

Kamu Performans Yönetiminde Ölçüt Sorunu: İdari Faaliyetlerde Başarı Ölçütleri

Veysel Eren*

Özet: Kamu yönetimi ile işletme yönetiminin yakınlaşma sürecinde performans, anahtar kavramlardan birisi olmuştur. Bu doğrultuda, kamu örgütlerinin başarısı, temel sorgulanma konusu haline gelmiştir. Konunun açıklığa kavuşturulması, özel sektör kaynaklı performans kavramının ne anlama geldiği, kamu yönetiminde uygulanma potansiyeli ve ölçütlerinin ne olması gerektiği hususlarının anlaşılmasıyla mümkündür. Çalışma, konunun üç sacayağından özellikle "kamu örgütlerinin başarısını anlayabilmek için hangi ölçütler kullanılabilir?" sorusuna odaklanmıştır. Sorunun cevabı, yasallık, meşruluk, etkililik ve verimlilik olmak üzere dört temel ölçüt tartışılarak verilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Performans ölçümü, performans ölçütleri, kamu yönetimi.

The Criterion Problem in Public Performance Management: Success Criteria in Administrative Activities

Abstract: Performance has become one of the key concepts in the process of closing the gap between public management and organizational management. In this respect, the success of public organizations has become the main subject under question. This issue can only be clarified by comprehending what the concept of performance means in the private sector. Besides, the viability of the concept in the public sector and the applicable criteria should be determined. This study specifically focused on one of the three main pillars of the subject, namely the question "which measures can be applied to understand the success of public organizations". This question is attempted to be answered by discussing the four main criteria, namely lawfulness (legality), legitimacy, effectiveness and productivity.

Key Words: Performance measurement, performance measures, public administration.

Giriş

Özellikle neo-liberal politikaların gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yaygın kazanmasına paralel olarak, kamu örgütlerinin yaptıkları işlerde özel sektör örgütlerine göre daha verimsiz ve başarısız oldukları, ürettikleri mal ve hizmetlerin daha pahalı ve kalitesiz olduğu yönünde yaygın ama büsbütün haklı olmadığını düşündüğüm eleştirilerin yoğunluk kazandığı gözlenmektedir. Eleş-

* Doç. Dr., Niğde Üniversitesi İİBF, veyseleren@hotmail.com

tirilerin yaygınlığı, neo-liberal politikaların ulusal ve uluslararası' birçok aktörün desteğini arkasına almasına ve söz konusu politikalara dayalı yeni yaklaşımların, bilimsel araştırmalara bir canlılık katarak popüler olmasından kaynaklanmaktadır. Eleştirilerin büsbütün haklı görülemeyeceği yönündeki düşünceler, kamu hizmetlerinin ve yönetsel faaliyetlerin başarısını ölçebilecek "kâr" benzeri somut nicel ölçütlerin açıkça ortaya konulamamış olmasına ve özel sektörün doğası gereği kârlı görmediği alana yatırım yapmaması, buna karşın kamu kesiminin böyle bir tercih yapabilme olanağından yoksun olması gerçeklerine dayandırılabilir.

Yönetimin başarı ya da başarısızlığı yönünde kesin bilgiye ulaşmak, belli bir sürecin sonunda anlaşılacak bir olgudur. Başta plan ve programların oluşturulması olmak üzere, uygulama, uygulama sırasındaki iç ve dış koşullar, denetim gibi yönetim sürecindeki her aşama, sürecin sonunda başarı ya da başarısızlığın ortaya çıkmasında rol oynayabilir (Çevik, 2004: 44). Kamu yönetiminin ve uyguladığı politikalar ile çalışanlarının genelde başarısız oldukları yönündeki peşin yargı, dikkatleri süreçlerin ve süreçler sonunda elde edilen sonuçların ölçülmesi düşüncesinden uzaklaştırmaktadır. Belki de kamu performans yönetiminde genel kabul görmüş, standart ölçütler geliştirilemeyişinin önemli gerekçelerinden birisi budur.

Bu çalışmada, kamu yönetiminin başarısının anlaşılabilmesi için temel ölçütlerin neler olabileceği ve bu ölçütlerden yönetsel faaliyetleri ve hizmetleri değerlendirmede nasıl yararlanılabileceği üzerine teorik bir tartışma yapılmaktadır. Çalışma, özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde "özel sektörün kamu sektörüyle karşılaştırıldığında tartışmasız daha verimli ve başarılı olduğu" tezine kuşkuyla yaklaşmaktadır. Çünkü özel sektörün kârsız alanlarda faaliyet yapmaktan çekilme gibi daha başlangıçta büyük bir tercih hakkı bulunmasına karşın, kamu sektörünün kârsız gördüğü alanlardan kaçma gibi bir tercih hakkı bulunmamaktadır. Buna ek olarak, özel sektörde faaliyet gösteren birçok işletmenin devletten aldığı ihalelerle ayakta kalmayı başardığını gözden uzak tutmamak gerekmektedir. Yine çoğu zaman birbirinin yerine kullanılan kârlılık, verimlilik ve etkinlik gibi ölçütlerin birbirinden farklı oldukları da göz ardı edilmemelidir. Hepsinden önemlisi, kamu yönetiminin başarısı toplumun geneline yarar sağlarken; başarısızlığının faturasını da yine toplumun geneli ödemek durumunda kalır. Konu bu açılarından büyük önem taşımakta ve üzerinde çalışmaya değer görülmektedir.

¹ Ulusal desteğin gerekçesi büyük ölçüde kamusal bütçelerin açık vermesine, kamu hizmet kalitesinin düşüklüğüne ve yurttaşların kamu hizmetlerinden memnuniyetsizliğine bağlanabileceksen, uluslararası desteğin gerekçesi küreselleşme süreciyle açıklanabilir.

YÖNETSEL FAALİYETLERİN NİTELİĞİ

Yönetim, faaliyette bulunurken birtakım kararlar alır, işlemler veya eylemler yapar. Dolayısıyla yönetsel faaliyetler karşımıza kimi zaman yönetsel bir karar ya da işlem biçiminde, kimi zaman bu karar ya da işlemin uygulanması anlamına gelen yönetsel eylem biçiminde çıkar. Yönetsel karar, belli kişiler için hukuki bir durum yaratan, var olan bir hukuki durumu kaldıran ya da değiştiren kararlardır. Yönetsel kararlar, özel sektör kararlarından farklı olarak, tekyanlilik ve icrailik, hukuka uygunluk karinesinden yararlanma ve yargısal denetime tabi olma gibi birtakım özelliklere sahiptirler (Günday, 2004: 111-114). Yönetsel işlem, yönetimin hukuk kurallarına tabi işlemleri ve hukuki sonuç yaratan tek yanlı irade açıklamasıdır. Yönetsel eylem ise, bir yönetsel karar temeline dayalı, bundan kaynaklanan veya bir yönetsel kararın uygulamaya geçirilmesini sağlayan eylemdir (Bozkurt vd., 1998: 175-176).

Yönetsel faaliyetler, genel hatlarıyla kamu hizmeti, yönetsel kolluk, yönetsel işlem, yönetsel eylem, yönetsel sözleşme gibi adlarla karşımıza çıkmaktadır. Hangi ad ve biçimde olursa olsun, ilgili görevli hangi statüde istihdam ediliyor olursa olsun yönetsel faaliyetlerin etkisi, doğrudan yurttaşlara yöneliktir. Kamuya dönük olma ve kamu yararına sunulma yönetsel faaliyetin ayırt edici unsurları arasında yer almaktadır. Kamu yararı “kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinde yöneldiği ve toplumun bir kesiminin ya da tümünün yararını kollamaya dönük, temel ve genel hedef”tir (Bozkurt vd., 1998: 133). Kamu yönetimi kamu yararı için vardır. Dolayısıyla onun faaliyetleri de kamu yararını gerçekleştirmeye dönük olmalıdır. Bu nedenle yönetsel faaliyetlerin standartlarının belirlenmesi, ölçülebilir hale getirilmesi kamu yararıyla yakından ilgilidir. Bu noktada kamu yararı, klasik anlamda, idari faaliyetlerin “hukuka uygunluğu”na, yani idari faaliyetlerin hukuk kurallarıyla sınırlandırılmasına bağlı olduğu kadar, toplumun büyük kesimince benimsenip desteklenmesine ve “eşitlik ve yansızlık” ilkesine göre yürütülmesine de bağlıdır. Ayrıca yönetsel faaliyetler sürdürülürken kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, faaliyetlerin yerindeliği de kamu yararının gerçekleşmesinde önemli unsurlar olarak görülmelidir.

