



**ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRK KAMU ÖRGÜTLERİNDE VERİMLİLİK VE ETKİNLİK
SORUNU: TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME
KURUMU ÖRNEĞİ ÜZERİNDEN BİR MODEL ÖNERİSİ**

Yüksek Lisans Tezi

Yusuf ÖZBEY

Danışman:

Prof. Dr. Fatih YÜKSEL

Samsun, 2016

**ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRK KAMU ÖRGÜTLERİNDE VERİMLİLİK VE ETKİNLİK
SORUNU: TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME
KURUMU ÖRNEĞİ ÜZERİNDEN BİR MODEL ÖNERİSİ**

Yüksek Lisans Tezi

Yusuf ÖZBEY

Danışman:

Prof. Dr. Fatih YÜKSEL

Samsun, 2016

BİLİMSEL ETİK BİLDİRİMİ

Hazırladığım yüksek lisans tezinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet ettiğimi, tez içindeki tüm bilgileri bilimsel ahlak ve gelenek çerçevesinde elde ettiğimi, tez yazım kurallarına uygun olarak hazırladığım bu çalışmamda doğrudan ve dolaylı olarak yaptığım her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu taahhüt ederim.

.../.../2016

Yusuf ÖZBEY

TEZ KABUL VE ONAYI

Yusuf ÖZBEY tarafından hazırlanan “Türk Kamu Örgütlerinde Verimlilik ve Etkinlik Sorunu: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Örneği Üzerinden Bir Model Önerisi” başlıklı bu çalışma, .../.../2016 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

İmza

Başkan :

Üye :

Üye :

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

.../.../2016

Doç. Dr. Selim EREN

Enstitü Müdürü

ÖZET

TÜRK KAMU ÖRGÜTLERİNDE VERİMLİLİK VE ETKİNLİK SORUNU: TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU ÖRNEĞİ ÜZERİNDEN BİR MODEL ÖNERİSİ

Yusuf ÖZBEY

Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans, Haziran 2016

Danışman: Prof. Dr. Fatih YÜKSEL

Kamu yönetiminin geliştirilmesiyle ilgili arayışların temelinde yatan en önemli ilke verimlilik ve etkinliktir. Verimlilik süreçlere ilişkin bir ussallığı ifade ederken, etkinlik daha çok hedeflerin sonuçlarına ilişkindir. Ancak verimlilik ve etkinlik arayışında kamu yönetimi sistemi kadar bu sistemi yürüten “kamu örgütlerinin” yapı ve işleyişlerine yeterince değinilmemektedir. Klasik kamu örgütlerinden yapı ve işleyiş olarak farklı olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) hem Avrupa Birliği hem de uluslararası akreditasyon kuruluşlarınca akredite olan bir “yönetim ve kontrol sistemine” sahip Türkiye’deki ilk kamu kurumudur.

Bu kapsamda tez çalışmasının amacı, kamu örgütlerinin verimlilik ve etkinlik sorununu ele almak ve TKDK örneği üzerinden verimlilik ve etkinlik modeli geliştirmektir. Çalışma, literatür taramasına ve TKDK’nın prosedür ve dokümanlarının incelenmesine dayanmaktadır.

Sonuç olarak sorumlu olduğu programları başarı ile yürüten TKDK, güçlü yönetsel altyapısı ile diğer kamu kurumlarına örnek ve model olabilir. Bu altyapıyı mümkün kılan ise adem-i merkeziyetçi yapısı, akredite prosedür ve süreçleri, uzmanlığa dayalı personel politikası, bilgi sistemlerinden etkin yararlanması, bağımsız denetim mekanizmalarının olması ve kurumsal aidiyeti güçlü personel ve yöneticileridir. Bu nedenlerle diğer kamu örgütlerinin de verimlilik ve etkinliklerini artırmak için bütüncül şekilde benzer ilkeler çerçevesinde yapılanması gerekmektedir.

Anahtar Sözcükler: Verimlilik, etkinlik, kamu örgütleri, yönetimin geliştirilmesi, TKDK.

ABSTRACT

PRODUCTIVITY AND EFFECTIVENESS PROBLEMS IN TURKISH PUBLIC ORGANIZATIONS: A MODEL SUGGESTION USING AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT SUPPORT INSTITUTION AS AN EXAMPLE

Yusuf ÖZBEY

Ondokuz Mayıs University, Institute of Social Sciences

Department of Public Administration, Master Thesis, June 2016

Consultant: Prof. Dr. Fatih YÜKSEL

Main principles underlying search for development of public administration are productivity and effectiveness. Effectiveness is more about results of purposes while productivity means rationality regarding processes. However in this search for productivity and effectiveness, structures and operations of “public organizations” carrying out the system are not mentioned sufficiently and equally with public administration system. Agriculture and Rural Development Support Institution (ARDSI) which differs from classic public organizations in terms of structure and operation, is the first public institution having a “management and control system” accredited by both EU and international accreditation bodies.

In this scope, purpose of the thesis is to discuss productivity and effectiveness problems in public organizations and develop a productivity and effectiveness model using Agriculture and Rural Development Support Institution as an example. The study is based on literature review, and analysis of procedures and documents used in ARDSI.

Consequently, ARDSI which successfully carries out programmes in its responsibility may be regarded as an example and model regarding its strong administrative substructure. Features such as decentralization, accredited procedure and processes, personnel policy based on expertise, taking advantage of information systems effectively, having independent audit mechanisms, personnel and managers with high sense of institutional belonging make mentioned strong substructure possible. For this reason it is suggested that other public organizations are structured based on similar principles in order to develop productivity and effectiveness as well.

Key words: Productivity, effectiveness, public organizations, development of management, ARDSI.

ÖNSÖZ

Kamu yönetimi sisteminin fonksiyonu, işlem ve uygulamaları kamu kurumları bir diğer ifade ile kamu örgütleri aracılığıyla ortaya çıkar. Bir anlamda kamu örgütleri, devletin ve devlete hâkim olan kamu yönetimi anlayışının vücuda bürünmüş, en somutlaşmış halidir. Vatandaşın doğrudan muhatap olduğu, eylem ve sonuçlarından doğrudan etkilendiği kamu örgütleri, bir ülkede halkın devlet organizasyonuna yönelik algısını şekillendiren ilk ve en önemli örgütsel yapıdır. Dolayısıyla kamu örgütlerinin kuruluş amaçlarına ve en nihayetinde toplumsal yarara yönelik işlev görmesi zorunludur. Aksi halde vatandaş şikâyetleri yine kamu örgütlerinden başlayarak kamu yönetim sistemine ve hatta devlete yönelik güvensizliğe kadar gider.

Kamu örgütleri için de en önemli kavramlardan ikisi verimlilik ve etkinlik olup yönetiminin geliştirilmesinin de odağında bu kavramlar yer almaktadır. Bu nedenle verimlilik ve etkinlik artırmaya yönelik ilkelerin, uygulamaların ve örgütsel yönetim sistemlerinin bütüncül şekilde incelenmesi gerekmektedir. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) genç sayılabilecek bir kurum olmasına rağmen kuruluş arka planı, yönetsel altyapısı ve farklı uygulamalarıyla bu kapsamda incelenmeye değer bir kamu kurumudur. Bu bağlamda tez çalışmasıyla bu alana yönelik ihtiyaca somut bir örnek üzerinden katkı sağlamak amaçlanmıştır.

Bu noktada konu tespitinden tezin ortaya çıkmasına kadar her aşamada katkılarıyla destek olan kıymetli hocam Prof. Dr. Fatih YÜKSEL'e şükranlarımı sunuyorum. Ayrıca her birinden önemli bilgiler edindiğim Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü hocalarıma ve araştırma görevlisi Cuma YILDIRIM'a, her türlü desteği için TKDK Başkanımız Sayın Dr. Ahmet ANTALYALI'ya, sayısız okumalarıyla tezin olgunlaşmasına katkı sağlayan TKDK uzmanı eşim Şadiye TURAMAN ÖZBEY'e ve fikirleriyle katkı sağlayan TKDK uzmanı değerli dostlarım Aybars SOYSAL'a, Çağdaş ATANA'ya, Mustafa KARLIK'a, M. Murat YILIK'a, M. Akif POLAT'a ve Yasin Ş. ALTINTAŞ'a teşekkürlerimi sunuyorum.

Son olarak; yetişmemde sonsuz emeği olan annem ve abime, varlığıyla hayatımı zenginleştiren eşim Şadiye'ye ve hayatımızı anlamlandıran bitanecik kızım Asya'ya çok teşekkür ediyorum, bu çalışmayı onlara armağan ediyorum.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	III
ABSTRACT	IV
ÖNSÖZ	V
İÇİNDEKİLER	VI
TABLolar LİSTESİ	IX
ŞEKİLLER LİSTESİ	X
KISALTMALAR	XI
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE VERİMLİLİK VE ETKİNLİK KAVRAMLARI

1.1. Kamu Yönetiminde Verimlilik	8
1.2. Kamu Yönetiminde Etkinlik	12
1.3. Kamu Yönetiminde Verimlilik ve Etkinlik İlişkisi	15
1.4. Verimlilik ve Etkinliği Etkileyen Faktörler	18
1.4.1. İç Faktörler	18
1.4.2. Dış Faktörler	19
1.5. Kamu Yönetiminde Verimlilik ve Etkinliğin Ölçümü	20
1.5.1. Verimlilik Ölçüm Modelleri	21
1.5.2. Etkinlik Ölçüm Modelleri	23
1.5.2.1. Amaç Modeli	24
1.5.2.2. Sistem Modeli	25
1.5.2.3. Sistem-Kaynak Modeli	26
1.5.2.4. Matematiksel Yöntem	27

1.5.2.5. Popülasyon Yaklaşımı	27
1.5.2.6. Diğer Yaklaşımlar	27
1.5.2.7. Etkinlik Ölçümünde Dikkate Alınması Gereken Hususlar	28
1.5.3. Verimlilik ve Etkinlik Ölçümünde Ortaya Çıkan Sorunlar	30

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU ÖRGÜTLERİNDE VERİMLİLİK VE ETKİNLİK SORUNLARI

2.1. Örgütsel Sorunlar	39
2.1.1. Örgütsel Merkeziyetçilik ve Yetki Sorunları	39
2.1.2. Örgütsel Büyüme	43
2.1.3. Gizlilik ve Dışa Kapalılık	45
2.1.4. Yönetimde Tutuculuk	46
2.1.5. Geleceğe Yönelik Stratejik Öngörü Eksikliği	47
2.2. İşlemsel Sorunlar	49
2.2.1. Kırtasiyecilik	49
2.2.2. Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma	51
2.2.3. Yolsuzluk, Rüşvet ve Yozlaşma	53
2.2.4. Kayırmacılık ve Aracılık	56
2.2.5. Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Yetersiz Kullanımı	58
2.3. Personel Sorunları	59
2.4. Denetim Sorunları	61

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU (TKDK)'NUN YÖNETİM SİSTEMİ ÜZERİNDEN BİR MODEL ÖNERİSİ

3.1. TKDK'nın Kuruluşu ve Genel Yapısı	68
3.1.1. TKDK'nın Kuruluşu ve Yapısı Üzerinde Etkili Olan Faktörler	70
3.1.1.1. Avrupa Birliği Müzakere Süreci ve Kırsal Kalkınma Faslı	70
3.1.1.2. Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı	71
3.1.2. TKDK'nın Görev, Yetki ve Sorumlulukları	73

3.1.3. TKDK'nın İdari Yapılanması	74
3.1.4. TKDK'nın Personel Yapısı	77
3.1.5. TKDK'nın Türk İdare Teşkilatı İçindeki Yeri	80
3.2. TKDK'nın Yönetim Sisteminin Esasları	83
3.2.1. Akredite Yönetim Sistemi	87
3.2.1.1. Akreditasyon Modeli ve Kriterleri	88
3.2.1.2. Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyumu	92
3.2.2. Adem-i Merkezi Yapı	93
3.2.3. Yazılı Prosedürlere Dayalı İşleyiş	95
3.2.4. Uzmanlığa Dayalı Etkin ve Yalın Yapı	99
3.2.5. Bilgi Teknolojilerinin Etkin Kullanımı	101
3.2.6. Kurum İçi Hızlı ve Kolay İletişim	103
3.2.7. Kurum Dışı Güçlü İletişim	104
3.2.8. Çok Aktörlü Bağımsız Denetim	107
3.3. TKDK Örneği Üzerinden Kamu Örgütlerine Yönelik Model Önerisi	109
3.3.1. Yapı	116
3.3.2. İşleyiş	119
3.3.3. Personel	124
3.3.4. Denetim	126
SONUÇ	131
KAYNAKÇA	139
ÖZGEÇMİŞ	146

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: TKDK Personel İstihdam Durumu	78
Tablo 2: TKDK Personelinin Yaş Dağılımı	78
Tablo 3: TKDK Personelinin Öğrenim Durumu	79
Tablo 4: TKDK Personeli Dil Durumu	79
Tablo 5: TKDK Personel Eğitim Sayıları (2008-2015)	80
Tablo 6: IPARD Programı İzleme Göstergeleri	84
Tablo 7: Kamu İç Kontrol Standartları	93
Tablo 8: TKDK İç Veritabanları ve Erişim İzinleri Olan Ulusal Veritabanları	102
Tablo 9: TKDK'nın Yönetim Sisteminin Temel Unsurları	111

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: TKDK Organizasyon Şeması	75
Şekil 2: TKDK İl Koordinatörlükleri Teşkilat Şeması	77
Şekil 3: Türk Kamu Yönetimi	81
Şekil 4: Verimli ve Etkin Kamu Örgüt Modeli Önerisi	116



KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AK	: Avrupa Komisyonu
COSO	: Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission
D-8	: Developing Eight
DIS	: Decentralized Implementation System
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EAFRD	: European Agricultural Fund for Rural Development
EAGF	: European Agricultural Guarantee Fund
EDIS	: Extended Decentralized Implementation System
GTHB	: Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
INTOSAI	: International Organization of Supreme Audit Institutions
IPA	: Instrument for Pre-accession Assistance
IPARD	: Instrument for Pre-Accession-Rural Development
İDKK	: İç Denetim Koordinasyon Kurulu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
m.	: Madde.
NAO	: Ulusal Yetkilendirme Görevlisi
OLAF	: European Anti Fraud Office (Office Européen de Lutte Anti-Fraude)
SESRIC	: The Statistical, Economic and Social Research and Training Centre for Islamic Countries
TKDK	: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
TÜSİAD	: Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu

GİRİŞ

Toplum kamu örgütlerinin üstlendiği hizmetleri, “kaynakları etkin ve verimli kullanarak” yerine getirmesini beklemektedir. Bu nedenle “kamu yönetiminin etkinliğe, verimliliğe ve vatandaşın ihtiyaçlarını tatmine yönelik yönetsel uygulamaları geliştirmek durumunda olduğu değerlendirilmektedir” (DPT, 2000: 83). Günümüzde kamu yönetiminde değişime gerekçe olarak sunulan konular “kamu kaynaklarının rasyonel ve etkin kullanılmaması, israf edilmesi, hantal yapı içinde kamu hizmetlerinin aksamaması, mevcut durumun sürdürülemez oluşu” (Arslan, 2002: 1) ve nihayetinde vatandaş memnuniyetsizliğidir. Türk kamu yönetiminin “en çok aksayan yönü, kaynakların en etkili biçimde kullanılması suretiyle, hizmetleri kaliteli, hızlı, verimli ve etkin bir biçimde yerine getirememe” sorunudur (Ökmen ve Canan, 2009: 20). Bu nedenle ülkemizde kamu yönetiminin geliştirilerek daha verimli ve etkin kılınması hedefi geçmişte olduğu gibi bugün de birincil derecedeki önemini korumaya devam etmektedir. Bununla birlikte “asıl önemli olan bu nitelikte çalışabilecek bir sistemin oluşturulabilme yöntemidir” (DPT, 2000: 78). Yönetimin kamusal hizmet sunarken verimlilik ve etkinlik ilkeleri çerçevesinde hareket etme zorunluluğu göz önünde tutulursa, yöntemin de bu niteliklere göre düzenlenmesi esastır.

Ancak bu alandaki çalışmaların birçoğunda, sorun ve önerilerin, belirli bir kamu hizmeti ve bu hizmeti sunan kamu kuruluşları ekseninde değil, kamu hizmetinin bütünlüğü içinde, genel siyasal ve toplumsal yapı ile ilişkileri açısından ele alındığı, yani “sistem sorunu çerçevesinde” kamu yönetimi sisteminin inceleme konusu yapıldığı (Saran, 2004: 8) görülmektedir. Bu nedenle “yönetimin geliştirilmesi” adıyla yapılan çalışmaların ve değerlendirmelerin önemli bir kısmında kamu örgütleri özelinde bütünlüklü bir modelin sunulmadığı ifade edilebilir. Bu çalışmalarda kamu yönetimi sistemi kadar bu sistemi yürüten kamu kuruluşlarına, bir diğer ifade ile “kamu örgütlerine” yeterince değinilmemektedir. Bunun elbette haklı ve önemli nedenleri bulunmaktadır. Bu nedenlerden bir tanesi, yönetim sisteminin ve

bu sistemin dayandığı ilkelerin daha öncelikli olması ve sistem düzeyindeki sorunların alt sistemlerin/kamu örgütlerinin sorunlarına kaynaklık ettiği düşüncesidir. Bir diğeri de zaten yönetim sistemine ve paradigmasına yönelik düzenlemelerin kamu örgütlerine de yönelik olduğu ve onları da içeriyor olduğu düşüncesidir. Dolayısıyla çözüm ve öneriler de genelde sistem düzeyinde ele alınmakta ve tartışılmaktadır.

Ancak örgüt düzlemi yeterince inceleme konusu yapılmadığında, kamu yönetimi sisteminin sorunlarına çözüm olarak sunulan yaklaşımların, “kamu örgütleri”ndeki toplam ve bütünlüklü yansımalarının ne olması gerektiği yeterince açıklığa kavuşturulamayacaktır. Bu amaçla çalışmamızda örgüt düzlemi temel alınmıştır. Kamu Yönetimi, içinde yönetim olgusunun her düzeyde yaşandığı bir örgütsel sistemdir. Örgüt, “belirli bir amacı gerçekleştirmek için iki veya daha fazla kişinin çabalarının veya güçlerinin bilinçli olarak koordine edildiği sistem” (Leblebici, 2008: 114) ve “insanların tek başlarına gerçekleştiremedikleri amaçlarına ulaşabilmelerini sağlayan bir araç olarak” tanımlanmaktadır. Yönetim ise, “geniş bir açıdan bakıldığında, örgütlerin etkin ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlamaya yönelik faaliyetlerin tümüdür” (DPT, 2000: 62). Daha basit bir ifadeyle örgüt, bir takım amaçları gerçekleştirmek için kurulan organizasyonlardır. Formel ya da informel olabilirler.

Kamu kurumları, çeşitli mal ve hizmetleri üretmek amacıyla kurulan ve temel görevi kamuya hizmet üretmek olan resmi (formel) örgütlerdir. Bürokrasi kavramıyla da ifade edilmektedir. Weberyen anlamda bürokrasi, “belirli örgütsel ve işlemsel özelliklere sahip bir örgüt biçimi”dir. Bu bakımdan Türkiye’de bürokrasinin sorunları, Eryılmaz tarafından (2014: 301) örgütsel ve işlemsel olarak iki şekilde değerlendirilmektedir. Bununla birlikte kamu yönetiminin temel öğelerini 1- örgütlenme (yapı), 2-personel ve 3-işleyiş süreçleri olarak ele aldığımızda özellikle örgütlenme ile ilgili konular kuramsal tartışmalarla da ilişkili olduğundan üzerinde daha çok çalışılan alandır. Buna mukabil örgütlenmenin “kurumsal düzey”deki boyutu ile “işleyiş” konuları hem daha teknik olması hem de her bir kamu kurumunun kendine has özellikleri olduğu, bu nedenle genel değerlendirmelere konu olamayacağı ön kabulü ile bu alana ilişkin çalışmalar daha kısıtlıdır. Bu çalışma ile bu alandaki ihtiyaca da somut bir kurum örneği üzerinden katkı sağlanmaya çalışılacaktır.

Kamu örgütlerinin görev, yetki ve amaçları kanunla belirlenmekte ve yine çeşitli mevzuatla kurumların işlerliği sağlanmaktadır. Ancak Türkiye’de kamu kurumlarının/örgütlerinin verimlilik ve etkinlik sağlama açısından yönetsel anlamda sahip olması gereken yapı ve işleyiş süreçlerine yönelik genel ve bağlayıcı bir düzenleme 2009 yılında çıkarılan “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik” ile 2007 yılında Maliye Bakanlığınca hazırlanan “Kamu İç Kontrol Standartları” haricinde mevcut değildir. Bu belgeler bu anlamda bir adım olmakla beraber, mevcut kurumların örgütlenme ve işleyişlerinde esaslı bir değişim içermemekte ve ayrıca bu uygulamaların denetimine yönelik işlevsel bir mekanizma bulunmamaktadır. Dolayısıyla kamu örgütlerinde işleyiş daha çok kurum içi talimat, yönerge ve teamüllerle yürütülmektedir. Bu durumda Türk kamu örgütlerinde, geçmişten sahip olunan alışkanlık ve geleneklerin sürdürüldüğü, kısmen kurumdan kuruma değişen hizmet sunma şekilleri ve yönetim biçimleriyle beraber karma bir düzen bulunmaktadır. Bu nedenle yapılması gereken çalışmalardan biri de kamu kurumlarının etkin ve verimli çalışmalarını ve yönetilmelerini sağlayacak iyi yönetim ilkeleri ve uygulamalarının araştırılmasıdır. Etkinlik ve verimlilikle ilgili en iyi ya da en uygun kriterlerin belirlenmesi ya da tek bir modelin sunulması oldukça güçtür. Farklı ülke ve toplum deneyimlerinden bunların değer yargılarına ve kamu örgütlerinin özelliklerine kadar değişen bir yelpazede kriterler de değişebilmektedir. Ancak bu model ve çalışmaların her birinden öğrenilecek ve faydalanılabilecek önemli dersler bulunmaktadır.

Çalışmamızda bunun bir adımı olarak Türkiye’de Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakları da kapsayacak şekilde, kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik faaliyetleri gerçekleştirmek üzere kurulan “Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK)”nın uluslararası akredite yönetim sistemi incelenecektir. Avrupa Birliği (AB) müzakere sürecinde de önemli rolü olan TKDK, hâlihazırda AB “Katılım Öncesi Yardım Aracı” (*Instrument for Pre-accession Assistance-IPA*)’nın 5. bileşeni olan Kırsal Kalkınma Programını (*Instrument for Pre-Accession-Rural Development-IPARD*) yürütmektedir. Programın 2007-2013 yıllarını kapsayan 1. etabının (IPARD-1) başarıyla tamamlanması sonucunda 2014-2020 yıllarını kapsayan IPARD-2 Programı uygulamaya geçmiştir.

TKDK'nın seçilerek önerilecek modele kaynaklık etmesindeki temel neden, kurumun hem Avrupa Birliği (AB) hem de uluslararası akreditasyon kuruluşlarınca akredite olan bir yönetim ve kontrol sistemine sahip Türkiye'deki ilk kamu kurumu olmasıdır. Kurum bu yönüyle AB'nin kamu yönetimlerine dair ilkesel şartlarına da sahiptir. Kamuda hesap verebilirlik, açıklık, verimlilik ve etkinliğin AB'nin politika öncelikleri arasında olması (Akdoğan, 2008: 38) TKDK'nın bu öncelikleri de içerecek şekilde bir örgütsel yapıya sahip olduğu değerlendirmesini pekiştirmektedir. Aynı zamanda TKDK'nın IPA fonları kapsamında 2007-2013 yılları için tahsis edilen fonu, benzer kurumlara göre oldukça yüksek bir oranda, tamamına yakınına kullandırma başarısı göstererek IPARD-I programını başarıyla tamamlaması ve IPARD-2 programını başlatması, hedeflerini yakalamış bir kurum (etkin kurum) olduğunu göstermekte ve kamu kurumları içerisinde incelenmeye ve örnek alınmaya değer görülmektedir. Bunlarla birlikte 2015 yılında Ankara Üniversitesi akademisyenleri tarafından hazırlanan "TKDK Projeleri Etki Değerlendirme Raporu"nda da kurumun kurumsallaşmadan, model olmaya kadar bir dizi alanda önemli ölçüde etkinlik sağladığı (Etki Değerlendirme Raporu, 2015: 98) açıkça ifade edilmiştir.

Bu kapsamda tez çalışmasının amacı, temel görevi kamuya hizmet üretmek olan Türk kamu örgütlerinin verimlilik ve etkinlik eksenli sorunlarından yola çıkarak; TKDK örneği üzerinden, daha verimli ve etkin olmalarına yönelik yönetim sistemlerinin (yapı, işleyiş, personel ve denetim) içermesi gereken temel ilke ve uygulamaları kapsayacak bir model önerisi sunmaya çalışmaktır. Ancak burada öncelik, teorik çalışmaları esas alan model ve öneriler yerine, hâlihazırda daha etkin ve verimli olarak çalışan bir kamu örgütü olan TKDK'nın yönetim sistemini esas alan somut bir örnek üzerinden model önermesinde bulunmaktadır.

Şüphesiz tüm kamu örgütleri özel amaçlarla kurulmuş olup tamamen benzer yapıda olmaları mümkün değildir. Ancak modelde özellikle hizmet esaslı kamu örgütleri için ortak olarak değerlendirilebilecek asgari yönetim ilke ve uygulamalarına yer verileceğinden tez çalışmasının, hem teorik hem de kamu kurumlarına yönelik somut konularda faydaları olacaktır. Bununla birlikte herhangi bir kamu kurumunun bütünüyle yönetim sistemini inceleyen çalışmalar yaygın değildir. Genellikle yönetimin personel, performans, denetim, etik gibi yalnızca bir yönüyle ilgili çalışmalar bulunmaktadır. Bu anlamda çalışmanın iki önemi

bulunmaktadır. Birincisi Türkiye’de yönetim yapısı ve iş süreçleri uluslararası standartlara göre AB tarafından akredite edilmiş ilk kurum olan TKDK’nın yönetim sistemini inceleyecek bir çalışma olacaktır. İkincisi kamu kurumlarının verimli ve etkin olabilmeleri için ileri sürülen önerilerin yansımaları ve sonuçları, TKDK örneği üzerinden ortaya konularak, işlevleri, faydaları ve uygulanabilirlikleri analiz edilecektir.

Bu bağlamda kamu kurumlarında kırtasiyecilik olarak adlandırılan evrak ve prosedür fazlalığı eleştirilerinin önemli oranda eksik gözleme dayandığı, prosedürlerin kırtasiyecilik oluşturmasının en önemli nedeninin eğitilmiş ve uzman olmayan personel kaynaklı olduğu ortaya konulacaktır. Aksine kamuda iş ve hizmetlerin görülme sürecini ifade eden prosedürler; hem vatandaşlara eşit hizmet sunmak ve verimlilik için, hem de sağlıklı denetim ve hesap verebilirlik için olmazsa olmaz unsurlardır. Bununla birlikte kamu örgütlerinde denetim olgusunun daha çok iç denetime doğru yoğunlaştığı ve bu yönde öneriler olduğu ancak bunun tek başına yeterli olmadığı ve bağımsız dış denetimin önemini koruduğu TKDK örneği üzerinden gösterilecektir.

