise planlama faaliyetine yönelik olarak analitik bir bakış açısını (Aydın, 2012: 42) yansıtmaktadır.

Yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren, öncelikle uzun vadeli planlara geçiş ve sonrasında da özellikle özel sektör işletmelerinde olmak üzere stratejik planlama anlayışına geçiş değişen ekonomik, sosyal, siyasal ve teknolojik vb. koşullar ve artan rekabet ortamı karşısında örgütlerin değişime ayak uydurabilmeleri ihtiyacının bir sonucu olarak doğmuştur. Stratejik planlama, 1980'li yıllar ile birlikte, kamu yönetimi alanında yaşanan dönüşümler ve özellikle Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının ön plana çıkışıyla birlikte kamu yönetimi alanında da sıklıkla vurgulanmaktadır (Genç, 2009: 202-203).

Kökenini askeri terminolojide "*düşmanın neyi yapıp neyi yapamayacağını belirleyerek plan yapma ve kendi güçlerini de buna göre harekete geçirme*" eyleminden alan strateji, zaman içerisinde yönetim alanında da amaca ulaşmada izlenecek yolu ifade etmek için kullanılır olmuştur (Söyler, 2007: 104). Strateji akıl içerirken, plan ise stratejinin uygulanmasını ifade etmektedir. Bu anlamıyla stratejik planlama, örgütlerin çevreyle olan ilişkisiyle de ilgilidir (Aydın, 2012: 30). Özellikle işletme yönetimi alanında rekabet halinde bulunulan rakiplere karşı geliştirilen stratejiler, "stratejik yönetim" ve "stratejik planlama" adı altındaki disiplinlerin doğuşuna kaynaklık etmiştir (Söyler, 2007: 104).

Stratejik yönetim, stratejik planlamayı da kapsayan bir şekilde örgütün hem kendi iç ve dış yapısının (güçlü-zayıf yönler, fırsatlar/tehtidler) hem de dış çevrenin (hizmet alanlar, rakipler, tedarikçiler vb.) analiz edilmesi ile elde edilen çıkarımlara göre strateji üretilmesini sağlamaktadır (Söyler, 2007: 105).

Küreselleşme ve beraberinde gelen rekabet ortamı, değişime ayak uydurma noktasında en az özel sektörde faaliyet gösteren örgütler kadar kamu örgütlerini de değişime zorlamaktadır. Bu değişimler, kamu sektöründe, taleplerin günlük ihtiyaçlar yerine uzun vadeye yayılan bir bakış açısı ile karşılanması gereği ve vatandaşların

kalite talebinde artan beklentiler ile birleşerek stratejik planlamaya olan ihtiyaç gözler önüne serilmektedir.

Stratejik planlama ile ilgili çalışmalar, "*yarına sahip olmak için bugün ne yapılması gerektiğine karar ver"* rotası ile özel sektörde başarılı uygulama örnekleri vermiş ve örgütler için stratejik planlama;

- bir karar verme aracı,
- geleceği tanımlamak için değişime ayak uydurma fırsatı,
- ulusal kaynakların yönetim ve denetimini gerçekleştirebilme yolu,
- üretimde ve insan kaynağının geliştirilmesi konusunda teknolojik yetersizliği önlemeye yönelik bir planlama,
- kurum veya şirket açısından yakın gelecekte nerede olunmak istendiğine yönelik bir yol haritası

olarak tüm katılımcıların enerji ve yaratıcılığına fırsat tanıyan, yenilikçi ve iç-dış paydaşlar ile uyumu gözeten katılımcı bir yönetim planlaması modeli sunmakta (Aydın, 2012: 31-38) ve kamu yönetimini geleneksel anlayışının kuralcı, katı, hiyerarşik, gizlilik içeren ve merkezileşme temelli yapısından uzaklaştırmaktadır.

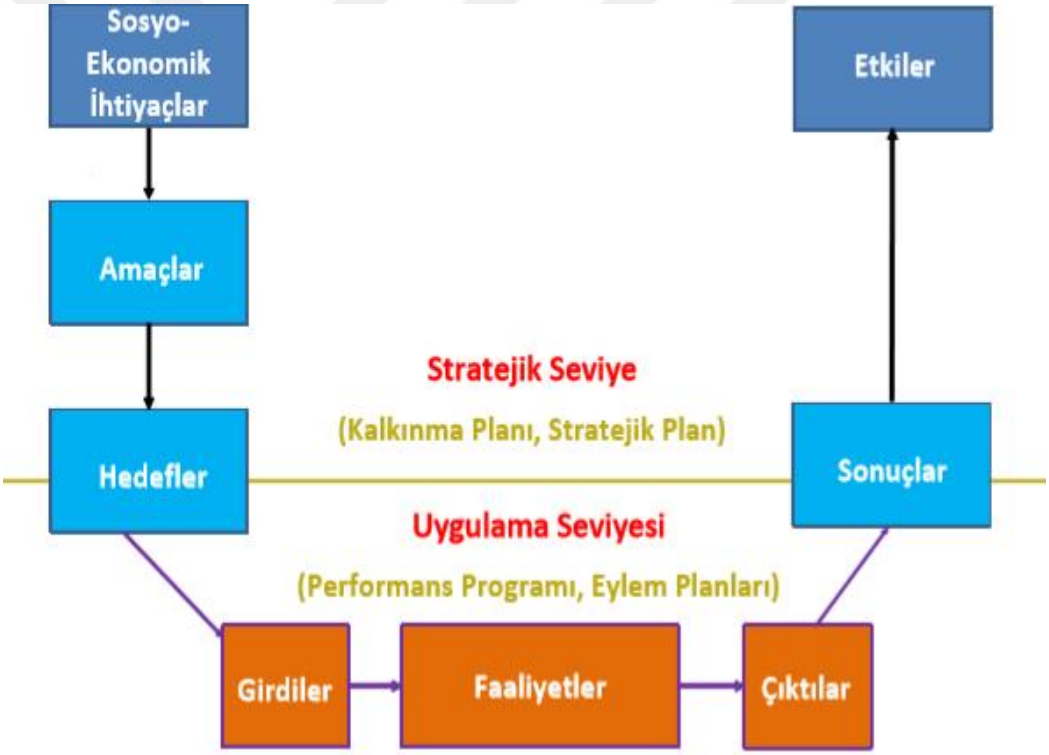
Ülkemizde stratejik planlamaya yönelik en önemli adım, "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" ile atılmış ve kanunda sayılan tüm kamu kurumları için stratejik plan hazırlama bir zorunluluk olarak tanımlanmıştır. Bu yeni düzenlemenin anahtar kavramları arasında yer alan stratejik planlama, bütçenin de stratejik plana uygun olması gerekliliğinden hareket edilerek, kamu idarelerine kaynak kullanımında mali saydamlık ve hesap verebilirlik sorumluluğunu yüklemektedir (Resmi Gazete, Kanun No: 5018).

Kalkınma Bakanlığı (2018), mevcut kaynaklar dikkate alındığında, artan kamusal ihtiyaç ve talepler karşısında kamu örgütlerince yürütülen faaliyetlerin planlı bir şekilde yerine getirilmesi gerekliliğini ifade etmekte ve stratejik planlamayı hizmet sunumu, kamu mali yönetimi, politika geliştirme ve tüm bu uygulamaları

izleme-değerlendirmenin temel aracı olarak (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2018) benimsemektedir.

Kamu yönetiminde stratejik planlama, en az kamu kaynağı ile en üst seviyede vatandaş memnuniyeti ve kamu yararı hedefinden yola çıkılarak "*kamu kaynaklarının verimli, etkili ve ekonomik bir şekilde kullanılmasının gerekliliği ile kamu kurumlarının daha hesap verebilir ve mali açıdan şeffaf olması*" (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2018) ile bütünleştirilmektedir.

Şekil 1-Planlama ve Kamu Yararı İlişkisi



Kaynak:https://yokak.gov.tr/Common/Docs/sp/Kamu_idareleri%20_icin_Stratejik%20Planlama%20Kilavuzu_2018.pdf, (Erişim Tarihi: 11.05.2020).

Kalkınma Bakanlığı, sosyo-ekonomik ihtiyaçlardan yola çıkarak amaçlardan sonuçlara giden süreci etkileri de kapsam içine alarak Şekil 1'de yer alan döngü içerisinde iki farklı seviye dahilinde açıklamaktadır. Stratejik seviye, "başarılmak istenilen nedir" ve "hangi sosyo-ekonomik ihtiyaçlar karşılanacaktır" soruları

üzerinden kalkınma planı ve kamu idarelerinin stratejik planı üzerinden ele alınmaktadır. Faaliyetler ise, uygulama seviyesinde "nasıl ve hangi kaynaklar ile karşılanacak" sorusu dahilinde performans programı ve eylem planlarıyla ilişkilendirilmektedir.

Stratejik planlama, kamusal ihtiyaçların karşılanması noktasında örgütler için kaynak kullanımında verimlilik ve değişime karşı ayak uydurabilmek için fırsat sunduğu esnek yapılanma ile fayda sağlar niteliktedir, ancak burada dikkat edilmesi gereken husus, köken itibariyle özel sektör içerisinde doğmuş ve başarılı bir uygulama alanı bulmuş olan stratejik planlamanın kamu sektörü söz konusu olduğunda kamunun yapı, işleyiş, temel amaç ve hedeflerine uyumunun sağlanabilmesidir.

1.2.1.11. Performans

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının etkisi altında olan bürokratik yapılar, çıktılar yerine girdilere odaklanmakta; neyin üretildiği, ne kadar üretildiği, sonucun ne olduğu ve süreç sonunda kimin ödüllendirileceği ya da geliştirilmesi gereken noktaların neler olduğu konusu ile ilgilenmemektedir. Bu anlayış, örgütlerin girdiler ile finanse edildiği düşüncesinden yola çıkmakta ve daha iyi bir performans güdüsü ile hareket etmeleri için bir sebep görmemektedir. Bürokratik yapıda nihai performans ve motivasyonun yönetilen kurumun büyüklüğü, bütçesi, personel sayısı ve yetki düzeyinden kaynaklandığı ve kamunun siyasi etki altında kalan yapısı içerisinde nihai başarının yeniden seçim olarak algılandığı bir ortamda performans, kamu idarelerinin başarısını ölçmede kullanılabilecek bir objektif standart olarak algılanmamaktadır (Ömürgönülşen, 2002: 104).

Çağdaş kamu yönetimi anlayışında ise esnek, katılımcı, kaynak kullanımında ekonomiklik ve tutumluluğu gözeten yolsuzluk karşıtı yapı, verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik, fayda ve kalite odaklı bir somut çıktı anlayışı ile

birleşerek performans yönetimini hem literartürde hem de uygulamada önemli bir ilgi odağı durumuna getirmektedir.

Performans, kelime olarak, "*başarım*" (TDK, t.y.) anlamına gelmekte ve yönetim biliminde "*bir işi yapan birey, grup ya da kuruluşun o iş ile amaçladığı hedefe yönelik olarak neyi sağlayabildiğini nicel (sayısal) ya da nitel (kalite) yönden değerlendiren*" (Başat, 2010: 20-21) bir kavram olarak tanımlanmaktadır.

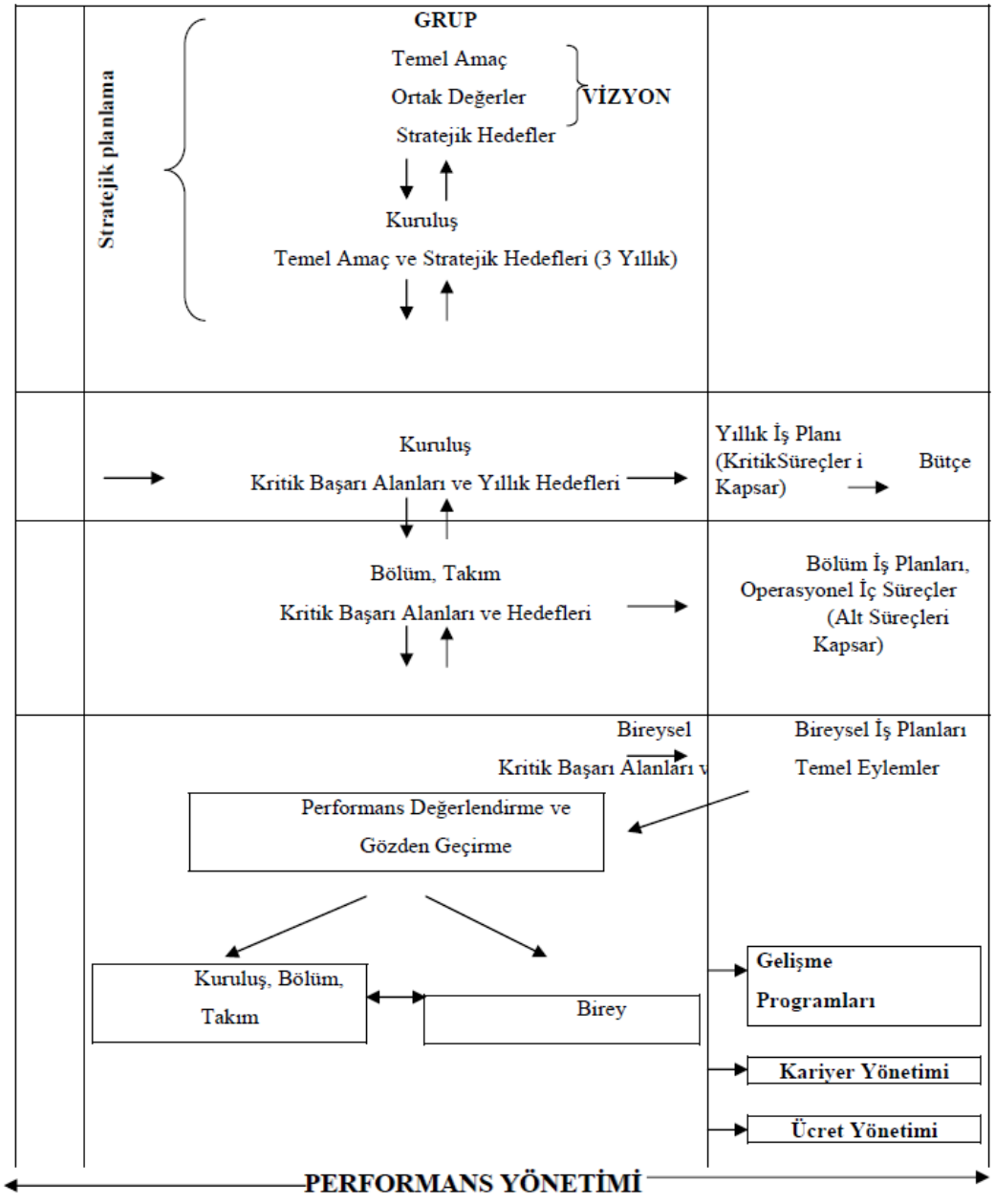
Belirli bir zaman dilimi içerisinde üretilen mal veya hizmet miktarını değerlendirmek olarak da tanımlanan performans, çıktı, etkinlik ve etkililik kavramlarının yanı sıra bireysel yetenek ve motivasyon etkileşiminin sonucunu ifade etmek için de kullanılmaktadır (Helvacı, 2002: 156). Bu kapsamda performans, hem örgütsel hem de bireysel verimliliğin arttırılması ile birlikte yeteneklerle birleşen bilgi ve becerilerin oluşturulmasını içeren bir süreci de tanımlamaktadır.

Gerek kamu gerekse de özel sektörde, performansın hedefler doğrultusunda yönetilmesi için bütüncül bir yaklaşımın gerekli olduğunun farkına varılması ile birlikte performansı yönetmek için gereken uygun teknik ve prosedürlerin yanı sıra organizasyonun kültürü ile de bağdaşan bir sistemin (Ömürgönülşen, 2002: 105) oluşturulması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Bir insan kaynakları yönetim modeli olarak performans yönetimi, örgütlerde komuta-kontrol anlayışından katılımcı bir modele geçişi yansıtması açısından da önemlidir. Bu değişim, bireysel ve organizasyonel performansın organizasyonun stratejik amaçları ile bütünleşmesine yardımcı olmaktadır.

Bütünsel bir performans yönetimi ile hedeflenen diğer insan kaynakları süreçleri ile bütünleştirilen bir performans yönetimi sisteminin organizasyona sağlayacağı ilave katkıdır. Stratejik yönetimin kullanılmasındaki amaç ise örgütsel performansın uzun vade içerisinde istenilen ölçüde geliştirilebilmesidir (Altıntaş, 2004).

Şekil 2-Bütünsel Bir Performans Yönetimi: Stratejik Planlama ve İş Planları



Kaynak: http://arsiv.ntv.com.tr/news/296410.asp, (Erişim Tarihi: 13.05.2020).

Performans yönetimi, insan kaynağını değerlendirmek için oluşturulan basit bir personel değerlendirme yöntemi değildir. Stratejik bir yaklaşım ile performans yönetimi birey, grup, takım ve kuruluşun hedefler ile bütünleşmesini sağlayan ve

geleceğe dönük plan-programları içeren bir süreçtir. Altıntaş'a (2004) göre, sistemsel bir bütünlük arz eden bu stratejik süreç, örgütlerin sürdürülebilir bir verimlilik elde edebilmelerinde kilit rol oynamaktadır. Dinamik bir örgütsel yapı içerisinde yaratıcılık ve yeniliklerin önü açılmakta, bilgi-iletişim ve insan kaynağının yönetiminde verimlilik odaklı çalışma ortamları doğmaktadır.

Örgüt düzeyinde stratejik hedefleri içeren bir kurumsal stratejik planlama aracılığıyla yıllık iş planları kullanılarak bölüm-birey düzeyine indirgenen bir bütünsellik oluşmaktadır.

Benimsenecek bir stratejik yönetim perspektifi çok daha zengin performans kümelerine erişilebilmesine olanak sağlayabilmektedir. Artan hizmet kalitesi ve dolayısıyla tüketici memnuniyeti, performansı basit bir finansal önlem alma amacının ötesine taşımaktadır. Stratejik yönetim yaklaşımı içinde performans ölçümü tarafından üretilen bilgiler klasik bir bilimsel yönetim tekniği olan "örgütsel kontrol" aracı yerine "örgütsel öğrenme" aracını doğurmakta ve gerçekleşen performansın önceden hedeflenen performansın altına düşmesi halinde yönetim "neden-nerede bir eksiklik var?" sorusuna (Ömürgönülşen, 2002: 122) daha geniş bir çerçeveden bakabilmektedir.

Kurumsal hedeflere ulaşma yolunda performans yönetimini kullanmanın temel amacı, özel yönetimin yanı sıra kamu yönetimi için de en olumlu sonuçlara erişebilmektir. Performans yönetimi sürecinin uygulanması aşamasında faydaları aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır (Bilgin, 2004: 248):

- Kamu yöneticilerinin karar alma sürecinde vatandaş taleplerini dikkate almaları ve sunulan hizmetler ile vatandaş beklentilerinin karşılanması,

- Kamu mal ve hizmetlerinin etkin kullanımı,

- Yöneticilerin performans kriterleri ve hukuksal çerçeve içerisinde kalarak yetkilerini kötüye kullanmalarının önüne geçilmesi,
- Performans değerleme ölçütlerinin kullanılması ile bürokrasinin yarattığı olumsuzlukların yerinde ve zamanında hizmet sağlanarak aşılması,
- Kurumsal hedefler ile çalışanların beklentileri arasında bağ kurularak çalışan motivasyonunun sürece katkısının sağlanması,
- Geri bildirimler üzerinden değerlendirme olanağı,
- Kariyer sisteminde objektif kriterlerin esas alınması.

Sıralanan bu faydalar ile birlikte konuyu daha geniş bir perspektifte kamu yönetimi ve özel yönetim için performans yönetiminin uygulanabilirliği üzerinden ele almak faydalı gözükmektedir. Üzerinde durulması gereken ilk nokta, özellikle performansın ölçülmesi aşamasında özel sektörün kâr kavramını temel hedef olarak belirlemesi ve performans yönetimi sistemini de bu doğrultuda belirlenen kriterlere bağlamış olmasının aksine kamu yönetiminin doğası gereği kâr kavramı üzerine inşa edilemeyen bir kamu yararı amacına hizmet etmesi gerekliliğidir.

İkinci olarak, kamuda hizmetlerin girdi-çıktı ilişkisinin dört boyutta ölçülmesi gerekliliği üzerinde durulmalıdır. “Girdiler” (örneğin, bir hastanede çalışan personel sayısı), “ara çıktılar” (örneğin, yaratılan hastane yatak sayısı), “çıktılar” (örneğin, bir hastanın iyileşmesi için sağlanan tıbbi bakım) ve “sonuçlar” (hizmetin, alıcı üzerindeki nihai etkisi) (örneğin, ülkenin genel sağlığında iyileşme) (Ömürgünülşen, 2002: 118-119).

Üçüncü önemli nokta, kamu yöneticilerinin verimlilik ve tutumluluk kavramlarını kullanırken bu iki kavramın etkinlik göstergeleriyle birlikte tanımlanması gerekliliğini (Ömürgünülşen, 2002: 118) gözden kaçırmaması gereğidir.

Dördüncü husus, kamu yönetiminde kronikleşen merkeziyetçilik, yetki-sorumluluk belirsizliği, siyasal etki, kayırmacılık, vatandaş memnuniyetsizliği, iş standartlarında belirsizlik ve liyakat sorunlarının performans değerlendirme sistemini uygulama ve doğru sonuçlara ulaşma noktasında zorlaması (Ömürgönülşen, 2002: 115) olarak göze çarpmaktadır.

Beşinci önemli nokta, kamu yönetiminin içinde bulunduğu siyasi etki sebebiyle yeniden seçim kazanma arzusunun karar alma süreçlerinde verimlilik ve ekonomiklik gibi unsurları geri planda bırakması, kriterlerin belirlenmesi ve kimin amacına hizmet ettiği noktasında kaygıların (Ömürgönülşen, 2002: 115) ortaya çıkmasıdır.

Son olarak da kamu kurum ve yöneticilerinin çoğunlukla tekel niteliğinde olan, rekabetten uzak faaliyetleri yürütmesinden dolayı performans kriterlerinin yeterince önemsenmemesi ve işlerliğinin sağlanamamasıdır (Eldemir, 2019: 101).

Bu doğrultuda yukarıda sıralanmakta olan gerekçelerde de açıklandığı gibi kamuda performans kavramı ve ölçümü konusunda çeşitli zorluklar olduğu ortadadır, ancak özellikle Yeni Kamu işletmeciliği yaklaşımı ile kamu sektörünün de bir parçası haline gelen performans yönetimi ve ölçme-değerlendirme süreçleri "*ölçmezseniz geliştiremezsiniz*" gerekçesine dayandırılarak özel sektörün yanı sıra kamu sektörü için de performansı arttırma mücadelesinin parçası olarak gösterilmektedir (Ömürgönülşen, 2002: 110).

Ülkemizde de geleneksel kamu yönetimi anlayışının dışına çıkarak çağdaş kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda verimlilik kavramını ön plana çıkaran şeffaf, hesap verebilir, mali olarak saydam, vatandaş memnuniyetini temel alan bir kamu yönetimi sisteminin oluşturulması amacıyla 2003 yılında çıkarılan ve 2006 yılı itibariyle kanunda belirtilen tüm kamu kurumlarında uygulanmaya başlanmış olan "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" stratejik planlama,

performans esaslı bütçeleme ve programlar ile performansın ölçülebilmesine olanak sağlayan bir kamu yönetimini hedeflemektedir.

"5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" ile kamu kaynaklarının kullanımında (Resmi Gazete, 2003);

- etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun kullanım,
- mali saydamlık çerçevesinde kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanımında denetim,
- stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme,
- raporlama ve denetim kavramları

ile performans kamu yönetiminde ekonomik ve sosyal verimlilik ilkeleri çerçevesinde tanımlanmaktadır.

Bu ilkeler arasında bütçeleme meselesini performans ekseninde ele almakta olan "performans esaslı bütçeleme" anlayışı, harcama birimlerinin bütçe kaynaklarındaki her bir artışın çıktılardaki her bir değişim ile bağının kurulduğu bütçeleme sistemi olarak tanımlanmaktadır. Kamu örgütleri açısından kamu yönetiminin doğasında var olan denetim güdüsü, harcama birimlerinin girdilerini birer harcama kalemi olarak önceden tahmin ederek tanımlamalarına dayanmaktadır. Harcama kalemi olarak tanımlanan bu girdiler detaylı bir şekilde gözden geçirilerek denetlenmekte ve bütçenin uygulanması izlenmektedir. Performans kültüründe ise sonuç odaklı süreç ve uygulamalar, çıktı düzeyinde sunulan hizmetler ile birlikte bu hizmetlerin iç ve dış çevreye etkileri bakımından izlenmektedir. Hedeflenen çıktının elde edilmesi konusunda yöneticilere belli bir özgürlük tanımakta olan performans anlayışı, birçok girdi denetimini ortadan kaldırmakta ve yöneticiler çıktı kalitesi, ürettikleri ya da sağladıkları hizmetin kalitesi ve sonuçları ile değerlendirilmektedir (Ulutürk, 2015: 404).

2. BÖLÜM
KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ İÇERİSİNDE VERİMLİLİK

Tez çalışmasının bu bölümünde, verimlilik konusunun kamu yönetimi disiplininin tarihsel gelişimi içerisinde nerede konumlandığı sorusu, verimliliğin disiplin genelinde yaşadığı dönüşümler ışığında hangi yaklaşımlarca nasıl ele alınarak tartışılageldiği noktası üzerinden incelenmektedir.

Verimlilik, yönetim tarihi açısından klasik olarak anılan dönemde, 1880-1930 yılları arası dönem, Woodrow Wilson, Frank Goodnow, Frederick Winslow Taylor, Max Weber ve Luther Gulick gibi verimlilik odaklı görüşler ve teknikler sunan isimler üzerinden ele alınmaktadır.

1930'lardan sonrasına denk gelen klasik sonrası dönemde, yönetimin inceleme alanı, klasik yönetim anlayışına bir tepki olarak değişime uğramıştır. Bu dönemde verimlilik, insan unsuru ve insan ilişkilerinin örgüt amaçları ile bütünleştirilmesi olarak değerlendirilmektedir.

1960'lı yıllardan sonra verimlilik, Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı çerçevesinde toplumsal adaletin sağlanabilmesi ile birlikte ele alınmaktayken, 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizlerin bir sonucu olarak verimliliğin nasıl sağlanabileceği kaygısı Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı çerçevesinde piyasa mantığı ile işleyen bir kamu yönetiminin gerekliliği üzerinden tartışılmaktadır.

1980'lerin sonundan başlayarak, yönetsel kararların alındığı masaya kamunun yanı sıra özel sektör ve sivil toplumu da oturtarak tüm tarafların katılımına olanak tanıyan Yönetişim yaklaşımı, iş birliği ve katılımın önemini vurgulamaktadır.

1990'lı yıllardan itibaren eleştirel kuramlar yükselmekle birlikte özellikle Denhardt'lar tarafından ileri sürülen Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı yüzü vatandaşa dönük ve kamu yararı esasına dayanan bir kamu hizmeti sunumunu savunmaktadır. 2000'li yıllardan itibaren ise verimliliğin, dijital dönüşümlerin kamuya entegre edilmesi ile arttırılabileceği düşüncesi tartışılagelmektedir.

2.1. Klasik Yönetim Düşüncesi İçerisinde Verimlilik

Amerikan kamu yönetiminin doğuşu ve gelişimi sürecinde önemli bir yere sahip olan verimliliğin hem düşünsel hem de uygulama boyutunda yaşadığı dönüşümler, klasik olarak adlandırılan yönetim döneminde, Woodrow Wilson'un "İdarenin İncelenmesi" isimli makalesinden başlayarak kamuyu hem örgütsel düzlemde hem de devlet düzleminde incelemeyi gerektirmektedir.

Kamu yönetimi disiplininin kuruluşundan başlayarak bürokratik örgütlenmenin örgüt yönetiminde rasyonelliği karakterize ettiği savunulmaktadır. Piyasa tipi örgütlenme ve yönetim teknikleri de disiplin içerisinde kamu yönetimi ile sık sık birlikte anılır durumdadır.

2.1.1. Woodrow Wilson ve Amerikan Kamu Yönetimi Disiplininde İşletme Temelli Bir Kamu Yönetiminin Kurucu Unsuru Olarak Verimlilik

"*İdari çalışmanın amacı, ilk olarak, hükümetin neleri düzgün ve başarılı bir şekilde yapabileceğini, ikinci olarak ise bu işleri nasıl en az maliyet ve yüksek verimlilik ile yapabileceğini keşfetmektir.*"

(Wilson, 1887)

Bir olgu olarak kamu yönetiminin kökenini çok eski tarihlere kadar götürmek mümkündür. Devletin işlerliği noktasında iyi bir devlet yönetiminin gereklilikleri ve bunun için yöneticilerin ne tür özelliklere sahip olması gerektiği üzerine sunulan görüşlerin tarihi toplumun ortaya çıkışı ve o toplumdaki insanların nasıl idare edilecekleri sorusu ile eş zamanlı olarak ortaya çıkmış gözükmektedir (Kalfa, 2011: 405).

Kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olarak ne zaman ve nerede ortaya çıktığı konusunda ise kaynak olarak gösterilen çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmalar içerisinde Prusya ve Fransız geleneği, inceleme alanını yönetim bilimi (*science of administration*) olarak belirleyerek, hakimiyetini 17. yüzyıldan 19. yüzyıla kadar sürdürmüştür. Prusya'da temeli atılan Kameral bilimler kürsüleri, yönetime iyi yetişmiş insan gücü kazandırılması üzerinde çalışmış ve bu alanda görevlendirdiği akademisyenler ile akademik çalışmalara da kaynaklık etmiştir. Kameralizm, kaynağını merkantilizm ve güçlü devlet idealinden aldığı için yönetim alanında yürütülen çalışmaların yanı sıra ve belki de daha önce ekonomik, hukuki, sosyal vb. amaçları da gözetmektedir. Fransız yönetim geleneği de Kameralist mirasın üzerinde Bonnin ve Vivien gibi isimler üzeriden yükselmekte ve yönetimi, "özellikleri ve ilkeleri olan bilimsel bir alan" olarak ele almaktadır.

Fransa ve Prusya geleneğinden sonra, 19. yüzyılın son dönemlerinde ortaya çıkan Amerikan kamu yönetimi disiplini ise Woodrow Wilson'un 1887 yılında *Political Science Quarterly* dergisinde yayınlanan "*The Study of Administration"* adlı makalesinin yayınlanması ile pek çok kaynakta kamu yönetimi disiplininin resmi doğum yeri ve tarihi olarak gösterilmekte ve bu makale pek çok yönetim bilimci tarafından kamu yönetiminin bağımsız bir bilim dalı olarak ortaya çıkışının belgesi sayılmaktadır.

Wilson'un makalesinin bir dönüm noktası olarak ön plana çıkmasının nedeni, kamu yönetimini siyaset ve hukuk alanlarından ayrı bir alan olarak inşa etmeye çalışmasıdır. Bu tarihten sonra Amerikan kamu yönetimi disiplininin

inceleme alanı, siyaset-idare ayrımından yola çıkılarak kamu yönetimi (*public admiministration*) olarak belirlenmiştir.

Amerikan kamu yönetimi disiplini içerisinde Wilson'un siyaset-idare ayrımını oldukça belirgin ve kabul edilmesi gereken bir ayrım olarak gören bir diğer görüş de Frank J. Goodnow'a aittir. Goodnow, "*Politics and Administration*" isimli çalışmasında devlet iradesinin kullanılmasında rol oynayan "adli", "idari" ve "yürütme" olmak üzere üç tip yetkiden söz etmektedir. Siyaset, bu ayrımda devlet iradesinin temsili ile anlam bulurken, devlet iradesi idare olmadan yani icra bulmadıkça bir anlam ifade etmemektedir ve işte bu yüzden ikisi arasındaki ayrım inkar edilemeyecek kadar belirgindir (Goodnow, 1900: 19-20).

Görüldüğü gibi, Amerikan kamu yönetimi disiplininin kendisi tanımlamasında "siyaset-idare ayrılığı" başat bir rol üstlenmektedir. Bu ayrımın yanında disiplinin ikinci kurucu öğesinin "verimlilik" olarak ön plana çıkışı Wilson'un, makalesinde, siyaset-yönetim ayrılığının yanında en güçlü vurguyu verimlilik konusuna yapmasından kaynaklanmaktadır.

Wilson'un makalesini ve verimliliği nasıl ele aldığını incelemeye başlamadan önce hem Wilson'un yaşamının hem de makaleyi kaleme aldığı dönemin özelliklerini kavrayabilmemiz için Amerika'nın içinden geçtiği sürecin ele alınması önemlidir.

Thomas Woodrow Wilson, 1856 yılında Virginia eyaleti Staunton'da doğmuştur. Rahip olan babasının mesleğinden dolayı ailesinden katı bir eğitim alan Wilson, 1974'de Princeton Üniversitesine girmiş ve Princeton Üniversitesini bitirdikten sonra da hukuk eğitimi alarak konuşma ve tartışmalardaki başarısı ile ön plana çıkmıştır. Wilson, bir süre avukatlık yaptıktan sonra eğitimine devam etmiş ve 1896'da doktora derecesi almıştır. ABD'nin 28. başkanı seçilen Wilson, başkanlığı öncesinde Princeton Üniversitesinde rektörlük deneyimi de yaşamıştır. Siyasi yaşamında 1910'da Demokrat Parti'den New Jersey valiliğine adaylığını koymuş

olan Wilson, valiliği dönemindeki başarısının yanı sıra ileri görüşlülüğü, yapıcı önerileri ve reform planları sayesinde başarıları ile anılan bir siyasetçi durumuna gelmiştir (Kaldırım, 2010: 3).

Amerika ise 1860'lardan itibaren ve özellikle Amerikan iç savaşının ardından her açıdan yükselişe geçtiği, 1870'lerden başlayıp 1890'ların sonlarına kadar devam eden dönemde, özel sektörü destekleyici birtakım girişimlerde bulunarak yatırımların hızlandığı bir zenginleşme dönemi (Kerman, 2016: 233) içerisinde bulunmaktadır. Yağma sistemiyle mücadele sürecinde, personel sorunlarının giderilmesi amacıyla reform hareketlerinin de etkisiyle bu ivme hız kazanmış ve personel sisteminde yönetsel teknikler konusunda donanım sahibi personeller yetiştirilmiştir (Zengin, 2011: 115).

Günümüzden 100-150 yıl öncesinin Amerika Birleşik Devletleri'ne bakıldığında bir yandan zenginlik ve refah artışı yaşarken diğer yandan ise hem iş yaşamında hem de devlet yaşamında karşılaştığı sorunlarla boğuşan bir ülke profili görülmektedir. Yolsuzluk, rüşvet, savurganlık, adaletsizlik ve verimsizliklerin su yüzüne çıktığı bir ortamda bir yanda sağlık açısından oldukça bakımsız, kötü ve tehlikeli iş ortamlarında haftada 60 saatlere varan ve düşük ücretlerle çalışan işçiler bulunurken, diğer tarafta demir-çelik, imalat ve elektronik gibi sektörlerde yaşanan ilerleme ile ABD, dünya ekonomisinde lider konuma yükselmiştir. 1900'lü yıllardan başlayarak 1920'lere kadar süren dönemde, rüşvet ve yolsuzluk gibi illegal durumlarla anılan devlet kurumlarını bu durumdan kurtarmak ABD'de en önemli amaçlardan biri haline gelmiştir. Şehirler özelinde ve yerel yönetim düzeyinde kurulmaya çalışılan yağma karşıtı yapı Amerikan kamu yönetiminde reformların odağı olmuştur (Kerman, 2016: 233).

Yaşanan bu süreci. ülkenin yönetim hakkında daha fazla bilgiye gereksinimi olduğunun kanıtı olarak gören Wilson, yönetim biliminin ABD'de üniversite programlarına girmiş olmasını idarenin uygulamalı bir bilim olarak incelenmesi ihtiyacına dayandırmaktadır. Wilson'a göre, idari incelemenin amacı, o günlerde

yürütülmekte olan personel reformunun sadece kamu personelini düzeltmekle yetinmeyip, aynı zamanda, devlet dairelerindeki örgüt ve metotların da gözden geçirilmesi (Wilson, 1887: 197) olduğunu vurgulamaktadır.

Wilson, uygulama sürecinin önemine yaptığı vurguyu anayasa üzerinden pekiştirmekte ve artık anayasa yapım tartışmalarının geride kaldığını ve gün itibariyle anayasanın uygulanması aşamasında idarenin eylem ve işlemlerinin ön plana çıktığını belirtmektedir (Wilson, 1887: 198). Wilson'a göre, "*Bir anayasayı uygulamak onu meydana getirmekten daha zordur*" (Wilson, 1887: 200).

İdari incelemenin ilk amacı olarak idarenin neleri düzgünce ve başarıyla yapabileceğini, ikinci olarak ise bu düzgün işleri mümkün olan en düşük maliyet ve mümkün olan en etkin şekilde nasıl yapacağının belirlenmesi gerektiğini ifade eden (Wilson, 1887: 197) Wilson, aslında kendi verimlilik tanımını da yapmış gözükmektedir. Wilson, verimliliği de uygulama safhasına dahil ederek bu safhanın dikkatli incelemelerle daha önceki çalışmalara göz atarak yönlendirilmesinin önemini ifade etmektedir.

Wilson'un uygulama safhası ve bu safhada verimliliğe verdiği önemin yanı sıra üzerinde önemle durduğu bir diğer nokta da idare alanının, karmaşık metotlar ve israftan kurtarılması gereken ayrı bir iş alanı (*business*) olduğudur. Bu alan, piyasa mekanizmasının işlerliğini sağlayan işletmevari ilkelerin örgüt yapı-işleyişine uyarlanması ve devlet memurluğunun partizan amaçların dışında tutulması ile özel sektördeki iş yaşamına yaklaşmakta (Wilson, 1887: 218) ve ABD'de yüzü piyasaya dönük bir kamu yönetiminin temelleri atılmış olmaktadır.

Wilson, kamu kurumlarının işletme temelli ilkeler ile verimli şekilde işleyeceğini ve siyasetin yarattığı belirsizliklerin de bu yolla bertaraf edileceğini ileri sürerek özel sektördeki yapı ve sistemlere benzeyen bir kamu örgütlenmesinin oluşturulması fikri (Zengin, 2011: 127) ile yirminci yüzyılda ortaya çıkacak olan işletme temelli kuramların da temelini atmış gözükmektedir.

2.1.2. Frederick W. Taylor ve Bilimsel Yönetimin Temeli Olarak Verimlilik

İçinde yaşadığı dönemin şartlarına göre, gündeme getirdiği fikirler ve gerçekleştirdiği ileri düzeydeki çalışmalar ile pek çok kesim tarafından yönetim biliminin kurucusu ve klasik yönetim teorisinin mimarı olarak görülen ve çalışmalarından hareketle maruz kaldığı eleştiriler dolayısıyla da yönetim tarihinin bir diğer önemli teorisi olan neo-klasik yönetim teorisine esin kaynağı olan Taylor, yönetim tarihine yön veren en önemli isimlerden biri durumundadır.

Çocukluğundan itibaren, ilgilendiği spor dallarında bile kullandığı ekipmanların dizaynı hakkında kafa yoran Taylor; meraklı, çalışkan ve istikrarlı kişiliği ile kendini her daim geliştiren süreçlerin mimarı olarak, ileri sürdüğü görüşler ve önerdiği tekniklerin güncelliği konusunda günümüzde halen tartışılan bir isim konumundadır.

ABD'de, 1880'li yıllardan itibaren, kamu yönetimi akımına paralel olarak işletme yönetimi alanında başlayan çalışmalar, montaj şeritlerinin üretimde kullanılması ve seri üretime geçilmesi aşaması ile birlikte işletme yönetimini de incelenmesi gereken ayrı bir alan olarak ön plana taşımaktadır. İşletmeler üzerinde ilk incelemeleri başlatan "Bilimsel Yönetim Teorisi" de bu aşamada ortaya çıkmakta ve Taylor'ın önderliğinde yönetimin (*management*) içine düştüğü belirsizlikleri ortadan kaldırmaya dayanan temel ilkelere sahip bir bilim dalı olması önerilmektedir. Taylor, 1880'lerden itibaren geliştirmeye başladığı teorisinde, en basit hali ile günlük faaliyetlerdeki verimsizlikten yola çıkarak tüm ülkenin ne derece büyük kayba uğradığını basit örneklerle işlemekte ve bu verimsizliğin çözümüne olağanüstü bir insan (çalışan) arayarak değil sistematik bir yönetim kurularak ulaşılabileceğini anlatan teorisinin ilkelerini 1911 yılında yayınlanan "Bilimsel Yönetimin İlkeleri" (*The Principles of Scientific Management*) adlı çalışma ile açıklamaktadır (Özer, 2014: 49).

Kapitalist üretim örgütlenmesi sürecinde bizzat sanayi içerisinde çalışarak üretimin organizasyonu ve çalışanlarla ilişkisi üzerine yaptığı gözlemlere dayanan bulguları ile Taylor'ın, hem yirminci yüzyıla hem de günümüz modern üretim-çalışma hayatına ışık tutar şekilde verimsizliğin temel nedenleri üzerine çalışmalar gerçekleştirdiği görülmektedir.

Çalışma yaşamına, 1875 yılında, Philadelphia'da bulunan bir çelik fabrikasında makine ustalığı ve zımba model üretimi alanlarında stajyer olarak başlayan Taylor, 1878'de Midvale Steel Company isimli çelik şirketinde işçi olarak işe başlamış, kısa zamanda grup şefliğine ve ardından da birinci ustabaşılığa kadar yükselmiştir. Hırslı kişiliğini ortaya koyan Taylor, gece derslerine devam ederek Stevens Teknoloji Enstitüsü'nden 1883 yılında makine mühendisi olarak mezun olmuş ve ertesi yıl Midvale şirketinde başmühendisliğe getirilmiştir. Burada, kendi tasarımları ile bir makine atölyesi de kurmuştur (Asunakutlu ve Coşkun, 2005: 159). Geliştirdiği 40'tan fazla makinenin patentini alan Taylor'ın yaratıcı bir kişiliğe sahip olduğu ortadadır. Bu yönü ile bir mucit olarak kariyer yapması mümkünken ilgi alanını daha çok iş yapış süreçlerinin rasyonelleştirilmesi ve verimlilik üzerinde yoğunlaştırmaktadır (Özer, 2014: 55).

Amerikan ekonomisinde, Birinci Dünya Savaşı öncesindeki yıllarda gerçekleşen hızlı büyüme ve zenginliğe karşın kullanılan üretim tekniklerinin verimlilik açısından bilimsel olmadığını düşünen Taylor, üretim örgütlenmesi ve iş yapış şekillerini bilimsel olarak (gözleme ve ölçmeye dayalı bir bakış açısı ile) inceleyerek (Asunakutlu ve Coşkun, 2005: 161) niceliksel bir nesnelliğe ulaşan (Zengin, 2011: 129) düzenlemeler yolu ile hem verimliliğin artacağına hem de işletmelerin ve işçilerin bu yeni düzenden daha fazla pay elde edeceklerine yönelik olarak (Asunakutlu ve Coşkun, 2005: 161) yönetime dair her türlü alanda geçerli, evrensel olduğunu ileri sürdüğü ilkeler (Zengin, 2011: 129) sunmaktadır.

1885 yılında, Amerikan Makine Mühendisleri Derneği'ne üye olan Taylor'ın, dernekte tartışılan temel konu "ücret sistemleri" iken ısrarla "yönetim

teknikleri" üzerinde durması da dikkat çekmektedir. Amerika'nın dönem olarak hızlı ekonomik büyümesine rağmen kullanılan üretim tekniklerinde yaşanan verimsizlik, Taylor'ı haklı çıkarırcasına, Amerikan Makine Mühendisleri Derneğini de "yönetim" konusunu ayrı bir inceleme alanı olarak ele almaya yöneltmiştir. Makalelerinin çoğu da derneğe ait dergide yayınlanan Taylor'ın görüşleri geniş yankı uyandırmış (Özer, 2014: 55) ve 1911 yılında "Bilimsel Yönetim İlkeleri" (*The Principles of Scientific Management*) isimli çalışmasının yayınlanması ile bu etki adeta zirve yapmıştır.

Taylor, bilimsel yönetime ilişkin görüş ve önerilerini, 1912 yılında ABD Temsilciler Meclisi'nin bir komisyonu önünde sunduğunda bir işletmeyi değil de kâr amacı gütmeyen bir örgüt olan Mayo Kliniği'ni bilimsel yönetimin en mükemmel örneği olarak göstermesi ile bir kez daha şaşkınlık yaratmış ve Taylor'ın ilkeleri en yoğun ilgiyi yine bir işletmede değil kamu tarafından işletilen ve Birleşik Devletler ordusu'na ait olan Watertown Askeri Deposu'nda görmüştür. Savunduğu görüşler ve ileri sürdüğü gerekçelerin inandırıcı ve geçerli kabul edilmesi sonucu Taylor, ilkeleri ile bir çok politikacı tarafından endüstri için adeta bir klavuz olarak gösterilmektedir (Özer, 2014: 56-57).

Çalışmalarında, bilimsel bakış ile "örgütlenme", "iş yapış şekilleri" ve "emeğin üretkenliği" konularını verimlilik ile bağdaştıran Taylor, bilim tanımını da "*verimlilik artışı üzerine konumlanan bir refah arayışı*" olarak ifade etmektedir (Zengin, 2011: 129).

Taylor'a göre, yönetim, "*açıkça tanımlanmış kural ve ilkelere dayanan bir bilimdir"*. Yönetim, aynı zamanda, bir sanat olarak "*insanlara neyi nasıl yaptıracağını tam olarak bilmek ve onların en iyi ve en ucuz şekliyle ne yaptıklarını gözlemektir*" (Taylor, 1919: 7-8). Bu tanımlamalarından yola çıkılarak Taylor'ın teorisinin temeli, maksimum verimi elde etmek için üretimi gerçekleştirmenin en iyi yollarının neler olduğunu bulmayı amaçlamaktadır.

Bilimsel Yönetim İlkeleri isimli çalışmasının daha ik bölümünde yönetimin *(management*) asıl nesnesini maksimum refah (*prosperity*) (Taylor, 1919: 9) olarak belirleyen Taylor, sanayi dünyasında işçi ve işveren örgütlerinin büyük ölçüde birbirleriyle çatışma halinde yaşamakta olduğu gözleminden yola çıkarak, yönetimin iki temel hedefinin çalışanın maksimum refahı ve buna bağlı olarak işverenin de üretimini maksimum seviyede ve istediği gibi düşük iş gücü maliyetiyle gerçekleştirebilmesi şeklinde (Taylor, 1919: 10) tanımlayarak kendi verimlilik anlayışına da değinmiş bulunmaktadır. En basitinden en karmaşığına tüm üretim tesislerinde işveren ve işçinin birbirine bağlı olan maksimum refahı, ancak iş gücü, doğal kaynaklar, makine, bina, teçhizat vb. kaynakların en az maliyet ile oluşturulması sayesinde mümkün olmaktadır. Böylece, işçiler ve makineler rakip firmaların günlük üretiminden daha fazlasını gerçekleştirmedikçe işçilere rakiplerin verdiğinden daha fazla ücret vermek mümkün olamayacaktır (Taylor, 1919: 11-12).

Kendisine yöneltilen eleştirilerin odak noktası olarak üretim süreçleri ve insan unsuruna daha çok teknik açıdan bir mühendis gözü ile yaklaşan Taylor, işlerin en doğru şekilde nasıl yapılacağı ve insan unsurunun bu süreçte nerede konumlanacağı konusunda sistemin en iyi şekilde işlemesi için gerekli adımları aşağıdaki şekilde sıralamaktadır (Taylor, 1919: 117):

1. En ilkel işler için bile bir bilim bulunduğu için her iş için o işi en iyi şekilde yerine getirecek kişiler dikkatlice seçilmeli,

2. İşçilerin yapacakları temel hareketlerin gözlemlendiği çalışmalar yapılmalı,

3. Bu gözlemler sonucunda her hareket için gerekli zaman ve en hızlı hareket tarzı seçilmeli,

4. Hatalı, yavaş ve yararsız hareketler ayıklanmalı,

5. Gereksiz zaman ve hareketlerin elenmesinden sonra iş için en hızlı ve en verimli hareketlerden oluşan bir seri belirlenerek dikkatle seçilmiş olan işçiler bilim doğrultusunda eğitilmeli.

Bu çıkarımlarını örnekler ile destekleyen ve verimliliği bilimsel bir etkinlik olarak tanımlayan Taylor, bir örnek olarak Hollandalı işçi Scmidt'in çalışmaları üzerinden yaptığı hesaplamalar ile verimli çalışmanın yollarını incelemektedir. Hollandalı işçi Scmidt'in, pik demir taşıma konusunda bilim bilen biri olmadığı varsayımıyla 48 ton pik demir taşımaya kalktığında muhtemelen aynı ücreti alabilmek için günde kendini 11-12 saat yoracağını hesaplayarak kasları sürekli çalışan işçinin gücünü tekrar toplayabilmesi için düzenli periyotlar halinde dinlenmesinin gerekliliğinden bahsetmektedir. Bu sebeple, Scmidt, uygun zamanlarda dinlenerek kendini aşırı derecede yormadan tüm gün çalışabilme bilgisini kazanana dek kuralları bilen birinin onun başında durup işi yönetmesi gerektiğini söyleyerek planlama ve uygulama aşamalarını birbirinden ayırmaktadır. Bu ayrımda işlerin planlanması görevi yöneticilere aitken, uygulayıcı işçiler olmaktadır. Bu en basit işler için gereken nitelikler konusunda da çıkarımları bulunan Taylor, taşıma gibi bir işi meslek edinen birinin zeka yapısının bir öküze benzer şekilde düşük seviyede olması gerektiğini belirtmektedir. Zihinsel olarak zeki olan bir çalışanı ise ağır ve monoton işler için kesinlikle uygun görmemektedir (Taylor, 1919: 59-60).

Hareket ve metot etütleri yolu ile işletmelerde bir işin ne kadar zaman içinde sonuçlanacağını hesaplayan Taylor, işçi ücretlerini buradan yola çıkarak belirlemekte ve bu anlamda teşvik-motivasyon sistemine de kaynaklık etmektedir. Literatürde, çalışan motivasyonu ile ilgili ilk çalışmanın da Taylor'ın bilimsel yönetim teorisi kapsamında sunulduğu belirtilmektedir. Taylor, üretimi artırmak için insan kaynağının hayati önemini tespit etmekte, çalışanların gözlemlenerek daha iyi organize edildiği, eğitildiği ve güdülendiğinde daha verimli çalışabileceğini ileri sürmektedir. Bilimsel Yönetim İlkeleri'nde bireysel ve örgütsel motivasyonun nasıl arttırılabileceği konusuna da değinmiş olan Taylor, birtakım temel ilkeler ortaya koymaktadır (Şahin, 2004: 528):

- Gelişi güzel çalışma değil, bilimsel çalışma,
- Ahenk ve eşgüdüm,
- Bireysellik yerine yardımlaşma ve takım çalışması,
- Düşük verim değil maksimum verim,

- Maksimum verim için eğitim.

Taylor, hareket etüdünün öncüsü olarak Frank B. Gillbert'ın "Duvar Örme Sistemi" isimli çalışmasından ilham almış gözükmektedir. Bir tuğla örme işinde boş ve gereksiz hareketleri ortadan kaldırarak işin en hızlı ve en etkili şekilde yapılması için gereken iyileştirmelere ilişkin bulgular içeren Gillbert'in analizi 3 farklı sonuca işaret etmektedir. Birincisi, duvar işçilerinin gerekli olduğuna inandığı hareketlerin aslında tamamen gereksiz olduğu ikincisi, ayarlanabilir bir iskele ve tuğla paketi gibi birtakım basit araç ve gereçler geliştirerek ucuz bir işçi yardımıyla duvar işçilerinin katlanmak zorunda kaldığı yorucu ve zaman alıcı faaliyetlerin tamamen ortadan kalktığı ve üçüncü olarak da işçilerin her iki ellerini de bir arada kullanarak iş yapmaları gerektiği ortaya çıkmaktadır (Taylor, 1919: 79-85).

Verimliliğin önündeki önemli bir engel olarak "kaytarma" konusuna da değinen Taylor, insanların doğası gereği tembel olduğunu söylerken en tehlikeli durumu ise evrensel olan ve her işçinin kendi özel şartlarını belirleyerek ne kadar iş çıkaracağı konusunda işvereni bilgisiz bıraktığı "sistematik kaytarma" (Taylor, 1919: 19-21) olarak ifade etmektedir.

Eski iş yapış usullerini bir sistematik ile birleştiren Taylor'ın bilimsel işletmeciliği, adeta insansız bir teknoloji üreterek kat kat üretim ve kâr artışı ortaya çıkarmasına rağmen üretime oranla daha az artan ücretler (Zengin, 2011: 131) ve özellikle insan ilişkileri, dayanışma ve yönetimle ilişkiler gibi duygu ve iletişim alanlarına yer vermeyişi sebebiyle Elton Mayo ve arkadaşlarının Hawthorne Araştırmaları ile şekillenen neo-klasik yönetim düşüncesinin kuramsallaştırılmasının esin kaynağı olarak ifade edilmektedir.

Taylor'ın, geliştirildiği dönem ve sonrasında maruz kaldığı ciddi eleştirilere rağmen yüz yılı aşkın bir süre sonra bile halen tartışılan örgüt teorisi, modern yönetim dönemindeki geçerliliği açısından Richard M. Hodgetts'ın, "Yönetim: Teori,

Süreç ve Uygulama" isimli çalışmasında ele alınmakta ve tablo 2 dahilinde (Hodgetts, 1997: 23) değerlendirmektedir.

Tablo 2-Modern Yönetimde Taylor'ın Görüş, Öneri ve Tekniklerinin Durumu

Taylor'ın Felsefesi	Geçerliliği	Günümüzde Kabul Ediliyor Mu?	Günümüzde Karşılık Geldiği İşler
Bilimsel Karar Alma	Evet	Evet	Endüstri Mühendisliği, Yöneylem Araştırması
İşçi-İşveren İş Birliği	Evet	Kısmi Kabul	Çatışmayı Önlemek
Hareket-Zaman Etüdü	Evet	Evet	Standart Zaman ve Hareketler
Standartlaştırılmış Çalışma	Evet	Evet	İş Gücü Mühendisliği
Görev Dağılımı	Evet	Evet	Amaçlara Göre Yönetim
Teşvik-Prim Sistemi	Evet	Evet	Motivasyon
Bireyselleştirilmiş Çalışma	Kısmi Kabul	Kısmi Kabul	Grup Tehlikesi ile Karşılaşılması Halinde
Sürekli Eğitim	Evet	Evet	Hizmet İçi Eğitim
Bilimsel Seçim	Evet	Evet	Personel Yönetimi
Çalışma Süreleri	Evet	Evet	Mesai, İzin, Tatil

Kaynak: Hodgetts, M. R. (1997). *Yönetim: Teori, Süreç ve Uygulama*, (Çev: Canan Çetin ve Esin Can Mutlu), İstanbul: Der Yayınları, s. 23-24.