Yönetsel faaliyetler kamu yararını gerçekleştirmeye dönük olduklarından, bu faaliyetlerin başarı ya da başarısızlıkları özel sektör işletmelerinde olduğu gibi sayısal hesaplamalara dayalı kârlılık ölçütü ile belirlenememektedir. Nitekim bir özel sektör işletmesinin amacı kâr elde etmek olduğu halde bir kamu kurumunun amacı kamu yararını gerçekleştirmektir. Kâr basitçe bir ürün ya da hizmetin sunulması için katılan maliyet ile o ürün ya da hizmetin satılmasıyla elde edilen gelir arasındaki pozitif fark olarak tanımlanabilir. Oysa kamu yararını bu şekilde sayısal verilerle hesaplamak zordur. Bu nedenle kamu yönetiminin başarısının belirlenmesinde kâr bir ölçüt olarak kullanılamamaktadır.

PERFORMANS (BAŞARI) ÖLÇÜTLERİNİN BELİRSİZLİĞİ SORUNU

Kamu performans yönetiminde söz konusu olan ölçüt sorunu en başta, kamu hizmetinin tanımı ve niteliğinin özel sektörden farklı olmasından kaynaklanmaktadır. İkinci olarak kamu hizmetlerinde ulaşılması öngörülen hedefler bakımından da özel kesime göre önemli bir belirsizlik bulunmaktadır. Üçüncü zorluk, kamu örgütlerinin yapılarından ve hizmet süreçlerindeki karmaşıklık ve hantallıktan kaynaklanmaktadır.

Sondan başlayacak olursak, kamu örgütlerinde yönetimin işleyiş bozuklukları ve yetersizliklerinin sadece günümüzde ortaya çıkmış sorunlar olmadığı gerçeği, tarihimizdeki bu alana ilişkin yazılan eserlerden anlaşılmaktadır.² Bununla birlikte, özellikle 1980 sonrası gelişen bilgi ve iletişim teknolojilerinin katkısıyla yönetimin işleyişindeki aksaklıklar, yetersizlikler, bozukluklar ve bunların topluma yüklediği maliyet, giderek daha çok gün ışığına çıkmaya başlamıştır. Bilgi ve iletişim teknolojisi sayesinde bilgi, algı ve beklenti düzeyi yükselen yurttaşların devletten daha hızlı, kaliteli, etkili ve verimli hizmet talep etmesi; kamu yönetiminin işlem ve eylemlerini, kamu personelinin kendisine dönük tutum ve davranışlarını karşılaştırma olanağı bulması, yönetime karşı hoşnutsuzluğun dillendirilmesinin en önemli gerekçeleri arasında sayılabilir. Bu durum, küreselleşmeye bağlı yönetsel, ekonomik, sosyal ve kültürel değişim ve dönüşümle de giderek perçinlenmiştir.

Yerinde ve yasal olmayan kararlar, yetki aşımı, görevin iyi bilinmemesi, görevlerin savsaklanması, aşırı temkinli hareket ya da bürokratik sabotaj, işlemlerde gecikme, yurttaşlarla iletişim kurmada isteksizlik, yönetimin kendi çıkarına göre hareket etmesi ve bunlara bağlı olarak karşılaşılan yetersiz hizmet ve verimsizlik, sorumluluktan kaçma ve keyfilik, yönetimde yozlaşma, yurttaşların algılamaya başladığı kötü yönetim biçimleridir (Eken, 1998: 129). Kamu yönetimindeki bu ve benzeri işleyiş bozuklukları bu sektörde hizmetlerin kalitesiz, işlerin yavaş, işleyişin hantal, maliyetlerin yüksek, kayırmacılığın yaygın olduğu inancını da beraberinde getirmiştir. Bununla birlikte sektördeki imaj bozukluğunun gerekçelerinin sayısal verilerle ispatlanamaması, büyük ölçüde başarının neyle ölçüleceği hususunda bir mutabakatın olmamasından kaynaklanmaktadır. Başka bir ifadeyle, yakın geçmişe kadar kamu yönetiminin ve çalışanlarının başarısı “norm düzenine uymakla” eşdeğer algılanmıştır. Bu algılama, kamu görevlilerinin yapılan işin doğru ve gerekli olup olmadığını veya yerindelğini sorgulamak yerine; yapılan iş ya da işlemin biçimsel olarak hukuka ve normlara uygunluğunu sağlamaya odaklanmalarına neden olmuştur. Kamu yönetiminin performansı bakımından hukuka ve norm düzenine uygunluk, kamu yararı ölçü-

² Katip Çelebi'nin “Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar” isimli eseri, IV. Murat'a sunulan Koçi Bey Risalesi, Vezir Mustafa Paşanın “Devlet Adamlarına Öğütler” adlı çalışması gibi daha bir çok yapıt kamu yönetimi işleyişindeki aksaklıkların giderilmesine dönük çabaların ürünleridir (Eryılmaz, 2007: 15-20).

tüyle birlikte düşünüldüğünde bir anlam ifade eder. Zira hukuk kuralları ve norm düzeni, kamu yönetimini kamu yararı ekseninde tutan bir araçtan başka bir şey değildir.

İkinci olarak, yönetsel faaliyetlerin başarı ölçütlerinin net olmaması, önemli bir değerlendirme sorunu olarak karşımıza çıkmakta ve kamu yönetimini özel yönetim karşısında savunulamaz duruma düşürmektedir. Naschold ve Daley (1999: 54) başarı sorununa, askeriyede veya işletme yönetiminde sonuçların ayrıntıda karmaşık olsa da, zafer / yenilgi veya kazanç / kayıp kategorisinde özetlenebileceği ve uygun şekilde değerlendirilebileceği varsayımına bağlı kalarak yaklaşmaktadırlar. Bununla birlikte kamu örgütlerinde sonuçlar ya da etkiler ve böylece de idarenin amaçları bu kadar kolayca tek bir değerlendirme ölçütüne indirgenememektedir. Diğer taraftan, özellikle yerel yönetimler düzeyinde, yerel çıkar gurupları arasında çıkar ve öncelik farklılıkları ve bunlara bağlı gerginlikler, hatta çatışmalar söz konusu olabilmektedir. Bundan daha önemlisi, çoğulcu demokrasinin bir yansıması olarak, kamu yönetimi stratejilerini, politik çıkarlar ve politik güç kazanma çabaları yönlendirmektedir.

İşletmeler büyüdükçe yani artan bir piyasa payına sahip oldukça, ciro ve kazançlarını artırdıkça başarılı sayılırlar. Fakat bir kamu idaresi ne zaman başarılı sayılacaktır? Henüz idarenin başarısını, görece belirgin biçimde gösteren ölçülebilir ve doğrudan biçimsel amaçlar bulunmamaktadır. Moor'a göre kamu kesiminde başarı için bir örgütün değer yaratması (*Wertschöpfung*) ölçüttür: Kamusal faaliyetlerin başarısının en uygun kavramsal tanımı; kamu örgütlerinin kısa ve uzun dönemde oluşturduğu kamusal değeri artırmasıdır. Ancak kamusal değer artırımı (yaratma) nasıl tanımlanabilir? Püttner bu soruya basitçe şöyle yanıt veriyor: Başarılı bir kamu örgütü, görevlerini yurttaşları memnun edecek şekilde ve verimli bir biçimde yerine getirendir; başarısız kamu örgütü ise, bu hususlardaki beklentileri boşa çıkarandır (Schedler - Siegel, 2005: 95).

Dolayısıyla başarı ölçütlerinin tanımlanması için, örgütün önde gelen müşteri ve çıkar gurupları merkezi konuma yerleşmektedir. Özel sektör örgütlerinde müşteri ve çıkar gurupları, mülkiyete sahip olanlar veya sermaye sahiplerinin yanı sıra çalışanlardan oluşurken, kamu yönetiminin paydaşlarını kolayca tespit etmek mümkün görünmemektedir. Kuşkusuz en önemli paydaş grubu, siyaset mekanizmasının etrafında oluşmaktadır; ancak siyasetin dışında, yerel düzeyde çeşitli çatışmalardan, birbirinden bağımsız kurumlar ve aktörlerden de söz etmek gerekir. Siyasetin dışında da çıkarları, başarı ölçütünün tespitiyle ilişkili olan sayısız paydaş bulunmaktadır.

Bu çok çeşitli paydaşların beklenti ve çıkarlarının heterojen olduğu aşikârdır. Bu durum her bir idari faaliyet için söz konusudur. Öyle ki, yurttaşlar veya çalışan guruplar çerçevesinde beklentilerin oldukça farklı olması muhtemeldir. Beklentileri ve çıkarları farklı, kamusal kararların alınmasında ve uygulanmasında

olan paydaşlardan hangilerinin ne tür kamusal faaliyetlerden ve ne düzeyde memnun olduklarını tespit etmenin zorluğunun yanı sıra, geri kalan (memnuniyetsiz) yurttaşların varlığı her zaman başarısızlığı açıklamaya yetecek midir? Kamu örgütlerinde başarı ölçütlerinin belirsizliği önemli ölçüde bu sorundan kaynaklanmaktadır.