Çalışmada tümevarım yöntemi esas alınacaktır. Bu nedenle TKDK örneği üzerinden yapılan tespit ve değerlendirmeler, hizmet esaslı kamu örgütlerinin geneline yönelik olarak sunulacaktır. Çalışmanın teorik yönü ağırlıklı olmakla beraber bir kamu kurumu örneği üzerinden inceleme yapılacağından somut bulgu ve değerlendirmeleri de kapsayacaktır. Bu amaçla çalışmada literatür taramasıyla birlikte TKDK’nın iç işleyişine ilişkin prosedür ve dokümanlar da incelenerek bunları sınıflandırma, karşılaştırma, açıklama ve belli başlı sorunlar açısından nihai değerlendirme ve yorumlama neticesinde, çözüm odaklı önerilerde bulunma teknikleriyle tamamlanacaktır.

Kamu örgütlerinin verimlilik ve etkinlik eksenli sorunlarının çok geniş bir çerçevesi olup akademik literatürde fazlaca tartışılan bir konudur. Tezin kapsam ve sınırlılıkları göz önünde tutularak idari-siyasi yapıdan kaynaklı adem-i merkeziyetçilik tartışmaları, iktisadi politikalar, kamu maliyesi, kırsal kalkınma politikaları gibi konular çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır. Ancak kamu örgütlerine ilişkin öne çıkan sorun alanlarından örgütsel merkeziyetçilik konuları ile yetki ve karar alma süreçleri, yöntemler, personel, bilgi teknolojileri, denetim vb. konular tezin kapsamı içinde yer almaktadır.

Bu amaçla birinci bölümde verimlilik ve etkinlik kavramlarının kamu yönetimindeki kavramsal çerçevesi açıklanarak bu kavramların birbiriyle ilişkisi, etkilendikleri faktörler, kamu örgütleri bağlamında ölçülebilir olup olmadıkları ve “kamusal yarar” bağlamında öncelik sırası açıklanacaktır.

İkinci bölümde kamu örgütleri ve bununla ilişkili olan bürokrasi kavramının çeşitli boyutları açıklanarak verimlilik ve etkinlik eksenli, literatürde yer bulan başlıca sorun alanları incelenecek, bunların genel kamu yönetim sistemi boyutundan ziyade çalışmanın esası olan örgüt düzeyindeki boyutuna değinilecektir.

Üçüncü ve son bölümde ise bu sorun alanlarının çözümüne katkı niteliğinde değerlendirdiğimiz Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun (TKDK) yönetim sistemi tüm boyutlarıyla detaylı olarak incelenecektir. Bu amaçla öncelikle TKDK'nın kuruluşu ve genel yapısı ile AB müzakere sürecinin kuruma yapısal etkileri açıklanacaktır. Devamında TKDK'nın yönetim sisteminin temel unsurları ve bunların fonksiyonları açıklanarak, kamu örgütlerinin hangi sorunlarına yönelik çözüm oluşturdukları ortaya konulacaktır. Son olarak TKDK'da başarılı şekilde hayata geçen yapı ve ilkeler üzerinden, kamu örgütlerine yönelik yapı, işleyiş, personel ve denetim başlıklarını içeren dört boyutlu bir model sunularak, modelin çerçevesi ve temel ilkeleri açıklanacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE VERİMLİLİK VE ETKİNLİK

KAVRAMLARI

Yönetim biliminde ve kamu yönetimi disiplinde, verimlilik-üretkenlik ve bu kavramla ilişkilendirilebilecek etkinlik/etkenlik, iktisadilik, etkililik gibi kavramlar sıklıkla kullanılmaktadır. Bu terimler “bazen yönetimin amacı, bazen araçları, bazen de yapısal ve işlevsel olarak yönetimin harcı olmaktadır”. Kimi araştırmacıya göre “bu terimler yönetime dair önemli değerlerdir, kimilerine göre ise teknik terimlerdir. Sosyal bilimlerin her alanında olduğu gibi yönetim alanında da farklı yaklaşımlar söz konusu olduğundan kavramların evrensel, değişmez, kesin ve tek bir tanımını yapmak oldukça güçtür” (Zengin, 2011: 1). Bu durum verimlilik ve etkinlik kavramları için de söz konusudur.

Ayrıca etkinlik ve verimlilik terimleri özü itibariyle iktisat alanına ait kavramlar olmaları, yönetim alanında daha sonradan kullanılmaya başlamaları bu kavramların farklı değerlendirilişine neden olmaktadır. Bazen verimlilik yerine etkinlik ya da etkenliğin kullanıldığı, verimliliğin etkinliğin bir alt unsuru olarak ele alındığı ya da tam tersinin olduğu, bu kavramların birbirlerinin yerine kullanıldığı çalışmalar bulunmaktadır. Yine etkinlik yerine etkenlik ya da etkililik kavramının kullanılmasını savunan çalışmalar da bulunmaktadır. Ancak çeşitli tartışmalar ve farklı kullanımları olmakla beraber burada verimlilik ve etkinlik kavramlarının iktisat ve işletme alanındaki kullanımlarından ziyade, yönetim bilimi alanında birçok akademisyen tarafından tercih edilen ve özellikle kamu kesiminde sıklıkla kullanılan anlamları tercih edilerek, aşağıda ifade edilen kavramsallaştırma üzerinden konu açıklanacaktır. Bu çalışmada benzer amaçlarla kullanılabilen “etkenlik” ya da “etkililik” kavramı yerine birçok yazarca daha sıklıkla kullanılan “etkinlik” kavramı tercih edilmiştir.

Bilinmesi gereken bir diğerk önemli husus ise çalışmada verimlilik ve etkinlik kavramları bireysel boyutu da kapsayan ancak bunu aşan şekilde örgütsel düzeyde incelenmektedir. Ayrıca örgütler yani kamu kurumları, kamu yönetimi sistemini yürüten, bir anlamda sistemin görünür hale gelen parçası olduğundan verimlilik ve etkinlik sorunları da sistem düzeyinden ziyade örgüt düzeyinde incelenmiştir.

1.1. Kamu Yönetiminde Verimlilik

Verimlilik (*productivity*) kavramı 18. yüzyılın sonlarından itibaren önce mühendisler tarafından kullanılmış ve daha sonra da iktisatçılar tarafından temel alınan ölçütlerden biri olmuştur (Orhan, 2006: 3). Productivity terimi, “literatürde ilk kez Georgius Agricola (1494-1555) tarafından 1556’da yayımlanan “Metaller Üzerine” (*De Re Metallica*) adlı yapıtında” kullanılmıştır. Agricola, “madenin yeraltından çıkarılması yöntemlerini, çıkan cevherin zenginleştirilerek nasıl kullanıma elverişli hale getirileceğini araştırırken, verimi şu yöntemler artırır diyerek productivity terimini bilimsel anlamda kullanan ilk kişi olmuştur” (Suiçmez, 2002: 170).

Ancak, Fransızca üretmek anlamına gelen “produire” fiilinden türemiş “productivie” kelimesi taşıdığı “üretkenlik” ya da “üretim yeteneği” gibi anlamlar sebebiyle gerek Avrupa’da gerekse ülkemizde bu alanda çalışmalar yapanlarca tartışmalara yol açmış ve farklı anlamlarda tanımlamalar yapılmıştır (Orhan, 2006: 3).

Verimlilik, “kabul görmüş en geniş haliyle bir üretim sürecinde çıktının, bu çıktıyı elde etmek için kullanılan girdiye oranlanması/ilişkisi olarak ifade edilmekte ve bu üretimde kullanılan kaynakların (insan, sermaye, fiziksel kaynaklar vb.) etkin kullanımı olarak tanımlanmaktadır” (Çevik, 2012: 210). Kısaca üretilen mal ya da hizmet miktarı ile bunların üretiminde kullanılan girdiler arasındaki oran olarak tarif edilmekte ve matematiksel olarak “çıkıtı/girdi” şeklinde formüle edilmektedir (Köseoğlu, 2005: 215). Dolayısıyla “girdilerin yani maliyet faktörlerinin en aza indirilmesini ve çıktılarının yani üretimin en fazlaya çıkarılmasını” amaçlamaktadır (Eren, 2001: 118). Bu amaçla üretim veya hizmet unsurları olan emeği, sermayeyi, araç-gereci, fiziksel kaynakları en rasyonel şekilde ve israf etmeden kullanmak olarak ifade edilir. “En düşük maliyetle, verilen oranda üretim yapabilme”, “aynı

maliyetle yüksek oranda üretim yapma”, “kaynakların iyi kullanılması”, “daha iyi harcama” gibi ifadelerle de tanımlanmaktadır (Özer, 1997: 78).

Verimlilik, “esas itibariyle iktisat alanında, yapılan faaliyetin girdi ve çıktılarının sayısal olarak ölçülebildiği, örneğin maliyetlerin ve sonuçların (faydaların) parasal olarak ifade edilebildiği durumlarda çok daha anlamlı” olacağı (Arslan, 2002: 3) ifade edilerek faaliyetlerin ölçülebilir olmasına vurgu yapılmıştır. Bir faaliyetin “verimli” sayılabilmesi için üç durum söz konusu olmalıdır. Bunlar (Arslan, 2002: 3):

- “1) Aynı girdi ile daha fazla çıktı sağlanması,
- 2) Aynı çıktının daha az girdi ile elde edilmesi,
- 3) Çıktının girdi artışından daha yüksek düzeyde artırılması gerekir.”

Clemente’den aktaran Özer verimli faaliyetleri, “girdi ve çıktı bölümlerinden herhangi birisinde sınırlandırma olup olmadığına bağlı olarak iki modele” ayrılabileceğini ifade eder. “Eğer kaynak girdileri sınırlıysa o zaman verimli bir faaliyet bu kaynaklarla en yüksek çıktıyı elde etmeyi amaçlayacaktır. Bu durumun tersine çıktı, doğasından kaynaklanan nedenlerle değer ve miktar bakımından sınırlıysa o zaman da verimli bir faaliyet, mal ve hizmet şeklindeki girdileri en aza indirmeyi amaçlayacaktır” (Özer, 1997: 80).

Ancak ilerleyen süreçte hem sosyo–ekonomik alanda hem de yönetim alanında meydana gelen gelişmeler sonucu verimlilik tanımında da değişiklik gözlemlenmeye başlanmıştır. Örneğin zaman, kavramın tanımlanmasında önemli bir parametre olarak değerlendirilmiştir. Prokopenko, zamanın evrensel bir ölçü olduğu ve insan denetimi dışında kaldığı için iyi bir payda olduğunu belirterek verimliliğin “aynı zamanda sonuçlarla, bu sonuçları elde etmek için harcanan zaman arasındaki ilişki olarak” tanımlanabileceğini ifade etmiştir. Zaman faktörü, “istenen sonucu sağlamak için harcanan zaman azaldıkça, sistemin verimliliği artar” şeklinde özetlenmiştir (Prokopenko, 1995: 3).

Ayrıca hizmet yada ürünün miktarından ziyade “kaliteli” olması önem kazanmıştır. 1970’li yıllarda ise kalite kavramının yanına “insancıl çalışma koşulları” da eklenmiştir. “Çevreye duyarlı olmak” da tanımlama ölçütlerinden biri olmuştur (Suiçmez, 1999: 142). Böylelikle bugün verimlilik denilince, “sadece birim girdi başına üretim miktarını artırma çabası” değil ayrıca “elde edilen ürün ve hizmetlerin

kalitesini yükseltme, çevreyi ve doğal yapıyı koruma, çalışanlara daha iyi yaşam ve çalışma koşulları sağlama” gibi (Yükçü ve Atağan, 2009: 4) sosyo-ekolojik faktörlerle birlikte düşünülmektedir. Dolayısıyla verimlilik, “artık insanın refah ve mutluluğuna paralel olarak gelişen, iş ve teknolojiyi bir amaç değil, araç olarak gören bir anlayışa” ulaşmıştır (Orhan, 2006: 7).

Söz konusu kavrama ilişkin bu bakış açısı uluslararası sözleşmelere de girmiştir. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)’nun Haziran 1984 tarihli Uluslararası Çalışma Konferansı’nda kabul edilen ILO’nun üretime ve verimliliğe dair katkıları ile ilgili kararda, “...temel prensip olarak... üretimin ve verimliliğin geliştirilmesi, insanların iyi durumda olmalarını sağlamalıdır” denilmektedir. Böylelikle “verimlilik” terimi artık akla insanlık dışı koşullarda uzun vardiyalarda ve aşırı yoğun biçimde çalışan üretim hattı işçilerini getirmemektedir. İnsani durumlar iyileştirilmeden verimliliğin sürdürülebilir olması da mümkün görülmemektedir (Prokopenko, 1996: VI).

Sonuç olarak “kaliteyi de dikkate alarak belli düzeydeki bir çıktının en az girdi ile elde edilmesi ya da belli bir miktar girdi ile maksimum çıktı (mal, hizmet) sağlanması” tanımından yola çıkarak verimlilik basitçe aşağıdaki gibi formüle edilebilir (Arslan, 2002: 3):

“Verimlilik=Standartla ve iyi uygulamalarla karşılaştırılan girdi / çıktı’dır”.

Böylelikle kavram, artık dolaylı olarak iktisadi özelliği bulunan ya da bulunmayan birtakım toplumsal unsurlarla tanımlanma noktasına ulaşmıştır. Verimlilik kavramı, “insancıl bir ortamda, çevreyi bozmadan daha çok ve daha kaliteli mal ve hizmet üretmek” şeklindeki tanımı bu yeni boyutu ifade etmektedir (Suiçmez, 1999: 142).

Tüm bu tanımlamalarla verimlilik teriminin zaman içerisinde değişik kullanımlarının oluştuğunu ve günümüzde basit bir girdi/çıkıtı oranlamasının ötesinde kullanılmaya başlandığını ve yalnızca bir üretim artışı demek olmadığını ifade edebiliriz. Bu geniş kavramsal kullanım nedeniyle kamu yönetiminde ve kamu örgütlerinin çalışmalarının değerlendirilmesinde sıklıkla kullanıldığı ve önemli bir başarı kriteri olarak evrildiği görülmektedir. Sonuç olarak kamu örgütleri bağlamında verimliliği Suiçmez’in tanımından da yola çıkarak en geniş anlamda “canlı-cansız çevreye duyarlı, çalışan memnuniyetinin sağlandığı koşullarda kaliteli mal ve hizmet

üretiminde insan, sermaye, zaman gibi tüm kaynakların en rasyonel kullanımı” olarak tarif edebiliriz.

İsrafi aşgariye indirebilme imkanı sağlayabildiğinden dolayı verimlilik, “kuruluşun üretim faaliyetlerinde kullanılan süreçlerden ve kaynaklardan tüketicilere, işçilere, işverenlere, işletme/örgüt sahiplerine kadar ve genel olarak topluma değer yaratılması anlamına gelmektedir” (Prokopenko, 1996: A-2). Yapılan akademik çalışmalarda “verimliliği bir puan artırmanın enflasyonu 10 puan düşüreceği öne sürülmekte”, böylelikle verimlilik “ekonomideki durgunluğun ve enflasyonun reçetesi olarak” dahi sunulmaktadır (Özer, 1997: 2).

Literatürde verimlilikle ilgili çeşitli alt sınıflandırmalara da gidilebilmektedir. Örneğin Fayol, teknik verimlilik ayrımı yapmış ve bunun üzerinde yoğunlaşmıştır. Teknik süreçlerle ilgili olarak görülen bu verimlilik türünü sağlamak, örgüt için oldukça zor görülmektedir. Bu verimliliği etkileyen en önemli unsurda homojenlik olarak belirtilmektedir. İşin homojen olması, yani bugünkü anlamda seri üretim yapılması, performansı en üst düzeyde etkilemektedir (Özer, 2012: 103). Bu yaklaşım genelde sanayi tipi seri üretimi akla getirirse de kamu örgütlerinde işlerin belli ölçülerde standartlaştırılması, standart form ve işlem adımlarının izlenmesi bu homojenliği sağlayabilecektir. Böylelikle verimliliğin ölçümü ve artırılması mümkün hale gelebilecektir.

Teknik verimlilik yanında, örgüt teorisinde iç ve dış verimlilik ayrımı da yapılmaktadır. İç verimlilik, girdi ile çıktı arasındaki üretkenlik ilişkisini belirtirken, dış verimlilik örgütsel performans gibi unsurların getirdiği faydalar arasındaki ayrımı ortaya koymaktadır (Özer, 2012: 103).

Verimlilik, “örgütlenmeye ve faaliyete ilişkin olmak üzere” iki ögenin birleşmesidir. Örgütlenmeye ilişkin olan öge; “iç çalışma yöntemlerini içermekte olup kurumun örgüt yapısını ve tüm ilişkilerini” kapsar. Faaliyete ilişkin öge ise “personel, denetim ya da kaynakların rasyonel kullanımı” ile ilgili boyutu ifade eder. (Özer, 1997: 80). Verimsizlik sorununu aşmak için bu iki temel ögenin göz önünde tutulması gerekmektedir.

Verimliliğin zaman içerisinde anlamında ve kapsamında meydana gelen değişimler Zengin tarafından şöyle ifade edilmiştir (Zengin, 2011: 215):

“Yazında verimlilik bazı yazarlarca örgüt içi bir kavram olarak değerlendirilirken kimi yazarca da çevresiyle ilişki içinde ya da toplum temelinde değerlendirilmektedir. Kimisi katı bir iktisadiliğe yakın bir anlamda kullanırken, bazıları da toplumsal değerler/kültür/ahlak doğrultusunda verimliliğin düşünülmesi gerektiğini savunmaktadır. Bunlara ek olarak verimliliği yönetsel/örgütsel amaç olarak görenler olduğu gibi araç olarak görenler de bulunmaktadır. Tüm bu farklı yaklaşımlara rağmen neredeyse hiçbir kesim, verimliliği reddetmemektedir. Verimlilik kavramının kullanımları eleştirilse de özü itibarıyla olumlanmakta, hem yönetsel hem de toplumsal açıdan bir değer olarak görüldüğü ifade edilmektedir.”

Sonuç olarak verimlilik, her ne kadar “sanayi kapitalizminin üretim örgütlenmesine dair bir kavram” (Zengin, 2011: 216) olmakla beraber günümüzde kamu yönetimi için de geçerlilik kazanmış ve kamu örgütleri için en önemli başarı kriterlerinden biri haline gelmiştir.

1.2. Kamu Yönetiminde Etkinlik

Kamu hizmetlerinin görülmesinde “nihai amaç olarak görülen etkinlik (effectiveness), kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında kaliteli hizmet sunumunun önemli şartları arasında” sunulmaktadır (Özer, 2012: 99). Etkinlik, “yirminci yüzyıla kadar, verimlilikle eş anlamlı bir kavram olarak kullanılmıştır” (Ekinci ve Yılmaz, 2002: 35). Ancak zaman içinde etkinlik kavramı verimliliği de içerecek şekilde daha geniş anlamlarda kullanılmaya başlanmıştır.

Çeşitli yazarlarca etkinliğin tanımının farklı yapıldığı görülmüştür. Price’a göre, etkinlik, “örgütün amaçlarını gerçekleştirme derecesidir”. Katz ve Kahn ise etkinliği, “örgüt çıkarlarının; ekonomik, teknik (verimlilik) ve örgüt politika yol ve araçları ile en yüksek düzeye ulaştırılması” olarak tanımlamaktadır. B.S. Georgopoulos ve A. S. Tannenbaum örgütsel etkinlik kavramını “örgütün bir sosyal sistem olarak; belli kaynak ve vasıtalarla, bu kaynak ve vasıtaların üretim kabiliyetini azaltmadan ve örgüt mensupları üzerinde baskı yaratmadan amaçlarını başarma derecesi” olarak tanımlamışlardır (Baransel, 1974: 65-66). Örgüt bir takım amaçları gerçekleştirmek için belirli bir yapı altında kurulan organizasyonlardır. Etkinlik kavramı ile örgütsel amaçlar arasında yapısal bir bağ olduğundan etkinliğin en sık kullanılan tanımının, “bir örgütün amaçlara ulaşma derecesidir” olarak yerleşmesinin nedeni daha iyi anlaşılabilir. Etkinlik, Gibson ve arkadaşları tarafından üç ayrı perspektifte tanımlanmıştır. Birinci ve en temel seviye “bireysel etkinlik”, ikincisi “grup etkinliği” ve son olarak

ilk ikisini de içeren “örgütsel etkinlik”tir. “Sinerjik etkiler nedeniyle örgütler, parçalarının performansları toplamından daha yüksek bir performans düzeyine ulaşabildiklerinden” örgütsel etkinlik, bireysel etkinlik ve grup etkinliği toplamından daha fazlasını ifade etmektedirler (Ekinci ve Yılmaz, 2002: 36).

Bir başka tanım da şudur: “bir örgütün kar, verimlilik, çalışanların tatmini, sosyal sorumluluk, finansal istikrar ve benzeri gibi karmaşık amaçlarına ulaşma ve değişen çevre şartlarına adapte olma ve varlığını sürdürebilme yeteneğidir.” Bu tanıma göre etkinlikte, 1- örgütsel amaçlara ulaşma, 2- açık sistemlerin bir gereği olarak dış ve iç çevre şartlarındaki değişimlere ayak uydurma ve uyum sağlama yeteneği önemlidir (Özdevecioğlu, 1999: 402). Böylelikle etkinliğin bir örgütün yalnızca içyapısıyla sınırlı olmadığı ve sistem anlayışı çerçevesinde örgütün içinde bulunduğu siyasi, ekonomik ve toplumsal çevreyle birlikte değerlendirildiğini görmekteyiz.

Etkinliğin ölçümünde, verimlilik kavramındaki gibi fiziki bir girdi-çıkıtı ilişkisi ve girdinin çıktıya dönüşüm sürecini incelemekten ziyade “çıkıtı ile sonuç arasında” bir ilişki ve ayırım üzerinde durulmaktadır. Çıkıtı, örgüt içerisinde çeşitli “girdilerin işlenmesi ile elde edileni gösterirken”, sonuç “dışsal etkileri” ifade etmektedir. Dolayısıyla etkinlik “iç ve dış çevrenin etkileşimi içinde” değerlendirilmektedir. Böylelikle etkinlik en geniş şekilde, “örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda, bu amaç ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutu” (Kubalı, 1999: 39) olarak tanımlanmaktadır.

Dolayısıyla etkinlik verimlilikten farklı olarak sonuçlarla ilgilidir ve önceden belirlenen amaçlara ne kadar ulaşılabilirdiğini göstermektedir. Dolayısıyla ulaşılan amaçların planlanan amaçlara oranı ne kadar yüksekse (Eren, 2001: 119) o yönetim birimi de o derece etkindir (Özer, 2012: 100) denilebilir.

Etkinlik bu tanımlarda da görüldüğü gibi amaçlara yönelik bir kavram olduğundan etkinliğin ölçümü de, “önceden amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve daha sonra faaliyetin sonucunda gerçekleşen durumun, sözkonusu amaç ve hedeflerle karşılaştırılması” şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla bir faaliyetin “etkin” olarak ifade edilebilmesi için, “sözkonusu faaliyetin kurumun, plan, program, amaç

ve hedeflerine en iyi derecede yaklaşması” zorunludur. Buna göre etkinlik örgütlerde aşağıdaki gibi formüle edilebilir (Arslan, 2002: 5):

“Etkinlik = Gerçekleşen çıktı / etkilerin amaç ve hedeflerle karşılaştırması”.

Etkinlik kavramına ilişkin farklı yaklaşımlardan dolayı “evrensel uygulamaya sahip basit bir açıklaması” olmadığı ifade edilmektedir. Kanada “Kapsamlı Denetim Vakfı” etkinlik konusunu detaylı araştırdıktan sonra, bu kavramı herbiri etkinlik konusunda yargıda bulunmaya yararlı olan oniki nitelikten oluşan bir çerçevede bir araya getirmiştir. Bunlar (Özer, 1997: 89-90):

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

2) İlgili kuruluş: Programların, sistemlerin ve işlemlerin, problemlere veya koşullara göre öngörülen yanıtlar açısından anlamlarını karşılama derecesi. Eylemler, örgütün amaçları ve durumun gerekleri ile uyumakta mı?

3) Uygunluk: Programlar, işlevler ve işlemler üzerinde harcanan çabalar düzeyinin, örgütün amaçları ve durumun gereklerine uygun olma derecesi. Çok önemli olmayan konular üzerinde gereğinden fazla mı çaba harcanmakta? Önemli konular üzerinde çok az mı çaba harcanmakta?

4) Öngörülen sonuçların başarılması: Amaç ve hedeflerin güçlü ve zayıf olduğu noktalarının anlaşılma derecesi.

5) Kabul edilme: Vatandaşların veya son kullananların tatmin olma derecesi.

6) İkincil etkiler: Diğer önemli sonuçların (öngörülün veya öngörülmemiş olsun, pozitif veya negatif) ortaya çıkma derecesi.

7) Maliyetler ve üretkenlik: Maliyetler (girdi) ve çıktılar arasındaki ilişkiler.

8) Uyumluluk: Örgütün değişen şartlara uyabilme derecesi.

9) Mali sonuçlar: Gelirlerin maliyetleri ve aktiflerin pasifleri karşılama derecesi.

10) İş çevresi: Örgütün çalışanlarının geliştirilmesini sağlayacak uygun iş atmosferini yaratma derecesi. İş çevresi motivasyonun gelişmesine ve bilgi paylaşımına yardım etmekte mi?

11) Servetin korunması: Önemli servetlerin (personel, mallar, kayıtlar ve bilgilerin) korunma derecesi.

12) İzleme ve rapor verme: Performansla ilgili kilit konuların ve işlevlerin tanımlanması, rapor edilme ve dikkatlice izlenme derecesidir.”

Ancak “bu kavramın da dilimize çevrilmesinde ve tanımı konusunda bir fikir birliği sağlanamamıştır” (Özer, 1997: 87). Etkinliği faaliyet, aktivite (activity) kelimesinin karşılığı olarak değerlendiren ve bu yüzden bunun yerine “etkenlik” ya da çağrışım olarak daha yakın olduğu için “etkililik” kavramının kullanılmasını savunan ve bu şekilde kullanan yazarlar da bulunmaktadır. Örgütlerin, toplum içindeki hayati rollerinden dolayı örgütsel etkinliğin taşıdığı önem Baransel tarafından şöyle ifade edilmiştir (Baransel, 1974: 68):

“Örgütsel etkinlik, toplumun yaşama düzeyini belirleyen bir faktör haline gelmiştir. Gerçekten, topluma mal ve hizmetler (eğitim, sağlık, vb.) sağlayan örgütlerin etkinlik ve verimliliklerinin artması; arz edilen mal ve hizmetlerin miktar, kalite ve çeşitlerindeki artış nedeniyle, toplumun yaşama düzeyinde olumlu bir etki yaratır. Öte yandan, kaynakların sınırlı olması göz önüne alınırsa, örgütsel etkinliğin toplumsal açıdan taşıdığı önem daha açık bir şekilde anlaşılır.”