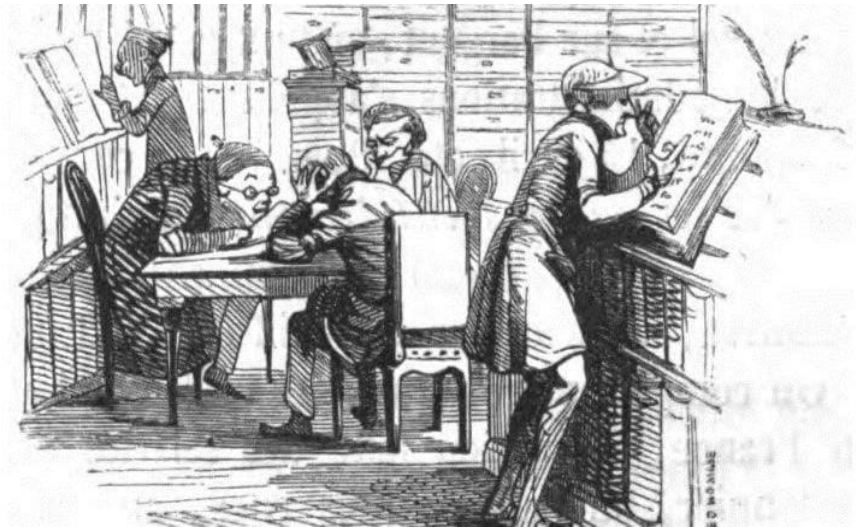
Tablodan yola çıkarak, Taylor'ın ileri sürdüğü görüşler ve uygulamaya yönelik tekniklerin farklı adlandırmalar altında evrilerek günümüzde büyük ölçüde güncellik kazandığı söylenebilmektedir.

2.1.3. Max Weber, Bürokratik Organizasyon Yapısı ve Verimlilik

Günlük yaşantımızda vatandaş veya müşteri olarak, sunduğu mal ve hizmetlerden yararlandığımız "bürokrasi", sosyo-ekonomik ihtiyaçlar-gelişmeler ve beraberinde siyasal etki (Yücel, 2018: 1) ile birlikte faaliyet alanını genişletmiş olan ve kamu idarelerinin temel paradigması olma niteliği göstererek (Riccucci, 2001: 172) günümüzde etkinliği tartışılan bir örgütsel yapı olarak verimlilik ile ilişkisi kapsamında incelenmeye değer durumdadır.

Ünlü Fransız yazar Balzac'ın "Çalışanın Fizyolojisi" isimli eserinde "c*üceler tarafından kullanılan devasa bir güç*" olarak tanımladığı ve 1800'lü yılların Paris'indeki tüm büroları "*sonsuz kağıt kalabalığı üreten yapı ve çalışan gurubu*" olarak hicvettiği (Sözcü, 2019) bürokrasinin kavram olarak ilk kez Fransa'da ortaya çıktığı ve Fransız fizyokrat Vincent De Gournay (1745) tarafından kullanıldığı bilinmektedir (Yücel, 2018: 3).

Resim 1-Balzac'ın Kaleminden Beyaz Yakalıların Mutsuzluğu



Kaynak: https://www.sozcu.com.tr/hayatim/kultur-sanat-haberleri/balzacin-kaleminden-beyaz-yakalilarin-mutsuzlugu/, (Erişim Tarihi: 18.05.2020).

Bürokrasi kelimesi, köken olarak, Latince "burra" ve Yunanca "kratos" sözcüklerinden türetilmiştir. "Burra", masaları örtmek için kullanılan koyu renkli kumaş ve "kratos" ise egemenlik anlamına gelmektedir. Zira, kavramın ortaya çıktığı ilk dönemde memurlar hizmet yürüttükleri masaların üzerini koyu renkli kumaşlar ile örtmektedir. Dolayısıyla, bürokrasi, masaların yani "büroların egemenliği" anlamında memurların toplum üzerinde giderek artan etki gücünü ifade etmektedir (Abadan, 1959: 8). 18. yüzyılda İngiltere'de işyeri anlamında kullanılan bürokrasi, bu işyerlerinde çalışanların siyasi hayatta baskın olması ile birlikte siyasal niteliği ile de anılmaktadır (Şat, 2009: 94).

Sözlük anlamı ile "*kırtasiyecilik; devlet kurumlarında kırtasiye işlerini öne sürerek işlemleri zorlaştırmak*" (TDK, t.y.) olarak tanımlanan bürokrasi, devletin vatandaş gözünde somutlaştığı nokta olarak göze çarpmaktadır (Çevikbaş, 2014: 78).

Hem yönetim hem de siyaset alanını ilgilendiren bürokrasi; "devlet idaresi", "rasyonel bir teşkilatlanma" ve "kırtasiyecilik" olmak üzere üç farklı anlam çerçevesinde ele alınmaktadır:

Devlet idaresi olarak bürokrasi: Bürokrasinin yönetsel anlamı, hiyerarşi içerisindeki memurlar ve kamusal yapılanmaları ifade etmektedir (Abadan, 1959: 9).

Rayonel bir teşkilatlanma olarak bürokrasi: Örgütsel faaliyetlerin yürütülmesini sağlayan emek gücü, fiziksel ekipmanlar ve hiyerarşik yapılanmadaki otorite olarak bürokrasi, tüm organizasyonların genel karakteristiğini oluşturmakla birlikte kamu örgütleri ve özel sektör örgütlerinin farklı özellikleri (Yücel, 2018: 5) ile birbirlerinden ayrıştığı noktaların bulunduğunu da unutmamak gerekmektedir.

Kırtasiyecilik (aşırı biçim düşkünlüğü) anlamında bürokrasi:

"Kırtasiyecilik, bürokrasiyi dışa karşı koruyan bir kalkan konumundadır."

(Kazancı, 2003)

Kırtasiyeciliğin, vatandaşların hakkını korumak ve yönetim mekanizması içerisinde yer alan yetkililerin prosedürlere etki sağlaması için yaratıldığını belirtilse de işleyişte bürokrasinin yakınılan tanımı da tam bu noktada hayat bulmaktadır. Vatandaşa değil de arkasına sığınan belirli kesimlere hizmet eden gizli bir amaç ve dışarıdan kolaylıkla kırılamayacak bir kabuk haline dönüşen bürokrasi, yönetim içinde sayısız prosedürün hakim oluşu, çok sayıda yasa, tüzük, yönetmelik vb. yazılı kuralın varlığı ve en önemlisi de zaman algısının bekletici bir hal alarak dış dünyadan farklılığı ile vücut bularak çevresinde anlaşılması ve kırılması zor bir kabuk oluşturmaktadır. (Kazancı, 2003: 2-3).

Kamu çalışanları için daha az ve yavaş çalışmanın yolu olarak görülen kırtasiyecilik, siyasilerce bilerek ya da bilmeyerek vatandaşların işlerini halletmesine aracı olarak kendi lehlerine güçlenmek için kullanılmakta ve torpil, hemşehricilik, yolsuzluk, rüşvet vb. davranışların yaygınlaştığı görülmektedir (Önal, 2018).

Tüm bu tanımlamalar ile birlikte, bürokrasi incelemelerinin Weber bürokrasisi analiz edilmeden tamamlanamayacağı bir gerçektir.

Sanayi devrimi sonrasında kapitalist üretim tarzının yükselişi ile birlikte ekonomik hayatta açılan yeni dönem, bu çağın üretim-emek-sermaye-ücretler üzerinde yarattığı yeni tartışmalar ve kentleşme, nüfus artışı, teknoloji ve iletişim alanları ile birleşerek şekillenen modern bürokrasiyi doğurmaktadır. Weber, çalışmalarında, bürokrasinin kapitalist dönüşümün üzerindeki yerini inceleyerek üretim faaliyetlerinin rasyonel olarak düzenlenmesi üzerine farklı bir bakış açısı sunmaktadır (Şat, 2009: 94-95).

Weber'e göre, rasyonel olarak yönetilen örgütler içerisinde verimlilik ve kapitalist düzenin iş akışları açısından (üretim faaliyetlerinin rasyonel olarak düzenlenmesi) tek rakip devlet bürokrasisidir ve bürokratik uzmanlaşma kapitalizmin en uyumlu özelliği olmalıdır. Bu tür bir rasyonelleşme, kapitalist üretim tarzının

öngördüğü en çok ürünü, en hızlı ve en verimli şekilde elde edebilmeyi sağlamaktadır (Şat, 2009: 95).

Weber, kapitalist düzene ilişkin analizlerinde, Batı'yı dönüştüren güç olarak gösterdiği "rasyonelleşme süreci" ve "rasyonel otorite" üzerinde önemle durmaktadır. Weber'e göre, bürokrasiye rasyonel açıdan bakış verimlilikte yüksek bir düzeye ulaşmanın yolu olduğu gibi insanlar üzerinde bir otorite sahibi olup uygulayabilmenin de en rasyonel yoludur (Ekşi, 2010: 195-196).

Weber, yasal (rasyonel) bürokrasi modelini, 1900'lü yılların Avrupa'sını dikkate alarak dizayn etmiştir. Avrupa'da girişimci sınıfın güçlenerek ekonomik-sosyal ve siyasal yapı hakkında kararlar alınmasında etkili olduğu bu dönemde (Yücel, 2018: 7) kapitalizmin kâr hedefini mümkün hale getiren yapılanma olarak gayrişahsilik ve hesaplanabilirlik özelliklerini taşıyan bürokratik örgütlenme (Ekşi, 2010: 196) oluşturulurken üzerinde durulan noktalar hukuk devleti ve yönetimin tarafsızlığını kapsayan bir araç olmasıdır. Bu tip bürokrasi sadece kamu kurumlarında değil özel sektörde faaliyet gösteren kurumlarda, siyasal partilerde, dini yapılarda, vakıf ve derneklerde de ortaya çıkmaktadır (Yücel, 2018: 7).

Bürokrasi denilince akla ilk gelen anlam olarak, işlerin yokuşa sürülmesi ve gecikmesi, kırtasiyecilik gelse de Weber, bürokrasi modelinin, işlerin verimlilik doğrultusunda hızlı ve hatasız şekilde örgüt amaç ve hedeflerine yönelik olarak yürütülmesine yönelik bir dizi temel ilkeyi içerdiğini belirtmektedir.

Weber'e göre verimliliği sağlayacak olan yapı/örgüt bürokrasidir (Şat, 2009: 96) ve bürokrasinin özellikleri aşağıdaki gibi şekillenmektedir (Shafritz ve Hyde, 2016: 55-63):

1. *Yasalara ve idari düzenlemelere dayanan sabit ve resmi bir yetki alanı:* Örgüt amaçlarını gerçekleştirmek için yapılması gerekli olan iş-işlemler, bu işlere uygun çalışanların istihdamı ve bu işlerin yerine getirilmesi esnasında emir

verme dizgesi resmi görevler şeklinde belirlenmekte ve paylaştırılmaktadır. Bu unsurlar, kamusal alanda "bürokratik otorite"yi oluştururken piyasa ekonomisinde ise "bürokratik yönetim"i oluşturmaktadır.

2. *Görev hiyerarşisi (Ast-üst sistemi):* Astın üste yetki düzeyleri içerisinde bağlı olduğu sistemde bir büro bir kez kurulup görevlerini tam olarak yerine getirdiğinde çalışanların işlerini yürütme ve büronun varlığını sürdürme eğilimi devam etmektedir.

3. *Yazılı döküman-belgelere dayanan büro yönetimi:* Özel sektörde çoğunlukla "ofis" olarak ifade edilen "büro", devlet dairesinde aktif şekilde görev yürüten çalışanlar, dosyalar ve iş için gerekli olan malzemelerin bütününden oluşmaktadır. Büroda devlet memurluğu teşkilatlanması ve kamu kaynak-ekipmanları memurun özel hayatı ve mülkünden ayrılmış durumdadır. Bu anlayış, özel girişimciler için modern işletme yönetimi içinde de aynı şekilde söz konusu olmaktadır.

4. *Uzmanlık eğitimi:* Hem kamu hem de özel sektör yöneticileri için uzmanlaşmış bir büro yönetimi kapsamlı, öğrenilebilen ve genel kurallara dayalı özel bir teknik bilgi ve eğitim (mevzuat bilgisi, idari işler ve işletme yönetimi gibi) gerektirmektedir.

5. *Memurun pozisyonu ve çalışma şartları:* Memurun iç ve dış pozisyonu ve tam kapasite ile çalışması için;

    - Memurluk, işe alımda özel şartlar (sınav) gerektiren ve uzun sürecek çalışma hayatında alınması gereken eğitimleri içeren bir meslektir.

    - Memurun hem mesleki hem de sosyal pozisyonu hiyerarşik düzenin belirlediği kurallar ile sağlama alınmaktadır Memurun görevi özel sektörde istihdam edilenlerin aksine genellikle ömür boyu sürmektedir.

    - Büroda memurların mesai süresi ve çalışma şartları nettir.

- Memurluk ile sabit bir maaş, emeklilik ve yaşlılık güvencesine sahip olunmaktadır.

- Memur, kamu hizmetinin hiyerarşik düzeni içerisinde daha düşük rütbe ve maaşlı işlerden başlayarak yukarıya doğru tırmanan bir kariyer yolu içerisinde çalışmaktadır.

Weber'in "ideal tip" olarak, örgütleri, bürokratik yapıya uygunluğuna göre nitelediği bürokrasi modeli, geleneksel kamu yönetimi anlayışını Wilson ve Taylor'ın görüş-önerileri ile şekillendiren bir diğer mihenk taşıdır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında devlet, mal ve hizmet sunumunu kendi eliyle kurduğu örgütleri aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Bu anlayış doğrultusunda siyaset ve idare birbirinden ayrı iki alandır ve idare, çalışanları ile birlikte siyasi alanın icracısı durumundadır, ancak topluma ve piyasaya karşı duyarlılığı olmayan, esneklik ve katılımdan yoksun, gayrişahsilik ve hiyerarşi ile insan unsuru ve formal olmayan yapılara gözlerini kapayan ve belki de en önemlisi içinde doğduğu dönem gereği bilgi ve iletişim teknolojilerinin doğurduğu baş döndürücü dönüşümü hayal bile edemeyen bürokrasi, özellikle günümüz yönetim dünyası için problemlerin bizzat kaynağı olarak görülebilmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile özdeşleştirilerek dile getirilen bu aksaklıklar, özellikle 1980'li yıllar ile birlikte Weber'in bürokrasi modeline karşın kamunun faaliyette bulunduğu alanın daraltılmasını savunan yeni görüşleri tartışmaya açmaktadır.

"Neo-Weberyan" olarak nitelenen ve post bürokratik bir yapılanmaya dayanan yeni yönetim anlayışları, kamusal hizmet sunumunda kalite ve vatandaşın beklentileri önemseyen, katılımcı, hesap veren, yönetimde performans kriterleri geliştiren ve özel sektör yönetim tekniklerini kendine örnek alarak piyasaya fırsat tanıyan bir yapının gerekliliğini savunmaktadır.

2.1.4. Leonard White ve Verimlilik Amacı Üzerine Kurulmuş Bir Kamu Yönetimi

Leonard D. White'ın Amerikan tecrübelerinden yola çıkarak kaleme aldığı "*Introduction to the Study of Public Administration"* isimli eseri hem kamu yönetimi alanındaki ilk ders kitabı olması ile doldurdurmakta olduğu boşluk hem de yönetim ile ilgili çalışmaları işletme yönetimi ile temellendirmesi açısından klasik yönetim düşüncesinin işletme temelli kamu yönetimi vurgusuna yeni bir halka ekler niteliktedir.

Yönetimi ister kamu ister özel, ister sivil ister askeri ya da büyük-küçük her türlü grup çalışmasında benzer nitelikler gösteren bir uğraş olduğu görüşünden yola çıkarak tanımlayan White, dinamik bir sanat olarak nitelediği yönetimi, "*tüm maddi ve beşeri kaynakları istenilen amaca yönelten ve bir bütün olarak temel nitelikler gösteren tek bir süreç*" (White, 1957: 15-16) şeklinde tanımlamaktadır.

Benzer özellikler gösteren ve bütünsel bir süreç olan yönetim; yetki-sorumluluk, eşgüdüm, liderlik, finansal yönetim ya da ahlak gibi problemler esas alındığında siyasal sınırlara meydan okuyan ve yerel-merkezi yönetim ayrımını gerçekçi bulmayan bir temele dayanmaktadır (Shafrits ve Hyde, 2016: 67). Yönetim üzerine yaptığı açıklamaları bu temel üzerine inşa eden White, kamu yönetimini ise; "*amme siyasetinin icra ve infazı amacıyla yerine getirilen her türlü faaliyet*" olarak tanımlamakta ve belirli özellikleri üzerinde durmaktadır (White, 1957: 16-19):

İlk olarak, yönetim ile ilgili çalışmalar kanunlar ve onların oluşumundan değil zaman ve yer ayrımı gözetmeksizin kamu siyasetinin icrasından yola çıkmalıdır, çünkü nerede yapılması gereken bir iş söz konusu ise orada idare vardır. Böylelikle White, yönetim-hukuk ayrımı noktasında klasik yönetim döneminin çizdiği sınırlar dahilinde kalmış ve yasal sınırlamalar üzerinde durmamıştır. O'na göre, kanunlar, tek başına inceleme kabiliyetine sahip değildir ve icracı olan yine kamu yönetimidir.

İkinci olarak, yönetim, dinamik bir sanattır ve özel bir amaç doğrultusunda beşeri ve maddi kaynakları birbirlerine perçinlemektedir. İdareci de tüm bu kaynakları ustaca koordine ederek bir bütün halinde faaliyette bulunmayı sağlamakta ve adeta bir sanatçı rolü üstlenmektedir.

Üçüncü olarak, kamu yönetiminin en önemli amacı, mevcut kaynakların en verimli şekilde kullanımıdır. Geniş anlamı ile verimlilik, devletin nihai hedeflerini oluşturan ve kamu yönetimince varılmak istenen amaçlar olarak iyi bir yönetimin çerçevesini israfı azaltmak, beşeri ve maddi kaynakları en elverişli şekilde kullanmak ve aynı zamanda çalışanların refahını korumayı amaçlayarak çizmektedir.

White'ın üzerinde durduğu bir diğer nokta ise kamu yönetiminin zaman içerisinde yaşadığı dönüşümün verimliliğin kapsamına yaptığı etkidir. Halkın kamu yönetiminden zaman içinde değişen ve artan beklentileri yeni dünyanın ekonomik ve sosyal koşulları ile şekillenerek devleti ekonomik ve sosyal yönden zayıf olanlar lehine sosyal iyileştirme programlarından da sorumlu hale getirmektedir.

Tüm bu hususlar toparlandığında, özellikle kamu yönetiminin artan rolü sebebiyle devletin işletme yönüne yapılan vurgu şaşırtıcı olmamalıdır. Artan maliyetler, kamu harcamalarındaki artış ve beraberinde halka yüklenen ağır vergiler, kaynak kullanımında ekonomiklik ve ussallık ile birlikte kamu yönetiminden yüksek verimlilik talebini ortaya çıkarmaktadır. Bu kapsamda, kamu yönetiminin verimliliğini zorunlu gören White, bilimsel yönetim hareketini kamu işlerinin yürütülmesi için kullanılacak yöntemlerin düzenlenmesinde aracı olması açısından endüstride sağlanan gelişmelerin kamuya da aktarılması amacıyla desteklemektedir (Shafrits ve Hyde, 2016: 77).

2.1.5. Luther Gulick ve Yönetim Süreci-Örgütleme Kapsamında Verimlilik

Amerikan kamu yönetiminde, akademisyenliğinin yanı sıra başta yönetim, bütçeleme ve personel idaresi alanlarında olmak üzere bir araştırmacı ve uygulamacı olarak yer edinen Luther Gulick, Amerikan Kamu Yönetimi Enstitüsü, Amerikan Kamu Yönetimi Derneği ve Ulusal Kamu Yönetimi Akademisi olmak üzere pek çok devlet kademesinin kurucu ismidir (Zengin, 2011: 137).

Verimlilik konusuna bir "değer" olarak yaklaşan Gulick, kamu ya da özel yönetim ayrımı gözetmeksizin yönetimde temel olan iyinin (*good*) verimlilik (*efficiency*) olduğunu, yönetimin temel amacını eldeki işlerin en az insan gücü ve materyal ile tamamlanmasının oluşturduğunu (Gulick, 1937: 192) belirterek verimliliği değerler hiyerarşisinde ilk sıraya oturtmaktadır.

Klasik yönetim düşüncesi içerisinde verimliliği işletmeci bir anlayış ve rasyonalite kapsamında ele alan bakış çerçevesinde kalan Gulick, verimliliği örgüt boyutunda incelemekte ve örgüt teorisini verimlilik sonucuna ulaştıracak yapı-işleyiş üzerinden yaptığı incelemeler üzerine inşa etmektedir.

Örgüt teorisinin temelini "iş bölümü" üzerine kuran Gulick, çok sayıda çalışanı olan büyük ölçekli ve dolayısıyla karmaşık yapıya sahip olabilen nitelikteki her örgütün amaçlarına ulaşabilmek için iş bölümü ve eşgüdüme ihtiyacı olduğunu (Gulick, 1937: 3) belirtmektedir.

Gulick'in, yönetim süreci ve örgüt kapsamında kalan verimlilik değerlendirmeleri, ilham kaynağı noktasında Fayol'un hem kamu hem de özel yönetim örgütleri için geçerliliğini öne sürdüğü ilkelere dayanmaktadır.

Örgütlere rehberlik eder nitelikte bir yönetsel doktrinin yokluğuna işaret eden Fayol'un, tecrübelere dayanarak oluşturulan yöntem, metot ve kurallar bütünü olan bir yönetsel doktrini oluşturma görevini üst düzey yöneticilerin sorumluluk alanına (Şengül, 2007: 258-259) dahil ettiği görülmektedir.

Kişisel gözlem ve deneyimleri ışığında oluşturduğu yönetim düşüncesini, 1916 yılında yayınlanan "Endüstriyel ve Genel Yönetim" isimli eserinde ortaya koyan Fayol, ister basit ister karmaşık yapıdaki örgütlerde olsun yürütülen faaliyetleri (Fayol, 1917: 7-8):

- teknik işlevler (*operations techniques*),
- ticari işlevler (*operations commerciales*),
- finansal işlevler (*operations financieres*),
- güvenlik işlevleri (*operations de securite*),
- muhasebe işlevleri (*operations de comptabilite*),
- yönetim işlevleri *(operations administratives)(prevoyance, organization, commandement, coordination et controle)*

olarak gruplandırmakta ve her çeşit kuruluş için geçerli saymaktadır.

"Planlama", "örgütleme", "yönlendirme", "eşgüdümleme" ve "denetim" olarak sıralanan bu yönetim işlevlerini birer argüman olarak alan ve "bütçeleme" ve "personel sağlama" işlevlerini de sınıflandırmaya dahil ederek POSDCORB kısaltması ile geliştiren Gulick, verimlilik konusunu da ilgili işlevlerin yürütülmesi üzerinden değerlendirmektedir.

POSDCORB işlevlerini (planlama, örgütleme, personel işleri, yönlendirme, eşgüdümleme, raporlama, bütçeleme) ele aldığı, "Örgüt Teorisi Üzerine Notlar" isimli çalışmada, *"bir örgütte tepe yönetici ne yapar*?" sorusunun cevabını

POSDCORB olarak veren Gulick'e göre, örgütlemenin temelini "iş bölümü" ve "eşgüdüm" oluşturmaktadır. Birlikte çalışan bir grubun verimliliğini yapılan işin homojenliği, amaca yönelişi ve kullanılan teknikler ile birlikte "komuta birliği" (*one master*) ve "denetim" işlevinin kapsamı (Gulick, 1937: 9-13) şekillendirmektedir.

Verimliliği teknik rasyonellik, iş yapış şekilleri, maliyet göstergeleri üzerinden kapitalist üretim mantığı çerçevesinde ele alan Gulick, Taylor'a benzer şekilde, verimi arttıracak çalışmalar üzerine yoğunlaşmakta ve bunu yaparken de örgütleme üzerine yoğunlaşmaktadır.

"Örgüt Teorisi Üzerine Notlar" isimli çalışmada bir ayakkabı fabrikası örneği üzerinden verimliliği, işlerin yapılış şekli ve iş bölümü kapsamında hem uzmanlaşma hem ek gelir hem de daha fazla üretimin gerçekleştiği ve aynı zamanda iş gücü-zaman kaybının da minimuma indiği bir örgütleme ile ilişkilendiren Gulick, işleri alt bölümlere ayırmanın örgüte sağladığı getiriyi bilimsel ve teknolojik gelişmeler, makineleşme ve sosyal sistemde yaşanan kademeli gelişmelerin (Gulick, 1937: 3) bir sonucu olarak görmektedir.

Verimliliği sağlayan örgüt yapısının, yukarıdan alt birimlere kadar tüm grupların birlikte çalışması ilkesi üzerine kurulduğu ve homojen olmayan kombinasyonların verimsizlik tehlikesi ile karşı karşıya olduğu fikri; devlet alanında, yapılan işin niteliği, kullanılan teknoloji ve hedeflenen sonuçlar söz konusu olduğunda özellikle politika üretme ve yönetim gibi iki heterojen işlev açısından işlerin ayrıştırılmasını zorunlu kılmaktadır (Gulick, 1937: 9-10).

Gulick'in verimliliğe ilişkin çıkarımları işletme tipi bir örgütleme-yönetimi baz alan ve POSDCORB ile güçlenen bir kamu yönetimi (*administrative management*) amacına yöneliktir. Bununla birlikte, verimliliği en üst değer olarak örgütleme ile ilişkilendiren Gulick'in, kamu yönetiminin "demokrasi", "siyasal etki", "toplumsal ihtiyaçlar" ve "sosyo-ekonomik beklentiler" gibi faktörler ile birlikte

şekillenen yapı ve işleyişine ilişkin değerlendirmelere ise çalışmalarında yer vermediği, konuyu salt örgütleme boyutunda ele aldığı ortadadır.

2.2. Klasik Dönem Sonrasında Yönetim Düşüncesi ve Verimlilik

Yönetimi, bilimsel temellere dayanan yöntemler üzerine oturtan klasik yaklaşım, insan ve örgütü ise adeta tenik bir aygıt olarak görmekte olduğu gerekçesi ile eleştirilerin hedefi haline gelmekte ve bu yönüyle yönetim tarihinin bir diğer önemli teorisi olan neo-klasik yönetim yaklaşımının doğuşuna ilham kaynağı olmaktadır.

"Davranışçılık", "insan ilişkileri yaklaşımı" olarak da adlandırılan neo-klasik yaklaşım, temelini işletme alanında yapılan çalışmalardan almakta ve yönetim meselesine dair sorunlara psikoloji, sosyoloji, sosyal psikoloji gibi alanlardaki çalışmalardan elde edilen bulgular ile geliştirilen yöntemler üzerinden çözümlemeler getirmektedir (Deniz, 2020: 1212).

Yönetim ve örgüt konusunun bir adım daha öteye gidilerek toplumsal ve demokratik değerler açısından ele alınması ise daha çok 20. yüzyılın ikinci yarısında gerçekleşmektedir.

2.2.1. İnsan İlişkileri-Davranışçı Yaklaşım Ekseninde Örgüt ve Verimlilik

Klasik yönetim teorisini örgütün biçimsel boyutuna yönelik bağlılığı, iş bölümü, uzmanlaşma ve iletişim sorunları gibi unsurlara yönelik özellikleri üzerinden çalışanları iş ve örgüte uzaklaştırdığı gerekçesiyle eleştiren beşeri ilişkiler yaklaşımı, özellikle işletme alanında gerçekleştirilen laboratuvar çalışmalarından beslenmektedir.

1920'li yıllar ile birlikte ekonomik alanda baş gösteren sıkıntılar ve özellikle 1929 ekonomik krizinden sonra işletmelerdeki çalışma şartlarının insani açıdan dayandığı sınır, mekanik örgüt kuramı olarak değerlendirilen klasik kuramın eksikliklerini tamamlama iddiasında olan davranışçı yaklaşımca "insan" unsurunu yönetsel tartışmaların merkezine taşımaktadır.

Yönetimde insan faktörünün öneminin vurgulanışı 1920'li yılların yüz yıl kadar öncesinde de incelenen bir mesele olarak görülmektedir. Robert Owen, İskoçya'da bir tekstil fabrikasında yöneticilik yaparken fabrikada çalışan işçilerin verimliliğini etkileyen faktörlere yönelik çalışmalarında çalışanları "canlı makineler" olarak tanımlamakta ve "ölü makineler" olarak nitelendirdiği makineler ile karşılaştırmaktadır. Nasıl ki üretimde yer alan makinelerin verimliliklerini arttırmak için yüksek maliyetlere dayanan bakım-onarım, yatırımlar yapılıyorsa aynı çabanın insanlar yani çalışanlar için de geçerli olması gerektiğini belirten Owen, çalışma koşulları ne kadar iyi gözlemlenir ve iyileştirilirse çalışanların bir o kadar daha verimli çalışılacağı görüşünü savunmaktadır ki, bu görüşlerden yüz yıl kadar sonra Elton Mayo ve arkadaşlarının Hawthorne çalışmalarında vardığı çıkarımlarından biri de budur (Arıkboğa, 2010: 50).

Neo-klasik yönetim düşüncesi denilince pek çok kişi için ilk akla gelen çalışmalar olan Hawthorne araştırmaları, 1924-1932 yılları arasında, dönemin büyük sermayedarlarından Rockfeller'a ait olan Western Elektrik Şirketi'nin Chicago'da bulunan Hawthorne tesislerinde gerçekleştirilmiştir. Tekel niteliği ile devlete elektrik-telefon malzemesi imalatı gerçekleştiren bu fabrikada, çalışan grubu birinci ve ikinci kuşak göçmenlerden oluşan yaklaşık 35000 kişiden oluşmaktadır (Gale, 2004: 441).

Deneylerin sanayinin alışkın olduğu ve klasik örgüt teorisi düşünce kalıbına da uygun olan şekilde üretim artışı ile ilişkilendirilen ışıklandırma, malzeme akışı ve ücretlendirme gibi faktörler üzerinden gerçekleştirilen geleneksel üretim incelemeleri şeklinde başladığı görülmektedir (Shafritz, Russell ve Borick, 2017: 265).

1920'li yılların başında, işyerinin aydınlatma koşullarında gerçekleştirilen iyileştirmelerin verimlilik üzerinde artan bir etki yaratacağı iddiası ile başlayan ilk grup deney, verimliliği dar bir bakış açısı ile ışık seviyesi ve çıktı arasındaki ilişki kapsamında ele almaktadır. Ulusal Araştırma Konseyi Endüstriyel Işıklandırma Komitesi tarafından desteklenen ve 1924-1927 yılları arasında dönemler halinde gerçekleştirilen deneylerde (Levitt ve List, 2009: 5-6) test ve kontrol gruplarına uygulanan yapay aydınlatma yoğunluğu seviyesi belirli aralıklar ile arttırılmakta ya da azaltılmaktadır. Elde edilen sonuçların tutarsızlığı, işyerindeki aydınlatma koşulları ile üretkenlik arasında anlamlı bir ilişki bulunamaması sebebiyle ışıklandırma deneyleri sonuçsuz kalmıştır (Roethlisberger vd., 1961: 15-17).

Işıklandırma deneyleri sonuçsuz kalmakla birlikte verimlilikte yaşanan değişimlerin altında yatan gerekçelerin fiziksel koşullar dışında aranmasının önü açılmış gözükmektedir. Işıklandırma deneyleri insan unsurunu içeren problemlerin çözümünde daha fazla bilginin gerekliliği konusunda gelişen farkındalığın ifadesi olarak da göze çarpmaktadır.

Hawthorne araştırmalarının tarihsel gelişimindeki ilk aşama ışıklandırma deneyleri olarak ele alınmakla birlikte araştırmaların asıl olarak Elton Mayo ve arkadaşlarının deney çalışmalarının başına geçmesi ve 5 çalışanın çalıştıkları departmandan özel bir çalışma için ayırılması ile başladığı da ifade edilmektedir (Gale, 2004: 439).

Mayo önderliğinde başlayan deneyler, ışıklandırma deneylerinden çıkarılan önemli bir sonuç üzerine inşaa edilmektedir. Buna göre, tek bir değişkenin verimlilik artışı üzerinde anlamlı bir etkiye sahip olup-olmadığını ölçme girişiminin başarısızlığının altında çalışanların tepkilerini etkileyen birden fazla faktörün varlığı ihtimalinin göz ardı edilmesi düşüncesi yatmaktadır. Bu sebeple tüm denekler deneyler için özel bir çalışma odasına alınmış, tüm değişkenler ve çıktı gelişimi kayıt altına alınmıştır (Roethlisberger vd., 1961: 19).

Gerçekleştirilen ilk deney grubu, röle montaj odası deneyleridir. Araştırmacıların öncelikli olarak cevap bulmayı umdukları sorular; çalışanların gerçekten yorulup yorulmadığı ve bu sebeple dinlenme sürelerinin gerekliliği, öğleden sonraları verimde görülen düşüş, daha kısa süreli günlük çalışma, kullanılan ekipmalar ve nihayetinde iş ve örgüte karşı tutum kapsamında (Roethlisberger vd., 1961: 28) verimlilik seviyesinde izlenen değişimdir. Deneyler periyotlar halinde gerçekleştirilmekte ve bir periyotta elde edilen sonucun diğer periyotta deney koşullarını belirlemesi esasına dayandırılmaktadır (Geoffroy, 2019: 5-6).

13 periyot halinde gerçekleştirilen ilk röle montaj odası deneylerinde dinlenme süreleri, daha kısa çalışma ve teşvik ödemelerinin verimlilik üzerindeki etkisi test edilmektedir. Değişkenlere bağlı tüm iyileştirmelerden sonra verimlilik büyük oranda artmış, ancak son periyotta başlangıçtaki koşullara dönülmesine karşın verimlilik ilginç şekilde başlangıç seviyesinden daha yüksek olarak gözlemlenmiştir. Sonuçlar değerlendirildiğinde verimlilik artışının düşük oranda mola-çalışma süresi, orta oranda grup teşvik ödemesi ve yüksek oranda çalışanların başka faktörlerin etkisi altında olup olmadığı sorusunu doğurmakta olduğu görülmüştür (Ağcasulu, 2021:125).

İkinci röle montaj odası deneyi ve mika yarma test odası deneyinde ise ekonomik bir faktörün güdülemesi altında verimlilik düzeyinde yaşanan etkiyi belirlemek için normal teşvik ödeme sisteminden küçük grup teşvik ödemesi sistemine (parça başı kazanç) geçilmiştir. Çıktı ile orantılı ücret teşvikinde, büyük bir gruptan ayırılarak küçük bir gruba geçiş, grup söz konusu olduğunda bireysel çalışmanın diğer çalışanlara yetişebilme çabası şeklinde artttğı hipotezini doğrulama eğilimindedir. Çıktı seviyesinin deneyler boyunca sabit seviyelerde kalması, deneylerde takip edilecek verimlilik artışlarının tek başına ekonomik faktörler ile açıklanamayacağını ortaya koymakla birlikte çalışanlar arasında özel bir grubun varlığının diğer çalışanlar arasında sürtüşme ve moral bozukluğuna yol açtığı ve benzer bir ilgi talebinin doğmakta olduğu gözlemlenmiştir (Roethlisberger vd., 1961: 133-134).

Mika yarma test odası deneyi, ücretlerdeki artış dışında mola ve çalışma süreleri üzerinde yapılan değişikliklerin geri alınmasının verimlilik üzerindeki etkisini araştırmak üzere gerçekleştirilmiştir. Sonuçlar röle montaj odasındaki çıktı artşından daha az bir çıktı üretimi şeklinde gözlemlenmekte ve teşvik ödemesi değişkeninin tek başına çıktı artışını açıklamaya elverişli olmadığı ve daha da ötesinde bireyler arası ilişkiler ve iş dışındaki bireysel ilişkilerle bağlantılı değişkenlerin de deneylere dahil edilmesi gerektiği şeklinde çıkarımlara varılmıştır (Roethlisberger vd., 1961: 160).

Hawthorne deneylerinin en önemli sorularından biri, çıktı seviyesinde yaşanan değişimlerin test odası deneyleri esnasında gerçekleştirilen spesifik değişikliklerden bağımsız olarak nasıl çözümleneceği meselesi olarak görülmektedir.

Deneylerin mülakat programı aşamasında izlenen temel varsayım, çalışanların morali ve denetim arasında yakın ilişki bulunduğu varsayımı ve dahası denetimin nasıl iyileştirilebileceği sorusudur (Roethlisberger vd., 1961: 270-271). Gerçekleştirilen görüşmeler sosyal yapıdaki değişim sorunları, denetim-iletişim sorunları ve bireyin yapıya uyum sorunları çerçevesinde öncelikle çalışanın kişisel durumu sonrasında ise formal yapının içerisindeki sosyal organizasyonlar ile ilişkisi şeklinde sonuçları ortaya çıkarmaktadır. Buna göre, verimlilik-verimsizliğin muhtemel kaynakları olarak işyeri içinde ve dışındaki sosyal koşullar ve ilişki ağları ile birlikte çalışanlara herşeyden önce bir insan olarak değer verilmesi; ihtiyaçlarının varlığı ve farklılığı, yönetimin çalışanları dinleme ve anlama noktasındaki gönüllülüğü gibi faktörlerin çalışanların moral ve motivasyonu konusunda fark yarattığı gözlemlenmiştir (Shafritz, Russell ve Borick, 2017: 265).

Hawthorne araştırmalarının son aşaması olarak bilinen deneyler, seri bağlama gözlem odası deneyleridir. Deneylerden çıkan en önemli sonuç grup içerisindeki sosyal etkileşimin üretim miktarı üzerindeki etkisini ortaya koymaktadır. Deney grubu üyelerinin üretim miktarını diledikleri gibi sınırlandırdıkları ve hatta grubun diğer çalışanlarını da bu yönde baskı altına aldıkları gözlemlenmiştir. Önceki

deneyler ve mülakat çalışmalarında ortaya çıkan sosyal etki seri bağlama gözlem odası deneylerinde yinelenmiş gözükmektedir (Uslu, 2021: 11).

Yönetimde insan faktörünü açıklarken, klasik yönetim düşüncesinin "ekonomik insan" kavramının yerini kabul-saygı görme, takdir edilme ve sevgi-güven ihtiyacı olan "sosyal insan" kavramı (Keleş, 2020: 4) ile dolduran neo-klasik yönetim düşüncesi, Hawthorne araştırmaları sonucunda, formal örgüt yapısı içerisinde oluşan sosyal organizasyonların varlığının yönetim tartışmalarına dahil edilmesinin önünü açmaktadır (Arıkboğa, 2010: 52).

Hawthorne araştırmalarından çıkan bir diğer ilginç sonuç da çalışanların gözlemlendiklerini bildiklerinde verimlilikle ilişkilendirilen artan performans ya da değişen davranış şeklini ifade eden Hawthorne etkisidir (French, 1953). Çalışan gruplarına gözlemcilik yapan sevecen tavırlı bir denetçinin bilinen varlığı durumunda bu ilgiye karşılık olarak çalışanların nezaket göstermesi ile sonuçlanan verimlilik artışı, fiziksel koşullardaki değişikliklerin verimlilik üzerinde bir fark yaratmadığı sonucu karşısında birey, grup, iletişim ve katılım faktörlerini incelenir hale getirmektedir (Shafritz, Russell ve Borick, 2017: 266).

Örgütte, çalışanların beklenti-ihtiyaçları ile örgüt amaçlarını bağdaştırmayı hedefleyen insan ilişkileri yaklaşımı kapsamında verimliliği mekanik örgüt çerçevesinde sadece çıktılar ile ölçen bakış açısına karşı çıkan çalışmaların psikoloji, sosyoloji ve sosyal psikolojiden alınan varsayımlar ile temellendiği ifade edilmektedir (Tekin, t.y.)

Psikoloji temelli varsayımlar

- İnsanların farklı şekillerde güdülendikleri ve her zaman rasyonel davranmadıkları,

- İnsanların birbirlerine bağlı oldukları gerekçesiyle bireysel davranışlarının arkasında çoğunlukla işyerindeki sosyal koşulların yer aldığı,
- Yöneticilerin ise insan ilişkilerinde uygulama açısından eğitilebilecekleri şeklinde ifade edilmektedir.

Sosyoloji temelli varsayımlar

- İşyeri, biçimsel yapının dışında biçimsel olmayan bir örgütten oluşmaktadır,
- İşyerindeki sosyal ortam sadece yönetim tarafından değil grup üyelerinin davranış ve tutumlarından da etkilenmektedir,
- İşyerinde çalışanlar arasında gelişen roller mevcut biçimsel iş tanımlarından karmaşık bir yapı göstermektedir,
- Tüm bu sebeplerle örgüt, parçalardan oluşan ve sosyal yönü olan bir sistem olarak tanımlanmalıdır.

Sosyal psikoloji temelli varsayımlar

- İnsanların, örgüt amaçlarını kendi amaçları olarak değerlendirip benimsemeleri her zaman mümkün olamamaktadır. Bu sebeple insanları bu yönde etkilemek gerekmektedir,
- Örgüt içi iletişim kanalları, örgütün rasyonel ve ekonomik şekilde işleyişine hizmet ettiği gibi çalışanların duygu ve hislerini taşıma görevini de görmektedir,
- Örgütte karar alma sürecine katılım, motivasyon ve verimlilik üzerinde olumlu etki yaratmaktadır. Bu sebeple iş birliği için takım çalışması fikrinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Bu varsayımlar üzerinde şekillenen insan ilişkileri yaklaşımının gelişimine katkıda bulunan çalışmalar olarak; George Homans'ın "İnsan Grubu Yaklaşımı", Mary Parker Follett'ın "Liderlik" anlayışı, Chris Argyris'in "Olgunlaşma Kuramı", Kurt Lewin'in "Önderlik Araştırması", Likert'in "Yönetim Sistemleri Yaklaşımı" ve Yankee City Araştırması yer almaktadır. Bu çalışmalarda verimlilik, sosyal bir varlık olarak insan unsurunun çalışma grupları içerisindeki tutum ve davranışları ile birlikte değerlendirilmektedir.

George Homans, örgütü iç ve dış sistem tarafından çevrelenen bir yapı olarak ele almaktadır. İç sistem, dış sistemi de etkileyen bir grubun sosyal yaşantısı şeklinde ortaya çıkmaktayken dış sistem ise iş tanımları, iş akışları ve iş politikaları gibi çevre güçlerden oluşmaktadır (Şahin, 2011: 82). Bu sınır dahilinde ortaya çıkan tüm etkileşim, düşünce ve aktiviteler grup üyelerinin davranışlarından karşılıklı olarak etkilenmektedir. Örneğin, birçok çalışanın aynı odada faaliyet göstermesi etkileşime girme olasılığını ve performansı arttırabilmektedir ki bu ilişki grubun iç sistemini oluşturmaktadır. Bir grubun dış sistemi, grup sınırları dışında var olan fiziksel ve sosyal ortam olarak karşılıklı bağımlılık içindedir. Bu nedenle, yönetimin ortaya koyduğu fiziksel ekipmanlar bile çalışanlar arasındaki ilişkileri etkileyebilmektedir. Homans, sosyal davanış önerilerini şöyle sıralamaktadır (Javier, 2009):

- Bir kişinin ödüllendirilen bir eyleminin o eylemi gerçekleştirme olasılığını arttırdığına yönelik başarı önerisi,
- Bir kişinin eylemini ödüllendiren ya da cezalandıran bir dizi uyaranın kişiyi benzer bir eylemi yapıp yapmamaya yönledirmesini içeren uyaran önerisi,
- Bir kişinin eyleminin sonucunun ne kadar değerli olduğuna yönelik olarak o eylemi gerçekleştirme olasılığını arttıran değer önerisi,

- Bir kişinin eylemi sonucunda aldığı ödülün sıklığının o ödülün başka bir birimi için kişide oluşan doygunluk önerisi,

- Bir kişinin eyleminin beklediği ödülü alamadığı ya da ceza aldığı durumda saldırgan davranışlar sergileme olasılığını daha değerli olarak algıladığı saldırganlık önerisi.

Bu sosyal yaşantı içerisinde Homans'ın değindiği bir diğer ilginç husus, biçimsel bir örgütte yöneticilerin biçimsel olmayan doğal örgütlerden korku duyduğuna yönelik çıkarımlarıdır (Şahin, 2011: 82).

İlk davranış bilimcilerinden olan Mary P. Follett, "döngüsel tepki" olarak adlandırdığı yaklaşım ile çalışanların tekil olarak değerlendirilmelerine karşı çıkmakta; bireyin sosyal bir varlık olarak eş zamanlı şekilde anne/baba, vatandaş, değer dünyası, inanç dünyası ve entelektüel birikimi ile farklı kimlikleri içinde barındırdığını ve bu yönleri ile hem yer aldığı grubu ve toplumu şekillendirirken hem de aynı sosyal çevreden etkilendiğini savunmaktadır. Bu sebeple, tek bir nedene dayanan durağan söylemler örgüt içi ilişkileri açıklayabilmekten uzak olarak görülmektedir. Böyle bir farklılık ortamında çatışma ihtimali kabul edilse de farklılıkları yatıştıracak olan husus, bütünleşmenin sağlayacağı getirilere olan "ortak güç" inancıdır (Ağlargöz, 2018: 14-15).

Follett'ın klasik yönetim bilimcilerden farklı olarak savunduğu bir diğer nokta da yetki ve emir verme konusunda kendini göstermektedir. Follett'a göre yetki, kaynağını hiyerarşiden değil yöneticinin işe yönelik deneyimlerinden almalıdır ve çalışanlar da emirlerin gereğini yerine getirmek yerine işin gereğini yerine getirdiklerini düşünmek isteğinde olmalıdır (Ağlargöz, 2018: 17).

Chris Argyris, örgütleri biçimsel olarak ele almanın bireylerin psikolojik olarak olgunlaşmasına engel teşkil ettiğini belirtmekte ve bu sebeple ortaya çıkan gerilimlere değinmektedir. Argyris'e göre hiyerarşik yapılar, yetkinin en tepede yer

alan birkaç kişide toplanmasına yol açmakta ve komuta birliği, denetim gibi hususlar astların üzerinde yoğunlaşan kontrol baskısına sebep olmaktadır. Bu durum pasif ve sınırlı davranışlar gösteren bireylerin olgunlaşmalarına ket vurulmasına sebep olmaktadır. Örgütte iş bölümü ile perçinlenen biçimsel yapının işleri rutin hatta sıkıcı hale dönüştürdüğünü de belirten Argyris, çalışanların yaratıcılığının bu şartlar altında neredeyse imkansız olduğunu belirtmektedir (Şahin, 2011: 85).

Kurt Lewin ve bir grup araştırmacı "liderlik" başlığı kapsamındaki araştırmalarında maske yapma işinde görevlendirilen on-onbir yaşlarındaki çocukların arasında gelişen grup ilişkilerini incelemektedir. Liderlik tarzı kapsamında üç farklı gruba atanan çocukların davranışlarının gözlemlendiği çalışmalarda ortaya çıkan liderlik biçimleri ve bunların verimlilik üzerindeki etkileri incelendiğinde "otoriter", "liberal" ve "demokratik" liderlik ve yönetim biçimlerine ait gözlemlerin sonuçları (Lewin, 1948: 75-83) şöyle sıralanmaktadır: otoriter liderin başında bulunduğu grubun üretim kapasitesi yüksek iken üretim kalitesi düşük kalmakta, serbestlik ortamına olanak tanıyan liderin (*laissez-faire*) nezaret ettiği grupta üretimin hem kalitesi hem de miktarı düşük kalırken, demokratik liderliğin gözlemlendiği grupta üretim kalitesi artmakta, ancak miktar olarak otoriter liderin başında bulunduğu gruba göre daha az bir üretim gerçekleşmektedir.Lewin gibi liderlik tiplerine değinen bir diğer isim olan Likert, "Sistem Dört Modeli" ile otokratik liderlik tanımına astlarına az da olsa güvenen ve teşvik-yardımlarda bulunan "yardımsever otokratik liderlik" tipini eklemektedir. (Levent, 2014: 107).

W. Lloyd Warner'ın 1947 yılında Yankee kasabasında ayakkabı üretimi yapan bir fabrikada gerçekleştirdiği Yankee City Araştırması, teknolojik sistemlerde yaşanan gelişimlerin insan unsuru, aralarındaki ilişkiler ve iş yaşamındaki etkilerini incelemektedir. Fabrikada ayakkabı imalatında kullanılan teknolojik sistemlerin üretimde yarattığı iyileşmenin işçilerin statüleri üzerinde yaşa bağlı olarak etkileri bulunduğunun ortaya çıktığı araştırmada, yaşlı ve kalifiye nitelikteki işçilerin teknik bilgi-becerilerine dayanarak iş yeri ve sosyal yaşamda sahip oldukları statülerini kaybettikleri ve eskiden yarı-kalifiye durumda olan genç işçilerin ise teknik

değişimlere daha kolay şekilde uyum gösterdikleri sonucuna ulaşılmaktadır (Eren, 1993: 20-21).

Neo-klasik dönemde hakim olan görüş, en az klasik yaklaşımın savunucuları kadar verimlilik arttırma konusundaki fikir birliği iken klasiklerden ayrışan nokta, örgütte verimliliği sağlayan kilit unsurun insan faktörü oluşu ve öncelikli olarak insan faktörünün anlaşılması ve tatmin edilmesi gerekliliği yönündeki çıkarımlardır.

2.2.2. Chester I. Barnard: Amaç Birlikteliği, Çalışan Bağlılığı ve Motivasyon Kapsamında Verimlilik-Etkililik

1930'lu yıllarda gerçekleştirdiği çalışmalarda örgütleri karmaşık bir iş birliği sistemi olarak tanımlayan ve bu sebeple örgütü oluşturan birey davranışlarının da araştırılması gerektiğini vurgulayan Barnard, başta Simon olmak üzere pek çok bilim insanı ve araştırmacıya esin kaynağı olarak yönetim yazınında önemli yere sahip olan bir diğer isimdir (Britannica, 2022).

Barnard'ın görüşleri, insan öğesini ayrıntılı bir şekilde incelediği için klasik kuramcılardan ayrılırken örgütleri bireysel faaliyetlerin eşgüdümünü sağlayan bir sistem olarak iç ve dış çevre etkileşimi içerisinde ele alması açısından ise sistem yaklaşımı ile yakınlaşmaktadır (Öğüt ve Öztürk, 2007: 34).

Örgütün yaşam süresini verimlilik ile ilişkilendiren Barnard, verimliliğin bireysel ve örgütsel amaçların birlikteliği ile gerçekleşebileceğini ileri sürmektedir. Örgütün formal yapısının yanı sıra biçimsel olmayan bir yapısının da bulunduğu; yönetimin çalışanların davranışları-tutumları, gelenekleri, bağlılıkları ve alışkanlıklarını dikkate alarak açık bir iletişim ortamı ve teşvikler sağlaması gerektiğini (Britannica, 2022) ifade etmektedir.

Yönetimin bilimselleşmesi sürecinde evrensel olduğu ileri sürülen ilkelerin kendi pratik deneyimleri ile bağdaşmadığını da ifade eden Barnard, özelikle yöneticinin işlevleri konusunu daha analitik bir şekilde ele almakta ve bu noktadaki incelemeleriyle Fayol'dan daha derinlere inebilmektedir (Öğüt ve Öztürk, 2007: 32-33).

Barnard'ın "otorite" tanımı, bir örgütte emir veren kişi olmaktan ziyade çalışanlar tarafından emirleri kabul edilen ve yeri geldiğinde sürücü koltuğuna çalışanlarını oturtmayı bilen kişi (McNally, 2018: 1) şeklinde belirmekte ve Barnard, otoriteye kabulü sağlayan hususu da önceden tanımlanmış biçimsel bir otorite yerine örgüt içindeki resmi olmayan ilişkilere dayandırmaktadır.

Verimlilik ve etkililik terimlerinin ayrımını da yapan Barnard, örgütte herkesçe kabul edilen bir otorite anlayışı altında, bireysel amaçların tatmininin verimliliği sağladığını belirtmekte ve etkililiği örgüt amaçlarının gerçekleştirilmesi için bir araç olarak tanımlamaktadır (Nikezic vd., 2016: 129).

Barnard'ın "kabul teorisi"'ne göre yöneticinin emir verme yetkisi, klasik düşünürlerin aksine ast-üst ilişkisinden değil astların itaat etmelerini sağlayan bir iletişim niteliği gösterebilmesinden kaynaklanmaktadır. Yöneticiler yetkilerinden kaynaklanan bir yaptırım uygulayabilmekle birlikte, astların uyumunu sağlayan husus belirli bir sonucu kabul etmeyi isteyip istemedikleridir. Emirlerin içeriği ve yöneticinin işlevlerine de değinen Barnard'a göre (Öğüt ve Öztürk, 2007: 33-36);

- Emirlerin kabulü, astlar tarafından bir yol gösterici olarak görülmelerine bağlıdır,
- Emir, şahsi değil, doğrudan çalışanın yapacağı iş ile ilgili bulunmalıdır,
- Emrin içeriği belli ve çalışanın kapasitesine uygun olması gerekmektedir,

- Yöneticinin ilk işlevi biçimsel organizasyonu oluşturmaktır. Bu yapıyı işler hale getiren ve çalışanların örgüte bağlılığını sağlayan ise moral ve iş birliği ortamıdır,
- Çalışanlardan maksimum verimi elde edebilmek için motivasyon çalışmalarını içeren önlemlerin alınması gerekmektedir.

Barnard, örgütün başarı ya da başarısızlık durumunu doğrudan insan faktörü ile ilişkilendirmektedir. Başarı ile sonuçlanan bireysel istekleri etkililik olarak tanımlamaktadır. Motivasyon unsurları örgütün hedeflere ulaşma yeteneğine yön vermekte ve etkililik çerçevesinde değerlendirilmektedir (Barnard, 1938: 20).

2.2.3. Herbert A. Simon ve Alternatifler Arasından Seçim Yapma Sürecinde Verimlilik

Akademik alanda farklı disiplinlerde çalışan ve bu birikiminin yansımaları yönetim alanında da görülen Herbert Simon, "İdare Atasözleri" (1946) ve "İdari Davranış" (1947) isimli çalışmalarıyla özellikle klasik kurama getirdiği eleştiriler olmak üzere verimlilik konusunda tartışılması gereken bir isim konumundadır.

"İdare Atasözleri" isimli çalışmasında "Bilimsel Yönetim İlkeleri" olarak evrenselliği öne sürülen yönetim ilkelerine ağır eleştiriler getiren Simon, nasıl ki pek çok atasözüne karşıt bir atasözü bulunabiliyorsa Bilimsel Yönetim İlkeleri'nin de tartışılabilirliğini mümkün görmektedir (Atalay, 2008: 29).

Genel kabul gören yönetim ilkelerini dört başlıkta inceleyen Simon, bu ilkelerin yönetsel sorunlara uygulanışında açıklık ve geçerlilikleri noktasında sıkıntıların bulunduğunu ifade etmekte ve yönetsel etkinliğin (Shafritz ve Hyde, 2016: 180);

- Görevlerin gruplar arasında paylaştırılması,

- Grupların kesin bir hiyerarşi içerisinde düzenlenmesi,
- Hiyerarşi altında denetlenen kişi sayısının azaltılması,
- Çalışanların denetim kapsamında "amaç, süreç, müşteri ve mekan" hususları dikkate alınarak gruplandırılması

ile artacağı yönündeki prensiplerin tartışılabilirliğini bilimin olgulara dayanması gerektiği yönündeki bakış açısı üzerinden incelemektedir.

Gulick ve Taylor'ın örgütsel verimliliği arttıracağını ileri sürdüğü ilkelerin yönetim alanını şekillendiren yanılsamaların temeli olduğunu düşünen Simon, verimliliği, bir yönetim ilkesi olmaktan öte, "*iyi-doğru bir davranış*" olarak tanımlamakta ve verimliliğin nasıl arttırılacağından ziyade idari faaliyetin amacının "*verimliliğin hangi koşullarda nasıl arttırılacağı*" olması gerektiğini belirtmektedir (Simon, 1947: 39).