Yine kamu yönetiminin başarısının belirlenmesinde, girdi, çıktı, sonuç ve verimlilik ölçeklerinden hangisine başvurulması gerektiği sorunu da önemli bir tartışma alanını oluşturmaktadır. Performans ölçekleri, performans ölçümüyle neyin amaçlandığına göre farklı biçimlerde ortaya çıkmaktadır. Genellikle karşılaştırılan performans ölçekleri, girdilerin, çıktılarının, sonuçların ve verimliliğin ölçülmesi biçimindedir (Tigue - Grenee, 1994: 3-4; Eren - Durma, 2007: 116):

a. Girdi Ölçekleri: Bu ölçekler, belirli bir program ve hizmeti sağlamak için gerekli olan kaynak miktarının ne kadar olacağı sorunu üzerinde durur. Girdi ölçeklerine örnek olarak, tam zamanlı çalışan personel sayısı, iş görenlerin toplam çalışma saatleri, toplam işletme harcamaları ve toplam sermaye harcamaları verilebilir. Girdi ölçeklerinden, bir hizmetin sağlanmasında toplam maliyet, kullanılan kaynak miktarı ve dağılımı gibi konuları açıklığa kavuşturmak için yararlanılmaktadır.

b. Çıktı Ölçekleri: Çıktı ölçekleri, belirli bir program ya da hizmeti sağlama da yapılan faaliyet düzeyine odaklanır. Hizmet talebini karşılamak için tasarlanan iş yükü ölçekleri (ne kadar personel zamanının ayrıldığını belirlemek amacıyla) genellikle bu bağlamda değerlendirilir. Bu ölçekle ilgili olarak, cevaplanan yangın alarmı sayısı, devriyelerin (polis) toplam süresi, tamir edilen sızıntılı boru hattı sayısı, yardım edilen yurttaş sayısı, tamir edilen kaldırım miktarı gibi örnekler verilebilir. Çıktı ölçekleri, kamusal faaliyetleri ya da devlet tarafından sağlanan hizmetlerin miktarını tanımlamada yararlıdır.

c. Sonuç Ölçekleri: Sonuç ölçekleri, hizmetin hedeflenen amaçlarına ulaşım ulaşmaması ile ilgili konulara odaklanır. Bu ölçekler resmi programların etkililiğini ya da kalitesini değerlemek için kullanılır. Sonuç ölçeklerine, her yüz bin kişi içindeki suç sayısı, hizmet aksaklıklarının giderilme sayısı ve istihdamın artmasına bağlı olarak devletten yardım talep edenlerin sayısında azalma oranı örnek verilebilir. Sonuç ölçekleri yurttaşlar ve politikayı belirleyenler tarafından en ilgi çekici göstergeler olarak görülürlerken, aynı zamanda en az yararlanan ölçek türüdürler. Bunun nedeni kısmen ölçekleri değerlemek için gerekli olan bilgiyi toplama maliyetine ve hedeflenen sonuçlarla devletin programı arasındaki ilişkiyi sorgulama zorluğuna bağlanabilir.

d. Verimlilik Ölçekleri: Verimlilik göstergeleri her bir çıktı ya da sonuç biriminin maliyetini ölçer. Yangından korunan malın değerinin yapılan harcamaların tutarına oranı, çözülen her bir suç için harcanan personel zamanı ve her bir yolcu için gerekli olan sübvansiyon miktarı verimlilik ölçeklerine örnek olarak

verilebilir. Bu ölçekler resmi programların yürütülmesinde ve hizmetlerin sağlanmasında verimliliği belirlemek için kullanılır. Ayrıca bunlardan bir programın maliyet-verimlilik göstergesini ortaya koymak için yararlanılır.

Performans kriterlerinin belirlenmesinde karşılaşılan zorluklardan bir başkası da, temelde her kamu örgütü için kullanılacak genel performans ölçütlerinin bulunmamasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle daha çok, faaliyetin ya da programın niteliğine göre belirlenen ölçütler kullanmak gerekmektedir. Yani performans denetiminin temel özellikleri ve yöntemi değişmezken, kriterler olaydan olaya, kurumdan kuruma ve yapılan faaliyete göre değişmektedir. Belirlenecek tüm ölçütlerde basitlik, kolay anlaşılabilirlik, güncellik, amaca uygunluk, ihtiyaca cevap verebilirlik, üzerinde uzlaşılabilirlik, esneklik gibi temel bazı özellikler var olmalıdır (Demir, 2006).

Çizelge 1. Performans Ölçütlerinde Bulunması Gereken Özellikler

<ul style="list-style-type: none"> • Ölçütler birbirleriyle çatışmamalı • Kolay uygulanabilir olmalı • Geleceği tahmin için veri üretebilmeli • Geri bildirim hareketine geçirebilmeli • İşlevsel birimleri bütünleştirebilmeli • Ölçülecek şeyi açıkça belirtmeli • Örgüt hiyerarşisine uygun olmalı • Tepkisel olmak yerine öngörücü olmalı • Zamanında geri bildirim sağlamalı • Üzerinde uzlaşma sağlanmış olmalı • Bireysel ve örgütsel öğrenmeyi desteklemeli • Dışsal karşılaştırmalar için veri üretebilmeli • Yönetimin farklı düzeyleri için uygun olmalı • Neden ve sonuçlar arasında ilişki kurmalı 	<ul style="list-style-type: none"> • Sürekli gelişme ve ilerlemeyi teşvik etmeli • Örgüt birimleri arasında haberleşmeyi sağlamalı • Yurttaşın istek ve ihtiyaçlarına uyarlanabilmeli • Örgütsel amaç ve kültürle, kritik başarı faktörleriyle uyumlu olmalı • Amaçları açıkça belirtmeli, kolay anlaşılabilir ve gerçekçi olmalı • İşbirliğini teşvik etmeli • Kritik faktörlere odaklanmalı ve kendi kendini ölçebilmeli • Maliyetin yanı sıra kaynak ve girdilere de odaklanmalı • Stratejilerle uyumlu ve stratejik planı uygulayıcı olmalı • Takım çalışmasını desteklemeli • Veri toplamayı sağlama açısından uygun olmalı
---	---

Kaynak: Halis - Tekinkuş, 2003: 182.

Nihayet ölçütlerde bulunması gereken temel özellikler, performans ölçütlerinin ne(ler) olduğu sorunu kadar önemlidir. Tespit edilen performans ölçütlerinde olması gereken özellikler ne olmalı? Performansın anlaşılması, iyileştirilmesi ve geliştirilebilmesi; ölçümden beklenen yararın sağlanabilmesi, ölçütlerin doğru tespit edilmesi kadar bu ölçütlerin sahip olması gereken özelliklere de bağlıdır. İyi bir performans ölçütünde bulunması gereken özellikler Çizelge 1'deki gibi özetlenebilir.

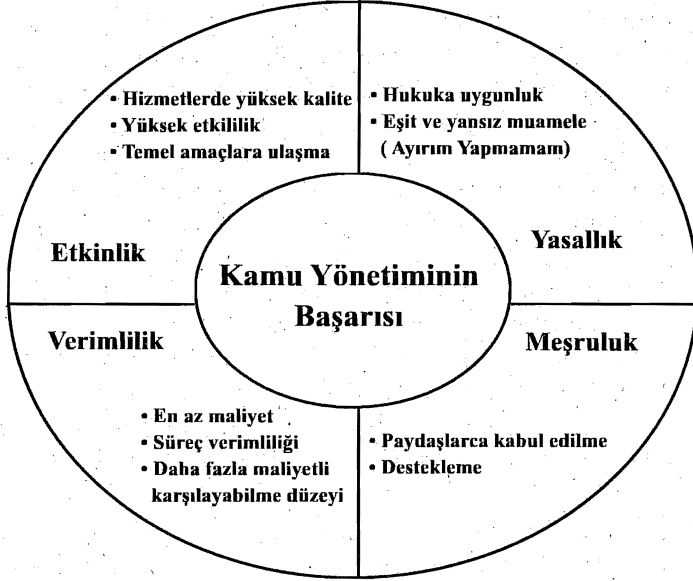
KAMU YÖNETİMİ İÇİN PERFORMANS (BAŞARI) ÖLÇÜTÜ GELİŞTİRME DENEMESİ

Performans yönetimiyle ilgili çalışmaların genelinde performans ölçütleri, özel sektör için sayılan verimlilik, etkililik, ekonomiklik ve kârlılık ölçütlerinden sonuncusu eksiltilerek üç başlıkta toplanmaktadır. Bilgin (2004: 35), kamu performans ölçütlerini; birincisi verimlilik, etkinlik ve ekonomiklikten oluşan *kuruluşa yönelik ölçütler*; diğeri de hukukilik, saydamlık ve hesap verebilirlikten oluşan *hedef kitleye yönelik ölçütler* olmak üzere iki grupta toplamaktadır. Bunların yanı sıra, özel sektörü kamu sektörüne göre daha az etkileyen yasallık ve meşruluk ölçütleri, kamu örgütleri için göz ardı edilmeleri söz konusu olmayan ölçütlerdir. Kamu sektöründe yasalar yapısal ve işleyişsel hususları daha detaylı düzenlemektedir ve kamusal faaliyetlerin toplumca benimsenmesi ve desteklenmesi bu sektörün kamu yararı ilkesine göre hareket etmesinin bir gereğidir. Öyleyse kamu yönetiminin başarı potansiyeli nedir ve hangi ölçütler bu başarıyı değerlendirmede kullanılabilir? Bu soruya cevap ararken kamu personelinin (bireysel performans) başarı ölçütleri ile kamu kurumlarının (kurumsal performans) başarı ölçütlerini birbirinden ayırmak gerektiğinin altı çizilmelidir.