Sonuç olarak kavram etkinlik/etkenlik/etkililik gibi farklı şekillerde hatta bazen kendi içinde dahi çelişkili şekillerde kullanılsa da özünde yatan düşünce “örgütlerin amaçlarına ulaşma arayışı” olduğundan, kamu yönetiminde vazgeçilmez bir öneme sahiptir. Dolayısıyla kamu örgütlerinde etkinliği artırmak, kamu örgütlerinin temel hedefi olan kamusal/toplumsal fayda sağlamaktan başka bir şey değildir.

1.3. Kamu Yönetiminde Verimlilik ve Etkinlik İlişkisi

Yönetim literatüründe, etkinlik ve verimlilik kavramları ilk dönemler aynı anlamda kullanılmıştır. Bu durum daha çok iki kavramın birbirinden ayırt edilmemesinden ve daha dar bir çerçevede kullanılmasından kaynaklanmıştır. Etkinlik, “örgütlerin mal veya hizmet üretme dışında başka bir amacı olmadığı” düşüncesinden yola çıkılarak verimliliğe bakılarak belirlenmiştir. Ancak örgütler “açık sistemler oldukları ve çevreleriyle sürekli etkileşim halinde buldukları için”, bu anlamı daraltıcı yaklaşımdan vazgeçilmiştir. Bunun yerine etkinlik “sistem düzeyindeki ölçütlere göre” (Ekinci ve Yılmaz, 2002: 37) tanımlanarak verimlilikten ayrı bir kavram olarak değerlendirilmeye başlanılmıştır.

Böylelikle “verimlilikten farklı ama onu da kapsayan” bir etkinlik kavramı yaklaşımı oluşmaya başlamıştır. Etkinlik ve verimliliğin farklı kullanılmalarının bir diğer nedeni ise, “kâr amacı gütmeyen çeşitli kamu ve özel örgütlerde verimliliğin ölçülememesidir. Bunun sonucunda, verimliliği bir ölçüt olarak alan ve verimlilikten

daha geniş bir kavram olan etkinlik kavramı ortaya atılmıştır” (Ekinci ve Yılmaz, 2002: 37).

Verimlilik ve etkinlik, bir örgütün “başarısını ve performansını değerlendirmede kullanılan” en önemli kavramlardan iki tanesidir. Verimlilik ve etkinlik, bu alandaki bir diğer önemli kavram olan “tutumluluk” ile birlikte performans denetiminin unsurları arasında sayılmıştır. “Bir kurumun gerçek performansını değerlendirebilmek için o kurumun durumunun verimlilik, etkinlik ve tutumluluk açısından ayrı ayrı incelenmesi” gerektiği ifade edilmiştir. Bu kavramların arasındaki farklar şöyle sıralanmıştır (Arslan, 2002: 5; Şahin, 2010: 31):

“1) Etkinlik kavramı verimlilik kavramından daha geniş bir anlam ve içeriğe sahiptir. Verimlilik, etkinliğin bir bölümünü oluşturmaktadır.

Verimlilik yalnızca kamu hizmetlerinin niceliksel birimler cinsinden ölçülebildiği yerlerde yararlı olurken, etkinlik bütün kamu hizmetleri için sözkonusudur.

2) Etkinlik bir kamu hizmet biriminin çıktılarını mümkün olan ekonomik ve siyasal bütün yollardan azamileştirmeye çalışırken, verimlilik etkinliğin başlıca öğelerinden sadece birisi olarak çıktılardan en üst düzeye çıkarılmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Çıktının artırılmadığı ve sabitlendiği durumlarda girdinin azaltılmasına çalışılmaktadır.

3) Etkinlik kavramı verimliliği de içerdiği gibi moral, uyum kabiliyeti, esneklik vb. soyut unsurları da kapsamaktadır. Verimlilik, örgütün içyapısı ve işleyişiyle ilgili teknik ve ekonomik bir kavram iken, etkinlik, beşeri faktörleri de içeren bir kavram olup, örgüt dışı faktörlerin de etkisi altındadır.”

Kamu yönetiminde verimlilik ve etkinlik birlikte değerlendirilmektedir. Çünkü “toplumun belirli gereksinmelerini karşılamada verimli olan fakat etkinlik taşımayan uygulamaların değeri yüksek değildir. Kamusal karar alma ve uygulamalar, toplumun belirli kesimlerinin ihtiyaçlarını karşılamada etkinlik taşıyabilir ise de, toplumun yoksul ve güçsüz durumdaki kesimleri için etkinlik taşıyamaz” (Özer, 1997: 91). Bu nedenle etkinliğin kamu örgütlerinde verimlilikten daha öncelikli olduğu ifade edilebilir. Özellikle toplumdaki refah seviyesi düşük gruplara sunulacak hizmetlerde verimlilik, etkinlik kadar ön planda tutulmayabilir.

Etkinlik ve verimlilik kavramları arasındaki farklılıklardan biri sonuç-araç olma durumudur. Etkinlik sonuç iken, verimlilik sonuca nasıl ulaşılacağı konusunda araçtır. Diğer de, verimliliğin etkinliği her zaman sağlamayabileceği düşüncesidir. “Aynı ürünü aynı miktarda ve aynı zamanda üreten iki kuruluştan bir tanesinin daha az kaynak harcayarak üretimi gerçekleştirmesi durumunda, her iki kurum da etkin

ancak daha az kaynak harcayan daha verimlidir” (Gürel, 2011: 54). Tersinden bir örgüt verimli bir örgüt olabilir ancak etkin bir örgüt olmayabilir. Yani verimli çalışıyor ancak amaçlarına ulaşamamıştır. Dolayısıyla etkin olan örgütlerin verimli olması daha olasıdır ancak verimli örgütlerin etkin olması beklenmeyebilir (Özdevecioğlu, 1999: 402).

“Verimlilik artışı yalnızca işleri daha iyi yapmak değil, daha önemlisi, doğru işleri daha iyi yapmaktır”. Bu anlamda “işleri doğru yapmak verimlilik iken, doğru işi yapmak etkinliktir”. Etkinlik ve verimliliğin önemi hem örgütsel amaçları gerçekleştirme, bunu yaparken kaynaklardan en iyi şekilde faydalanması, iş süreçlerini rasyonel gerçekleştirerek hem çalışanları hem de vatandaşları memnun etmesi, dolayısıyla ülke ekonomisine ve sosyal refaha katkı sağlamasıdır. Böylelikle örgütsel başarının büyük ölçüde “etkinlik” ve “verimlilik” yönünden değerlendirilebileceği ifade edilebilir.

Verimlilik ve etkinliğin birbiriyle ilişkisinin dört boyutu şöyle özetlenebilir (Özer, 1997: 91):

- 1) Yüksek etkinlik - yüksek verimlilik; çıktılar hedefleri karşılıyor, hem de kaynaklar iyi kullanılıyor.
- 2) Yüksek etkinlik - düşük verimlilik; örgüt etkindir, ancak bazı kaynaklar boşa gidiyor.
- 3) Düşük etkinlik - yüksek verimlilik; çıktılar hedeflere ulaşmıyor, ancak kaynaklar iyi kullanılıyor.
- 4) Düşük etkinlik - düşük verimlilik; çıktılarla hedeflere ulaşamadığı gibi kaynaklar da iyi kullanılmamaktadır.

Bu dört boyuttan bakıldığında bir kamu örgütünden beklenen öncelikle kamusal hizmeti tam sağlamak, bunu sağlarken de kaynakları en iyi şekilde kullanmak olduğundan yüksek etkinlik-yüksek verimlilik birleşimi önceliklidir. Ancak çoğu durumda her iki unsur birlikte sağlanamadığından bu mümkün olmayabilir. Bu durumda kamu örgütlerinde önceliğin hizmet sunma olmasından ötürü yüksek etkinlik-düşük verimlilik seçeneği, düşük etkinlik-yüksek verimliliğe göre daha tercih edilir olmaktadır.

1.4. Verimlilik ve Etkinliği Etkileyen Faktörler

Yönetim sürecinde verimliliğin sağlanması; “yönetimin türü, planlama, örgütlenme, koordinasyon, uzmanlık ve iş bölümü, zaman kayıplarının önlenmesi, moral, denetim, eğitim, çalışma yerinin fiziksel koşulları” gibi çok sayıda etken rol oynamaktadır (Ar, 1993: 52). Hem kamu yönetiminde hem de özel sektörde verimliliği olumsuz etkileyen bir unsur da, verimlilik ile kişilerin algılamalarının birbirlerine bağlı olmasının bir sonucu olarak (Özer, 2012: 102); işin anlamlı olmayışı, sosyal uyarıcı ve teşvik öğelerinin eksikliği, üstlerle geçinememe, sömürülme ve ezilmekte olduğu duygusu ve geçerli iş standartlarının uygulanamaz olduğuna ilişkin inançlardır (Barbato ve Aldemir, 1982: 19). Bunların biri ya da bir kaçının sonucunda örgütte verimsizlik ortaya çıkar.

Prokopenko’ya göre yöneticilerin denetleyebilecekleri faktörler açısından, verimlilik faktörleri iki temel gruba ayrılır (Orhan, 2006: 15):

- 1) İç (denetlenebilen) faktörler
- 2) Dış (denetlenemeyen) faktörler

İç faktörler örgütlerin denetiminde olan, dış faktörler ise, örgütlerin denetimi dışındaki faktörlerdir. Bu nedenle “verimlilik ve etkinlik artırmada ilk adım, bu faktörler için sorun yaratan alanları saptamak; ikinci adım ise bunlar arasında denetlenebilir faktörleri ayırmak” olmalıdır. Ancak “bir kurum için denetlenemeyen dış faktörler, birçok durumda başka bir kurum için iç faktörler olabileceğinden” (Sapmaz, 2013: 37) bu farklılıkların dikkate alınması gerekmektedir.

1.4.1. İç Faktörler

Verimliliği etkileyen iç faktörler, değiştirebilme kolaylığına göre iki grupta ele alınmaktadır. Kolay değiştirilemeyenleri “katı faktörler”, kolay değiştirilebilenleri ise “esnek faktörler” olarak tanımlanabilir. Katı faktörler, ürün/hizmet, kuruluş, teknoloji, malzeme ve enerjiden oluşmaktadır. Esnek faktörler ise, “insan, organizasyon ve sistemler, çalışma metot ve yönetim biçimleridir”. Bu sınıflandırma, önceliklerin yani “hangi faktörlerin kolayca ele alınabileceği, hangilerinin daha güçlü mali ve kurumsal müdahale gerektirdiğinin” belirlenmesine yardımcı olur (Orhan, 2006: 16).

Bu faktörlerden özellikle esnek faktörler değiştirilebildiği için daha öncelikli olduğu ifade edilebilir. Esnek faktörler şunlardır (Orhan, 2006: 16-18):

1) İnsan: Verimliliği düşünüp uygulayacak ve ondan olumlu sonuç alacak kişi insandır. Diğer faktörlerden farklı olarak psikolojik, sosyal ve moral yönü vardır. Motivasyon tüm insan davranışlarının, dolayısıyla da verimlilik artırma çabalarının temelidir. Verimlilik artışındaki başarı ödüllendirilmeli ancak ödüllendirme, yalnızca parasal olmamalı aynı zamanda takdir, katılım, terfi, eğitim vb. olanaklar sağlanmalıdır.

2) Örgüt ve sistemler: “Örgütlerin çoğunda görülen düşük verimliliğin nedeni, örgütlenmenin katılığıdır”. Bu nedenle örgüt yapısı değişimlere açık olmalıdır. Katı örgütlerin en önemli eksiği “yatay iletişimden” yoksun olmalarıdır. Yetki devrinin az olduğu bu örgütlerde karar alma süreçlerinin yavaşlayarak bürokrasinin uzaması sonucu verimlilik düşer.

3) İş metotları: İşin yapılma biçimini, kullanılan araçlar, işyeri düzenini araçların kullanım tarzını değiştirerek işlerin verimliliğini artırmayı amaçlar.

4) Yönetim biçimleri: “Örgütün kontrolündeki tüm kaynakların etkili kullanımından sorumlu olduğu” için, verimlilik artışından büyük ölçüde yönetim sorumludur. Düzeltilmesi de çalışanların değil, yönetimin görev alanına girmektedir.

Burada fonksiyonel olmayan bürokratik davranışların etkisi de unutulmamalıdır. Bunun sonucunda “sorumluluktan kaçma, sorumluluğu üzerinden atma, yetki biriktirme, kararları erteleme, biçimsellik ve geleneklere bağlılık, bürokratik sabotaj yani üste az bilgi verme ya da hiç bilgi vermeme ve örgüt birimleri arasındaki güç dengesizliklerinden kaynaklanan bürokratik darboğazlar”, örgütsel etkinliğin derecesini belirlemektedir (Özer, 2012: 101). Bu davranışlar hem insan hem de yönetim biçiminden kaynaklı etkinliğe ilişkin esnek faktörler olup öncelikle bunların iyileştirilmesine ağırlık verilmelidir.

1.4.2. Dış Faktörler

Dış faktörler genel olarak yapısal değişiklikler, doğal kaynaklar ile hükümet ve altyapıdan oluşur. Bunları ele alacak olursak (Orhan, 2006: 18-20):

1) Yapısal değişiklikler: “Bir toplumdaki değişimler, genellikle, örgüt yönetiminden bağımsız olarak ulusal verimlilik düzeyini ve örgüt verimliliğini etkiler. Ancak uzun dönemde bu etkileşim iki yönlüdür. Yapısal değişimler verimliliği etkilediği gibi, verimlilikteki değişimler de yapıyı değiştirir”. Bunlardan demografik ve sosyal değişim önemlidir. Kültürel değerler ve davranışlar, verimliliği

artırabilir veya engelleyebilir. Örneğin, Çinli'ler “çok çalışmanın erdemine olan inançları, girişimci ruhları ve tasarruf eğilimleriyle” bilinirler. Japonlar, araştırma, kabullenme, değişen koşullara uyum sağlama yeteneği ile ünlüdür. Bu inançlar, tutumlar ve gelenekler hepsi yeni teknoloji ve ekonomik kalkınma ile değiştiğinden, bunların incelenmesi ve araştırılması gereklidir.

2) Doğal kaynaklar: “En önemli doğal kaynaklar, insan, arazi, enerji ve hammaddelerdir. Bir ulusun bu kaynakları üretme, harekete geçirme ve kullanma yeteneği, verimlilik artışı sağlamada çok önemli olmasına karşın, çoğu kez göz ardı edilir”. Bunlardan insan en değerli doğal kaynaktır. Japonya ve İsviçre gibi yeterli arazi, enerji ve maden kaynaklarından yoksun çok sayıda gelişmiş ülke, kalkınmaları için tek önemli kaynağın, “insan ve onun becerisi, eğitim ve öğretimi, davranış ve motivasyonu ve gelişmesi olduğunu” gördüklerinden dolayı fark oluşturmuşlardır.

3) Hükümet ve altyapı: “Hükümet politikaları, strateji ve programları, verimliliği büyük ölçüde etkiler”. Bunlar arasında önemli noktalar “devlet dairelerindeki uygulamalar, yönetmelikler (ücret politikaları), ulaştırma, iletişim, enerji, mali önlemler ve teşvikler” olarak sıralanabilir.

Çoğunlukla işletmelerin verimliliği için değerlendirilen bu faktörler, kamu örgütleri için de önemli veriler sunmaktadır. Bu nedenle genel anlamda verimlilik artışı sağlamak için “uygun politika, plan ve programların tasarlanmasında, tüm dış faktörler analiz edilerek tespit edilmek ve dikkate alınmak” durumundadır. Bunu yapmanın en iyi yolu da, toplumun tüm düzeylerinde iyi bir “ölçüm sistemi” oluşturmaktır (Orhan, 2006: 20).

1.5. Kamu Yönetiminde Verimlilik ve Etkinliğin Ölçümü

Örgütlerin başarılı olup olmadıkları ve bunun seviyesi ölçülebilir. Bu amaçla “neleri elde etmeyi amaçladığını, kullandığı mali ve fiziki kaynakların, insan gücünün neler olduğu, faaliyetleri sonucunda elde ettiği mal ve hizmetlerin, hedeflenen amaçların elde edilmesindeki kesin etkileri ile diğer yan amaçların elde edilmesindeki geniş ve dolaylı etkilerin değerlendirilmesi” gerekir. Ölçme en temel “bir bilgi yolu” olduğu gibi örgütlerin olmazsa olmazlarındandır. Günümüz yönetim biliminde “ölçemediğinizi yönetemezsiniz” ifadesiyle ölçmenin önemi vurgulanmaktadır. Kullanılan ölçütler, karşılaştırmaya olanak sağlayacak şekilde sayısal olabildikleri gibi kaliteye ilişkin de olabilirler (Orhan, 2006: 21-22).

1.5.1. Verimlilik Ölçüm Modelleri

Bireyler, örgütler ya da ülkeler içinde buldukları mevcut durumu, kaynakları, ihtiyaçları ve bunların seviyesini tespit edememeleri (ölçemedikleri) durumunda hem amaçlarını belirlemede hem de bunları gerçekleştirmede ciddi zorluklar çekmektedirler. Sahip oldukları kıt kaynakların neler olduğunu, bu kaynakları nasıl ve ne amaçla hangi etkinlik düzeyinde kullandıklarını ve sonuçta ne ve ne kadar elde ettikleri fiziksel ya da parasal ölçülerde belirleyemeyenlerin kayıpları ise kazançlarından çok daha fazla olmaktadır. Örgütlerde herhangi bir değişiklik, yatırım yapılmadan, sadece ölçme sistemi uygulanacağını duyurulması bile emek verimliliğini %5 ya da %10 düzeyinde artabildiğine (Orhan, 2006: 22) ilişkin veriler bulunmaktadır.

Özellikle kamu yönetiminde verimliliğin ölçülmesinin, “nicelik ve niteliğin denetlenmesine, başarıların gösterilmesine, bütçe ve planların hazırlanmasına, hizmetin ne düzeyde sağlanacağı konusunda karar verilmesine ve personelin başarı değerlendirmelerine” yardımcı olacağı (Eren, 2001: 118) ifade edilerek ölçmenin faydaları vurgulanmıştır.

Ancak verimlilik analizlerinin kamu örgütlerinde yapılması oldukça zordur. Özellikle kamuda “üretilen bazı mal ve hizmetlerin (çıktıların) parasal değerlerle ifade edilmesi” özel kesime göre daha güçtür. Bu nedenle “kamu kesiminde verimliliğin ölçülmesinin, amacı kar olan özel kesime kıyasla oldukça güç” olduğu ifade edilmektedir (Özer, 1997: 85). İki kesim arasındaki farklılıklardan dolayı kamu örgütlerinde verimlilik ölçümlerinde şu hususlar göz önünde bulundurulmalıdır (Orhan, 2006: 23-25):

- Verimliliği belirleyecek tek ya da en iyi olan herhangi bir ölçümden ziyade, bir ölçümler ailesinden söz etmek gerekir. Bu nedenle ulaşılmak istenen amaçlara göre seçimler yapılması daha doğru bir yöntem olacaktır.
- Esasen sadece, çıktı/girdi olarak yapılan bir verimlilik ölçümü pratikte pek fazla anlam ifade etmemektedir. Ölçüm için seçilen oranlar “mukayese edilebilir” olmalıdırlar.
- Ancak, kar amaçlı olmayan ve genellikle hizmet üreten kurum ve kuruluşlarda (kamu kuruluşlarında) verimlilik ölçümlerinde çıktının hesaplanmasında karşılaşılan güçlükler, diğer bir ifadeyle etkililiğin anlamlı

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

- Bu nedenle, kar amaçlı olmayan kamu kuruluşlarının verimlilik ölçüsü, “kuruluşun çıktısı ile amaçlarına ulaşması arasındaki sebep-sonuç ilişkisini irdeleyen bir değerlendirme” yani etkinlik ile desteklenmelidir.

Ölçüm için kullanılan kaynakların ve elde edilen hizmetin/ürünün standart olduğu varsayılır ancak bu yaklaşım çoğu durumda geçerli değildir. Bu nedenle en uygun yaklaşım ölçüm yapılan kurum tarafından görev ve amaca göre belirlenmiş standartlar olacaktır. Bunların işe yaramaması durumunda verimlilik düzeyini ölçmek için yeni teknikler kullanılmalıdır. Bu tekniklerin en yaygınlarından bazıları şunlardır (Özer, 1997: 85-86):

“1) Benzer kurumlararası karşılaştırma: Karşılaştırılabilir alanlarda, benzer programlar ve faaliyetlerin benzer kurumlar ile karşılaştırılması, olası tasarruf alanlarının belirlenmesinde kullanılabilir. Karşılaştırma alanları şunlar olabilir. İşletme giderleri, hizmetin veya alıcı nüfusun kullanım usulü, hizmet tedarikinin birim maliyeti, işgücü (personel) düzeyleri, performans göstergeleri.

2) Kurum içi karşılaştırma: Değişik yerler veya değişik bölümlerde aynı yetkili tarafından sağlanacak değişik hizmetler ve imkânlar arasında maliyetlerin karşılaştırılması dikkate değer bilgiler sağlar. Örneğin, taşıtların onarım maliyetleri, birimlerin enerji tüketimi.

3) Özel sektör karşılaştırması: Benzer hizmetlerin üretildiği özel sektör alanları ile karşılaştırma yararlı olabilir. Ancak duyarlı bir alan olduğundan sendikaların tepkisini çekebilir. Özel sektörle karşılaştırma sadece kaçınılabılır veya kaçınılamaz maliyetler ayrıldığında yararlıdır. Kaçınılabilen maliyetlerde bir kıyaslama tutumluluğa yol açarken uygulamada soyut kalabilir.

4) Geçmiş performans: Geçmiş yıllarla karşılaştırma, potansiyel tasarruf alanlarını da açığa çıkarabilir. Maliyet ve çıktı eğilimleri analiz edilerek veri elde edilebilir.

5) Hedefler: İdarenin kendisinin koyduğu hedefler karşılaştırma unsuru olarak kullanılabilir.”

Kamu yönetiminde verimlilik ölçümünde bazı önkoşullar söz konusudur. Çıktılar “bir örnek ve tekrarlanabilir” olmalıdır. Bir örnek olmayan çıktılarda verimlilik ölçülemez. Örneğin; aynı pozisyonda çalışan personellerin çalışma süreleri ve bu süreçteki benzer işlerin sayısı bir standart olarak belirlenebilir. Bu nedenle kamu örgütlerinde, mümkün olduğunca hizmetin çeşidine göre standartların oluşturulması ölçüm yapılabilmesi için zorunludur. Aksi halde çok daha büyük yanlışlara neden olunabilir.

Verimliliğin ölçülmesi, kamu yönetimi açısından çeşitli faydaları da beraberinde getirir. “Nicelik ve niteliğin kontrol edilmesini kolaylaştırır, bütçe ve planların hazırlanmasına yararlar, mal ve hizmetleri fiyatlandırmada rasyonel bir temel sağlarlar, hizmetin ne düzeyde sağlanacağı konusunda karar vermeye yararlar, personel üzerinde performans ve başarı tahminlerine yardım ederler” (Özer, 1997: 87). Dolayısıyla ölçümün seviyesi yetersiz dahi olsa önemi tüm örgütler için yadsınamaz değerdedir. Bu nedenle ölçme faaliyetleri mutlaka yapılmalıdır.

1.5.2. Etkinlik Ölçüm Modelleri

Etkinliğe ilişkin farklı bakış açıları kavramın ölçümüyle ilgili konularda da kendini göstermektedir. Etkinlik ölçümüne ilişkin tek bir bakış açısı ve standart bir modelden söz etmek mümkün değildir. Konuyla ilgili öne çıkan iki yaklaşım amaç modeli ve sistem modelidir. Bunların dışında farklı yaklaşımlar da söz konusudur.

Etkinlik ölçümü, en yalın ifadeyle “örgütlerin gerçekleştirmeyi amaçladıkları ile elde ettikleri arasında yapılan bir karşılaştırmadır”. Bu yönü ile amaçların ön planda olduğu ve ölçümün de buna göre şekillenmesi doğaldır (Özdevecioğlu, 1999: 405). Örgütsel etkinliği amaç modeline dayandıran James Price etkinliği “örgütün amaç ya da amaçlarına ulaşma derecesi” olarak tanımlamış ve örgütsel etkinlik ölçülerini “1) verimlilik, 2) örgüt normlarının personel tarafından benimsenme derecesi, 3) moral, 4) örgütün değişikliklere cevap verme kabiliyeti, 5) örgüt kararlarının çevre tarafından kabul derecesi” olarak sıralamıştır (Baransel, 1974: 66).

Örgütsel etkinliği sistem modeline dayandıran B.S. Georgopoulos ve A. S. Tannenbaum’a göre örgütsel etkinlik “örgütün bir sosyal sistem olarak; belli kaynak ve vasıtalarla, bu kaynak ve vasıtaların üretim kabiliyetini azaltmadan ve örgüt mensupları üzerinde baskı yaratmadan amaçlarını başarıya derecesidir.” Bu yazarlar örgütsel etkinlik ölçülerini 1) verimlilik, 2) esneklik, 3) gerginlik ve baskı unsurları olarak belirtmişlerdir. Mott, örgütsel etkinlik ölçülerini 1) verimlilik, 2) uyum kabiliyeti, 3) esneklik olarak sıralarken Theodore Caplow ise 1) yapısal kararlılık, 2) örgüt personeli arasında bütünleşme, 3) personelin gönüllülüğü, 4) başarıya olarak belirtmiştir. Sonuç olarak, örgütsel etkinlik ölçülerinin “sadece çıktıyı değil, girdi-üretim-çıkıtı sürecinin bütünü ve örgütle çevre arasındaki karşılıklı ilişkileri aksettirmesi gerektiği” ifade edilerek (Baransel, 1974: 66-67) sistem modelinin daha

ön plana çıkarıldığı belirtilebilir. Bu modellerin kapsamı genel hatlarıyla aşağıda açıklanmıştır.

1.5.2.1. Amaç Modeli

Örgütsel eylemler, belirli bir amaç etrafında toplanmadıkça, rol ağının kurulması, işin ve işgücünün bölünmesi, kuralların konması oldukça güçleşir. Amaç örgütün gerçekleştirmeye çalıştığı bir durumu göstererek eyleme yön verir. Amaç modelinde esas olan, örgütün amaçlarına ulaşip ulaşmadığı ile ilgili değerlendirmelerdir. Bunun için öncelikle örgütün amaçları belirlenmelidir. Daha sonra bu amaçların ne derece gerçekleştirildiği ile ilgili subjektif değerlendirmeler yapılır (Özdevecioğlu, 1999: 405).