Organizasyonların, Taylor'ın ilkeleriyle sınırlanamayacak derecede karmaşık olduğunu belirten Simon, Taylor'ın verimliliği sadece fizyolojik temelde ele aldığını ve insani açıdan uygun bir düzen getiremediğini dile getirmekten de çekinmemektedir (Yetiş, 2009: 2). Simon'a göre verimlilik, merkezi olmayan yapı ve kısıtlamalar ile karar verme mekanizmasının farklı kümelerinin birleşiminden etkilenmektedir (Simon, 1964: 1). Buna göre;

- Bir çalışanın aynı anda birbirine zıt iki ayrı emir-komuta zincirinde yer alması beklenemeyeceğinden kumanda birliği örgütte tam olarak işletilemez bir ilkedir. Çalışanların tek bir otorite çatısı altında toplanması, uygulamalarda, sadece resmi üst değil bir çok uzmandan da emir alan astlar kapsamında ele alınmalıdır. Simon, kurmay, yardımcı ve hat birimlerin açık ayrımına karşı çıkmakta ve aralarındaki ayrılığın niteliğini eylemlerin niteliğinde görmektedir. Hattın eylemleri, kurmay ve yardımcıların eylemlerinden daha

önemli değildir. Benzer şekilde alt yapı birimleri de otoriteye sahiptir, denetim-komut yetkileri vardır (Özer, 2016: 173),

- Bir çalışanın emirlere uyumu, ceza korkusu yerine örgütsel amaçları gerçekleştirme noktasındaki seçim ve isteğine dayanmaktadır (Özer, 2016: 173),
- Kumanda birliği ilkesi altında tüm otoritenin eylemci birimlerde toplanıp danışma birimlerinin otoritesiz bırakılması hatalıdır. Öneri, kişinin birçok kişiden emir alabilmesi, ancak bu emirler arasında çatışma olması halinde tek bir üstün emrine uyulmasıdır (Özer, 2016: 174).
- Uzmanlaşma ilkesi kapsamında "yer odaklı uzmanlaşma" ve "işlev odaklı uzmanlaşma" husuları ön plana çıkmakta, yönetsel etkinlik farklı kişilerin farklı işleri yapmasından ziyade görevde uzmanlaşma ile artmaktadır (Shafritz ve Hyde, 2016: 181),
- Kumanda birliği ve uzmanlaşma ilkeleri bir sorun durumunda hüküm verebilmek için yetersiz kalmakta ve her iki eylem türü noktasında avantaj ve dezavantajların değerlendirilmesi gerekmektedir (Shafritz ve Hyde, 2016: 183),
- Denetim kapsamındaki çalışan sayısının azaltılmasının verimliliği arttıracağı yönündeki prensibe karşıt olarak verimliliği asıl arttıran husus bir konunun örgütsel kontrol kapsamında uğraması gereken durakların en aza indirilmesidir (Shafritz ve Hyde, 2016: 187),
- Rasyonellik temelinde ele alınan örgütler aslında doğası gereği akılcılığa hizmet etmektedir. Örgüt bilgileri "olgular" yani data-veri kaynakları ile doğrulanan bilgiler ve "değerler" yani örgüt kültürüne ilişkin zihinsel bakış açıları olarak gruplandırılmaktadır. Örgütsel verimlilik, örgüt yöneticilerinin olguların yanında örgüt değerlerinin de üzerinde durmalarını gerektirmektedir (Özer, 2016: 168),
- Örgütsel yapı-ilişkiler ve karar verme, sistem yaklaşımı çerçevesinde ele alınmalıdır. Karar verme sürecinin başarısı hem karar vericinin hem de örgütün başarısıyla doğru orantılı şekilde işlemektedir. Karar

verme, bireysel boyutta "*belirli bir amaca erişmek isteyen bireyin bu amaca ulaşmak için alternatifler arasından bilinçli olarak seçim yapması*" şeklinde tanımlanmaktayken, örgütsel boyutta yapı-ilişkiler-çevre etkileşimi karar verme sürecinin çok boyutlu şekilde işlediğini ortaya koymaktadır (Tozlu, 2016: 28-30),

- Örgütlerde karar verme daha büyük ve karmaşık olarak nitelenebilen konu ve sorunlarla ilişkilidir ve sürecin işlerliği daha fazla iş birliği ve daha sıkı şekilde yapılandırılmış bir bilgi-iletişim yapılanmasını gerektirmektedir.
- Klasik teoride rasyonel karar alan bireyi ifade eden "ekonomik insan" kavramına karşı ileri sürülen "idari insan" (*administrative man*) kavramı, karar verme sürecindeki etkenlerin çeşitliliği ve bireysel-örgütsel sınırlamaların etkileri dahilinde karar almaktadır. Bu sebeple, organizasyonel süreçlerde rasyonelliğin bir sınırı olduğu göz ardı edilmemelidir ki, idari insan, bireysel açıdan karşılaşılabilecek sorunlar ve bunların alternatif çözümleri hakkında detaylı bilgi sahibi değildir. Bu sebeple, karar verirken en tatmin edici olan sonucu benimsemektedir (Simon, 1947: 25-30).

Simon, amaçlara, karar verme sürecinde oluşabilecek muhtemel risk ve sorunları en aza indirgeyerek, kabul edilebilir düzeyde ulaşılmasını verimlilik olarak değerlendirmektedir. Aynı zamanda, klasik teorisyenlerin çok da dikkate almadıkları ama karar verme sürecinde etkisi bulunan psikolojik etkenler de bir örgütte çalışan kişi ve grupların davranışlarının incelenmesiyle verimliliğe dahil edilmiş gözükmektedir. (Özer, 2016: 172).

2.2.4. Dwight Waldo ve Demokratik Bir Değer Olarak Verimlilik

Akademik yaşamını kamu yönetimine adayan ve bu anlamda disiplinin tarihsel gelişiminin de en önemli tanıklarından biri olan Dwight Waldo, özellikle "*The Administrative State"* isimli çalışmasından başlayarak kamu yönetimi alanının

incelenmesi, aktarılması, eleştirilmesi ve halen aydınlatılması gereken geniş bir alan olduğuna vurgu yapmaktadır. Yapılması gereken, "*tüm pencereleri açmak, tüm bakış açılarına olanak vermek*"dir (Atalay, 2008: 8-9).

Klasik kamu yönetimi yaklaşımına yönelik bir eleştiri olarak nitelenen "*The Administrative State"*isimli kitabını "*Theoretical Aspects of the American Literature of Public Administration*" isimli doktora tezinin bir ürünü olarak ortaya koyan Waldo, Amerikan idari devletini incelemekte ve kamu yönetiminin verimlilik problemine değinmektedir.

Verimliliğin, popülarite anlamında en tepe noktasına Birinci Dünya Savaşın'dan hemen önceki yıllarda ulaştığı ve adeta bir fetiş haline getirildiğini belirten (Waldo, 1948: 208) Waldo, konuyu demokrasi-verimlilik dikotomisi kapsamında ele almakta ve klasik düşünürlerin aksine sadece işyerlerinin değil tüm ulusun verimli olması ve verimlilik değerine özgürlük ve eşitlik ideallerinin de eklenmesi gerektiğini belirtmektedir (Waldo, 1948: 25).

Waldo, verimlilik konusunu, ilk olarak kavramsal açıdan tartışmaya açmakta ve sözlüklerde yer alan farklı anlamları saklı kalmakla birlikte verimliliğin iki temel anlamı bulunduğunu belirtmektedir (Waldo, 1948: 201). Verimlilik, felsefi yönü ile "enerji", "sebep" ve "güç" anlamlarına gelmektedir. Verimliliğin diğer anlamı ise bilimsel anlamıdır. Bu yönü ile verimlilik, üretkenlik ile örtüşmekte ve elde edilen çıktıların harcanan kaynaklara oranına göre hesaplanmaktadır. Kaynak ve etki oranı olarak ölçülen verimlilik, harcanan kaynaklar ile elde edilen performans ya da sonuçları ölçümlemektedir (Waldo, 1948: 211).

Waldo, verimliliğin teknik yönünü kabul etmekle birlikte verimliliği ideolojik bir olgu olarak da değerlendirmekte ve kavramın daha çok bu yönü ile ilgilenmektedir. Verimlilik tanımlanırken yönetimde temel olanın "iyi" olan olduğu algısı bir yanılsama olarak ortaya çıkmakta ve verimliliğin "*ne için verimlilik*?" sorusu üzerinden tartışılması gerekmektedir. "*Hiçbir şey basitçe verimli ya da*

verimsiz olarak nitelenemez. Verimlilik, amaç doğrultusunda ölçülebilmekte ve bir amaç doğrultusunda verimli olan diğer bir amaç doğrultusunda verimsiz olarak nitelenebilmektedir" (Waldo, 1948: 202).

Bir değer (*value*) olarak başka değerler ile birlikte ele alınması gereken verimliliğin tanımı, amacın ve değerin ne olduğuna göre yapılmalıdır. Bu durumu bir örnek ile açıklayan Waldo, "*amacın bir ayıyı öldürmek olduğu bir durumda bir silahın bir yemekten daha verimli olduğu doğrudur. Tersi bir durumda, amaç, ayının hayatta kalmasını sağlamaksa bu durumda yemek silahtan daha verimli olarak görülmelidir*" (Waldo, 1948: 202).

Waldo, verimliliği, bir değer olarak "Demokratik Yönetim Kuramının Gelişimi" (*Development of Theory of Democratic Administration)* (1952) isimli makalesinde ele almaktadır. Bu makale, aynı zamanda, kamu yönetimi disiplininde Waldo ile Simon arasında gerçekleşen tartışmanın da çıkış noktası olarak görülmektedir.

Waldo'ya göre, Simon'ın alternatifler arasından en uygun olanı seçmek olarak ifade ettiği karar verme süreci aslında değerleri de kapsamaktadır. Waldo'nun Simon'a "İdari Davranış" (*Administrative Behavior*) isimli çalışması üzerinden yaptığı eleştirilere Simon karşılık vermekte gecikmemiştir.

Simon, Waldo'nun eleştirilerinin aksine, *Administrative Behavior*'da olgu ve değerlerden söz etmediğini ve onları sadece yargı olarak ele aldığını belirmektedir: *"...Prof. Waldo ve diğer siyaset kuramcılarının takındıkları bu tarz eleştirileri içeren düşünce ve yazma şekilleriyle, siyaset felsefesinde ilerleme sağlanabilmesi zordur ve bu muğlâklık düzeyiyle Mantığa Giriş dersinden bile geçer not alınamaz."*

Waldo da Simon'a cevap olarak: *"...Prof. Simon kendi inançlarına karşı çıkanlara hiçbir şekilde hoşgörü göstermiyor, kurtuluşa giden tek yolun kendi yolu*

olduğuna inanıyor" şeklinde bir ifade kullanmaktadır. Waldo, olguculuğa tümden karşı çıkmamakla birlikte mantıksal olguculuk, görgülük ve bilimin hiçbir şekilde aynı şeyler olmadığını da yinelemektedir (Atalay, 2008: 175).

Waldo ve Simon tartışması, çoğu zaman, Amerikan kamu yönetimi disiplinine yön veren en önemli akademik tartışma olarak nitelenmektedir. Simon, verimlilik ve yönetimi (administration) "olgu" olarak değerlendirirken, Waldo ise "değer" gözü ile bakmaktadır.

Waldo'ya benzer şekilde verimliliği, içinde insani ve toplumsal değerler barındıran bir kavram olarak gören bir diğer isim de Marshall Dimock'tur. O'na göre verimlilik içinde nitelik barındıran bir kavramdır. Dimock, kamu yönetimi için demokratik bir yönetim biçimine dayanan ve içi insani ve toplumsal değerler yüklü (Dimock, 1937: 39) bir verimlilikten bahsetmektedir.

2.3. Toplumsal Adaleti Arayan Yeni Bir Kamu Yönetimi Anlayışı ve Verimlilik

Kamu yönetimi disiplininde yeni bir anlayış (arayış) olarak doğan ve kamu örgütlerini toplumsal ve siyasal bağlarından ayrı şekilde tekil olarak ele alan yaklaşımların bir eleştirisi olarak nitelenebilen Yeni Kamu Yönetimi (*New Public Administration*) anlayışı, 1950'li yılların refahından yeterince pay alamadığı için ümitsizlikleri isyan noktasına varan kesimlerin yaşadıkları hoşnutsuzluk karşısında toplumda baskın güç olan çevrelerin lehine hareket ettiğini iddia ettikleri kamu yönetimine karşı yükselen bir "eyleme geç" çağrısı niteliği taşımaktadır.

Amerika, İkinci Dünya Savaşı sonrasından başlayarak 1960'lı yıllarda şekillenen süreçte bilim ve teknoloji temelli gelişmeler, otomasyon ve hızlı üretim ile birlikte ekonomik hayatta yaşanan muazzam büyüme sayesinde dünyanın en zengin ülkesi konumundadır. Bununla birlikte, savaş üretimi sona erdiğinde çalışma

hayatında pek çok işçinin açıkta kalışı, ücretlerde görülen adaletsiz dağılım, ekonomik-sosyal refahtan yeterince pay alamadıklarını düşünen Afrikalı Amerikalıların ırk ayrımcılığına karşı daha da kararlı bir hal alan hak arama hareketleri ve eşitlik söylemlerinin giderek güçlü şekilde seslendirilir olduğu bir dönem yaşanmaktadır.

"Bu anın ve yarının getireceği tüm zorluklara karşın benim bir hayalim var: Kendinden menkul bir gerçek olarak kabul edilir ki, tüm insanlar eşit yaratılmıştır. Gün gelecek adaletsizlik, baskı ve eziyet ile kavrulan tüm eyaletlerde özgürlük, eşitlik ve adalet vuku bulacak ve eski kölelerin çocukları ile köle sahiplerinin çocukları el ele tutuşma şansına sahip olabileceklerdir."

(King, 1984: 85)

Tüm bu gelişmelere ek olarak toplumun önder olarak kabul ettiği Kennedy ve Martin Luther King gibi isimlerin öldürülmesi ile huzursuzluk pekişmekte ve bu duruma gençlerin ve fakirlerin katıldığı Vietnam Savaşı'ndaki başarısızlık da eklenince "Amerikan rüyası" adeta kabusa dönüşmüş gözükmektedir. H. George Frederickson, yeni bir vizyon arayışının doğduğu bu yılları aile, klise, devlet, üniversite, medya vb. olmak üzere Amerika'nın tüm kurumlarına karşı gelişen toplumsal güven bunalımı ve isyanın pekiştiği yıllar olarak nitelendirmektedir. Waldo ise, yaşanan tüm karmaşaya karşı kamu yararının kamu yönetimi ve yöneticileri üzerinde doğurduğu sorumluluğa dikkat çekmekte, Albert Camus'un "Veba" (*The Plague*) adlı romanındaki "bürokrat" karakteri üzerinden kamu görevlilerinin duyarsızlığını hicvetmektedir. O'na göre "*Ortada bir başarı ya da başarısızlık varsa kamu yönetimi ve kamu görevlileri tüm bu durumlarda az ya da çok pay sahibidir*" (Atalay, 2008: 130-131).

Kamu yönetimini bir an evvel harekete geçirecek bir sesin doğuşu için H. George Frederickson, Frank Marini ve Henry Lambright gibi isimlerin önderliğinde genç akademisyenlerin katılımı ile Syracuse Üniversitesinde gerçekleştirilen Minnowbrook Konferansı (1968) kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeleri ve

geleceği tartışmak adına bir Minnowbrook ruhunun (Bowornwathana, 2010: 564) fitilini de ateşlemektedir.

Konferansta anahtar kelime "uyumluluk" olarak ön plana çıkmakta ve kamu yönetiminin siyasal-yönetsel bağları ve dış dünyanın gerçekleri ile ne derece uyumlu şekilde çalıştığı tartışılmaktadır (Özgür ve Öztepe, 2015: 103).

Bu yeni hareket Frederickson tarafından, geleneksel kamu yönetiminin temel amaçları olan ekonomiklik ve yeterlilik ölçütlerine dayanan verimlilik olgusuna hizmetlerin toplumsal eşitliği sağlayacak şekilde sunumunu da ekler şekilde tanımlanmaktadır (Shafritz ve Hyde, 2016: 449-450).

Minnowbrook'ta tartışılan temel konular arasında yer alan etkinlik ve etkililik ölçütlerine "toplumsal adalet ve eşitlik" ölçütlerinin de dahil edilmesi gerektiğini belirten Frederickson, verimliliği kamu hizmetlerin sunumunda toplumsal adaleti arttırabilme niteliğine göre değerlendirmektedir (Şener, 2005: 13).

Savunduğu temel değerler açısından Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı incelendiğinde;

"Yeni" olma iddiası: Hareket yeni olma iddiasını geleneksel kamu yönetimi anlayışının eksikliklerine yönelik eleştirileri üzerine inşa etmektedir.

"Yeni" (*New*) şeklinde bir ön ekin tercih edilmesinin temel nedeni, daha çok verimlilik ve etkililik üzerine odaklanan pozitivist anlayışa ait değerlerin eksik olduğuna dair inanıştır. Normatif bir anlayış çerçevesinde sosyal adalet ve eşitliğin de kamu yönetiminin temel değerleri arasına dahil edilmesi gerekmektedir. Frederickson'ın da dile getirdiği gibi "*yenilik, malzemeden değil malzemenin işleniş şeklinden kaynaklanmaktadır*" (Özgür ve Ciğeroğlu, 2011: 281).

Kamu yönetimine siyaset ya da işletmevari bir bakış açısı çerçevesinden bakan görüşlerin kamu yönetimi üzerindeki hegemonyasını eleştiren YKY anlayışı,

siyasetin uygulayıcısı konumundaki bir kamu yönetimi yapılanmasının sorunları çözmede yaşadığı yetersizliğe dair eleştiriler getiren bir söylem geliştirmektedir. Bu yeni anlayışa göre, yapının nasıl daha iyi işleyeceğine odaklanan klasik yaklaşımın aksine toplumsal sorunlara nasıl çözümler üretebileceği üzerinde fikirler geliştirilmeye çalışılmalıdır. Ekonomik ve sosyal sorunlar ile gün yüzüne çıkan bunalımlarda toplumdan uzak bir kamu yönetimine karşı devlet-vatandaş ilişkilerinde yeni bir vizyon arayışı YKY'nin çıkış yolu için öngördüğü anahtarıdır.

YKY hareketinin kendini diğer akımlardan ayırmak için savunduğu değerler Frederickson tarafından aşağıdaki şekilde özetlenmektedir (Shafritz ve Hyde, 2016: 453):

- Belirli kesimlere daha az özgü ve daha çok "kamu" odaklı,
- Daha az açıklayan ama daha çok çözüm sunan,
- Daha az örgüt/yapı temelli, daha çok "hizmet/müşteri odaklı",
- Daha az tarafsız ama daha çok "normatif",
- En az diğer yaklaşımlar kadar "bilimsel".

Sosyal Adalet: Esin kaynağını liberalist John Rawls'un adalet teorisinde bulabileceğimiz "sosyal adalet", yaşanan toplumsal sıkıntılara çözüm arayışının ilk durağıdır. Sosyal adalet, YKY'nin meşruiyetinin dayanağı olarak sunulmakta, bireysel adalet ve kollektivist eğilim aynı potada eritilmektedir.

"*Toplumsal kurumların ilk erdemi adaletli olmalarıdır*" düşüncesinden yola çıkan Rawls, adil bir toplum ve adil bir yönetimin sahip olması gereken özellikleri devletin toplum karşısındaki yükümlülükleri ve halkın adaletin içeriğini belirleyen kurucu gücü üzerinden tanımlamaya çalışmaktadır. Rawls'a göre, adil olarak nitelenebilecek bir toplumda devlet adaletin koşullarını sağlamakla yükümlüdür ve

adalet olmadan devlet-toplum arasında bir sosyal iş birliği mümkün olamamaktadır (Avşar, 2006: 3-4).

Bilimsel yönetim ilkeleri ve davranışçı yaklaşımın etkilerinden sıyrılmış bir kamu yönetimi arayışında olan YKY, halkın yaşadığı sıkıntılara cevap veren bir sosyal adalet/eşitliğe ulaşabilmek için mevcut yapı ve politikaları değiştirmenin yollarını aramaktadır (Özgür ve Ciğeroğlu, 2011: 281).

Konuya farklı bir açısı ile baktığımızda toplumsal sorunlara duyarlı ve eyleme geçmiş bir kamu yönetimi, kapitalizmin temel değerleri ile de çatışır gözükmektedir. Kapitalizmin temel değerleri olan özel mülkiyet, serbest piyasa koşullarının gerekliliği, bireysel fayda ve kâr amacı gibi değerler genel refah, genel yarar gibi toplumun belirli kesim/kesimlerinden ziyade geneline yayılan fayda gereği ile örtüşmemektedir.

Bürokrasi karşıtı bir yapılanma: YKY hareketinin savunucularına göre bürokrasi, mevcut sorunları görmezden gelmekten vazgeçmeli ve adem-i merkeziyetçi yapılanma esas alınarak; yetki devreden, örgütü geliştiren, sosyal sorunlara uyum anlayışı ile esneyebilen, proje-sözleşme üreten, müşteri katılımı ile hizmetlerden faydalananlara da söz hakkı tanıyan bir yapıya evrilmelidir (Özgür ve Öztepe, 2015: 110).

Siyaset-yönetim ayrımı: YKY anlayışı, özellikle Waldo'nun çalışmalarından yola çıkarak, politika yapımı ve bu politikaların uygulamaya geçirilmesi noktasında yönetim ve siyaset arasındaki ayrımı reddetmekte ve her iki taraf arasında iş birlikçi bir ilişkinin varlığını gerekli görmektedir.

Olgu-değer ayrımı: YKY, olgu-değer ayrımına da karşı çıkmaktadır. Değerleri içinde barındırmayan bir olgusal karar verme mümkün gözükmemektedir.

Demokrasi-bürokrasi ikilemi: Yönetim ve bürokrasiyi klasik yönetim anlayışının hegemonyasından kurtararak demokratik değerler ile buluşturmaya çalışan YKY, özellikle "etik" konusunu ön plana çıkararak ekonomiklik odağında demokratik değerleri dışlayan bir kamu yönetimini reddetmektedir.

Bürokratlar, gayrişahsi ve nötr iş yapış şekillerini kamu hizmetinin planlanması ve sunulması aşamalarında sosyal adaletin sağlanması anlayışı ile birleştirerek (Zengin, 2011: 167) etik ideali çerçevesinde davranmalı ve kendilerini ahlaki bir sorumluluk-içsel bir denetim içerisinde hissederek ulusun tümü için çalıştıkları bilincine vakıf olmalıdırlar (Özgür ve Öztepe, 2015: 113).

Katılım-iş birliği: Demokratik değerlerin katılım eksenindeki üstünlüğü, politika yapımında temsil, katılım, özgürlük ve serbestleşme çerçevesinde ilgili tüm çevrelerin iş birliği, kamu görevlileri açısından ise katılımcı bir vatandaş profili ile hem toplumsal sorunlara duyarlılık hem de kendi kurumlarında yönetime katılım (Özgür ve Öztepe, 2015: 111) boyutunda ön plana çıkmaktadır.

Verimlilik: Eldeki kaynakların ekonomik şekilde kullanımı ile daha iyi hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi verimliliğin en basit şekilde ele alınmış halidir. YKY hareketinin savunucuları ekonomiklik temelli bir hizmet sunumu artışının kamu yönetiminin diğer temel değerlerine nazaran daha önde tutulmasını eleştirmekte ve verimliliğin adalet, eşitlik, katılım gibi değerlerden yoksun şekilde ele alınmasını kamu hizmetlerinin sunumu ve bu hizmetlere erişim noktasındaki eksiklik olarak ele almaktadır (Zengin, 2011: 166-167).

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, adını duyurduğu 1968 tarihli Minnowbrook Konferasını ile birlikte 20. yüzyıl boyunca hakimiyetini sürdüren geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel değerlerine toplumsal adaleti de dahil etmeye çalışarak toplumsal kaygılar ve kamu yönetimini ortak bir noktada buluşturmaya çalışmaktadır. Daha esnek bir kamu yönetimi, hem devlet vatandaş arasındaki ilişkilerde bir kırılma hem de devletin toplum üzerindeki rolü üzerinde aranan yeni

bir kimlik arayışı ile sadece siyasetin uygulayıcısı olan bir kamu yönetimi anlayışına eleştiri getirmektedir. Bu açıdan YKY savunusu, toplumsal-demokratik değerlerden soyutlanmış bir verimlilik tanımı içinde olan geleneksel anlayışı, meşruluk kaynağı olarak toplumsal değer ve ihtiyaçlara uygunluk, değişim ve sosyal adalet gibi demokratik değerler ile buluşturmaya çalışmaktadır.

2.4. İşletmecilik Temelli Bir Yönetim İhtiyacı Doğrultusunda Kamu Yönetimi ve Verimlilik

Geleneksel kamu yönetimi anlayışına ekonomik, sosyal ve siyasal dönüşüm-taleplere yanıt verebilme noktasında hem kuramsal hem de pratik düzeyde yaşadığı eksiklikler nedeniyle yöneltilen eleştiriler Waldo tarafından "kimlik bunalımı" olarak tarif bulmakta ve bu süreç kamu yönetimi disiplinini yeni çalışma alanları (Köroğlu, 2005: 13) ile tanıştırmaktadır.

1970'li yılların başından itibaren kamu yönetimi, işletmecilik perspektifinde "Kamu İşletmeciliği" adı altında ele alınmaya başlanmaktadır. Bu yeni yaklaşımın ortaya çıkışını anlayabilmek için "yönetim" kavramına atıfta bulunmak gerekmektedir. Yönetim kavramı ilk anlamı ile yapı ve kurumu ifade ederken, ikinci anlamı bir süreci tanımlamaktadır. Süreç anlamıyla yönetim, belirli amaçları gerçekleştirmek için en az iki kişinin bir araya gelerek oluşturduğu grubun ve eylemlerinin koordine edilmesidir. Yönetim kavramı, İngilizcede, yapı ve kurum anlamı ile "administration", süreç anlamı ile "management" şeklinde kullanılmaktadır (Köroğlu, 2005: 9).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının kurum-yapı boyutunun kapitalist üretim süreciyle beraber artan verimlilik çabalarına cevap vermede yaşadığı güçlük yönetimin süreç boyutunun ön plana çıkmasının sebebi olarak gösterilmektedir (Köroğlu, 2005: 13).

Kamuyu işletmecilik perspektifinde ele alan yaklaşımın da kendi içerisinde iki açıdan somutluk kazandığı görülmektedir (Güler, 2009: 7). İlk olarak, bir örgütün kuruluş ve işleyiş yönü ile ilgili olarak kamu örgütleri için kamu yararı, siyaset gibi hayati olan değerlerin işletme yönetiminin örgüt geliştirme, örgüt kültürü, örgütte mükemmellik arayışları ve toplam kalite yönetimi gibi yaklaşımlar ile kaynaştırılmasıyla kültürel yönlü bir değişikliğin-iyleştirmenin gerekliliği göze çarpmaktadır. İkinci olarak, performans, ölçme-değerlendirme, bütçeleme, muhasebe, stratejik planlama vb. işletmeci tekniklerin kamuya aktarılması düşüncesi ön plana çıkmaktadır.

İşletmeci yaklaşım örgütsel işleyiş açısından ele alındığında kamu ve özel yönetimin aslında aynı inceleme alanına sahip olduğu belirtilmektedir. Bu görüşü savunanlara göre kamuda işletmeciliğin kökeni kamu yönetiminin doğuşu ile aynı süreçte incelenmektedir.

Hem kuramsal hem de uygulama boyutunda tartışılan ana husus kamu yönetimi-işletmecilik ayrımıdır. Yönetsel tekniklerin kamu ve özel sektör örgütleri için ortak olarak kullanılıp kullanılamayacağı tartışması kuramsal boyutta yönetim biliminin kamu yönetimi-işletme yönetimi şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutulup tutulamayacağı tartışması üzerine inşa edilmektedir (Üstüner, 2000: 15-16).

Kamu İşletmeciliği anlayışını kamu yönetimi disiplini içerisinde bir alt yaklaşım olarak değerlendiren görüşler, yönetimin süreç boyutuna ve dolayısıyla inceleme alanı olarak kamu kurumlarının yönetim sürecine odaklanmaktadır.

Kamu yönetimi ve işletme yönetiminin iki ayrı alan olduğu ve kamu yönetiminin işletmecilik temelli bir yapı-işleyişe indirgenemeyeceğini savunan görüşler de mevcuttur. Bu görüşlere göre kamu yönetimi, doğası gereği temel değerlerini oluşturan anayasal-yasal düzenlemelere bağlılık, ekonomik-sosyal çevre, kamu yararı, siyaset ve seçim unsurları vb. hususlar açısından işletmecilikten ayrılmakta ve daha geniş bir alana tekabül eder hale gelmektedir.

Kamu yönetimi ve işletme yönetimini benzer ya da farklı alanlar olarak ele alan görüşlerin özüne değindikten sonra Kamu İşletmeciliği yaklaşımının kamuda siyasaların uygulanması aşamasının örgütsel düzeyine odaklanmakta olduğu, değerlendirilmesi gereken bir diğer husustur. Kamu İşletmeciliği, kamusal işlerin yürülmesinde yönetsel *(managerial*) araç, yöntem, teknik, bilgi ve yetenekleri kullanmak ile kamusal süreçleri kuralcı bir bakış açısıyla yürüten anlayıştan ayrılmaktadır. Bu teknikleri verimlilik amacıyla kullanan işletmeci anlayış, piyasaya yönelmiş teknikleri kamu sektörüne adapte etmeye çalışmaktadır (Zengin, 2011: 171).

Kamu İşletmeciliği, Kaliforniya Üniversitesinden J. Perry ve K. Kraemer tarafından "*Public Management: Public and Private Perspectives*" (1983) ismi ile yayınlanan derleme çalışmada amaç ve özellikleri bakımından ifade bulmakta ve bir bilim olarak doğuşu ilan edilmektedir. Buna göre, Kamu İşletmeciliği (Üstüner, 2000: 16);

- Kamu kesiminde yer alan örgütleri ele almaktadır,
- Odaklandığı alan "yürütme gücü"'dür,
- Kamu kesiminde yer alan örgütlerin görevlerini yerine getirmelerinde yol gösterici olabilecek araç, yöntem ve teknikler sunmaktadır,
- Kamu yöneticilerin daha yetkin hale gelmeleri için öneri, yöntem ve teknikler sunmaktadır,
- Örgütler arası karşılaştırma teknikleri yoğunlaşılan bir diğer alandır.

Üstüner (2000)'e göre; kuramsal düzeyde yukarıda ilan edilen özellikler aracılığıyla meşrulaştırılmaya çalışılan bu yeni yaklaşım, kamuyu yürütme erki ve örgüt odağında indirgemeci ve sınırlayıcı bir bakış açısı ile ele almaktadır. Bu husus

zaman içerisinde Kamu İşletmeciliği yaklaşımında bir açılım gerekliliği olarak gündeme gelmiştir.

1980'li yılların sonlarından itibaren kamuda işletmeciliğin yeni bir anlam kazanmaya başladığı görülmektedir. Bu yeni anlam literatürde ilk kez "Yeni Kamu İşletmeciliği" (YKİ) (*New Public Management*) adı altında İngiliz akademisyen Christopher Hood tarafından "*A Public Management for All Seasons?*" isimli çalışmada yer bulmaktadır.

YKİ, ilk kez Christopher Hood tarafından bir kavramsallaştırmayı ifade eder şekilde kullanılmakla birlikte YKİ'nin kökeninin çok daha önce gerçekleştirilen fiili düzeydeki çalışmalara dayandığı görülmektedir. Kavramsallaştırma, uygulamaları takip etmekte ve YKİ sadece teorik olarak değil uygulamada da etkinliğini ortaya koyan bir model olarak gelişmektedir (Karcı, 2008: 45).

1929 büyük buhranı sonrasında uygulamaya konulan Keynesyen politikalar, İkinci Dünya Savaşı ve sonrasında iktisadi açıdan başarılı sonuçlar vermekle birlikte 1970'li yıllarda işsizlik ve enflasyon ile su yüzüne çıkan ekonomik bunalım (stagflasyon) 1973 ve 1978 yıllarında yaşanan iki büyük petrol krizinden beslenmektedir. Petrol krizlerinin fitilini ateşlediği stagflasyon, bunalımı çözmek için neo-liberal politikaları gündeme taşımaktadır. Küreselleşmenin yükselişiyle birleşen sürece kamu yönetimi de uyum sağlamak zorunda kalınca devletin ekonomik açıdan piyasa sistemine uyumu sağlanmakta ve yönetsel açıdan meşruiyeti ise Yeni Kamu İşletmeciği yaklaşımının temel önermelerine dayandırılmaktadır (Özacit, 2015: 30).

Köken olarak çoğunlukla İngiltere uygulamalarıyla özdeşleştirilen YKİ, sadece İngiltere'de değil Avustralya, Yeni Zelanda ve birçok OECD ülkesinde de uygulama alanı bulmaktadır. 1970'li yıllarda yaşanan krizlerin çıkış yolunun kamu yönetimindeki ilk yansımaları krizden en çok etkilenen Yeni Zelanda, İngiltere ve Avusturalya'da görülmekte ve daha sonra diğer ülkelere de yayılmaktadır. ABD Başkanı Ronald Reagan ve İngiltere Başbakanı Margaret Thatcher hükümetleri

tarafından yürütülen kamu hizmeti sunumundaki reformlar Yeni Kamu İşletmeciliği reformlarının en açık örnekleri olarak gösterilmektedir (Eryılmaz, 2012: 51). Öyle ki, Thatcher döneminde verimlilikle özdeşleştirilen işletmecilik temelli reformlar Başbakanlık Ofisi'ne bağlı Verimlilik Birimi (*Efficiency Unit*) tarafından yürütülmüştür (Zengin, 2011: 172).

Hood (1991)'a göre; YKİ, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yükselen dört temel yönetimsel yaklaşım üzerinde yükselmektedir:

- Kamudaki büyümeyi özellikle kamu harcamaları ve kamu personeli noktalarında yavaşlatmaya yönelik girişimler,
- "Özelleştirme" ve "yarı-özelleştirme" girişimleri ve "yerinden hizmet sunumu" ile merkezi idarenin hizmet sunumundan uzakta bulunması,
- Otomasyonun kamu hizmeti sunumundaki yerinin arttırılması,
- Uluslararası alanda kamu yönetimi, politika geliştirme ve karar verme noktasında daha fazla iş birliği.

YKİ'nin, kuramsal altyapısı devletin faaliyet alanlarının daraltılması ve bu alanlarda özel sektörün faal olmasına yönelik bir anlayıştan beslenmektedir. Bu yeni yaklaşıma göre, çözülmesi gereken temel mesele kamu sektöründe kaynak kullanımının yönetimindeki etkinlik sorunu olarak görülmektedir. Kamuya ayrılan kaynakların eskisinden daha az oluşuna paralel olarak daha da küçülen kamu ekonomisinin yönetimi yeni yapı, süreç, teknik ve değerleri araştırmayı zorunlu hale getirmektedir. Bu amaçla kamu yönetimi için önerilen ideal sistem; daha az bürokratik, daha çok piyasa odaklı, daha yetenekli yöneticilerce fayda-maliyet bilinci içerisinde etkinlik ölçümünün yapıldığı, sonuç ve müşteri odaklı bir sistem olarak ifade edilmektedir. Kamu hizmeti sunumunu daha esnek süreçler yardımıyla yürüten bir kamu yönetimi anlayışı YKİ'nin ana teması olarak sunulmaktadır (Ulutürk, 2015: 397).

"Yeni Sağ" (*New Right*) olarak ifade edilen anlayış, kamuda verimliliği arttırabilmek için piyasa mekanizmasında işlerlik ve özelleştirmeler kanalıyla kamu kesiminin minimize edilmesi prensibinin siyasal düşüncedeki dayanağını oluşturmaktadır (Kurt ve Uğurlu, 2007: 84).

Ekonomik ve siyasal unsurlara ek olarak, toplumsal algıdaki değişmeler de Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının etki alanını genişletmektedir. İçinde bulundurduğu "birey" savunusu ile neo-liberal politikalar, "*önüne gelen yemeği yiyen vatandaş*" algısını, "*yemeğini seçen ve yediği yemeğin kalitesini sorgulayan vatandaş"* algısına dönüştürmektedir. Hak ve ödevlerini bilen ve bu bilinç ile daha nitelikli-kaliteli hizmet sunumunu talep eden vatandaş, "müşteri odaklılık" fikrini kamu kesimi için zorunlu kılmakta ve hizmetlerin sunumunda verimliliği geliştiren dönüşümün nasıl sağlanabileceği konusunda yol gösterici olmaktadır (Özacit, 2015: 33-34).

YKİ'ye "yeni" ön takısı ile değer katan unsurlar nedir sorusuna verilen cevap, çoğunlukla, "İşletmecilik", "Kamu Tercihi Kuramı" ve "Yeni Kurumsalcılık"'tan beslenmekte olması ile cevap bulmaktadır. Kuramsal temelde YKİ, adeta, Kamu Tercihi Kuramı ve İşletmecilik (*managerialism*) evliliği olarak görülmektedir.

Kamu sektörünü, klasik anlamıyla, idare (administration) olarak ele alan anlayışın daha az girdi ile daha çok çıktı elde edilmesini sağlayan ekonomik anlamdaki verimlilik konusunda yaşadığı eksiklik, kamu sektörü için işletmecilik temelli bir yapının inşasının çözüm yolu olarak gösterilmesine kaynaklık etmektedir. Bu gerekliliğe ek olarak, Yeni Kamu İşletmeciliği sadece işletmeci ölçüm ve teknikleri kullanmakla kalmayıp "hesap verme" ve "şeffaflık" gibi değerlerin de kamu için sunulan reçetenin parçaları olduğunu savunmaktadır (Akbulut, 2007: 78).

Kamu Tercihi Teorisi, müşterilerin tercih yapma özgürlüğüne sahip olduğu, rekabete dayalı ve aynı zamanda da şeffaf ve inisiyatif alan bir bürokrasi

oluşturulması gerekliliğine değinmektedir (Köklü, 2016: 55). Bu döngüde çıkar kaygısı içinde davranan taraflar olarak bürokratlar kendi bütçelerini, siyasi partiler alacakları oyu, çıkar grupları elde edecekleri rantı ve bireyler ise kişisel çıkarlarını maksimize etme peşinde olmaktadır. Çıkar arayışı, kamusal harcamaların artması ve devletin büyümesi ile sonuçlanmaktadır. Bu büyümenin önüne geçebilecek yapı, mali açıdan devlet tüzel kişiliğinin dışında farklı kamu tüzel kişiliklerinin oluşturulması düşüncesini ön plana çıkarmaktadır (Güzelsarı, 2004: 102).

YKİ anlayışının kuramsal temellerinden bir diğeri Yeni Kurumsalcılık'tır. Yeni Kurumsalcılık, "İşlem Maliyeti" ve "Asil-Vekil Teorisi"'nin çatısını oluşturmaktadır.

İşlem Maliyeti Teorisi, kamu yönetiminin kurumsal, personel ve bütçe gibi özellikleri açısından piyasa araç ve teknikleri ile yeniden revize edilmesini ve bu süreçlerin piyasa mantığı içerisinde rekabete dayalı pazarlarda yürütülmesini önermektedir (Ulutürk, 2012: 7).

Tüketiciyi asil, hizmet sunan tarafı vekil olarak gören Asil-Vekil Teorisi'ne göre, devlet yürüttüğü projeler ve sahip olduğu otoritesi ile bir taraftan asil rolünde iken, hesap verme sorumluluğu dolayısıyla vekil rolünü üstlenmektedir. Devletin, hizmet sunumunda müşteri odaklı bir anlayışla donatılması gerekliliğiyle ortaya çıkan vekil rolü, piyasanın düzenleyicisi ve rekabetin sağlayıcısı olması sebebiyle asil olma yönü olarak ön plana çıkmaktadır. (Kurt ve Uğurlu, 2007: 85).

"Yeni" olma iddiası ve savunduğu temel değerler açısından YKİ;

Kürek çeken değil dümen tutan devlet anlayışı: Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde kamu kesimi katı, bürokratik, hantal ve verimsiz olarak nitelenmektedir. Özel sektör ise gerek kâr amacıyla hareket ettiği için gerekse de verimlilik amacı doğrultusunda esneyebilen yapısı sayesinde faaliyetleri sonuç odaklı ve başarılı olarak nitelenmektedir. Bu sebeplerle, YKİ anlayışına göre devlet

küçültülmeli, ancak piyasanın aksaklıklarını giderici ve tamamlayıcı yapısını sürdürmelidir. Devlete düşen rol, işleyişini, piyasanın işleyişi gibi gerçekleştirirken yapısal dönüşümünü de verimlilik anlayışı doğrultusunda gerçekleştirerek piyasa oyuncusu bir girişimci gibi hareket etmesidir.

Özelleştirmeler: Özelleştirme yolu ile belirli hizmet alanlarını daha başarılı olarak yöneteceği öngörülen özel sektöre devlet tarafından yapılan devirler yolu ile hizmet sunumunun daha iyi şekilde yönetilmesi sürecinden bahsedilmektedir. Bu yöntemde devletin rolü sürecin denetlenmesidir. Özelleştirmeler yolu ile kamunun kurumsal boyutta yaşaması gereken dönüşüm yöneticilerin performans beklentilerine tabi olması, verimlilik ölçümleri, personel yapısı ve hesap verebilirlik yönlerinden revize edilebilmesi şeklinde ifade edilmektedir (Tuncer ve Usta, 2013: 188).

Esneklik: YKİ, kamu hizmeti sunumunda askeri bir disiplin güden anlayışın yerine süreçlerden çok sonuçlara odaklanılması gereğini savunmakta ve hizmet sunumunun merkeziyetçi bürokrasinin gücünün kırılması ile birlikte şeffaflık, açıklık ve hesap verebilirlik ilkeleri ile bütünleşmiş bir kamu sorumluluğu içinde gerçekleştirilmesi gerektiğine vurgu yapmaktadır (Ulutürk, 2015: 397).

Yerelleşme: YKİ yaklaşımı geleneksel kamu yönetimi yaklaşımınca yüceltilen hiyerarşik yapıların yerine farklı yerel birimlere dönüşen yapıların "müşteri odaklılık" ve "rekabet"'e daha olumlu yanıt verebileceğini savunmaktadır. Yerelleşme, verimlilik avantajı sağlayabilmek için kamu sektörünün içinde ve dışında sözleşme ve imtiyaz düzenlemelerinden faydalanılarak ürün ve proje odaklı birimlerin yetki devri yolu ile özerk birimlere dönüşmesi (Ulutürk, 2015: 399) ve bu yetki sayesinde yatay ve network tarzı örgütlenme modellerinin oluşturulması faaliyeti olarak ortaya çıkmaktadır (Özacit, 2015: 46).

Yüzü piyasaya dönük bir yönetim anlayışı: YKİ anlayışının kamu sektörü için gerekli gördüğü piyasa odaklı yönetim anlayışının dayandığı temellerden biri iç pazarların yaratılması anlamında daha az maliyet ve daha yüksek standartlara

erişebilmenin anahtarı olan "rekabet" ile somutlaşırken, düşünsel boyutta ise özel sektörün üstünlüğünün kabulünden yola çıkarak kamu sektörünün de özel sektör gibi hareket etmesinin yönetsel açıdan gerekli olduğu yönündeki görüştür (Güzelsarı, 2004: 98).

Performans denetimi: YKİ anlayışı çerçevesinde kamu yönetimi için performans denetimi ve standartlar getiren yapı, hem çıktıların hem de çalışanların verimlilik düzeyi gibi nicelik bildiren göstergelerin değerlendirilmesine olanak tanıyarak hesap verebilirlik ve etkinlik amacına ulaşılabilmesine olanak sağlamaktadır (Özacit, 2015: 47). Kaynak tahsisi ve teşviklerin performansa bağlanması, süreçlerden çok sonuçlara odaklanan (Ulutürk, 2015: 399) bir nicelliğin göstergesi olarak belirmektedir.

Profesyonel yönetim: YKİ'nin politika öncelikleri arasında yer alan bir diğer alan da işletme yönetiminin profesyonel yönetici anlayışının kamuya adapte edilmesidir. Örgütlerin, yetkin görülen kişilerce takdir ve denetim yetkisine dayanan yönetimi, geleneksel anlayışın sağladığı memuriyet güvencesi yerine hesap verebilir ve sorumlulukların açıkça tanımlandığı bir yönetim modelini kamuya adapte etmeye yönelik politikalar geliştirmek amacındadır (Karcı, 2008: 47).

Motivasyon: Kamu yönetindeki reform gereğinin kamu personel sistemine de yansıması gereği olarak YKİ anlayışı, kamu çalışanlarının ömür boyu istihdamı ile sağlanan iş güvencesi yerine sözleşmeli personel uygulamalarına geçiş ve beraberinde ödüllendirme, iş tatmini ve görevde yükselmeler aracılığıyla örgütsel verimliliğin arttırılmasını hedeflemektedir (Özer, 2005: 41).

Uygulama örnekleri açısından YKİ'nin gündeme gelişi, "Kürek çeken değil dümen tutan devlet" söylemi ile Osborne ve Gaebler'in (1992) yayınladığı "*Reinventing Government*" isimli çalışma ile gerçekleşmiştir. "Devletin Yeniden Keşfi" hareketi özellikle Amerikan siyasetinde etkisini göstermekte ve başkan yardımcısı Al Gore, kendi adı ile anılan "Gore Raporu" ile devletin daha verimli

şekilde çalışması için Amerika'nın en başarılı şirketleri gibi hareket etmesi gerektiğini (Ayhan ve Önder, 2017: 32) savunmaktadır.

Hizmet sunumunda verimlilik esası doğrultusunda YKİ anlayışı ile örtüşen uygulamalara bir desteğin de OECD ve Dünya Bankası'ndan geldiği görülmektedir. Özellikle OECD, yaptığı yayınlar ile bu değişime sıklıkla el vermekte ve bu kaynaklar OECD ülkelerinde mevcut kamu hizmeti değerlerini verimli hizmet sunumu mantığıyla bütünleştiren modern yaklaşımları tartışmaya açmaktadır (Ayhan ve Önder, 2017: 32).

Verimlilikle ilgisi yönünden toparlarsak, YKİ anlayışı geleneksel kamu yönetimi anlayışının hiyerarşik, bürokratik, hukuksal rasyonelliğini verimlilik doğrultusunda işletmeci teknikler ile dönüştürmeyi hedeflemektedir. Verimlilik tanımının girdi vurgusunu devletin faaliyet alanının daraltılması ve maliyetlerin kısılması hedefi ile kaynak kullanımında verimlilik üzerinden yapan YKİ, çıktı vurgusunu ise daha çok denetim ve daha çok sonuç odaklılık temellerine oturtmaktadır.

2.5. Kamu, Özel Sektör ve Sivil Toplumun Ortaklığında Verimlilik ve Yönetişim

Yönetişim, 1980'li yıllardan başlayarak, kamu yönetimindeki reform gerekliliğinde "katılım" unsurunu ön plana çıkaran ve karar alma sürecinde masaya ilgili tüm aktörlerin oturmasına imkan sağlayan bir yönetim anlayışı olarak gündeme gelmektedir.

"*Governance*" kavramının Türkçe karşılığı olan yönetişim, köken itibariyle, İngiltere ve 17. yüzyıl Fransasına kadar götürülebilmekte ve o günlerden günümüze devleti piyasa ve sivil toplum ile kombinlemeye çalışan bir yaklaşımın habercisi olmaktadır. İngiliz siyasal sisteminde Westminister modelinin güçlü kabine

sisteminin üstünlüğünü sistemin başarısızlık sebebi olarak gören anlayış, 1980'li yıllar ile birlikte geri kalmış ülkelerin kalkınması için bir çözüm önerisi olarak sunulur hale gelmektedir (Özer, 2006: 62-63).

Bazı görüşlere göre, daha az yönetim yani "minimal devlet" anlayışını gerekli kılan yönetişim, verimliliğin girdi tanımına kamu harcamalarında israftan kaçınma ve kamu personelini azaltma yönünde bir atıfta bulunmaktadır. Daha az yönetim nitelemesi kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından sunumu, ihale ve özelleştirme gibi uygulamaları da yönetişim uygulamalarına dayanak olarak göstermektedir (Güler, 2003: 95).

"*Government*" sözcüğünden türediği yönünde görüşler de bulunmakla birlikte hiyerşik bir yönetimi reddeden yönetişim anlayışı, hem resmi hem de resmi niteliği bulunmayan aktörlerin katılımına olanak sağlaması ile özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının eşitliği prensibini benimseyen heterarşik bir ilişki ağını desteklemektedir.

Literatürde kavramın doğuşu ve yayılışında uluslararası kuruluşların büyük pay sahibi olduğu ve bu yönüyle yönetişimin "iyi" ön takısı ile az gelişmiş ülkeler için bir kalkınma reçetesi olarak sunulur hale geldiği sıklıkla yinelenmektedir.

Dünya Bankası'nın, 1989 yılında az gelişmiş ülkeleri bir "*yönetişim krizi*" içerisinde olmakla nitelediği günden bugüne yönetişim, devlet kurumlarına duyulan güvensizlik üzerinden tarif edilmekte ve verimli, şeffaf, kapsayıcı ve hesap verebilir bir kamu yönetimi için gerekli ülke politikalarının en üst sırasına yerleşmiş bulunmaktadır. Kavramın doğuşuna aracılık eden Dünya Bankası, bu ilkeleri, ekonominin gerekleri ve verimliliğin vazgeçilemez unsurları olarak sıralamaktadır (Güler, 2003: 102-103).

OECD, yönetişimi, "*aktörleri arasında sürekli etkileşimin bulunduğu bir süreç"* olarak tanımlamaktadır. Verimli yönetim kurumlarına sahip bir toplumun

ekonomik, sosyal ve insani kalkınma açısından daha iyi bir performans sergilediğini belirten OECD, yönetişimi, ekonomik büyümenin bir girdisi olmaktan öte kalkınma çıktıları için bir araç olarak görmektedir (OECD, t.y.). OECD, Dünya Bankası tarafından yönetişim için kullanılan "kalkınma idaresi" kavramını "iyi yönetişim" (*good governance*) terimi ile karşılamakta ve iyi yönetişim ilkelerini hesap verebilirlik, saydamlık, duyarlılık, etkililik ve verimlilik, ileri görüşlülük ve hukuksallık olarak sıralamaktadır.

Yönetişimin kavramsal ve uygulama düzeyindeki gelişiminde etkili olan bir diğer kurum da Birleşmiş Milletler'dir. Birleşmiş Milletler (BM), 1995 tarihli "Küresel Komşuluk" isimli raporunda, yönetişimi, "*Bir ülkenin kendi faaliyetlerini yönetirken kullandığı kamusal ya da özel tüm bireysel ve kurumsal araçların toplamı"* olarak tanımlamaktadır. Bu tanımlama ile diğer uluslararası kuruluşların yönetişime yüklediği anlam ile paralellik gösteren BM, 2000 tarihli "BM Milenyum Deklarasyonu"ile insan hakları alanındaki konuları da yönetişim kapsamına dahil etmektedir (Delice, 2013: 5).

Avrupa Birliği (AB) de hem birliği yönetsel temelde yeniden yapılandırılmak hem de temel sorunlar itibariyle AB'nin kendisine vatandaşlarınca verilmiş olan gücü nasıl kullanacağı konusunda yönetişime sarılmış bulunmaktadır. AB, yönetişim ile vatandaşlarının katılımını daha aktif ve etkin hale getirmek için daha hesap verebilir, daha açık, daha verimli, daha katılımcı ve daha uyumlu bir yönetimi hedeflemektedir. Bunu başarabilmek için AB, kendi yönetişim tanımını "*European Governance: A White Paper*" isimli çalışma ile ortaya koymaktadır. "Beyaz Kitap", hizmetlerde yerellik ve orantılılık ilkelerini yukarıda sıralanan ilkelerin yürütülmesinin itici güçleri olarak görmektedir (Okçu, 2007: 303).

Kamu hizmetlerinin nasıl daha verimli şekilde sunulacağı sorusuna, "ortaklaşa bir yaklaşım ile ilgili tüm tarafların katılımı" yanıtını veren yönetişim, aynı zamanda topluma daha duyarlı hizmet sunumu için de bir cevap niteliğindedir.

Yönetişim, akademik yazında dört temel alandan destek almaktadır (Güler, 2003: 95-99). En büyük desteğini iktisat alanından alan kavram, "Kurumcu İktisat Yaklaşımı" üzerine inşa edilmiştir. Kamu yönetimi disiplini içerisinde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Weberyan bürokrasiyi reddeden bakış açısı ile desteklenen yönetişim, ağ tipi bir örgütlenme ile yatay ve esnek yapıların gerekliliğini savunmaktadır. Destek alınan bir diğer akademik alan da yönetişimi küreselleşme süreci içinde ele alan uluslararası ilişkiler disiplinidir.

Kurumcu İktisat, neo-klasik iktisat yaklaşımının, iktisat bilimini "ençoklaştırma" mantığı çerçevesinde verimlilik peşinde koşan bir bilim olarak tanımlamasını eleştirmekte ve ekonominin, insanların maddi geçimini sağlamak üzere oluşturulan örgütlenmelerin mantığı ile de ilgilenmesi gerektiğini belirterek piyasa-devlet ikilemini reddeden kollektivist bir bakış açısı sunmaktadır.

Devleti piyasa karşısında "doğası gereği verimsiz" olarak niteleyen neo-liberalizmden aldığı güç ile YKİ, devletin bürokratik yapı ve işleyişini işletmeci teknikler ile örgütleyerek yönetişim için uygun ortamı hazırlayan bir diğer sacayağı durumundadır.

Böylece, kuramsal kökeni açısından farklı disiplinlerden beslenen ve bu unsurları kamu yönetimi disiplininin kendi içerisinde katılım, iş birliği ve müzakere etme gibi demokratik değer ve uygulamalarla işlemekte olan bir yaklaşım gelişmektedir.

Yönetişim, dijitalleşmeden aldığı güç ile popülerliğini günümüzde de korumakta olan bir yaklaşım durumundadır. Teknolojinin dünya geneline yayılan etkisi ile birlikte dijital yönetişim unsurlarının da hızla yaygınlaştığı görülmektedir. Yönetişimin dijitalleşme süreci ile birlikte yaşamakta olduğu dönüşüm "Dijital Çağ Yönetişimi" adı altında ilerleyen başlıklarda ele alınmaktadır.

2.6. Vatandaş Odaklı Verimlilik Arayışı ve Yeni Kamu Hizmeti

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı, verimliliği tekil olarak kamu örgütleri düzleminde ele alan geleneksel kamu yönetimi anlayışı ve üretkenliği arttırma çabası üzerinden piyasa mekanizması düzleminde ele alan YKİ anlayışına bir eleştiri olarak Robert Denhardt ve Janet V. Denhardt'ın birlikte inşa ettikleri bir kuram olarak gündeme gelmiştir.