Performans ölçümleri, örgütlerin amaçları, iş tanımları, iş analizleri gibi öğeler dikkate alınarak geliştirilen performans göstergelerine göre, örgüt çalışanlarının ve örgütün sonuçları ve/veya çıktıları ölçülerek elde edilir. Dolayısıyla her örgütün amaçları, iş tanımları, iş analizleri, paydaşları vs. performans ölçümünde ve ölçütlerin geliştirilmesinde büyük önem taşımaktadır. Buradan her örgüt için geçerli ve yeterli standart ölçütlerin gerçekleştirilmesinin zor olduğu sonucu çıkmaktadır. Bununla birlikte performans ölçümüne ilişkin bazı ipuçlarına ulaşmakta söz konusudur. Şöyle ki, performans ölçümü, örgütün kısa ve uzun vadeli hedefleri temel alınarak yapılır ve kalite, etkililik, çalışma yaşamının kalitesi, yenilik, müşteri doyumu, şeffaflık, hesap verebilirlik, sorumluluk gibi değişik performans boyutlarını içine alır (Çevik vd., 2008: 70). Ancak, özellikle kamu yönetimi söz konusu olduğunda, konunun işletme tekniklerinin taklit edilmesi yoluyla açıklanmaya çalışılması nedeniyle oldukça yetersiz kaldığı da görülmektedir. Zira işletmelerden farklı olarak kamu örgütlerinde, kâr, ciro, piyasa payı vs. gibi unsurlar, biçimsel amaçlara ulaşmada oldukça sınırlı düzeyde başarı ölçütü olarak kullanılabilir.

Kamu yönetiminin başarı ölçütlerini tanımlamayı amaçlayan aşağıdaki şema konuya önemli katkı sunabilir. Buna göre kamu yönetiminde belli başlı başarı ölçütlerini, yasallık, meşruluk, etkililik ve verimlilik başlıkları altında toplamak mümkündür (Schedler - Siegel, 2005: 96):

Şekil 1: Kamu Yönetiminin Başarı Boyutları



Kaynak: Schedler - Siegel, 2005: 96.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki söz konusu ölçütler, ölçme amacına nicel katkı sağlayacak olanlardır. Bunların yanı sıra nitel özellikler taşıyan ve kamu yönetiminde tartışmasız yer edinmiş olan ölçütler de bulunmaktadır. Kamu yararı, toplumsal hakkaniyet, kamu etiği ve kamusalılık gibi ölçütler bu özelliğe sahip ölçütlerdir. Bu ölçütler, çalışmanın kapsamını genişleteceği düşüncesiyle burada açıklanmamaktadır.

Şimdi yukarıdaki şekil çerçevesinde kamu yönetiminin başarısı yasallık, meşruluk, etkililik ve verimlilik boyutlarıyla daha yakından ele alınacaktır.

Yasallık Ölçütü

İdarenin kuruluş ve görevleri kanunla düzenlenir (Ay. md. 123/1). Yine anayasanın muhtelif maddelerinde, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri kanunla düzenlenir; mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri kanunla düzenlenir; memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir biçiminde amir hükümler yer almaktadır. Bunun anlamı, "İdarenin eylem ve işlemleri hem kanuna dayanmalı, hem de bu eylem ve işlemler kanuna aykırı olmamalıdır. Yani kanun, idarenin faaliyette bulunabilmesinin hem şartı, hem de sınırır" (Gözler, 2006: 25). Böylece idarenin eylem, işlem ve düzenleme yetkisinin kaynağını mevzuat oluşturmaktadır.

Bir anlamda idare kanuna dayanmak ve kanunun çizdiği sınırlar içinde kalmak zorunda olup, mevzuatla verilmemiş bir yetkiyi kullanamamaktadır.

Oldukça genel bir tanımlamayla yasallık, bir eylemin ya da durumun yasalara uygunluğu olarak ifade edilebilir. Yasallıkla, hem yurttaş davranışları, hem de kamu yönetimi ve onun karar verme usulü için temel davranış prensiplerinin hukuk devleti anlayışı doğrultusundaki biçimselliği anlatılmaktadır (Boldt, 1995: 382). Yönetimin yasallığı, onun pozitif hukuka, yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olmasıyla açıklanır. Ancak bu durum, şekli meşruluk olarak ifade edilmektedir. Hukuki ya da şekli meşruluk, geniş anlamda (sosyo-politik) meşruluk için bir karine olmakla birlikte yeterli değildir. İdari faaliyetin başarısını ölçmede kullanılacak bir yasallık anlayışı, hukuka uygunluğun yanı sıra kamusal işlem ve eylemlerde yurttaşlar arasında ayırım yapmamayı da gerektirmektedir. Çünkü yasal meşruluk, sosyolojik ve politik açıdan kimi zaman meşru olarak kabul edilmeyebilir. Özellikle sosyolojik açıdan meşruluğun en belirgin dayanağı eşit muamele ya da ayırım yapmamadır. Bu yüzden politik felsefe ve politik uygulamalarda yasallık ve meşruluk kavramları arasındaki ayırım önemli bir yer tutmaktadır.

Davranışların yasallığı, Kant ve onu izleyenler tarafından oldukça yoğun bir biçimde tartışılmıştır. Kant'a göre yasallıkta, bir davranışta bulunanların içsel mantığı ve motivasyonu değil, aksine sadece yasaların ve uygulamaların dışsal uyumu söz konusudur. Gerçekte hukuk düzeni, kural olarak sadece yurttaş davranışlarının dışsal yasallığını gerektirmektedir. Diğer taraftan Max Weber'in otorite sınıflandırmasında yasallık, kanuna dayanarak meşru devlet davranışlarının belli bir biçimi olarak anlaşılmaktadır. Heper (1977: 42), Weber'in yasal-ussal bürokrasi ideal-tipinin biçimsel akılcılığa sahip bir bürokrasiyi ifade ettiğini belirtmektedir. Bu durum, aynı zamanda modern bürokratik davranışların tipik bir biçimi olarak da görülmektedir. Fakat salt kanun lafzının dışsal uygulanışı, yasallık ve meşruluk kavramlarının sıklıkla zıt anlamlı olarak anlaşılabilmesine de yol açmaktadır (Boldt, 1995: 383). Weber'in yasal-ussal bürokrasi modeline göre meşru yönetim, yasal kurallar ve düzenlemeler sistemine ve rasyonaliteye uygun olarak hareket eden yönetimdir (Eren, 2003: 57).

Kamu yönetiminde *hukuka uygunluk ilkesi* vardır. İdarenin kullandığı yetki ve otorite, kaynağını yasalardan alır. Aynı şekilde idarenin yaptığı diğer tasarrufların da hukuka uygun olması gerekmektedir. Bir başka ifadeyle, idarenin tüm eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olması, yani geçerli (yürürlükteki) normlara (anayasa, kanun, vs.) uygun olması zorunludur. İdarenin hukuka uygun davranmasını sağlamak amacıyla Anayasa, "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" düzenlemesine yer vermiştir.

Yasallık ilkesinin ikinci dayanağını, idarenin *yansızlık ve eşitliği* oluşturmaktadır. Anayasamızın 10. maddesi, devlet organları ve idare makamlarının tüm

faaliyetlerinde eşitlik ilkesine uygun biçimde ve yansız davranarak görevlerini yerine getirmeleri gerektiğine vurgu yapmaktadır. Buna göre, “Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefi inanç, din, mezhep vb. sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadır.”

Yönetimsel bakımdan yasallık ilkesi, Max Weber’in bürokratik örgüt anlayışına göre işleyen ideal örgütünün özelliklerinden birisidir. Weber’e göre görevlerin düzenliliği ve sürekliliği, yetkilerin kullanılması, sistematik hükümlerle sağlanır. Kurumsal amaçların başarılabilmesi için gerekli emir ve yaptırımlar kurallara bağlanır (Eryılmaz, 2002). İdare bu kurallara uygun çalışmak zorundadır. Yasallık, hukuk devleti anlayışının da temel varsayımlarındandır ve yurttaşlara eşit muamele yapılmasının güvencesini oluşturur.