Ancak amaç modeli, örgütsel etkinliğin ölçümünde, sistem modelinin uygulanmasını savunan akımın öncüleri tarafından çeşitli yönlerden eleştirilmiştir. Temel eleştiri noktaları şu konularda toplanmaktadır (Baransel, 1974: 68-70):

“ Özellikle, örgütsel etkinliğin ölçümünde, faaliyet amaçları (operative goals) yerine, bazen açıkça tanımlanmamış ve idealleri ifade eden örgütün kuruluş amaçları esas alındığı takdirde, güçlüklerle karşılaşma ihtimali artmaktadır.*

** Amaç modelinde örgütün dış çevre ile ilişkileri göz önüne alınmadığı için, aslında örgütsel etkinlikten çok, örgütün verimliliği ölçülmektedir. Zira verimlilik örgüt içi teknik ve ekonomik faktörlere dayanır.*

** Amaç modeli, amaçları gerçekleştirme vasıtalarının ihmâl edilip, sadece sonuçlar üzerinde durması yönünde de tenkide uğramıştır. Amaç modelini bu yönden eleştirenler, amaçları gerçekleştirme vasıtaları ile örgütün devamlılığını sağlayan diğer bir takım unsurların da, örgütsel etkinlik yönünden önemli olduğunu ileri sürmüşlerdir. B. S. Georgopoulos ve A. S. Tannenbaum bu tenkidin öncüleri olarak, araştırmalarında; kullandıkları ölçütler arasına örgütün, iç ve dıştan gelen ve değişmeyi gerektiren etkilere başarı ile uyumunu ölçen, esneklik ile örgüt içi gruplar arasındaki ilişkileri belirleyen “gerginlik” (strain) gibi, amaçlardan ziyade vasıtalarla ilgili ölçütler eklemiştir.*

** Amaç modeli, amaçla doğrudan doğruya ilgili bulunan faaliyetlere önem verildiği ve bu faaliyetlere fazla araç tahsis edildiği takdirde örgütsel etkinliğin artacağı varsayımına dayanmaktadır. Sistem modeli taraftarları; amaç modelini bu yönden de eleştirmekte ve amaçlara yönelmiş faaliyetlere ağırlık verilmesinin, diğer faaliyetlere yeteri kadar ilgi gösterilmemesine yol açacağını belirtmekte, amaç modelinin bu varsayımının, faaliyetler arasında dengesizlik yaratacağını ve optimal kaynak dağılımını engelliyeceğini ileri sürmektedirler.”*

1.5.2.2. Sistem Modeli

Sistem teorisin en önemli yönü, “örgütün, açık sistem olarak tasarlanmasıdır. Bunun anlamı şudur: Örgüt, mal ve hizmet üretimi için gerekli olan girdileri çevreden tedarik eder, bunlar vasıtası ile üretimde/faaliyette bulunur ve nihayet mal ve hizmet şeklindeki çıktıları yine çevreye arzeder” (Baransel, 1974: 70). Örgütün bu süreçler ve sonuçları neticesinde “çevre” ile “sıkı bir şekilde ilişkisi bulunduğu” ve “örgütün varlığını sürdürebilmesi için çevresine uyum zorunda olduğu kabul edilen” açık sistem örgüt modelinin özelliklerini Katz ve Kahn aşağıdaki noktalarda toplamaktadır (Baransel, 1974: 70-72):

1) Örgütler; çevrelerinden temel girdiler olan hammadde, personel ve bilgi olarak bunlardan mal ve hizmet üretir ve üretilen mal ve hizmetleri “çıktı”lar şeklinde çevreye arzederler. Dolayısıyla “girdi-üretim-çıktı” şeklinde seyreden bir devir söz konusudur. Burada örgütün çevreye uyumunu sağlayan şey girdiler içerisinde yer alan “bilgi”dir. Bu bilgi sayesinde örgütler aldıkları girdileri koruyarak “israf etmemek suretiyle çökme ve yıkılmayı (entropy) önlerler”. Bu dinamik bir denge halinde sürekli olarak devam eder (homeostasis), ancak açık sistemin gereği olarak bu yapıda “büyüme eğilimi” de bulunmaktadır.

2) Açık sistem örgüt modelinin bir diğer özelliği de “birbiriyle bağımlı alt sistemlerden oluşmuş bulunmasıdır”. Diğer taraftan, “örgütün kendisi de içinde faaliyette bulunduğu daha geniş bir üst sistemin alt sistemidir”.

3) Örgütün varlığını sürdürmesi, “çevre uyumu ve girdi-üretim-çıktı devrinin devamlılığına bağlıdır”. Bu iki husus örgütsel etkinlik yönünden, iki önemli zorunluluk doğurmaktadır. Bunlar, “kaynakların optimum dağılımı ile uyum ve girdi-üretim-çıktı devriyle ilgili faaliyetler arasında optimum dengedir”. Etzioni, “amaçla doğrudan ilgili olmayan faaliyetlerin de örgütsel etkinliği artırıcı rol oynayacağını, bu nedenle bu faaliyetlere yeteri kadar kaynak tahsisi ve temel faaliyetlerle bunlar arasında koordinasyon sağlanması gerektiğini” ifade etmektedir. Ancak Etzioni'nin değindiği bu husus, modelin “aksayan ve modeli yetersiz kılan” taraflarından biri olarak değerlendirilmiştir.

Sistem modelinde örgütsel etkinliği belirleyen faaliyetler içerisinde ana faaliyet devriyle (girdi-üretim-çıktı) elde edilen “mal ve hizmet üretim faaliyetlerinin” yanında “yönetimsel ve teknik görevlerin ussal bir biçimde yerine getirilmesiyle ilgili faaliyetler”, “yatırım faaliyetleri”, “davranış normlarına uyum

faaliyetleri” ve “çeşitli çıkar gruplarının tatmin edilmesiyle ilgili faaliyetler” sıralanmıştır (Baransel, 1974: 72). Bunların dengeli ve asgari koşullarda sağlanarak bir uyum yakalanması esastır. Aksi halde bir faaliyetin ihmal edilmesi zamanla diğerlerinde de aksamaları beraberinde getirecektir. Sonuç olarak örgütsel amaçlar verimli şekilde de olsa gerçekleştirildiği halde örgüt içi uyum ve tatmin ile örgüt dışı grupların tatmini sağlanamadıysa etkinlik tam anlamıyla sağlanmış olmayacaktır.

Örgütsel etkinliğin ölçümünde kullanılan açık sistem örgüt modelinin, amaç modeline göre bir takım üstünlüklere sahip olduğu ifade edilmiştir. Öncelikle sistem modelinde, “amaçların belirlenmesiyle ilgili güçlükler ortadan kalktığı ve amaç modelinin tesbit edemediği etkinsizlik nedenlerinin, sistem modelinde tesbit edilebildiği” ileri sürülmüştür. Bununla beraber, hem “çok amaçlı örgütlerin etkinliklerinin ölçümünde” hem de “kendilerine özgü faaliyetleri olan alt birimlerin etkinliklerinin ölçümünde” sistem modelinin daha uygun olduğu (Baransel, 1974: 74) ifade edilmiştir.

1.5.2.3. Sistem-Kaynak Modeli

Sistem modelini esas alan Yuchman ve Seashore’un bu yaklaşımında “kaynak dağılımından ziyade kaynakların miktarı daha ön planda” değerlendirilmiştir. Yuchman ve Seashore, açık sistem modeli çerçevesinde Katz ve Kahn’ın kıt ve değerli kaynaklar olarak tanımladığı unsurları, organizasyonlar arasındaki rekabetinde odak noktası olarak belirtmişlerdir. Sistem-kaynak modeli, etkinliği, “örgütün mutlak ya da göreceli olarak kıt ve değerli kaynakları elde etmek için çevresini kullanabilme yeteneğiyle yansıyan pazarlık durumu açısından” tanımlamayı önermektedir (Özdevecioğlu, 1999: 406).

Bu yaklaşımda örgüt ve çevre arasındaki sürekli bir pazarlığa dayanan alış-veriş durumu söz konusudur. Burada örgütün kaynak miktarı daha önemli olduğundan bunu artıracak her faktör bir örgütsel etkinlik kriteri olarak kabul edilebilir. Sistem-kaynak modeline göre etkin örgütler, “girdi sağlamada ve sağladığı bu girdileri çeşitli ihtiyaçlara dengeli olarak dağıtmada başarılı olan örgütlerdir” (Özdevecioğlu, 1999: 406).

Ancak burada gözden kaçırılmaması gereken nokta kaynak sağlamak için amaçların gerçekleştirilmesinin önemli bir rolü olduğudur. Amaçlar ne kadar

gerçekleşir ve daha çok kişi ya da grup bundan istifade ederse, örgütün yeni kaynak sağlaması da bir o kadar kolaylaşmaktadır.

1.5.2.4. Matematiksel Yöntem

Örgütsel etkinlik değerlendirme modelleri arasında sayısal hesaplamalara dayanan tek modeldir. Çok fazla karışık olmayan basit ancak subjektif ilkelere dayanan bir modeldir. Burada etkinlik şu şekilde ölçülür (Özdevecioğlu, 1999: 407):

- 1) Öncelikle ilgili örgütün ölçülebilir amaçları belirlenir.
- 2) Her bir amaç için etkinlik kriterleri belirlenir. Tespit edilen bu kriterlere yüzde (%) olarak ağırlık verilir. Ağırlıklar toplamı 1 olmak zorundadır.
- 3) Daha sonra örgütün başarısını değerlemek için o örgütü ve faaliyetleri bilenlerden, örgütü seçilen kriterler açısından değerlemeleri istenir. Bu değerlemede genellikle likert ölçeği kullanılır. Hesaplama:

Etkinlik=Kriter 1: not x Ağırlık + Kriter 2: not x Ağırlık + ... şeklinde yapılır.

- 4) Örgütün başarısı arzu edilen hedeflerle karşılaştırılır. Alınan puanlara göre amaçlara ulaşma derecesi ortaya çıkarılmış olur.

Bu modelin özellikle kamu örgütlerinde tek başına kullanılması mümkün değildir. Bununla beraber sayısal olarak ifade edilemeyen uzman değerlendirmeleriyle güçlendirilmesi gerekir.

1.5.2.5. Popülasyon Yaklaşımı

Popülasyon yaklaşımı, “örgütlerde tek tek değil, bunların toplu olarak toplum refahına yaptıkları katkılara bakarak, ilgili örgütün etkinliğinin tespit edileceğini” ileri sürmüştür. Burada kritik nokta “örgütün, kurumun ya da birimin topluma katkıda bulunup bulunmadığıdır. Üç ölçütle bu katkı ölçülebilir: 1-mal ve hizmet sağlama etkileri, 2-sosyal kurumların oluşmasına etkileri, 3-yüksek kaliteli, gelir getirici fırsatlar yaratma etkileri” (Özdevecioğlu, 1999: 409). Bu üç koşulun sağlanmasıyla toplumsal gelişmeye katkı sağlanacağı varsayımıyla örgütsel etkinlik ölçütleri buna göre belirlenmiştir.

1.5.2.6. Diğer Yaklaşımlar

Ayrıca bütünleştirilmiş durumsallık yaklaşımı, sosyal adalet yaklaşımı, fonksiyonel yaklaşım gibi bir dizi model ve yaklaşımlar daha vardır. Bunların

yanında kamu örgütleri için faydalı olabilecek diğer etkinlik ölçüm yöntemleri ise şunlardır (Özer, 1997: 94):

Kamuoyu yoklamaları: Genellikle sosyal hizmetler alanında kullanılırlar. Bu amaçla kullanılan anket formlarının doğru sonuçlar verebilmesi için örneklem büyüklüğünün ve formda değinilen konuların özenle seçilmesi oldukça önemlidir.

Yetişmiş gözlemci görüşleri: Bir alandaki yetişmiş-uzman kişiler/gözlemciler belirli bir amaca göre “önceden belirlenmiş bir takdir ölçütü kullanarak” değerlendirme yaparlar. Burada kritik olan ilgili alandan uzman gözlemcilerin seçilmesidir.

İç kayıtlar: Hizmet alanların şikâyetleri, personel şikâyetleri, çeşitli kurum içi veriler ve iç kayıtlar etkinlik ölçümünde önemli bilgiler sunabilir. Bu nedenle kurum içi incelemeler de önemlidir.

Etkinliğin ölçümü açısından, kurumun kendi etkinliğini ölçecek güvenilir bir mekanizmaya sahip olması önemlidir. Bu mekanizma yoksa ölçüm açısından bu sistemin dışarıdan uyarlanması gerekmektedir.

1.5.2.7. Etkinlik Ölçümünde Dikkate Alınması Gereken Hususlar

Etkinlik ölçümünün temel odak noktası “kurumun öngörülen amaçlara ulaşmada ne derece başarılı olduğunun” değerlendirilebilmesidir. Ancak “amaçların gerçekleştirilmesinde olası nedenlerin basit” ya da tek bir nedeni bulunmayabilir. Örneğin, bir kurumun sadece personel azlığı nedeniyle amaçlarını gerçekleştirmediğini iddia etmek yeterli olmamaktadır. Bununla beraber personelin eğitimsizliği, idarenin yetersiz yönetimi, bir takım kurum dışı sebepler de olabilir. Bu sebeple iki yöntemle nedenlerin “analiz edilmesi” gereklidir. Bunlar “kurumun etkilenmiş olduğu unsurlar” ve “kurumun etkilenmemiş olamayacağı unsurlardır” (Özer, 1997: 95). Bu tür etmenlerin dikkate alınması gerekmektedir.

Bu nedenle etkinlik ölçümlerinde aşağıdaki unsurlar gözönünde tutulmalıdır (Özer, 1997: 92-93):

- Denetlenen kurum tarafından hedeflerin net, gerçekçi, yapılabilir ve ölçülebilir şekilde belirlenip belirlenmediği,
- Hedeflerin belirlenmesi ve ölçümünde doğru ve güvenilir verilere dayandırılmış olması, kurumun faaliyet ve politikalarına dayanması,

- Hedeflerin hangi seviyede gerçekleştirildiği,
- Hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla “seçilen siyasi araçların, ayrıntılı alternatif analizlere dayandırılıp dayandırılmadığı” ve “siyasi araçlarının etkinliğini temsil edecek tatminkâr bir düzenlemeye sahip olup olmadığı”.

Etkinlik ölçümünde dikkate alınması gereken diğer hususlar ise şunlardır (Özer, 1997: 93):

1) Etkinlik ölçümünde “çıktı ve sonuçlar arasında ayırım yapılması” gerekmektedir. "Sonuç, kurum için dışsal sonuçları belirtirken, çıktı kavramı, kurum içerisindeki belli girdilerin sonuçları ile ilgilidir". Örneğin; bir kırsal kalkınma projesinde belli bir fonla belli sayıda modern hayvancılık işletmesi yapımında, çiftlik sayısı bu projenin çıktılarıdır. Ancak bu çiftlikler sayesinde hayvan gübresinin çevresel zararının azaltılmış olması ya da elde edilen sütün kaliteli çiğ süt olması beklenir. Hayvan gübresinin çevreye zarar vermeden yönetilmiş olması ve kaliteli çiğ süt elde edilmiş olması bu programın sonucudur.

2) Etkinlik denetimi, “kamu harcamalarının sonuçlarını, bazen de o programın etkisini ölçmektedir”. Yukarıdaki örnekte, etki değerlendirilmesi, çiftçi gelirlerindeki artışın veya tarımsal sanayiye uygun çiğ sütün toplamının ölçümünü gerektirecektir.

Ancak “program ve projelerin sonuçlarını belirlemek oldukça hassas ve zor” olabildiği gibi örgütsel düzeyde tüm çıktı ve sonuçları değerlendirmek de o kadar zor olabilmektedir. Sonuçlar “planda belirtilse bile, bir projenin bütün sonuçları (muhtemelen negatif olanlar) hesaba katılmayabilir. Bu nedenle bir projenin sonuçlarını tanımlamada farklı bakış açıları da gerekmektedir”. Aynı şekilde örgütsel faaliyetlerin sonuçları için de benzer şekilde farklı bakış açılarından yararlanmak ve çok yönlü değerlendirmek gerekir.

Çeşitli bilim adamları tarafından üzerinde görüş birliği ve görüş ayrılığı olan etkinliğin ölçülmesine ilişkin yaklaşımlara yukarıda kısaca değinilmiştir. Bu yaklaşımlar kamu kurumları tarafından da kullanılabilir. Her örgütün özelliği ve yapısı birbirinden farklı olacağından etkinliğin ölçülmesine ilişkin esas alacakları modelde farklı olabilecektir. Ancak yine de önemli ölçüde etkinlik ölçülebilir bir kavramdır. Etkinliğin ölçülmesine ilişkin yapılacak çalışmaların şu faydaları olacaktır (Özdevecioğlu, 1999: 409-410):

- Etkinlik ölçümü sayesinde örgütler planlama çalışmalarlarıyla ilgili önemli veriler elde eder.
- Örgütte aksayan birim ve yöneticiler belirlenerek organizasyona ilişkin yeni tedbirler alınabilir.
- Örgütler etkinlikle ilgili hangi noktada bulduklarını belirleyebilir ve daha neler yapmaları gerektiği ile ilgili veri temin etmiş olurlar.
- Etkinliğe ilişkin olumlu ölçümler, örgütler ve onların çalışanları için motive edici güç olabileceği gibi başarılı örgütlerinin rollerinin artması ve toplumda daha geniş bir etki oluşturmalarına yol açabilir.

1.6. Verimlilik ve Etkinliğin Ölçümünde Ortaya Çıkan Sorunlar

Kamu alanında, yukarıdaki bölümlerde de değinildiği gibi verimlilik ve etkinliğin ölçümünde bir takım zorlukların bulunduğu ifade edilmektedir. Her ne kadar “kamu kuruluşlarında ucuz ve kaliteli hizmet sunumunun, parasal beklentilerden önce geldiği” dolayısıyla “kamu hizmetlerinde verimliliğin ve karın ölçülmesinin zorluğu, kamu örgütlerinde etkinliğin ölçülmesini zorlaştırmaktadır (Özer, 2012: 99) denilse de bu bakış açısı eksiktir.

Etkinlik kavramına ilişkin yukarıda verilen bilgilerde kavramın günümüzde salt nicelik ifade etmediği ve karlılığın çok ötesinde hatta çalışanların memnuniyeti ve çevrenin korunmasına kadar bir dizi başka alanları da kapsadığı ifade edildi. Ancak bu yaklaşımlar ölçümü kolaylaştırmamakla beraber ölçümde de salt sayısal verilerin geçerli olmadığı sonucunu vermektedir. Burada önemli olan kamu sektöründe verimlilik ve etkinlik ölçümünde özel sektör mantığını birebir uygulamamaktır.

Özellikle kamu sektöründeki verimlilik değerlendirilmesi ile özel sektör verimlilik değerlendirilmesi arasında önemli farklar vardır. “Özel sektörün çıktısı satış noktasında hesaplanabilir ve üretim faktörleri ile karşılaştırılabilir. Ancak kamu kesiminde, bir birimin çıktısı ile o birimin görevindeki başarısı farklı olabilmektedir.” Dolayısıyla özel sektörde “kar, çoğu kez verimliliğin ölçütü olarak kullanılabilirken kamu örgütlerinde topluma ucuz ve kaliteli hizmet götürmek genelde kar etme amacından önce gelir” (Orhan, 2006: 42). Örneğin sağlık, savunma, eğitim ve yargı gibi. Bu hizmetlerde kar kavramının yeri yoktur. Kamu hizmetlerinde verimliliğin ölçülmesi bu nedenle kimi durumda zordur.

Ancak unutulmaması gereken nokta, kamu hizmetlerinde verimliliğin ölçülmesinin gerekçesi, eğer hizmetin verimli olmadığı tespit edilirse bu durumda hizmete son verilmesi gerektiği, değildir. Kamuda verimlilik ölçümünde amaç aynı hizmetin nasıl daha rasyonel ve daha az kaynak kullanılarak verilmesi ya da aynı kaynakla daha fazla kişiye hizmet verilmesidir.

Buna rağmen, “kamu sektöründe örgütsel etkinliğin ölçülmesinde kullanılabilir, bütün örgütler için her zaman geçerli tek bir ölçüt” bulunmamaktadır. Etkinlik ölçütlerinin belirlenmesinde temel olarak “uygulamacının sahip olduğu düşünce çevresi, örgütün amaç ve nitelikleri ile içinde bulunulan diğer çevresel koşullar belirleyici olmaktadır” (Ekinci ve Yılmaz, 2002: 38).

Verimlilik ve etkinlik ölçüm sorunları ve güçlükleri “teknik sorunlar” ve “örgütsel sorunlar” olmak üzere iki ana gruba ayrılmıştır (Orhan, 2006: 32). Bunlar şöyle açıklanabilir:

1) Teknik sorunlar: “Çeşitli grupların farklı amaçları olduğu, bu nedenle de farklı verimlilik-etkinlik ölçüm serileri kullanıldığı için tek ve herkes tarafından kabul edilen bir verimlilik ölçüm yöntemi yoktur”. Farklı tipteki girdilerin, kabul edilebilir ortak bir paydada toplanmaları, girdi çıktı ölçümlerinin birbirinden bağımsız olarak ölçümleri bu konuda çıkan temel sorunlara örnektir (Orhan, 2006: 33).

Bir kurumun yöneticilerinin, verimliliği proje/personel oranı olarak almaları yanlış ölçüme örnek olarak verilebilir. Doğru ölçü ise, yapılan projelerin özelliğine göre ağırlıklandırılmış sayısı olmalıdır. Burada ağırlık projenin sektörü, kapsamı, mali büyüklüğü ve içerdiği risklerin derecesini göstermektedir.

Bu nedenle bir kamu örgütüne yürütülen programın veya projenin etkinliğini değerlendirecek uygun performans ölçümlerini saptamak oldukça güçtür. Bu alanda temel üç sorun bulunmaktadır. Çok sayıda farklı politikanın iç içe girmesinden kaynaklı “çatışma sorunu”, örgütün kontrolü dışındaki etmenlerden kaynaklı “dışsal etmenler” ve “maliyet” (Özer, 1997: 94). Bu nedenlerle verimlilik ve etkinlik ölçümünde bu faktörler göz önünde tutulmalı ve genel kabullerin ve standartların yanında örgütün kendi yapısına has ölçütlerinde olması gerektiği unutulmamalıdır.

2) Örgütsel sorunlar: Bir kurumda, verimlilik-etkinlik ölçüm sisteminin uygulanmaya başlaması çeşitli direnmelere/eleştirilere yol açabilmektedir. Hem

yöneticiler hem de çalışanların verimlilik ölçümünden endişe duymaları söz konusu olabilir. Bunun nedenleri şunlar olabilir; çalışanlarda ölçümün adaletli yapılmayabileceği ya da yanlış yorumlanabileceği korkusu, kırtasiyeciliğin artacağı korkusu, personelin artacağı/azalacağı korkusu, özerkliğin azalacağı korkusu, ceza ve yaptırımların ortaya çıkabileceği korkusu (Orhan, 2006: 33). Bu nedenle bu etkenlerin göz önünde tutularak mümkün olabildiği kadar bunların bertaraf edileceği bir ölçme sistemi oluşturulabilmelidir.

Herşeyden önce verimlilik-etkinlik ölçüm sisteminin uygulanması, bir örgütsel değişimdir. Değişim ise her daim “karşıtlarının direnci” ile karşılaşır. Bu nedenle, “verimlilik-etkinlik ölçüm sürecinin başlatılmasını yönetmek, değişmeye direncin yönetimini” de içerir. Bunun için çalışanların öncelikle ikna edilmesi ve değişimin gereğine inandırılmaları önemlidir.

Bu noktada yöneticilere de bir parantez açılmalıdır. Kamu örgütlerinde “etkinliğin elde edilmesinden birinci derecede sorumlu olan yöneticiler, özel sektördeki meslektaşlarından bazı önemli noktalarda farklılaşmaktadır”. Bu farklılıklar küçümsenmeyecek kadar ciddi dezavantajlara neden olmaktadır. Özel sektör kuruluşlarının “mal ve hizmet kalitesini iyileştiremedikleri takdirde varlıkları sona erdiği gibi, kamu kurumları da, benzer sonuçlara” maruz kalabilmektedirler (Ekinci ve Yılmaz, 2002: 38). Kamu kurumlarını vergileriyle finanse eden toplumun memnuniyetsizliği sonucu, bu kurumların varlığı ya da yönetimi tartışma konusu olabilmekte ve siyasi irade tarafından bu kurumların daha fazla sorgulanması sonucu ortaya çıkabilmektedir.

Sonuç olarak her kamu örgütünün özel koşullarıyla birlikte, iç etmenlerin ve çevresel tüm değişkenlerin birlikte değerlendirildiği, biri genel biri spesifik boyutu içeren iki boyutlu bir ölçme sistemiyle değerlendirilmesi gereklidir. Bu nedenle her kurumun kendi hedef ve göstergelerini mümkün olabildiğince ölçmeye olanak tanıyacak şekilde somutlaştırması olmazsa olmazlardandır. Bunun yanında kurumların toplumun geneline yönelik daha genel faydalar üzerinden de hedefler belirlemesi ve kendilerini bu çerçeveden de değerlendirmesi gerektiği göz ardı edilmemelidir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU ÖRGÜTLERİNDE VERİMLİLİK VE ETKİNLİK SORUNU

Daha verimli bir kamu yönetimi, tarihin ilk çağlarından beri toplumların erişmeye çalıştıkları bir amaç olmuştur. Bu açıdan bakıldığında verimlilik yarışı, sadece son yıllara özgü bir konu değildir. Hamburabi yasasında, “her kim devlet işlerini hızlandırırorsa ona ... ırmak kıyılarında toprak verilmesi... ve o yılın vergisinin kendisinden alınmaması.. uygun görülmüştür” denilerek “etkili ve verimli çalışanların tarihte de ödüllendirildiğine” iyi bir örnektir. Başka değişkenler olmakla beraber, 1500 yıl boyunca “Ortadoğu’nun büyük bir bölümünü yönetimi altında tutabilmiş Hitit İmparatorluğunun bu rekoru, kamu yönetiminde verimliliği artırma çabası içinde olan toplumların yükselip geliştikleri” sonucunu göstermektedir (Orhan, 2006: 43).

Son yüzyılda devletler kendilerini değişen şartlara göre uyarlamak ve geliştirmek amaçlı olarak “yeniden yapılandırma” çalışmalarına daha fazla hız vermişlerdir. Bu sürecin özünde “temel amaç yönetimin verimliliğini artırmak” olarak belirlenmiştir. Bunun neticesinde “özellikle bu alanda lider ülke konumundaki Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) başkanlar, yönetimin verimliliğini ve etkinliğini çoğaltmaya çalışmışlar, bu amaçla sürekli olarak yürütmenin gücünü (sorumluluk ilkesini koruyarak) artırmışlardır” (Özer, 2012: 460).