YKİ'nin, kamu yönetimi için kurtarıcı olduğunu ileri sürdüğü ilkelerin 2000'li yıllara gelindiğinde etkinliği anlamında eleştirildiği görülmektedir. Yeni yaklaşımın savunucuları, YKİ'nin devletin üretkenlik, verimlilik ve etkililiğini arttırma noktasındaki katkısını kabul etmekle birlikte kamu için verimliliğin demokratik değerler çerçevesinde de ele alınması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Bu kapsamda, Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı, kamuda verimliliği, üretimi arttırmak ve bunu yaparken de girdi ve performansa odaklanmak olarak gören anlayışın eksiklikleri kamunun temel değerleri olan vatandaşlık (*cizitenship*), demokrasi (*democracy*), cevap verebilirlik (*responsiveness*) ve hesap verebilirlik (*accountability*) ilkeleri ile doldurulmaya çalışmaktadır (Kaya, 2017: 752).

Kavramsal kökeni açısından Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı, ifadesini, "demokratik vatandaşlık", "topluluk ve sivil toplumun gücü" ve "örgütsel hümanizm" olarak adlandırdığı değerlerde bulmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2000: 552-553):

Demokratik vatandaşlık teorisi: Yöneticilerin vatandaşları geleneksel anlayış kapsamında hizmetten faydalanan *(client)* ya da işletmeci anlayışın bir müşterisi *(customer)* olarak gören bakış açılarını eleştirmektedir. Hizmet sunumuna getirilen bu yeni bakış açısı, daha fazla verimliliği sağlayacak olan değeri kamu yararı olarak görmektedir. Kamu yararı kapsamında vatandaşlar *(citizens),* kamunun otoriteyi paylaştığı ve iş birliği yaptığı kişi ya da topluluk olma rolünü üstlenmektedir.

Topluluk bilinci, sivil toplumun gücü: Sivil toplum, vatandaşların çıkar ve taleplerine odaklanarak adeta bir ara bulucu rolü ile birey, hükümet ve vatandaşlar arasında demokrasinin de gereği olan kişisel talep ve çıkarların temsili görevini üstlenmektedir.

Örgütsel hümanizm ve söylem teorisi: Vatandaş temasını kamu kurumlarında çalışan kişileri de kapsar şekilde ele alan Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı, insan unsurunun talep ve gereksinimlerine cevap veren bir kamu yönetimi söylemidir.

Vatandaş, toplum ve sivil toplum değerleri ile kamu hizmeti sunumunda adeta yeni bir iklim yarattığı iddiasında bulunan Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı kamu için 7 temel ilke önermektedir:

1. Yönlendirmek yerine hizmetlerin sunucusu olmak: Geçmişte, hükümetlerin politika ve programlar yoluyla toplumun yönlendirilmesi konusunda merkezi bir rol oynadığı söylenebilmekle birlikte modern yaşamın karmaşıklığı içerisinde bu rolün aktif olabilmesi güç gözükmektedir. Günümüzde sosyal ve politik yaşam, birçok farklı grup ve kuruluşun etkileşiminin, birçok farklı görüş ve ilginin karışımının bir sonucudur. Dolayısıyla, günümüz hükümetleri farklı bir oyuncu haline dönüşmekte ve devlet, özel sektör ve kâr amacı gütmeyen gruplarla uyum içinde hareket eder hale gelmektedir. Geleneksel anlayışta hükümetin "evet, bu hizmeti sağlayabiliriz" veya "hayır, yapamayız" şeklinde cevap verdiği hizmet anlayışına karşılık Yeni Kamu Hizmeti, seçilmiş yetkililerin ya da kamu yöneticilerinin vatandaşların taleplerine "Ne olduğunu anlamak için birlikte çalışalım" ya da “yapacağız”, “gerçekleştireceğiz” şekinde yaklaşarak aktif vatandaşlığı sağlayan birer “ara bulucu”, “müzakereci” rolü üstlenmeleri gerektiğini belirtmektedir.

2. Kamu yararı: Yeni Kamu Hizmeti anlayışı içerisinde hükümet, kamusal sorunlara çözümler sunarken bu çözümlerin hem özünde hem de sunum sürecinde kamu yararı ile tutarlı olmasını sağlamaktan da sorumlu olmalıdır.

Diğer bir ifade ile hükümetin rolü, toplumun talep ve beklentileri ile ilgili söylemlere izin veren ortamı sağlamak ve insanları bir araya getirmek olmalıdır. Bu görüşmeler sayesinde kamusal sorunlar demokrasi, adalet ve eşitlik normlarıyla tutarlı şekilde çözülebilmektedir.

3. Stratejik düşünmek, demokratik olarak eyleme geçmek: Kollektif bir vizyonu gerçekleştirmek için atılması gereken bir sonraki adım, ilgili roller ve sorumluluklar belirlemek ve istenen hedeflere doğru ilerlemek için gerekli eylem adımlarını geliştirmektir. Hükümette bulunanlara düşen görev, fikir aşamasında bir vizyon oluşturmak ve uygulama aşamasında ise amaç daha ziyade vatandaşlara hizmet etmek olduğu için programların yürütülmesi sürecinde tüm tarafların birlikte ve istenilen yönde hareket etmesini sağlamaktır. Bu noktada, yine, hükümetin açık ve erişilebilir olması katılımın en önemli gereklerindendir.

4. Müşteriye değil vatandaşa hizmet: Kamu görevlileri, vatandaşları anlık taleplerine cevap verilebilecek birer müşteri olarak görmemelidir. Yeni Kamu Hizmeti, hükümet ve vatandaşlar arasındaki ilişkinin bir işletme ile müşterileri arasındaki ilişki ile aynı olamayacağı iddiasındadır. Vatandaşların talepleri birer sektör ve vatandaşlar da müşteri değildir, kaldı ki halk arasında müşterinin kim olduğunu belirlemek bile sorunludur, çünkü hükümet sadece acil talepleri olan müşteriden daha fazlasına hizmet etmektedir. Hükümet, hizmet için bekleyenlerden ziyade hizmete ihtiyaç duyan gelecek nesiller için de çalışmakla yükümlüdür. Dahası, devletin, özel sektörde olduğu gibi bazı müşterilerin kaynak ve taleplerini diğerlerinden daha ivedi ve kârlı görmesi ve onlara daha iyi davranılmasını haklı bulması mümkün değildir. Kamu için hizmet sunumunun temel kıstasları adalet ve eşitlik ilkeleridir.

5. Hesap verebilirlik: Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı, kamu yöneticilerine adeta birer girişimci olarak hareket etme özgürlüğü tanımaktadır. Bu anlayışta yöneticiler, girişimci rollerinde öncelikle üretkenlik olarak verimlilik, maliyet etkinliği ve piyasa güçlerine yanıt verme açısından pazara hitab etme çabasında olmaktadır. Oysa, kamu görevlileri, pazardan daha fazlasına özen

gösteren yasal ve anayasal düzenlemelere tabi, kamu yararı vb. değerler, siyasi normlar, mesleki standartlar ve vatandaşların çıkarları ekseninde hareket etmelidir. Kamu yöneticileri karmaşık kurumlar ve standartlardan etkilenir ve bunlardan sorumlu tutulur durumdadır. Kamu yararı başat faktör olmak üzere, diğer hükümet seviyeleri, medya, sivil toplum, demokratik normlar ve tabii ki vatandaşlar kamu görevlilerini etkileyen ve sorumlu tutuldukları kurumlar ve standartlar olarak karmaşık şekillerde etkileşim halindedir.

6. Sadece üretkenliğe değil, insanlara değer vermek: Yeni Kamu Hizmeti, "insanlar aracılığıyla yönetmenin" önemini vurgulamaktadır. Üretkenliği, verimlilik iyileştirme sistemleri, süreçlerin yeniden yapılandırması ve performans ölçümü gibi araçlar ile arttırmaya yönelen YKİ anlayışının aksine Yeni Kamu Hizmeti, bir organizasyonun bireysel üyelerinin değerlerine ve çıkarlarına yeterince dikkat edilmezse uzun vadede başarısız olacağı savındadır. Kamu çalışanları, sadece bürokratik bir işin güvenliğinden sorumlu olan ya da bir pazar içerisinde hareket eden çalışanlar olmaktan öte talep ve çıkarlarına önem verilen “birey” konumundadır.

7. Vatandaşlığa ve kamu hizmetine girişimcilikten daha çok değer vermek: Yeni Kamu İşletmeciliği, kamu yöneticilerini bir işletmenin girişimcileri gibi düşünmeye ve davranmaya teşvik etmiştir. Oysa bu bakış açısı üretkenliği en üst düzeye çıkarmak ve tatmin etmek için aranacak hedeflerin oldukça dar bir görünümünü oluşturmaktadır.Yeni Kamu Hizmeti, kamu yöneticilerinin, kurumlarının ve programlarının işletme sahibi olmadıklarını açık bir şekilde ifade etmektedir. Kamu yöneticileri için biçilen rol vatandaşlara hizmet etme sorumluluğu ve demokratik diyalog ile topluluk katılımı için katalizör olmaktır. Kamu yöneticisinin rolündeki bu değişikliğin kamu görevlilerinin karşılaştıkları zorluk ve sorumluluk türleri üzerinde derin etkileri vardır. İlk olarak, kamu yöneticileri gereksinimlerden fazlasını bilmeli ve yönetmelidirler. Kamu yöneticilerinin karşılaştığı sorunlar, genellikle çok yönlü ve dinamiktir ve bu kapsamda belirli bir ofisin sınırları veya dar bir iş

tanımı içerisine sığdırılamaz. İkincisi, kamu yöneticileri bir risk aldıklarında kendi işini yapan bir girişimcinin aldığı riskten fazlasını göze almış durumdadır. Yeni Kamu Hizmetinde, riskler ve fırsatlar daha geniş bir şekilde demokratik yurttaşlık ve paylaşılan sorumluluk çerçevesinde ele alınmaktadır, çünkü başarı ve başarısızlığın ne tanımına ne de sonuçlarına kamu yöneticileri tek başlarına karar verememektedir. Diyalog ve vatandaş katılımı devam ediyorsa, fırsatlar ve potansiyel riskler zamanında araştırılabilir.

Yeni Kamu Hizmeti anlayışı, başkalarının üzerinde yetki sahibi olan hiyerarşik liderin yerine yeni bir liderlik tanımı da getirmektedir. Bu yeni liderlik, "*paylaşılmış liderlik*" adlandırması altında empati sahibi, müzakereci, özgürlük-eşitlik ve adalet gibi değerlere bağlı kalan, bir sorun karşısında ilgilileri bir araya getiren, çözüme odalananan, farklılıkları uzlaştıran ve denetimden ziyade yönlendiren kişi olarak çok boyutlu sorunlara cevap verebilecek bir esnekliğe sahip olmalıdır (Zengin, 2009: 34).

Sonuç olarak, Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı, kuramsal temelde hem geleneksel kamu yönetimi düşüncesi hem de Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının önerdiği değer ve modellere kamu yararı, kamu hizmeti ve vatandaş söylemi ile entegre olmuş önemli bir alternatif sunma iddiasındadır. Yeni yaklaşıma göre kamu yönetiminin amacı vatandaşa hizmet sunmak, ancak bunu yaparken demokratik değerleri koruyarak yönetişim mekanizmasından faydalanmaktır. Bu noktada vatandaşlara hem tekil olarak hem de topluluk katılımı düzeyinde rol düşmekte, iş birlikçi bir vatandaşlık tanımı ve demokratik değerler üzerine inşa edilen kuramda "vatandaş" olmak bireysellik ve bireysel fayda amacından farklı bir anlama bürünmektedir.

2.7. Kamu Yönetimi ve Verimlilik Üzerine Etkileri Bakımından Dijital Çağ

Günümüzde teknolojik alanda yaşanan baş döndürücü gelişmelerin kamu yönetimi, özel sektör ve toplumsal alandaki yansımaları başarılı bir yönetim ve verimlilik için dijital yeteneklerin sınandığı yeni fikir ve uygulamaları gerekli kılmaktadır.

Dijitalleştirme olarak adlandırılan süreçte, işitsel veya görsel statüdeki analog öğelerin bilgisayarlar tarafından tanınarak işlenip-saklanması ve ağlar yolu ile iletilebilmesi kamu yönetimini daha verimli hizmet sunumu için hem örgütsel düzeyde hem de iş süreçlerinde dijital bir dönüşüme uğratmaktadır (Atmaca ve Karaçay, 2020: 263).

Kamu örgütlerini hizmet sunumu ve kaynak kullanımı konusunda verimsiz olmak ile itham eden görüşler, gelişen yeni teknolojiler ile birlikte gerek özel sektörde şirketler bazında gerekse de kamuda yönetim-örgütleme, kaynak kullanımı ve yönetcilik konusunda sürekli öğrenme ve uyarlama konusunda yaşanması gereken hızlı dönüşüme dikkat çekmektedir. Bu dönüşümün yaşanan ve yaşanması muhtemel etkileri (Schwab, 2016: 76-80):

- Web teknolojilerinin yoğun ve verimli şekilde kullanımının yönetişim süreçlerini hızlandırması, şeffaflık ve hesap verebilirliği destekleyerek hükümet-vatandaş etkileşimini arttırması,
- Küreselleşmeyle desteklenen sürecin devletin gücünü yerel, bölgesel, ulusal ve ulusötesi ölçeklerde sınayacak nitelikte karşımıza çıkması,
- Kamu otoritesinin adeta bariyeri olan bürokrasinin vatandaşların artan bilgi ve talepleri karşısında daha verimli çalışmaya zorlanması,

- Bigi ve iletişim teknolojilerinin vatandaşları daha aktif ve "yapabilir" olmaya zorlaması,

- Merkezi otoritenin, yeni teknolojilerin artan gücü ile birlikte hizmet taleplerini hem bireyselleşmiş hem de verimli şekilde sunma yeteneği ile sınanan kamu hizmeti merkezlerine dönüşmesi,

- Zaman faktörünün bir konuyu inceleme, karar alma ve gerekli tepkileri geliştirebilme konusunda karar alıcıların aleyhine işleyerek merkezi karar alma süreçlerini değişime zorlaması şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Bu şartlar altında kamu yönetimi, mevcut yapı ve süreçlerini dijital değişimin verimlilik ve şeffaflık gereklerine ne derece uyumlu hale getirebilirse ayakta kalma potansiyeli de o derece yüksek olacaktır. Dünya Ekonomik Forumu'nun kurucusu Klaus Schwab, bu uyumu sağlayacak olan yaklaşımı yönetişim perspektifinde "çevik yönetişim" olarak ifade etmektedir. Çevik yönetişim, kamunun mevcut düzenlemelerini yeniden icat ederek küresel, bölgesel ve endüstriyel dönüşümlere uyum sağlayabilmesi için özel sektör ve sivil toplum ile artan iş birliğine ihtiyaç duymaktadır. Bu durum, düzenlemelerin hızından ziyade, yaratıcılığı destekler şekilde hem kamu yönetimini hem de vatandaşları birbirleri ile nasıl etkileşimde olmaları ve yaratıcılığı nasıl arttıracakları konusunda düşünmeye yönlendirmektedir (Schwab, 2016: 81-83).

Dijital değişimin kamu yönetimine yansımaları, kamu yönetimi disiplini içerisinde, Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımına eleştiriler getiren Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow ve Jane Tinkler tarafından "Dijital Çağ Yönetişimi" (DÇY) olarak sunulmaktadır. Kamu yönetimi disiplini içerisinde dijital dönüşüme uyum merkezli yeni bir paradigmanın mümkün olabilirliği Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının "parçalara bölme", "rekabet edebilirlik" ve "teşvik" olarak beliren üç temel bileşenine yöneltilen eleştiriler üzerinden gündeme gelmektedir (Atmaca ve Karaçay, 2020: 263-265).

Dunleavy ve diğer yazarlara göre, 2000'li yıllardan itibaren yaşanan internet tabanlı dönüşümler sadece bireysel düzeyde değil, örgütsel iş akışları ve devlet düzeyinde ihtiyaçlara hızla cevap verebilen bir elektronik dönüşümü zorunlu kılmaktadır. Bu yeni dönem, vatandaşları da kamusal bir konu hakkında görüşlerini ortaya koyabilme noktasında iş birlikçi bir yaklaşım ve katılıma yöneltmektedir. Yaşanan dönüşümün kamu yönetimi disiplinine yansıması ise YKİ yaklaşımına bir alternatif olma iddiasında olan Dijital Çağ Yönetişimidir (Yavuz, 2015: 276-280).

Bu yeni yaklaşım çerçevesinde kamu yönetimi, dijitalleşme kaynaklı bir dönüşüm ile ihtiyaçlar temelinde yeniden bütünleşmektedir. Pek çok ülkede, kamu örgütlerini bölme, rekabet ve teşvik gibi gereklilikler ile kamuyu dönüştürmeye çalışan YKİ anlayışı, kamu örgütlerinin verimliliğini sağlamaya çalışırken bilgi-iletişim teknolojilerinden yararlanma fikrine yer vermemektedir. YKİ'nin parçalama (*disaggregation*) anlayışının tersi nitelikte olan DÇY'nin temel bileşenlerini dijitalleşme (*digitisation*), ihtiyaç temelinde bütüncülük *(needs-based holism*) ve yeniden bütünleşme *(reintegration*) kavramları oluşturmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinden faydalanarak kamuda bölünmüş halde bulunan kurumları bir araya getirip iş birliği ve eşgüdüm sağlayabilme gücü, e-katılım ve e-demokrasi temelinde katılımcı vatandaşlık vurgusu yaparak kamusal politikaların oluşumunda duyulan sorumluluk ve iş bölümü için dijital uygulamaların avantajlarından faydalanmaktadır (Yavuz, 2015: 276).

Devleti, "*digital government*" şeklinde kavramsallaştıran bu dönüşüm, kamu yönetimini bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanarak bir yandan vatandaşlar, özel sektör ve sivil toplum ile daha kolay iletişim kurabilir hale getirirken diğer yandan daha kaliteli ve verimli hizmet sunumu ile bir e-dönüşümü ifade eder şekilde ele almaktadır. Böylece, kullanılan dijital teknolojilerin kamu yönetimini yeniden yapılandırışı (Demirkıran, 2020: 46-50);

- Merkezi yönetimin kurumsal düzeyde gereksiz yere yinelenen maliyet ve işlevlere katlanmak yerine bu hizmetlerin erişilebilirliğini elektronik ortama aktarması ve bu yolla maliyet temelli bir verimlilik sağlaması,
- Bunu yaparken nüfusun ihtiyaçlarına cevap verebilecek düzeyde bir erişimi sağlayarak bir ağ çerçevesinde ihtiyaç temelli verimlilik sağlaması,
- Kamu idarelerinin mümkün olduğunca online olabilmesini sağlayarak talep edilen hizmetlerin sunumunda teknik verimlilik,
- Dijital teknolojilerin kamunun şeffaflık ve sorumluluk yükümlülüğünü yerine getirecek şekilde kullanılması ile daha açık, daha hesap verebilir bir kamu yönetimi aracılığı ile verimlilik mümkün hale gelmektedir.

Böylece, –e ön eki ile yapılandırılan dönüşüm, bir yüzü kamu yönetiminin kendi faaliyetlerine (web tabanlı yönetim-bilgi sistemleri) ve diğer yüzü vatandaş ve özel sektöre sunulan online hizmetler olan çabalar bütününe dönüşmektedir (Shafritz, Russell ve Borick, 2017: 312).

DÇY, YKİ'nin hizmet birimlerine dağıttığı kamu hizmetlerini elektronik uygulamalar ile bütünleştirmektedir. Böylece, kamu hizmetlerinin daha verimli şekilde sunumu için yeni fırsatlar doğmuş gözükmektedir. Günümüz dünyasında kamunun sorumlulukları ve hizmetlerin gereklilikleri düşünüldüğünde ne bürokratik yapılanma ne de işletmeci teknikler tek başına çözüm merkezi olamayacağı gibi başta kamu yönetimi olmak üzere vatandaşlar, özel sektör ve sivil toplumun da dijital tekniklerden yararlanılan bir verimliliği özümsemeleri şart gözükmektedir. Bu noktada devlete düşen önemli bir sorumluluk alanı da özellikle vatandaşları bu

elektronik hizmetlere erişebilmeleri için hem teknik altyapıların sağlanması hem de bu yapılara erişimin maliyetleri noktasında destekleyebilmesidir.

Kamu siyasasının temel amacını vatandaşın refah seviyesini arttırabilmek oluşturmaktadır. Bu sebeple kamu örgütlerinin teknolojik yapılardaki dönüşüme ayak uydurabilmeleri, yenilikçi örgütsel süreç ve mekanizmaları inşa edebilmeleri çok önemlidir. Bununla birlikte, kamu sorumluluğu gereği özel sektör ve sivil toplum ile etkileşimi mümkün kılacak kamu örgütleri inovasyonuna da gerek bulunmaktadır. Süreç kavramı ile öne çıkan inovasyon, "*yeni ürün ve hizmetlerin geliştirilmesinin de ötesinde yeni bir uygulama ya da süreci başlatma, ürün-hizmetlerin aktarımını gerçekleştirebilme, yapısal-idari boyutta yönetim tekniklerinin inovasyonu ve kavramsal boyutta yeni yönetişim biçimlerini tanımlayabilmek için örgüt içinde ya da örgütler arasında yeni bir yöntem ayarlama süreci*" olarak tanımlanmaktadır. Kamuda elle tutulabilir verimlilik sonuçlarına ulaşabilmek için teknoloji geliştirme ve yetenek geliştirme çabaları ile farklı yapıda örgütler, finansal kaynak ve altyapıların sağlanması, etkin ağyapıların özendirilmesi ve yenilikçilik ile girişimci ve yaratıcı yeni süreçlere geçişin sağlanması gerekmektedir (Akyos, 2007: 1-7).

Yenilikçilik-inovasyonun yönetişim kapsamında yer bulmasının etkileri yönetişim-inovasyon-verimlilik ekseninde;

- Kamu değerinin yaratılmasında kapasite ve kaynaklardan yararlanma becerisini üst düzeye çıkarma,
- Kamu idarelerinin hizmet sunumundaki verimsizliği algısını değiştirme, hizmetleri geliştirme ve vatandaşların kamu sektörüne güven duymasına aracılık etme,
- Sürekli geliştirme-iyileştirme becerisini kazanan kamu çalışanları için öz güven kazanımına aracılık etme,

- Başarılı inovasyon uygulamalarının başka inovasyonlara aracılık etmesi

şeklinde olumlu etkilere sahip olduğu belirtilmektedir (Akyos, 2007: 4).

3. BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE ÖRGÜTSEL VERİMLİLİĞİN DEĞERLENDİRİLMESİNE YÖNELİK OLARAK GERÇEKLEŞTİRİLEN ALAN ARAŞTIRMASI

Tez çalışmasının bu bölümünde, öncelikle, verimliliğin ölçümü meselesi ele alınmakta, verimlilik ölçümünde kullanılan yöntemler açıklanarak bu yöntemler arasında yer alan Veri Zarflama Analizi'nin teorik ve matematiksel yapısı incelenmektedir. Takip eden aşamada Veri Zarflama Analizi'nin sosyal bilimlerdeki tanımlanma biçiminden yola çıkılarak kamu yönetiminin örgütsel verimliliğini değerlendirme, verimlilik değeri ve bu değeri ortaya çıkaran faktörlerin neler olduğunun tartışılması amacı ile gerçekleştirilen alan araştırmasının detaylarına yer verilmektedir. Alan araştırması kapsamında, örgütsel etkinlik ve etkililiği birlikte değerlendirebilmek amacıyla Trakya Üniversitesi bünyesinde yer alan on iki fakülte ve bir yüksekokulda akademisyenlere yönelik olarak gerçekleştirilen anket çalışmasından elde edilen veriler ile birlikte yine aynı akademik birimlerin akademik personel sayıları, öğrenci sayıları, bütçe gelirleri-giderleri ve yürüttükleri faaliyetlere ilişkin veriler Veri Zarflama Analizi yöntemi kullanılarak analiz edilmektedir. Kamu örgütlerinin girdi-çıktı bileşenleri ve yönetsel uygulamalarının verimlilik üzerindeki etkisi Trakya Üniversitesi örneklemi üzerinden kamu yönetimi disiplini ekseninde tartışılmaktadır.

3.1. Verimlilik Ölçümü

Örgütler, amaçlarına ulaşabilmek için iç ve dış çevresinden elde ettikleri kaynakları (girdileri) belirli bir üretim süreci sonucunda mal ve hizmet sunumu olarak çıktılara dönüştüren birimlerdir. Örgütsel etkinlik olarak ifade edilen girdilerin

çıktılara dönüşüm performansı ise üretim sürecinde ne kadar doğru hareket edildiğinin yönetsel ifadesidir.

Örgütsel boyutta bir verimlilik değerlendirmesi, örgüt tarafından gerçekleştirilen üretim faaliyetine ilişkin sonuçların üretim süreci ile ilişkilendirilerek değerlendirilmesini gerektirmektedir. Bu değerlendirme, girdi-çıktı bileşiminin izlenmesine dayanan ve aynı zamanda karşılaştırma yapabilmeye de olanak sağlayan birtakım analiz yöntemlerinden yararlanılmasını gerektirmektedir.

Verimlilik analizine yönelik literatür incelendiğinde, "geleneksel yaklaşımlar" ve "yeni yaklaşımlar" olmak üzere ikili bir ayrıma gidildiği görülmektedir. Geleneksel yaklaşımlar, verimliliği, üretim işlevi ve çıktı-girdi arasındaki oransal ilişki kapsamında analiz etmektedir. Yeni yaklaşımlara göre verimlilik, etkinlik ölçümü kapsamında ele alınmaktadır (Kutlar ve Bakırcı, 2018: 61-62).

Etkinlik literatürü incelendiğinde, Modern neo-klasik üretim yaklaşımında tüm kaynakların tam ve etkin şekilde tahsis edildiğinin varsayıldığı ve "etkinsizlik" durumunun aslen var olduğu bilindiği halde göz ardı edildiği görülmektedir. Yerleşik etkinlik tanımlamasının ise Knight'ın (1933) *"yararlı girdinin yararlı çıktıya oranı"* olarak ifade ettiği ve eldeki girdileri-çıktıları kullanarak üretilen sonucun "daha fazla ne yapılabilirdi" yönündeki soru ile yeni bir açılım kazandığı görülmektedir. Stigler, etkinlik veya etkinsizliği, "*gözlemlenen bir üretim biriminin doğru amaç, doğru sınır ve doğru değişkenleri belirleyip belirleyemediği*" meselesi olarak tanımlamaktadır (Kutlar ve Bakırcı, 2018: 90-919.

Örgütsel etkinliğin ölçülmesi, karar verme birimlerinin belirli dönem/dönemlerde gerçekleştirdiği üretim faaliyetinde ne kadar girdi kullanarak ne

kadar çıktı ürettiğinin birtakım verimlilik yaklaşımlarından yararlanarak ölçümlenmesini gerektirmektedir. Veri olarak değerlendirilecek farklı sayı ve nitelikte girdi ve çıktının varlığı düşünüldüğünde, örgütlerin kendine has yapı ve gereksinimlerini de göz önünde bulundurarak ya halihazırda geliştirilmiş olan etkinlik ölçüm modellerini kullanması ya da örgüt içindeki çalışma gruplarının tecrübe, bilgi ve gereksinimlerine göre geliştirilen göstergeler ve bu göstergeler arasında kurulan ilişki yoluyla bütüncül (Yeşilyurt, 2018: 2492) bir etkinlik değerlendirme yaklaşımı geliştirilmesi uygun gözükmektedir.

Etkinlik ölçümünde kullanılan yöntemler, "oran analizi" ve "sınır etkinliği analizi" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Etkinliğin belirlenmesinde kullanılan yöntemlerden en sade ve basit olanı oran analizi yöntemidir. Tek girdi ve tek çıktının birbirine oranlanması ile sınırlı olan oran analizi, uygulanması ve yorumlanması açısından son derece kolay olduğu için etkinlik ölçümünde yaygın olarak kullanılmaktadır. Bununla birlikte, günümüzde karmaşıklaşan organizasyonlar ve girdi-çıktı bileşenlerinde gözlemlenen çeşitlilik, sınırlı sayıda bilgi ile varılan bir etkinlik değerlendirmesinin yetersizliğini ortaya koymaktadır. Bu durum oran analizinin zayıflığının temel sebebini oluşturmaktadır (Lorcu, 2008: 18).

Oran analizinin ilk zayıf yönü, etkinliği, tek bir girdi ve tek bir çıktıyı kullanarak belirlemeye çalışması ve özellikle farklı birimler ile ifade edilen girdiler-çıktıların mevcut olduğu durumlarda bu girdiler ve çıktıların da kendi içerisinde ayrı ayrı değerlendirilmesini gerektirmesidir (Lorcu, 2008: 19). Her bir oran, etkinlik ile ilgili boyutlardan sadece birini çözümlemekte ve bu kısıtı aşabilmek için elde edilen her bir oranın etkinliği belirlemede kullanılan başka oranlar ya da başka organizasyonlar ile kıyaslanmasına yönelik bir ihtiyaç doğmaktadır. Bu durumda birden fazla oran aynı anda incelenmekte ve bu oranların anlamlı bir grup oluşturamadığı durumlarda etkinliğin yorumlanması konusunda güçlükler

yaşanmaktadır. Oran analizinin bir diğer zayıf yönü ise, oranlamayı en iyiye göre değil var olan değerler ile kıyaslayarak adeta bir durum analizi şeklinde gerçekleştirmesidir. Bu durumda da potansitel etkinlik iyileştirmeleri için yeterli veri sağlanamamaktadır (Yeşilyurt, 2018: 2943).

Etkinliğin belirlenmesinde kullanılan bir diğer yöntem olan sınır etkinliği analizi, en etkin üretim sınırının belirlenmesi esasına dayanmaktadır. En basit hali ile etkin üretim sınırına olan uzaklık etkinsizlik durumunu ifade etmektedir (Lorcu, 2008: 20).

Sınır etkinliği analizi ile etkinlik ölçümü, "parametrik" veya "parametrik olmayan" yöntemler kullanılarak iki farklı şekilde gerçekleştirilmektedir.

Etkinlik ölçümünde kullanılan parametrik yöntemler, analitik olarak bir üretim fonksiyonunun geçerliliğini kabul etmekte ve fonksiyondaki parametreler tahmin edilmeye çalışılmaktadır. Parametrik yöntemler, regresyon analizinden yararlanmaktadır. Regresyon analizi, basit ve çoklu şekilde gerçekleştirilebilmekte ve bağımlı-bağımsız değişkenler arasındaki ilişkinin nedensel yapısını belirlemeye çalışmaktadır. Bu sayede, çok sayıda girdi ve çıktının bulunduğu durumlarda birden fazla değişken kullanılabilmekte, çıktı yani bağımlı değişkendeki değişimin üzerinde etkili olduğu düşünülen girdilerin (bağımsız değişkenler) etkilerinin değerlendirilmesine imkan sağlanmaktadır (Kutlar ve Bakırcı, 2018: 104).

Parametrik yöntemlerin temel varsayımı, homojen bir gözlem kümesi içinde en iyi performansın etkinlik sınırı (regresyon sınırı) üzerinde olduğudur. Etkinlik sınırından sapmalar, etkinsizlik olarak ifade edilmekte ve aynı çıktı düzeyinde daha yüksek girdi ya da aynı girdi düzeyinde daha düşük çıktı elde edildiğini göstermektedir (Sarı, 2015: 5).

Regresyon analizi ile ölçüm yapmanın 3 temel zayıflığı bulunmaktadır. Regresyon analizi, bir eşitlikte bulunan girdiler-çıktıların nasıl ilişkilendirildiğine yönelik parametrik bir üretim fonksiyonunun tanımlanmasını gerektirmektedir. Yöntem, bir tek eşitliğe dayanan bir fonksiyonu kullanan çok sayıda girdi değişkenine karşılık sadece bir çıktı değişkenin analizini yapabilmektedir. Bu durumda, ortak bir üretim fonksiyonunun tanımlanamadığı durumlarda örneğin, aynı sektörde faaliyet yürütmekle birlikte farklı sayı ve nitelikte girdi-çıktı kombinasyonlarını kullanan birimlerin etkinlik ölçümünde regresyon analizi yetersiz kalmaktadır. Regresyon analizinin en temel sakıncası, etkinlik analizini en iyi performansa göre değil ortalama performansa göre ölçmesi ve etkin olmayan birimleri tanımlayamamasıdır. Regresyon analizi sonucunda etkin olarak tanımlanan birimler yalnızca ortalamanın üzerinde performans gösteren birimlerdir. Bu durum, en iyi performansı gösteren birimlere göre iyileştirme olanaklarının neler olduğunu çözümlemeye yardımcı olmadığı gibi aksine onları ortalamaya çekme sonucunu da doğurmaktadır (Sarı, 2015: 6).

Parametrik yöntemlere bir alternatif olarak geliştirilen parametrik olmayan yöntemler, üretim fonksiyonunun ardında herhangi bir analitik formun varlığını öngörmemektedir. Bu sebeple daha esnek olarak nitelenen bu yöntemler, organizasyonların değişik boyutlarının aynı anda ölçümlenebilmesine olanak sağlamaktadır. Etkinlik sınırından sapmaları etkinsizlik olarak tanımlayan parametrik olmayan yöntemler, çok sayıda girdi-çıktı bileşimlerinin kullanıldığı üretim süreçlerinin bir bütün halinde ele alınabilmesine imkan sağlamaktadır. Her bir karar birimi için göreli etkinlik hesaplanırken, amaç fonksiyonları ayrı ayrı en iyiler ve en uygun amaç kümesi (Yeşilyurt ve Alan, 2003: 94) şeklinde belirlenmektedir.

Bu önemli avantajları ile birlikte, veri tabanına aşırı derecede duyarlı olan bu yöntemlerin kullanımı veri kümelerinin hatasız şekilde oluşturulmasını

gerektirmektedir. Hatasız veri kümesi kullanımı ile birlikte girdi-çıktı bileşiminin üretim sürecinin başarısını yansıtmadaki temsil yeteneği de dikkat edilmesi gereken bir diğer önemli husustur (Sarı, 2015: 7).

3.1.1. Veri Zarflama Analizi Yöntemi (VZA)

Literatürde Veri Zarflama Analizi (VZA), (*Data Envelopment Analysis/DEA*) olarak bilinen etkinlik ölçümü, aynı türden girdileri kullanarak aynı türden çıktılar üreten birimlerin görece etkinliklerini hesaplamak için kullanılan parametrik olmayan bir analiz yöntemidir (Charnes vd., 1978: 429).

VZA kapsamında karar verme birimi (KVB), (*Decision Making Unit/DMU*) olarak isimlendirilen birimler, benzer türden girdileri kullanarak benzer türden çıktılar üreten organizasyonlardır. VZA'nın önerildiği ilk halinde, kamu sektörü ya da kâr amacı gütmeyen faaliyetlerin değerlendirilmesi yönelimi bulunmakla birlikte (Charnes vd., 1978: 430) günümüzde VZA yaşadığı hızlı teorik gelişim ile birlikte firma, şirket, departman, işletme, idari birim vb. organizasyonların etkinliğini ölçmek için sağlık, eğitim, bankacılık, sigortacılık, ulaştırma, otomotiv gibi sektörlerin yanı sıra spor organizasyonları, otoyollar, üniversiteler, kentler, bölgeler, ülkeler ve çevre kirliliği gibi çok farklı alanlarda uygulanmaktadır (Çağlar, 2003: 20).

Veri Zarflama Analizi'nin teorik yapısı, Farrell'in (1957) "*The Measurement of Productivite Efficiency*" isimli makelesine dayanmaktadır (Ray, 2004: 3). Farrell, yeni etkinlik teorisine ilham kaynağı olan bu çalışmada, üretimin verimliliğini açıklamada kullanılan emek verimliliği endeksi ve sermaye verimliliği gibi yöntemlerin tutarlı ölçümler yapabilmeleri ile birlikte birden fazla girdinin bulunduğu bir üretim sürecinin toplam etkinliğini ölçme konusunda yetersiz kaldıklarını ifade etmektedir (Charnes vd., 1978: 435-437). Bu sorunu aşabilmek

için, en küçüğünden en büyüğüne, üretim gerçekleştiren her türden organizasyonda uygulanabilecek çok girdili yöntem ve modellerin geliştirilmesi gerektiği önerisinde bulunmaktadır (Öztürk, 2009: 103).

Veri Zarflama Analizi'nin ilk uygulaması, Edwardo Rhodes'in, W. Cooper danışmanlığında yürüttüğü doktora tezi araştırmasına dayanmaktadır. Araştırmada, ABD'deki devlet okullarında, ağırlıklı olarak siyahi ve Latin Amerikalı öğrencilerin oluşturduğu dezavanjlı öğrenci grupları için uygulanan "*Program Follow Through*" değerlendirilmektedir. Analizde, veri olarak, gerçekleştirilen sosyal testler sonucu elde edilen ölçümler kullanılmakta ve Program Follow Through'a katılan ve katılmayan okulların performansının karşılaştırılması amaçlanmaktadır (Charnes vd., 1978: 429). Rhodes, analiz yöntemi olarak, öncelikle regresyon ve korelasyon tekniklerini kullanmış, ancak girdi ve çıktı sayısının birden fazla olması sebebiyle sorun yaşamış ve elde ettiği sonuçları çalışması için yeterli bulmamıştır. Bunun üzerine, Farrell'in makalesinden yola çıkarak, üzerinde çalıştıkları kesirli programlama modelini lineer programlama modeline uyarlamış ve çok boyutlu-parametrik olmayan VZA modeline ulaşmıştır (Charnes vd., 1978: 431). Böylece, bugünkü haliyle "CCR modeli" olarak anılan VZA, literatürde ilk kez, A. Charnes, W. W.Cooper ve E. Rhodes'in 1978 yılında *Europen Journal of Operational Research* dergisinde yayınlanan makalesinde kullanılmıştır. Ölçeğin sabit getirisi (*crs-constant to return scale*) varsayımına dayanan bu ilk VZA modeli, Banker, Charnes ve Cooper tarafından ölçeğin değişken getirisi (*vrs-variable to return scale*) varsayımı altında (BCC modeli) düzenlenerek VZA'nın teorik gelişimine yeni bir boyut kazandırılmıştır (Banker vd, 1984).

VZA, farklı türde ölçü birimlerine sahip, çok sayıda girdi-çıktı değişkeninin bulunduğu ve bu değişkenlerin ortak bir ölçüt temeline indirgenemediği durumlarda KVB'lerin görece toplam faktör etkinliğini ölçerek karşılaştırma yapılmasına olanak

sağlayan ve doğrusal programlama ile çözülebilen bir etkinlik ölçüm yöntemidir (Özden, 2008: 169).

VZA kullanılarak, etkinliği ölçülmek istenen karar verme birimleri arasından en az girdi bileşimi ile en çok çıktı bileşimini üreten KVB/KVB'ler belirlenmektedir. "En iyi" olarak belirlenen bu KVB'ler etkinlik sınırını oluşturmakta ve her bir KVB için etkinlik sınırına olan uzaklık ölçülmektedir. Optimal girdi bileşimini kullanarak en yüksek çıktı miktarının üretildiği bu teorik sınır "etkin üretim sınırı" olarak tanımlanmakta ve bu sınırın tüm KVB'leri bir zarf gibi sarması sebebiyle yöntem, Veri Zarflama Analizi olarak adlandırılmaktadır (Oruç, 2008: 13). Etkinlik sınırı üzerinde yer alan en iyi KVB/KVB'lerden oluşan küme "referans küme" olarak belirlenmekte ve diğer KVB'lerin bu sınıra olan uzaklıkları etkinlik skoru (değeri) olarak belirlenmektedir (Kutlar ve Bakırcı, 2018: 127).

VZA'da KVB'lerin etkinlik skoru, çıktıların ağırlıklı toplamının girdilerin ağırlıklı toplamına bölünmesi ile elde edilmektedir. Oranlamadaki temel koşul, her bir KVB için kendi etkinlik skorunu en büyük yapacak girdi ve çıktı ağırlıklarının atanması ve aynı ağırlık değerleri altında diğer tüm KVB'lerin etkinlik skorlarının 1 değerine eşit ya da 1 değerinin altında olduğudur. Etkinlik skoru 1 değerinin altında olan her bir KVB etkin olmayan birimler olarak tanımlanmakta ve VZA ile bu KVB'lerin etkinsizlik durumu kaynak ve miktar yönünden de çözümlenmektedir (Charnes vd., 1978: 430). VZA, her bir KVB için teknik etkinlik ve ölçek etkinliğini ayrıştırmakta ve etkin olmama durumunun üretimden mi yoksa ölçekten mi kaynaklandığı belirlenmektedir. Böylece VZA karar vericiler açısından, kaynak ve miktar yönü ile ortaya konulan etkin olmama durumunun üretim ya da ölçek yönünden de giderilmesine yönelik önlemlerin alınması için yol gösterici olmaktadır (Çağlar, 2003: 2).

3.1.1.1. Veri Zarflama Analizinin Özellikleri ve Avantajları

VZA, etkin üretim sınırının belirlenmesini mevcut verilerin analizine dayandıran, analizcinin öznel davranışlarından bağımsız bir yöntemdir. Etkinlik değeri objektif şekilde elde edilmekte (Balcı, 2020: 35) ve bağımsız her bir KVB için en iyi organizasyonun oluşturulabilmesi için yeni yönetsel ve teorik fikirler üretilmesine yardımcı olan bir etkinlik analizi gerçekleştirilmektedir Bu yöntemin özellikleri ve kullanım avantajlarını aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Kutlar ve Bakırcı, 2018: 127-128):

- Çok sayıda girdi ve çıktı değişkeni ile analiz yapabilmeye olanak tanır,
- Farklı ölçü birimleri (adet, ağırlık, parasal değer, oransal değer, uzunluk vb.) ile ifade edilebilen değişkenler eş zamanlı olarak değerlendirilir,
- Üretim ilişkisinin fonksiyonel form üzerinde sınırlandırılmasını gerektirmez,
- VZA hesaplamaları dış kaynaklı değişmeler için uygun sonuçlar verir,
- Ölçeğe göre getiri şartları altında girdi ve çıktı yönelimli yaklaşımların kullanılabilmesine olanak tanır,
- Her bir KVB'nin nispi gelişiminde en uygun kriterlerin belirlenmesine yardımcı olur,
- VZA hesaplamaları Pareto optimaldir,

- VZA, belirli kısıtlar altında, çok sayıda değişkeni bir arada değerlendirebilen matematiksel programlama tekniklerini kullandığı için pek çok faktörü aynı anda değerlendirebilme olanağı sunmakta ve gerçek hayatta karşılaşılabilecek problemlere karşı yönetim erkinin daha gerçekçi politikalar üretebilmesine yardımcı olmaktadır.

Anılan özellikleri ile birlikte, VZA yöntemi tercih edilirken dikkat edilmesi gereken hususlar da bulunmaktadır (Özden, 2008: 169):

- Deterministik bir yöntem olması sebebiyle rassal hataya yer verilmediğinden, veri toplama ve ölçme kaynaklı hatalar ayıklanmaz ve analizde bulunması gereken değişkenler analiz dışı bırakılırsa KVB'lerin görece etkinlikleri yanlış hesaplanabilmektedir,

- VZA ile hesaplanan etkinlik değeri, en iyi uç değerlere göre hesaplandığı için mutlak değil, göreceli olarak değerlendirilmelidir,

- VZA parametrik olmayan bir yöntem olduğu için analiz sonuçlarına istatistiksel hipotez testlerinin uygulanması zordur,

- VZA, zamanın sabit tutulduğu statik bir yöntemdir. Bu sebeple, etkinlik analizine zaman boyutunu ekleyerek karşılaştırmalı, dinamik bir analiz yapabilmek için "Malmquist Endeksi" ile birlikte kullanılmalıdır,

- VZA'da çok fazla girdi ve çıktı değişkeninin kullanılması görece etkin olan ve olmayan KVB'lerin ayrıştırılmasını zorlaştırdığı için değişken sayısı olabildiğince dikkatli seçilmelidir.

3.1.1.2. Veri Zarflama Analizi Modelleri

VZA, Farrell'in etkinlik ölçümü için önerdiği "nispi teknik etkinlik" yaklaşımı benimsenerek geliştirilmiş ve doğrusal programlama yöntemi ile ağırlıklandırılmış çok girdi-çıktının kullanılmasına dayandırılmaktadır (Charnes vd., 1978: 435). Doğrusal programlama, girdi ve çıktı bileşiminin optimal dağılımını belirlemeye yarayan matematiksel bir tekniktir. VZA, her bir girdi ve çıktı için ağırlıkların önceden belirlenmesine dayanmakta ve girdiler-çıktılar arasındaki ilişkiyi tahmin eden çeşitli fonksiyonel formlara gerek duyulmadan her bir KVB için etkinlik skoru elde edilmektedir (Kutlar ve Bakırcı, 2018: 129-130).

VZA'da etkinlik, en basit matematiksel ifadesi ile

"Etkinlik = Çıktıların Ağırlıklı Toplamı/Girdilerin Ağırlıklı Toplamı"

şeklinde ifade edilmektedir (Kutlar ve Kartal, 2004: 53-54).

Etkinlik hesaplamasında her bir KVB için matematiksel program ayrı ayrı formüle edilmektedir (Yaşar, 2019: 75).

Herhangi bir KVB'nin etkinlik ölçütü

$$\frac{u_1 y_1 + u_2 y_2 + \ldots + u_n y_n}{v_1 x_1 + v_2 x_2 + \ldots + v_m x_m}$$

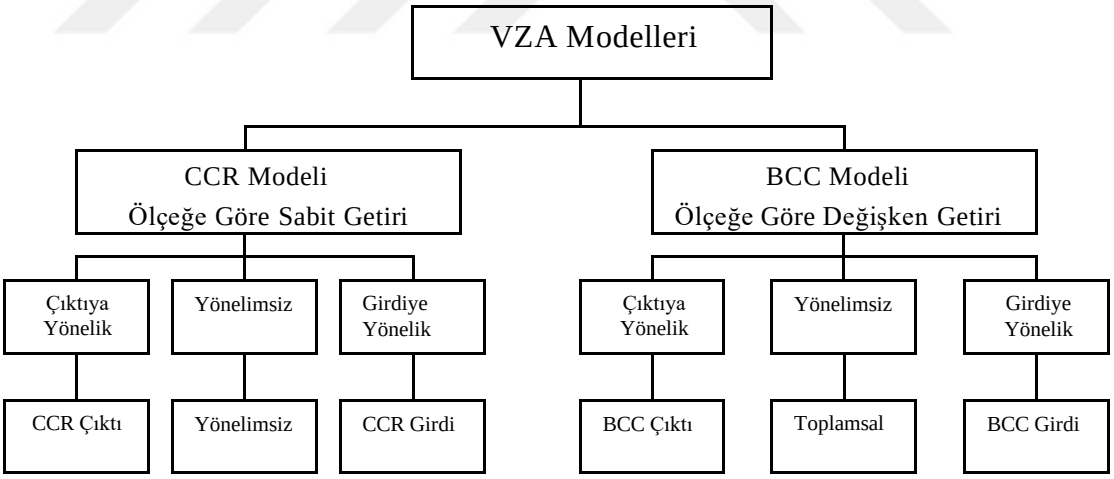
formülündeki gibi tanımlanabilir. VZA, kesirli programlama formunda bir tekniktir, ancak kesirli programlamanın çözümü güç olduğu için formülün paydası "1"'e eşit olma varsayımı altında doğrusal programlama setine dönüştürülerek çözülmekte ve VZA formülasyonlarının çoğunlukla doğrusal programlama formunda olduğu görülmektedir (Üstündağ, 2009: 28).

VZA'da her bir KVB'nin etkinlik derecesini maksimum yapacak şekilde veri setinin kendisinden üretilen değişken ağırlıklar kullanılmaktadır. Bu sayede her bir KVB için çıktı/girdi maksimizasyonunun diğer KVB'lere göre aşağıdaki şartlar altında geçerli olduğu varsayılmaktadır (Charnes vd., 1978: 431):

- Tüm veri ve ağırlıklar sıfır ya da pozitiftir,
- Hesaplanan çıktı/girdi değeri 0-1 aralığında olmalıdır,
- Etkinliğin maksimize edilmesi için hedef KVB için uygulanan tüm ağırlıklar, diğer tüm KVB'lere de uygulanmaktadır.

VZA, teorik gelişimi ile birlikte ortaya çıkan birçok model altında ifade edilebilen alternatif etkinlik ölçüm modelleri sunmaktadır.

Şekil 3-VZA Modelleri



Kaynak: Charnes, A., Cooper, W. W., Lewin, A.Y. ve Siford, L.M. (2000). *DEA: Theory, Methodology and Applications,* Kluwer Academic Publishers, s. 66.

CCR Modeli:

Charnes, Cooper ve Rhodes tarafından (1978) geliştirilen CCR modeli, doğrusal programlama modelini kullanarak sanal çıktı/sanal girdi oranını maksimum yapacak şekilde ağırlıkların belirlenmesine dayanmaktadır. CCR modeli, ölçeğin

sabit getirisi varsayımı altında (her KVB'nin optimal ölçekte faaliyet gösterdiği varsayımı) görece toplam etkinliklerin (girdi ve çıktı yönlü) hesaplanmasında kullanılmaktadır (Charnes vd., 1978: 430).

Çıktı yönlü CCR modellerinin primal ve dual formları (Üstündağ,2009: 31);

CCR Çıktı Yönlü-Primal Model

$$\max z_0 = \phi$$

$$\phi Y_{r0} - \sum_{j=1}^{n} \lambda_j Y_{rj} + S_r^+ = 0 \qquad r = 1,\ldots,s$$

$$\sum_{j=1}^{n} \lambda_j X_{ij} + S_i^- = X_{i0} \qquad i = 1,\ldots,m$$

$$\lambda, S^+, S^- \geq 0$$

CCR Çıktı Yönlü-Dual Model

$$\min q_0 = \sum_{i=1}^{m} v_i X_{i0}$$

$$\sum_{r=1}^{s} \mu_r Y_{r0} = 1$$

$$\sum_{r=1}^{s} \mu_r Y_{rj} - \sum_{i=1}^{m} v_i X_{ij} \leq 0 \qquad j = 1,\ldots,n$$

$$\mu, v \geq 0$$

Veri girdi düzeyinde çıktıları maksimum yapmayı sağlayan bu modellerde **s** çıktı, **m** girdi ve **n** karar verici sayılarını göstermektedir.

VZA'da dual model, en iyi çözüme ulaşmak için, primal modele kıyasla daha az matematiksel işlem gerektirmekle birlikte önemli yönetsel bilgileri de sağladığından daha çok kullanılmaktadır. Dualite kuramı gereği, primal model enbüyükleme olduğu için bunun duali enküçüklemedir (Sarı, 2015: 23). Dual modelde her KVB için girdilerin ağırlıklı ortalamasının minimum yapılması amaçlanmaktadır. Çıktılarının ağırlıklı ortalaması 1'e eşitlenmektedir. Bir diğer şart ise her KVB için ağırlıklı çıktı ortalamalarının, ağırlıklı girdi ortalamalarından küçük olmasıdır. Böylece her bir KVB için girdilerin ağırlıklı ortalaması minimum 1 olmaktadır (Üstündağ, 2009: 31).

Girdi yönlü CCR modellerinin primal ve dual formları (Üstündağ, 2009:31);

CCR Girdi Yönlü-Primal Model

$$\min z_0 = \theta$$

$$\sum_{j=1}^{n} \lambda_j Y_{rj} - S_r^+ = Y_{r0} \qquad r = 1,...,s$$

$$\theta X_{i0} - \sum_{j=1}^{n} \lambda_j X_{ij} - S_i^- = 0 \qquad i = 1,...,m$$

$$\lambda, S^+, S^- \geq 0$$

CCR Girdi Yönlü-Dual Model

$$\max w_0 = \sum_{r=1}^{s} \mu_r Y_{r0}$$

$$\sum_{i=1}^{m} v_i X_{i0} = 1$$

$$\sum_{r=1}^{s} \mu_r Y_{rj} - \sum_{i=1}^{m} v_i X_{ij} \leq 0 \qquad j = 1,...,n$$

$$\mu, v \geq 0$$

Girdi yönlü CCR modelinde, her bir KVB için çıktıların ağırlıklı ortalaması maksimum yapılmaya çalışılmakta ve kısıtlarda ise ilgili KVB için girdilerin ağırlıklı ortalaması 1'e eşitlenmektedir. Böylece girdilerin ağırlıklı ortalaması her bir KVB için 1 olmaktadır. Diğer kısıt ise, çıktıların ağırlıklı ortalamasının girdilerin ağırlıklı ortalamasından küçük olması ve böylece çıktı/girdi oranının her bir KVB için en fazla 1 olmasını sağlamaktır (Üstündağ, 2009:31).

Girdi yönlü ve çıktı yönlü CCR modelinde sağlanan zarflama yüzeyi aynıdır, ancak etkin olmayan KVB'lerin her iki yöntemde de sınır üzerinde farklı izdüşümleri alınmaktadır. Girdi yönlü CCR modelinde etkin olan bir KVB çıktı yönlü model de etkin olarak tanımlanmaktadır (Behdioğlu ve Özcan, 2009: 305).

BCC Modeli:

CCR modelinde tüm KVB'lerin, ölçeğin sabit getirisi varsayımı altında, optimal ölçekte faaliyet gösterdiği yönündeki varsayıma karşılık BCC modeli, ölçeğe göre değişen getiriye sahip olan sistemlerin de varlığını dikkate alarak Banker, Charnes ve Cooper tarafından (1984) geliştirilmiştir. Bu modelde, CCR modellerinin dualine, konvekslik kısıtı denilen kısıt eklenmiş ve bu sayede KVB'lerin ölçeğe göre getiri türlerinin de ölçülebilmesi sağlanmıştır. Bir KVB için hesaplanan ağırlıkların toplamı birden büyük ise o KVB'nin azalan getirili ölçek (*decreasing return to*

scale/drs), birden küçük ise artan getirili ölçek (*increasing return to scale/irs*) ve 1'e eşit ise sabit getirili ölçek (*constant return to scale/crs*) özelliği göstermekte olduğu ifade edilmektedir (Banker vd., 1984: 1086-1088).

Girdi yönlü BCC modellerinin primal ve dual formları (Üstündağ, 2009:32);

BCC Girdi Yönlü-Primal Model

$$\min z_0 = \theta$$

$$\sum_{j=1}^{n} \lambda_j Y_{rj} - S_r^+ = Y_{r0} \qquad r = 1,...,s$$

$$\theta X_{i0} - \sum_{j=1}^{n} \lambda_j X_{ij} - S_i^- = 0 \qquad i = 1,...,m$$

$$\sum_{j=1}^{n} \lambda_j = 1$$

$$\lambda, S^+, S^- \geq 0$$

BCC Girdi Yönlü-Dual Model

$$\max w_0 = \sum_{r=1}^{s} \mu_r Y_{r0} + u_0$$

$$\sum_{i=1}^{m} v_i X_{i0} = 1$$

$$\sum_{r=1}^{s} \mu_r Y_{rj} - \sum_{i=1}^{m} v_i X_{ij} + u_0 \leq 0 \qquad j = 1,...,n$$

$$\mu, v \geq 0$$

u_0 serbest

BCC modelleri incelendiğinde, primal modeldeki farkın λ'lar toplamının 1 değerine eşit olmasından kaynaklandığı, dual modele ise yeni bir (u0) değişkeninin eklenmiş olduğu görülmektedir. Anılan farklılıklar etkinlik sınırının yapısını değiştirmekte ve CCR modelinde orijinden geçen etkinlik doğrusu BCC modelinde orijinden geçmek zorunda değildir (Üstündağ, 2009: 32).