Hukuk devletinin temel unsuru olan yasallık ilkesi, idarenin bütün işlem ve eylemlerinde evrensel hukuk ilkelerine ve önceden belirlenmiş hukuk kurallarına uyması anlamına gelir ki bu da yönetimin keyfilikliğini engellemenin en önemli aracıdır. Yasallık düşüncesine göre bir idare, eğer eylem ve işlemlerini mevcut hukuk düzeni anlayışı içinde gerçekleştirmeyi başarırsa başarılı olmuş sayılır. Yeni yönetim anlayışına dayalı reform hareketleri işte buna esaslı bir çözüm üretmemekte veya üretmek istememektedir (Mastronardi - Schedler, 1998). Kuşkusuz yasallık ilkesinin ve kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun, idarenin başarısı için yegâne ölçüt olmadığı ortadadır. Nitekim hukuka ve yasalara uygun olan her yönetsel işlem veya eylem başarılı olarak değerlendirilmeyebilir. İnsanlar yasaya uygun olan bir yönetsel işlem veya eylemi kabullenmeyebilir, beğenmeyebilir ve hoş karşılamayabilirler. Bu durumda yönetimin yasalara uygun davrandığı söylenebilse de, yönetsel bakımdan başarılı olduğundan söz etmek doğru olmaz. Bu nedenle, kamu yönetiminin başarısına hizmet edecek yeni ölçütler üzerinde durmak gerekmektedir.

Meşruluk Ölçütü

Meşruluk, “herhangi bir olgunun, olayın, durumun ya da davranışın, toplumda yaygın biçimde, yerinde, doğru ve haklı bulunması keyfiyeti”ni (Bozkurt vd., 1998: 169) anlatmaktadır. Pozitif hukuka uygun davranan yasal bir yönetim, sosyolojik ve politik açıdan her zaman meşru olmayabilir. Başka bir anlatımla meşruluk, yasalara uygun olabileceği gibi aykırı da olabilir.³ Sosyo-politik meşruluk ile kastedilen, yönetime tabi olanlar tarafından meşru olarak kabul edilen,

³ Burada altı çizilmesi gereken husus, meşruluktan yönetsel davranışın meşruluğunun kastedildiğidir. Bireysel, sosyal ya da politik davranışların meşruluğu yönetsel davranışların meşruluğundan farklılaşmaktadır. Nitekim sözgelimi Türkiye’nin bazı bölgelerinde sosyolojik açıdan meşru kabul edilen birtakım davranış kalıpları (kan davası gibi) hukuksal açıdan kesinlikle kendine bir dayanak bulamaz. Dolayısıyla yönetsel davranışların meşruluğu, sosyo-politik davranışların meşruluğuyla karıştırılmamalıdır.

toplumda yaygın ve hâkim olan meşruluk inancına uygun olan yönetimdir (Kapani, 1988: 81). Kısaca meşruluk kavramıyla, yönetimin haklılığı anlaşıl-maktadır. Bir politik-idari sistemin meşruluğu, aynı zamanda *temel hukuk norm-ları, kurucu düzenlemeler* ve uygulamada da *yurttaşların kabulleri* ile destek-lenmelidir. Politik-idari sistemin meşruluğu kavramı ve tanımlamaları, tarihi değişime göre farklılıklar göstermiştir. Bu tarihi değişimle birlikte kültürlere özgü olarak ve onların etkileri ile farklı biçimlerde meşruluk tanımları gelişmiş-tir. Bundan başka, bir yandan belli bir kültür alanı çerçevesinde özel bir norm sistemince belirlenen meşruluğun baskınlığının yadsınamayacağı; diğer taraftan da, benimsenen dünya görüşünün çoğullaşması nedeniyle belli temel değer sis-temlerinin göreceli önemlerinin artacağı gerçeği ortaya çıkmaktadır (Kaase, 1995: 383).

Zippelius meşruluk konusunda, normatif meşruluk ve sosyolojik meşruluk şeklinde bir ayırım yapmaktadır. Buna göre normatif meşruluk, sadece devlet gücünün gerçekte “niçin”ini ve nerede bulunduğunu yalın olarak açıklamakla yetinmemekte; aynı zamanda toplumsal açıdan önemli sayılan bir takım amaçla-rın gerçekleştirilebilmesinin sadece devletin var olmasıyla mümkün olduğunu ortaya koymaktadır. Bu noktada, devlet aygıtının temel meşruluğu ile onun özel program ve kurumlarının meşruluğunu birbirinden ayırmak gerekmektedir. Bu durumda, tarihi gelişmelere paralel olarak değişen ve devletin iktidar odakları-nın temel meşruluğunu sağlayan amaçları şu şekilde göstermek mümkündür: İn-sanların saldırganlığı ve çıkarıcılığı karşısında barışın ve düzenin sağlanmasını güvence altına almak; içerisinde insanların kişiliklerinin gelişmesine ve eğiti-mine olanak tanıyan adaletli bir düzeni hazırlamak; gereken koşullarda sosyal yardımda bulunmak (1994: 111-115). Bu amaçlar, devletin meşruluğu için ge-rekçe gösterilmektedir. Öyleyse meşruluk nedeni, hukuk devletinin yapısal ve özgürlüğe ilişkin işlevini ve bireylerin kişisel gelişimini kazanabildikleri sağlam bir toplumsal yapıyı oluşturmaktır. Sosyolojik meşruluk kavramı ise, sosyal o-layların gerçek işleyişlerinin bir görünümünü kapsamaktadır. Burada meşruluk, toplum tarafından devlet düzeninin hangi motiflerle ve gerçekten kabul edilip edilmediği ya da onaylanıp onaylanmadığı sorunudur.

Ancak, normatif meşruluk ve sosyolojik meşruluk birbiriyle tamamen ilişki-siz değildir. Normatif meşruluk, genellikle yönetimin kaynağı bakımından ö-nem kazanırken; sosyolojik meşruluk, sadece yönetimin kaynağı bakımından değil, aynı zamanda kullanılışı bakımından da büyük önem taşımaktadır. Eğer yurttaşların hâkim psikolojik kanaatleri, devlet faaliyetlerinin yeterli meşruluk temellerini oluşturuyor ve kamusal faaliyetleri üstlenen çoğunluk, bu tür kanaat-lerin gerçek etkisi altında bulunuyorsa, sosyolojik meşruluk, devlet düzenini etik olarak da meşrulaştırabilir (Eren, 2003: 59).

Meşruluk, devlet egemenliğinin temelini oluşturduğu için, siyaset bilimi açı-sından büyük öneme sahiptir. Aynı şekilde meşruluk sorun ile egemenlik soru-

beklentilerini karşılamalarıyla ilgili bir durumdur. Paydaş beklentilerinin karşılanabilmesi ise en başta hizmet normları ve hizmet kalitesiyle ilişkilidir. Hizmet kalitesi, hizmetin verildiği yerin fiziksel ve coğrafi konumundan, hizmet saatlerinin uygunluğuna ve bekleme salonlarının konforuna; hizmetle ilgili bilgi edinme kolaylığından, formların anlaşılabilirliğine; kamu personelinin uzmanlık bilgisinden, hizmeti sunarken ayırım gözetmemesine (yansızlık ve eşitlik) ve nezaketine değin uzanan bir dizi unsuru içine almaktadır.

Verimlilik Ölçütü

Kamu yönetiminin kendi görevlerini yerine getirmesi ve amaçlarını gerçekleştirmesi için gerekli kaynakların yetersizliği yüzünden, bu sektörde kullanılan kaynaklar ve tamamlanan faaliyetlere ilişkin girdi ve çıktı ilişkisi bir sorun alanı olarak gündeme yerleşmiştir. Bu nedenle kamu yönetimi, belli hizmetlerin tamamlanması için gerekli harcamaları belli çerçevede en aza indirmeyi veya belli bir maliyetle nitelik ve nicelik bakımından en fazla hizmeti görmeyi amaçlamaktadır.

İşte bu noktada verimlilik bir ölçüt olarak kamu kesiminde de tartışılmaya başlanmaktadır. Verimliliğin biri geniş kapsamlı, diğeri klasik olmak üzere iki tanımından söz edilmektedir. Geniş kapsamlı olan verimlilik tanımı, “doğru olan işleri, doğru biçimde ve ekonomik bir çalışma ile gerçekleştirmeyi hedefleyen akılcı bir yaşam biçimi” olarak yapılmaktadır. Bu tanımlama, verimliliğin sadece örgütsel yapı ve işleyişle ilişkili olmadığını; aksine sosyal bir boyuta sahip olduğunu ve bununla da insanın sürekli gelişmesini vurgulamaktadır. Klasik verimlilik tanımı ise, mal ve hizmet üretim süreçlerinde uygulanan yöntemlerde, girdi miktarlarında, üretim kapasitesinde, çıktı karmasında oluşan tüm değişimlerin çıktı/girdi çerçevesinde değerlendirilmesini anlatmaktadır. Buna göre, aynı girdi ile daha çok çıktı sağlamak, aynı çıktıyı daha az girdi ile sağlamak veya çıktıyı girdi artışından daha yüksek düzeyde artırmak, verimliliği göstermektedir (Akal, 2005: 46).