Günümüzde kamu yönetimleri, bir sanayi ve bilgi toplumunu yönetmek durumundadır. Bilimsel gelişmenin baş döndürücü bir hızla ilerlediği bu yüzyılda “değişime ayak uydurarak verimlilik ve etkinlik unsurları üzerinde kendilerini geliştirebilen kamu yönetimleri 21. yüzyılın önde gelen toplumları” arasında olacaktır. Nitekim Türk kamu yönetiminde, Osmanlı döneminde “ıslahat”, Cumhuriyet döneminde “reform”, “idari reform”, “idareyi geliştirme” ve “yeniden yapılanma” gibi kavramlar adı altında bu çalışmalar yapılmıştır (Orhan, 2006: 43-

44). 1991 tarihli Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'nde, Türk kamu yönetimi, "örgütsel yapısı, işleyişi ve iş görenleriyle kendisinden beklenen hizmetleri, etkin, hızlı, verimli ve kaliteli bir biçimde sunmaktan hayli uzak, dünyada ve ülkemizde yaşanan sosyo-ekonomik gelişmelere göre kendisini uyarlayamayan" durağan bir görüntü içinde değerlendirilmiştir (Orhan, 2006: 81). Bugün de çeşitli sektörlerdeki gelişmelere rağmen, dünyayla rekabet edebilmek için Türk kamu yönetiminin, özelde de kamu örgütlerinin hizmet üretiminden, hız ve kaliteye kadar bir dizi alanda yetersizliği bu çalışmalarını gerekli kılmaktadır.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından yapılan çalışmalarda Türk kamu yönetimine ilişkin mevcut sorunlar genel olarak aşağıdaki gibi sıralanmıştır (DPT, 2000: 3-4):

- *"Kamu örgütlerine verilen bir kısım görevler ya hiç yapılmamakta ya da ancak sınırlı ölçülerde ve amaçtan uzak bir şekilde gerçekleştirilmektedir.*
- *Merkezi yönetim görevlerindeki oransal artış, gereksiz ve amacı aşan bir örgütsel büyüklüğe ulaşılmasına neden olmuştur. Ayrıca görevlerin merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında ussal dağılımı yeterince sağlıklı biçimde gerçekleştirilememektedir.*
- *Bazı kamu örgütlerinde, bunların kuruluşuna gerekçe olan görevin önemi azalmasına karşın, süreç içinde toplumsal gereksinimlerden kaynaklanan ikincil görevler asıl görevlerin yerini almakta, bu da örgütlerde görev kaymalarına yol açmaktadır.*
- *Kamu kurumlarında görev, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olması ve bazen aynı görev için birden çok kurumunun yetkilendirilmesi örgütsel etkililiği olumsuz yönde etkilemektedir.*
- *Kamu hizmetleri halkın ihtiyaçlarını ve beklentilerini karşılamamakta olup, kamu kurumlarındaki verimsizlik ve israf halkın kamu kurumlarına olan güvenini sarsmıştır.*
- *Kırtasiyecilik kamu kurumlarının etkin çalışmasını engellerken, özel sektörün ve vatandaşın kamu hizmetlerinden yararlanmasını güçleştirmektedir.*
- *Büyük bütçe açıkları ve kamu borçları, artan kamu harcamalarının kontrol altına alınmasını; bütçe reformu yapılmasını, insan kaynaklarının ve iç kontrollerin yeniden değerlendirilmesini; program hedeflerine göre kaynak planlamasını ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmaktadır.*
- *Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan bu yana, kamu yönetimine kamu hukuku yaklaşımı hâkim olmuştur. Bu anlayışın gereği olarak, kamu sektöründe görev alanları, kuruluşların organizasyonları, kamu yöneticilerinin ve çalışanların yetki ve sorumlulukları ile iç kontrol mekanizmaları kanun ve yönetmeliklerle daraltılmıştır. Bu nedenle kamu yöneticilerinin eylem alanı ve takdir hakkı da sınırlıdır."*

Tüm bu nedenlerden dolayı kamu hizmetlerinde toplumun beklediği faydanın oluşmadığı, Türk kamu yönetiminin ve dolayısıyla kamu örgütlerinin kimi örnekler dışında başarısız olarak değerlendirildiği genel kabul görmektedir. En önemli başarı

kriterlerinin ise verimlilik ve etkinlik olarak değerlendirilmesi, başarısızlığın da bu kavramlar üzerinden incelenmesini gerekli kılmaktadır.

Verimlilik ve etkinlik kavramlarının birbirini tamamladığı ve bu iki kavramın birlikte yönetimin odağında olduğu birinci bölümde ifade edildi. Özünde kamu yönetimi ve kamu örgütleri vatandaşların beklentilerini (çıktı/sonuç), en uygun ve rasyonel yöntemlerle (girdi-süreç) gerçekleştirmek amacıyla var olduklarına göre etkinlik ve verimlilik, kamu örgütlerinin varoluş amacı olan “kamusal faydayı” sağlamaya yönelik en önemli iki araç olarak değerlendirilebilir. Bu yönüyle “hem kamu yönetiminin hem de kamu örgütlerinin sorunları etkinlik ve verimlilik sorunlarından başka bir şey değildir” demek çokta abartılı olmayacaktır.

Ülkemizde kamu yönetiminde var olan sorunlar temelde sistem sorunu olarak ele alınmaktadır. Sistem, birbiriyle etkileşen veya ilişkili olan, bir bütün oluşturan, bir öğeler kümesidir. Sistemin parçası olan ve kendisi de bir sistem oluşturan altsistemlerden oluşur. Davranış veya örgütlenmeyi belirleyen kurallar bütünü olarak da değerlendirilir. Bu anlamda kamu yönetimi, kamu örgütlerini de içine alan ve toplumsal, siyasal, kültürel boyutlarıyla birlikte anayasal kanunları da içeren daha geniş bir sistem iken kamu örgütleri bu yapının alt sistemlerinden biridir.

Bu yönüyle kamu kuruluşları/örgütleri düzeyinde sorunlar; kamu örgütlerinin “amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve halkla ilişkiler sisteminde” var olan aksaklıklar olarak karşımıza çıkmaktadır (DPT, 2000: 8). Dolayısıyla sorunun sistem boyutu dışında örgüt yapıları ve örgütlerin işleyişi ile ilgili iç boyutu da önemlidir ve ayrıca değerlendirilmelidir. Çünkü sistem sorunu çözülsede dahi, alt sistemler olan kamu örgütleri derinlikli incelenmeden, kamu örgütlerinin etkin ve verimli olması garanti edilemez.

Ancak kamu yönetimi sistemi ile örgütler arasındaki güçlü bağ ve ilişki yadsınamaz. Yönetim sistemine yönelik tespit edilen eleştirilerin ve sorunların pekçoğunun kamu örgütlerine çeşitli yansımaları bulunmaktadır. Bu nedenle kamu örgütlerinin verimlilik ve etkinlik kapsamındaki sorun alanları, hem yönetim sisteminin genelinde hem de örgüt düzleminde ortak ya da benzerdir. Eryılmaz, genel olarak kamu örgütlerini bürokrasi olarak adlandırmakta ve bunlara ilişkin sorunları

da örgütsel ve işlemsel sorunlar olarak ikiye ayırarak incelemektedir (Eryılmaz, 2014: 301).

Bürokrasi kelimesi “bureau ve cratie kelimelerinden oluşan ve büroların yetkilerini kullandıkları sistem anlamına gelen” bir deyimdir (Tortop vd. 2012: 152). Genel anlamda “bürolarda çalışan görevliler eliyle yönetim ya da büroların keyfi olmayan kurallara dayanan yetkisi ve egemenliği olarak” hayatımızda anlam ifade etmektedir. “Büroların yönetimi” anlamına da gelmektedir (Şat, 2009: 94).

Tortop bürokrasi kavramının üç farklı anlamda kullanıldığını ifade etmiştir. Bunlardan ilki olarak “bürokrasi kelimesi, tüm devlet örgüt ve personelini ifade etmektedir. İkinci olarak bürokrasi, belli bir örgütlenme ve yönetim biçimi, objektif kurallara uygun olarak yönetimi düzenleme anlamına gelmektedir. Bürokrasi kelimesinin en çok kullanıldığı ve dilimizde de kullanılan üçüncü anlamı ise kırtasiyecilik anlamıdır” (Tortop vd. 2012: 152).

Bu üç yaklaşımdan ikincisi olan “yönetim ve örgütlenme şekli olarak” bürokrasi; “iş bölümü, uzmanlaşma, örgütlenme, hiyerarşik bir yapı, kurallara bağlılık ve planlama çerçevesi içinde geniş grupların disiplinli bir şekilde yönetilmesini gerektiren bir toplum örgütlenmesini temsil etmektedir” (Çevikbaş, 2014: 80). Bürokrasiye bu anlamın yüklenmesi Max Weber’in konu üzerindeki yaklaşımları sonucunda ortaya çıkmıştır. Weber bürokrasiyi, “iş bölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, gayri şahsilik, disipline olmuş bir yapı ve resmi pozisyonlardan oluşan ilkeleri bulunan bir örgüt ve yönetim biçimi olarak” ele almıştır. Bu yönüyle bürokrasi, “bir örgütlenme ve yönetim biçimi olarak algılanmakta ve tanımlanmaktadır” (Çevikbaş, 2014: 80). Daha basit bir ifadeyle bürokrasiyi kurumların kendisi ve işleyişi olarak tarif edebiliriz. Şat, Weber’in bürokrasi kavramını ve bunun verimlilik ve etkinlik kavramlarıyla ilişkisini şöyle ifade etmiştir (Şat, 2009: 96):

“Weber'e göre amaç, etkinlik ve verimlilik ise başarılı olacak yapı/örgüt biçimi, bürokrasidir. Çünkü kişiler üstüdür, keyfiyet yoktur. Kurallara bağlılık, “sapmayı” engellemek amaçlı bir önlemdir. Ortak faaliyetler gibi, karmaşık ancak toplumu ilgilendirdiği için çok önemli olan işlerin altından kalkabilmek, onları etkin hale getirmek için bürokrasi idealdir. Çünkü bunun için gerekli işbölümü, uzmanlaşma ya da hizmeti/politikayı yürütmeye otorite hiyerarşisi, disiplinli bir yapı, sorumluluk alabilmesi için yazınlık, biçimsellik, dosyalama şeklindeki esaslara bürokrasi sahiptir.”

Bu yaklaşımlar çerçevesinde Türk kamu bürokrasisine bakıldığında genel olarak “weberyan bürokrasinin yasal-rasyonel yönlerini” aldığı gibi, aynı zamanda “patrimonyal (pederşahi) bir yapı olarak geleneksel değerlerden kaynaklanan unsurları da bünyesinde barındırdığı” ifade edilmektedir (Saran, 2004: 129). Ancak Türk kamu bürokrasinin oluşum ve yönetiminde “Weberyen modelin akılcılık ve üretkenlik işlevinden çok, patrimonyal yapının etkilerinin daha çok hissedildiği” ifade edilerek ülkemizde bürokrasinin “objektif, verimli ve araç olma niteliği yerine, amaç olma yönü ağır basan, siyasal sistemi belli çıkar hedefleri doğrultusunda biçimlendirme yönünde gelişme göstermiş” olduğu dile getirilmiştir (Saran, 2004: 129). Bu gelişimden dolayı Türkiye’de bürokratların kendilerini halkın üstünde daha elit bir pozisyonda gördükleri ve bürokrasiyi de hizmet üretmek yerine bu pozisyonlarını korumak için kullandıkları ifade edilebilir.

Bu nedenlerle “bürokraside görev alan yöneticiler personelin daha verimli, etkin, süratli ve ekonomik çalışması için gerekli şartların oluşturulmasını kendilerine dert” edinmemektedirler. “Çünkü kamu yöneticisi bir kere bürokraside yerini almıştır. Verimsiz işleyişten kendisinin herhangi bir kazancı ya da kaybı olmayacağı” (Orhan, 2006: 62) düşüncesi ile hareket etmektedir.

Bu bakış açısı nedeniyle başlangıçta hizmetlerin verimli, yasal ve eşit şekilde yapılması amacıyla ortaya çıkan bürokrasi bir süre sonra “hizmetlerin görülmesini ağırlaştıran bir mekanizma görüntüsü” kazanmıştır. Bu nedenle bürokrasiye, “formalite kırtasiyeciliği” şeklinde olumsuz bir anlam yüklenmeye başlamıştır (Şat, 2009: 94). Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği’nin (TÜSİAD) 1983 yılında hazırlattığı “Kamu Bürokrasisi” isimli raporunda benzer şekilde “ortadan kaldırılmasa bile bürokrasinin büyük ölçüde etkisiz kılınması gerektiği” görüşünü yansıttığı ifade edilmektedir (Çitçi, 1983: 18).

Dolayısıyla rasyonel ve hukuki bir örgütü/yapıyı (kamu kurumlarının kendisini) ifade etmesi gereken bürokrasi, ülkemizde örgüt yapısından ziyade, bir sorunu ifade etmenin adı olmuştur. Bu nedenle öncelikle bu karışıklığı düzeltmek gerekir. Sorunun adının bürokrasi olarak konulması, doğal olarak çözüm olarak da bürokrasiyi ortadan kaldırmak şeklinde sakat ve temelsiz bir formülün sunulmasına neden olabilmektedir. Esas olan bürokrasinin topluma hizmet üretmek eksenli, etkin ve verimli kılınması olmalıdır.

Örgütlerde “işlerin belli bir hukuki düzen içinde ve yine bu kurallara göre hareket eden memurlar olmadan yapılması mümkün olmadığından; halk, bürokrasinin kötülüklerinden ne kadar yakınırsa yakınsın, bir an için bile, bürokrasi dışında herhangi bir yoldan hizmetlerin yerine getirilebileceğini sanmak bir yanılısamadır” (Şat, 2009: 96). Bu nedenle bürokrasi modellerinin (yapı ve işleyişin) eleştirilmesi ve bu yapı ve işleyişteki hataların düzeltilmesi esas olmalıdır.

Ayrıca bürokrasi özel sektörde de bulunduğundan kamu sektörünü ayırmak için “kamu bürokrasisi” kavramı da kullanılmaktadır. Ancak günümüzde bürokrasi denilince akla daha çok kamu gelmektedir. “Kamu bürokrasisi deyimi, kamu kurumları (bakanlıklar ve bağlı kuruluşları ile yerel yönetimler) ile kamu iktisadi teşebbüslerini kapsar” (Çulpan, 1980: 31). Bu nedenlerle bürokrasi ile kamu örgütleri kavramlarının çoğunlukla eşdeğer kullanıldığı ifade edilebilir. Dolayısıyla kırtasiyecilik anlamı dışında, ilgili yazında “bürokrasi sorunları” adı altında ifade edilen konular ile “kamu örgütlerinin sorunları” adı altında ifade edilen konuların büyük ölçüde aynı şeyleri ifade ettiği rahatlıkla söylenebilir.

Eryılmaz, kamu örgütlerinin (bürokrasinin) sorunlarını örgütsel ve işlemsel sorunlar olarak ikiye ayırarak incelemektedir. Örgütsel sorunları, “örgütsel açıdan merkeziyetçilik, örgütsel büyüme, yönetimde gizlilik, dışa kapalılık ve şeffaflık, yönetimde tutuculuk; işlemsel olanları ise, kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, yönetimde siyasallaşma ve kayırmacılık, yolsuzluk ve aracılar yoluyla işlemleri yürütmek” (Eryılmaz, 2014: 301-310) olarak belirtmektedir. Ayrıca literatürde öne çıkan diğer örgütsel ve işlemsel sorun alanları kırtasiyecilik, personel yönetimi sorunları, bilgi teknolojilerinin yetersiz kullanımı ve geleceğe yönelik stratejik öngörü sorunu (DPT, 2000; Saran, 2004) başlıkları altında toplanmaktadır.

Bu iki başlıkla birlikte üçüncü temel sorun alanı personel sorunlarıdır. Personel sorunu her ne kadar kimi zaman örgütsel sorunlar kimi zaman da işlemsel sorunlar arasında gösterilse de insan faktörünün örgütlerde yapı kadar etkili olduğu göz önünde tutulduğunda ayrı bir başlıkta değerlendirilmelidir.

Bununla birlikte dördüncü bir ana başlık olarak denetim sorunları da ayrıca incelenmelidir. Denetimin, günümüzde kamu örgütlerinde önleyici ve düzeltici rolü göz önünde tutulduğunda, bu konunun ayrı bir başlıkta değerlendirilmesi daha uygun olacaktır. Kamu örgütlerindeki denetim yetersizliğinin en yaygın sonucu olarak,

rüşvet, yolsuzluk, kayırmacılık vb. yanlış uygulamaların artması, böylelikle kamuda verimlilik ve etkinliğin azalması ve tüm bunların sonucunda halkın kamu kurumlarına karşı güvensizliği ve tüm sistemin yozlaşması durumu meydana gelir. Bu nedenle denetim yetersizliğinin birçok sorunun özellikle de etkinlik ve verimlilik sorunlarının en belirgin nedenleri içerisinde değerlendirilmesi abartılı olmaz.

Bu değerlendirmelerden sonra kamu örgütlerinin verimlilik ve etkinlik eksenli sorunları, dört temel başlıkta sınıflandırılabilir. Bunlar;

- 1) Örgütsel sorunlar,
- 2) İşlemsel sorunlar,
- 3) Personel sorunları,
- 4) Denetim sorunları.

Kamu örgütlerinde etkinlik ve verimlilik sorunlarına neden olarak işaret edilen bu alanlar aşağıda alt başlıkları ve genel hatları ile açıklanacaktır.

2.1. Örgütsel Sorunlar

Örgütsel sorunlar daha önce de ifade edildiği gibi kamu örgütlerinin yapıları yani örgütlenme biçimleri ve buna hâkim olan anlayışı yansıtmaktadır. Bu başlık altında literatürde en çok değinilen örgütsel sorunlar genel hatlarıyla açıklanacaktır. Bunlar sırasıyla örgütsel merkezîyetçilik ve yetki sorunları, örgütsel büyüme, gizlilik ve dışa kapalılık, yönetimde tutuculuk ve geleceğe yönelik stratejik öngörü eksikliğidir.

2.1.1. Örgütsel Merkezîyetçilik ve Yetki Sorunları

Merkezîyetçilik, “kamusal kaynakların ve yetkinin başkent örgütleri tarafından kullanılmasıdır”. Merkezîyetçilik iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Birincisi, coğrafi merkezîyetçilik, diğeri ise örgütsel merkezîyetçiliktir. Coğrafi merkezîyetçilik; “merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına ve yerel yönetimlere karar alma ve bunları uygulama konusunda çok az yetki verilmesidir”. Örgütsel merkezîyetçilik ise; “bir kurumda karar alma ve uygulama yetkisinin en üst otorite ve organlarda toplanmasıdır” (Eryılmaz, 2014: 302).

Coğrafi merkezîyetçilikte “merkezi yönetimin taşra kuruluşları fazla yetkili olmadığı için, yerel sorunların çözümü bütünüyle başkentteki bakanlıklara ve diğerk kamu kurumlarına aktarılmaktadır. Taşra yönetim birimleri, halkla merkezi yönetim

arasındaki yazışmaları yürüten ve ilişkileri sağlayan aracı kurumlar olarak çalışmaktadırlar.” Bunun sonucunda, örgütlerde kırtasiyecilik artmakta, işlemler uzamakta ve yönetimde verimsizlik ortaya çıkmaktadır (Eryılmaz, 2014: 302). Ancak coğrafi merkeziyetçilik sorunu daha çok siyasal alana ilişkin olduğundan dolayı olarak örgütsel düzeyde etkisi olmasına rağmen bu tezin kapsamı dışında olduğundan detaylarına girilmeyecektir.

Buna karşın örgütsel merkeziyetçilik kamu örgütleriyle doğrudan ilişkilidir. Kamu örgütlerindeki örgütsel merkeziyetçilik nedeniyle birçok karar, kurumların üst yönetimleri ya da idarecileri tarafından alınmakta, çalışan personel çok fazla yetkili olmadığından işlerin aksaması, zaman ve verimlilik kayıpları oluşmaktadır. Kamu kurumlarının birçoğunda taşra teşkilatları planlama aşamasında neredeyse hiçbir rol üstlenmemekte, bazı karar ve uygulamalarda da tek başına karar alamamakta, önemli karar ve uygulamalarda merkez ya tek başına söz sahibi olmakta ya da kararlara ortak olmaktadır. Bu durumda işlemlerin uzaması verimliliği azaltırken, taşra teşkilatlarının bilgi ve birikimin göz ardı edilmesi de etkinlikle ilgili sorunlara neden olmaktadır.

Ancak bir yandan katı bir merkeziyetçilik ve hiyerarşik yapıya dayanan yönetim geleneği sürdürülürken, öte yandan bürokrasi değişen koşullara ayak uyduramamakla suçlanmıştır. Böylelikle “her düzeltim çabasında bu suçlunun iyice denetim altına alınması amacıyla merkeziyetçiliğin güçlenmesini sağlayacak önlemler alınmıştır” (Çitçi, 1983: 16). Bunun çeşitli nedenleri bulunmaktadır. En önemli ikisi, sahip olunan merkeziyetçi yönetim geleneği ve üniter yapıyı koruma endişesidir. Üniter yapıyı koruma endişesinin örgütsel verimliliğe yansması şöyle ifade edilmiştir (Saran, 2004: 125):

“Türk kamu yönetimi, devletin üniter yapısını koruma endişesiyle kamu hizmetlerinin merkeziyetçi devlet yapısı ile yürütülmesi anlayışını benimsemiş; ancak bu anlayış ve tüm ekonomik ve sosyal faaliyetlerin tek bir noktadan kontrol edilmesi düşüncesi, kamu bürokrasisini zaman içinde giderek büyüyen, ağır işleyen, etkisiz ve verimsiz bir mekanizmaya dönüştürmüştür.”

Bu anlayış benzer şekilde kamu örgütlerine de yansmıştır. Kamu örgütlerinde üstler yetkilerini alt birimlere ve personele aktarmakta çekingen davranmaktadır. Her ne kadar “yasalarda yetki genişliği ve özerklik ilkeleri kabul edildiği halde yöneticiler ve üst kademe yöneticileri, tüm kararları alma konusunda bir tekelcilik anlayışı içinde bulunmaya” devam etmektedirler (Gökçe ve Şahin,

2002: 11). Bu şekilde oluşan “aşırı hiyerarşik yapı, yönetimde yetki devrini zorlaştırmakta, sorumluluk üstlenme konusunda kamu personeline imkân vermemektedir. Bu durum hizmetlerde gecikmeye, maliyet artışına ve bu hizmetlerden beklenen faydaların zamanında sağlanmamasına” sebep olmaktadır (Arslan, 2002: 12).

2000’li yıllardan sonra özellikle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi adı altında coğrafi merkeziyetçiliğe ilişkin gevşemeler olmakla beraber örgütsel merkeziyetçilik henüz çok fazla eleştirilmemekte ve bu nedenle varlığını devam ettirmektedir. Bu bağlamda kamu örgütlerinin kendi içinde yetki devrine kuşkucu ve çekimser yaklaşmakta olduğu söylenebilir. Aşırı merkeziyetçi yapı “kırtasiyeciliğin çoğalmasına “bugün git, yarın gel” mantığının yerleşmesine ve aşırı mevzuatçılığa neden olmaktadır. Böylece personel inisiyatif kullanamamakta ve sorumluluktan kaçmaktadır. Bu durum sürecin yavaşlamasına hatta durmasına” (Orhan, 2006: 66), zaman ve kaynak israfına neden olmaktadır. Bu nedenle merkeziyetçiliğin başlı başına bir sorun olmasının yanında örgütsel yapıdaki diğer birçok soruna da kaynaklık ettiği görülmektedir.

Örgütsel merkeziyetçiliğin neden olduğu en önemli sorunlardan biri yetki sorunlarıdır. Kurumlarda personel tarafından kullanılan yetki, “görevin yasal sorumluluk alanıyla ve amirlerin takdir yetkileriyle sınırlı olduğu halde bürokraside yetki-sorumluluk dağılımının dengesiz” (DPT, 2000: 63) olduğu sıkça dile getirilmektedir. “Yetkisi ölçüsünde sorumluluğu olmayan bir kişi yetkisini kötüye kullanabileceği gibi, sorumluluğu nispetinde yetkisi olmayan bir memur da iş yapamaz hale gelir ve sistemin tıkanmasına” (DPT, 2000: 63) neden olabilmektedir.

Bu noktada bir tercihle karşı karşıya kalınmaktadır. Kamu örgütlerinde yapılan görevlerde, “ayrıntının belirlendiği durumlarda, yönetimin seçme ve hareket alanı sınırlı olduğu halde (bağlı yetki), ayrıntının düzenlenmediği durumlarda, ayrıntıyı belirlemek yönetimin elinde olup seçme ve hareket alanı oldukça geniş” olmaktadır. Bunun sonucunda “kuralların ayrıntılı olarak düzenlenmesi, kırtasiyeciliğe ve dolayısıyla işlerin gecikmesine neden olurken, geniş takdir yetkisi verilmesi de kamu görevlilerinin keyfi eylemlerine ve yozlaşmasına neden olabileceğinden” (Çevikbaş, 2006: 271) bu sakıncaları ortadan kaldıracak bir mekanizmaya ihtiyaç olmaktadır. Bu tür sakıncalarına rağmen takdir yetkisinin geniş

olmasının sakıncaları sonraki bölümlerde de ifade edileceği üzere etkin bir denetim mekanizmasıyla önlenabilir.

Ancak kamu örgütlerinde bugünkü verimsizlik sorunlarının yalnızca yetki devri ile çözülmesi olanaksız görülmektedir. Yetki devrini de aşan şekilde personelin yetki ve sorumlulukla güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu noktada örgütlerde çalışan personelin karar alabilecek şekilde yetkili ve konusunda uzman olmasını ifade eden ve akademik literatürde “personel güçlendirme” olarak geçen kavramın da yeterince irdelenmesi kamu örgütlerinde etkinlik ve verimlilik arayışında büyük öneme sahiptir. Personel güçlendirme, “örgütsel hedef ve değerlere ulaşabilmek amacıyla, vatandaş isteklerinin tatminini sağlamak ve süreci geliştirmek için örgütsel bağlılığı, güveni ve yeteneği olan personelin iyi tanımlanmış sınırlar içerisinde sahiplik ve sorumluluğu üstlenmesi” olarak tarif edilmektedir. Kısaca “personelle işiyle ilgili yetki ve sorumluluğun verilmesi olarak tanımlanır ve personel işin gerçek sahibidir” (Akçakaya, 2010: 149).

Yetki devri “yöneticinin gerekli gördüğü için ya da daha iyi sonuçlar elde edebileceğini düşündüğü için kendine ait olan bir hakkı geçici olarak astına devretmesi”dir. Güçlendirme kavramında ise, “iş yapan kişinin, bu alanda uzman olduğu anlayışına dayanmaktadır. Kişi bu alanda uzman olduğundan, yaptığı işin sahibi gibidir ve doğal olarak iş hakkındaki fırsatları görüp karar vermesi kişinin inisiyatifine kalmıştır.” Dolayısıyla yetki, “zaten işi yapmakta olan kişinin”dir (Çuhadar, 2005: 4). Bu nedenle örgütsel merkezîyetçilikle ilişkili olarak mevzuatımızda yer alan yetki devri tartışmalarından ziyade personel güçlendirme kavramının daha çok gündeme getirilme ihtiyacı bulunmaktadır.