Çıktı yönlü BCC modellerinin primal ve dual formları (Üstündağ, 2009:32);

BCC Çıktı Yönlü-Primal Model

$$\max z_0 = \phi$$

$$\phi Y_{r0} - \sum_{j=1}^{n} \lambda_j Y_{rj} + S_r^+ = 0 \qquad r = 1,...,s$$

$$\sum_{j=1}^{n} \lambda_j X_{ij} + S_i^- = X_{i0} \qquad i = 1,...,m$$

$$\sum_{j=1}^{n} \lambda_j = 1$$

$$\lambda, S^+, S^- \geq 0$$

BCC Çıktı Yönlü-Dual Model

$$\min q_0 = \sum_{i=1}^{m} v_i X_{i0} + v_0$$

$$\sum_{r=1}^{s} \mu_r Y_{r0} = 1$$

$$\sum_{r=1}^{s} \mu_r Y_{rj} - \sum_{i=1}^{m} v_i X_{ij} - v_0 \leq 0 \qquad j = 1,...,n$$

$$\mu, v \geq 0$$

v_0 *serbest*

BCC çıktı yönlü primal modelde, çıktı yönlü CCR modelinden farklı olarak λ'ların toplamı 1'e eşittir. Dual modelde ise v0 değişkeni kullanılarak ölçeğe göre değişken getiriyi sağlamak amaçlanmaktadır (Üstündağ, 2009: 32).

Kutlar ve Bakırcı (2018)'ya göre; bir KVB için etkinsizlik durumu araştırıldığında,

- Etkinsiz çalışmadan kaynaklanan,
- İçinde bulunulan çalışma şartlarından kaynaklanan (nispi olarak dezavantajlı bir pozisyonda bulunma)

iki farklı sebep ortaya çıkmaktadır. Bu amaç altında CCR ve BCC modellerinin girdi-çıktı yönlü etkinlik değerleri karşılaştırılmaktadır. CCR modelinin ölçeğe göre sabit getiri üzerine kurulmuş üretim imkanları kümesi varsayımı altında, gözlemlenen tüm KVB'lerin dairesel olarak genişlemesi ve tüm KVB'ler için negatif olmayan kombinasyonları mümkün olmaktadır. Bu şartlar altında CCR modelinden elde edilen etkinlik değeri ölçek etkisini dikkate almadığı için "genel teknik etkinlik" (görece toplam etkinlik) olarak ifade edilmektedir. BCC modeli ise, gözlemlenen tüm KVB'ler için iç bükey kombinasyonlarını üretim imkanları kümesi olarak varsaymakta ve elde edilen etkinlik değeri "yerel teknik etkinlik" olarak ifade edilmektedir. Literatürdeki teorilere göre eğer bir KVB'nin hem CCR hem de BCC modelinde tam etkin olduğu sonucuna ulaşılırsa söz konusu KVB'nin en üretken ölçek büyüklüğünde faaliyet gösterdiği sonucuna varılmaktadır. Aynı teorilere göre bir KVB, BCC modeline göre tam etkin (%100), ancak CCR modeline göre etkinsiz olarak tanımlanıyorsa ilgili KVB'nin yerel olarak etkin, ancak genel olarak etkin çalışmadığı sonucuna varılmaktadır (Kutlar ve Bakırcı, 2018: 176).

Bu çıkarımlardan hareketle, VZA, etkinsizlik durumunun kaynağının araştırılması konusunda önemli bir imkan sağlamaktadır. CCR modeli ile elde edilen etkinlik değerinin BCC modelinden elde edilen etkinlik değerine oranlanması ile "ölçek etkinliği"'ne ulaşılmaktadır. Ölçek etkinliği, BCC etkin ve crs özelliği

sergileyen bir KVB için 1 değerine eşittir ve ilgili KVB en üretken ölçek büyüklüğünde faaliyet göstermektedir (Banker vd, 1984: 1086-1087).

"Genel Teknik Etkinlik=Yerel Teknik Etkinlik*Ölçek Etkinliği" formülasyonu sayesinde etkinsizliğin KVB'nin uygulama sorunlarından mı yoksa içinde bulunduğu dezavatajlı çalışma şartlarından mı ya da bu sebeplerin her ikisinden birden mi kaynaklandığı konusunda sonuca varılabilmektedir (Kutlar ve Bakırcı, 2018: 179).

3.1.1.3. Veri Zarflama Analizinin Uygulama Adımları

VZA'nın uygulama adımları sırasıyala (Golany ve Roll, 1989: 237-246);

1. Karar verme birimlerinin belirlenmesi,
2. Modelde kullanılacak girdi ve çıktı değişkenlerinin seçimi,
3. Uygun VZA modeli ve çözümlemede kullanılacak programın seçimi,
4. Etkinlik değerinin ölçümü,
5. Referans kümenin belirlenmesi,
6. Etkinlik değerlerinin yorumu.

şeklindedir.

1. Karar verme birimlerinin belirlenmesi:

VZA, homojen KVB'lerin etkinliklerini göreli olarak ölçmek için geliştirilmiş bir analiz yöntemidir. Bu sebeple çalışma için uygun KVB'lerin seçimi öncelikli adım olarak ifade edilmektedir. KVB'lerin belirlenmesi aşamasında iki temel prensip izlenmelidir:

- KVB'lerin "homojen" olarak ifade edilebilmesi; üretim ve teknoloji bakımından birbirlerine benzer olmaları, benzer girdi-çıktı bileşenlerini kullanıyor olmaları ve benzer ortamlarda yer alıyor olmaları gerekmektedir.

KVB'lerin ölçek büyüklükleri arasındaki dengesizlik durumunda özellikle büyük ölçekli KVB'lerin etkin olmadığı sonucuna ulaşılabilmektedir. Bu sebeplerle, çalışmanın amacına uygun KVB'lerin seçimi, sonuçların anlamlı olması açısından önem arz etmektedir (Golany ve Roll, 1989: 239).

- VZA'da KVB'lere ait etkinlik skorlarının anlamlı ve güvenilir olması KVB sayısı ile değişken sayısı arasındaki ilişkiye de bağlıdır. Doğru büyüklükte bir birim kümesi oluşturmak, girdi-çıktı ilişkisinin doğru şekilde belirlenmesine olanak sağlamaktadır. Bu konuda literatürde farklı görüşler yer almakla birlikte, girdi sayısı **m** ve çıktı sayısı **s** ile gösterildiğinde KVB sayısının en az **m+s+1** olması gerektiği belirtilmektedir (Boussofiane vd., 1991: 3). VZA'da, ihtiyaç duyulan kadar çok, ancak mümkün olduğunca az girdi ve çıktı kullanımı önerilmektedir. Girdi ve çıktı sayısı artıkça, modelin boyutu büyümekte ve VZA'nın etkinliği ayırma yeteneği azalmaktadır (Tankersley ve Tankersley, 1996: 41-47).

2. Modelde kullanılacak girdi ve çıktı değişkenlerinin seçimi:

VZA tekniğinde KVB'ler girdi-çıktı değişkenleri temel alınarak karşılaştırılmaktadır. Bu sebeple model için uygun, yeterli sayıda ve güvenilir girdi-çıktı değişkenlerinin belirlenmesi analiz sonuçlarının güvenilirliği açısından son derece önemlidir.

Fonsiyonel bir varsayım bulunmamakla birlikte, farklı girdi-çıktı bileşenleri ile farklı etkinlik skorlarına ulaşılabileceğinden üretim süreci ile nedensellik bağı içinde bulunan girdi-çıktı bileşimlerinin oluşturulması gerekmektedir. Üretim sürecinde kritik öneme sahip olan bir değişkenin dışlanması bu değişkeni kullanan KVB'lerin etkinliğinin de düşük çıkmasına neden olabilmektedir (Sarı, 2015: 18).

Girdi-çıktı değişkenlerinin seçimi ile doğrudan ilişkili olan bir diğer husus da KVB sayısı ile girdi-çıktı değişkenlerinin sayısı arasında korunması gereken dengedir. Modele çok fazla sayıda girdi-çıktı değişkeninin eklenmesi VZA'nın etkin

olan ve olmayan KVB'leri ayırma kabiliyetini azaltmaktadır. Girdi-çıktı sayısı arttıkça etkin birimlerin sayısı da artmakta ve KVB'lerin gerçek etkinliği yansıtılamamaktadır. Bu sebeple en uygun girdi-çıktı bileşiminin, KVB'lerin etkinliği için kritik öneme sahip olan ve aralarında güçlü korelasyon ilişkisi bulunan girdiler-çıktılar dışlanmadan çeşitli senaryolar denenerek belirlenmesi uygun gözükmektedir (Kutlar ve Bakırcı, 2018: 183).

Model için uygun ve yeterli sayıda girdi-çıktı değişkeninin seçiminden sonra bu girdilerin-çıktıların tüm KVB'ler için elde edilebilir olması gerekmektedir. KVB/KVB'ler için güvenilir veriye erişilemediği durumlarda ilgili birim/birimlerin analiz kapsamı dışına çıkarılması gerekmektedir (Kutlar ve Bakırcı, 2018: 183).

3. Uygun VZA modeli ve çözümlemede kullanılacak programın seçimi:

KVB seçimi ve uygun girdi-çıktı değişkenlerinin belirlenmesinin ardından sıra, etkinlik ölçümünde kullanılacak uygun VZA modelinin seçimine gelmektedir.

VZA'da model, araştırmanın kapsamı ve kullanılacak varsayımlar dikkate alınarak belirlenmelidir. CCR ve BCC yaklaşımları altında ölçeğe göre sabit getiri ve ölçeğe göre değişken getiri varsayımlarını kullanarak girdi yönlü, yansız ve çıktı yönlü olarak farklı şekillerde modeller kurulabilmektedir.

Girdi yönlü modellemede amaç, etkinliği ölçülen KVB'nin belirli bir çıktı düzeyini elde edebilmesi için girdilerini ne kadar azaltması gerektiğini belirlemektir. Çıktı yönlü modellemenin amacı ise belirli bir girdi bileşimi ile en fazla çıktının elde edilmesidir (Charnes vd., 2000: 64-66).

VZA'nın temeli doğrusal programlamaya dayanmakta ve nispi etkinlik ölçümü için doğrusal programlama problemlerinin çözümünde kullanılan DEAP, EMS, DEA Excel Solver, DEA-Solver Pro, Warwick DEA ve Frontier Analyst gibi paket programlar ile etkili sonuçlar elde edildiği görülmektedir (Özden, 2008: 168).

4. Etkinlik değerinin ölçümü:

Charnes vd. (2000)'ne göre; herhangi bir KVB'nin %100 etkinliği yalnızca aşağıda belirtilen durumların oluşması halinde mümkündür:

1. Hiçbir çıktı aşağıda yer verilen durumlar dışında arttırılamaz;
    - Bir veya birden fazla girdinin arttırılması,
    - Diğer çıktıların bir veya birden fazlasının azaltılması.
2. Hiçbir girdi aşağıda yer verilen durumlar dışında azaltılamaz;
    - Bir veya birden fazla çıktının azaltılması,
    - Diğer girdilerin bir veya birden fazlasının arttırılması.

Etkinlik hesaplaması sonucunda analize tabi tutulan her KVB için 0-1 arasında değişen (% cinsinden 0-100) bir etkinlik skoru elde edilmektedir. Etkinlik skoru 1 (%100) olan KVB'ler "etkin" birimler olarak en iyi gözlem kümesini oluşturmaktadır. KVB'lerin etkinlik skorunun 1'den sapma oranı ise ilgili KVB için nispi etkinsizlik ölçüsünü vermektedir (Charnes vd., 2000).

5. Referans kümenin belirlenmesi:

VZA sonucunda, etkin olan ve olmayan KVB'ler karşılaştırma yolu ile belirlenmekte ve etkin olmayan KVB'leri etkin olanlara benzetme amacı güdülmektedir. Etkin olmayan her bir KVB için benzetilmeye çalışılan KVB/KVB'lerin oluşturduğu bu küme "referans küme" olarak (Charnes vd., 1978: 430) tanımlanmaktadır. Böylece etkin olmayan KVB'ler kendilerine ait referans kümede yer alan KVB/KVB'lere benzetilerek etkin hale getirilmeleri amaçlanmaktadır.

Görece etkin ve etkin olmayan KVB'lerin belirlenmesi, karar vercilere potansiyel iyileştirmeler yani, girdi-çıktı bileşimlerini inceleyerek kaynakların ne yönde transfer edilmesi gerektiği ve çıktı arttırma potansiyelinin belirlenmesi hakkında bilgi sağlamaktadır (Kutlar ve Bakırcı, 2018: 185).

6. Etkinlik değerlerinin yorumu:

Etkin olan ve olmayan KVB'ler, referans küme değerleri göz önünde bulundurularak ayrıntılı olarak değerlendirmeye tabi tutulduktan sonra her bir KVB için girdiler-çıktıların incelendiği genel bir değerlendirmeye gidilmektedir. Bununla birlikte analiz kapsamında yer alan KVB'ler için ortak nitelikte olan bulgular araştırılarak KVB'lerin içinde yer aldığı sektör ve birimlere yönelik olarak hem örgütsel düzeyde hem de daha sonraki çalışmalarda kullanılmak üzere iyileştirme önerileri sunulmaktadır (Sarı, 2015: 22).

3.2. Veri Zarflama Analizi Yöntemi ile Kamu Örgütleri Üzerine Bir Verimlilik Analizi: Trakya Üniversitesi Örneği

Kamu sektörü, devletin icracı birimleri olan örgütsel yapılanmalar aracılığı ile özel sektörün niteliği ve maliyetleri nedeniyle temin etmek istemediği mal ve hizmetlerin sunumu da dahil olmak üzere sorumluluk ve faaliyet alanı oldukça geniş olan bir alanı temsil etmektedir.

Bu geniş alanda kamu yönetiminin ne kadar verimli çalışabildiği meselesi teori ve pratikte sıklıkla gündeme gelmekte ve bilimsel araştırmalara konu edilmektedir. Bu konuda yapılan araştırmalarda ya hizmetlerin ya da belirli faaliyet alanlarının verimliliği incelenmekte ve çoğunlukla maliyetler ve ekonomik büyüme ölçütleri ekseninde değerlendirmeler sunulmaktadır.

Verimliliği tekil olarak kamu örgütü düzeyinde ele alan çalışmaların ise sınırlı sayıda olduğu görülmektedir. Bu durum, kamu sektörünün irili ufaklı çok sayıda icracı birimden oluştuğu gerçeğinin göz ardı edildiğinin göstergesidir. Bununla birlikte, kamu örgütlerinin verimliliğini örgüte özgü, güncel ve çağdaş yöntemler ile yönetme güdüsünde olan bir anlayışın gerekliliği ve pratikte de uygulama alanı bulması önemlidir.

Kamuda, verimliliği örgüt özelinde ölçen kapsamlı değerlendirmelerin yapılmadığı; verimlilik sonucu ve bu sonucun belirleyicilerinin neler olduğunun yeterince irdelenmediği ve bu konudaki bilimsel tartışmaların da teorik düzeyde kaldığı görülmektedir. Bu noktada başvurulabilecek temel kaynak, verimlilik ölçümüne çağdaş yaklaşımların da yöneldiği etkinlik ölçümüdür. Etkinlik ölçümü açısından ana yöntem ise örgütler için etkinlik sonucunu tekil olarak belirleyen ve aynı zamanda birimler arasında karşılaştırma yapılmasına da olanak sağlayan Veri Zarflama Analizi yöntemidir. Bu sayede analize tabi tutulan birimlerin etkinlik değerleri hakkında, bu değerleri ortaya çıkaran girdi-çıktı bileşenlerinin etkisi ve yönetimin etkinliği ile ilgili bütünsel bir değerlendirme yapılabilmektedir. Bahsi geçen bütünsel değerlendirme, "örgütsel etkililik" meselesinin de incelemeye dahil edilmesi ile anlam kazanmaktadır. Etkililik ölçütü sayesinde girdiler-çıktılar arasındaki ilişkinin kamu birimlerinin kendine has örgütsel yapısı ve bu yapı içerisindeki ilişki ağı ile bütünleşmesi sağlanmakta ve bu yönü ile kamu örgütlerinin yönetimine özgü olan verimlilik değerlendirme modellerinin geliştirilmesi mümkün olabilmektedir.

3.2.1. Araştırmanın Amacı

Her örgütün kendine has amaçları bulunmaktadır. Çeşitli göstergeler ile ifade edilebilen bu amaçlar verimlilik başlığı altında örgütsel faaliyetlerin başarı derecesi olarak sınanmaktadır. En geniş anlamıyla örgütlerin amaçlarını gerçekleştirme derecesi olarak ifade edilen verimlilik, özellikle kamu sektörü söz konusu olduğunda özel sektörün kârlılık ve maliyetleri düşürme güdüsünden ayrışmakta ve kamu yararı ekseninde yapılanan örgüte has amaç ve faaliyetler bütünü içerisinde anlam kazanmaktadır.

Yükseköğretim kurumları, tüm dünyada, ülkenin geleceği ve çağdaş toplum idealine yön veren önemli bir işlev üstlenmektedir. Geçmişte belirli azınlık gruplara hizmet veren ve bu sebeple sosyal sorumluluk alanı sınırlı kalan bu yapılanmalar, zaman içerisinde ve özelllikle bilgi-iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı

gelişmelerin etkisi ile daha geniş kitlelere hitap etmeye ve sorumluluk alanları da aynı ölçüde genişlemeye başlamıştır. Bu dönüşüm içerisinde toplumlar, yükseköğretime daha büyük ölçüde rağbet göstermekte ve bağımlı olmaktadır (Gedikoğlu, 1991: 20).

Bir örgütsel sistem olarak yükseköğretim kurumları, amaçları doğrultusunda üretime yönelik işlevler gerçekleştirmektedir. Diğer tüm sistemlerde olduğu gibi yükseköğretimde de üretim süreci, kaynak kullanımı ve bu kaynakların ürüne dönüşümü ile sonuçlanmaktadır (Gedikoğlu, 1991: 21).

Yükseköğretimin önemi, her şeyden önce, kendine has amaçlarından kaynaklanmaktadır. Yükseköğretimin, eğitim-öğretim, araştırma ve topluma hizmet başlıkları altında ifade edilebilen üç temel amacı bulunmaktadır. Yükseköğretimin en özel amacı, bir ülkenin bugünü ve geleceği için ihtiyaç duyulan nitelikli insan gücünün; bağımsız ve yaratıcı düşünebilen, sorgulayan, araştıran, kendine ve topluma faydalı bireylerin yetiştirilmesidir. Bu amaç ile araştıran, bilim ve teknoloji üreten yükseköğretim kurumları özellikle bilgi toplumuna geçiş süreci ile birlikte bilginin üretim-paylaşımından birinci derecede sorumlu hale gelmiştir (Özel, 2014: 125).

Yükseköğretim kurumlarının temel amaç ve sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için yapısal olarak üretken ve dinamik olmaları çağdaş, ulusal ve evrensel gereklere uygun olan en iyi yönetim modeli ile yönetilmeleri gerekmektedir. Üretken ve dinamik olması gereken bir sistemin ilk düşmanı ağır bir merkeziyetçilik içinde kilitlenmiş bir yapılanmadır. Yükseköğretim kurumları amaç, yapı ve işleyiş bakımından kamunun diğer kurumlarından farklılık göstermektedir. Bu sebeple, bu kurumların kamu bürokrasisi içerisinde herhangi bir kurummuş gibi yönetilmesi üretimin dinamizmini zayıflatmaktadır (Gedikoğlu, 1991: 21).

Verimlilik bilim ve teknolojinin gelişmesi, rekabet ve ekonomik büyüme ekseninde üniversitelere düşen pay üzerinden daha geniş bir perspektifte ele

alınmaktadır. Bununla birlikte, tekil olarak örgüt düzeyinde ele alınan ve verimlilik ölçüm yöntemlerinin verimliliği arttıran yönetim modelleri sunabilme yeteneğini sınayan çalışmalar ise oldukça sınırlıdır.

Tüm bu bilgiler ekseninde genel amacı, verimliliğin iki temel boyutu olan etkinlik ve etkililikten yararlanılarak, kamu örgütleri için "özgün" bir verimlilik değerlendirmesi gerçekleştirmek olan bu araştırmada;

- Veri Zarflama Analizi ile Trakya Üniversitesi bünyesinde yer alan on iki fakülte ve bir yüksekokulun etkinliğinin ölçülmesi,
- Etkinlik skorlarının ortaya çıkmasında etkili olan girdi-çıktı değişkenlerinin detaylı şekilde incelemeye tabi tutulması,
- Örgütsel etkililiğin etkinlik üzerindeki etkisinin araştırılması,
- Etkililiği belirlemeye yönelik olarak analizlere dahil edilen değişkenlerin "örgütleme işlevi", Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı altında "performans", "motivasyon", "kaynak kullanımı" ve Yönetişim yaklaşımı altında "katılım", "paydaşlarla iş birliği" ve "yenilikçilik-inovasyon" olması sebebiyle örgütleme işlevi, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim yaklaşımlarının etkililiğinin araştırılması,
- Elde edilen bulgular ışığında, Trakya Üniversitesi örneklemi üzerinden, kamu örgütlerinin kendine has doğası ve dinamiklerine uygun bir verimlilik değerlendirmesi yapılması amaçlanmaktadır.

Bu amaçlar doğrultusunda cevap aranan temel araştırma sorusu, örgütleme işlevi, Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı ve Yönetişim yaklaşımının (araştırma kapsamında seçilen değişkenler ışığında) örgütsel etkinlik üzerinde etkisi bulunup bulunmadığıdır. Bu temel soruya, analiz tasarımı araştırmanın metodolojisi bölümünde detaylandırılan beş model altında cevap aranmakta ve elde edilen veriler araştırmanın bulguları kısmında tartışılmaktadır.

3.2.2. Araştırmanın Metodolojisi

Tez çalışmasında Veri Zarflama Analizi hakkında detaylı bilgi verilmiş ve VZA dahilinde kullanılabilecek farklı analiz modellerinden bahsedilmiştir. Teorik alt yapısı verilen VZA, üretim sürecinde kullanılan çıktıların bu çıktıları elde etmek için kullanılan girdiler ile arasındaki ilişkiyi değerlendiren ve bunu yaparken de KVB'lerin etkinliğini ayrı ayrı-birlikte değerlendirmeye olanak tanıyan bir verimlilik ölçüm yöntemi olarak sıklıkla uygulama alanı bulmaktadır.

Karar Verme Birimlerinin Seçimi:

VZA uygulamasının ilk adımı, çalışmanın amacına uygun olan KVB'lerin seçimidir. Bu KVB'lerin homojen olması; aynı üretim sürecine sahip olmalarını, aynı türden girdileri kullanarak aynı türden çıktılar üretmelerini ve aynı çevresel şartların etkisi altında olmalarını (Dyson vd., 2001: 245) gerektirmektedir.

Bu kapsamda, araştırmaya dahil edilen KVB'ler Trakya Üniversitesi bünyesinde yer alan akademik birimler olan

- Diş Hekimliği Fakültesi
- Eczacılık Fakültesi
- Edebiyat Fakültesi
- Eğitim Fakültesi
- Fen Fakültesi
- Güzel Sanatlar Fakültesi
- İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi (İİBF)
- Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi
- Mimarlık Fakültesi
- Mühendislik Fakültesi
- Sağlık Bilimleri Fakültesi
- Tıp Fakültesi

- İpsala Meslek Yüksekokulu

olarak sıralanmaktadır.

Girdi ve Çıktı Değişkenlerinin Belirlenmesi:

VZA'da, analiz kapsamına alınan her bir KVB için aynı girdi ve çıktı değişkenlerinin belirlenmesi zorunludur.

Kamu örgütlerinin verimliliğini VZA kapsamında değerlendirmeye yönelik olarak gerçekleştirilen alan çalışması kapsamında VZA'da kullanılan girdi ve çıktı değişkenleri etkinlik ve etkililik başlığı altında belirlenmiştir.

Etkinlik başlığı altında, ülkemizde ve dünyada üniversitelerin etkinliğini belirlemeye yönelik olarak gerçekleştirilen daha önceki çalışmalar ve bu çalışmalarda kullanılan girdi-çıktı değişkenleri incelendiğinde;

Tomkins ve Green (1988),

- girdi değişkenleri: tam zamanlı çalışan sayısı ve giderler (personel giderleri, işletme giderleri ve diğer giderler).
- çıktı değişkenleri: öğrenci sayısı (lisans ve lisansüstü), yayın sayısı ve gelirler toplamı.

Beasley (1995),

- girdi değişkenleri: araştırma gelirleri, personel giderleri ve işletme giderleri.
- çıktı değişkenleri: indekslerde yer alan yayın sayısı ve toplam öğrenci sayısı (lisans-lisansüstü).

Abbott ve Doucouliagos (2003),

- girdi değişkenleri: personel sayısı (akademik ve idari personel), işletme giderleri ve duran varlıklar.
- çıktı değişkenleri: öğrenci sayısı toplamı (lisans ve lisansüstü), mezun öğrenci sayısı toplamı (lisans ve lisansüstü), araştırma sayısı.

Flegg vd. (2004),

- girdi değişkenleri: öğretim üyesi sayısı, lisans öğrenci sayısı, lisansüstü öğrenci sayısı ve toplam giderler.
- çıktı değişkenleri: lisans mezunu öğrenci sayısı, lisansüstü mezunu öğrenci sayısı ve proje gelirleri.

Kutlar ve Kartal (2004),

- girdi değişkenleri: akademik personel sayısı, idari personel sayısı, giderler (personel, hizmet alımı, yolluk ve tüketim malzemesi giderleri), yüz ölçümü.
- çıktı değişkenleri: lisans öğrenci sayısı, lisansüstü öğrenci sayısı, öğrenci harçları ve projeler.

Babacan vd. (2007),

- girdi değişkenleri: profesör sayısı, doçent sayısı, yardımcı doçent sayısı, yardımcı öğretim elemanı sayısı, genel bütçe giderleri, bütçe dışı harcamalar ve idari personel sayısı.
- çıktı değişkenleri: lisans mezunu öğrenci sayısı, lisansüstü mezunu öğrenci sayısı, lisans öğrenci sayısı, lisansüstü öğrenci sayısı, indekslerde yer alan yayın sayısı ve üniversiteye ait gelirler.

Özden (2008),

- girdi değişkenleri: öğretim üyesi sayısı, diğer akademik personelin sayısı ve giderler toplamı.

- çıktı değişkenleri: önlisans ve lisans öğrenci sayısı, lisansüstü öğrenci sayısı, yayın sayısı, eğitim-öğretim gelirleri ve diğer gelirler.

Ulucan (2011),

- girdi değişkenleri: öğretim üyesi sayısı ve diğer akademik personelin sayısı.
- çıktı değişkenleri: SCI, SSCI, AHCI tarafından taranan dergilerde yer alan makale ve atıf toplamı ile öğretim üyesi başına düşen öğrenci sayısı.

Çınar (2013),

- girdi değişkenleri: genel harcamalar ve yatırım harcamaları.
- çıktı değişkenleri: TÜBİTAK tarafından onaylanmış proje tutarı, yayın sayısı, lisans öğrenci sayısı ve lisansüstü öğrenci sayısı (yüksek lisans ve doktora).

Özel (2014),

- girdi değişkenleri: bütçe giderleri toplamı, profesör sayısı, doçent sayısı, yardımcı doçent sayısı ve araştırma görevlisi sayısı.
- çıktı değişkenleri: önlisans öğrenci sayısı, lisans öğrenci sayısı, yüksek lisans öğrenci sayısı, doktora öğrenci sayısı, proje sayısı ve uluslararası yayın sayısı.

Aviles-Sacoto vd. (2015),

- girdi değişkenleri: akademik derece, tercih derecesi, finansal derece ve %25 başarı aralığına giren mezun öğrenci yüzdesi.
- çıktı değişkenleri: stajyer öğrenci yüzdesi ve işe giren öğrenci yüzdesi.

Rossi (2018),

- girdi değişkenleri: kamu fonları kaynaklı toplam hibe tutarı, bilgi transferi kapasitesine yönelik çalışan sayısı ve akademik personel sayısı.
- çıktı değişkenleri: patent başvuru sayısı, buluş bildirimi sayısı, Ar-Ge proje sayısı, etkinliklere ayrılan toplam akademik gün sayısı ve sürekli eğitim merkezi tarafından verilen toplam eğitim gün sayısı.

Özkan (2021),

- girdi değişkenleri: profesör sayısı, doçent sayısı, doktor öğretim üyesi sayısı, öğretim görevlisi sayısı ve toplam bütçe.
- çıktı değişkenleri: yüksek lisans ve doktora öğrenci sayısı, mezun sayısı, makale puanı, atıf puanı, proje ödenekleri ve destek alınan proje sayısı.

Karabacak ve Külekçi (2022),

- girdi değişkenleri: bölüm kontenjanı, bölüm giriş taban puanı ve akademik personel sayısı.
- çıktı değişkenleri: kayıtlı öğrencilerin sayısı, mezun olan öğrenci sayısı ve akademik personel bilimsel çalışma sayısı.

Etkinlik ölçümünün güvenilir sonuçlar verebilmesi için, örgütsel etkinlik sürecini en iyi şekilde ifade eden girdi-çıktı değişkenlerinin belirlenmesi gerekmektedir. Bu sebeple literatüre sadık kalınarak belirlenen değişkenler:

Girdi değişkenleri:

- Öğretim elemanı başına düşen toplam öğrenci sayısı
- Bütçe gelirleri (başlangıç ödeneği)

Çıktı değişkenleri:

- Toplam faaliyetler
  - indekslerde yer alan yayın sayısı (ulusal/uluslararası makale, bildiri, kitap ve bölüm)
  - proje sayısı (tamamlanan)
  - faaliyet sayısı (sempozyum, kongre, konferans, seminer, panel, söyleşi, açık oturum, teknik gezi, turnuva, sergi, tiyatro vb.)
- Bütçe giderleri (gerçekleşme toplamı)

Etkililik ölçütü, örgütsel verimliliği belirlemede kullanılan ve organizasyonun farklı boyutlarını birlikte ele alan daha geniş bir değerlendirme ölçüsüdür. Etkililik ölçütünü VZA kapsamında dahil edebilmek için literatürde örgütsel etkililiği belirlemeye yönelik olan gerçekleştirilen çalışmalar incelenmiştir. Bu çalışmaların daha çok Anglo-Sakson ülkelerinde yürütüldüğü görülmektedir. Barnard (1938), etkileşimler sistemi olarak örgüt ve insan unsurunun karşılıklı doyumunu etkililik olarak tanımlamaktadır. Lawrence ve Lorsch'un (1967) araştırması örgütlerin dinamik bir çevrede faaliyet yürüten ve aynı zamanda kendi alt çevreleri de bulunan yapılanmalar olduğunu ortaya koymaktadır. Her örgüt için genel geçerliği olan "en iyi örgütsel yapılanma" ifadesinin mümkün olmadığı, bunun yerine örgütü iç ve dış çevre ile yürütülen ilişkiler ekseninde ele alan bir yapılanmanın daha uygun olduğuna yönelik bulgular elde edilmiştir. Örgütün iç ve dış çevresini örgütün kaynak kullanımı ile ilişkilendiren Yuchtman ve Seashore (1967) ise, açık sistem olarak kamu örgütlerinin kıt ve değerli kaynakları çevresinden elde etme ve yönetme yeteneğini örgütsel etkililik olarak tanımlamaktadır. Etkililiği örgütsel amaçların belirlenmesi ile ilişkilendiren Steers (1975), özel sektör örgütleri için kârlılık ve piyasa odaklılık yöneliminde olan etkililik kriterlerinin kamu örgütleri için uygun olmadığını, örgüte has amaçlar ile bütünleşmiş etkililik kriterlerine ihtiyaç bulunduğunu belirtmektedir. Lawless (1979), örgütsel etkililiği örgüt ve çalışanlar arasında yazılı olmayan bir psikolojik sözleşme yolu ile kurulduğunu ifade ettiği karşılıklı ilişkiye dayandırmaktadır. Bu ilişkide, otorite ve denetim yolu ile

beklentilerini ortaya koyan örgüt, çalışanları da bu beklentilere yanıt verme düzeyine göre ödüllendirmektedir. Buna karşılık, çalışanlar ise taleplerinin karşılanması için işe katılmama, ilgisizlik, grev gibi yöntemleri kullanmaktadır. Quinn ve Rohrbaugh (1981), bir örgüt için uygun olan etkililik kriterlerinin örgütün içsel ya da dışsal odaklı olması ile birlikte esneklik ya da denetim tercihine bağlı olarak biçimlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Cameron (1986), literatürde etkililiğe yönelik olarak geliştirilen yaklaşımları incelediği çalışmasında örgütsel etkililiği belirlemede; amaç modeli, sistem modeli, kaynak kullanımı, stratejik birimler, içsel ve dışsal süreçler, yarışan değerler ve performans gibi pek çok örgütsel etkililik kriteri geliştirildiğini belirtmektedir.

Örgütsel etkililiği amaç, çevre, yapı, etkileşim, sistem, kaynak vb. açılardan ele alan tüm bu değerlendirmeler ile birlikte etkililiği belirlemeye yönelik kriterleri içeren en kapsamlı listenin Campbell ve arkadaşlarına ait olduğu görülmektedir. Campbell vd. (1974), örgütsel etkililiğe ilişkin amprik çalışmalarda kullanılan örgütsel etkililik değişkenlerini incelemiş ve geniş kapsamlı bir liste halinde; üretkenlik, etkinlik, toplam etkililik, büyüme, kalite, insan kaynağının değeri, memnuniyet, motivasyon, moral, çatışma ve uyum, hazırlıklı olma, iş kazaları, istikrar, denetim, esneklik, katılım ve paylaşılan etki, amaç uyumu, rol-norm uyumu, örgütsel hedeflerin içselleştirilmesi, bilgi ve iletişim yönetimi, yönetsel görev becerileri, yönetsel kişiler arası beceriler, eğitim ve gelişim vurgusu, iç-dış çevreden yararlanma ve dış kuruluşların yaptığı değerlendirmeler olarak sıralamıştır.

Etkililiğin belirlenmesine yönelik olarak geliştirilen tüm bu kriterler göz önüne alınmakla birlikte söz konusu kamu örgütleri olduğunda tezin temel varsayımından hareketle kamu örgütlerinin doğasına özgü bir verimlilik değerlendirme modeli geliştirilmesi uygun gözükmektedir. Bunun için temel referans noktası kamu yönetimi disiplininin tarihsel gelişiminde verimliliğin yaşadığı dönüşümdür. Bu düşünceden yola çıkarak etkililiğin değerlendirilmesine yönelik olarak, yönetimin en temel işlevlerinden biri olan "örgütleme" işlevi ile birlikte kamu yönetimi disiplininin tarihsel gelişiminde dönüm noktalarını oluşturan Yeni Kamu

İşletmeciliği (performans, motivasyon ve kaynak kullanımı değişkenleri) ve Yönetişim (katılım, paydaşlarla iş birliği, yenilikçilik-inovasyon değişkenleri) yaklaşımları kapsamında değişkenler belirlenmiştir.

Örgütleme**,** en basit tanımı ile örgüt amaçlarına ulaşmak için gerekli olan araç ve imkanların bir düzen içinde toplanmasıdır. Daha geniş bir ifade ile örgütleme, işlerin amaçlara uygun şekide gruplandırılması, amaçlara uygun bölüm ve departmanların oluşturulması, yetki-sorumluluk hatlarının belirlenmesi ve iş ilişkilerinin yapılandırılması ile birlikte örgüt içerisinde çalışan insan unsurunun örgüt amaçlarına yönlendirilmesini sağlayan bir işlev yürüterek verimli çalışmaya olanak sağlayan bir yapının oluşturulmasını sağlamaktadır (Tortop vd., 2010: 54-55).

Performans, belirli bir amaca ulaşma düzeyi olarak; verim, etkinlik, etkililik, kârlılık, yenilik, kalite, araştırma-geliştirme, kaynak kullanımı ve başarım sürecini ifade eder şekilde çok boyutlu olarak tanımlanmaktadır. Etkinlik ve etkililik kavramlarının ise performansı özel olarak tanımlamamakla birlikte performans yazınında sıklıkla yer bulan anahtar kavramlar olduğu görülmektedir (O'Donnell ve Duffy, 2002: 1201-1203).

Motivasyon, örgütsel amaçlara ulaşmak için arzu ve yüksek efor ile çalışma şeklinde tanımlanmaktadır. Örgütün temel girdisini oluşturan insan unsurunun motivasyonu, yani, sahip olduğu potansiyelin örgüt amaçlarına yönlendirilmesi ve verimlilik arasındaki ilişki iki açıdan değelendirilmektedir. Birincisi, örgütün amaçlarına ulaşması neticesinde elde ettiği kazanım ve çalışanların verimlilik artışı sonucunda elde ettiği maddi kazanım, ikincisi ise yapılan işten zevk alma duygusu ve bu ikisinin bir bütün olarak verimlilik üzerine olan etkisidir (Özdemir ve Muradova, 2008: 147).

YKİ temelinde kaynak kullanımı, mal ve hizmet sunumunda piyasa benzeri bir mekanizma oluşturulması ve örgütlerin tutumluluk ilkesini gözeterek daha az kaynak ile daha çok üretim gerçekleştirmesine odaklanmaktadır. Bu kapsamda, YKİ

ilkelerinden biri olan yerelleşme ilkesi gereği merkeziyetçilik esaslı kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışlarının yerine doğrudan maliyetlerin azaltıldığı, kaynak taleplerinin denetlendiği ve çıktı-sonuç odaklı bütçeleme sistemine geçilmesini öngören (Ulutürk, 2015: 396) uygulamaların hayata geçirilmesi önerilmektedir. Kaynak kullanımı, aynı zamanda, kamu idarelerinde mali durum analizi açısından kullanılan oranlar ile de ilişkilendirilmektedir. Kaynakların nasıl dağıtıldığı, dağıtılan kaynakların faaliyetleri finanse edebilme ve taahhütleri yerine getirebilme becerisi, faaliyetlerin etkinliği, kaynakların bütçeye uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığı, bütçenin merkezi yönetime bağımlılığı, öz gelir düzeyinin yeterliliği, bütçenin katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri yönünden durumu kaynak kullanımı başlığı altında ele alınan kriterler arasında yer almaktadır (Alkan, 2018: 808).

Katılım, en sade hali ile yürütülen faaliyetler ile ilgisi bulunan tüm aktörlere ulaşma ve onları karar alma süreçlerine dahil etme amacı güden bir mekanizma olarak ifade edilmektedir. Yönetim sürecinin her aşamasında işletilmesi faydalı görülen katılım mekanizması, bilgi-iletişim, danışma ve uzlaşı gibi yöntem-araçları kullanarak alınacak kararların etkilerini farklı boyutlarıyla ele almayı sağlamakta ve böylece nihai faaliyetlere ilişkin olası olumsuzlukların olabildiğince azaltılması ya da kabul edilebilir hale gelmesine imkan sağlamaktadır (Firidin ve Uzun, 2018: 184-186).

Çağdaş yönetim anlayışı gereği, insan faktörünün, içinde yer aldığı örgütsel yapılanma ve yönetsel süreçlerde aktif bir unsur olarak görülmesi oldukça önemlidir. Örgütler girdilerini en verimli şekilde kullandıkları ölçüde amaçlarına ulaşabilir ve verimliliğin arttırılmasında etkili olan en önemli kaynaklardan biri insan unsurudur. Katılım, kararların birlikte alınması anlayışı ile birlikte, bireysel bilgi-yeteneklerin geliştirildiği, bunların birey-örgüt amaçlarına ulaşmak için maksimum seviyede kullanıldığı ve beraberinde çatışmaların da minimum seviyeye indirilmesine yardımcı olan bir yönetim şekli sağlamaktadır. Bu sebeple, insan gücünün sadece istenenleri yapan pasif bireyler olması yerine bilgi ve yeteneklerini açıkça ortaya

koyabilen, yaratıcı- yenilikçi fikirler üretebilen aktif bireyler konumuna gelmelerine olanak tanıyan katılım mekanizması, hem insan kaynağının niteliklerinden daha fazla faydalanılmasına imkan tanımakta hem de bu durum diğer kaynakların kullanımına da aracılık ettiği için bu kaynakların da verimli şekilde kullanımı sağlanmaktadır (Yaman, 2021: 62).

Paydaşlarla iş birliği, örgütün başarısından etkilenen-başarısını etkileyen kişiler veya gruplar (paydaş) ile örgüt amaçlarına ulaşmak için yürütülen birlikte çalışma süreci olarak tanımlanmaktadır. Paydaşlar en genel sınıflandırma ile iç ve dış paydaşlar olarak ikiye ayrılmaktadır. Örgütün ortakları ve çalışanlar iç paydaşlar olarak tanımlanırken, dış çevreyi oluşturan vatandaşlar-müşteriler, sendikalar, yerel yönetimler, devlet, medya, çevreci güçler vb. grup-gruplar dış paydaşlar olarak tanımlanmaktadır. Günümüzün modern örgütleri paydaşları ile arasında kompleks ilişkiler olan yapılanmalardır. Bu sebeple, başarılı bir verimlilik ölçümü, ilgili tüm paydaşların bir araya getirildiği bütünleşik bir sistem ve daha gelişmiş bir ölçüm çalışması sağlamaktadır (Başat, 2010: 104-105).

Bilginin ekonomik-toplumsal faydaya dönüşmesi olarak tanımlanan yenilikçilik-inovasyon, örgütsel boyutu ile iyi fikirlerin ortaya konulması ve bu fikirlerin bir değer üreterek örgüte dönüş sağlamasıdır. Bir örgütte çalışanların tıpkı birer maliyet-kâr göstergesi gibi kendilerini yeniliklerden de sorumlu hissetmeleri ve yeniliklerin gerçekleşme düzeyi örgütler açısından kritik öneme sahip olduğundan verimlilik ölçümlerinin bu konuyu da kapsaması gerekmektedir. Bu kapsamda, yenilikçilik-inovasyon süreci üzerinde etkili olan içsel-dışsal faktörlerin bütüncül şekilde değerlendirilmesi; örgütün yapısı, stratejileri, yönetimin yenilikçiliğe karşı tutumu ve kısıtlar gibi içsel faktörler ile birlikte rekabet, teşvikler, Ar-Ge'ye ayrılan fonlar ve ulusal politikalar gibi dışsal faktörler örgütsel verimllik ile ilişkilendirilmektedir (Başat, 2010: 31).

Tüm bu bilgiler ışığında, araştırmanın evrenini Trakya Üniversitesine bağlı akademik birimler oluşturmaktadır. Araştırmanın örneklemini, bu akademik birimler

arasından araştırmaya "karar verme birimi" olarak dahil edilen Diş Hekimliği Fakültesi, Eczacılık Fakültesi, Edebiyat Fakültesi, Eğitim Fakültesi, Fen Fakültesi, Güzel Sanatlar Fakültesi, İİBF, İpsala Meslek Yüksekokulu, Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi, Mimarlık Fakültesi, Mühendislik Fakültesi, Sağlık Bilmleri Fakültesi ve Tıp Fakültesi oluşturmaktadır. Araştırmanın örneklem büyüklüğü ise bu evrene bağlı olarak tesadüfi şekilde seçilen 127 akademik personelden oluşmaktadır.

Etkinlik başlığı altında her bir KVB için girdi-çıktı değişkenlerine ilişkin bilgilere 2021 mali yılı birim faaliyet raporları aracılığı ile erişilmiş, gerekli durumlarda ilgili fakülte, yüksekokul ve enstitülerden bilgi talep edilmiştir.

Etkililiğe ilişkin değişkenlerin VZA'ya dahil edilebilmesi için araştırma verileri olarak birincil veriler kullanılmıştır. Birincil veriler, spesifik bir amaç doğrultusunda değişkenlere ilişkin bilgilerin orjinal kaynağından ve doğrudan araştırmacı tarafından toplanması ile elde edilmektedir. Birincil kaynak kullanımı gerektiğinde veri toplama yöntemi olarak anket, mülakat ve gözlem yöntemlerinden faydalanılmaktadır (Başat, 2010: 178).

Bu çalışmada, veri toplama aracı olarak, örgütsel etkililik başlığı altında gereken verilere anket yönteminden yararlanılarak ulaşılmıştır. Anket formu (Ek-1) tasarlanırken, yukarıda detaylı şekilde ele alınan ve örgütsel etkililiğin temel boyutları olarak örgütsel etkinlik üzerinde etkisi olduğu düşünülen ve aynı zamanda birbirleri ile de ilişkilendirilebilen etkililik değişkenleri kullanılmıştır. Ek-2 anket formu bu değişkenlerin kapsamı hakkında bilgi sağlamaktadır.

Etkililik kapsamında seçilen değişkenlerin önem sırasını belirlemeye yönelik olarak gerçekleştirilen anket çalışması (Ek-1), her bir KVB'de her bir akademik unvan bazında eşit temsili sağlar şekilde gerçekleştirilmiştir. Anketler aracılığı ile elde verilerin VZA'da kullanılmak üzere girdi-çıktı haline dönüştürülebilmesi (sayısallaştırılabilmesi) için, elde edilen sıralama değerlerinin KVB bazında ve değişken başına geometrik ortalaması hesaplanmıştır.

Böylece analizlerde kullanılmak üzere belirlenen değişkenler:

- öğretim elemanı başına düşen toplam öğrenci sayısı,
- bütçe gelirleri,
- toplam faaliyetler,
- bütçe giderleri,
- örgütleme,
- performans,
- motivasyon,
- kaynak kullanımı,
- katılım,
- paydaşlarla iş birliği,
- yenilikçilik-inovasyon

değişkenleri olmak üzere 11 adettir.

Modelin Kurulması aşamasında, KVB'lerin etkinlik ölçümünde, ölçeğin sabit getirisi varsayımı altında CCR modeli ve ölçeğin değişken getirisi varsayımı altında BCC modeli altında girdi ve çıktı yönlü olmak üzere çalışılması kararlaştırılmıştır. Bu doğrultuda gerçekleştirilen analizler Win4deap paket programı kullanılarak çözümlenmiştir. Analizlerde, ayrıca, KVB'lerin ölçeğe göre getiri türleri ve görece etkin olmayan KVB'lerin etkin hale getirilebilmesi için öneriler sağlayan referans kümeleri de belirlenmiştir.

Analizler, ilk olarak, model 1 adlandırması altında literatüre bağlı kalınarak yani etkililik kapamında seçilen değişkenler analize dahil edilmeden gerçekleştirilmekte ve KVB'lerin görece etkinlikleri ele alınarak değerlendirmelerde bulunulmaktadır. İlerleyen aşamalarda ise, etkililiğin etkinlik sonucu üzerindeki etkisini belirlemeye yönelik olarak seçilen değişkenler sırasıyla "örgütleme", Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı kapsamında "performans", "motivasyon", "kaynak kullanımı" ve Yönetişim yaklaşımı kapsamında "katılım", "paydaşlarla işirliği" ve "yenilikçilik-inovasyon" olarak analizlere dahil edilmekte ve sonuç olarak örgütleme

işlevi (model 2), Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı (model 3), Yönetişim yaklaşımı (model 4) ve Yeni Kamu İşletmeciliği-Yönetişim yaklaşımlarının birlikteliğinin (model 5) etkinlik üzerindeki etkililiği çözümlenmektedir.

3.2.3. Araştırmanın Sınırlılıkları

Bu araştırmanın en temel sınırlılığı, üniversitelerin kendine has bir yapı ve işleyişe sahip olmalarıdır. Diğer kamu örgütlerinden ayrışan üniversite örneği üzerinde gerçekleştirilen bu araştırma, kamu örgütleri üzerine genellemeler yapmayı güçleştirmektedir. Bu noktadan hareketle, kamu örgütlerinde verimlilik değerlendirmelerini iyileştirme çabalarında her örgütün kendine has dinamikleri üzerinde şekillenen bir verimlilik değerlendirmesi yapılmasına ön ayak olacak bir araştırma gerçekleştirilmiştir.

Araştırmanın önemli sınırlılıklarının başında, sosyal bilimlerdeki diğer araştırmalarda da gözlemlendiği gibi, araştırmaya konu olan karar verme birimlerinde görev alan akademik personelin veri sağlama konusunda gerekçe göstermeksizin isteksiz davranmaları gelmektedir. Veri sağlama konusundaki bir diğer güçlük, KVB'ler arasında yer alan Diş Hekimliği Fakültesi ve Tıp Fakültesi'nde görev alan akademisyenlerin aktif olarak teşhis ve tedavi görevi de yürütüyor olmalarından kaynaklanan iş yoğunluğu sebebiyle bu birimlerdeki akademik personele ulaşabilme konusunda yaşanan güçlüktür.

Veri Zarflama Analizi kapsamında sınırlılıklar;

- Örgütsel verimlilik, araştırmaya dahil edilen KVB'ler ve bu birimlerde görev alan akademik personel üzerinden ele alınmış (idari kadrolar ve öğrenciler araştırma kapsamı dışında bırakılmıştır) ve tek bir kamu örgütü (üniversite) üzerinde spesifik bir araştırma gerçekleştirilmiştir,

- Durağan verilerden hareket edilerek (zaman serileri kullanılmadan) etkinlik analizi gerçekleştirilmiştir,
- Örgütsel yapı ve işleyiş ile ilgili olarak ele alınabilecek tüm değişkenlere yer verilememektedir. KVB sayısı ile değişken sayısı arasındaki ilişkiye bağlı olarak doğru büyüklükte bir birim kümesi oluşturmak için literatürde, *girdi sayısı* ***m*** *ve çıktı sayısı* ***s*** *ile gösterildiğinde KVB sayısının en az* ***m+s+1*** *olması* (Boussofiane vd., 1991:3) gerektiği yönündeki görüşe uygun hareket edilmiş ve aynı zamanda çalışmanın bir ilk olması sebebiyle girdi-çıktı ilişkisini doğru bir şekilde belirleyebilmek için birbirleri ile ilişkilendirilebilecek değişkenler seçilmiştir.
- Bu araştırma kapsamında oluşturulan modellerde, Veri Zarflama Analizi uygulanması neticesinde CCR ve BCC modellerinin her ikisinde de etkin olduğu belirlenen bir KVB'nin (bir kez etkin hale geldikten sonra) diğer değişkenlerin analizlere dahil edilmesi (tekil-çoğul) ile gerçekleştirilen takip eden analiz sonuçlarında da "1" değerine ulaşmış (etkin) olduğu görülmektedir.

3.2.4. Araştırmanın Bulguları

Literatürde, sistemlerin verimliliği, yürütülen faaliyetlerin amaçlarına ulaşıp ulaşmadığının belirlenmesi kapsamında gerçekleştirilen etkinlik analizleri aracılığı ile ölçülmektedir. Bu çalışmalarda dikkati çeken husus, verimliliğin etkinlik ile eş değer şekilde ele alındığı ve etkinlik sonucunu ortaya çıkaran sürecin örgütsel yapı ve ilişkiler boyutunun yani etkililiği ortaya çıkaran değişkenlerin ise etkinlik analizleri kapsamında yer bulamadığıdır. Literatürdeki bu boşluğu doldurarak, örgütsel verimlilik, etkinlik ve etkililiğe bütünsel bir bakış sergilenerek VZA yöntemi ile değerlendirilmekte ve gerçekleştirilen analizlerden elde edilen bulgular aşağıda sırasıyla açıklanmaktadır.

Model 1: Klasik Etkinlik Analizi

Üniversitelerin en temel amaçları; bir ülkenin ihtiyacı olan nitelikli insan gücünün yetiştirilmesi, araştırma, bilginin üretimi-paylaşımı ve bilim-teknoloji üretimine önderlik etmektir. Bununla birlikte, bu amaçların gerçekleştirilmesinin önünde personel sayısı ve finansal kaynaklar gibi kısıtlar bulunmaktadır. Etkin bir yükseköğretim için üniversitelerin sınırlı kaynaklarını en verimli şekilde kullanmaları gerekmektedir.

Örgütlerde verimlilik ölçümü, ele alınan birimin mevcut etkinlik değerleri ile birlikte benzerleri arasında nerede bulunduğunun değerlendirilmesi kapsamında (karşılaştırma) işlevsellik kazanmaktadır. Etkinlik analizi kapsamında örgütün girdi ve çıktılarının detaylı analizi etkinlik sonucu üzerinde etkili olan güçlü ve zayıf unsurların yönetsel tahlili açısından önem arz etmektedir.

Model 1 kapsamında cevap aranan araştırma sorusu, araştırmaya dahil edilen karar verme birimlerinin görece toplam, teknik ve ölçek etkinlik değerlerinin ne olduğudur?

Model 1 kapsamında etkinlik, seçilen girdi ve çıktı değişkenlerinin en uygun girdi-çıktı bileşimini sağlayıp sağlayamadığının analizi kapsamında karar verme birimlerinin görece toplam, teknik ve ölçek etkin olup olmadıkları açısından incelenmektedir. Model kapsamında gerçekleştirilen analizlerde değişken seçimi, literatürde üniversitelerin verimliliğini ölçmeye yönelik olarak gerçekleştirilen VZA örneklerine sadık kalınarak gerçekleştirildiğinden klasik etkinlik analizi ifadesinin kullanılması tercih edilmektedir.

Model 1 kapsamında analizlerde kullanılan değişkenler;

Girdi değişkenleri: öğretim elemanı başına düşen toplam öğrenci sayısı ve bütçe gelirleri.

Çıktı değişkenleri: toplam faaliyetler ve bütçe giderleri.

Tablo 3-Model 1 Kapsamında CCR Modeli ile KVB'lerin Girdi ve Çıktı Yönlü Toplam Etkinlik Değerleri

NO	KVB	GİRDİ VE ÇIKTI YÖNLÜ ETKİNLİK DEĞERİ	REFERANS KÜMESİNDEKİ KVB'LER
1	**Diş Hekimliği Fakültesi**	**1.000**	-
2	Eczacılık Fakültesi	0.937	1 (0.372), 4(0.147)
3	Edebiyat Fakültesi	0.836	1(1.241), 4 (0.159), 13(0.068)
4	**Eğitim Fakültesi**	**1.000**	-
5	Fen Fakültesi	0.972	1 (0.270), 4 (0.037), 13(0.184)
6	Güzel Sanatlar Fakültesi	0.969	4 (0.311)
7	İİBF	0.858	1 (1.894), 4 (0.093), 13(0.006)
8	İpsala MYO	0.730	1 (0.334), 4 (0.049)
9	Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi	0.663	1 (0.586)
10	Mimarlık Fakültesi	0.663	1 (0.906)
11	Mühendislik Fakültesi	0.891	1 (1.017), 4(0.404), 13(0.005)
12	Sağlık Bilimleri Fakültesi	0.766	1 (0.705), 4 (0.198)
13	**Tıp Fakültesi**	**1.000**	-
Ortalama		**0.868**	-

Tablo 3'e göre, CCR modeli kullanılarak gerçekleştirilen hesaplamalar sonucunda, analize dahil edilen on üç adet KVB arasından Diş Hekimliği Fakültesi, Eğitim Fakültesi ve Tıp Fakültesi'nin görece toplam etkin olduğu sonucuna

ulaşılmıştır. Etkinlik değeri 1'in altında kalan tüm KVB'ler görece toplam etkin olmayan KVB'lerdir. Görece toplam etkin olmayan KVB'ler arasında etkinlik değeri en düşük olan 0.663 değeri ile Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi ve Mimarlık Fakültesi'dir. Görece toplam etkin olmayan KVB'ler arasında etkinlik değeri en yüksek olan ise 0.972 değeri ile Fen Fakültesi'dir. Analiz sonucunda tüm KVB'ler için ortalama etkinlik değeri ise 0.868 olarak hesaplanmıştır.