Başka bir tanıma göre, girdilerle çıktılar arasındaki ilişkiyi ölçmeye yarayan verimlilik, bir üretim ya da hizmet sisteminin ürettiği çıktı ile bu çıktıyı yaratmak için kullanılan girdi arasındaki ilişkidir (Özer, 1997: 78). Kısaca çıktı/girdi biçiminde formüle edilebilecek verimlilik ölçütü sayesinde, örgütün mal veya hizmet üretiminde kaynakları etken kullanıp kullanmadığı tespit edilmektedir. Dolayısıyla verimliliğin bir başarı ölçütü olarak kullanılabilmesi, her şeyden önce, girdi ve çıktılarının belirlenmesinin mümkün olmasına bağlıdır. Oysa kamu hizmetlerinin girdi ve çıktılarının parasal değerlerinin tespiti, özel sektörde olduğu kadar kolay değildir. Bu nedenle kamu sektöründe örgütsel verimliliğin belirlenmesinde önemli zorluklarla karşılaşmaktadır.

nu, birbiriyle ilişkilidir ve iç içe girmişlerdir. Meşruluk ve egemenlik, paranın ön ve arka yüzü gibidir. İlk bakışta, basitçe iktidar sorunu olarak görünen şey, çoğu zaman moral, psikolojik, antropolojik, ekonomik ve tarihi sorunların görünen karşılıkları olabilmektedir (Kriele, 1994: 19). Bu bakımdan meşruluk, siyasal alanda iktidarın sağlanması ve elde tutulması bakımından en önemli faktörlerden birini oluşturmaktadır. Bir siyasal sistemde, yönetilenler yönetimin meşruluğuna inandıkları ölçüde onun kararlarına kendiliklerinden uyma eğilimi gösterirler; bu kararlara uymayı tamamen olağan ve gerekli sayarlar. Kısaca meşruluk, yönetim bakımından onu kolaylaştıran, sağlamlaştıran, daha istikrarlı ve etkili kılan bir faktördür (Kapani, 1988: 85).

Yönetim bilimi açısından meşruluk, yönetsel faaliyetlerin başarısının, yurttaş memnuniyetinin, kamu politikası karar ve uygulamalarının desteklendiğinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Kamusal faaliyetlerde yurttaşların beklentilerinin karşılanması, onların hizmetlerden memnun olması sonucunu doğurur. Ancak kamu kurumları tüm yurttaşları aynı ölçüde memnun edemez. Çünkü çatışan çıkarlar nedeniyle bir kesimin çıkarına uygun olan bir kamusal faaliyet bir başka kesimin çıkarına aykırı olabilir. Bu noktada kamu yönetiminin kararlarının yönünü belirleyen unsurlar içerisinde baskı grupları önemli bir yer tutmaktadır. Bu nedenle kamu yönetimi, çoğu toplumsal grubun çıkarını yansıtacak performans ölçütleri geliştirmek ve uygulamaya koymak durumunda kalır. Böyle bir çaba da performans ölçütlerini karmaşık hale getirir.

Sonuç olarak, kamu yönetiminde meşrulukla yasallığın birbirinden ayrılmasında, idari faaliyetlerin hukuka uygunluğu ölçütü değil, onların haklılığı (savunulabilirliği) ölçütü kullanılmalıdır. Bunun anlamı idari faaliyetlerin stratejik *paydaşlar ve -politikacılar, yurttaşlar, çalışanlar ve sivil toplum örgütleri gibi çıkar gruplarınınca kabul edilmesi ve desteklenmesi*, son tahlilde de tüm toplumca benimsenmesi ve kabullenilmesidir. Kamu örgütlerinin paydaşları, sundukları hizmetlerden ya da ürünlerden doğrudan veya dolaylı bir şekilde etkilenen tüm yurttaşlardır. Söz konusu paydaşların alınan kamu politikası kararlarından, uygulamalardan ve sunulan hizmetlerden tatmin ve memnuniyet düzeyleri, onların ilgili kamu örgütüne olan desteklerinin de kaynağını oluşturacaktır. Ancak yurttaşların memnuniyet düzeylerini hangi kriterlere göre ölçmek, ölçümde hangi göstergelerden yararlanmak gerektiği noktasında standart bir uygulama bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Yıldız'ın da belirttiği gibi, işe paydaşların kimler olduğunun tespitiyle başlanmalı; bilgi, hedef ve ihtiyaçlar belirlenmeli; uygun ölçüm stratejileri hazırlanmalı; uygun veriler toplanmalı, analiz edilmeli ve kayıt altına alınmalı; elde edilen bilgiler kullanılmalı ve uygun araçlarla ilgililere duyurulmalı; nihayet uygulamalar gözden geçirilerek gerekli önlemler alınmalıdır (Yıldız, 1995: 81-85).

Kamu yönetiminin başarı (performans) ölçütlerinden birisi olarak kullanılacak olan meşruluk ölçütü, tamamen kamu örgütlerinin kendi paydaşlarının

Çizelge 2. İdarenin Başarı Ölçütleri İçin Amaçlar, Stratejiler ve Araçlar

Başarı Ölçütleri	Amaç	Stratejiler (örn.)	Araçlar (örn.)
Yasalılık	<ul style="list-style-type: none"> Yönetmelik faaliyetlerin yasalara uygun gerçekleştirilmesi 	<ul style="list-style-type: none"> Hukuka uygunluğun incelenip araştırılması ve iyileştirilmesi 	<ul style="list-style-type: none"> Hukuka uygunluk için ölçütlerin araştırılıp bulunması ve geliştirilmesi Sıfır hata politikası Hukuk eğitim-öğretimi Serbestleştirme (deregulasyon)
Meşruluk	<ul style="list-style-type: none"> İdarenin paydaşlarının desteğini ve memnuniyetini azamileştirmek 	<ul style="list-style-type: none"> Yurttaş memnuniyetinin artırılması ve düzeltilmesi Katılımın iyileştirilmesi Enformasyon ve iletişimin iyileştirilmesi Toplam Kalite Yönetimi 	<ul style="list-style-type: none"> Yurttaş anketleri Yargı sisteminin işlerliği Öneri ve itiraz mekanizması Tamamlayıcı katılım olanaklarının yaratılması Paydaş haritası Bilgi verme
Verimlilik	<ul style="list-style-type: none"> İdarenin girdileri ile çıktıları arasında en uygun ilişkinin kurulması 	<ul style="list-style-type: none"> Maliyetlerin azaltılması Maliyet ve faaliyetlerde saydamlığın yaratılması Süreçlerin en uygun hale getirilmesi Hizmet sunumunun alternatif biçimlerinden yararlanma 	<ul style="list-style-type: none"> Maliyet ve yönetim muhasebesi İş süreçlerinin en uygun hale getirilmesi İş analizleri İhaleler Global bütçe ve performans esaslı yönetim Kıyaslama
Etkililik	<ul style="list-style-type: none"> İdarenin etkililiğini (amaçlarını gerçekleştirme düzeyini) azamileştirmek 	<ul style="list-style-type: none"> Faaliyetlerin etkililiğinin ölçülmesi ve değerlendirilmesi Öncelikli işlerin belirlenmesi Eşgüdüm ve entegrasyon 	<ul style="list-style-type: none"> Etki ölçütlerinin araştırılıp bulunması ve geliştirilmesi Değerlemeler Yurttaş anketleri SWOT (ZÜFT) analizi

Kaynak: Schedler -Siegel, 2005: 126.

Diğer taraftan, kamusal mal ve hizmetlerin üretimi ve sunumunda kamu yararı sağlama amacı özel bir öneme sahiptir. Bu amaç, verimliliğin önünde anlaşılmış, ilke ve ortam açısından büyük bir engel teşkil etmektedir. Bu nedenle, ölçülmesindeki zorluğun yanı sıra verimliliğin, kamu performans yönetimi açısından bir ölçüt olup olmadığı bile tartışılmaktadır (Bilgin, 2004: 36). Bu tartışma-

da verimlik oranının hesaplanabilmesi için, hem girdilerin hem de çıktılarının parasal ifadelerle tespit edilmesinin zorluğuna dikkat çekilmektedir. Özel sektörde çıktılar kârlılık ölçütüyle ölçülebilirken, kamu kesiminde kaliteli ve ucuz mal/hizmet üretimi temel amaç olduğundan bu ölçüt kullanılamamaktadır. Bununla birlikte kamu örgütlerinin çıktıları ile başarıları arasında doğrudan bir ilişki kurulamasa da, tüm yönetim kuramlarının ortak amaçlarının etkinlik ve verimliliği sağlamak ve geliştirmek olduğu gerçeği, verimliliğin kamu örgütleri için de bir başarı değerlendirme ölçütü olarak kullanılmasını zorunlu hale getirmektedir.