Örgütsel merkezîyetçiliğin en nihayetinde yönetim kapasitesinin azalmasıyla ve mevzuatçılıkla sonuçlanmasını Eryılmaz şöyle ifade etmiştir (Eryılmaz, 2014: 303, 307):

“Otoritenin hep üstlerde toplanması ve yetki devrinin azlığı, yönetim kapasitesinin gelişmesini de engellemektedir. Bunun bir yönetim kültürü haline dönüşmesi durumunda ise, astlar her türlü konuyu üstlerine aktarmak ve onlardan gelecek cevaplara göre hareket etmek gibi bir eğilime girerler ve sorumluluk yüklenmekten kaçınırlar. Ayrıca yöneticilere takdir yetkisi verilmemesi ve her soruna hukuk kurallarının lafzına dayanılarak çözüm aranması, bürokrasiyi sürekli olarak mevzuat üretmeye sevk etmiştir ve sevk etmektedir.”

Bunların neticesinde kamusal hizmetlerde aksaklıkların meydana gelmesi, toplumun kamu hizmetlerinden yeterli şekilde yararlanamaması ve kamusal kaynakların da rasyonel kullanılamamasıyla sonuçlanmaktadır. Bu nedenlerle örgütsel merkeziyetçilik kamu örgütlerinde verimliliği azaltan en önemli etkenlerden bir tanesi, hatta birincisidir.

2.1.2. Örgütsel Büyüme

Yönetime ilişkin çeşitli raporlarda da belirtildiği üzere kamu örgütlerinde verimlilik ve etkinliği etkileyen konuların bir diğeri de örgütsel büyümedir. Örgütsel büyüme, “bir kamu kurumunun bütçe, personel sayısı, araç-gereç ve hizmet üniteleri bakımından kantitatif olarak gelişmesi” (Eryılmaz, 2014: 303) olarak tanımlanmaktadır. Büyüme eğiliminin kamu bürokrasisinin doğasında bulunduğunu ifade eden Eryılmaz’a göre “her kamu kurumu, hizmetin kalitesini iyileştirmekten daha çok, mevcut örgütsel yapıyı, bütçe olanaklarını, personel sayısını, sosyal tesisler ve hizmet araçlarını artırmak ve diğer kurumlarla bu alanlarda rekabet etmek için çalışır” (Eryılmaz, 2014: 303).

Bürokrasinin en önemli özelliklerinden birisi “hem fiziksel olarak hem de çalışanlar açısından sürekli genişleme eğiliminde” olmasıdır. “Bu büyümenin önemli nedenlerinden birisi bürokratların ve yöneticilerin güç alanlarını genişletmek istemeleridir. Bu sürecin sonunda da hantal ve verimsiz bir kamu yönetimi ile karşı karşıya kalınması” (Özer, 2012: 540) olağandır. Bu noktada bürokrasiyle siyasetin amaçlarının kesişmesi örgütsel büyümeyi kolaylaştırmaktadır. “Bürokratların kendi örgütlerini büyütme istekleri ile siyasilerin etkinlik alanlarını genişletme amaçları birbirine uygun düşünce, verimlilik ve etkinlikten uzak kadrolar ortaya çıkmaktadır” (Gökçe ve Şahin, 2002: 13). Özellikle popülist siyasi yaklaşımlar ve kamu örgütlerindeki verimsizlik sonucu Türkiye’de kamu örgütleri büyümektedir. Bunun sonucunda “bakanlıklar, genel müdürlükler ve öteki örgütsel birimlerin sayıları artmakta, işlevleri belirsizleşmekte ve bunun sonucu olarak da birbirleri ile koordinasyondan yoksun” (Gökçe ve Şahin, 2002: 12) bir noktaya gelinmektedir.

Kamu yönetimi sistemine yönelik bu eleştiri benzer şekilde kamu örgütleri için de geçerlidir. “Örgüt büyüdükçe; eşgüdüm azalmakta, kırtasiyecilik artmakta, işlemler yavaşlamakta, iletişim ve uzmanlaşma alanı daralmakta, biçimsel denetim

yoğunlaşmakta, işgörenler arası ilişkiler azalmakta ve yenilikçilik yok olmaktadır” (Gökbunar ve Kayalı, 1998: 1).

Kamu örgütlerinde “norm kadroların sağlıklı şekilde saptanmamış olması, türlü pozisyonlara ilişkin görev, yetki ve sorumlulukların belirsiz oluşu, karışıklıklara neden olduğu gibi birimler arasında yetki çatışmalarına” da neden olmaktadır (Çulpan, 1980: 36). Böylelikle meydana gelen sorunları çözenin en kolay yolu olarak yeni birimler oluşturma ya da yeni istihdam oluşturma eğilimi ortaya çıkmakta ve böylece örgütsel büyümeye sebebiyet verilmektedir.

Genelde “kamu görevlilerinin sayısal artışında devlet hizmetlerinin genişlemesinin, sosyal devlet ilkesinin bir uzantısı sayılabilecek bir biçimde işsizlik sorununa bir ölçüde çözüm bulma arayışının ve ülke düzeyinde insan gücü planlamasının yapılmayışının etkilerinin olduğu” ileri sürülmektedir (Çitçi, 1983: 25). Ancak ülkemizdeki kamu personeli sayısı ve bütçeye oluşturduğu yük gelişmiş birçok ülkeyle kıyaslandığında kamu personeli sayısının aslında fazla olmadığı hatta oransal olarak bu ülkelerin gerisinde olduğu da ifade edilmektedir.

Örgütsel büyüme yalnızca “kamu kurumlarının ve devletin görev ve sorumluluklarının artmasına değil, aynı zamanda, sistemin daha karmaşık hale gelmesine ve yönetsel süreçlerin tıkanmasına” da sebep olmaktadır. Bu nedenle örgütsel büyümenin “optimum sınırlarda tutulması; süreçlerin işlenmesi, iletişim kanallarının açık tutulması, örgütün var oluş amaçlarına yabancılaşmaması, birimler arasında ve ilgili kuruluşlar arasında eşgüdümün sağlanması, daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetiminin kurulmasını ve işlenmesini” (Orhan, 2006: 65) sağlayabilecektir.

Bu durumda optimum örgütsel büyüklüğün ne olabileceği sorusu gündeme gelmekte ve cevap olarak örgütsel görev ve amaçlara göre farklı yaklaşımlar önerilmektedir. Hatta gerekli ihtiyaç analizleri yapılmadan doğrudan kamu kurumlarını küçültmek ve personel sayısını azaltmak gibi önlemler devreye girebilmektedir. Ancak burada kritik olan, her bir örgütün personel, bütçe, araç-gereç, fiziki imkânlar vb. açılardan gereğinden fazla büyük olup olmadığı kadar örgütsel işlevlerin etkin ve verimli gerçekleştirilmesini sağlayacak bir dinamik yapının varlığının sorgulanmasıdır. Çünkü kurumların kuruluş amaçlarına yabancılaşmaması, örgüt içi yetki-görev karmaşası olmaması ve hizmet alanların

zorlanacağı karmaşık bir yapının ortaya çıkmaması salt büyüme sorunundan daha önemlidir.

2.1.3. Gizlilik ve Dışa Kapalılık

Eryılmaz tarafından ülkemizde kamu bürokrasisinin, “yapı ve işleyiş bakımından geleneksel olarak gizlilik ve resmi sır esasına göre örgütlendiği, gizlilik ve resmi sır anlayışının genel bir kural, açıklık anlayışının ise istisna” olduğu ifade edilerek bunun sebebi şöyle ifade edilmiştir (Eryılmaz, 2014: 305):

“Yönetimde gizliliğin en önemli sebebi, yönetici ve memurların kendilerini kamuoyunun eleştirilerine karşı korumak istemeleridir. Neyin gizli ve neyin açık olması gerektiğine, söz konusu kurumun yöneticisi ya da personeli karar vermektedir. Bu durum, kurum içindeki yolsuzlukların saklanmasına ortam hazırlamakta ve vatandaşı bürokrasi karşısında savunmasız ve güçsüz hale getirmektedir.”

Ülkemizde şeffaf bir yönetime geçiş süreci, 2003 tarihinde kabul edilen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile başlamıştır. Avrupa Birliği sürecinin dinamikleri içinde ortaya çıkan Kanun, ülkemizde en iyi ve en hızlı uygulanan yasal düzenlemelerin başında gelmektedir. Bu yasa ile kanunda yer alan istisnalar hariç vatandaşların talep ettikleri her türlü bilgi, belge, doküman yine vatandaşların kullanımına sunulmaktadır (Eryılmaz, 2014: 305). Ancak yasal düzenlemelere rağmen bilgi edinme hakkının kullanımında, vatandaşların farkındalığının yetersiz olduğu ve kamu kurumlarının da yeterli ve kolay bilgi alma alt yapısını kurmadığı yönünde eleştiriler devam etmektedir.

Yönetimin dışa kapalılığı ve gizliliği, “vatandaşların süreçler hakkında hiçbir bilgisinin olmamasına, kararlara katılamamasına ve iletişim kanallarının kapanmasına neden olmaktadır.” Bunun sonucunda “yönetenlerle yönetilenler arasında derin uçurumlar oluşmakta, devlet vatandaşına, vatandaş devlete güvenmemeye” başlamaktadır. Bu güvensizliğin sonucunda ise vatandaşın beyanının bir değeri kalmamakta ve çok sayıda evrak istenmesine neden olunarak kırtasiyecilik beslenmektedir. Kamu örgütlerinin işleyişindeki bu süreç “vatandaşlarda yılgınlık duygusunun” kaynağını oluşturmaktadır (Orhan, 2006: 68-70).

Tüm bunların sonucunda vatandaşın kamu kurumlarına yönelik şikâyetleri artmakta ve tamamen eleştirel bir noktada durmasına neden olmaktadır. Böylelikle yönetime katkı sağlayacak şekilde görüş ve öneri sunma alışkanlıkları kazanılamamaktadır. Bunun bir nedeni de vatandaşın sahip olduğu, yapacağı

önerilerin yönetim tarafından dikkate alınmayacağı, düşüncesidir. Tüm bunlar kamu örgütleri ile vatandaşlar arasında bir iletişim sorunu olduğuna işaret etmektedir.

Buna karşın gizlilik ve dışa kapalılığın karşıtı olarak değerlendirilebilecek açıklık ve saydamlık, israfın, suistimalin ve sahteciliğin en alt seviyeye indirilmesinde büyük önem arz eder. Çünkü saydamlık hesap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli araçlardan biridir. Saydam bir sistem, “yönetenlerin kamunun kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullandığı konusunda vatandaşlara gerekli bilgileri sunduğu gibi kamu yönetimine duyulan güveni artırır ve kamusal kaynakların kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirir” (TÜSİAD, 2005: 100). Bu nedenlerle kamu örgütlerinde gizlilik ve dışa kapalılığın hâkim olduğu bir anlayışın yerine açıklık ve saydamlığın bir alışkanlık ve kültür haline gelmesi büyük önem arz etmektedir.

2.1.4. Yönetimde Tutuculuk

Yönetimde tutuculuk, “yöneticilerin ve memurların, öteden beri yapmakta oldukları işlemleri ve alışkanlıkları yeni şartlara göre değerlendirmekten kaçınmaları, eski yapı ve uygulamalara sıkı bir şekilde bağlanmalarıdır.” TÜSİAD’ın 1983 yılında hazırlattığı “Kamu Bürokrasisi” isimli raporunda Türk kamu bürokrasisinde “geleneksel ataerkil yapılara ait özelliklerin ya da görüntülerin, günümüze kadar bürokrasiye egemen olduğu” eleştirisi yapılmakta ve bürokrasinin başarısızlığının nedenleri içerisinde “bürokratik yapının ekonomik ve sosyal yapıdaki gelişmelere paralel bir dönüşüm geçirmemiş olması” olarak ifade edilmektedir (Çitçi, 1983: 19). Bu raporun üzerinden 30 yıldan fazla bir süre geçmiş olmasına rağmen bugün benzer eleştiri ve tespitlerin geçerliliğini korumaya devam ettiğini görebiliriz.

Bürokrasi “kendi içinde değişmeye kapalı olduğu gibi, dışardan gelen değişme ya da değiştirme girişimlerini de her türlü yonteme başvurarak engellemeye çalıştığını” ifade eden Eryılmaz’a göre (Eryılmaz, 2014: 306) “yönetimin iyileştirilmesi ve bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi konusunda, yapılan girişimlerde üst düzey yöneticilerin gereken duyarlılığı göstermemesi nedeniyle amaçlanan noktalara ulaşılamamaktadır.”

Bu nedenle örgütsel yapı kadar bu yapıyı işleten “yöneticilerin ve çalışanların tutumlarında göz ardı edilmemesi” gerekir. Son yıllarda fiziki olanaklar itibariyle başkent bürokrasisinin modernize edildiği dikkati çekmektedir. Öte yandan “bu fiziki

modernleşmenin ülke genelindeki kamu hizmetlerinin verimliliği, kalitesi ve etkinliğine ne ölçüde yansıdığı, halkın refahına ne katkı sağladığı ise tartışmalıdır.” Bugün itibariyle tüm gelişmelere rağmen “zihniyet itibariyle kamu bürokrasisinin ne ölçüde dönüşmekte ya da değişmekte olduğu konusu, ciddi bir soru işareti” olmaya devam etmektedir (Eryılmaz, 2014: 304).

Bu nedenle kamu örgütlerinde etkinlik ve verimlilik sorunlarında konunun psikolojik ve kültürel boyutlarının da önemli bir yer tuttuğu göz ardı edilmemelidir. Burada öne çıkan iki kavram direnç ve isteksizlik (eylemsizlik hali) olup bunların da incelenmesi gerekir. Direnç bir karşı koyma halini ifade ederken, eylemsizlik pasif bir durumu ya da değişim ihtiyacına inançsızlığı ifade eder. Bu durumun Türk kamu örgütlerindeki yansıması Leblebici tarafından şöyle ifade edilmiştir (Leblebici, 2005: 11):

“Diğer bir ifadeyle, yapı kendisini yeterli görmekte ve değişim yönünde eyleme geçme konusunda isteksizlik göstermektedir. Dikkat edilirse, değişime karşı bir direnç değil, bir isteksizlik veya eylemsizlik halinin söz konusu olduğu görülür. Direnç ve isteksizlik birbirinden ayrı kavramlardır. Direnç, bir statükonun korunmasındaki faydayı ifade eder. Diğer taraftan, isteksizlik, bir statükonun değişmesinin gerekli olmadığına duyulan inancı ifade eder. Türk bürokrasisi açısından ikinci durumun söz konusu olduğu söylenebilir.”

Her ne kadar yönetimde tutuculuğun temel nedeni Leblebici tarafından değişime ihtiyaç görülmemesi eksensiz ifade edilmişse de bu korumacı yaklaşımda, kamu örgütlerinde yöneticilerden personele kadar bir dizi bireysel ve grup çıkarını korumaya yönelik faydacı bakışın da etkili olduğu görmezden gelinmemelidir.

2.1.5. Geleceğe Yönelik Stratejik Öngörü Eksikliği

Strateji kavramı her ne kadar daha çok askeri terminoloji kökenli olsa da günümüzde özel şirketlerden kamu yönetimine kadar geniş bir alanda kullanılmaktadır. Yönetim biliminde strateji, “bir organizasyonun amacına ulaşmak için izleyeceği yollar” anlamında kullanılmakla beraber, stratejik yönetim kavramı, “bir örgütün varlık nedeni ve gelecekte bulunmak istediği noktayı” ifade etmektedir. Dolayısıyla stratejik yönetim kavramı örgütlerin hem mevcut durumlarını analiz etmelerine ve eksik yönlerini bulmalarına imkân verdiği gibi hem de gelecek eksensiz planlama, örgütlenme ve koordinasyon bilinci de oluşturan bir yaklaşımdır (Aktan, 2008: 6-7).

Buna karşın Türk kamu yönetimi “stratejik bir yaklaşıma, geleceğe yönelik bir bakış açısına sahip değildir. Yönetimin olaylara bakış açısı, gelecek yönelimli olmaktan çok, geçmiş yönelimlidir” (Saran, 2004: 137). Kavramın kamu örgütlerinde kullanımı dünyada işletmecilik yaklaşımının kamu yönetiminde artan etkisiyle birlikte başlamış ve ülkemizde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunuyla birlikte yasal alt yapısı oluşturulmuştur. Dolayısıyla stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramları 2000’li yıllardan sonra kamu yönetiminde daha çok yer edinmeye başlamıştır. Ancak kamu örgütlerinde bu yöndeki çalışmaların pek çoğu teorik düzeyde yapılmakla birlikte fiili olarak uygulanmamaktadır. Dolayısıyla kamu örgütlerinin gelecek bakışlı hareket ettikleri iddiası henüz geçerli değildir.

Kamu yönetiminin geneliyle birlikte birçok kamu örgütüne bakıldığında, “genellikle içinde yaşanan noktadan ileriye, geleceğe doğru neler yapılması gerektiği, belli sürelerde hangi hedeflere ulaşılabileceği konusunda belirli ve tutarlı bir öngörü bulunmamaktadır.” Aksine, “yönetimin örgütsel ve işlevsel işleyişine yönelik kritik değerlendirmeler, içinde yaşanan zamandan geriye doğru ve tepkisel nitelikte yapılmakta, olayların önceden belirlenen katı ve sabit normlara, biçimsel kurallara ne ölçüde uygun düştüğü araştırılmaktadır” (Saran, 2004: 137).

Kamu kurumları ve bunların üst yönetimleri, buldukları kurumların gelecek eksenli önemlerini yeterince kavrayamamakta ve buna göre pozisyon almamaktadırlar. Her bir kurumun bugün ve gelecekte toplumdaki rol ve görevi önemli olmakla beraber aksi durumda toplumun sırtında bir yük olacaklardır. Bu anlamda sorumluluğun daha çok kamu örgütlerinin üst yönetiminde olduğu ifade edilebilir. Çünkü yerel birimler ve alt daireler stratejik karar almak ve uygulamak gibi bir sorumluluk ve yetkiye sahip değildirler.

Etkinliğin taşıdığı, planlanan amaçları başarma anlamı zaten geleceğe yönelik bir hedefi ifade ettiğinden, bu hedefler geleceğe yönelik stratejik öngörüye dayanmadan elde edilemez. Dolayısıyla etkinlik sağlamayı hedefleyen kamu örgütlerinin bu anlamda stratejik bir öngörü ve planlamayla hareket etmesi kaçınılmazdır.

2.2. İşlemsel Sorunlar

Kamu örgütlerinin verimlilik ve etkinlik eksenli ikinci temel sorun alanı işlemsel sorunlardır. Eryılmaz, halkın bürokrasiyle ilgili yakınmalarının kaynağını daha çok bürokrasinin işlemsel yönüyle ilgili olduğunu ifade etmektedir (Eryılmaz, 2014: 306):

“Her kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek için, kurallar koyar ve usuller belirler, bunlara bağlı olarak işlemler yapar ve uygular. Kurumların, belirli usul ve kurallar çerçevesinde yürüttükleri hizmet prosedürü, bürokratik işlemler dizgesini meydana getirir. Ancak bu bürokratik işlemler, ayrıntılı kurallara ve usullere bağlı olarak yürütülürse, vatandaşları rahatsız edici bir nitelik gösterir, kaynak ve emek savurganlığına yol açar ve dolayısıyla bürokrasi kötüyeyici bir anlam kazanır.”

Bu nedenle örgütsel sorunlar ortadan kaldırılrsa dahi işlemsel sorunlar var oldukça örgütün verimli ve etkin olması mümkün değildir. Tüm bunlarla birlikte bürokratik model ne kadar yeterli olsa da bunun tamamen dış etkilerden arınmış olması mümkün değildir. Genellikle “bürokratik yapı siyasi müdahalelere maruz kalmakta, bürokrasi-siyaset ilişkisi kamu hizmetlerinin en önemli ilkeleri olan tarafsızlık ve eşitliğin tam anlamıyla uygulanmamasına” neden olmaktadır (Arslan, 2002: 12-13).

Siyasi etki ya da siyasallaşma örgütlerin özellikle işlemsel yönlerinde kendini daha çok göstermektedir. Siyasetin bürokrasi üzerindeki etkisi şüphesiz yadsınamaz derecede önemlidir. Ancak bu etki bir alt başlık altında incelemekten daha kapsamlı ve önemli olduğundan tezin kapsamı dışında tutulmuştur. Bundan ötürü bu başlık altında kamu örgütlerinin siyasi etki haricinde kalan işlemsel sorunları açıklanacaktır. Bunlar sırasıyla kırtasiyecilik, kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, yolsuzluk, rüşvet ve yozlaşma, kayırmacılık ve aracılık ile bilgi ve iletişim teknolojilerinin yetersiz kullanımındır.

2.2.1. Kırtasiyecilik

Kırtasiyecilik kelimesi günlük dilde daha çok “gereksiz şekil ve formaliteleri, devlet dairelerinde işlerin geciktiği, basit bir evrakın birçok kişiler tarafından gereksiz yere imzalandığı ve bir yazının aynı daireye gidip geldiğini belirtmek için kullanılmaktadır”. Kırtasiyeciliğin bir başka boyutu da “sorumluluk yüklenmemek, kendi sorumluluğunu başkalarına yüklemek açığızlülüğü” olarak ifade edilmiştir. Kırtasiyeciliğin özellikleri arasında “işleri formalitelere boğmak, rutin usul ve

kurallara tutku derecesinde bağıllık, kararların gecikmesi, yenilik ve inisiyatifin ihmal edilmesi” sayılmıştır (Tortop vd. 2012: 157).

Kırtasiyecilik Fransa’da “peperasserie”, İngiltere ve Amerika’da “red tape” olarak ifade edilmektedir. Kimi kaynaklarda ve toplumda kırtasiyeciliğin bürokrasiyle eş anlamlı kullanıldığı da görülmektedir. “Oysaki bu anlam bürokrasinin kendisi değil, bir hastalığı veya sonucu olmaktadır. Bu şekilde yanlış veya eksik bir anlam ifade etmektedir. Bu anlam daha çok yönetim konusunda eğitim almamış ya da yönetimle ilgili bilgisi olmayan geniş halk kesimlerince kullanılmaktadır” (Çevikbaş, 2014: 79-80) denilerek bu kullanımın kavrama yüklenen olumsuz anlamdan ve bilgisizlikten kaynaklandığı ifade edilmiştir.

Kırtasiyecilik, “kötü işleyen bir bürokrasinin sonucu olarak ortaya çıkmasına karşılık, bürokrasi kavramı ile eş anlamlı olarak kabul edilmesi ilginçtir. Bunun nedeni ise, kuramsal olarak bürokratik kurumların akılcı ve etkili bir işleyiş gösterecekleri varsayılmasına rağmen, uygulamada bunun çoğunlukla böyle olmadığı gerçeğidir” (Tortop vd. 2012: 403). Yani verimlilik ve etkinlik için rasyonel örgüt biçimi olarak sunulan Weberyen bürokrasi iyi yapılanmadığında ya da doğru yürütülmediğinde, tam tersine verimsizliğe de neden olabilmektedir. Bu durumun çeşitli nedenleri bulunmaktadır.

Bu anlamda iş süreçlerinin sağlıklı olarak analiz edilmediği ve bunun neticesinde görev dağılımları ve iş tanımlarının açık ve rasyonel belirlenmediği, iş gerekliliklerinin ortaya konulmadığı örgütlerde bazı görevlerin sahipsiz kalması ya da görev karmaşaları yaşanması sürpriz sayılmamalıdır. Bunun sonucunda hem verimsizlik hem de amaçların başarılmaması sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle kamu örgütlerinde amaçlara göre işlerin net bir şekilde belirlenerek buna göre görev paylaşımının yapılması, her bir görev için de sorumlulukların ve bunlara ilişkin işlemler, süreler ve kalite standartlarının belirlenmesi kaçınılmaz bir gerekliliktir.

Kamu örgütlerinin etkin ve verimli bir şekilde çalışmasını engelleyerek işlerin gecikmesine neden olan ve kırtasiyecilikle de ilişkilendirilebilecek önemli sorunlardan bir diğeri mevzuat sorunudur. Literatürde “yasa, tüzük, yönetmelik ve diğer hukuk kaynaklarının tümü mevzuat olarak adlandırılmakta, idare, eylem ve işlemlerini bu kurallara göre yürütmektedir” (DPT, 2000: 45). Bürokratik modelin

aşırı ya da işlevsel olmayan eskimiş mevzuata göre işlemesi ve ayrıca her geçen gün sayısı artan mevzuattaki çeşitli karmaşalar önemli bir sorundur.

Mevzuatı anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelik gibi birincil derecedeki mevzuat ve kurumların kendi örgüt amaçları, yapıları ve daha çok iç işleyişleri ile ilgili olan ikincil derecedeki mevzuat (kanun, yönerge, talimat, prosedür vb.) olarak ikiye ayırmak gerekir. Bugün birincil mevzuat içinde yapılan düzenlemelerin sayısı takip edilmeyi neredeyse imkânsız bir hale getirmiş olmakla beraber, birçok düzenleme sade vatandaşın anlayabileceğinden daha karmaşıktır. Günümüzde “hangi hükmün yürürlükte olduğu hangisinin kaldırıldığı özel bir uzmanlık alanı” gerektirecek düzeydedir. Hâlbuki “hukuk devleti olmanın ilk şartı; yönetimin ve vatandaşların uymaya mecbur oldukları yasaların ve hukuk kurallarının herkesin kolayca ulaşabileceği, açık, güvenli bir sistem içinde vatandaşların bilgisine sunulması” olmalıdır (Orhan, 2006: 67). Bu sorunu aşmak için birçok kamu örgütü internet siteleri üzerinden, tabii oldukları mevzuatı toplu şekilde sunma yoluna başvurmuşlardır. Ancak bu yönde yapılan çalışmalar düzenli güncellenmediğinden eksiklikler bulunmaktadır.

Bununla birlikte mevzuat konusunun kamu örgütleri düzeyinde daha zayıf olarak ele alındığını ifade edebiliriz. Bunun nedenlerinden birisi birincil mevzuat üzerindeki tartışmaların örgütsel düzeydeki mevzuat tartışmalarını gölgede bırakmasından dolayıdır. Bu tartışmalar, kurumların kendi iç mevzuatlarından kaynaklı sorunların daha az görünür ve tartışılır olmasına neden olmaktadır. Bunun sonucunda birincil mevzuata göre daha kolay değiştirilebilme imkânı olan ve bu şekilde verimlilik ve etkinliği önemli ölçüde etkileyecek kurum içi mevzuat sorunları yeterince irdelenmemekte ve sorunların çözümü sürekli olarak kurumların dışında aranmaya çalışılmaktadır. Oysaki bu yöndeki bir çok sorun kurumların kendi yönetmelikleri ya da yönerge ve talimatlarıyla değiştirilebilecek/düzenlenebilecek konulardır.