Görece etkin olmayan KVB'lerin etkin hale gelebilmeleri için, analize tabi olan değişkenler kapsamında, girdi-çıktı bileşimlerini referans kümeyi oluşturan KVB/KVB'lere potansiyel iyileştirme oranında benzetmeleri gerekmektedir. Benzetme oranları incelendiğinde, Eczacılık Fakültesi'nin referans kümesini Diş Hekimliği (0.372) ve Eğitim Fakültesi (0.147) oluşturmaktadır. Edebiyat Fakültesi'nin referans kümesini Diş Hekimliği Fakültesi (1.241), Eğitim Fakültesi (0.159) ve Tıp Fakültesi (0.068) oluşturmaktadır. Fen Fakültesi'nin referans kümesi Diş Hekimliği Fakültesi (0.270), Eğitim Fakültesi (0.037) ve Tıp Fakültesi'dir (0.184). Güzel Sanatlar Fakültesi'nin referans kümesi Eğitim Fakültesi (0.311) olarak belirlenmiştir. İİBF'nin referans kümesinde Diş Hekimliği Fakültesi (1.894), Eğitim Fakültesi (0.093) ve Tıp Fakültesi (0.006) yer almaktadır. İpsala MYO'nun referans kümesinde Diş Hekimliği Fakültesi (0.334) ve Eğitim Fakültesi (0.049) yer almaktadır. Etkinlik değeri en düşük olan Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi (0.586) ve Mimarlık Fakültesi (0.906) için referans küme Diş Hekimliği Fakültesi'dir. Mühendislik Fakültesi'nin referans kümesinde Diş Hekimliği Fakültesi (1.017), Eğitim Fakültesi (0.404) ve Tıp Fakültesi (0.005) yer almaktadır. Son olarak Sağlık Bilimleri Fakültesi'nin referans kümesini Diş Hekimliği Fakültesi (0.705) ve Eğitim Fakültesi (0.198) oluşturmaktadır.

Analiz sonuçları etkin olmayan KVB'lere referans gösterilme sıklığı açısından incelendiğinde, etkin KVB'ler içinde Diş Hekimliği Fakültesi'nin dokuz kez, Eğitim Fakültesinin sekiz kez ve Tıp Fakültesinin ise dört kez referans gösterildiği görülmektedir.

Tablo 4-Model 1 Kapsamında BCC Modeli ile KVB'lerin Girdi Yönlü Teknik ve Ölçek Etkinlik Değerleri

NO	KVB	GİRDİ YÖNLÜ ETKİNLİK DEĞERİ	REFERANS KÜMESİNDEKİ KVB'LER	ÖLÇEK ETKİNLİK DEĞERİ
1	**Diş Hekimliği Fakültesi**	**1.000**	-	**1.000**
2	**Eczacılık Fakültesi**	**1.000**	-	0.937 irs
3	Edebiyat Fakültesi	0.889	1 (0.384), 4 (0.123), 7 (0.424), 13 (0.070)	0.941 drs
4	**Eğitim Fakültesi**	**1.000**	-	**1.000**
5	**Fen Fakültesi**	**1.000**	-	0.972 irs
6	**Güzel Sanatlar Fakültesi**	**1.000**	-	0.969 irs
7	**İİBF**	**1.000**	-	0.858 drs
8	**İpsala MYO**	**1.000**	-	0.730 irs
9	Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi	0.849	1 (0.263), 8(0.737)	0.781 irs
10	Mimarlık Fakültesi	0.701	1 (0.808), 6 (0.068), 8 (0.124)	0.946 irs
11	Mühendislik Fakültesi	0.954	1 (0.221), 4 (0.367), 7 (0.407), 13 (0.005)	0.934 drs
12	Sağlık Bilimleri Fakültesi	0.771	1 (0.712), 4 (0.156), 6 (0.132)	0.994 irs
13	**Tıp Fakültesi**	**1.000**	-	**1.000**
Ortalama		**0.936**	-	**0.928**

Tablo 4 incelendiğinde, Diş Hekimliği Fakültesi, Eczacılık Fakültesi, Eğitim Fakültesi, Fen Fakültesi, Güzel Sanatlar Fakültesi, İİBF, İpsala MYO ve Tıp Fakültesi'nin görece teknik etkin olduğu görülmektedir.

Girdi yönlü BCC modelinin çözümüyle, KVB'lerin ölçeğe göre getiri durumları da hesaplanmıştır. Ölçeğe göre azalan getiriye sahip olan KVB'ler; Edebiyat Fakültesi (0.941 drs), İİBF (0.858 drs) ve Mühendislik Fakültesi'nin (0.934 drs) görece ölçek etkin olabilmeleri aynı çıktı düzeyini daha az girdi ile yakalayabilmelerine bağlıdır. Aynı durum, bu KVB'lerin gelişme potansiyellerini doldurdukları yani dışsal faktörlerden dolayı ölçeğe göre azalan getiriye sahip oldukları şeklinde de ifade edilebilmektedir. Ölçeğe göre artan getiriye sahip olan KVB'ler; Eczacılık Fakültesi (0.937 irs), Fen Fakültesi (0.972 irs), Güzel Sanatlar Fakültesi (0.969 irs), İpsala MYO (0.730 irs), Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi (0.781 irs), Mimarlık Fakültesi (0.946 irs) ve Sağlık Bilimleri Fakültesi'nin (0.994 irs) ölçek etkin olmamalarının nedeni büyüme potansiyellerini tamamen kullanmamaları yani bir birim girdi ile birden fazla çıktı üretebilecekken dışsal faktörlerden dolayı kapasitelerinin altında çıktı üretimi gerçekleştirmeleridir.

Ölçek etkinliği, CCR modeliyle hesaplanan görece toplam etkinlik değerinin, BCC modeliyle hesaplanan görece teknik etkinlik değerine oranlanması ile hesaplanmaktadır. Görece ölçek etkinsizlik, ilgili KVB'nin etkinsizliğinin operasyonel sorunlar ya da dışsal etkenler sebebiyle tercih edilen ya da tercih etmek zorunda kalınan ölçek büyüklüğünden kaynaklandığının ifadesidir (Lorcu, 2008: 250). Modelin çözümü sonucunda, Eczacılık Fakültesi, Fen Fakültesi, Güzel Sanatlar Fakültesi, İİBF ve İpsala MYO görece teknik etkin olarak belirlendikleri için görece toplam etkinsizliklerinin tamamı görece ölçek etkinsizliklerinden kaynaklanmaktadır.

Tablo 4, etkin olmayan KVB'ler için referans kümeyi oluşturan birimler kapsamında da bilgi sağlamakta ve Edebiyat Fakültesi, Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi, Mimarlık Fakültesi, Mühendislik Fakültesi ve Sağlık Bilimleri Fakültesi açısından benzetme oranları izlenebilmektedir.

Tablo 5-Model 1 Kapsamında BCC Modeli ile KVB'lerin Çıktı Yönlü Teknik ve Ölçek Etkinlik Değerleri

NO	KVB	ÇIKTI YÖNLÜ ETKİNLİK DEĞERİ	REFERANS KÜMESİNDEKİ KVB'LER	ÖLÇEK ETKİNLİK DEĞERİ
1	**Diş Hekimliği Fakültesi**	**1.000**	-	**1.000**
2	**Eczacılık Fakültesi**	**1.000**	-	0.937 irs
3	Edebiyat Fakültesi	0.900	1 (0.224), 4(0.128), 7 (0.571), 13 (0.078)	0.929 drs
4	**Eğitim Fakültesi**	**1.000**	-	**1.000**
5	**Fen Fakültesi**	**1.000**	-	0.972 irs
6	**Güzel Sanatlar Fakültesi**	**1.000**	-	0.969 irs
7	**İİBF**	**1.000**	-	0.858 drs
8	**İpsala MYO**	**1.000**	-	0.730 irs
9	Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi	0.725	1 (0.659), 8 (0.341)	0.914 irs
10	Mimarlık Fakültesi	0.721	1 (0.781), 7 (0.219)	0.919 drs
11	Mühendislik Fakültesi	0.960	1 (0.153), 4(0.379), 7 (0.464), 13 (0.005)	0.928 drs
12	Sağlık Bilimleri Fakültesi	0.792	1 (0.629), 4(0.238), 7 (0.133)	0.967 drs
13	**Tıp Fakültesi**	**1.000**	-	**1.000**
Ortalama		**0.931**		**0.933**

Tablo 5'de yer verilen çıktı yönlü BCC modelinin çözümü incelendiğinde, girdi yönlü olarak hesaplanan görece teknik etkinlik değerleri ile çıktı yönlü olarak

hesaplanan görece teknik etkinlik değerleri birbirinden farklı olmasına rağmen, her iki modelde de görece teknik etkin olmayan KVB'ler aynı KVB'lerdir. Örneğin, girdi yönlü BCC modelinin çözümünde görece teknik etkinliği en düşük olan Mimarlık Fakültesi (0.701), çıktı yönlü BCC modelinin çözümünde de 0.721 değeri ile görece teknik etkinsiz olarak ifade edilmektedir. Mimarlık Fakültesi'nin BCC girdi yönlü modelde referans kümesini oluşturan KVB'ler ile BCC çıktı yönlü modele göre referans kümesini oluşturan KVB'lerin de farklılık gösterdiği görülmektedir. Örneğin Mimarlık Fakültesi için BCC modeli altında girdi yönlü teknik etkinlik açısından referans kümesini oluşturan KVB'ler Diş Hekimliği (0.808), Güzel Sanatlar Fakültesi (0.068) ve İpsala MYO (0.124) iken çıktı yönlü modelde Diş Hekimliği Fakültesi (0.781) ve İİBF (0.219) olarak belirlenmiştir.

Model 2: Örgütleme İşlevi ve Etkinlik

Örgütleme, kıt kaynakların verimli şekilde kullanımına aracılık eden kritik bir işlev olarak örgütün amaçlarına uygun şekilde yapılandırılması; görev, yetki-sorumlulukların belirlenmesi, amaçları gerçekleştirebilecek nitelikte personelin istihdam edilmesi ve örgütsel verimlilik açısından uygun donatımın sağlanmasını gerektirmektedir (Buluç, 1996: 513-515).

Model 2 kapsamında cevap aranan araştırma sorusu, araştırmaya dahil edilen karar verme birimlerinin görece toplam, teknik ve ölçek etkinlik değerlerinin örgütleme girdisinin analizlere dahil edildiği durumda ne yönde değiştiğidir?

Örgütü oluşturan maddi ve beşeri kaynakların eşgüdümünü sağlayan örgütleme değişkeni model 2 ve sonrasında yer verilen modeller kapsamında gerçekleştirilen analizlerde sabit bir girdi değişkeni olarak kullanılmaktadır.

Model 2 kapsamında analizlerde kullanılan değişkenler;

Girdi değişkenleri: öğretim elemanı başına düşen toplam öğrenci sayısı, bütçe gelirleri ve örgütleme.

Çıktı değişkenleri: toplam faaliyetler ve bütçe giderleri.

Tablo 6-Model 2 Kapsamında CCR Modeli ile KVB'lerin Girdi ve Çıktı Yönlü Toplam Etkinlik Değerleri

NO	KVB	GİRDİ VE ÇIKTI YÖNLÜ ETKİNLİK DEĞERİ	REFERANS KÜMESİNDEKİ KVB'LER
1	**Diş Hekimliği Fakültesi**	**1.000**	-
2	Eczacılık Fakültesi	0.937	1 (0.372), 4 (0.147)
3	Edebiyat Fakültesi	0.907	1 (0.553), 11 (0.431), 13 (0.084)
4	**Eğitim Fakültesi**	**1.000**	-
5	Fen Fakültesi	0.972	1 (0.270), 4 (0.037), 13 (0.184)
6	Güzel Sanatlar Fakültesi	0.969	4 (0.311)
7	İİBF	0.958	1 (1.241), 11 (0.286), 13 (0. 031)
8	İpsala MYO	0.730	1 (0.334), 4 (0.049)
9	Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi	0.663	1 (0.586)
10	Mimarlık Fakültesi	0.663	1 (0.906)
11	**Mühendislik Fakültesi**	**1.000**	-
12	Sağlık Bilimleri Fakültesi	0.766	1 (0.705), 4 (0.198)
13	**Tıp Fakültesi**	**1.000**	-
Ortalama		**0.890**	-

Girdi ve çıktı yönlü CCR modeli örgütleme girdisinin analize dahil edilmesi kapsamında çözüldüğünde, görece toplam etkin olan KVB'lerin Diş Hekimliği Fakültesi, Eğitim Fakültesi, Mühendislik Fakültesi ve Tıp Fakültesi olduğu görülmektedir. Tabloda göze çarpan en önemli husus, model 1'de görece toplam etkin olmayan Mühendislik Fakültesi'nin örgütleme girdisinin analize dahil edildiği durumda görece toplam etkin hale gelmesidir. Bu durumda, Mühendislik Fakültesi'nin etkin hale gelebilmesi için örgütleme işlevi üzerinde durulması önerilmektedir.

KVB'lere ait ortalama etkinlik değerinin model 1 kapsamında hesaplanan ortalama toplam etkinlik değeri (0.868) ile karşılaştırıldığında 0.890 değeri ile artış gösterdiği yani örgütleme girdi değişkeninin analizlere dahil edilmesi durumunda KVB'lerin ortalama toplam etkinliğinin arttığı görülmektedir.

Görece toplam etkinliği ifade eden değerler örgütleme girdisi göz önüne alınarak KVB bazında karşılaştırıldığında, Edebiyat Fakültesi için 0.836 olan etkinlik değerinin 0.907 değerine yükseldiği, İİBF için 0.858 olan etkinlik değerinin 0.958 değerine yükseldiği ve Mühendislik Fakültesi'nin ise 0.891 etkinlik değerinden 1 (etkin) değerine ulaştığı görülmektedir. Bu sonuçlar dikkate alındığında başta Mühendislik Fakültesi olmak üzere örgütleme değişkeninin etkinlik üzerindeki etkisinin ortaya çıktığı KVB'lerin Edebiyat Fakültesi ve İİBF olduğu görülmektedir. Mühendislik Fakültesi'nin görece toplam etkin duruma geldiği düşünüldüğünde, Edebiyat Fakültesi ve İİBF özelinde de bir girdi faktörü olarak örgütleme işlevi üzerinde durulması önerilmektedir.

Araştırmada yer alan diğer KVB'ler açısından değerlendirildiğinde, örgütleme işlevinin (girdi) analizlere dahil edildiği durumda etkinlik değerleri üzerinde bir değişiklik gözlemlenmediği (model 1 ve model 2 kapsamında CCR girdi-çıktı yönlü görece toplam etkinlik) yani etkinlik değerlerinin sabit kaldığı görülmektedir.

Tablo 7-Model 2 Kapsamında BCC Modeli ile KVB'lerin Girdi Yönlü Teknik ve Ölçek Etkinlik Değerleri

NO	KVB	GİRDİ YÖNLÜ ETKİNLİK DEĞERİ	REFERANS KÜMESİNDEKİ KVB'LER	ÖLÇEK ETKİNLİK DEĞERİ
1	**Diş Hekimliği Fakültesi**	**1.000**	-	**1.000**
2	**Eczacılık Fakültesi**	**1.000**	-	0.937 irs
3	Edebiyat Fakültesi	0.910	1 (0.655), 4(0.182), 7 (0.062), 13 (0.102)	0.997 drs
4	**Eğitim Fakültesi**	**1.000**	-	**1.000**
5	**Fen Fakültesi**	**1.000**	-	0.972 irs
6	**Güzel Sanatlar Fakültesi**	**1.000**	-	0.969 irs
7	**İİBF**	**1.000**	-	0.958 drs
8	**İpsala MYO**	**1.000**	-	0.730 irs
9	**Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi**	**1.000**	-	0.663 irs
10	Mimarlık Fakültesi	0.720	1 (0.941), 8(0.044), 9 (0.015)	0.921 irs
11	**Mühendislik Fakültesi**	**1.000**	-	**1.000**
12	Sağlık Bilimleri Fakültesi	0.814	1 (0.541), 4(0.205), 6 (0.006), 9 (0.248)	0.941 irs
13	**Tıp Fakültesi**	**1.000**	-	**1.000**
Ortalama		**0.957**	-	**0.930**

Tablo 7 ve Tablo 8, ölçeğin değişken getirisi varsayımı altında, BCC modeli girdi-çıktı yönlü teknik etkinlik ve ölçek etkinliği değerlerini göstermektedir. Her iki modelde de görece teknik etkin olmayan KVB'ler Edebiyat Fakültesi, Mimarlık Fakültesi ve Sağlık Bilimleri Fakültesi'dir. Tablolar, görece teknik olmayan bu KVB'ler için referans küme ve iyileştirme değerlerini göstermekle birlikte tüm KVB'ler için ölçek etkinliği de hesaplanmaktadır.

Tablo 7'ye göre BCC girdi yönlü teknik etkinlik değerleri incelendiğinde, model 1 kapsamında etkin olmayan Mühendislik Fakültesi'nin görece teknik ve ölçek etkin duruma geldiği görülmektedir. Bununla birlikte örgütleme girdisinin göze çarpan bir diğer önemli etkisi Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi özelinde 0.849 etkinlik değerinden 1 (etkin) değerine ulaşan bir artış sergilenmesi yani fakültenin yerel olarak teknik hale gelmesi durumudur. Bu sonuç göz önüne alınarak Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi özelinde yerel teknik etkinlik açısından bir girdi faktörü olarak örgütleme işlevi üzerinde durulması önerilmektedir. Ölçek etkinliği açısından ifade edildiğinde ise Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi'nin etkinliğinin 0.663 irs özelliği sergilediği görülmektedir. Bu durumda fakültenin görece toplam etkinsizliği artan getirili ölçek özelliği sergilemesinden kaynaklanmaktadır.

Örgütleme girdisinin teknik etkinlik üzerinde KVB bazında göze çarpan diğer etkileri; Edebiyat Fakültesi için 0.889 olan etkinlik değerinden 0.910 etkinlik değerine ulaşan artış, Mimarlık Fakültesi için 0.701 değerinden 0.720 değerine ulaşan artış, Sağlık Bilimleri Fakültesi için 0.771 değerinden 0.814 değerinde ulaşan artış ve BCC girdi yönlü ortalama teknik etkinlikte model 1'e kıyasla 0.936 değerinden 0.957 değerine ulaşan artış şeklinde görülmektedir.

Ölçek etkinliği kapsamında, artan getirili ölçek (irs) özelliği sergileyen KVB'ler; Eczacılık Fakültesi, Fen Fakültesi, Güzel Sanatlar Fakültesi, İİBF, İpsala MYO, Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi, Mimarlık Fakültesi ve Sağlık Bilimleri Fakültesi'dir. Azalan getirili ölçek (drs) özelliği sergileyen tek KVB ise Edebiyat Fakültesi olarak görülmektedir.

Tablo 8-Model 2 Kapsamında BCC Modeli ile KVB'lerin Çıktı Yönlü Teknik ve Ölçek Etkinlik Değerleri

NO	KVB	ÇIKTI YÖNLÜ ETKİNLİK DEĞERİ	REFERANS KÜMESİNDEKİ KVB'LER	ÖLÇEK ETKİNLİK DEĞERİ
1	**Diş Hekimliği Fakültesi**	**1.000**	-	**1.000**
2	**Eczacılık Fakültesi**	**1.000**		0.937 irs
3	Edebiyat Fakültesi	0.915	1 (0.485), 4 (0.178), 7 (0.233), 13 (0.104)	0.991 drs
4	**Eğitim Fakültesi**	**1.000**	-	**1.000**
5	**Fen Fakültesi**	**1.000**	-	0.972 irs
6	**Güzel Sanatlar Fakültesi**	**1.000**	-	0.969 irs
7	**İİBF**	**1.000**	-	0.958 drs
8	**İpsala MYO**	**1.000**	-	0.730 irs
9	**Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi**	**1.000**	-	0.663 irs
10	Mimarlık Fakültesi	0.721	1 (0.781), 7 (0.219)	0.919 drs
11	**Mühendislik Fakültesi**	**1.000**	-	**1.000**
12	Sağlık Bilimleri Fakültesi	0.792	1 (0.629), 4 (0.238), 7 (0.133)	0.967 drs
13	**Tıp Fakültesi**	**1.000**	-	**1.000**
Ortalama		**0.956**	-	**0.931**

Çıktı yönlü BCC modeli altında hesaplanan teknik etkinlik değerleri Tablo 8'de yer almaktadır. Örgütleme girdisinin analizlere dahil edildiği model 2 kapsamında teknik etkinlik değerleri KVB bazında incelendiğinde; Mühendislik

Fakültesi'nin 0.960 olan etkinlik değerinin 1 (etkin) değerine yükseldiği ve aynı şekilde Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi'nin de 0.725 etkinlik değerinden 1 (etkin) değerine yükseldiği görülmektedir. Bu birimlerden Mühendislik Fakültesi ölçek olarak da etkin (1) duruma gelmekle görece toplam etkin hale gelmiştir. Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi ise 0.663 artan getirili ölçek özelliği segilediği için görece toplam etkin hale gelememektedir.

Etkinlik değerleri diğer KVB'ler için yorumlandığında, Edebiyat Fakültesi için 0.900 olan etkinlik değerinin 0.915 değerine yükseldiği, Mimarlık Fakültesi ve Sağlık Bilimleri Fakültesi için etkinlik değerlerinin sabit kaldığı görülmektedir.

Ölçek etkinliği kapsamında, artan getirili ölçek (irs) özelliği sergileyen KVB'ler Eczacılık Fakültesi (0.937), Fen Fakültesi (0.972), Güzel Sanatlar Fakültesi (0.969), İpsala MYO (0.730) ve Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi (0.663) iken, azalan getirili ölçek (drs) özelliği sergileyen KVB'ler ise Edebiyat Fakültesi (0.991), İİBF (0.958), Mimarlık Fakültesi (0.919) ve Sağlık Bilimleri Fakültesi (0.967) şeklindedir.

CCR ve BCC modelleri (girdi-çıktı yönlü) altında gerçekleştirilen analiz sonuçlarına göre etkin olmayan KVB'ler için örgütleme girdi değişkeni başlığı altında iyileştirme gereği doğduğu durumlarda değerlendirilmesi yönünde öneri sunulan alt bileşenler aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:

- Örgütsel yapı bölüm/birim bazında fakültenin/yüksekokulun misyon ve işlevlerine uygun şekilde yapılandırılmış mıdır?
- Örgütsel yapı, farklı bölüm/birim/kişilerin ortak hedefler doğrultusunda çalışmasına olanak sağlamakta mıdır?
- Görev alınan birimde sorumluluklar açıkça tanımlanmakta mıdır?
- Yetki ve sorumluluk dengesi gözetilmekte midir?
- Öğretim elemanları işlerini iyi yapabilmeleri için gereken yetkiye sahip midir?

- Öğretim elemanlarının akademik nitelikleri yaptıkları işe uygun mudur?
- Görev alınan birim, bilgi kaynakları/teknolojik kaynaklar bakımından yeterli midir?
- Görev alınan birim teknik araç/ekipmanlar bakımından yeterli midir?
- Teknik araç/ekipmanlar öğretim elemanlarının kullanımına eşit derecede açık mıdır?

Model 3: Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı ve Etkinlik

Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımın ortaya çıkışında ekonomik ve yönetsel olmak üzere iki temel düşünceden beslendiği belirtilmektedir.

Yaklaşımın gelişiminde ilk aşama, Kamu Tercihi ve İşlem Maliyeti teorilerinden beslenen ve rekabet, bireysel tercih, motivasyon, açıklık, şeffaflık gibi ilkelere vurgu yapan Kurumsal İktisat düşüncesi olarak ön plana çımaktadır. Gelişimin ikinci temel aşaması ise kamu sektörünün yönetimde aradığı mükemmelliği özel sektöre özgü ilke ve yöntemlerin benimsemesi ile yakalayabileceğini savunan görüştür. Bu görüşe göre girişimci yönetim, yetki devri, performans ölçümü, plan-program-bütçe ve üretkenliğin ölçümüne dayalı kaynak tahsisi gibi ilke ve uygulamalar iyi yönetimin temel stratejileri olarak kabul edilmektedir. YKİ'nin temel hedefi verimliliğin daha az kontrol, daha çok açıklık, personel ve kamu harcamaları açısından ise daha az büyüme ile sağlanabilmesidir (Özer, 2005: 8-9).

YKİ'nin ekonomik ve yönetsel temeli verimlilik ile doğuştan bağ kurmuş niteliktedir. Bu sebeple, örgütsel verimlilik meselesi hem mali hem de yönetsel açıdan YKİ başlığı altında sıklıkla irdelenmektedir. Bu tez çalışmasında YKİ başlığı altında örgütsel etkinlik üzerindeki etkililiği araştırılan değişkenler performans, motivasyon ve kaynak kullanımı değişkenleridir.

Model 3 kapsamında cevap aranan temel araştırma sorusu, Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı kapsamında analizlere dahil edilen değişkenlerin (girdi ya da çıktı yönlü) araştırmaya dahil edilen karar verme birimlerinin görece toplam, teknik ve ölçek etkinlik değerleri üzerinde ne yönde bir etkiye sahip olduğudur.

Bu sorusuya cevap aramak için gerçekleştirilen analizlerde, klasik etkinlik analizine örgütleme girdisinin dahil edilmesi ile model 2'de oluşturulan ve model 2'den sonraki analizlerde de girdi-çıktı yönü sabit kalacak olan değişkenlere Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı altında seçilen değişkenlerin dahil edilmesi ile analizler gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda, öncelikle, performans, motivasyon ve kaynak kullanımı değişkenleri birlikte bir girdi bileşimini oluşturdukları durumda etkinlik üzerindeki etkileri bakımından incelenmekte, takip eden analizlerde tekil birer girdi olarak etkinlikleri ve sonrasında girdi-çıktı yönlü kombinasyonlarının etkinlik üzerindeki etkisi incelenmektedir.

3 numaralı modelin ilk analizi, "motivasyon, kaynak kullanımı ve performans" değişkenlerinin (birlikte) girdi değişkenleri olarak kullanıldığı durumda, etkinlik üzerindeki etkisini ölçmeye yönelik olarak gerçekleştirilmektedir. Bu üç değişkenin bir girdi bileşimini oluşturarak örgütsel etkinliği üst düzeye çıkaran yüksek bir çıktı üretimi (sonuç) elde edebilmek için başarılı bir yönetim sürecinin unsurları olarak nitelik kazanabilirliği nicel olarak ifade edilmeye çalışılmaktadır.

Model 3 kapsamında gerçekleştirilen ilk analizde kullanılan değişkenler;

Girdi Değişkenleri: öğretim elemanı başına düşen toplam öğrenci sayısı, bütçe gelirleri, örgütleme, motivasyon, kaynak kullanımı ve performans.

Çıktı Değişkenleri: toplam faaliyetler ve bütçe giderleri.

Tablo 9-Model 3 Kapsamında Motivasyon, Kaynak Kullanımı ve Performans Girdi Bileşiminin Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü

ETKİNLİK DEĞERLERİ						
NO	**KVB**	**CCR (G/Ç)[1]**	**BCC(G)[2]**	**ÖLÇEK[3]**	**BCC(Ç)[4]**	**ÖLÇEK[5]**
1	**Diş Hekimliği Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
2	Eczacılık Fakültesi	0.937	**1.000**	0.937 irs	**1.000**	0.937 irs
3	Edebiyat Fakültesi	0.935	**1.000**	0.935 irs	**1.000**	0.935 irs
4	**Eğitim Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
5	Fen Fakültesi	0.972	**1.000**	0.972 irs	**1.000**	0.972 irs
6	Güzel Sanatlar Fakültesi	0.969	**1.000**	0.969 irs	**1.000**	0.969 irs
7	**İİBF**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
8	İpsala MYO	0.730	**1.000**	0.730 irs	**1.000**	0.730 irs
9	Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi	0.708	**1.000**	0.708 irs	**1.000**	0.708 irs
10	Mimarlık Fakültesi	0.719	0.958	0.750 irs	0.721	0.996 drs
11	**Mühendislik Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
12	Sağlık Bilimleri Fakültesi	0.813	**1.000**	0.813 irs	**1.000**	0.813 irs
13	**Tıp Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
Ortalama		**0.906**	**0.997**	**0.909**	**0.979**	**0.928**

[1]CCR modeli altında girdi ve çıktı yönlü toplam etkinlik değeri
[2]BCC modeli altında girdi yönlü teknik etkinlik değeri
[3]BCC modeli altında girdi yönlü ölçek etkinliği değeri
[4]BCC modeli altında çıktı yönlü teknik etkinlik değeri
[5]BCC modeli altında çıktı yönlü ölçek etkinliği değeri

Tablo 9 incelendiğinde göze çarpan ilk husus, YKİ değişkenlerinin analize dahil edilmesi ile birlikte İİBF'nin de görece toplam, teknik ve ölçek etkin hale geldiğidir. Bu durumda, İİBF'nin etkin hale getirilebilmesi için performans, motivasyon ve kaynak kullanımı girdi bileşimi üzerinde durulması önerilmektedir. Diş Hekimliği Fakültesi, Eğitim Fakültesi, İİBF, Mühendislik Fakültesi ve Tıp Fakültesi dışında kalan diğer KVB'ler görece toplam etkin olmayan KVB'lerdir. Bununla birlikte görece toplam etkinliğe ilişkin ortalama etkinlik değerinin ise model 2'ye kıyasla 0.890 değerinden 0.906 değerine yükseldiği, ilgili değişkenlerin analizlere dahil edilmesi ile ortalama toplam etkinliğin arttığı görülmektedir.

Tablo 9 BCC girdi yönlü analiz kapsamında incelendiğinde, model 2'de etkin olmayan Edebiyat Fakültesi (0.910) ve Sağlık Bilimleri Fakültesi'nin (0.814) bu analiz kapsamında teknik etkin (1) hale geldikleri görülmektedir. Yerel etkinlik değerinin ifadesi olan bu analiz Edebiyat Fakültesi ve Sağlık Bilimleri Fakültesi özelinde performans, motivasyon ve kaynak kullanımı girdi bileşimi üzerinde önemle durulması gerektiğini ifade etmektedir. Analiz kapsamında teknik etkin olmayan tek KVB Mimarlık Fakültesi olmakla birlikte model 2'ye kıyasla teknik etkinliğin 0.720 değerinden 0.958 değerine yükseldiği görülmektedir. Bununla birlikte ortalama teknik etkinlik değerinin de model 2'ye kıyasla 0.957 değerinden 0.997 değerine yükseldiği görülmektedir. Ölçek etkin olmayan tüm KVB'lerin ise artan getirili ölçek (irs) özelliği sergilediği görülmektedir.

Tablo 9 BCC çıktı yönlü analiz kapsamında incelendiğinde, etkin olmayan tek KVB olan Mimarlık Fakültesi'nin 0.721 olan etkinlik değerinin model 2'de hesaplanan etkinlik değerinde sabit kaldığı görülmektedir. Bununla birlikte KVB'nin azalan getirili ölçek özelliği (drs) sergileyen tek KVB olduğu yönündeki ölçek etkinliğine ilişkin değer de ele alındığında Mimarlık Fakültesinin teknik etkin hale gelebilmesi için girdi yönlü değerlendirme/iyileştirmede bulunulması önerilmektedir.

3 numaralı model kapsamında gerçekleştirilen ikinci analiz, "motivasyon" girdisinin etkinlik üzerindeki etkisini ölçmeye yöneliktir.

Girdi değişkenleri: öğretim elemanı başına düşen toplam öğrenci sayısı, bütçe gelirleri, örgütleme ve motivasyon.

Çıktı değişkenleri: toplam faaliyetler ve bütçe giderleri.

Tablo 10-Model 3 Kapsamında Motivasyon Girdisinin Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü

ETKİNLİK DEĞERLERİ						
NO	**KVB**	**CCR (G/Ç)**	**BCC(G)**	**ÖLÇEK**	**BCC(Ç)**	**ÖLÇEK**
1	**Diş Hekimliği Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
2	Eczacılık Fakültesi	0.937	**1.000**	0.937 irs	**1.000**	0.937 irs
3	Edebiyat Fakültesi	0.935	**1.000**	0.935 irs	**1.000**	0.935 irs
4	**Eğitim Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
5	Fen Fakültesi	0.972	**1.000**	0.972 irs	**1.000**	0.972 irs
6	Güzel Sanatlar Fakültesi	0.969	**1.000**	0.969 irs	**1.000**	0.969 irs
7	**İİBF**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
8	İpsala MYO	0.730	**1.000**	0.730 irs	**1.000**	0.730 irs
9	Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi	0.663	**1.000**	0.663 irs	**1.000**	0.663 irs
10	Mimarlık Fakültesi	0.719	0.900	0.798 irs	0.721	0.996 drs
11	**Mühendislik Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
12	Sağlık Bilimleri Fakültesi	0.788	0.890	0.885 irs	0.792	0.995 drs
13	**Tıp Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
Ortalama		**0.901**	**0.984**	**0.915**	**0.963**	**0.938**

Tablo 10 incelendiğinde, CCR modeli kapsamında görece toplam etkin olan ve olmayan KVB'lerin önceki analiz ile aynı KVB'ler olduğu görülmekle birlikte ortalama toplam etkinlik değerinin 0.906 değerinden 0.901 değerine düştüğü görülmektedir. Bu sonuç motivasyon girdisinin tekil olarak analize dahil edildiği durumda Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi (0.708 değerinden 0.663 değerine) ve Sağlık Bilimleri Fakültesinde (0.813 değerinden 0.788 değerine) görülen etkinlik azalışından kaynaklanmaktadır. Bu sebeple bu iki fakülte özelinde motivasyon girdisi üzerinde durulması önerilmektedir.

BCC girdi yönlü analiz sonuçları incelendiğinde, CCR modeli kapsamındaki analiz sonuçlarını destekleyen şekilde bir önceki analizde (tablo 9) teknik etkin olan Sağlık Bilimleri Fakültesi'nin motivasyon girdisinin tekil olarak (performans ve kaynak kullanımı değişkenlerinden bağımsız olarak) analize dahil edildiği durumda teknik etkin olmaktan çıktığı görülmektedir. Bu analizde etkin olmadığı görülen diğer KVB Mimarlık Fakültesi'dir. BCC girdi yönlü ortalama teknik etkinlik değerinin de 0.997 değerinden 0.984 değerine düştüğü görülmektedir. Ölçek etkinliği açısından incelendiğinde, ölçek etkin olmayan tüm KVB'lerin artan getirili ölçek (irs) özelliği sergilediği görülmektedir.

BCC çıktı yönlü analiz sonuçları incelendiğinde, Mimarlık Fakültesi (0.721) ve Sağlık Bilimleri Fakültesi'nin (0.792) teknik etkin olmadığı görülmektedir. Bu fakültelerin her ikisinin de ölçek etkinliği değerleri açısından azalan getirili ölçek (drs) özelliği sergilediği görülmektedir. Mimarlık Fakültesi ve Sağlık Bilimleri Fakültesi dışında kalan tüm diğer KVB'lerin ise ölçek etkinliği açısından artan getirili ölçek (irs) özelliği sergilediği görülmektedir. Bu değerlendirmeler ile birlikte görece toplam etkin olmayan KVB'lerin yerel olarak teknik etkin olduğu durumda; Eczacılık Fakültesi, Edebiyat Fakültesi, Fen Fakültesi, Güzel Sanatlar Fakültesi, İpsala MYO ve Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi'nin etkinsizliği ölçek olarak etkin çalışmadıkları çıkarımı ile açıklanmaktadır.

CCR ve BCC modelleri altında gerçekleştirilen analiz sonuçlarına göre etkin olmadığı sonucuna ulaşılan KVB'ler için motivasyon girdi değişkeni başlığı altında iyileştirme gereği doğduğu durumlarda değerlendirilmesi yönünde öneri sunulan alt bileşenler aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:

Görev alınan birimde,

- Bireysel başarı/grup başarıları (akademik unvan, etki faktörü yüksek bilimsel yayın, ödül, proje vb.) takdir edilmekte midir?
- Akademik faaliyetlerin niteliğine gereken önem verilmekte midir?
- Akademik birim yöneticilerinin tutum ve davranışları motive edici midir?
- Uyumlu ve uzlaşmacı bir çalışma ortamı bulunmakta mıdır?
- Akademik personelin kariyer gelişiminde motive edici uygulamalar gerçekleştirilmekte midir?
- Akademik personelin, bireysel olarak kuruma katkı sağladığını düşündüren bir çalışma ortamı bulunmakta mıdır?
- Atama ve yükseltme kriterleri motive edici midir?
- Akademik teşvik ödeneği uygulaması motive edici midir?

3 numaralı model kapsamında gerçekleştirilen üçüncü analiz, "performans" girdisinin etkinlik üzerindeki etkisini ölçme amacını taşımaktadır.

Analizlerde kullanılan değişkenler;

Girdi değişkenleri: öğretim elemanı başına düşen toplam öğrenci sayısı, bütçe gelirleri, örgütleme ve performans.

Çıktı değişkenleri: toplam faaliyetler ve bütçe giderleri.

Tablo 11-Model 3 Kapsamında Performans Girdisinin Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü

ETKİNLİK DEĞERLERİ						
NO	**KVB**	**CCR (G/Ç)**	**BCC(G)**	**ÖLÇEK**	**BCC(Ç)**	**ÖLÇEK**
1	**Diş Hekimliği Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
2	Eczacılık Fakültesi	0.937	**1.000**	0.937 irs	**1.000**	0.937 irs
3	Edebiyat Fakültesi	0.916	0.940	0.974 irs	0.916	**1.000**
4	**Eğitim Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
5	Fen Fakültesi	0.972	**1.000**	0.972 irs	**1.000**	0.972 irs
6	Güzel Sanatlar Fakültesi	0.969	**1.000**	0.969 irs	**1.000**	0.969 irs
7	**İİBF**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
8	İpsala MYO	0.730	**1.000**	0.730 irs	**1.000**	0.730 irs
9	Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi	0.708	**1.000**	0.708 irs	**1.000**	0.708 irs
10	Mimarlık Fakültesi	0.717	0.876	0.819 irs	0.721	0.994 drs
11	**Mühendislik Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
12	Sağlık Bilimleri Fakültesi	0.813	0.936	0.869 irs	0.885	0.919 irs
13	**Tıp Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
Ortalama		**0.905**	**0.981**	**0.921**	**0.963**	**0.941**

Tablo 11'de yer alan etkinlik değerleri, performansın tekil bir girdi olarak analizlere dahil edildiği durumda, performans-motivasyon-kaynak kullanımı girdi birlikteliğine kıyasla CCR modeli kapsamında ortalama toplam etkinlik üzerinde

azalan bir etkiye sahip olduğunu göstermektedir. Bu sonuç etkinlik değerlerinde Edebiyat Fakültesi (0.935 değerinden 0.916 değerine düşüş) ve Mimarlık Fakültesi özelinde (0.719 değerinden 0.717 değerine düşüş) görülen düşüşten kaynaklanmaktadır. Bu doğrultuda her iki KVB açısından performans girdi değişkeni üzerinde değerlendirmelerde bulunulması önerilmektedir.

BCC modeli altında gerçekleştirilen girdi yönlü analiz sonuçları CCR modelinden elde edilen sonuçları destekler niteliktedir. Edebiyat Fakültesi'nin bu analiz kapsamında görece teknik olmaktan çıktığı görülmektedir. Bu durum, Edebiyat Fakültesi özelinde ve görece teknik etkin olmayan diğer KVB'ler olan Mimarlık Fakültesi ve Sağlık Bilimleri Fakültesi için performans değişkenine ilişkin olarak örgütsel ve bireysel değerlendirmelerde bulunmaları gerektiğini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının etkililiği kapsamında performans girdisinin (0.936) Sağlık Bilimleri Fakültesi'nin etkinlik değerinde motivasyon girdisine (0.890) oranla daha yüksek bir etkiye sahip olduğu görülmektedir. Mimarlık Fakültesi örneğinde ise performans girdisinin etkinliği (0.876) motivasyon (0.900) girdisinin etkinliğinden daha düşük bir etkiye sahip gözükmektedir. Bu modelde ölçek etkin olmayan tüm KVB'ler artan getirili ölçek (irs) özelliği sergilemektedir.

BCC modeli altında çıktı yönlü analiz sonuçları, girdi yönlü model ile paralel şekilde Edebiyat Fakültesi, Mimarlık Fakültesi ve Sağlık Bilimleri Fakültesi'nin görece teknik etkin olmadığını göstermektedir. Ölçek etkin olmayan KVB'ler incelendiğinde, Mimarlık Fakültesi'nin BCC modeli altında girdi yönlü modelde görülen artan getirili ölçek özelliğinin tersine çıktı yönlü modelde azalan getirili ölçek (drs) özelliği sergileyen tek KVB olduğu görülmektedir.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında, görece etkin olmayan KVB'ler için performans girdi değişkeni başlığı altında yönetsel olarak değerlendirilmesi yönünde öneri sunulan alt bileşenler aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

- Öğretim elemanları bireysel hedeflerine erişebilmeleri yönündeki gelişimlerini (öz değerlendirme) izlemekte midir?
- Bireysel performansın etki düzeyi paylaşılmakta mıdır?
- Üniversitenin atama/yükseltme kriterleri bireysel performansı etkilemekte midir?
- Akademik teşvik ödeneği kapsamında yer alan teşvik puanı uygulaması bireysel performansı etkilemekte midir?
- Akademik faaliyetlerde sayısal olarak görülen artış niteliğe de önem veren bir artış olarak gözlenmekte midir?
- Performans artışını destekleyen bilimsel bir iklim oluşturulmuş mudur?
- Akademik değerlendirme ve kalite geliştirme çalışmaları bireysel performansı etkilemekte midir?
- Akademik faaliyet sonuçları izlenerek yürütülen eğitim-kalite ve kariyer geliştirme vb. çalışmalar yeterli midir?

3 numaralı model kapsamında gerçekleştirilen dördüncü analiz, "kaynak kullanımı" girdisinin etkinlik üzerindeki etkisini ölçmeye yöneliktir.

Analizde kullanılan değişkenler;

Girdi değişkenleri: öğretim elemanı başına düşen toplam öğrenci sayısı, bütçe gelirleri, örgütleme ve kaynak kullanımı.

Çıktı değişkenleri: toplam faaliyetler ve bütçe giderleri.

Tablo 12-Model 3 Kapsamında Kaynak Kullanımı Girdisinin Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü

ETKİNLİK DEĞERLERİ						
NO	**KVB**	**CCR (G/Ç)**	**BCC(G)**	**ÖLÇEK**	**BCC(Ç)**	**ÖLÇEK**
1	**Diş Hekimliği Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
2	Eczacılık Fakültesi	0.937	**1.000**	0.937 irs	**1.000**	0.937 irs
3	Edebiyat Fakültesi	0.907	0.910	0.997 dirs	0.915	0.991 drs
4	**Eğitim Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
5	Fen Fakültesi	0.972	**1.000**	0.972 irs	**1.000**	0.972 irs
6	Güzel Sanatlar Fakültesi	0.969	**1.000**	0.969 irs	**1.000**	0.969 irs
7	**İİBF**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
8	İpsala MYO	0.730	**1.000**	0.730 irs	**1.000**	0.730 irs
9	Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi	0.663	**1.000**	0.663 irs	**1.000**	0.663 irs
10	Mimarlık Fakültesi	0.689	0.827	0.834 irs	0.721	0.955 drs
11	**Mühendislik Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
12	Sağlık Bilimleri Fakültesi	0.766	0.825	0.928 irs	0.792	0.967 drs
13	**Tıp Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
Ortalama		**0.895**	**0.966**	**0.925**	**0.956**	**0.937**

Tablo 12 incelendiğinde, CCR ve BCC modelleri altında gerçekleştirilen analiz sonuçlarına göre görece toplam, teknik ve ölçek etkin olan KVB'lerin bir önceki analiz ile aynı KVB'ler olduğu görülmektedir.

CCR modeli altında gerçekleştirilen analizlerde kaynak kullanımı girdisi kapsamında, Edebiyat Fakültesi'nin etkinliğinin YKİ kapsamı altında analize dahil edilen diğer değişkenler ile birlikte ele alındığında en düşük değerine düştüğü (0.907) görülmektedir. Aynı şekilde, Mimarlık Fakültesi (0.689) ve Sağlık Bilimleri Fakültesi (0.766) özelinde de benzer bir düşüş görülmektedir. YKİ yaklaşımı altında seçilen değişkenlerin etkililiğinin sorgulandığı CCR modeli altında gerçekleştirilen analizlerde ortalama toplam etkinliğin de en düşük değere (0.895) kaynak kullanımı girdisi altında gerilediği görülmektedir. Bu çıkarımlardan hareketle Edebiyat Fakültesi, Mimarlık Fakültesi ve Sağlık Bilimleri Fakültesi özelinde kaynak kullanımının girdi yönlü olarak sorgulanması önerilmektedir.

Benzer sonuçlar BCC girdi yönlü model altında gerçekleştirilen analizlerde de görülmekte ve kaynak kullanımı girdisinin Edebiyat Fakültesi (0.910), Mimarlık Fakültesi (0.827) ve Sağlık Bilimleri Fakültesi'nin (0.825) etkinliğinde azalan yönde bir etki yarattığı görülmektedir. Bu model altında KVB'lerin ölçek etkinliği değerlendirildiğinde ölçek etkin olmayan tüm KVB'lerin artan getirili ölçek (irs) özelliği sergilediği görülmektedir.

Kaynak kullanımı girdisi kapsamında BCC girdi yönlü model altında gerçekleştirilen analizlerde göze çarpan etkinlikte azalış eğilimi BCC çıktı yönlü model altında gerçekleştirilen analizlerde de görülmektedir. Bu analiz kapsamında KVB'lerin ölçek etkinliği değerlendirildiğinde, Eczacılık Fakültesi, Fen Fakültesi, Güzel Sanatlar Fakültesi, İpsala MYO ve Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi artan getirili ölçek (irs) özelliği sergilerken Edebiyat Fakültesi, Mimarlık Fakültesi ve Sağlık Bilimleri Fakültesi'nin ise azalan getirili ölçek (drs) özelliği sergiledikleri görülmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003) ile kamu idareleri ve dolayısıyla devlet üniversiteleri, yürütecekleri faaliyetler ve bu faaliyetlere dayanak oluşturacak kaynak ihtiyaçlarına temel teşkil etmek üzere örgütsel amaçlar, hedefler ve politikalar ile bütünleşmiş bir stratejik plan hazırlamakla yükümlü tutulmuştur (Resmi Gazete, 2003 Kanun No: 5018). Bu kapsamda ele alınan Performans Esaslı Bütçeleme uygulaması, devlet üniversitelerince de uygulanmaya başlanmış ve ölçülebilir performans hedefleri ve hesap verebilirlik ilkelerini içeren göstergelere dayandırılan çıktı odaklı finansman yöntemine geçilmiştir. Özelikle, öğretim elemanlarına yönelik akademik teşvik ödeneği ve ek ödemelerin varlığı, çıktıya dönük performans odaklı finansman yönteminin benimsendiğinin göstergeleridir.

Bu bilgiler kapsamında, kaynak kullanımı girdi değişkeni başlığı altında yönetsel olarak değerlendirilmesi yönünde öneri sunulan alt bileşenler aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:

Görev alınan birimde,

- Finansal kaynakların yönetim süreci üniversitenin stratejik planı gözetilerek yürütülmekte midir?
- Bütçenin hazırlanmasında, öğretim elemanlarınca sürece katkı sağlanmakta mıdır?
- Alınan bütçe kararları amaçları gerçekleştirecek nitelikte midir?
- Bütçe fonlarının dağıtımı adil şekilde yapılmakta mıdır?
- Kaynak kullanımı bilimsel ve toplumsal katkı gözetilerek sağlanmakta mıdır?
- Bütçe ile tahsis edilen kaynakların kullanımında verimlilik kriterlerine uyulmakta mıdır?
- Kaynakların elde edilmesi ve kullanımı şeffaflık ilkesi gereği kamuoyunun bilgi ve denetimine açık mıdır?
- Mali denetimi sağlayacak her türlü işlem (muhasebeleştirme, raporlama vb.) hesap verme sorumluluğu kapsamında mıdır?

3 numaralı model kapsamında gerçekleştirilen son analiz “motivasyon” ve “kaynak kullanımı” değişkenlerinin girdiler arasında yer aldığı, “performans” değişkeninin ise çıktılar arasına dahil edildiği durumda ilgili girdi-çıktı bileşiminin etkinlik üzerindeki etkisini ölçmeye yöneliktir. Bu analiz, aynı zamanda, performans değişkeninin bir çıktı değişkeni olarak analize dahil edildiği durum ile bir girdi değişkeni olarak ele alındığı durumda analiz sonuçlarının karşılaştırılmasına da olanak sağlamaktadır.

Bir örgütte, çalışanların ihtiyaç, talep ve beklentileri ile yönetimin motivasyon yaklaşımı arasında performans ile ilişkilendirilen bir etkileşim söz konusudur. Çoğu durumda, verimlilik düzeyinde yaşanan düşüşler motivasyon ile ilişkilendirilmektedir. Örgüt düzeyinde kaynak akışı ve kaynakların yönetimi meselesi de örgütsel performansın yeterliliği ya da yetersizliği sonucunun yaşam kaynağı sayılabilen bir girdi özelliği taşımaktadır. Bu yönü ile kaynakların yeterliliği, nasıl-nereye dağıtıldığı ve nelerin hedeflendiği çoğu zaman bir motive unsuru olarak değerlendirilmektedir.

Bu analizde kaynak kullanımı ve motivasyon ile desteklenen tatmin edici bir girdi bileşiminin performansın çıktı değişkeni (yüksek performanslı bir organizasyon) olarak analize dahil edildiği durumda etkin bir örgüt sonucuna ulaşmadaki etkisi ölçülmektedir. Böylelikle insan unsuru (motivasyonu) ve kaynak kullanımının performans sonucu ile uyum içerisinde yani bireysel motivasyon ve kaynak kullanımı ile desteklenen bir yarar oluşturup oluşturamadığı ve daha da ötesinde etkin bir biçimde kullanılıp kullanılmadığı değerlendirilmektedir.

YKİ yaklaşımı altında gerçekleştirilen son analizde kullanılan değişkenler;

Girdi değişkenleri: öğretim elemanı başına düşen toplam öğrenci sayısı, bütçe gelirleri, örgütleme, motivasyon ve kaynak kullanımı.

Çıktı değişkenleri: toplam faaliyetler, bütçe giderleri ve performans.

Tablo 13-Model 3 Kapsamında Motivasyon ve Kaynak Kullanımı Girdileri ile Performans Çıktısının Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü

ETKİNLİK DEĞERLERİ						
NO	**KVB**	**CCR (G/Ç)**	**BCC(G)**	**ÖLÇEK**	**BCC(Ç)**	**ÖLÇEK**
1	**Diş Hekimliği Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
2	Eczacılık Fakültesi	0.977	**1.000**	0.977 irs	**1.000**	0.977 irs
3	**Edebiyat Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
4	**Eğitim Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
5	**Fen Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
6	**Güzel Sanatlar Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
7	**İİBF**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
8	**İpsala MYO**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
9	Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi	0.761	**1.000**	0.761 irs	**1.000**	0.761 irs
10	Mimarlık Fakültesi	0.921	0.929	0.992 irs	0.984	0.936 drs
11	**Mühendislik Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
12	Sağlık Bilimleri Fakültesi	0.791	0.898	0.882 irs	0.808	0.979 drs
13	**Tıp Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
Ortalama		**0.958**	**0.987**	**0.970**	**0.984**	**0.973**

Tablo 13 incelendiğinde, CCR modeli kapsamında elde edilen etkinlik değerleri performans değişkeninin bir çıktı olarak analize dahil edildiği durumda, performans değişkeninin girdi değişkeni olarak ele alındığı modele göre görece etkin KVB sayısının arttığını göstermektedir. Önceki CCR modeli analizlerinde görece toplam etkin olmayan Edebiyat Fakültesi, Fen Fakültesi, Güzel Sanatlar Fakültesi ve İpsala MYO bu modelde görece toplam etkin hale gelmiştir. Bu sonuçlardan hareketle ilgili fakültelerin görece toplam etkinliği için motivasyon ve kaynak kullanımı ile desteklenen bir girdi bileşimi ile birlikte bir çıktı olarak performansın izlenmesi önerilmektedir. Bununla birlikte görece toplam etkinlik değerinin etkin olmayan diğer KVB'ler özelinde de arttığı ve nihayetinde tüm KVB'lere ilişkin ortalama toplam etkinliğin de 0.958 değeri ile YKİ yaklaşımı altında en yüksek değerine ulaştığı görülmektedir.

BCC modeli kapsamında gerçekleştirilen analizlerde ise görece teknik etkin olmayan KVB'ler Mimarlık Fakültesi ve Sağlık Bilimleri Fakültesi'dir. Edebiyat Fakültesi bu girdi bileşimi kapsamında yeniden etkin hale gelmiştir. Bu sonuçtan hareketle Edebiyat Fakültesi'nin görece teknik etkinliği için motivasyon ve kaynak kullanımı girdileri ile desteklenen performans odaklı bir çıktı üretimi önerilmektedir.

Ölçek etkinliği değerleri açısından BCC girdi ve çıktı yönlü modeller altında gerçekleştirilen analiz sonuçlarına göre, BCC girdi yönlü model altında görece teknik etkin olmayan tüm KVB'lerin artan getirili ölçek (irs) özelliği sergilediği görülmekle birlikte BCC çıktı yönlü model altında görece teknik etkin olmayan KVB'lerden Mimarlık Fakültesi ve Sağlık Bilimleri Fakültesi'nin azalan getirili ölçek (drs) özelliği sergilediği görülmektedir.

Bu durumda görece etkin olmadığı sonucuna ulaşılan KVB'ler için, üretken birey ve daha yüksek performanslı bir örgüt için ölçme ve geliştirme/iyileştirmeye odaklanan bir kavram olarak performans çıktı değişkeni başlığı altında yönetsel olarak değerlendirilmesi yönünde öneri sunulan alt bileşenler aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:

Görev alınan birimde,

- Bireysel ve örgütsel performans hedefleri belirlenmekte midir?
- Örgütün performans hedefleri bireysel düzeye indirgenebilmekte midir?
- Örgütsel hedefler bireyler tarafında benimsenmekte ve iki hedef grubu arasında bağ kurulabilmekte midir?
- Kontrol faaliyeti kapsamında, örgütün/bireyin gerçekleşen performansı ile hedeflenen performans karşılaştırılmakta mıdır?
- Çalışanlara performans sonuçlarına ilişkin geribildirim verilmekte midir?
- Geribildirim neticesinde, çalışanlar, kendilerinden ne beklendiği ve daha iyisini nasıl gerçekleştirecekleri yönündeki sorulara cevap verebilmekte midir?
- Performans çıktıları eğitim ihtiyacının belirlenmesi, kariyer geliştirme, ücret yönetimi, ödül-teşvik sistemi ve bütçeleme gibi kritik alanlarda kullanılmakta mıdır?

Model 4: Yönetişim Yaklaşımı ve Etkinlik

Kamu yönetimi disiplinde yönetişim düşüncesi, Weberyan bürokrasiyi reddeden; ağ tipi örgütlenme, esnek ve yatay örgüt yapıları içerisinde karar alma ve uygulama süreçlerinde yetki ve sorumluluk dağılımlarını açıkça belirleyen ve bunu yaparken örgüt dışı birey-kurum ve sosyal paydaşların da yönetime katılmasına olanak sağlayan bir yaklaşım olarak verimli çalışması istenen örgütlere rol model olmaktadır. Bununla birlikte, günümüzde bilgi-iletişim teknolojileri ve dijitalleşmenin yarattığı çok yönlü dönüşümden yönetişim de payını almakta, örgütlerin hem kendi içinde hem de diğer örgütler ile olan ilişkilerinde farklı bir verimlilik odağı halini almaktadır.