Etkililik Ölçütü

Müşteri odaklılık, halka yakınlık, hesap verme sorumluluğu, saydamlık ve kamu hizmetlerinin kalitesine dönük artan beklenti ve kamu kesiminde verimliliğin ölçülmesinde karşılaşılan sorunlar, etkililiği bu sektör için temel ölçüt haline getirmiştir. Etkililiğin en önemli göstergesi örgütün önceden belirlenmiş amaçlarına ulaşma düzeyidir. Bir kamu yönetimi, ancak önceden belirlenmiş temel amaçlarını gerçekleştirme koşuluyla başarılı sayılabilir. Bu husus, her şeyden önce, söz konusu amaçların açık ve anlaşılır olup olmadığından, hatta ölçülebilir olmasından bağımsızdır. İdare birçok anlama gelen ya da açıkça düzenlenmesi olanaklı olmayan amaçlarla ilişkili olmaya alışkındır. Bu nedenle idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğu da baskın bir üst amaç olarak gösterilebilir (Bogumil, 2003). Bununla birlikte idari bir ölçütün hukuka uygun olup olmadığı, ne hizmetten yararlananlar üzerindeki gerçek etkisine ne de tüm bir sisteme olan katkısına (çıktılardan) bakarak söylenebilir.

Hizmetten yararlananlara ve sisteme etki, yani amaçlanan bir durum ve hatta idare dışındaki değişim, sonuçta idari eylem ya da işlemin gerçek etkisi için bir ölçüt olarak kullanılabilir. Bu anlayış, etkinlik odaklı yönetim düşüncesinin temel varsayımını oluşturmaktadır (Schedler - Proeller, 2000). Günümüz kamu yönetimi reformlarının çıkış noktasını oluşturan kamu kaynaklarının etkili kullanılmaması, reform çabalarının çözmeye çalıştığı ve bu yolla özellikle mali sorunların aşılabileceğini düşündüğü, en zor düğüm olarak görülmektedir.

Eski dildeki "müessiriyet" sözcüğünün karşılığı olarak kullanılan etkililik, bir kurumun önceden belirlenmiş amaçlarına ulaşma derecesidir. Etkililiği kamu yönetimi açısından verimlilikten daha uygun bir performans ölçütü yapan, onun maliyetlerden bağımsız bir ölçüt olmasıdır. Buna göre, görülen hizmetlerin verimliliği de, başarıya karar verebilmek için tek başına yeterli bir ölçüt değildir. İdari bir işlem ya da eylem, uygun maliyetle görülmelidir. Şayet idari işlem ya da eylem yönetimin amaçlarını karşılamaktan uzaksa bizzatı düşük maliyet her zaman daha yüksektir. Ayrıca idari faaliyetin başarı düzeyi belirlenirken bireysel etkililik, grup etkililiği ve örgüt etkililiği perspektiflerinden hangisinin dik-

kate alınacağı da önemli bir sorundur. Çünkü bu üç etkililik perspektifi, birbirinden farklı anlamlar içermektedir.

Etkililik ölçütü ile şu üç soru cevaplandırılmaya çalışılır:

- Gerçekten ihtiyaç duyulan, yararlı mal ve hizmetler üretildi mi?
- Çıktı üretiminde ne sağlanmak isteniyorken ne sağlandı?
- Ve sonuç olarak dönem başındaki planlarımızın % kaçını gerçek oldu?

Etkililik ölçütü programın çıktılarının arzulan sonuçlara yol açıp açmadığına bakar. Etkililiğin ölçülmesine çalışmak organizasyonun dışında sonuçlar üzerinde etki yaratacak pek çok etkinin bulunması halinde, özellikle, önem taşımaktadır (Sayıştay, 2003). Kamu kurumlarının sonuçları üzerinde etki yapacak kamuoyu baskısı, siyasi tercihler, kamu yararı düşüncesi, siyasi liderlik, yurttaş duyarlılığı gibi pek çok etki bulunmaktadır. Sözgelimi trafik kuralı ihlallerini %80 oranında engelleyen il emniyeti, bu oranı yurttaş duyarlılığı yüksek bir yerde daha yukarılara çekme imkânı bulabilir. Başka bir örnek vermek gerekirse, faili meçhullerin çözümlenmesinde polise intikal edecek en küçük bir bilgi, olayın aydınlanması bakımından büyük önem taşıyabilir. Duyarlı toplumlarda bu bilginin polise ulaşma ihtimali daha yüksektir.

Kabaca girdilerin çıktılara bölünmesiyle hesaplanan verimlilik, özellikle kâr amacı gütmeyen kamu örgütlerinde ve diğer kâr amaçsız örgütlerde bir başarı ölçütü olarak kullanılamamaktadır. Çünkü verimliliğin püf noktasını, en az kaynakla en fazla çıktıya ulaşmak ya da aynı çıktıyı elde edebilmek için daha az girdi kullanmak oluşturmaktadır. Oysa ki, kamu yönetiminde maliyet ne olursa olsun, amacın gerçekleştirilmesi her şeyden daha önemli olabilir veya amaca nasıl ulaşıldığı, sürecin daha iyi yapılabilirliği ve çıktıyı elde etme sürecinin daha rasyonel kılınması gerekebilir. İşte bu durum, kamu örgütlerinde başarıyı ölçebilmek için bazen verimlilikten daha kapsayıcı bir ölçüte ihtiyaç duyulmasına yol açar. Söz konusu ölçüt etkililiktir. Etkililik amaçlara ulaşma derecesini, amaçlanan etki ile gerçekleşen etki arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir. Etkililik “yapılan iş (amaç, hedef) doğru mu?”, verimlilik ise “uygulanan metot doğru mu?” sorusuyla açıklanır (İsveç Sayıştay’ı, 2001: 22). Dolayısıyla etkililik, yapılan işi ya da hizmeti, verimlilik ise işi ya da hizmeti gerçekleştirme yöntemini sorgulamaktadır.

Şekil 1’de de görüldüğü gibi etkililiğin bileşenleri *temel amaçlara ulaşmanın yanı sıra hizmetlerde yüksek kalite ve yüksek etki düzeyidir*. Bireysel, grup veya örgüt amaçlarının ne ölçüde gerçekleştirildiğinin somut bir şekilde ölçülebilmesi için karşılaştırma yöntemi kullanılabilir. Karşılaştırma, başarının anlaşılabilmesi için kendi uygulamalarını, süreçlerini ve metotlarını başka örgütlerle, kendi içinde ya da örnek bir örgütle karşılaştırmaya dönük sürekli bir ölçme ve analiz yöntemi olarak tanımlanabilir (Eren, 2002: 62).

Kuşkusuz kamu örgütlerinde etkililiğin bir başarı ölçütü olarak kullanılabilmesinin önünde bir takım engeller de bulunmaktadır. Kamu örgütlerinde kâr amacının bulunmaması, söz konusu örgütlerin bir kısmının tekel konumda olması, yönetici ve çalışanların katı hiyerarşi içinde kamusal sorumluluk anlayışı içinde ve yasalarla sınırlı bir biçimde faaliyet göstermesi, mal ve hizmet tanımlarının net olmaması, örgütsel etkililiğin ölçülmesinde kullanılabilir, tüm örgütler için her zaman geçerli bir ölçütün bulunmaması etkililiğin başarı ölçütü olarak işlev görmesinin önündeki engellerden bir kısmıdır (Kılavuz - Yılmaz, 2005: 292).

Bu eleştirilere rağmen etkililik ölçütü, özellikle amaca ulaşma düzeyini belirlemeye dönük olması nedeniyle, diğer ölçütlere göre kamu örgütlerinde performans ölçütü olarak kullanılmayı en çok hak edenidir. Kamusal sorumluluk, kamu yararı gibi nitel değerler bu ölçüte olan ihtiyacı daha da artırmaktadır.

SONUÇ

20. yüzyılın son çeyreğinde daralma eğilimi gösterse de kamu hizmetleri, tüm insanları etkileyen bir gerçektir ve hâlâ ekonomik işlemlerin ve faaliyetlerin hiç de göz ardı edilemeyecek bir miktarı, kamu sektöründe cereyan etmektedir. Bu nedenle kamu örgütlerinin yapısal ve işlemsel yönlerinin ekonomik gelişmelerden bağımsız düşünülmesi mümkün değildir. Kamu örgütleri, özel sektördeki maliyet, performans, kalite, müşteri memnuniyeti, işlemlerde hızlilik, harcamalarda yerindelik, etkililik ve verimlilik tartışmalarından uzak tutulamaz. Ancak özel sektördeki başarı ölçütlerinin büsbütün kamu örgütlerine taşınması da, kamu yönetiminin “kamu yararını gerçekleştirme” amacıyla bağdaşmadığı gerekçesiyle söz konusu değildir.