2.2.2. Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma

Her örgüt, “çalışmasını örgüt içinde mutlak geçerliliğe sahip olan yazılı kurallara göre yürütür ve üyelerinden örgüt amaçlarının gerçekleştirilmesine uygun biçimde bir davranış birliği içinde bulunmalarını ister” (Kılavuz ve Yılmaz, 2002: 18). “Bürokrasinin en önemli özelliklerinden birisi olan işlemlerin önceden

belirlenmiş yazılı kurallara göre yürütülmesi; örgüt amaçlarının mümkün olan en kısa zaman dilimi içerisinde başarılması, tarafsızlık, hızlilik ve verimlilik gibi amaçlara ulaşmak için olmazsa olmaz bir gerekliliktir.” Bu durum aynı zamanda “hukuksal bir gereklilik” olup “bu yüzden, her yönetsel işlemin yasal bir dayanağının bulunması ve yasalara uygun olarak yapılması” gerekmektedir (Gözübüyük ve Akıllıoğlu, 1996: 241). Çünkü “yönetsel işlemlerden doğan sorumlulukların saptanabilmesi için buna ihtiyaç vardır.” Kamu örgütleri “bu zorunluluklardan dolayı özel sektördeki bürokratik örgütlerden daha çok kurallara bağlı ve biçimci” olarak ifade edilmektedirler (Kılavuz ve Yılmaz, 2002: 18). Ancak zamanla bu biçimsel ve hukuksal kurallar, işlerin daha doğru yapılması için değil aksine iş yapmamanın bir dayanağı haline gelebilmektedir. Araç olan kurallar bir süre sonra amaç haline gelebilmektedir.

Bu şekilde “genellikle yasaların ayrıntılı olarak düzenlenmesi ve yöneticilerin, olaylar ve sorunlar karşısında inisiyatif kullanmamasının bir sonucu” olarak ortaya çıkan kuralcılık bir başka yönüyle “bürokratların ya da memurların kendilerini denetim riskinden korumak için başvurdukları bir yöntemdir”. Bu durumun en belirgin nedeni, kamu örgütlerinde, “yöneticilerin sorumluluğu, hizmetlerin verimli ve etkin olarak yürütülmesine göre değil, işlemlerin kurallara uygun olup olmadığına göre değerlendirilmektedir”. Kamuda denetimin amaca yönelik olmasından ziyade şekilsel olması bu durumu beslemektedir. Böyle olunca verimlilik, etkinlik ve eşitlik için oluşturulan kurallar, “sorumluluktan kaçmak ve iş yapmak istemeyen yöneticiler için birer sığınma aracı olarak kullanılmakta”, hatta sorunları çözmek istemeyen kamu görevlileri için birer bahaneye dönüşerek aklanma işlevi görmektedir (Eryılmaz, 2014: 307).

Kırtasiyeciliğin bir çeşidi olarak da görülen kuralcılık, aşırı mevzuatçılık olarakta adlandırılmaktadır. Aşırı mevzuatçılık “kurumların tabi oldukları mevzuatın işlevsel olmaması ya da bu mevzuatın iş yapmamanın aracı haline getirilmesidir”. Aşırı mevzuatçılık; “işlerin amacından uzaklaşmasına ve biçimsel muhteva kazanmasına” neden olmuştur (Orhan, 2006: 70).

Bunun sonucunda, kamu kurumlarında çalışan personel, “karşısına gelen somut bir olayın çözümünde asli görevlerini unutup, ilgili mevzuatın ruhuna göre değil, lafzına göre davranmak istemekte ve inisiyatif kullanmaktan kaçınmaktadır” (Gökçe ve Şahin, 2002: 14). Böylelikle “biçime daha çok, öze ise daha az önem

verilir duruma” gelinmiştir (Çulpan, 1980: 36). Bu yaklaşım nedeniyle kamu örgütlerinin kuruluş felsefelerinin dışına çıktığı ve vatandaşın taleplerine duyarsızlaştığı görülmektedir.

2.2.3. Yolsuzluk, Rüşvet ve Yozlaşma

Yolsuzluk, “kamu bürokrasisinde görev alan memurların (alt ve üst kademe görevlilerin) maddesel ve maddi olmayan bir kazanç sağlayarak görev ve yetkilerini yasadışı olarak kullanmalarını” ifade eder (Parlak, 2013: 359).

Yolsuzluğun bir diğer tanımı, “kamu kaynaklarının bir art niyete dayanılarak ve kasıtlı olarak yerinde ve verimli olarak kullanılmaması; bir başka ifade ile toplumun bütününe ait olan kaynakların, toplumsal yarar yerine kişisel yarar için kullanılmasıdır”. Diğer bir ifadeyle, “yönetimde yolsuzluk; yapılmaması gereken işlemleri yapmak ya da yapılması gereken işlemleri çabuklaştırmak karşılığında çıkar sağlamanın adıdır”. Yolsuzluk kavramı içinde “rüşvet, zimmete para geçirme, irtikâp, memuriyet görevini kötüye kullanma gibi tutum ve davranışların tamamı” değerlendirilir (Güreler, 2011: 18). İşlemlerin herhangi bir yere takılmadan yürümesi için “özellikle az gelişmiş ülkelerde başvurulan rüşvet uygulamalarına “bürokratik çarkın yağlanması” adı verilmektedir” (Çulpan, 1980: 35).

Rüşvet, “kişinin bürokratik mekanizmayı kendi lehine çalıştırmasının bir aracı” olarak kullanılır. Rüşvet çoğu durumlarda “kamu hizmetlerindeki arzın talebi karşılayacak düzeyde olmaması ya da hizmetlerin zamanında sunulmaması durumunda ortaya çıkar” (Eryılmaz, 2014: 309). Bu yönüyle rüşvet, kamu hizmetlerinin aksamasının ve vatandaşların tamamına eşit ve zamanında sunulmamasının bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Kısaca kamu örgütlerinin verimli ve etkin çalışmamasının bir sonucu olduğu gibi bu durumu besleyen de bir neden olmuştur.

Rüşvetin ortaya çıkmasında çeşitli etmenler söz konusudur. Bunlar; kişilere, rüşvete konu olan işleme, örgüte ve çevreye ait etmenlerdir. Yolsuzluk girişimleri bir kamu örgütü içinde oluştuğuna göre örgüte ilişkin bazı etmenler yolsuz işlemi ve yolsuzluk ihtimalini etkilemektedir. Bunlar (Parlak, 2013: 369):

- “Örgütün işlevlerinin niteliği,
- Yetkinin dağılışı, karar biçimi ve uzmanlaşma,
- Örgütün “sabıkası” ve görüntüsü,

- Örgütün normlarıdır.”

Yönetimsel yolsuzluk, bir bürokrasi hastalığı olması itibarıyla yönetimde verimsizliğe etki eden bir faktör olduğu gibi ayrıca “maddi ve maddi olmayan çıkarların peşine düşmüş açığöz kamu görevlileri yaptıkları yolsuzluk faaliyetleriyle sistemi yozlaşmaya” götürmektedir. Yolsuzluk, rüşvet, kayırmacılık gibi hastalıkların had safhaya ulaşması “sadece kamu yönetimini yozlaştırmamakta, sonuçta bir bütün olarak toplumsal yapıyı derinden yaralamakta” (Parlak, 2013: 362) ve toplumu tümünden çürütmektedir.

Bu nedenle “literatürde “yozlaşma” kavramının karşılığı olarak bazı durumlarda “yolsuzluk” ya da “rüşvet ve yolsuzluk” gibi kavramlar kullanılmasına rağmen yozlaşma kavramının ifade ettiği anlam bu kavramların ifade ettiği anlamdan daha geniş olup onları da içine almaktadır” (Çevikbaş, 2006: 273). Yozlaşma (corruption), “bozulma, çürüme, kötüleşme, saflığını veya dürüstlüğünü kaybetme anlamında” olup daha derin sosyo-kültürel sonuçları olan bir hastalıktır. Sonuç olarak “yönetimde yozlaşma, kamu yönetiminin yapı ve işleyişine karşı bir meydan okumadır” (Eryılmaz, 2008: 3). İnsanı içeriden kemirerek büyüyen bir kanser hücresi gibi yolsuzlukta kamu örgütlerinden başlayarak toplumu bir bütün olarak sarıp çökertebilme potansiyeline sahiptir. Akbulut’un ifadesiyle (Akbulut, 2003: 9):

“Yolsuzluğun en genel ve olumsuz etkisi siyasal sistemin, devletin ve yönetimin yasallığını ve saygınlığını zedelemesidir. Yasalar devletin ve toplumsal düzenin temelidir. Yolsuzluk, bunları geçersiz ve anlamsız kılmaktadır. Yaygınlaşması durumunda yolsuzluk, toplumu kural tanımamaya ve kargaşaya itmektedir. Yasaların ve kuralların etkisini yitirdiği toplumlar ise çürümeye mahkumdur. Yolsuzluk kuralsızlığı körüklemekte, toplumun ve devletin temelini sarsmaktadır.”

Yönetim alanındaki yozlaşmanın biçimlerinin, aşağı yukarı bütün ülkelerde aynı özellikleri gösterdiğini ifade eden Eryılmaz tarafından bunlar şöyle sıralanmıştır (Eryılmaz, 2008: 3):

- “Adam kayırmacılığı, akraba, eş-dost kayırmacılığı (Nepotizm), hemşehricilik, siyasal kayırmacılık (siyasal patronaj),
- Hizmet kayırmacılığı,
- Lobicilik,
- Aracılar yoluyla işlerin yürütülmesi,

- Rant kollama ve vurgunculuk,
- Rüşvet ve irtikâp; zimmet ve ihtilas,
- Hediye alma,
- Verimsizlik, etkinsizlik, israf,
- Yetersiz hazırlanma,
- Sorumluluktan kaçma/sorumluluğu yayma,
- Değişime gönülsüzlük/direnç.”

Türkiye'de, yolsuzlukları önlemek veya en aza indirmek için bir takım yasal düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte sadece yasal düzenlemelerle yolsuzlukların önlenmesi yoluna gidilmesinin yetersiz olacağı ifade edilmiştir. Yasal boyutunun yanında “konunun ekonomik, toplumsal, kültürel ve siyasal açılardan da derinlemesine incelenmesi, yasa dışılık boyutunun yanı sıra etik boyutunun da hesaba katılmasının” gerekli ve faydalı olacağı değerlendirilmektedir (Kılavuz ve Yılmaz, 2002: 22). Bu nedenle yasalar kadar bu yasaları işletecek olan insan unsurunun da göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

Yukarıda “kırtasiyecilik”, “kuralcılık ve sorumluluktan kaçma” gibi başlıklar altında değindiğimiz yönetim süreçlerinin karmaşıklaşması ve uzaması gibi kamu kurumlarının yönetsel sorunlarının “beraberinde yönetimde yozlaşma ve rüşvet olaylarını da getirdiği” ifade edilmiştir (Orhan, 2006: 66):

“İşlerini nasıl takip edeceklerini bilmeyen vatandaşlar, yönetimle olan ilişkilerinde pek çok güçlükle karşılaşmakta ve bu sorunlarını bir an önce çözmek için yasal olmayan yollara başvurmaktadırlar. Süreç bazen o kadar uzun ve sıkıcı olmaktadır ki, mağdur olan vatandaşlar, bu sorunları yaşamamak için rüşvete başvurmaktadırlar. Hizmet sunumunda adam kayırma, rüşvet ve hediyelerin yaygınlık kazanması vb. uygulamalar bu yozlaşmanın sonucudur.”

Yolsuzluklara kapı aralayan önemli bir neden de yönetimde şeffaflık ve denetim eksikliğidir. Kamu örgütleri “kamu mali yönetimi noktasında yeterince şeffaf ve hesap verebilir durumda değildir”. Bugün dahi “yönetimin faaliyet sonuçlarının kamuya açıklanmasında yapısal ve teknik sorunlar bulunduğu” gibi (Arslan, 2002: 13) bu konudaki istekte yetersizdir. Bu durumun varlığı yolsuzluklara açık kapı bırakmakta ve çeşitli eleştirilere kaynaklık etmektedir.

2.2.4. Kayırmacılık ve Aracılık

Kayırmacılık, kamu örgütlerinin en önemli işlemsel sorunlarından bir diğeridir. “Bürokratik yapılarda çok değişik biçimleri söz konusu olan kayırmacılık olgusu, bürokrasiye memur alımında ilk defa 1828 yılında ABD’de başkanlık seçimini kazanan General Jackson tarafından uygulanan "Kayırma (veya yağma) Sistemi" nin uygulamada istismar edilmesiyle siyaset ve yönetim literatüründe yer edinmiştir” (Tortop, 1994: 48).

Kayırmacılık, "kamu örgüt birimlerindeki ya da bu birimlerle toplumsal çevre arasındaki ilişkilerde aynı okulda okumuş olmak, aynı yöreden olmak, aynı siyasal partinin çizgisinde bulunmak gibi özgül ölçülerin yakın görünümüne geçmesi, yönetim çalışmalarını düzenleyen evrensel ölçülerin ise geri plana atılması halidir" (Kılavuz ve Yılmaz, 2002: 25).

Kılavuz ve Yılmaz’a göre “kayırmacılık olgusunun en çok karşılaşılan türleri, yakınları kayırma ve siyasal kayırmacılık” olup bunları aşağıdaki gibi açıklamışlardır (Kılavuz ve Yılmaz, 2002: 25-26):

“1) Yakınları kayırma: Akrabalar, dostlar, tanıdıklar kamu görevlisinin karşısına sadece bir vatandaş niteliği ile çıkmayabilirler; bunlar memur ile ailevi veya hissi nitelikteki sosyal ilişkilerinden faydalanarak kamu işlerinde kendilerine ayrıcalıklı işlem yapılmasını talep edebilirler. Kamu görevlisi bu bağlılıklara ve akrabalık ilişkilerinin gerektirdiği yükümlülüklerle sadakati ölçüsünde, yakınlarına farklı bir işlem yapmaktadır.

2) Siyasal kayırmacılık: Günlük hayatta oldukça sık görülen bir başka kayırma görüntüsü de siyasal veya sosyal nüfuz sahibi kişilerin bu güçlerini bir etki aracı olarak kullanarak kamu görevlisinden ayrıcalıklı bir kamu işlemi isteyebilmeleridir. Burada, kamu görevlisi, nüfuz sahibi kişinin olası tepkilerinden sakınmak veya ileride kendisinin, örneğin kayırılmaya ihtiyacı olduğu zaman bu kişiden yardım isteyebilme olanağına sahip olmak düşüncesi ile ayrıcalıklı kamu işlemi yapabilir.”

Demokrasi eksiği ya da demokratik kültürün yeterince gelişmemesinden kaynaklanan bu tür olumsuz durumlar akrabalık ve arkadaşlık bağları ile hemşericilik gibi kültürel faktörlerle daha da derinleşebilmektedir. Bu faktörlerin etkisiyle hem bireysel, hem de hükümet ve siyasal partiler bazında Türkiye’de kayırmacılık yaygın bir işlemsel sorun olmaya devam etmektedir. Özellikle “akrabalık bağları, arkadaş hatırı, itibarlı kişilerin görünmeyen baskısı, bölgecilik gibi unsurlar” kayırmacılıkta etkili olurken, “politik anlamdaki kayırmacılıkta bunların yanı sıra, politik destek sağlama ve birtakım siyasi uygulamaları gerçekleştirebilme amaçları” da etkili

olmaktadır. Sonuç olarak “kamu kaynakları ve kamusal haklar belli gruplara ve kişilere ayrıcalıklı olarak tahsis edilmekte ya da istifade etmede ağırlık bunlara tanınmakta” (Kılavuz ve Yılmaz, 2002: 27) iken toplumun geri kalanı da bu tür ilişkilere girme konusunda teşvik edilmiş olmaktadır. Hatta bu tür kayırmacılık ilişkisine girmeyen siyasiler ve bürokratlar da kendi çevreleri tarafından olumsuz olarak değerlendirilebilmektedir.

Dolayısıyla “toplumda yakınları kayırma bir erdem olarak görülerek” yüceltilirken “buna uygun davranmayan bürokratlar, çevrelerinin baskısına maruz kalmakta, bürokratik kuralları çiğneyerek yakınlarını koruyanlar ise saygınlık kazanabilmektedirler” (Çevikbaş, 2014: 98).

Kayırmacılıkla birlikte kamu örgütlerinde verimsizliği etkileyen bir diğer işlemsel sorun “aracılar yoluyla işlemleri yürütme” olgusudur. Özellikle az gelişmiş ülkelerin yönetim sistemlerinde yaygın olarak görülen bu uygulama (TÜGİAD, 1997: 19) kayırmacılıkla iç içe geçmiş bir kavramdır.

Aracılığa başvurmanın çeşitli nedenleri bulunduğunu ifade eden Eryılmaz özellikle kamu kurumlarının vatandaş nezdinde karmaşık görülmesi ve kurumlarla vatandaş arasındaki iletişim yapılarının yetersizliğine vurgu yapmaktadır. Ortalama bir vatandaşın, “kendini kamu bürokrasisi karşısında zayıf hissetmesi” ve ayrıca “bürokrasinin yapı olarak karmaşık ve kuralcı” görülmesi (Eryılmaz, 2014: 309-310), işlerinin yürütülmesinde aracılara başvurulmasının temel sebepleri olarak gösterilmiştir. Kamu örgütlerinde “aracıların yaygın olarak kullanılması; işlemlerle ilgili halkın yeterince bilgilendirilmemesi, kolaylık sağlanmaması, işlem süreçlerini ve belgelerini açıklayacak görevlilerin istihdam edilmemesi veya bu konuda yazılı kılavuz ve levhaların bulunmaması” (Eryılmaz, 2014: 309-310) bir diğer önemli gerekçe olarak sıralanmıştır. Dolayısıyla halkla ilişkiler ya da yardım masası gibi uygulamaların önemi ve etkisi burada rahatlıkla hissedilmektedir.

Aracılar “bazen bir kurum bazen de bir kişi olabildiği” gibi genellikle “siyasi parti temsilcileri, gönüllü kuruluşlar, seçilmişler (milletvekilleri), mahalli eşraf ve eski bürokratlar, vatandaşların işlerinin yürütülmesinde fert-bürokrasi arasında aracılık yapan çevreler” (Gökçe ve Şahin, 2002: 15) içinde bulunmaktadır. Aracılık yapan bir diğer grup kamu görevlilerinin kendileridir. Tanıdık ilişkileri, meslektaşlardan gelen ricalar, kendilerinin siyasal beklentileri bazen de maddi

beklentiler (Kılavuz ve Yılmaz, 2002: 28) kamu görevlilerinin aracılık yapmasında etkili olan faktörlerdir.

Çeşitli araştırmalarda, “halkla yönetim arasında aracılık yapanların başında siyasal kişilerin geldiği” ifade edilmektedir. Çünkü “bu hizmet her iki taraf için de güzel sonuçlar doğurur. Vatandaş amacına ulaşırken, parlamenterler de vatandaşlarının takdirini kazanır. Hatta işi yapan kamu görevlisi de siyasal iktidarın beğenisini kazanır.” (Kılavuz ve Yılmaz, 2002: 28). Başlangıçta daha çok doğrudan bir maddi menfaat beklemeden yapıldığı iddia edilen aracılık nedeniyle vatandaşlar arasında hizmet eşitliği bozulduğu gibi vatandaşın kamu kurumlarına olan güveni sarsılmaktadır. Aracılık gibi olgular zamanla çıkar sağlama ve rüşvet olaylarına sebep olmakta ve yönetimin yozlaşmasına da neden olabilmektedir.

2.2.5. Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Yetersiz Kullanımı

Küresel değişimin bilgi işlem ve haberleşme alanlarında kaydettiği ilerlemelere dayalı olarak “20’inci yüzyılın son çeyreğinden itibaren, enformasyon alt yapısı üzerinde bilgi paylaşımının, veri iletiminin, mal ve sermaye dolaşımının son derece hızlı ve etkili bir akış kazanması, sosyo-ekonomik hayatın her alanında muazzam bir performans ve verimlilik artışı” getirmiştir. Küresel düzeyde, bilginin dolaşımını ve verilerin paylaşılmasını mümkün kılan internet; bireylerin, kurumların ya da bunların paydaşlarının birbiriyle daha hızlı ve kolay etkileşime girmelerini sağlamaktadır (Saran, 2004: 32).

Günümüzde bilgi teknolojilerinin gelişimi ve kamu örgütlerinde kullanımı hem örgütsel verimlilik ve etkinliğe olumlu katkı yaparken ayrıca vatandaşın bilgiye erişimini artırmakta, yönetime katılımını kolaylaştırmakta ve denetim fonksiyonuna da yeni imkânlar sağlamaktadır.

Ancak özel sektör yeni teknolojilerden kolaylıkla yararlanabilirken, kamu örgütleri bu anlamda daha geriden geldiklerinden güçlü bir teknolojik alt yapıdan yoksundur (Orhan, 2006: 41). Bununla birlikte kamu örgütlerinde bilgisayar vb. bilgi teknolojilerini aktif ve etkili şekilde kullanabilen personel sayısı da özellikle belli yaş ortalamaları üzerine çıkıldıkça azalmaktadır. Bu konunun sürekli olarak ihmal edilen hizmet içi eğitimlerle de yakın ilişkisi bulunmaktadır.

Ayrıca bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmelere karşılık kamu bürokrasisinin alışkanlıklarını terk etmedeki direnci ve değişimlerden daha az

etkilenmesi, ülkemiz kamu örgütlerinde bilgi teknolojilerinden yararlanmayı zayıflatmıştır. Teknolojik gelişmelerin ve özellikle iletişim teknolojisindeki gelişmelerin ve yeni büro araç ve gereçlerinin kimi kurumlarda yetersiz kullanıldığı ya da bu teknolojik alt yapının çok az oranlarda kullanıldığı bilinmektedir. “Bu durum, yönetimde bürokrasinin artmasına, evrakların arşivlerde yığılmasına ve yapının hızla büyüyerek hantallaşmasına” (Orhan, 2006: 68) neden olmakta, böylelikle verimsizliği beslemektedir.

Son yıllarda teknolojik yenilikler ve bu yeniliklerin yönetsel süreçlere etkisi ve kamu hizmetlerinin buna göre yeniden düzenlenmesi üzerinde “e-devlet” adı altında önemli çalışmalar başlamış olmakla beraber katedilmesi gereken bir hayli mesafe bulunmaktadır. Bunda kamunun kaynak yetersizliği, teknolojik gelişmelere ayak uydurmadaki güçlükler, yasal engeller, kalifiye personel yetersizlikleri gibi bir dizi faktöründe etkisi bulunmaktadır.

Özellikle kurum içi iletişim ve yazışmalarda, vatandaşla iletişim ve hizmet sunma şekillerinde, arşiv ve veritabanı gibi uygulamalarda bilgi teknolojilerinin kullanımı, kırtasiyeciliği önemli ölçüde azaltma ve süreçleri hızlandırma potansiyeli barındırmaktadır. Dolayısıyla içinde bulunduğumuz bilgi ve teknoloji çağında kamu örgütlerinin buna ayak uyduramaması gibi tersi uygulamalar örgütsel verimliliği önemli ölçüde düşürecektir. Ancak “yönetime hâkim olan zihniyetin değiştirilmeden yalnızca bilgi teknolojilerinin salt bir araç olarak kullanılmasının, beklenen verimliliği sağlamak yerine bürokrasiyi biraz daha artırabileceği” (Saran, 2004: 33) yönünde de haklı endişeler bulunmaktadır.

2.3. Personel Sorunları

Kamu örgütlerini çalıştırmak, kuruluş amaç ve görevlerini yerine getirmek insan faktörü ile mümkündür. Farklı olarak kamu örgütlerinde çalışan insanlar belirli yasalar çerçevesinde işe alınır ve yine bu yasalar çerçevesinde görev yaparlar. Dolayısıyla insan faktörü kamu örgütlerinin en önemli bileşenidir. Bu çerçevede etkinlik ve verimlilik ile ilgili en önemli inceleme konularından birini insan faktörü oluşturmaktadır. Çeşitli çalışmalarda personel sorunları adı altında kamu örgütlerinde verimsizlik ve etkinsizliğe yol açan sorunlar aşağıdaki gibi belirtilmiştir.

a) “Kamu yönetiminde reform, etkinlik ve verimlilik kavramları yanlış anlaşılmakta ve yorumlanmaktadır. Yönetimde reform olarak sadece idari yapının

değiştirilmesi ve yeni kurumlar oluşturulması yoluna gidilmekte, fakat bu yapının temel taşıını oluşturan kamu personelinin durumu pek fazla dikkate alınmamaktadır” (Arslan, 2002: 13).

b) Mevcut personel sisteminde “kamu personeli sayısının coğrafi ve kurumsal dağılımında dengesizlik bulunmaktadır. Kamu hizmetlerine giriş ve yükselmede liyakat esası tam anlamıyla uygulanmamaktadır” (Arslan, 2002: 12).

c) Özel sektörde “verimli çalışmanın ödüllendirilip, başarısızlık karşısında etkili önlemler uygulanabilmesine karşılık, kamu yönetiminde teşvik–ceza sistemi yöneticilerce iyi işletilmemektedir.” Verimli/başarılı çalışmayı ödüllendirip, verimsiz çalışmayı cezalandıracak etkili bir personel düzeni bulunmamaktadır. “Testiyi kıran ile suyu getiren” arasında ayırım yapılmamaktadır (Orhan, 2006: 41).

d) Kamu hizmetlerinin yürütümünde liyakat ve kariyer sistemi gözetilmemektedir. “Türk kamu kuruluşlarında üst ve orta kademe yöneticileri, genellikle siyasi tercihlerle belli makamlara gelebilmektedir. Bunun sonucunda yöneticiler yönetimle ilgili takdir hakkını kullanırken siyasi ve sosyal baskıya boyun eğmek” durumunda kalmaktadır. Böylelikle “yöneticiler işin kaliteli ve verimli bir şekilde yürütülmesinden çok kendisini o makama getiren siyasi iradenin beklentilerine göre hareket etmektedir” (Tutum, 1976: 31-32).

e) Hizmet içi eğitimlere kamu kurumlarında yeterince önem verilmemekte, bu eğitimler bir formalite olarak görülmekte ve amacı dışında kullanılmaktadır (DPT, 2000: 59). “Tayin, terfi, hizmet içi eğitim ve yurt dışına gönderilme gibi teşvik etkisi olan faktörler çoğu yöneticiler tarafından bu amaca uygun olarak kullanılmamaktadır” (Orhan, 2006: 64).

f) “Ücret sisteminde yatay ve dikey adalet bulunmamakta, ücret düzeyi de yaşam standartlarının altında bulunmaktadır. Ayrıca ücret sistemi performansa dayalı esnek ücreti sağlayacak nitelikte değildir” (Arslan, 2002: 13). Gerçekte “personeli yan gelirler kazanmaya ya da rüşvet, yolsuzluk gibi durumlara iten nedenlerden biri ücretlerin düşüklüğü olduğu gibi, diğeri de bu ödüllendirme ve ceza sisteminin çalışmamasıdır” (Orhan, 2006: 62).

g) “Kamu personeli arasında yetenek ve beceri sahibi olanlardan bir kısmı, kamudan daha iyi ödeme yapabilen özel kesime geçmektedir.” Kamudan ayrılan personelin yerine alınanlar, çoğu kez okullarını yeni bitirmiş ya da deneyimsiz

olduklarından, onların yetiştirilmesi kamuya ek bir maliyet yüklemektedir. Böylece “kamu örgütlerindeki personel devri, bir yandan yetenekli ve deneyimli personelin kaybı nedeniyle bir boşluk yaratmakta, öte yandan yeni gelenlere yapılan hizmetiçi yatırımlar nedeniyle maliyetler yükselmektedir” (Çulpan, 1980: 34).

h) “Özel sektörde personelin işlevi “destek”, kamuda ise “kontrol”dür. Kamu yöneticileri özel sektör yöneticileri gibi eleman alımı yapamadıklarından memuriyet sınavında başarılı olanlarla yetinmek zorundadırlar. Seçilen personel ise her zaman o işe uygun personel olmayabilir” (Gökbunar ve Kayalı, 1998: 2).