Teorik hali ile karar verme ve yönetim süreçlerinde anlamlı bir katılımın varlığı, katılımın şekli ve eşit düzeyde bir katılımın sağlanıp sağlanamadığı meselesi,

pratikte gönüllü katılım idealinin iş birliğine dönüşüp dönüşmediği noktasında somut bir şekle evrilmekte ya da evrilememektedir. Bu noktada iç ve dış paydaşlar ile iş birliği ve dahası iş birliğinde bulunma yönünde bir isteğin var olup olmaması etkinlik ile ilişkilendirilen somut bir adımın varlığı-yokluğunun da göstergesidir.

Katılım ve iş birliği saklı kalmakla birlikte kamu idarelerinin etkinliğinin iyileştirilmesinde yeniliklerin benimsenmesi gerek iş yapış şekilleri ve süreçleri gerekse de hizmet sunumuna yardımcı olma konusunda önem arz eder bir hal almıştır. Bu kapsamda, yenilikçilik-inovasyon bir yeniden düşünme ve teknolojiden faydalanarak adeta bir yeniden örgütlenme eylemine aracılık etmektedir.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında model 4 kapsamında cevap aranan temel araştırma sorusu, Yönetişim yaklaşımı kapsamında analizlere dahil edilen değişkenlerin (girdi ya da çıktı yönlü) araştırmaya dahil edilen karar verme birimlerinin görece toplam, teknik ve ölçek etkinlik değerleri üzerinde ne yönde bir etkiye sahip olduğudur.

4 numaralı modelin ilk analizi katılım, paydaşlarla iş birliği ve yenilikçilik-inovasyon değişkenlerinin (birlikte) girdi değişkenleri olarak etkinlik üzerindeki etkisini ölçmeye yönelik olarak gerçekleştirilmektedir.

Analizde kullanılan değişkenler;

Girdi Değişkenleri: öğretim elemanı başına düşen toplam öğrenci sayısı, bütçe gelirleri, örgütleme, katılım, paydaşlarla iş birliği ve yenilikçilik-inovasyon.

Çıktı Değişkenleri: toplam faaliyetler ve bütçe giderleri.

Tablo 14-Model 4 Kapsamında Katılım, Paydaşlarla İş Birliği ve Yenilikçilik-İnovasyon Girdi Bileşiminin Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü

ETKİNLİK DEĞERLERİ						
NO	**KVB**	**CCR (G/Ç)**	**BCC(G)**	**ÖLÇEK**	**BCC(Ç)**	**ÖLÇEK**
1	**Diş Hekimliği Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
2	Eczacılık Fakültesi	0.937	**1.000**	0.937 irs	**1.000**	0.937 irs
3	Edebiyat Fakültesi	0.926	**1.000**	0.926 irs	**1.000**	0.926 irs
4	**Eğitim Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
5	Fen Fakültesi	0.972	**1.000**	0.972 irs	**1.000**	0.972 irs
6	Güzel Sanatlar Fakültesi	0.969	**1.000**	0.969 irs	**1.000**	0.969 irs
7	**İİBF**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
8	İpsala MYO	0.730	**1.000**	0.730 irs	**1.000**	0.730 irs
9	Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi	0.700	**1.000**	0.700 irs	**1.000**	0.700 irs
10	Mimarlık Fakültesi	0.782	0.990	0.790 irs	0.904	0.865 irs
11	**Mühendislik Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
12	Sağlık Bilimleri Fakültesi	0.831	**1.000**	0.831 irs	**1.000**	0.831 irs
13	**Tıp Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
Ortalama		**0.911**	**0.999**	**0.912**	**0.993**	**0.918**

Tablo 14'te yer alan analiz sonuçları incelendiğinde, CCR modeli altında gerçekleştirilen girdi-çıktı yönlü analizlere göre görece toplam etkin KVB'ler Diş

Hekimliği Fakültesi, Eğitim Fakültesi, İİBF, Mühendislik Fakültesi ve Tıp Fakültesi olarak önceki analizler ile paralellik göstermektedir. Bu sonuç ilgili KVB'lerin yönetişim değişkenlerini örgütsel yapı ve süreçlerine başarılı şekilde entegre ettiği şeklinde yorumlanabilir. Tersi durumda görece toplam etkin olmayan KVB'lerin etkin hale gelebilmesi için yönetişim önerilmektedir.

Bu analizde kullanılan değişken bileşiminin hem CCR modeli hem de BCC modeli altında etkinlik üzerinde ölçülen etkililiği, YKİ yaklaşımı altında tablo 9'da açıklanan analiz sonuçları ile birlikte değerlendirildiğinde, Mimarlık Fakültesi dışında tüm KVB'lerin CCR ve BCC yönlü olmak üzere aynı yönde etkinliği görülmekteyken, tüm KVB'lerin ortalama etkinlik değerlerinin ise yönetişim yaklaşımı altında daha yüksek değerlere ulaştığı görülmektedir. Bu sonuç, yönetişim yaklaşımı ve YKİ yaklaşmının etkinlik üzerindeki etkililiği noktasında varılan ilk çıkarımdır.

Analizlerde, BCC modeli kapsamında girdi-çıktı yönlü teknik etkinlik değerleri incelendiğinde, sadece Mimarlık Fakültesi'nin görece teknik etkin olmadığı (0.990 ve 0.904) ve tüm diğer KVB'lerin ise görece teknik etkin olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Ölçek etkinliğine ilişkin değerler ise ölçek etkin olmayan tüm KVB'ler için artan getirili ölçek (irs) özelliği göstermektedir.

4 numaralı modelin ikinci analizi, katılım girdi değişkeninin etkinlik üzerindeki etkisini ölçmeye yönelik olarak gerçekleştirilmektedir.

Analizlerde kullanılan değişkenler;

Girdi Değişkenleri: öğretim elemanı başına düşen toplam öğrenci sayısı, bütçe gelirleri, örgütleme ve katılım

Çıktı Değişkenleri: toplam faaliyetler ve bütçe giderleri.

Tablo 15-Model 4 Kapsamında Katılım Girdisinin Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü

ETKİNLİK DEĞERLERİ						
NO	**KVB**	**CCR (G/Ç)**	**BCC(G)**	**ÖLÇEK**	**BCC(Ç)**	**ÖLÇEK**
1	**Diş Hekimliği Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
2	Eczacılık Fakültesi	0.937	**1.000**	0.937 irs	**1.000**	0.937 irs
3	Edebiyat Fakültesi	0.926	**1.000**	0.926 irs	**1.000**	0.926 irs
4	**Eğitim Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
5	Fen Fakültesi	0.972	**1.000**	0.972 irs	**1.000**	0.972 irs
6	Güzel Sanatlar Fakültesi	0.969	**1.000**	0.969 irs	**1.000**	0.969 irs
7	**İİBF**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
8	İpsala MYO	0.730	**1.000**	0.730 irs	**1.000**	0.730 irs
9	Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi	0.700	**1.000**	0.700 irs	**1.000**	0.700 irs
10	Mimarlık Fakültesi	0.733	0.869	0.844 irs	0.751	0.977 irs
11	**Mühendislik Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
12	Sağlık Bilimleri Fakültesi	0.831	**1.000**	0.831 irs	**1.000**	0.831 irs
13	**Tıp Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
Ortalama		**0.908**	**0.990**	**0.916**	**0.981**	**0.926**

Tablo 15 incelendiğinde, önceki analiz ile aynı KVB'lerin görece toplam, teknik ve ölçek etkin olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Her iki modelde de görece toplam, teknik ve ölçek etkin olmayan tek KVB, Mimarlık Fakültesidir.

Katılım girdisinin etkinlik üzerindeki etkililiğinin tekil olarak incelendiği analizler kapsamında, CCR modeli altında gerçekleştirilen analizlerde Mimarlık Fakültesi'nin etkinliğinin bir önceki analize (0.782) kıyasla 0.733 değerinde düştüğü görülmektedir. Bu noktada, katılım girdisi Mimarlık Fakültesi özelinde sorgulanır hale gelmektedir. Aynı etki BCC modeli altında girdi ve çıktı yönlü analiz sonuçlarında da görülmektedir. Bu modeller altında ölçek etkin tüm KVB'lerin artan getirili ölçek (irs) özelliği sergilediği görülmektedir.

Görece etkin olmadığı sonucuna ulaşılan KVB'ler için katılım girdi değişkeni başlığı altında yönetsel olarak değerlendirilmesi yönünde öneri sunulan alt bileşenler aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:

Görev alınan birimde,

- Öğretim elemanları güncel konu ve gelişmeler hakkında bigilendirilmekte midir?
- Öğretim elemanları düşüncelerini açıklamada özgür müdür?
- Karar alma süreçlerinde öğretim elemanlarının görüşleri alınmakta mıdır?
- Öğretim elemanları bölümlerini/birimlerini etkileyen problemlerin çözüm süreçlerine katılmakta mıdır?
- Bölümler/birimler arasında uyumlu iletişim kanalları bulunmakta mıdır?
- Alt birimlerin karar alma süreçlerine dahil edilmesi daha etkin çalışmayı teşvik etmekte midir?

4 numaralı modelin üçüncü analizi, paydaşlarla iş birliği girdi değişkeninin etkinlik üzerindeki etkisini ölçmeye yönelik olarak gerçekleştirilmektedir. Analizlerde kullanılan değişkenler;

Girdi Değişkenleri: öğretim elemanı başına düşen toplam öğrenci sayısı, bütçe gelirleri, örgütleme ve paydaşlarla iş birliği.

Çıktı Değişkenleri: toplam faaliyetler ve bütçe giderleri.

Tablo 16-Model 4 Kapsamında Paydaşlarla İş Birliği Girdisinin Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü

ETKİNLİK DEĞERLERİ						
NO	**KVB**	**CCR (G/Ç)**	**BCC(G)**	**ÖLÇEK**	**BCC(Ç)**	**ÖLÇEK**
1	**Diş Hekimliği Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
2	Eczacılık Fakültesi	0.937	**1.000**	0.937 irs	**1.000**	0.937 irs
3	Edebiyat Fakültesi	0.908	0.910	0.997 irs	0.915	0.992 drs
4	**Eğitim Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
5	Fen Fakültesi	0.972	**1.000**	0.972 irs	**1.000**	0.972 irs
6	Güzel Sanatlar Fakültesi	0.969	**1.000**	0.969 irs	**1.000**	0.969 irs
7	**İİBF**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
8	İpsala MYO	0.730	**1.000**	0.730 irs	**1.000**	0.730 irs
9	Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi	0.663	**1.000**	0.663 irs	**1.000**	0.663 irs
10	Mimarlık Fakültesi	0.697	0.863	0.807 irs	0.721	0.966 drs
11	**Mühendislik Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
12	Sağlık Bilimleri Fakültesi	0.768	0.852	0.901 irs	0.792	0.970 drs
13	**Tıp Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
Ortalama		**0.896**	**0.971**	**0.921**	**0.956**	**0.938**

Tablo 16 incelendiğinde göze çarpan husus, katılım yerine paydaşlarla iş birliği değişkeninin analizlere bir girdi olarak dahil edildiği durumda, bir önceki analize kıyasla (Tablo 15) Edebiyat Fakültesi ve Sağlık Bilimleri Fakültesi'nin BCC modeli kapsamında görece teknik etkin olmaktan çıkmasıdır. Bu sonuca bağlı olarak tüm KVB'lerin ortalama etkinlik değerlerinin de azaldığı görülmektedir. Bu sonuç Edebiyat Fakültesi, Mimarlık Fakültesi ve Sağlık Bilimleri Fakültesi özelinde paydaşlarla iş birliğinin gözden geçirilmesi yönünde bir çıktı sağlamaktadır.

Ölçek etkinliği değerleri kapsamında, BCC girdi yönlü model altında gerçekleştirilen analizde ölçek etkin olmayan KVB'lerin artan getirili ölçek (irs), BCC çıktı yönlü model altında gerçekleştirilen analizde ise Edebiyat Fakültesi, Mimarlık Fakültesi ve Sağlık Bilimleri Fakültesi'nin azalan getirili ölçek (drs) özelliği sergilediği görülmektedir.

Bu durumda, görece etkin olmadığı sonucuna ulaşılan KVB'ler için paydaşlarla iş birliği girdi değişkeni başlığı altında yönetsel olarak değerlendirilmesi yönünde öneri sunulan alt bileşenler aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:

Görev alınan birimde,

- Üniversitenin diğer birimleri/bölümleri ile iş birliği yeterli midir?
- Diğer üniversitelerin ilgili fakülteleri ile iş birliği yeterli midir?
- Yurt dışındaki ilgili kurumlar ile iş birliği yeterli midir?
- İlgili kamu kurum ve kuruluşları ile iş birliği yeterli midir?
- İlgili özel sektör kuruluşları ile iş birliği yeterli midir?
- İlgili sivil toplum kuruluşları ile iş birliği yeterli midir?

4 numaralı model kapsamında gerçekleştirilen dördüncü analiz, yenilikçilik-inovasyon girdi değişkeninin etkinlik üzerindeki etkisini ölçme amacını taşımaktadır.

Girdi Değişkenleri: öğretim elemanı başına düşen toplam öğrenci sayısı, bütçe gelirleri, örgütleme ve yenilikçilik-inovasyon.

Çıktı Değişkenleri: toplam faaliyetler ve bütçe giderleri.

Tablo 17-Model 4 Kapsamında Yenilikçilik-İnovasyon Girdisinin Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü

ETKİNLİK DEĞERLERİ						
NO	**KVB**	**CCR (G/Ç)**	**BCC(G)**	**ÖLÇEK**	**BCC(Ç)**	**ÖLÇEK**
1	**Diş Hekimliği Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
2	Eczacılık Fakültesi	0.937	**1.000**	0.937 irs	**1.000**	0.937 irs
3	Edebiyat Fakültesi	0.907	0.910	0.996 drs	0.915	0.991 drs
4	**Eğitim Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
5	Fen Fakültesi	0.972	**1.000**	0.972 irs	**1.000**	0.972 irs
6	Güzel Sanatlar Fakültesi	0.969	**1.000**	0.969 irs	**1.000**	0.969 irs
7	**İİBF**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
8	İpsala MYO	0.730	**1.000**	0.730 irs	**1.000**	0.730 irs
9	Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi	0.663	**1.000**	0.663 irs	**1.000**	0.663 irs
10	Mimarlık Fakültesi	0.782	0.959	0.815 irs	0.904	0.865 irs
11	**Mühendislik Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
12	Sağlık Bilimleri Fakültesi	0.790	0.845	0.935 irs	0.792	0.998 drs
13	**Tıp Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
Ortalama		**0.904**	**0.978**	**0.924**	**0.970**	**0.933**

Tablo 17'de yer alan analiz sonuçları, bir önceki analiz (tablo 16) ile benzerlik göstermektedir. Etkinlik değerleri farklılaşmakla birlikte görece toplam, teknik ve ölçek etkin olan KVB'ler aynı KVB'lerdir.

KVB'lerin görece toplam etkinlikleri incelendiğinde, yenilikçilik-inovasyon girdisinin etkinlik üzerindeki etkililiğinin Mimarlık Fakültesi özelinde katılım (0.733) ve paydaşlarla iş birliği (0.697) girdi değişkenlerine kıyasla daha yüksek olduğu (0.782) görülmektedir. Sağlık Bilimleri Fakültesi'ne ait etkinlik değerleri incelendiğinde yenilikçilik-inovasyon girdisinin etkinlik üzerindeki etkililiğinin (0.790) paydaşlarla iş birliği girdisinin etkisine (0.768) kıyasla yüksek, katılım girdisinin etkisine (0.831) kıyasla daha düşük olduğu görülmektedir. Edebiyat Fakültesi'ne ilişkin etkinlik değerleri incelendiğinde yenilikçilik-inovasyon girdisinin etkinlik üzerindeki etkililiğinin (0.907) katılım (0.926) ve paydaşlarla iş birliği (0.908) girdi değişkenlerine kıyasla daha düşük olduğu görülmektedir. KVB'lerin ortalama toplam etkinlik değeri 0.904 olarak hesaplanmıştır.

BCC modeli altında gerçekleştirilen analizlerde, teknik etkin olmayan KVB'lerin Edebiyat Fakültesi, Mimarlık Fakültesi ve Sağlık Bilimleri Fakültesi olduğu görülmektedir. Edebiyat Fakültesi'nin, tekil olarak katılım girdisinin etkililiğinin araştırıldığı analizde görece teknik etkin bir KVB iken paydaşlarla iş birliği ve yenilikçilik-inovasyon girdilerinin etkililiğinin araştırıldığı analizlerde yerel olarak etkin olmaktan çıkmış olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda Edebiyat Fakültesi'nin etkinliği için paydaşlarla iş birlği ve yenilikçilik-inovasyon girdileri üzerinde durulması önerilmektedir.

BCC modeli altında girdi ve çıktı yönlü analiz sonuçları diğer KVB'ler açısından incelendiğinde göze çarpan husular, Mimarlık Fakültesi'nin görece teknik etkinliğinin katılım ve paydaşlarla iş birliği girdi değişkenlerine kıyasla daha yüksek olduğudur. Sağlık Bilimleri Fakültesi'nin ise paydaşlarla iş birliği ve yenilikçilik-inovasyon girdi değişkenlerinin tekil olarak etkililiği kapsamında görece teknik etkin olmaktan çıktığı görülmektedir. Ölçek etkinliği açısından Edebiyat Fakültesi (girdi-

çıktı yönlü modelde) ve Sağlık Bilimleri Fakültesi'nin (çıktı yönlü modelde) azalan getirili ölçek (drs) özelliği sergilediği görülmektedir

Görece etkin olmadığı sonucuna ulaşılan KVB'ler için, yenilikçilik-inovasyon girdi değişkeni başlığı altında yönetsel olarak değerlendirilmesi yönünde öneri sunulan alt bileşenler aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:

Görev alınan birimde,

- Yenilikçi süreç/inovatif fikirler ortaya konmakta mıdır?
- Yenilikçi süreç/inovatif fikirler desteklenmekte midir?
- Öğretim elemanlarının yenilikçilik algısı yeterli düzeyde midir?
- Yenilikçi süreç/inovatif fikirler tasarlanmakta mıdır?
- Yenilikçi süreç/inovatif fikirleri teşvik eden (bütçe, teknolojik altyapı, destek vb.) kaynaklar yeterli midir?
- Yenilikçi süreç/inovatif fikirleri destekleyen iş birliği çalışmaları (Ar-Ge ve teknoloji merkezleri ile birlikte yürütülen proje/analiz/danışmanlık vb.) yeterli midir?
- Yenilikçilik-inovasyonu destekleyen eğitim, yetenek geliştirme, farkındalık yaratma vb. mekanizmalar mevcut mudur?
- Yenilikçilik-inovasyonu özendiren bir rekabet ortamı mevcut mudur?

4 numaralı modelin beşinci analizi, katılım girdisinin paydaşlarla iş birliği ve yenilikçilik-inovasyonun çıktıları ile birlikte etkinlik üzerindeki etkisini ölçmeye yönelik olarak gerçekleştirilmektedir. Analizlerde kullanılan değişkenler;

Girdi Değişkenleri: öğretim elemanı başına düşen toplam öğrenci sayısı, bütçe gelirleri, örgütleme ve katılım.

Çıktı Değişkenleri: toplam faaliyetler, bütçe giderleri, paydaşlarla iş birliği ve yenilikçilik-inovasyon.

Tablo 18-Model 4 Kapsamında Katılım Girdisinin Paydaşlarla İş Birliği ve Yenilikçilik-İnovasyon Çıktıları ile Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü

ETKİNLİK DEĞERLERİ						
NO	**KVB**	**CCR (G/Ç)**	**BCC(G)**	**ÖLÇEK**	**BCC(Ç)**	**ÖLÇEK**
1	**Diş Hekimliği Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
2	**Eczacılık Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
3	**Edebiyat Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
4	**Eğitim Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
5	**Fen Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
6	**Güzel Sanatlar Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
7	**İİBF**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
8	**İpsala MYO**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
9	**Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
10	Mimarlık Fakültesi	0.899	0.921	0.976 drs	0.964	0.933 drs
11	**Mühendislik Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
12	**Sağlık Bilimleri Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
13	**Tıp Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
Ortalama		**0.992**	**0.994**	**0.998**	**0.997**	**0.995**

Tablo 18'de yer alan etkinlik değerleri, CCR ve BCC modeli altında gerçekleştirilen analiz sonuçlarına göre her iki model için de görece toplam, teknik ve ölçek etkin olmayan tek KVB'nin Mimarlık Fakültesi olduğunu göstermektedir. Bu doğrultuda ilgili girdi-çıktı bileşiminin Mimarlık Fakültesi haricinde tüm KVB'leri görece toplam, teknik ve ölçek etkin hale getirdiği sonucuna ulaşılmaktadır. Daha geniş bir anlatımla eğer ki örgüt, bütçe gelirleri ve öğretim elemanı başına düşen toplam öğrenci sayıları ile birlikte örgütleme ve katılımı birer girdi kaynağı olarak etkin şekilde değerlendirebiliyorsa ve bunun sonucunda bütçe giderleri, gerçekleştirilen toplam faaliyet sayısı ile birlikte paydaşlarıyla iş birliği yapıyor ve yenilikçilik-inovasyon üretiyorsa hem toplam hem teknik hem de ölçek etkin hale gelebilmekte olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

4 numaralı modelin altıncı analizi, katılım ve yenilikçilik-inovasyonun girdi değişkeni, paydaşlarla iş birliğinin ise çıktı değişkeni olarak ele alındığı durumda yönetişim yaklaşımının etkinlik üzerindeki etkililiğini ölçme amacını taşımaktadır.

Özellikle 1980'lerden sonra gözlemlenen, özel sektör tecrübelerinin kamu yönetiminin etkinliği için model oluşturduğu yönündeki görüş ile birlikte kamunun görev alanlarında sivil toplum kuruluşları ile de iş birliği gerçekleştirmesi gerektiği yönündeki eğilim bu analiz kapsamında paydaşlarla iş birliği gerçekleştirilmesini sağlayan ağyapıların oluşturulup/oluşturulamadığı açısından ele alınmaktadır. İnovasyonun yönetişim içinde yer bulması ile insan kaynağının yaratıcılığı ile birleşen daha esnek, açık ve katılımcı bir yönetim düşüncesinin modelin girdi değişkenleri arasına dahil edilmesi ile kaynaklardan faydalanma ve çıktıları en üst seviyeye çıkarma amacı güdülmektedir. Böylelikle katılım ve yenilikçilik-inovasyon ekseninde iç paydaşlar ve dış paydaşlarca sahiplenilen bir ağyapının varlığının etkinlik üzerindeki etkililiğinin ölçülmesi amaçlanmaktadır. Analizlerde kullanılan değişkenler;

Girdi Değişkenleri: öğretim elemanı başına düşen toplam öğrenci sayısı, bütçe gelirleri, örgütleme, katılım ve yenilikçilik-inovasyon.

Çıktı Değişkenleri: toplam faaliyetler, bütçe giderleri, paydaşlarla iş birliği.

Tablo 19-Model 4 Kapsamında Katılım ve Yenilikçilik-İnovasyon Girdileri ile Paydaşlarla İş Birliği Çıktısının Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü

ETKİNLİK DEĞERLERİ						
NO	**KVB**	**CCR (G/Ç)**	**BCC(G)**	**ÖLÇEK**	**BCC(Ç)**	**ÖLÇEK**
1	**Diş Hekimliği Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
2	**Eczacılık Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
3	**Edebiyat Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
4	**Eğitim Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
5	**Fen Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
6	**Güzel Sanatlar Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
7	**İİBF**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
8	**İpsala MYO**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
9	**Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
10	**Mimarlık Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
11	**Mühendislik Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
12	**Sağlık Bilimleri Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
13	**Tıp Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
Ortalama		**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**

Tablo 19, yönetişim yaklaşımı altında, katılıma olanak veren ve aynı zamanda yenilikçilik-inovasyon algısı ile hareket eden bir örgütün yürüttüğü faaliyetlerde paydaşları ile iş birliği içinde hareket ettiği durumda hem CCR hem de BCC modeli altında gerçekleştirişen analizlerde görece toplam etkin, teknik etkin ve ölçek etkin olduğu sonucunu ortaya koymaktadır. Bu durumda tüm KVB'ler en üretken ölçek büyüklüğünde faaliyet göstermektedir. Analizlerde kullanılan tüm değişkenler ile birlikte Yönetişim ve Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımları altında ele alınan girdi-çıktı kombinasyonları gözden geçirildiğinde KVB'leri tam etkin yapan yaklaşımın yönetişim yaklaşımı olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Bu analiz ile yönetişimde katılım ve yenilikçilik-inovasyon girdilerinin örgütsel etkinliği yaratmada olumlu sonuçlar doğurduğu görülmektedir. Bütçe gelirleri ve öğretim elemanı-öğrenci sayısı ilişkisi gibi girdi kaynaklarından yararlanma kapasitesini üst düzeye çıkaran bu deneyim, örgüt ve çalışanları arasında çalışanların bilgi-tecrübe ve yaratıcılıklarını katılım aracılığıyla ile kullandıkları süreç ve araçların özümsenmesi ile örgütsel işleyişe etki etmekte ve kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplumun etkin iş birliği üreterek örgütsel etkinliği gerçekleştirecek bir değişimin önünü açabilen bir araç olarak önerilmektedir.

Model 5: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Birlikteliğinin Etkinlik Üzerindeki Etkisi

Model 5 kapsamında cevap aranan temel araştırma sorusu, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim yaklaşımları altında seçilen değişkenlerin birlikteliğinin araştırmaya dahil edilen karar verme birimlerinin görece toplam, teknik ve ölçek etkinlik değerleri üzerinde ne yönde bir etkiye sahip olduğudur.

Model 5 kapsamındaki ilk analiz grubunda kullanılan değişkenler;

Girdi Değişkenleri: öğretim elemanı başına düşen toplam öğrenci sayısı, bütçe gelirleri, örgütleme, katılım, paydaşlarla iş birliği, yenilikçilik-inovasyon, motivasyon, kaynak kullanımı ve performans.

Çıktı Değişkenleri: toplam faaliyetler, bütçe giderleri.

Tablo 20-Model 5 Kapsamında Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları Altında Belirlenen Değişkenlerin Girdi Birlikteliğinin Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü

ETKİNLİK DEĞERLERİ						
NO	**KVB**	**CCR (G/Ç)**	**BCC(G)**	**ÖLÇEK**	**BCC(Ç)**	**ÖLÇEK**
1	**Diş Hekimliği Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
2	Eczacılık Fakültesi	0.937	**1.000**	0.937 irs	**1.000**	0.937 irs
3	Edebiyat Fakültesi	0.935	**1.000**	0.935 irs	**1.000**	0.935 irs
4	**Eğitim Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
5	Fen Fakültesi	0.972	**1.000**	0.972 irs	**1.000**	0.972 irs
6	Güzel Sanatlar Fakültesi	0.969	**1.000**	0.969 irs	**1.000**	0.969 irs
7	**İİBF**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
8	İpsala MYO	0.730	**1.000**	0.730 irs	**1.000**	0.730 irs
9	Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi	0.708	**1.000**	0.708 irs	**1.000**	0.708 irs
10	Mimarlık Fakültesi	0.782	**1.000**	0.782 irs	**1.000**	0.782 irs
11	**Mühendislik Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
12	Sağlık Bilimleri Fakültesi	0.831	**1.000**	0.831 irs	**1.000**	0.831 irs
13	**Tıp Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
Ortalama		**0.913**	**1.000**	**0.913**	**1.000**	**0.913**

Tablo 20 incelendiğinde, BCC modeli altında gerçekleştirilen analizlerde tüm KVB'lerin teknik etkin olduğu görülmekteyken, CCR modeli altında Diş Hekimliği Fakültesi, Eğitim Fakültesi, İİBF, Mühendislik Fakültesi ve Tıp Fakültesi'nin görece toplam etkin olduğu görülmektedir. Bu durumda, görece toplam etkin olmayan KVB'lerin etkinsizlik durumu ölçek etkinsizliği kaynaklıdır.

Beş numaralı model altında gerçekleştirilen ikinci analiz, "katılım, yenilikçilik-inovasyon, motivasyon ve kaynak kullanımı" değişkenlerinin girdi bileşimini, "performans ve paydaşlarla iş birliği" değişkenlerinin ise çıktı bileşimini oluşturduğu durumda Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim yaklaşımının (birlikte) etkinlik üzerindeki etkililiğini ölçmeye yönelik olarak gerçekleştirilmektedir.

Katılım ve yenilikçilik-inovasyon girdi bileşimi paydaşlarla iş birliği çıktısı ile birlikte Tablo 19'da Yönetişim yaklaşımı kapsamında değerlendirilmiş ve motivasyon ve kaynak kullanımı girdi bileşimi ise performans çıktısı ile birlikte Tablo 13'de Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı kapsamında etkinlik üzerindeki etkileri bakımından incelenmiş idi. Birbirlerinden bağımsız şekilde gerçekleştirilen analizlerde Yönetişim yaklaşımı altındaki ilgili girdi-çıktı bileşiminin tüm KVB'leri 1 (etkin) değerine ulaştırdığı görülmekteyken Tablo 13'de yer alan analiz sonuçları Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı altındaki girdi-çıktı bileşiminin aynı etkiyi gösteremediği yani tüm KVB'leri etkin sonucuna ulaştıramadığı görülmektedir. Etkinlik değerlerine ilişkin bu sonuçlar dikkate alınarak Tablo 21'de detayları ele alınan analiz sonuçları ise farklı bir sonuca erişilmesini sağlamıştır. Analizlerde kullanılan değişkenler;

Girdi Değişkenleri: öğretim elemanı başına düşen toplam öğrenci sayısı, bütçe gelirleri, örgütleme, katılım, yenilikçilik-inovasyon, motivasyon ve kaynak kullanımı.

Çıktı Değişkenleri: toplam faaliyetler, bütçe giderleri, performans ve paydaşlarla iş birliği.

Tablo 21-Model 5 Kapsamında Katılım, Yenilikçilik-İnovasyon, Motivasyon, Kaynak Kullanımı Girdi Bileşiminin Performans ve Paydaşlarla İş Birliği Çıktı Bileşimi ile Etkinlik Üzerindeki Etkisinin CCR ve BCC Modelleri Altında Çözümü

ETKİNLİK DEĞERLERİ						
NO	**KVB**	**CCR (G/Ç)**	**BCC(G)**	**ÖLÇEK**	**BCC(Ç)**	**ÖLÇEK**
1	**Diş Hekimliği Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
2	**Eczacılık Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
3	**Edebiyat Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
4	**Eğitim Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
5	**Fen Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
6	**Güzel Sanatlar Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
7	**İİBF**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
8	**İpsala MYO**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
9	**Kırkpınar Spor Bilimleri Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
10	**Mimarlık Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
11	**Mühendislik Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
12	**Sağlık Bilimleri Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
13	**Tıp Fakültesi**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
Ortalama		**1.00**	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**

Tablo 21 incelendiğinde, analizlerde kullanılan girdi-çıktı bileşimi kapsamında, hem CCR hem de BCC modeli altında yapılan analiz sonuçlarına göre tüm KVB'lerin görece toplam etkin, teknik etkin ve ölçek etkin olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Bununla birlikte, analiz sonuçları Tablo 13'de yer alan etkinlik değerleri ile karşılaştırıldığında, Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı altında kaynak kullanımı ve motivasyonun girdi, performansın ise çıktı değişkeni olarak ele alındığı durumda tüm KVB'ler görece etkin değilken bu değişkenlerin Yönetişim yaklaşımı altında ele alınan değişkenler ile birlikte kullanıldığı durumda tüm KVB'lerin etkin olduğu sonucuna ulaşılmakta ve bu sonuç Yönetişim yaklaşımının etkinlik üzerindeki etkililiğini ortaya çıkarmaktadır.

SONUÇ

Verimlilik, yönetime dair tartışmaların vazgeçilmezleri arasında yer almaktadır. Yönetim biliminin temel değerlerinden biri olarak gösterilen verimlilik, birçok görüşe göre yönetim alanındaki bilimselliğin temsili ve birçok diğer görüşe göre yönetim biliminin başlıca "iyi"leri hiyerarşisinin üst basamaklarının sahibidir. Bir olumlama ve takdir ifadesi olarak verimlilik, üretim sürecinin gelişimine ilişkin her türlü ilerleme, üretim süreci sonucunda elde edilen kazanım ve üretimin örgütlenmesini kapsar şekilde yönetim ile doğrudan ilişkilidir.

Verimlilik hakkında genel bir araştırma yapılmak istendiğinde kavramın iktisadi bir kökene dayandığı ve en yalın hali ile "fiziki çıktı/fiziki girdi" olarak tanımlandığı görülmektedir. Girdi ve çıktı ilişkisi ekseninde sayısal olarak ifade edilen verimlilik, kaynak kullanımına dayalı olarak çözümlenmektedir. Bu noktadan yola çıkılarak, en az girdi ya da en uygun girdi bileşimi ile en çok çıktıya ulaşmak verimlilik olarak tanımlanmaktadır.

Yönetim alanında verimlilik referans gösterilerek üretkenlik, etkinlik ve etkililik terimleri üzerinden tanımlama ve çıkarımlarda bulunulduğu ve bu terim setinin gerek bireysel gerek örgütsel gerekse de ulusal düzeye varan boyutlarda düzenlemelere konu edildiği görülmektedir. Benzer formülasyonlar ekseninde benzer şekillerde tanımlanan, çoğu zaman her biri verimlilik ile eş anlamlı olarak kullanılan ve bu sebeplerle verimlilik meselesini özellikle kamu yönetimi odağında soyut ve çözümlenemez bir noktaya taşıyan terim karmaşası, verimliliğin anlamlandırılması konusundaki güçlüğün de temel sebebidir.

Terim kullanımı incelendiğinde, üretkenlik olarak Türkçeleştirilen *productivity* kavramının, çıktı düzeyindeki sayısal bir artışı ifade ettiği görülmektedir. Daha çok bu sebepledir ki verimlilik, kamu yönetimi alanında ilk bakışta teknik bir konu olarak algılanmakta ve verimliliğe karşı yer yer çekingen bir tavır sergilendiği de görülmektedir.

Etkinlik (*efficiency*), fiili çıktının maksimum çıktıya oranı olarak tanımlanmaktadır. Çıktılardaki artışın kaynak kullanımına-dağılımına atıf yapılarak çözümlendiği bu kavramlaştırma sayesinde "daha fazla ne yapılabilir" meselesi sorgulanabilir hale geldiği gibi "daha fazlası nasıl yapılabilir" sorgusu da doğmaktadır. Bu sorgu, etkinliğin, üretimin örgütlenmesi yani üretim sürecinin doğru şekilde yönetilmesi ile ilişkili bir yönü bulunduğunun da ifadesidir. Bu yönüyle etkinlik, iyi örgütlenmiş; minimal düzeyde kaynak kullanan, israftan sakınan, daha hızlı ve daha basit şekilde iş gören organizasyonların amaçlarına ulaşma aracıdır. Üretim sürecinde yer alan tüm kaynakların çıktılar üzerinde bir bütün olarak etkili olduğu bu döngü, fiziksel ve beşeri kaynakların birlikteliğinin de ifadesidir. Bu yönüyle üretimin örgütlenmesine ilişkin her yeni fikir ve model örgüt kaynaklarının bir bütün olarak etkileşiminden beslenmektedir. Bu sebeplerledir ki İngilizce ifade edilen kamu yönetimi yazınında *efficiency* terimi, örgüt ve üretimin örgütlenmesi boyutunda verimliliğin yönetsel alandaki karşılığı olarak ifade bulmaktadır.

Verimlilik tartışmalarına etkililik (*effectiveness*) kavramı dahil edildiğinde, girdiler-çıktılar ve sonuçlar arasındaki ilişkinin verimlilik kapsamına dahil olduğu görülmektedir. İlk bakışta girdi-çıktı ilişkisi ekseninde teknik bir kavram gibi değerlendirilen etkililiğin, etkinlik üzerinde etkili olan yani çıktıyı ve sonucu etkileyebilecek değişkenlere olan duyarlılığı ortaya koyduğu göz ardı edilmektedir. Daha geniş bir değerlendirme ölçütü sunan etkililik, örgütsel yapı-işleyiş ve bu yapı içerisinde insan unsurunun rolü ile birlikte çıktıların çevre ile olan etkileşimini yani sonuçların tatmin düzeyini de izleyen bir kavramdır. Planlanan ile gerçekleşen arasındaki ilişkiyi ölçen etkililik aynı zamanda eylemler ve etkileri arasındaki ilişkinin de ifadesidir.

Terim kullanımı ile ilgili olarak ifade edilmesi gereken son bir husus, verimliliğin yasal düzenlemelere de sıklıkla konu edildiğidir. Bu düzenlemelerde verimlilik "etkinlik, etkililik ve ekonomiklik" üçlemesi altında bütçeleme, performans esaslı bütçeleme, faaliyet raporları, denetim, stratejik yönetim, performans yönetimi gibi uygulamalar ile birlikte şeffaflık ve hesap verebilirlik

ilkeleri ile de yakın ilişki içerisinde ele alınmaktadır. Referans gösterilmede gözlemlenen bu sıklığa karşın kamu idarelerinin çalışmalarına ilişkin olarak kullanılan verimli, etkin, etkili nitelemelerinden açık olarak ne beklendiği ve kavramsallaştırmanın içinin nasıl doldurulduğu ise belirsiz gözükmektedir.

Verimlilik hakkında kavramsal bir çözümleme gerçekleştirilmesinden sonra gelen aşama, kamu yönetiminin kendi içerisinde verimliliğe nasıl yaklaştığının çözümüdür. Bu noktada, genel kabul gören verimlilik tanımının kamu yönetimi için yeterliliği, kavramların içinin nasıl doldurulduğu ve verimliliğin geleceğine ilişkin eylem önerilerinin neler olabileceği yönündeki sorgular kamu yönetimi disiplininin tarihsel gelişimi içerisinde çözümlenmektedir.

İktisat biliminin en temel sorunsalı olan kıt kaynakların verimli yönetimi meselesi, kaynakların daha da sınırlı bir hal aldığı günümüz yaşamında her alana kök salmış gözükmektedir. Kamu yönetimi odağında da göz ardı edilemeyen bu gerçeklik, soruna çözüm getiren bir eylemliliği gerektirmektedir. Bu noktada, kamu yönetimi alanında tarihsel bakış açılarını gözden geçirmek, verimlilik-kamu yönetimi ilişkisinin bugünü ile birlikte geleceğini öngörebilme ve iyileştirme girişimi açısından faydalı gözükmektedir.

Kamu yönetimi disiplini içerisinde örgütsel verimlilik meselesi iki ana ayrım üzerinden tartışılmaktadır. Birinci görüşe göre verimlilik salt iş hatları boyunca tanımlanmış bir çıktı arttırma çabası olarak ele alınmakta iken ikinci görüş, verimliliği, içsel bir değer olarak örgüt içeriside ve dışsal bir değer olarak vatandaşların-sivil toplumun beklentileri ekseninde ele almaktadır.

Kamu yönetimi disiplini içerisinde başvurulabilen ilk tarihsel referans noktası, Wilson'ın (1887) meşhur makalesi "İdarenin İncelenmesi"'dir. Bu makale, kamu yönetimi disiplininin başlangıcında gözlemlenen özel sektör-kamu sektörü ayrımının da ifadesidir. Kamu örgütlerinin çalışmalarında verimliliğin sağlanması gerektiği meselesini ilk kez bir idari incelemeye konu eden Woodrow Wilson, özel

sektör işletmelerine öykünür şekilde, idari incelemenin asıl amacının kamu idarelerinin "en düşük maliyet ve mümkün olan en etkin şekilde" nasıl düzgün işler yapabileceğinin belirlenmesi olduğunu belirtmektedir. Böylece Wilson, kamu yönetimi disiplini içerisinde verimlilik tartışmalarının fitilini ateşlemekte ve bunu yaparken de özel sektörü referans göstermektedir.

Wilson'ı farklı bakış açıları ile Taylor, Weber, Gulick, Simon gibi bilim insanları izlemekte ve bu dönemde verimlilik kamu yönetimi için en arzu edilen sonuç olarak ifade edilmektedir. Taylor'ın üretkenlik ile verimliliği eşleştirdiği "Bilimsel Yönetim İlkeleri", bir yandan Wilson ile benzer şekilde bir işi yapmanın en basit, en üretken ve en kısa yolunu ararken diğer yandan yönetim ve çalışanların karşılıklı sorumlulukları üzerinden bir örgütün nasıl daha verimli çalışacağına yönelik fikir ve öneriler üretmektedir. Weber, verimliliği sağlayacak organizasonel yapının ideal tip bürokrasi modeli olduğunu ifade etmekte ve hiyerarşi, merkezileşme, prosedürler, sıkı uyum ve denetim ilkeleri ile perçinlenen bu yapının örgütsel verimliliği en üst düzeye taşıyacağını belirtmektedir. Gulick için verimlilik, yönetimin en temel prensibidir, diğer değerler ile arasında çelişki doğabileceğinin kabulü ile birlikte verimlilik, değerler hiyerarşisinin en ön sıralarında yer almaktadır. Simon'ın verimliliğe yaklaşımı ise daha rasyonel niteliktedir. Simon'a göre, üretimin maksimizasyonu bir örgüt için hayati önem taşımaktadır. Verimliliğin oransal olan bu teknik yönü, verimlilik artışı için yeni yöntem ve teknikler geliştirebilmek için ışık tutma rolü üstlense de verimlilik bir orandan daha fazlasıdır. Simon'ın verimliliği, aynı zamanda, amaçların gerçekleşmesi ve bunun için de kamu örgütlerinin tüm diğer amaç ve değerleri arasında bir ilişki kurulması demektir.

Bu noktaya kadar verimlilik, üretim artışı, amaçların gerçekleştirilmesi, rasyonalite, denetim ve belirsizliğin giderilmesi ekseninde kamu örgütlerini kapalı sistem örgütler olarak ele alan isimlerin görüşlerince işlenmiştir. Kamu örgütlerini çevresi ile birlikte, esnek ve tabiri caizse sürprizlere açık şekilde ele alan açık sistem bir örgülenme bu aşamada henüz gündeme gelmemekle birlikte Waldo ile birlikte "ne için verimlilik" sorusu sorulmaya başlanmaktadır. Waldo'ya göre verimlilik tek

başına bir anlam ifade etmemektedir, amaç açıkça tanımlanmış olmalıdır. Waldo aynı zamanda verimliliğin içini kamuya has olan demokrasi, katılım, eşitlik, adalet gibi değerler ile dolduran isimdir. Kamu örgütleri birden fazla ve çok boyutlu hedefler gütmektedir ve bu sebeple üretkenlik pahasına bile olsa kamu yararı, demokrasi, katılım ve hesap verebilirlik gibi parametreler dahilinde çalışmak zorundadır. Barnard'a göre verimlilik amaç birlikteliği varsa gerçekleşebilir, örgüt-çalışanların amaç birlikteliği ön koşulu örgütsel amaçların etkililik kavramı aracılığıyla gerçekleştirilmesi anlamına gelmektedir.

Tüm bu bakış açıları verimliliğin kapsamına yeni eklemeler getirmektedir. 1970'lerden başlayarak, disiplinin başında yer alan kamu sektörü-özel sektör ayrımının ortadan kaybolmaya başladığı görülmektedir. Kamu sektörü ve özel sektörde faaliyet gösteren örgütler arasında işleyiş açısından farklılık olmadığını savunan Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı doğrudan verimliliğe vurgu yapmaktadır. Bu yeni bakış açısı, kamusal alanı örgüt penceresinden çıktı (*output*) denetimi odaklı, esnek, kaynak tahsisinde performansa dayalı, nicel başarı ölçütlerinin tanımlandığı, çalışanların yönlendirilmesi ve yönetici davranışlarında performans odaklı, iş ve ücretlendirmede rekabet, stratejik yönetim ve insan kaynakları yönetimi gibi işletmeci ilke ve teknikler ile dönüştürmeye çalışmaktadır. Yönetişim yaklaşımı ile verimlilik adeta sosyalleşmekte, özel sektörün masadaki başat rolü korunmakla birlikte sivil toplum ile olan iş birliğine de kucak açılmaktadır. Bu yaklaşımın örgüt düzlemindeki izdüşümü paydaşlarla ilişkiler, katılım, açıklık, bilgi paylaşma, hesap verebilirlik ve yakın iş birliği ekseninde ortaya çıkmaktadır. Günümüzde bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler ile birlikte gündeme gelen her yeni dönüşüm dinamik bir alan olarak kamu örgütlerinin de gelişimini etkileyecek muazzam bir etkiye sahip gözükmektedir. Bu sebeple dönüşme ayak uyduracak her yeni fikir, öneri, süreç, model vb. yenilik kamu örgütlerini hem kendi içinde hem de örgüt dışında yönetişime yönlendirir niteliktedir.

Terim kullanımı ve anılan terimlerin kamu yönetimi disiplini genelinde ele alınış şekli incelendikten sonra rahatlıkla ifade edilebilir ki genel kabul gören

verimlilik tanımı, salt teknik bir ifade taşımakta ve verimlilik çıktı/girdi oranının ölçüsü olarak tanımlanmaktadır. Çıktı/girdi oranı, aynı zamanda, teknik verimlilik olarak da ifade edilmektedir. Bu tanımlama girdi ve çıktıların ölçülebilir nitelikte olduğu sistemler için kabul edilir niteliktedir, ancak bu tez çalışmasında verimlilik kamu yönetiminde tanımlandığı şekliyle incelenmektedir ve tarihsel bakış açıları da göstermektedir ki verimlilik sayısal bir girdi-çıktı ilişkisinden daha fazlasını ifade etmektedir. Kamu kuruluşlarının neredeyse her birinin kendine has bir doğası ve çok yönlü hedefleri bulunduğu için nihai çıktılar ve bu çıktıları doğuran süreç özel kuruluşlarda olduğu kadar kolay tanımlanamamaktadır.

Özel sektör örgütlerinde verimlilik ölçümü, açık bir şekilde tanımlanmış tek kriter olan "kâr maksimizasyonu" amacı üzerinden parasal değerler ile kolaylıkla gerçekleştirilebilmektedir. Bu, aynı zamanda, karşılaştırma yapabilmek için basit bir temel de sağlamaktadır. Bu noktada girdiler çoğunlukla parasal olarak ifade edilebilse de çıktıların parasal terimler ile kolayca ölçülemeyecek bir değer tabanına sahip oluşu yani kamu örgütlerinin varoluşunun nihai hedefi olmayışı, kamu yönetimi dünyasında verimlilik kavramını araştırıken farklı bir bakış açısı sergilenmesi gerektiği yönünde yeterli nedeni sağlamaktadır.

Bununla birlikte, bu tez çalışmasında yapılmak istendiği şekliyle, örgütsel verimlilik kapsamına dahil edilen bir "beşeri değer" ilavesi yani insan unsurunun algıları, değerleri, beklentileri ve ilham kaynaklarını ifade edebilen bir nicelik kamu yönetimi alanında verimliliğe benzersiz bir yaklaşım sağlamaktadır. Böylece örgütsel verimlilik sonucu, örgütün hedef ve faaliyetleri ile insan faktörü ve çalışılan ortam arasındaki ilişkiden doğmaktadır.

Bu varsayımdan yola çıkılarak örgütsel verimlilik sonucu ve bu sonucu doğuran faktörlerin neler olduğunu belirlemeye yönelik olarak tez kapsamında gerçekleştirilen alan araştırması kamu örgütleri için "özgün" bir verimlilik değerlendirmesine ulaşılmasını sağlamıştır.

Verimlilik kapsamında üretim artışının (üretkenlik) gerekliliğinin kabulü ile birlikte verimliliğin iki temel boyutu olan etkinlik ve etkililikten yararlanılarak üniversite örneği üzerinde kamu örgütlerine has bir verimlilik değerlendirmesi gerçekleştirilmiştir. Böylece verimlilik salt iktisadi bir kavram olmaktan çıkarılarak etkinlik ve etkililiğin birlikteliği (ilişkisi) olarak tanımlanmış ve kamuya uyarlanmıştır. Etkinlik analizi ile araştırmaya dahil edilen birimlerin etkinlik skorları belirlenmiş ve bu skorları ortaya çıkaran girdi-çıktı değişkenleri detaylı şekilde incelemeye tabi tutulmuştur. Böylece etkinlik, verimliliğin nicel yönünün ifadesi olmaktadır. Etkinlik sonucu, aynı zamanda, girdi-çıktı ilişkisinin ifadesi ve üretimin örgütlenme boyutunun başarı seviyesinin de göstergesi olarak ortaya çıkmaktadır.

Literatürde gerek özel sektörde gerekse de kamu sektöründe etkinlik analizi gerçekleştiren çalışmalar incelendiğinde, nicel değerler ile ifade edilebilen değişkenlerin girdi-çıktı değişkenleri olarak araştırmalara dahil edildiği ve bu değişkenler kısıtında etkinlik artışı için potansiyel değerlerin-kaynakların belirlendiği görülmektedir. Nicel olarak ifade edilemeyen örgütsel yapı, süreç ve ilişkilerin ise etkinlik analizleri dışında bırakıldığı görülmektedir. Bu kısıt, etkililik başlığı altında örgütsel yapı, süreç ve ilişkileri temsil eden yönetsel değerlerin nicel değerler atanarak birer girdi-çıktı değişkeni olarak analizlere dahil edilmesi ile aşılmış ve örgütsel etkililiğin etkinlik üzerindeki etkisinin araştırılmasının önü açılmıştır. Tez çalışması bu yönüyle bir ilk olma özelliği taşımakla birlikte, Veri Zarflama Analizi kapsamında etkinlik analizine kamu yönetimi disiplinine has değerleri ilave etmesi yönünden de bir ilk olma özelliği taşımaktadır.

Etkililiği belirlemeye yönelik olarak analizlere dahil edilen ve aynı zamanda birbirleri ile de ilişkilendirilen değişkenler; "örgütleme işlevi", Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı altında "performans", "motivasyon", "kaynak kullanımı" ve Yönetişim yaklaşımı altında "katılım", "paydaşlarla iş birliği" ve "yenilikçilik-inovasyon" olması sebebiyle örgütleme işlevi, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim yaklaşımlarının etkililiği de değerlendirilmekte ve böylece çalışmanın bir ilk olmasına yönelik diğer özelliği de ortaya çıkmaktadır.

Veri Zarflama Analizi kapsamında analizlere dahil edilen girdi-çıktı değişkenleri için alan araştırmasından elde edilen veriler ışığında 5 model altında analizler gerçekleştirilmiştir. Bu modellerde VZA kapsamında CCR ve BCC modelleri altında girdi-çıktı yönlü analizler gerçekleştirilerek hem girdilerin minimumlaştırılması hem de çıktıların arttırılmasına yönelik olarak değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Model 1 kapsamında, literatürde üniversitelerin verimliliğini ölçmeye yönelik olarak gerçekleştirilen VZA örneklerine sadık kalınmıştır. Etkinlik, seçilen girdi ve çıktı değişkenlerinin (girdi değişkenleri: öğretim elemanı başına düşen toplam öğrenci sayısı ve bütçe gelirleri, çıktı değişkenleri: toplam faaliyetler ve bütçe giderleri) en uygun girdi-çıktı bileşimini sağlayıp sağlayamadığının analizi kapsamında değerlendirilmiş, etkinlik için potansiyel iyileştirme değerleri ve öneriler sunulmuştur. Bu analizlerde hem CCR hem de BCC modeli altında görece etkin olan (toplam, teknik ve ölçek etkin) birimler Diş Hekimliği Fakültesi, Eğitim Fakültesi ve Tıp Fakültesi olmak üzere sadece üç adettir.

Model 2'den itibaren etkililik başlığı altında araştırmaya dahil edilen değişkenler analizlere de dahil edilmeye başlanmış ve etkililiğin etkinlik üzerinde bir etkiye sahip olup olmadığı ve varsa örgütleme işlevi, Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı ve Yönetişim yaklaşımının etkinlik üzerindeki etkisi araştırılmıştır.

Model 2 kapsamında, örgütü oluşturan maddi ve beşeri kaynakların eşgüdümünü sağlayan ve bu doğrultuda kıt kaynakların verimli kullanımına da aracılık eden örgütleme işlevinin analizlere dahil edildiği durumda etkinlik sonucu üzerindeki etkisi araştırılmıştır. Model 2 kapsamında gerçekleştirilen analiz sonuçları örgütleme işlevinin bir girdi değişkeni olarak analizlere dahil edildiği durumda Mühendislik Fakültesi'nin de görece toplam, teknik ve ölçek etkin hale geldiğini ortaya koymuştur. Bu durum etkililiğin etkinlik üzerindeki etkisinin ilk ifadesidir.

Model 3 kapsamında, YKİ'nin, ekonomik ve yönetsel açıdan verimlilik ile doğuştan bağ kuran niteliği temelinde performans, motivasyon ve kaynak kullanımı değişkenleri kullanılarak örgütsel etkinlik üzerindeki etkililiği araştırılmıştır. YKİ'nin etkinlik üzerinde göze çarpan ilk etkisi, "motivasyon, kaynak kullanımı ve performans" değişkenlerinin (birlikte) girdi değişkenleri olarak, etkinlik üzerindeki etkisini ortaya çıkarmıştır. Bu değişkenlerin analizlere dahil edilmesiyle İİBF de görece toplam, teknik ve ölçek etkin hale gelmiştir. Bununla birlikte her üç değişken için analizlere tek tek dahil edildikleri durumlarda etkinlik üzerindeki etkilerini ortaya koymaya yönelik olarak da analizler gerçekleştirilmiştir. Görülmektedir ki, etkililik ile ilgili değişkenler analizlere dahil edildikçe etkin birimlerin sayısı artmaya başlamaktadır. YKİ'nin etkinlik üzerinde göze çarpan ikinci etkisi ise performans değişkeninin bir çıktı, motivasyon ve kaynak kullanımının ise girdi değişkenleri olarak ele alındığı durumda görülmektedir. Performans değişkeninin girdi değişkeni olarak ele alındığı modele kıyasla çıktı değişkeni olarak ele alındığı durumda görece toplam, teknik ve ölçek etkin olan KVB sayısının arttığı, önceki analizlerde etkin olmayan Edebiyat Fakültesi, Fen Fakültesi, Güzel Sanatlar Fakültesi ve İpsala MYO'nun da bu girdi-çıktı bileşimi altında görece toplam, teknik ve ölçek etkin hale geldiği görülmektedir.

Model 4 kapsamında, Yönetişim yaklaşımının etkinlik üzerindeki etkisi katılım, paydaşlarla iş birliği ve yenilikçilik-inovasyon değişkenlerinin tek tek girdi, bir bütün olarak girdi ve karma şekilde ele alındığı analizler ile ölçülmüştür. Analiz sonuçları, Yönetişim yaklaşımı altında, katılım ve yenilikçilik-inovasyonun girdi değişkeni ve paydaşlarla iş birliğinin ise çıktı değişkeni olarak ele alındığı durumda yani katılıma olanak veren ve aynı zamanda yenilikçilik-inovasyon algısı ile hareket eden bir örgütün yürüttüğü faaliyetlerde paydaşları ile de iş birliği içinde hareket ettiği durumda tüm fakültelerin hem CCR hem de BCC modeli altında yapılan analizlerde görece toplam etkin, teknik etkin ve ölçek etkin olduğu sonucunu ortaya koymaktadır. Bu alan araştırması sonucunda, en uygun girdi bileşimi ile en çok tercih edileni yapmak; yenilikçilik-inovasyon, katılım ve iş birliği ile bütünleşmiş ağ bağlantılı çabalar bütünü olarak yönetişim değerlerini ön plana taşımaktadır.