İster kamu ister özel sektör örgütleri olsun, başarının değerlendirilmesinde doğru ölçütlerin bulunması ve kullanılması hayati öneme sahiptir. Çünkü yanlış ölçütlerle doğru ölçümler yapılamayacağı gibi, ölçülemeyen eylem veya işlemlerin denetlenebilmesi ve değerlendirilebilmesi de söz konusu değildir. Bununla birlikte başarının değerlendirilmesi için geliştirilen ölçütlerin birer araç oldukları, amaç haline getirilmelerinin doğru olmadığı, gözden uzak tutulmamalıdır.

Kamu örgütlerinde başarı, bu örgütlerin hem yapısal hem de işlemsel bakımdan rasyonelleştirilmesine ve başarıya odaklanmasına bağlıdır. Başka bir ifadeyle, başarının geliştirilmesinde yapısal düzeltmeler kadar çalışanların tutum ve davranışlarının da etkililik, hukuka uygunluk, meşruluk ve verimlilik ölçütleri doğrultusunda bireysel ve kurumsal amaçların başarılmasına ve yurttaş memnuniyetinin artırılmasına yönlendirilmesiyle olanaklıdır. Bürokratik modelin “kurallara uygunluk” ölçütü, günümüz kamu örgütlerinin başarısını değerlendirmede yeterli olamamaktadır. Kamu örgütlerinin başarısına, yönetsel faaliyetlerin, özellikle yurttaş beklentilerini karşılaması ve paydaşlarca benimsenmesi, işleyişte kaynak israfının önüne geçilmesi ve yolsuzlukların engellenmesi, tüm

yurttaşlara yansızlık ve eşitlik ilkesi uyarınca muamele edilmesi önemli katkılar sağlayacaktır. Ayrıca yurttaşlık ve kamusal sorumluluk bilincinin geliştirilmesine dönük çabalar da kamu performans yönetiminin niteliksel olarak gelişmesine katkı sağlayacaktır.

Özetle, bu çalışmada, her ne kadar kamu yönetiminde işletmeciliğe (*management*) doğru bir eğilim olsa da, bu sektörde, kamusal faaliyetlerin niteliği gereği özel sektörde uygulanan başarı ölçütlerinin birebir kullanılamayacağı; geleneksel başarı ölçütü olan “yasalara uygunluk” ilkesinin de günümüzün giderek karmaşıklaşan ve teknik yönü ağır basan yönetsel faaliyetlerin başarısını belirlemede yeterli olamayacağı düşüncesinden hareketle, yasallık, meşruluk, etkililik ve verimlilik gibi ölçütlerden yararlanılabileceği ileri sürülmektedir. Elbette bu ölçütlerden istenilen yararın elde edilebilmesi, teoriysen ve uygulayıcıların konu üzerinde daha fazla çaba göstermelerine, yönetsel faaliyetlerin niteliğine göre uygun performans ölçütleri geliştirmelerine ve geliştirilen bu ölçütlerin pratikte kullanılabilmesine bağlıdır. Konuya ilişkin en çok eksikliği çekilen şey, uygun performans değerlendirme ölçütlerinin bulunmayışıdır.

KAYNAKÇA

- Akal, Zühal (2005), *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi*, MPM Yayınları, Ankara.
- Bilgin, Kamil Ufuk (2004), *Kamu Performans Yönetimi*, TODAİE Yayın no: 323, Ankara.
- Bogumil, Jörg (2003), “Politische Rationalität im Modernisierungsprozess”, in: Schedler, Kuno/Kettiger, Daniel (Hrsg.): *Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen*, Bern/Stuttgart/Wien, p. 15-42.
- Boldt, Hans (1995); “Legalität”, in: Dieter Nohlen (Hrsg); *Wörterbuch Saat und Politik*, Neuausgabe, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, p. 382-383.
- Bozkurt Ömer - Turgay Ergun - Seriy Sezen (Eds.) (1998); *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE no: 283, Ankara.
- Çevik, H. Hüseyin (2004), “Türkiye’de Kamu Yönetimi Başarısızlığına Teorik Bir Yaklaşım”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 59, Sayı 3, s. 44-78.
- Çevik, H. Hüseyin - Turgut Gökso - Veysel K. Bilgiç - Muhittin Karakaya - Kazım Seyhan - Serdar Kenan Gül (2008), *Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi*, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Demir, Mehmet (2006), “Performans Yönetimi ve Kalite”, T.C. Sağlık Bakanlığı, Kızılcahamam, 16 Nisan 2006, <http://www.asm.gov.tr/UserFiles/File/-sempozyumsunulari/performanskalitemehmetdemir.pdf>, (27.03.2007).
- Eken, Musa (1998), “Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu”, *Türk İdare Dergisi*, Cilt 70, Sayı 419, s. 127-139.

- Eren, Veysel (2002), "Kamu Yönetiminde Bir Rekabet Aracı Olarak 'Hizmet Karşılaştırması' Yoluyla Yenilik ve Başarı Geliştirme", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 35, Sayı 2, Haziran, s. 61-75.
- Eren, Veysel (2003), "Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı", *A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 58, Sayı 1, s. 55-70.
- Eren, Veysel - Ufuk Durna (2007), "Kamu Sektöründe Performansın Anlaşılması ve Geliştirilmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 40, Sayı 1, Mart, s. 107-134.
- Eryılmaz, Bilal (2002), *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Basın Yayın, İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal (2007), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul.
- Gözler, Kemal (2006), *İdare Hukukuna Giriş*, 4. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Günday, Metin (2004), *İdare Hukuku*, 9. Baskı, İmaj Yayınları, Ankara.
- İsveç Sayıştay'ı (2001), *İsveç Sayıştay'ı Performans Denetimi Teori ve Uygulama*, (Çev. Tolga Demirbaş), T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Halis, Muhsin - Mehmet Tekinkuş (2003), "Kamuda Performans Yönetimi", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Asım Balcı - Ahmet Nohutçu - N. Kemal Öztürk - Bayram Coşkun (Eds.), Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 169-201.
- Heper, Metin (1977), *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme - Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Kaase, Max (1995), "Legitimität", in: Dieter Nohlen (Hrsg), *Wörterbuch Staat und Politik*, Neuausgabe, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, p. 383-393.
- Kapani, Münci (1988), *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Kılavuz, Raci - Abdullah Yılmaz (2005), "Etkililik ve Verimlilik Olguları Perspektifinde Kamu Yönetiminde Etkililiğin Bileşenleri", *Teoriden Pratiğe Kamu Yönetimi*, N. Talat Arslan (Ed.), Aktüel Yayınları, İstanbul, s. 273-314.
- Kriele, Martin (1994), *Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlage des demokratischen Verfassungsstaates*, 5., überarbeitete Auflage, Westdeutscher Verlag, Köln.
- Kubalı, Derya (1999), "Performans Denetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 32, Sayı 1, Mart, s. 31-62.
- Mastronardi, Philippe - Kuno Schedler (1998), *New Public Management in Staat und Recht*, Haupt Verlag, Bern.
- Naschold Frieder - Glenn Daley (1999), "The Strategic Management Challenge: Modernizing Local Government, Part Two", *International Public Management Journal*, Vol. 2, No. 1, p. 52-67.
- Özer, Hüseyin (1997), *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, Sayıştay, Ankara.
- Sayıştay (2003), *Sayıştay'ın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu*, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 28, Sayıştay, Ankara.
- Schedler, Kuno - Isabella Proeller (2000), *New Public Management*, Verlag Paul Haupt, Bern, Stuttgart, Wien.

Schedler, Kuno - Jhon Philipp Siegel (2005), *Strategisches Management in Kommunen*, Hans Böckler Stiftung, Dusseldorf.

T.C. 1982 Anayasası.

Tigue, Patricia - James Grenee (1994), "Performance Measurement: The Link to Effective Government", *Research Bulletin*, The Government Finance Officers Association. <http://www.gfoa.org/services/dfi/bulletin/BUDGET-Performance-Measures.pdf>, (20.01.2004).

Yıldız, Gültekin (1995), "Kamu Yönetiminde Müşteri Tatmininin Ölçümü", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, II. Cilt, TODAİE Yayın no: 262, s. 77-87.

Zippelius, Reinhold (1994), *Allgemeine Staatslehre*, Zwölfte, neubearbeitete Auflage, C.H. Bleck'sche Verlagsbuchhandlung, München.