Model 5 kapsamında, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim yaklaşımları altında seçilen tüm değişkenlerin etkinlik üzerindeki etkisini ölçmeye yönelik olarak analizler gerçekleştirilmiştir. Bu analizler içinde katılım, yenilikçilik-inovasyon, motivasyon, kaynak kullanımı girdi bileşiminin performans ve paydaşlarla iş birliği çıktı bileşimi ile etkinlik üzerindeki etkisinin CCR ve BCC modelleri altında çözümü incelendiğinde, analizlerde kullanılan girdi-çıktı bileşimi kapsamında tüm KVB'lerin görece toplam etkin, teknik etkin ve ölçek etkin olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bununla birlikte, bu analiz sonuçları, Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı altında kaynak kullanımı ve motivasyonun girdi, performansın ise çıktı değişkeni olarak ele alındığı durumdaki analiz sonuçları ile karşılaştırıldığında tüm KVB'ler görece etkin değilken bu değişkenlerin Yönetişim yaklaşımı altında ele alınan değişkenler ile birlikte kullanıldığı durumda tüm KVB'lerin görece toplam, teknik ve ölçek etkin olduğu sonucuna ulaşılmakta ve bu sonuç yine Yönetişim yaklaşımının etkinlik üzerindeki etkililiğini ortaya çıkarmaktadır.

Araştırma sonuçlarından hareketle, analizlerde kullanılan tüm değişkenler ile birlikte Yönetişim ve Yeni Kamu İşletmeciliği başlığı altında ele alınan girdi-çıktı kombinasyonları gözden geçirildiğinde varılan sonuç, kamu yönetiminde son dönemde etkili olan yaklaşımlar arasında örgütsel verimliliği sağlayan yaklaşımın yönetişim anlayışı olduğunu ifade etmektedir. Bununla birlikte, genel bir değerlendirme yapıldığında, kamu yönetiminde örgütsel verimliliğin kaynaklar ve çıktılar arasındaki teknik ilişki kapsamından daha öte bir boyutta örgütleme işlevi, Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı ve Yönetişim değerleri ile ilişkilendirilerek değerlendirilebildiği de görülmektedir.

Bu sonuçlar, çıktı/girdi formülasyonunun, verimlilik adı altında sayısal bir ilerlemenin elde edilip edilmediği sonucu ölçebilmek için geliştirilen bir araçsallaştırma olduğunu, ancak kamu örgütlerinin kendine has doğası ve dinamikleri düşünüldüğünde verimliliğin içinin kamuya has değerler ile doldurulması gerektiğini göstermektedir. Kamu örgütlerinin amaçlarını gerçekleştirmesi ve daha iyi bir

örgütsel geleceğe sahip olabilmesi için yönetişim değerleri ile yan yana çalışması ve bu doğrultuda iletilen önerileri takip etmesi faydalı gözükmektedir.

Kamu yönetimi disiplininde yönetişim düşüncesi, günümüzün kamu yönetimi yaklaşımı olarak örgütsel yapı ve işleyişte verimlilik odaklı bir rasyonellik sınırları içerisinde kalan, ancak bunu yaparken idari ve mali yapı, beşeri değerler-ilişkiler, performans kriterleri, teknolojik etki ve ilişkiler, kamu yararı çerçevesinde vatandaşlar ve sivil topluma karşı sorumluluk gibi farklı unsur ve aktörleri birbirine entegre eden bir yönetim anlayışı ve örgütlenme modeli sunmaktadır.

Tüm bu değerlendirmeler ile birlikte, tez çalışması kapsamında elde edilen çıktıların ileride gerçekleştirilecek akademik çalışmalar ve örgütsel bazlı verimlilik değerlendirmeleri/analizleri için faydalı olması; her örgütün kendine özgü yapısı, dinamikleri ve iç-dış çevresi ile bütünleşmiş bir değerlendirme yönteminin gerekliliği ve örgüt özelinde uygulanması yönünde iyileştirme–geliştirme çabalarına aracılık edeceği düşünülmektedir. Çalışmanın, örgütsel verimlilik konusunu derinlemesine incelemek isteyen araştırmacılara araştırma, analiz seçimi ve uygulama-yorumlama konusunda yol gösterici olacağı düşünülmektedir.

EKLER

EK 1-Anket Formu

Bu anket, Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalı doktora programında "Kamu Yönetiminde Etkinlik ve Etkililik Çerçevesinde Örgütsel Verimlilik: Trakya Üniversitesi Örneği" adlı doktora tezi alan araştırması için oluşturulmuştur. Bu anket maddelerine verdiğiniz cevaplar üçüncü kişi ya da kurumlar ile hiçbir şekilde paylaşılmayacak ve bilimsel amaçlar için kullanılacaktır.

Katılımınız için teşekkür ederim.

Trakya Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi A.B.D
Doktora Öğrencisi
Ayça BEYOĞLU

Unvanınız?

Profesör( ) Doçent( ) Doktor Öğretim Üyesi( ) Araştırma Görevlisi( )
Öğretim Görevlisi( )

Lütfen aşağıda yer alan 7 maddeyi dikkatle okuduktan sonra çalıştığınız birimdeki mevcut durumu dikkate alarak maddelerin önem sırasına ilişkin görüşünüzü "1" en önemliyi, "7" en önemsizi temsil edecek şekilde sıralayınız.

( ) Örgütleme
( ) Performans
( ) Motivasyon
( ) Kaynak Kullanımı
( ) Katılım
( ) Paydaşlarla İş Birliği
( ) Yenilikçilik-İnovasyon

EK 2-Anket Formu

Bu anket, Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalı doktora programında "Kamu Yönetiminde Etkinlik ve Etkililik Çerçevesinde Örgütsel Verimlilik: Trakya Üniversitesi Örneği" adlı doktora tezi alan araştırması için oluşturulmuştur. Bu anket maddelerine verdiğiniz cevaplar üçüncü kişi ya da kurumlar ile hiçbir şekilde paylaşılmayacak ve bilimsel amaçlar için kullanılacaktır.

Katılımınız için teşekkür ederim.

Trakya Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi A.B.D
Doktora Öğrencisi
Ayça BEYOĞLU

Unvanınız?

Profesör( ) Doçent( ) Doktor Öğretim Üyesi( ) Araştırma Görevlisi( )
Öğretim Görevlisi( )

Lütfen aşağıda yer alan her bir ifadeyi dikkatle okuduktan sonra o ifade ile ilgili olarak çalıştığınız birimdeki mevcut durumu en iyi şekilde yansıttığını düşündüğünüz puan değerini belirtiniz.

KULLANILACAK PUAN DEĞERLERİ

(1) Katılmıyorum
(2) Kararsızım
(3) Katılıyorum

	1	2	3
ÖRGÜTLEME			
1. Fakültede/yüksekokulda, örgütsel yapı içindeki bölümler/birimler fakültenin/yüksekokulun misyon ve işlevlerine uygundur.			
2. Örgütsel yapı, farklı bölüm/birim ve kişilerin (bölüm/anabilim dalı, öğretim elemanları) ortak hedefler doğrultusunda çalışmasına olanak sağlamaktadır.			
3. Görev alınan birimde, sorumluluklar açıkça tanımlanmaktadır.			
4. Öğretim elemanları, işlerini iyi yapabilmeleri için gereken yetkiye sahiptir.			
5. Yetki ve sorumluluklar dengelidir.			
6. Öğretim elemanı sayısı yeterlidir.			
7.Öğretim elemanlarının akademik nitelikleri yaptıkları işe uygundur.			
8. Görev alınan birim, bilgi kaynakları/teknolojik kaynaklar bakımından yeterlidir.			
9. Görev alınan birim, teknik araçlar/ekipmanlar bakımından yeterlidir.			

DİĞER

(Yukarıdaki ifadeler ile ilgili olarak belirtmek istediğiniz bir öneriniz var ise lütfen madde numarasını belirterek yazınız.)

…….
…….
…….

	1	2	3
PERFORMANS			
10. Öğretim elemanları bireysel hedeflerine erişebilmeleri yönündeki gelişimlerini (öz değerlendirme) izlemektedir.			
11. Bireysel performansın etki düzeyi paylaşılmaktadır.			
12. Üniversitenin atama/yükseltme kriterleri bireysel performansı etkilemektedir.			

13. Akademik teşvik ödeneği kapsamında yer alan teşvik puanı uygulaması bireysel performansı etkilemektedir.			
14. Akademik değerlendirme ve kalite geliştirme çalışmaları bireysel performansı etkilemektedir.			
15. Akademik faaliyet sonuçları izlenerek yürütülen eğitim-kalite ve kariyer geliştirme çalışmaları yeterlidir.			

DİĞER

(Yukarıdaki ifadeler ile ilgili olarak belirtmek istediğiniz bir öneriniz var ise lütfen madde numarasını belirterek yazınız.)

……
……
……

	1	**2**	**3**
MOTİVASYON			
16. Üniversitede bireysel başarılar/grup başarıları (akademik unvan, etki faktörü yüksek bilimsel yayın, ödül, proje vb.) takdir edilmektedir.			
17. Fakültede/yüksekokulda, akademik birim yöneticilerinin tutum ve davranışları motive edicidir.			
18. Uyumlu ve uzlaşmacı bir çalışma ortamı bulunmaktadır.			
19. Kariyer gelişimimde motive edici uygulamalar gerçekleştirilmektedir.			
20. Fakültedeki/yüksekokuldaki mevcudiyetimin kuruma katkı sağladığını düşünmekteyim.			
21. Üniversitenin atama/yükseltme kriterleri motive edicidir.			

DİĞER

(Yukarıdaki ifadeler ile ilgili olarak belirtmek istediğiniz bir öneriniz var ise lütfen madde numarasını belirterek yazınız.)

……
……
…….

	1	2	3
KAYNAK KULLANIMI			
22. Fakültede/yüksekokulda, finansal kaynakların yönetim süreçleri üniversitenin stratejik planı gözetilerek yürütülmektedir.			
23. Bütçenin hazırlanmasında sürece katkı sağlanmaktadır.			
24. Alınan bütçe kararları fakültenin/yüksekokulun amaçlarını gerçekleştirecek niteliktedir.			
25. Bütçe fonlarının dağıtımı adildir.			
26. Bütçede tahsis edilen kaynakların kullanımında verimlilik kriterlerine uyulmaktadır.			
27. Mali kontrolü sağlayacak her türlü işlem (muhasebeleştirme, raporlama vb.) hesap verme sorumluluğu kapsamındadır.			

DİĞER

(Yukarıdaki ifadeler ile ilgili olarak belirtmek istediğiniz bir öneriniz var ise lütfen madde numarasını belirterek yazınız.)

…….
..……
..……

	1	2	3
KATILIM			
28. Öğretim elemanları güncel konu ve gelişmeler hakkında bilgilendirilmektedir.			
29. Öğretim elemanları düşüncelerini açıklamada özgürdür.			
30. Fakülte/yüksekokul ile ilgili karar alma süreçlerinde öğretim elemanlarının görüşleri alınmaktadır.			
31. Öğretim elemanları bölümlerini/birimlerini etkileyen problemlerin çözüm sürecine katılmaktadır.			
32. Bölümler/birimler arasında uyumlu iletişim kanalları bulunmaktadır.			
33. Alt birimlerin karar alma süreçlerine dahil edilmesi daha etkin çalışmayı teşvik etmektedir.			

DİĞER

(Yukarıdaki ifadeler ile ilgili olarak belirtmek istediğiniz bir öneriniz var ise lütfen madde numarasını belirterek yazınız.)

……
……
……

	1	**2**	**3**
PAYDAŞLARLA İŞ BİRLİĞİ			
34. Fakültenin/yüksekokulun, üniversitemizin diğer bölümleri ile iş birliği yeterlidir.			
35. Diğer üniversitelerin ilgili fakülteleri/yüksekokulları ile iş birliği yeterlidir.			
36. Yurt dışındaki ilgili kurumlar ile iş birliği yeterlidir.			
37. İlgili kamu kurum ve kuruluşları ile iş birliği yeterlidir.			
38. İlgili özel sektör kuruluşları ile iş birliği yeterlidir.			
39. İlgili sivil toplum kuruluşları ile iş birliği yeterlidir.			

DİĞER

(Yukarıdaki ifadeler ile ilgili olarak belirtmek istediğiniz bir öneriniz var ise lütfen madde numarasını belirterek yazınız.)

……
……
……

	1	**2**	**3**
YENİLİKÇİLİK-İNOVASYON			
40. Fakültede/yüksekokulda, yenilikçi süreç/inovatif fikirler ortaya konmaktadır.			
41. Yenilikçi süreç/inovatif fikirler desteklenmektedir.			
42. Öğretim elemanlarının yenilikçilik algısı yeterli düzeydedir.			
43. Yenilikçi süreç/ inovatif fikirler tasarlanmaktadır.			
44. Fakülte/yüksekokul, yenilikçi süreç/inovatif fikirleri teşvik eden (bütçe, teknolojik alt yapı, destek vb.) kaynaklar bakımından yeterlidir.			

45. Yenilikçi süreç/inovatif fikirleri destekleyen iş birliği çalışmaları (Araştırma-geliştirme ve teknoloji merkezleri ile birlikte yürütülen proje/analiz/danışmanlık vb.) yeterlidir.			

DİĞER

(Yukarıdaki ifadeler ile ilgili olarak belirtmek istediğiniz bir öneriniz var ise lütfen madde numarasını belirterek yazınız.)

……
……
……

EK 3-Analizlerde Kullanılan Veri Seti

	Örgütleme	Performans	Motivasyon	Kaynak Kullanımı	Katılım	Paydaşlarla İş Birliği	Yenilikçilik-İnovasyon	Bütçe Gelirleri	Bütçe Giderleri	Öğretim Elemanı Başına Düşen Toplam Öğrenci Sayısı	Toplam Faaliyetler
DISGEO	2,96119	3,43213	1,41421	3,20087	5,24897	4,71613	4,42545	4835800	7292478	27,8	87
ECZGEO	4,68963	2,96119	2,06936	3,40152	3,54958	4,79714	3,02801	4256000	5026366	27,9	156
EDBGEO	3,50514	3,18529	1,23114	4,33848	3,54227	5,47501	4,35775	17276030	17561400	50,17	275
EGTGEO	3,55518	3,22303	1,77759	3,43061	3,93935	5,15825	3,54958	14905000	15749000	42,66	842
FENGEO	4,00373	3,21796	1,57844	3,5973	3,7674	3,83383	4,13221	18788725	18773063	11,27	145
GZSGEO	3,64076	3,40676	1,29684	4,39116	4,34057	5,28082	3,11303	4784300	4633149	16,19	262
IIBFGEO	4,82255	2,74389	1,58489	3,67683	4,54725	4,62157	3,1101	12912700	15799788	66,08	246
IPSALAGE	4,16396	3,31694	1,56402	4,064	4,72165	4,93265	2,46499	3203505	3201419	35,19	70
SPORGEO	2,61791	2,30966	1,66929	4,48126	3,75206	5,98351	4,9633	4279200	4276638	65,9	28
MIMGEO	4,17784	3,37813	1,47273	3,87126	4,71613	5,40239	2,45841	6604000	6604000	39,84	55
MUHGEO	2,99256	3,32122	1,81315	4,62517	5,4439	5,72946	1,93868	12787800	14228990	51,10	431
SAGLIKGE	3,68885	2,73054	1,5575	4,07415	3,43061	5,59856	4,10563	8306995	8261106	72,25	228
TIPGEO	3,00719	3,2731	1,69173	3,80435	4,45045	5,20873	2,6516	89057000	88066077	10,16	491

KAYNAKÇA

Abadan, N. (1959). *Bürokrasi,* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: No 92-74.

Abbott, M. ve Doucouliagos, C. (2003). "The Efficiency of Australian Universities: A Data Envelopment Analysis", *Economics of Education Review,* Cilt 22, Sayı 1, s. 89-97.

Ağcasulu, H. (2021). "Elton Mayo: Hawthorne Deneyleri ve İnsan İlişkileri Okulu İllüzyonu", *Dünden Bugüne Kamu Yönetimi Düşünürleri,* (Ed: Hamza Ateş), Ankara: Savaş, s. 111-137.

Ağlargöz, O. (2018). "Mary Parker Follett'ın Yönetim Düşüncesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 51, Sayı 1, s. 1-26.

Akal, Z. (2005). *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi (Çok Yönlü Performans Göstergeleri)*, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları: 473.

Akçakaya, M. (2012). "Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar", *Karadeniz Araştırmaları*, Sayı 32, s. 171-202.

Akıllıoğlu, T. (2011). "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi,* Sayı 9, s. 11-22.

Aktan, C. C. ve Sakal, M. (1999). "Kamu Yatırım Projelerinde Karar Alma ve Fayda-Maliyet Analizi", *Yeni Türkiye*, s. 103-119.

Akyos, M. (2007). "Kamuda İnovasyon", Bilim, Teknoloji, İnovasyon Politikaları Tartışma Platformu, https://www.inovasyon.org/images/makaleler/pdf/MA.Kamuda.Inovasyon.pdf, (Erişim Tarihi: 20.05.2022).

Aldemir, C. (1985). *Örgütler ve Yönetimi*: *Makro Bir Yaklaşım*, İzmir: Bilgehan Yayınevi.

Alkan, B. Ş. (2018). "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımından Hareketle Kamu İdarelerinde Mali Analiz Uygulaması", *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi 17,* UİK Özel Sayısı, s. 799-812.

Allen, H. W. (1912). *Efficient Democracy,* New York: Dodd, Mead&Company.

Altıntaş, N. (2004). *Bütünsel Performans Yönetiminin Ön Koşulu: Stratejik Planlama ve Yıllık İş Planları,* http://arsiv.ntv.com.tr/news/296410.asp, (Erişim Tarihi: 13.05.2020).

Arığ, T. T. (2011). *Etkinlik Hesaplama Yöntemi Olarak Veri Zarflama Analizi ve İMKB'de İşlem Gören İmalat Sanayi Şirketlerinin Göreli Finansal Etkinliklerinin Değerlendirilmesine İlişkin Bir Uygulama*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Arıkboğa, F. Ş. (2010). "Yönetim ve Organizasyon", http://auzefkitap.istanbul.edu.tr/kitap/kok/yonetimveorgau242.pdf, (Erişim Tarihi: 24.07.2020).

Aristotales, (2013). *Politika-Bütün Yapıtları 3*, (Çev: Furkan Akderin), İstanbul: Say Yayınları.

Arslan, A. (2002). "Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim", *Maliye Dergisi,* Sayı 140, s. 76-89.

Arslan, M. (2018). "Özel Sektör Motivasyon Araçlarının Türk Kamu Sektöründe Uygulanabilirliği", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 109, s. 103-136.

Asunakutlu, T. ve Coşkun, B. (2005). "F. Taylor ve Fizyolojik Örgüt Kuramı", *SÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi,* Cilt 5, Sayı 10, s. 157-176.

Atalay, M. (2008). *Kamu Yönetimi Disiplininde Dwight Waldo Düşüncesi,* Yayımlanmamış Doktora Tezi, T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, Ankara.

Atalay, N. (2012). "Türkiye'de Temiz Üretim (Eko-verimlilik) Alanında Mevcut Durum", *T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınmada Anahtar Verimlilik Dergisi*, Sayı 280, s. 6-11.

Ateş, G. ve Halisçelik, E. (2014). "Pareto Optimumu Çerçevesinde Keynes'den Piketty'e Liberallerin Devletçi Politika Açmazları", *Mülkiye İktisadi ve Sosyal Araştırmalar Merkezi Politika Öneri Raporu/1.*

Atmaca, Y. ve Karaçay, F. (2020). "Türkiye'deki Kamu Yönetimi Reformlarında Dijitalleşme ve E-Yönetişim", *International Journal of Management and Administration,* Cilt 4, Sayı 8, s. 260-280.

Aviles-Sacoto, S., Cook, W. D., Imanirad, R. ve Zhu, J. (2015). "Two-Stage Network DEA: When Intermediate Measures Can Be Treated as Outputs From the Second Stage", *Journal of the Operational Research Society,* Cilt 66, Sayı 11, s. 1868-1877.

Avşar, H. (2006). *Siyaset Felsefesi Açısından John Rawls'un Adalet Teorisi,* Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Aydın, A. H. (2018). *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Aydın, M. (2012). "Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Stratejik Plan Hazırlama Süreci", T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

Ayhan, E. ve Önder, M. (2017). "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı", *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi,* Cilt 3, Sayı 2, s. 19-48.

Babacan, M., Kartal, M. ve Bircan, M. H. (2007). "Cumhuriyet Üniversitesi'nin Etkinliğinin Kamu Üniversiteleri ile Karşılaştırılması: Bir VZA Tekniği Uygulaması*", Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* Cilt 8, Sayı 2, s. 97-114.

Balcı, E. (2020). *Bankacılıkta Veri Zarflama Analizi ve Malmquist Endeksi Yaklaşımı ile Etkinlik ve Verimlilik Analizi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. İstanbul Ticaret Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.

Banker, R. D., Charnes, A. ve Cooper, W. W. (1984). "Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis", *Management Science*, Cilt 30, Sayı 9, s. 1078-1092.

Baransel, A. (1974). "Örgütsel Etkinlik ve Ölçümü", *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, s. 61-74.

Barnard, I. C. (1938). "The Functions of the Executive", https://archive.org/stream/in.ernet.dli.2015.190485/2015.190485.The-Functions-Of-The-Executive_djvu.txt, (Erişim Tarihi: 30.07.2020).

Başat, T. H. (2010). *Performans Prizması*, İstanbul: Sistem Yayıncılık.

Beasley, J. E. (1995). "Determining Teaching and Research Efficiencies", *Journal of The Operational Research Society*, Cilt 46, Sayı 4, s. 441-452.

Behdioğlu, S. ve Özcan, G. (2009). "Veri Zarflama Analizi ve Bankacılık Sektöründe Bir Uygulama", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 3, s. 301-326.

Berber, A. (2016). "100 Yıl Öncesine Bir Yolculuk: "Genel ve Endüstriyel Yönetim" ve Fransa'da Fayolizm-Taylorizm Kutuplaşması", *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt 45, Özel Sayı, s. 118-132.

Berkün, S. (2017). "Kamu Açısından Yönetim", *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, Cilt 6, Sayı 16, s. 639-663.

Bilgin, K. U. (2004). *Kamu Performans Yönetimi, Memur Hak ve Yükümlülüklerinin Performansa Etkisi*, Ankara: TODAİE Yayınları.

Boussofiane, A., Dyson, R.G. ve Thanassoulis, E. (1991). "Applied Data Envelopment Analysis", *Europen Journal of Operational Research*, Cilt 52, Sayı 1, s. 1-15.

Bowornwathana, B. (2010). "Minnowbrook IV in 2028: From American Minnowbrook to Global Minnowbrook", *Public Administration Review*, Cilt 70, s. 564-568.

Britannica, T. Editors of Encyclopaedia (2022, Temmuz 3). *Chester Irving Barnard,* https://www.britannica.com/biography/Chester-Irving-Barnard, (Erişim Tarihi: 30.08.2022).

Buluç, B. (1996). "Yönetimde Örgütleme Süreci", *Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4, s. 513-522.

Cameron, K. S. (1986). "Effectiveness As Paradox: Consensus and Conflict in Conceptions of Organizational Effectiveness", *Management Science*, Cilt 32, Sayı 5, s. 539-553.

Campbell, J. P., Bownas, D.A., Peterson, N. G. ve Dunnette, M. D. (1974). *The Measurement of Organizational Effectiveness: A Review of Relevant Research and Opinion,* https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD0786462.pdf, (Erişim Tarihi: 17.05.2022).

Charnes, A., Cooper, W.W. ve Rhodes, E. (1978). "Measuring the Efficiency of Decision Making Units", *European Journal of Operational Research 2*, s. 429-444.

Charnes, A., Cooper, W. W., Lewin, A.Y. ve Siford, L.M. (2000). *DEA: Theory, Methodology and Applications,* Kluwer Academic Publishers.

Çağlar, A. (2003). *Veri Zarflama Analizi ile Belediyelerin Etkinlik Ölçümü,* Yayımlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara.

Çınar, Y. (2013). "Türkiye'de Kamu Üniversitelerinin Eğitim-Araştırma Etkinlikleri ve Etkinlik Artışında Stratejik Önceliklerin Rolü: Çok-Aktiviteli VZA Uygulaması", *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 68, Sayı 2, s. 27-62.

Çukurçayır, M. A. ve Ekşi, H. (2001). "Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler," *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırma Dergisi*, Cilt 1, s. 89-109.

Çevik, H. H. (2006). "Örgüt Teorileri ve Polis Teşkilatı", *Türk İdare Dergisi,* Sayı 451, s. 139-162.

Çevikbaş, R. (2014). "Bürokrasi Kuramı ve Yönetsel İşlevi", *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, Cilt 3, Sayı 2, s. 75-102.

Delice, E. (2013). "Uluslararası Örgüt Metinlerinde Yönetişim ve Türkiye Pratiği: Teoriden Uygulamaya Bir İnceleme", *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4, s. 1-14.

Demir, C. ve Yılmaz, M. K. (2010). "Stratejik Planlama Süreci ve Örgütler Açısından Önemi", *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 1, s. 69-88.

Demirci, F. S. (2005). "Verimlilik Bilinci ve Kültürünün İşlevselliği, Değişime Katkısı", *Verimlilik Dergisi*, Sayı 3, s. 27-48.

Demirel, D. (2007). "Küreselleşme, Etkin Devlet ve Türkiye", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 456, s. 107-128.

Demirkıran, S. (2020). "Dijital Kamu Yönetimini Anlamak", *Yönetim, Liderlik ve Pazarlama,* (Ed: Serkan Gün), İksad Publishing House, s. 37-57.

Denhardt, R. ve Denhardt, V. J. (2000). "The New Public Service: Serving Rather Than Steering", *Public Administration Review*, Cilt 60, Sayı 6, s. 549-559.

Deniz, Ü. (2020). "Verimlilik ve İnsan İlişkileri Söylemleri Arakesitinde Eğitim Yönetiminin Bilgi Temeli Oluşumu: Chester Barnard ve Etkileri", *Kastamonu Eğitim Dergisi*, Cilt 28, Sayı 3, s. 1209-1219.

Dik, E. (2005). "Kamu Yararı Anlayışında Değişim Baskısı", *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Cilt 2, Sayı 4, s. 1-18.

Dimock, E. M. (1937). "The Study of Administration", *American Political Science Review*, Cilt 31, Sayı 1, s. 28-40.

Dyson, R., Allen, R., Camanho, A., Podinovski, V., Sarrico, C. ve Shale, E. (2001). "Pitfalls and Protocols in DEA" *European Journal of Operational Research,* Cilt 132, Sayı 2, s. 245-259.

Ekodialog. (t.y.). *Kamu Yönetimi ve Özel Yönetim Ayrımı Benzerlikler/Farklılıklar,* https://www.ekodialog.com/kamu_yonetimi/kamu_yonetimi_ozel_yonetim.html, (Erişim Tarihi: 27.03.2020).

Eksen, H. (2010). "Verimlilik ve Toplam Kalite Yönetimi", http://www.dso.org.tr/userFiles/File/verimlilik_toplam_kalite2.pdf, (Erişim Tarihi: 18.11.2019).

Ekşi, H. (2010). "Bugünü Anlamak İçin Max Weber'i Yeniden Okumak", *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 11, s. 187-198.

Eldemir, S. (2019). *Kamu Yönetiminde Kurumsal Yönetim İlkeleri ve Bir Kurumsal Derecelendirme Model Önerisi,* Yayımlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.

Eren, E. (1993). *Yönetim Psikolojisi*, İstanbul: Beta Yayınları.

Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1992). *Kamu Yönetimine Giriş,* Ankara: TODAİE Yayınları.

Eryılmaz, B. (2012). *Kamu Yönetimi*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Eryılmaz, B. ve Biricikoğlu, H. (2011). "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik", *İş Ahlakı Dergisi,* Cilt 4, Sayı 7, s. 19-45.

Fayol, H. (1917). *Administration Industrielle et Générale*, https://archive.org/details/fayol/page/n3/mode/2up, (Erişim Tarihi: 09.06.2020).

Firidin, E. ve Uzun, A. (2018). "İyi Yönetişim İlkelerinden Katılımın Uygulanması Hususunda Teorik Bir Değerlendirme", *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1, s. 180-197.

Flegg, A. T., Allen, D. O., Field, K. ve Thurlow, T. W. (2004). "Measuring the Efficiency of British Universities: A Multi-period Data Envelopment Analysis", *Education Economics*, December 12, Sayı 3, s. 231-249.

Fourastie, J. (1968). *Prodüktivite,* (Çev: Dr. Bedri Işıl), Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayını.

French, J. R. P. (1953). "Experiments in field settings", *Research Methods in the Behavioral Sciences*, (Ed: Festinger Leon ve Daniel Katz), New York: Holt, Rinehart and Winston, s. 98–135.

Gale, E. A. M. (2004). "The Hawthorne Studies – A Fable for Our Times", *Quarterly Journal of Medicine*, Cilt 97, Sayı 7, s. 439-449.

Gedikoğlu, T. (1991). "Çağdaş Yükseköğretim: Önemi, Sorumlulukları, Planlı Değişim ve Yönetim", *Eğitim ve Bilim*, Cilt 15, Sayı 81, s. 20-28.

Genç, N. (2009). "Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 23, s. 201-212.

Geoffroy, F. (2019). "Is There A Hawthorne Effect", https://annales.org/gc/GC-english-language-online-selection/2019/1Geoffroy.pdf, (Erişim Tarihi: 10.10.2022).

Gerşil, M. (2007). "APC (Amerikan Verimlilik Merkezi) Çok Faktörlü Verimlilik Ölçme Modeli ve Bir Uygulama", *Ege Akademik Bakış*, Cilt 7, Sayı 2, s. 527-542.

Golany, B. ve Roll, Y. (1989). "An Application Procedure for DEA", *Omega, International Journal of Management Science*, Cilt 17, Sayı 3, s. 237-250.

Goodnow, J. F. (1900). *Politics and Administration A Study in Government,* London: The Macmillan Company.

Gözler, K. ve Kaplan, G. (2017). *Kısa İdare Hukuku,* Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.

Grandy, C. (2009). "The "Efficient" Public Administrator: Pareto and a Well-Rounded Approach to Public Administration", *Public Administration Review,* Cilt 69, Sayı 6, s. 1115-1123.

Gulick, L. (1937). "Notes on the Theory of Organization", *Papers on the Science of Administration,* (Ed: Luther Gulick ve Lyndall Urwick), New York: Institute of Public Administration Columbia University, s. 1-45 https://archive.org/details/papersonscienceo00guli/page/n203/mode/2up, (Erişim Tarihi: 09.06.2020).

Gulick, L. (1937). "Science, Values, and Public Administration", *Papers on the Science of Administration,* (Ed: Luther Gulick, Lyndall Urwick), New York: Institute of Public Administration Columbia University, s. 189-195 https://archive.org/details/papersonscienceo00guli/page/n203/mode/2up, (Erişim Tarihi: 09.06.2020).

Güler, A. B. (2003). "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, s. 93-116.

Güler, A. B. (2009). Kamu Yönetimi Disiplini Sorunları, http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/KYDS2009.pdf, (Erişim Tarihi: 06.10.2020).

Gürsoy, B. (1985). *Verimlilik Üzerine Düşünceler*, Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları: 324.

Güzelsarı, S. (2004). "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi GETA Tartışma Metinleri Serisi*.

Helvacı, M. A. (2002). "Performans Yönetimi Sürecinde Performans Değerlendirmenin Önemi", *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi*, Cilt 35, Sayı 1-2, s. 155-169.

Hobbes, T. (1977). *Leviathan*, (Çev: Semih Lim), İstanbul: Yapıkredi Yayınları.

Hodgetts, M. R. (1997). *Yönetim: Teori, Süreç ve Uygulama*, (Çev: Canan Çetin ve Esin Can Mutlu), İstanbul: Der Yayınları.

Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Cilt 69, Sayı 1, s. 3-19.

Işık, S. (2017). "J. J. Rousseau ve Egemenlik Anlayışı Üzerine", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 2, s. 79-98.

Javier, T. A. (2009). "The Human Group and Elementary Social Behavior", *The Encyclopedia of Pedagogy an İnformal Education*, https://infed.org/mobi/george-c-homans-the-human-group-and-elementary-social-behaviour, (Erişim Tarihi: 04.08.2020).

Kaldırım, N. (2010). *Woodrow Wilson*, http://www.maliyetis.com/wp-content/uploads/2010/05/WoodrowWilson1.pdf, (Erişim Tarihi: 20.04.2020).

Kalfa, C. (2011). "Kamu Yönetimi Disiplinin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 1, s. 403-417.

Karabacak, T. ve Külekçi, M. (2022). "Türkiye'de Devlet Üniversitelerinde Bulunan Tarım Ekonomisi Bölümlerinin Etkinliğinin Karşılaştırılması", *Türk Tarım ve Doğa Bilimleri Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1, s. 195–202.

Karcı, Ş. M. (2008). "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme", *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt 8, Sayı 16, s. 40-64.

Kaya, F. (2016). "Kamu Yönetimi Kuramları ve Vatandaş İlişkisi Üzerine Bir Analiz", *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Cilt 8, Sayı 17, s. 280-292.

Kaya, F. (2017). "Kamu Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılaştırmalı Analizi", *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt 10, Sayı 53, s. 747-755.

Kazancı, M. (2003). "Kırtasiyecilik ve Kamu Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi,* Cilt 36, Sayı 2, s. 1-16.

Keleş, Y. (2020). "Hawthorne Araştırmaları", https://avys.omu.edu.tr/storage/app/public/yasin.keles/129907/Neoklasik.pdf, (Erişim Tarihi: 27.07.2020).

Keleş, R., Hamamcı, C. ve Çoban, A. (2015). *Çevre Politikası*, Ankara: İmge Kitabevi.

Kepil, K. S. (2010). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, https://docplayer.biz.tr/7760671-Performans-yonetimi-seyhan-kantemir-kepil-mpm-uzmani-mart-2010-denizli.html, (Erişim Tarihi: 02.08.2022).

Kerman, U. (2016). "Yönetim Biliminin Öncülerinden Woodrow Wilson ve Frederick Winslow Taylor'un Farklı Bir Açıdan Değerlendirilmesi", *Mehmet*

Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 8, Sayı 14, s. 232-247.

Kılavuz, R. (2000). "Etkililik-Verimlilik Kavramlarının Analizi ve Kamusal Mal-Hizmet Sunumunda Etkililik", *Türk İdare Dergisi,* Sayı 428, s. 147-170.

King, M. L. (1984). *The Words of Martin Luther King, Jr*. (Selected and with an Introduction by Coretta Scott King), New York: Newmarket Press.

Korkut, L. (2006). "Temel Hak ve Özgürlüklerin Bir Sınırlama Nedeni Olarak Kamu Yararı Kavramı", *Liberal Düşünce*, Cilt 11, Sayı 44, s. 77-98.

Kök, R. (1990). *Endüstriyel Verimlilik ve Etkinlik-Bir Uygulama- Türkiye Şeker Endüstrisinde Karşılaştırmalı Verimlilik ve Etkinlik Analizi*, Yayımlanmış Doktora Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Erzurum.

Köklü, P. (2016). *Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımlarının Uluslararası İlişkiler Disiplini Üzerinden Değerlendirilmesi,* T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Avrupa Birliği Uzmanlığı Tezi, Ankara.

Köroğlu, K. (1993). *Verimlilik Yönetimine Japon Yaklaşımı ve Kazukiyo Kurosava Modeli*, Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No: 507.

Köroğlu, Ö. (2005). *Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Kamu İstihdamına Etkileri*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Anabilim Dalı, Ankara.

Kurt, M. ve Yaşar, Ö. (2007). "Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliğinin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi" *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt 9, Sayı 2, s. 81-109.

Kutlar, A. ve Bakırcı, F. (2018). *Veri Zarflama Analizi*, Ankara: Orion Kitabevi.

Kutlar, A. ve Kartal, M. (2004). "Cumhuriyet Üniversitesinin Verimlilik Analizi: Fakülteler Düzeyinde Veri Zarflama Yöntemiyle Bir Uygulama", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Cilt 8, Sayı 2, s. 49-79.

Lan, Z. ve Rainey, H. G. (1992). "Goals, Rules, and Effectiveness in Public, Private, and Hybrid Organizations: More Evidence on Frequent Assertions about Differences", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Cilt 2, Sayı 1, s. 5-28.

Lawless, D. J. (1979). *Organizational Behavior: The Psychology of Effective Management,* Prentice Hall.

Lawrence, P. R. ve Lorsch, J. W. (1967). "Differentiation and Integration in Complex Organizations", *Administrative Science Quarterly*, Cilt 12, Sayı 1, s. 1-47.

Levent, F. (2014). "Yönetim Teorileri ve Yeni Yönetim Yaklaşımları", *Eğitim Yönetimi*, (Ed: Mustafa Çelikten ve Mehmet Özbaş), İstanbul: Lisans Yayıncılık.

Levit, S.D. ve List, J. A. (2009). "Was There Really a Hawthorne Effect at the Hawthorne Plant? An Analysis of the Original Illumination Experiments", https://www.nber.org/system/files/working_papers/w15016/w15016.pdf, s. 1-19, (Erişim Tarihi: 15.10.2022).

Lewin, K. (1948). *Resolving Social Conflicts: Selected Papers on Group Dynamics,* (Ed: Gertrud Weiss Lewin), New York: Harper & Brothers.

Linna, P., Pekkola, S., Ukko, J. ve Melkas, H. (2010). "Defining and Measuring Productivity in The Public Sector: Managerial Perceptions", *International Journal of Public Sector Management,* Cilt 23, Sayı 3, s. 300-320.

Lorcu, F. (2008). Veri Zarflama Analizi ile Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkelerinin Sağlık Alanındaki Etkinliklerinin Değerlendirilmesi, Yayımlanmamış Doktora Tezi, T. C. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Mammone, J. (1980). "Productivity Measurement: A Conceptual Overview", *Management Accounting*, (June), s. 36-42.

McNally, J. J. (2018). The Functions of the Executive (Review of the book by Chester Barnard), *Academy of Management Learning & Education*, Cilt 17, Sayı 1, s. 1–3.

Mete, M. H. (2010). *İmalat Sanayi İşletmelerinde Verimlilik Yönetimi ve Karşılaştırmalı Bir Alan Araştırması*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Ankara.

Murray, A. M. (1975). "Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay", *Public Administration Review*, Cilt 35, Sayı 4, s. 364-371.

Mutluel, O. (2014). "İslam Düşüncesinde Meta Kavramı ve Tüketim Ahlakı" *International Periodical For the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, Cilt 9, Sayı 8, s. 683-696.

Norman, R. G. ve Bahiri, S. (1972). *Productivity Measurement and Incentives*, London: Butterworth.

O'Donnell, F. J ve Duffy, A.H.B. (2002). "Modelling Design Development Performance", *International Journal of Operations and Production Managemnet*, Cilt 22, Sayı 11, s. 1198-1221.

OECD. (2001). *Measuring Productivity: Measurement of Aggregate and Industry-Level Productivity Growth*, http://www.oecd.org/dataoecd/59/29/2352458.pdf (Erişim Tarihi: 01.02.2020).

OECD. (2006). *OECD Compendium of Productivity Indicators*, https://www.oecd.org/sdd/productivity-stats/37574961.pdf, (Erişim Tarihi: 06.11.2019).

OECD. (t.y.). *Governance for Development*, https://www.oecd.org/development/governance-for-development.htm, (Erişim Tarihi: 27.10.2020).

Online Etymology Dictionary. (t.y.). Efficiency, İçinde *Online Etymology Dictionary*, https://www.etymonline.com/word/efficiency, (Erişim Tarihi: 19.06.2019).

Orhan, M. (2006). *Yönetimde Verimlilik-Etkenlik ve Türk Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı, Ankara.

Oruç, K. O. (2008). *Veri Zarflama Analizi ile Bulanık Ortamda Etkinlik Ölçümleri ve Üniversitelerde Bir Uygulama*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

Ömürgönülşen, U. (2002). "Performance Measurement in the Public Sector: Rising Concern, Problems in Practise and Prospects", *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 20, Sayı 1, s. 99-134.

Önal, M. F. (2018, Aralık 3). *Bürokrasinin Azaltılması, Kırtasiyecilik ve Kamu Yönetimi*, http://www.egovturkey.com/kirtasiyecilik-ve-kamu-yonetimi-03122018, (Erişim Tarihi: 21.05.2020).

Öney, E. (1968). *Verimlilik Kavramları ve Ölçülmesi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:265, Ankara.

Öğüt, A. ve Öztürk, Y. E. (2007). "Yönetimin Bilimleşme Sürecine Katkıları Açısından Chester I. Barnard ve Herbert A. Simon: Betimleyici ve İlişkilendirici Bir Çalışma", *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 7, Sayı 14, s. 29-46.

Özacit, İ. (2015). *Yeni Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Bağlamında Analizi: Ankara Örneği,* Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Özdemir, N. B. (2014, Kasım 21). "Etkinlik ve Etkililik Üzerine", https://www.gazetebilkent.com/2014/11/21/etkinlik-ve-etkililik-uzerine/, (Erişim Tarihi: 22.11.2019).

Özdemir, S. ve Muradova, T. (2008). "Örgütlerde Motivasyon ve Verimlilik İlişkisi", *Journal of Qafqaz University*, Sayı 24, s. 146-153.

Özel, G. (2014). "Devlet Üniversitelerinin Etkinlik Analizi: Türkiye Örneği", *Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 3, s. 124-136.

Özer, H. (1997). *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi,* Ankara: T.C. Sayıtay 135. Yıldönümü Yayınları.

Özer, M. A. (2005). "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 59, s. 3-46.

Özer, M. A. (2006). "Yönetişim Üzerine Notlar", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 63, s. 59-89.

Özer, M. A. (2014). "F. Taylor'un Görüşlerini 21. Yüzyıl Yönetim Mantığı ile Yeniden Okumak", *Verimlilik Dergisi,* Sayı 2, s. 41-72.

Özer, M. A. (2015). *Yeni Kamu Yönetimi,* Ankara: Gazi Kitabevi.

Özer, M. (2016). "Herbert Simon'un Yönetim Bilimine Katkıları Üzerine Değerlendirmeler", *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, Cilt 5, Sayı 11, s. 160-185.

Özgür, H. ve Ciğeroğlu, M. (2011). H. George Frederickson ve Kamu Yönetimi Disiplinindeki Yeri, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* Sayı 29, s. 270-290.

Özgür, H. ve Öztepe, M. C. (2015). *Amerikan Yeni Kamu Yönetimi Hareketi: Sosyal Adalet ve Hakkaniyet Odaklı Bir Kamu Yönetimi Arayışı*, Bursa: Dora Yayıncılık.

Özkan, A. (2021). "Veri Zarflama Analizinde Ölçeğe Göre Getiri Durumu: Üniversitelerin Etkinlik Ölçümü Üzerine Bir Uygulama", *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 10, Sayı 2, s. 264-275.

Öztürk, E. Y. (2009). "Veri Zarflama Analizi ve Hastane Etkinliğinin Ölçülmesinde Kullanımı", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler MYO Dergisi*, Cilt 12, Sayı 1-2, s. 97-118.

Parlak, B. ve Doğan, K. C. (2016). *Kamu Yönetimi: Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesinde Rol Oynayan Kuramsal Yönler Üzerine Bir Giriş*, İstanbul: Beta Yayınevi.

Pazarcık, O. ve Çoygun, G. (1985). *Kamu Bürokrasisinde Organizasyon Sorunları, Verimlilik ve Etkenlik*, Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları: 322.

Prokopenko, J. (1998). *Verimlilik Yönetimi,* (Çev: Olcay Baykal, Nevda Atalay ve Erdemir Fidan), 3. Basım, Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları: 476.

Quinn, R. E. ve Rohrbaugh, J. (1981). "The Competing Values Approach to Organizational Effectiveness", *Public Productivity Review*, Cilt 5, Sayı 2, s. 122-140.

Rainey, H., Backoff, R. ve Levine, C. N. (1976). "Comparing Public and Private Organizations", *Public Administration Review*, Cilt 36, Sayı 2, s. 233-244.

Ray, C.S. (2004). *DEA: Theory and Techniques for Economics and Operations Research*, Cambridge University Press.

Resmi Gazete, (2003). *5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,* Resmi Gazete Kanun No: 5018, Kabul Tarihi: 10.12.2003, Tertip: 5, Cilt 42, Sayı 25326.

Riccucci, N. M., (2001). "The "Old" Public Management Versus The "New" Public Management: Where Does Public Administration Fit in?", *Public Administration Review*, Cilt 61, Sayı 2, s. 172-175.

Roethlisberger, F. J., Dickson, W. J. ve Wright, A. H. (1961). *Management and The Worker*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, https://archive.org/details/managementworker00roet/page/n5/mode/2up?view=theater, (Erişim Tarihi: 15.10.2022).

Rossi, F. (2018). "The Drivers of Efficient Knowledge Transfer Performance: Evidence from British Universities", *Cambridge Journal of Economics*, Cilt 42, Sayı 3, s. 729-755.

Sabuncuoğlu, T. E. (2010), *Kamu Örgütlerine Yönelik Örgütsel Etkililik Modeli*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Saklı, R. A. (2013). "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunlım ve Çıkış Yolu Arayışları", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 15, Sayı 1, s. 145-171.

Sardana, G. D. ve Vrat, P. (1984). "Models of Productivity Measurement", *Productivity*, Cilt 25, Sayı 3 (October-December), s. 272-289.

Sarı, Z. (2015). *Veri Zarflama Analizi ve Bir Uygulama*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü İstatistik Anabilim Dalı, Ankara.

Schwab, K. (2016). *Dördüncü Sanayi Devrimi*, (Çev: Zülfü Dicleli), İstanbul: Optimist.

Simon, A. H. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, https://archive.org/details/administrativebe00simo, (Erişim Tarihi: 16.09.2020).

Simon, H. (1964). "On the Concept of Organizational Goal" *Administrative Science Quarterly*, Cilt 9, Sayı 1, s. 1-22.

Simon, A. H., Smithburg, D. W. ve Thompson, V.A. (1985). *Kamu Yönetimi*, (Çev: Cemal Mıhçıoğlu), Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 547.

Shafrits, J. M. ve Hyde, A. (2016). *Kamu Yönetimi Klasikleri,* (Çev: Hüseyin Akdoğan ve Serkan Altuntop), Ankara: Global.

Shafrits, J. M., Russel, E. W. ve Borick, C. P. (2017). *Kamu Yönetimini Tanımak,* (Çev: Nail Öztaş), Ankara: Nobel.

Söyler, İ. (2007). "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? Engeller/Güçlükler", *Maliye Dergisi*, Sayı 152, s. 103-115.

Sözcü. (2019, Ocak 8). *Balzac'ın Kaleminden Beyaz Yakalıların Mutsuzluğu,* https://www.sozcu.com.tr/hayatim/kultur-sanat-haberleri/balzacin-kaleminden-beyaz-yakalilarin-mutsuzlugu/, (Erişim Tarihi: 18.05.2020).

Suiçmez, H. (2002). "Verimlilik ve Etkinlik Terimleri (Tarihsel Bakış)", *Mülkiye Dergisi*, Cilt 26, Sayı 234, s. 169-183.

Steers, R. M. (1975). "Problems in the Meausurement of Organizational Effectiveness", *Administrative Science Quarterly*, Cilt 20, Sayı 4, s. 546-558.

Şahin, A. (2004). "Yönetim Kuramları ve Motivasyon İlişkisi", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Sayı 11, s. 513-521.

Şahin, Y. (2011). *Yönetim Bilimi ve Türk Kamu Yönetimi,* Trabzon: Murathan Yayınevi.

Şat, N. (2009). "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Weber Bürokrasisinin Sonu mu?", *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, s. 93-108.

Şengül, R. (2007). "Fayol'un Yönetim Düşüncesi Üzerine Notlar", *Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 2, s. 257-273.

Şengül, R, (2018). "Kamu Yönetiminde Şeffaflık Dönüşümü", *Sosyal Araştırmalar ve Davranış Bilimleri Dergisi*, Cilt 4, Sayı 5, s. 154-163.

Talas, C. (1997). *Toplumsal Ekonomi Çalışma Ekonomisi*, Ankara: İmge Kitabevi.

Tankersley, W. B. ve Tankersley, J. E. (1996). "Relative Efficiency of Electric Cooperatives in South Carolina: An Application and the DEA", *Coastal Business Review*, Sayı 5, s. 41-48.

Tannenbaum, A. (1957). "A Study of Organizational Effectiveness", *American Sociological Review,* Cilt 22, Sayı 5, s. 534-540.

Taylor, F. W. (1919). *The Principles of Scientific Management*, Newyork and London: Harper and Brothers Publishers.

Tekin, P. Ş. (t.y.). *Sağlık Kurumları Yönetimi: Yönetim Tarihçesi ve Teorileri 2*, https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/63120/mod_resource/content/1/ADM-SA%C4%9ELIK%20KURUMLARI%20Y%C3%96NET%C4%B0M%C4%B0%203.pdf, (Erişim Tarihi: 05.08.2020).

Tomkins, C. ve Green, R. H. (1988). "An Experiment in the Use of Data Envelopment Analysis for Evaluating the Efficiency of UK University Departments of Accounting", *Financial Accountability and Management,* Cilt 4, Sayı 2, s. 147-164.

Tortop, N., İsbir, E., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2010). Y*önetim Bilimi*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Tozlu, A. (2016). "Karar Verme Yaklaşmları Üzerinde Herbert Simon Hegemonyası", *Sayıştay Dergisi,* Sayı 102, s. 27-45.

T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2018). *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, https://yokak.gov.tr/Common/Docs/sp/Kamu_idareleri%20_icin_Stratejik%20Planlama%20Kilavuzu_2018.pdf, (Erişim Tarihi: 11.05.2020).

Türk Dil Kurumu. (t.y.). Açıklık, İçinde *Güncel Türkçe Sözlük*, https://sozluk.gov.tr, (Erişim Tarihi: 26.03.2020).

Türk Dil Kurumu. (t.y.). Etkililik, İçinde *Güncel Türkçe Sözlük*, https://sozluk.gov.tr, (Erişim Tarihi: 22.11.2019).

Türk Dil Kurumu. (t.y.). Etkinlik, İçinde *Güncel Türkçe Sözlük*, https://sozluk.gov.tr, (Erişim Tarihi: 22.11.2019).

Türk Dil Kurumu. (t.y.). Güç, İçinde *Güncel Türkçe Sözlük*, https://sozluk.gov.tr, (Erişim Tarihi: 26.03.2020).

Türk Dil Kurumu. (t.y.). Kamu, İçinde *Güncel Türkçe Sözlük*, https://sozluk.gov.tr, (Erişim Tarihi: 18.03.2020).

Türk Dil Kurumu. (t.y.). Kırtasiyecilik, İçinde *Güncel Türkçe Sözlük*, https://sozluk.gov.tr, (Erişim Tarihi: 18.03.2020).

Türk Dil Kurumu. (t.y.). Performans, İçinde *Güncel Türkçe Sözlük*, https://sozluk.gov.tr, (Erişim Tarihi: 20.04.2020).

Türk Dil Kurumu. (t.y.). Yarar, İçinde *Güncel Türkçe Sözlük*, https://sozluk.gov.tr, (Erişim Tarihi: 18.03.2020).

Türkan, M. (2016). "David Hume'da Doğal Hukuk ve Sözleşme Kuramının Eleştirisi", *Beytulhikme An International Journal of Philosophy*, Cilt 6, Sayı 2, s. 169-203.

Uçar, İ. (2016). "İdare Hukukunda Kamu Gücü Ayrıcalığı Kavramı ve Bir Kamu Gücü Ayrıcalığı Olarak Hukuka Uygunluk Karinesi", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 3, s. 331-373.

Ulucan, A. (2011). "Measuring the Efficiency of Turkish Universities Using Measure-Specific Data Envelopment Analysis", *Sosyoekonomi*, Cilt 14, Sayı 14, s. 181-196.

Ulutürk, S. (2015). "Yeni Kamu işletmeciliği Yaklaşımı, Performans Esaslı Bütçeleme ve Üniversitelerde Performans Uygulaması", *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi,* Cilt 20, Sayı 4, s. 395-414.

Uslu, O. (2021). "Hawthorne Araştırmaları", *Deney ve Gözlem Temelli Psikolojik Çalışmaların Örgütsel Davranışa Katkıları*, (Ed: Osman Uslu), Ankara: Nobel Bilimsel, s. 1-27.

Üstündağ, E. (2009). *Veri Zarflama Analizi İle Verimliliğin Değerlendirilmesi: Çimento Sektörü Üzerine Uygulama,* Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniverstesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Konya.

Üstüner, Y. (2000). "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 33, Sayı 3, s. 15-31.

Waldo, D. (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, The Ronald Press Company. https://archive.org/details/administrativest030066mbp/page/n215/mode/2up?q=efficiency, (Erişim Tarihi: 11.02.2020).

Weber, M. (1999). *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu,* (Çev: Zeynep Gürata), Ankara: Ayraç Yayınevi.

White, L. (1957). *Amme İdaresine Giriş,* (Orj. Introduction to the Study of Public Administration, 1926), (Çev: Reyan Toluner ve Arif Payaslıoğlu), Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.

Wilson, T. W. (1887). "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, Cilt 2, Sayı 2, s. 197-222.

Yadav, P. ve Marwah, C. S. (2015). "The Concept of Productivity", *International Journal of Engineering and Technical Research*, Cilt 3, Sayı 5, s. 192-196.

Yaman, F. T. (2021). "Çalışanların Yönetime Katılımında Başarıyı Etkileyen Örgütsel Unsurlar", *Trakya Üniversitesi İİBF E-Dergi*, Cilt 10, Sayı 1, s. 50-67.

Yaşar, F. (2019). *Veri Zarflama Analizi ile BİST 100'de İşlem Gören İmalat İşletmelerinin Etkinliklerinin Ölçümü*, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzincan.

Yavuz, N. (2015). *Dijital Çağ Yönetişimi*, (Köseoğlu ve Zobacı içinde) Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi, s. 273-293.

Yeni, O. (2014). "Sürdürülebilirlik ve Sürdürülebilir Kalkınma: Bir Yazın Taraması", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 3, s. 181-208.

Yeşilyurt, C. (2018). "Performans Ölçümünde Kullanılan Parametreli Parametresiz Etkinlik Ölçüm Yöntemlerinin Karşılaştırılması", *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Cilt 22 (Özel Sayı), s. 2941-2953.

Yeşilyurt, C. ve Alan, M. A. (2003). "Fen Liselerinin 2002 Yılı Göreceli Etkinliğinin VZA ile Ölçülmesi", *Cumhuiyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, s. 91-104.

Yetiş, M. A. (2009). Herbert Alexander Simon, http://www.maliyetis.com/wp-content/uploads/2010/02/HerbetSimon1.pdf, (Erişim Tarihi: 10.09.2020).

Yuchtman, E. ve Seashore, S. E. (1967). "A System Resource Approach to Organizational Effectiveness", *American Sociological Association*, Cilt 32, Sayı 6, s. 891-903.

Yücel, M. (2018). *Neo Weberyan Bürokrasi Anlayışına Göre İnsan İlişkilerinin Verimlilik Üzerine Etkisi: İller Bankası Örneği*, Uzmanlık Tezi, İller Bankası Anonim Şirketi.

Yükçü, S. ve Atağan, G. (2009). "Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık", *Atatürk Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 23, Sayı 4, s. 1-13.

Zabcı, F. (2011). "Kamu Yararı Üzerine Bir Değerlendirme" https://www.academia.edu/10087006/Kamu_Yarar%C4%B1_%C3%9Czerine_Bir_De%C4%9Ferlendirme, (Erişim Tarihi: 11.03.2020).

Zengin, O. (2009). "Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 598, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 5, s. 1-43.

Zengin, O. (2011). *Verimlilik: Kuramsal Bir Çözümleme ve Kamu Yönetimi Disiplini,* Yayımlanmış Doktora Tezi, T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.