1) Kamu örgütlerinde çalışanların performansının düşük olmasının diğer nedenleri de şu şekilde özetlenebilir: “Kadrolama hatası (işe uygun olmayan elemanların organizasyonda istihdam edilmesi), açık olmayan görev tanımları, yetersiz katılımcı yönetim, aşırı stres, gelişme ve ilerleme olanaklarının yetersizliği, yetersiz iş emniyeti, yetersiz donanım, aşırı iş yükü, işin gerektirdiği bilgi ve beceriye sahip olmama, duygusal ve ruhsal sorunlar” (Akçakaya, 2012: 196) ile güdüleme yetersizlikleridir. Kişinin, yaptığı işi benimseyerek ve daha iyi yapması için güdülenmesi (motive edilmesi) gerektiği halde, özellikle ekonomik, toplumsal ve kişisel etmenlerden kaynaklı olarak bu yeterince sağlanamamaktadır (Çulpan, 1980: 37).

Tüm bu faktörlerin yanı sıra “gerçekleştirilen düzenlemelerde sorunların bütüncül bir yaklaşımla değil daha çok tek tek ele alınmış olması da bu sorunların çözümünde istenilen başarının elde edilmesinin önünde önemli bir engeldir” (Tutum, 1990: 37). Bir diğer önemli faktör de personelle ilgili sorunların odağında çoğunlukla ücret ve sosyal hakların tartışılması, buna karşın diğer faktörlerin etkisinin önemsenmemesidir. Personel kaynaklı verimlilik ve etkinlik sorunlarının bütüncül olarak ele alınmadan parçalı iyileştirmeler yapılma yoluna gidilmesi sorunun çözülmesini engellemeye devam etmektedir.

2.4. Denetim Sorunları

Geçmişteki öneminin yanısıra özellikle son çeyrek yüz yılda denetim, “demokratik sistemin temel unsurlarından biri” olarak tarif edilmeye başlanmıştır. Bu nedenle günümüzde denetimin “halka dayalı, sorumluluk sahibi, etkin ve verimli işleyen, dürüst ve şeffaf bir kamu yönetiminin oluşumu açısından üstlenebileceği işlevlerin önemi büyüktür” (Köse, 1999: 62). “Yönetim kuramlarının geçirdiği

evrime paralel şekilde denetim de; hata ve kusur bulmayı araç olmaktan çıkarıp neredeyse amaç haline getiren anlayıştan sıyrılarak, çağdaş düşüncelerin gelişimiyle yönetimin etkinliğini artırmak için yapıcı teknikler geliştirmeye başlamıştır” (Kubalı, 1999: 36). Bu yönüyle günümüzde denetim, amaç olmaktan ziyade etkinlik ve verimlilik sağlamak için en önemli araçlardan biri haline gelmiştir. Dolayısıyla denetim sorunlarının belirlenerek çözülmesi verimlilik ve etkinlik sağlamada hayati öneme sahiptir.

Denetim, Türk Dil Kurumu tarafından “bir işin doğru ve yönetime uygun yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, kontrol ve teftiş etmek” olarak tanımlanmıştır. Günümüzde denetim; “gerçekleşen sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar ve standartlara göre, tarafsız bir şekilde analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak” olarak tarif edildiği gibi “kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli bir süreç” denilerek rehberlik yönüyle de ifade edilmektedir (Akpınar, 2006: 16). Böylelikle denetim mekanizması yalnızca durum tespiti yapmayı değil, ayrıca geri besleme ve rehberlik yapmayı da içererek verimliliği ve etkinliği artırmayı hedefler. Dolayısıyla denetim “örgütü daha verimli hale getiren bir araçtır” denilebilir.

Kamu bürokrasisinde denetimin birçok çeşidi bulunmaktadır. Bunlar; yasama ve yürütme organınca gerçekleştirilen siyasi denetim, ombudsmanlık denetimi, kamuoyu denetimi, yargısal denetim ve iç denetim gibi mekanizmaları içeren örgütsel denetimdir (Tahtaloğlu, 2011: 124-141).

Günümüzde yönetim kuramında meydana gelen değişimler doğal olarak denetim kavramına da yansımaktadır. Yönetim alanında “geleneksel kuramdan, davranışçı kurama ve yönetimi sadece teknik ve davranışsal bir bilim olarak değil, aynı zamanda çevreyle etkileşim halinde dinamik bir birim olarak gören kuramlara uzanan değişimler olmuştur”. Yönetim kuramlarındaki bu değişime paralel şekilde denetim kavramı da değişerek “hata ve kusur bulmayı araç olmaktan çıkarıp neredeyse amaç haline getiren anlayıştan sıyrılarak, çağdaş düşüncelerin gelişimiyle yönetimin etkinliğini artırmak için yapıcı teknikler geliştirmeye başlamıştır” (Kubalı, 1999: 36).

Denetim için “önceden saptanmış standartlara bağlı bir yönetim faaliyetinin bulunması gereklidir. Nitekim denetçi bu standartları dikkate alarak bir karşılaştırma yapacak ve yönetimin performansını değerlendirecektir. Bu değerlendirme sonrasında da farklar belirlenecek ve gerekli düzeltme önlemlerinin alınması sağlanacaktır” (Akpınar, 2006: 23). Bu işlevin gerçekleşebilmesi için kamu örgütlerinin belirlenmiş hedeflerinin ve bunlara ilişkin performans göstergelerinin olması zaruridir. Bu da önceki bölümlerde değinildiği gibi stratejik yönetimi ve stratejik planlamayı zorunlu kılar.

Denetimin örgütsel yaşama iki türlü etki yaptığı ifade edilmektedir. İlki “denetimin tek başına varlığı bile kamu görevlilerinin davranışlarını sürekli olarak düzeltmelerini sağlayarak” bir otokontrol sürecinin gelişmesini sağlamaktadır. Bu sayede “gerek kamu gerekse özel kurumlarda sorumluluk duygusunu artıran ve canlı tutan bir etki rolü üstlendiği” ifade edilmektedir. İkinci etki ise “denetim sonrasında oluşan raporlar” sayesinde denetimin biçimsel ve “yaptırıma yönelik sonuçları” oluşmaktadır (Akpınar, 2006: 25). Bunların yanında denetimin çok daha geniş etkileri bulunmaktadır (Köse, 1999: 81):

“Denetimin daha geniş anlamda etkisi ise toplumsal ve ekonomik kalkınmaya katkısıdır. Bir yandan kamusal kaynakların israf edilmesinin önlenmesi, diğer yandan yolsuzluk vb. yöntemlerle kaynakların kaybının ve belirli kişilerde toplanmasının engellenmesi denetimin başta gelen görevidir. Diğer yandan işlevi, kamu sektöründe performans yönetimini egemen kılmaktır. Kamusal kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanımını özendirme, daha ileri bir aşamada ulusal çıkarlar ve toplumsal beklentiler ekseninde hükümet politikalarını denetlemek, çağdaş kamusal denetimin temel fonksiyonlarını oluşturmaktadır.”

Kamu örgütlerindeki denetim eksikliğinin en yaygın sonucu olarak, rüşvet, yolsuzluk, kayırmacılık vb. yanlış uygulamaların artması ve kurumsal amaçların başarılamaması durumu olağandır. Böylelikle kamuda verimlilik ve etkinliğin azalması ve tüm bunların sonucunda halkın kamu kurumlarına karşı güvensizliği ve tüm sistemin yozlaşması durumu meydana gelir.

Ancak kamudan beklenen verimlilik anlayışının “denetim sistemi ve denetim elemanları tarafından etkisiz kılınmaya çalışıldığı” yönünde de eleştiriler bulunmaktadır. Denetim sisteminin, “yasal düzenlemeleri katı bir şekilde yorumladığı, doğruluk ve düzenliliğe gereğinden fazla önem verdiği ve kırtasiyeciliği teşvik ettiği gerekçesiyle engelleyici bir faktör olarak suçlanmıştır”. Böylelikle denetimin “statüko ve eylemsizliği özendiren, hizmet süreçlerini

yavaşlatan bir etkisi olduğu ve kamu örgütlerinde takdir eden ve başarıya yöneltten bir aktör yerine gittikçe bir yük olarak görülmeye başlandığı” da ifade edilmektedir (Köse, 1999: 80). Bu bakış denetim fonksiyonunun kendisinden ziyade hatalı kurgulanmasının ve denetçilerin yanlış uygulamalarının bir sonucudur.

Ülkemizde kamu yönetimindeki mevcut denetim sistemine bakıldığında, “işlerin ve süreçlerin daha fazla karmaşıklaşmasına, bozulmasına ve asıl amacından uzaklaşmasına neden olduğu” ileri sürülmektedir. Genellikle kamuda gerçekleşen işlerle ilgili “verimlilik denetimi yerine, sadece yasalara uygunluk denetimi yapıldığı, bu yaklaşımın süreçlerin anlamsızlaşmasına, asıl işlevini kaybetmesine ve sistemin tıkanmasına neden olduğu” yönünde tespitler bulunmaktadır (Orhan, 2006: 68). Ayrıca, “dürüstlük sağlama endişesiyle yapılan aşırı denetlemelerin yönetimi işlemez hale getirmesi” de bir diğer önemli eleştiri konusudur (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 103).

Bu yaklaşımlardan dolayı özellikle özelleştirme ve yerinden yönetimin gündeme geldiği 2000’li yıllardan sonra denetimin anlamı ve öneminin daha fazla önem kazandığı görülmektedir. Dolayısıyla “devletin düzenleyici ve denetleyici olarak halkın yararını koruyacak bir işlev üstlendiği günümüz dünyasında yönetimin kalitesi, denetimin kalitesi ile yakından ilişkili hale gelmiş” (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 103) olduğu ifade edilmiştir.

Ayrıca son dönemlerde “en etkili denetimin, yönetilenler eliyle yapılabileceği yaygın bir görüş haline gelmiş, yönetimde açıklık, yönetime katılma, bürokrasinin temsil niteliğinin geliştirilmesi, resmi bilgi ve belgelere ulaşma hakkı gibi yöntem ve uygulamalar denetimin çağdaş araçları olarak görülerek” (Eryılmaz, 1993: 100) bu yöndeki gelişmeler desteklenmiştir. Bu kapsamda bilgi edinme hakkı kanunu, kent konseyleri benzeri düzenlemeler yapılarak vatandaşın daha fazla kamusal yönetim ve denetime katılmasına yönelik adımlar atılmıştır. Ancak hizmetin muhatabı olan ve kamu hizmetlerini finanse eden vatandaşların daha etkin ve kolay bir şekilde denetime katılmalarına ilişkin sorunlar, yapılan bu gibi çeşitli düzenlemelere rağmen devam etmektedir.

Dolayısıyla yukarıda kısaca ifade edilen yaklaşımlara göre denetimin rolü iyi bir yönetim için vazgeçilmezdir. Son dönemlerde denetim kavramının tespit kadar rehberlik yönünün de ön planda olduğu bir anlayışa evrildiği ve bu anlamda yönetimi ve vatandaşları da denetim sürecine dâhil etmeye çalışan yaklaşımların ortaya çıktığı

ifade edilebilir. Ancak bu yaklaşımlara rağmen denetimin yalnızca iç kontrol uygulamalarıyla yönetimin kendisine ve vatandaşa bırakılması tek başına yeterli ve sonuç alıcı değildir. Bağımsız dış denetimin rolü bugün de önemini korumaya devam etmektedir.

Bu nedenle günümüzde denetimle ilgili sorunların başında denetim kavramına ilişkin bakış açısı, rolü, bağımsızlığı ve iç kontrol ve vatandaş denetimiyle uyumu gibi konular bulunmaktadır. Bu nedenle çok sayıda ve görev alanlarının iç içe geçtiği bir denetim süreci ortaya çıkmaktadır. Özellikle kamu kuruluşlarının denetim sistemindeki aktörlerin sayısındaki fazlalık ve görev bölüşümündeki karmaşıklık denetim sistemindeki önemli sorunlardan bir diğeridir. Kamu örgütlerinde mevcut denetim sistemine bakıldığında ilk akla gelen diğer sorunlar ise şunlardır (Güreler, 2011: 17):

- “Fazla sayıda ama etkisiz denetim,
- Kurallara uygunluğa ve geçmişe dönük denetim,
- Hedeflerden ve performans göstergelerinden yoksun bir denetim,
- Yetersiz kamuoyu denetimidir.”

Türk kamu örgütlerinde bir takım gelişmelere rağmen denetimin biçimselci mantığı, denetim elemanlarının bakış açıları ile siyasi erkin denetime yüklediği anlam çok fazla değişmemiştir. Bunlarla beraber denetimden amaçlanan yolsuzluk ve suistimalleri engellemek, kaynakların rasyonel kullanımı konusunda rehberlik ederek verimliliği artırmak ve başta kamu personeli olmak üzere toplumsal yozlaşmaları engellemek amaçlarının henüz gerçekleşmediği ortadadır. Aksine denetim fonksiyonu yapılan hataları aklamının aracı olmak durumunda dahi kalmaktadır. Bu anlamda Dinçer ve Yılmaz tarafından 2003 yılında ifade edilen aşağıdaki tespitlerin halen geçerliliğini koruduğu görülmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 104):

“Çok sayıda, birbiriyle zaman zaman örtüşen, kurallara göre çalışma üzerinde yoğunlaşan ve hata bulma mantığı ağırlıklı denetim sonucunda yöneticiler iş yapamaz hale getirildikleri gibi, israf ve yolsuzluklara da herhangi bir çözüm üretilememektedir. Aşırı etkisiz denetim, kurallara uydurularak yapılan rasyonel olmayan harcamaları meşrulaştırmak durumunda dahi kalmaktadır”

Burada sorun denetimin kendisinde değil, denetim sisteminin yetersizliğiyle birlikte denetimden beklenen amaçları gerçekleştirebilecek bağımsız ve güçlü bir denetim sisteminin olmayışıdır. Bunun altında yatan önemli nedenlerden biri siyasi

erkin denetim sistemine karşı güvensizliği iken bir diğeri de denetimin kamu örgütleri başta olmak üzere toplumda oynayacağı rolün yeterince önemli görülmemesindedir. Dolayısıyla ülkemiz kamu örgütlerinde sonuç odaklı, verimlilik ve etkinlik amaçlı, düzeltici ve yol gösterici yönüyle “yönetimi geliştirici bir denetim sistemi” ihtiyacı güncelliğini korumaya devam etmektedir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU (TKDK)'NUN YÖNETİM SİSTEMİ ÜZERİNDEN BİR MODEL ÖNERİSİ

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK), kuruluşunda etkili olan Avrupa Birliği (AB) katılım müzakereleri sürecinden ve AB ile yapılan ikili anlaşmalardan dolayı Türkiye'deki klasik kamu kurumlarından yapı ve işleyiş olarak farklı bir yapıda kurulmuştur. AB'nin üyelikle birlikte aday ülkelerden gerçekleştirmesini beklediği siyasi ve ekonomik kriterler dışındaki kriterlerden biri de Topluluk müktesebatına uyumdur. Topluluk müktesebatına uyum kriteriyle üye ülkenin birlik politikalarını sindirebilecek kapasitede bir kurumsal yapılanmaya sahip olması istenmektedir. Kırsal kalkınma alanında, bu yapılanmanın sıfırdan tesis edildiği ilk örneklerinden biri TKDK'dır. Bu nedenle Türkiye'de sürdürülebilir kırsal kalkınma politikalarına katkı sağlamak ve bu alandaki program ve projeleri uygulamak için 2007 yılında kurulan TKDK, ulusal boyutu kadar uluslararası hedefler çerçevesinde ilerleyen süreçte daha önemli rol alması öngörülen bir vizyonla kurulmuştur. Kuruluşundan günümüze yürüttüğü programla kırsal kalkınma alanında kısa sürede önemli değişimlere imza atmıştır. Bu başarısında kurumsal yapılanmasından yönetim süreçlerine, yönetiminden personeline kadar bir dizi faktörün rolü olması kaçınılmazdır.

Bu bağlamda son bölümde öncelikle TKDK'nın kuruluşu ve genel yapısı ile bu süreçteki AB etkisinin kurumsal yapılanmaya olan yansımaları incelenecek, kurumun görev, yetki ve sorumlulukları, idari yapılanması, personel yapısı ve Türk İdare Teşkilatı içindeki yeri açıklanacaktır. Devamında TKDK'nın verimli ve etkin bir yönetim sistemine sahip gösterilmesinin nedenleri ve bu sistemin esasları, ikinci bölümde sunulan sorunlar perspektifinden açıklanacaktır. Son olarak bu bilgiler

çerçevesinde kamu örgütlerinin etkin ve verimli çalışabilmeleri için sahip olmaları gereken temel esaslar, TKDK deneyimi üzerinden sunulacaktır.

3.1. TKDK'nın Kuruluşu ve Genel Yapısı

TKDK, “ulusal kalkınma plan, program ve stratejilerinde öngörülen ilke ve hedefler çerçevesinde, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakları da kapsayacak şekilde, kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik faaliyetleri gerçekleştirmek üzere”, 18 Mayıs 2007 tarih ve 5648 sayılı kanunla ve (Kuruluş Kanunu, m. 1) Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın ilgili kurumu olarak kurulmuştur (Kuruluş Kanunu, m. 3). TKDK, AB'nin Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA)'nın 5. Bileşeni olan Kırsal Kalkınma (*Instrument for Pre-Accession-Rural Development - IPARD*) Programı kapsamında çalışmalar yapmakta ve programı yürütmektedir.

Avrupa Birliği, kuruluşundan itibaren birlik üyesi ülkelere, aday ülkelere ve üçüncü ülkelere, kurucu anlaşmalar temelinde çeşitli mali yardımlar yapmaktadır. Avrupa Birliği'nin aday ülkelere yönelik mali yardım mekanizması 2007 yılına kadar farklı birçok program altında uygulanmış, 2007–2013 yıllarına ait bütçe dönemiyle birlikte ise değişikliğe gitmiştir. Buna göre aday ve potansiyel aday ülkelere yapılan mali yardımlar 17 Temmuz 2006 tarih ve 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü ile hukuki çerçevesi ortaya konan Katılım Öncesi Yardım Aracı (*Instrument for Pre-accession Assistance - IPA*) adı altında tek bir çatı altında birleştirilmiştir (www.ab.gov.tr). IPA kapsamında yapılacak mali yardımlar beş ana başlık altında toplanmıştır. IPA bileşenleri olarak adlandırılan bu başlıklar şunlardır:

1. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma
2. Sınır Ötesi İşbirliği
3. Bölgesel Kalkınma
4. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi
5. Kırsal Kalkınma (IPARD)

IPA Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD) kapsamında tarım, hayvancılık, gıda, balıkçılık ve alternatif tarım alanlarında faaliyet gösteren işletmelere, gerçek ve tüzel kişilere hibe programları aracılığı ile finansman desteği sağlanmaktadır. Diğer bileşenlerden farklı olarak bu bileşenden, kar amacı güden özel ve tüzel kişiler de

yararlanabilmektedir. Bu bileşenin temel amacı; “Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ile ilgili müktesebatın uygulanmasına” yönelik hazırlıklara katkıda bulunmak ve “aday ülkelerde tarım sektörü ve kırsal alanların sürdürülebilir biçimde adaptasyonu için bazı önceliklere ve sorunların çözümüne katkıda bulunmaktır” (www.ab.gov.tr).

IPARD Programı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın yaptığı çalışmalar neticesinde hazırlanmış, 25 Şubat 2008 tarihinde Avrupa Komisyonu onayıyla yürürlüğe girmiştir. IPARD Programı “Türkiye'nin kırsal kalkınma alanında katılım öncesi süreçteki ihtiyaç ve önceliklerine dayalı olarak oluşturulmuş; bu kapsamda, 9. Kalkınma Planı, 2006–2010 yıllarını içeren Tarım Stratejisi ve Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi öncelikleri ve AB Çok Yıllı Gösterge Planlama Belgesi'nin stratejik öncelikleri de dikkate alınarak” hazırlanmıştır. Ayrıca “AB'nin 1085/2006 IPA Konsey Tüzüğü ve tüzüğün uygulanması esaslarını içeren 718/2007 sayılı IPA Uygulama tüzüğü de programın dayanağını oluşturan” belgelerdendir (Yılık, 2011: 106).

TKDK tarafından, toplam 42 ili kapsayacak şekilde uygulanan IPARD Programı kapsamında 2007-2013 yılları için ayrılan bütçe 854,6 milyon avrodur. Ancak bu fonların kullanımı için gereken yetki devri kararı akreditasyon koşuluna bağlı olduğundan bu kapsamda uzun süreli çalışmalar yapılmış, neticede 2011 yılında Avrupa Komisyonu'ndan yetki devri kararı alınmıştır. IPA kapsamında fonların kullanımı için “n+3” kuralı mevcuttur. Bu kurala göre bir yıla ait tahsis edilen fon miktarının en geç bu yılı takip eden 3. yılın sonu itibariyle kullanılması gerekmekte olup, aksi takdirde ilgili yıla ait kullanılmayan kısım komisyon taahhüdünden kalkmaktadır. Buna göre 2013 yılına tahsis edilen fon, en geç 2016 yılının sonuna kadar kullanılabilir.

Bu kapsamda TKDK tarafından IPARD Programı'nın uygulanması amacıyla 2011 yılında 1. çağrı ilanı ile başlanan süreç 2015 yılında duyurulan 15. çağrı ilanı ile tamamlanmıştır. Bu süreçte TKDK, fonun tamamına yakınının sözleşmeye bağlanmasını sağlayarak önemli bir başarı yakalamıştır. Bu döneme ilişkin veriler ilerleyen bölümlerde daha detaylı ve karşılaştırmalı olarak açıklanacaktır. 2014-2020 yıllarını içeren IPARD-2 programı ise 27 Ocak 2015 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından onaylanmıştır. IPARD-2 kapsamında AB bütçesinden 801 milyon avro ayrılmış olup (www.tkd.gov.tr) bu fonun, yaklaşık 244 milyon avro'luk Türkiye

Cumhuriyeti katkısı ile beraber 2016 yılı içerisinde kullanılmaya başlanması planlanmaktadır.

3.1.1. TKDK'nın Kuruluşu ve Yapısı Üzerinde Etkili Olan Faktörler

TKDK'nın başlangıçtaki kuruluş gerekçelerini oluşturan ve kurumsal yapısına yön veren temel dinamik AB üyelik sürecindeki müzakere kriterleri ve bunun bir gereği olan Katılım Öncesi Mali Destek mekanizmasıdır. TKDK'nın yönetim sistemini oluşturan akredite yapısı, prosedürel işleyişi, uzman personel istihdamı, fiziki koşulları, çok aktörlü denetim yapısı gibi birçok unsur bu faktörlerin önemli oranda etkisiyle şekillenmiştir. TKDK'nın kurumsal yapısının daha iyi anlaşılabilmesi için bunlar genel hatlarıyla aşağıda açıklanacaktır.

3.1.1.1. Avrupa Birliği Müzakere Süreci ve Kırsal Kalkınma Faslı

Avrupa Birliği (AB) Devlet ve Hükümet Başkanlarının 17 Aralık 2004 tarihli Zirvesinde aldığı karar doğrultusunda 3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'ta yapılan Hükümetlerarası Konferans (HAK) ile Türkiye resmen AB'ye katılım müzakerelerine başlamıştır. Katılım Müzakereleri, "Türkiye'nin AB Müktesebatını ne kadar sürede kendi iç hukukuna aktarıp, yürürlüğe koyacağı ve etkili bir şekilde uygulayacağı belirlendiği" sürece verilen addır. AB Müktesebatı ise yaklaşık 120 bin sayfadan oluşan, AB hukuk sistemine verilen genel bir isimdir. Dolayısıyla "AB'yi kuran ve daha sonra değişikliğe uğrayan antlaşmaları, aday ülkelerin AB'ye katılırken imzaladıkları katılım antlaşmalarını, Konsey, Komisyon, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı gibi Topluluk organlarının çıkardıkları tüm mevzuatı" ifade etmektedir. Söz konusu müktesebat, Katılım Müzakereleri Fasılları çerçevesinde 35 başlık altında sınıflandırılmıştır (www.ab.gov.tr). Bu fasıllardan bir tanesi de 11. fasıl olan Tarım ve Kırsal Kalkınma Faslı'dır. Fasıllar müzakereler için temel başlıkları oluşturmaktadır.

Müzakereler, sürecin ilk aşaması olan "tarama" ile başlamıştır. Türkiye için Tarama Sürecinin ilk aşaması olan tarama toplantıları 20 Ekim 2005 tarihinde yapılan Bilim ve Araştırma Faslı tanıtıcı tarama toplantısı ile başlamış ve 13 Ekim 2006 tarihinde yapılan Yargı ve Temel Haklar Faslı ayrıntılı tarama toplantısı ile sona ermiştir. Her bir müzakere faslının taraması bittikten sonra, Komisyon üye ülkelere "tarama sonu raporu" adı altında bir rapor sunmaktadır. Buradaki değerlendirme ve öneriler, o fasılda müzakerelerinin açılmasına temel teşkil

etmektedir. Komisyon, raporlarında, ayrıntılı tarama sırasında ülkemizce verilen bilgilere dayanarak ülkemizin müzakerelere hazır olup olmadığını değerlendirmekte ve sonuç kısmında ya faslın müzakereye açılmasını önermekte; ya da bunun için tamamlanması gereken açılış kriterlerini (*benchmarks*) ortaya koymaktadır (www.ab.gov.tr).

11 No'lu Tarım ve Kırsal Kalkınma Fası'nın Tarama Sonu Raporu, Almanya Dönem Başkanlığı'nın 24 Ocak 2007 tarihli mektubu ile Türkiye'ye iletilmiştir. Tarama raporunda Avrupa Tarımsal Garanti Fonu (EAGF) ödemeleri kapsamında işlev görebilecek bir ödeme kurumunun olmadığı ve kırsal kalkınma destekleri içinde yeterli bir idari yapının bulunmadığı ve bunun geliştirilmesi/kurulması gerektiği tespiti yapılmıştır (Tarama Raporu, 2006). Kırsal Kalkınma Fası'nın müzakerelere açılması için 5 adet kriter belirlenmiştir. Bunlardan birincisi: "Türkiye, AB gereklerine uygun olarak akredite edilmiş bir IPARD (Katılım Öncesi Yardım Aracı–Kırsal Kalkınma Bileşeni) Ajansı kurmalıdır" kriteridir (Tarım ve Kırsal Kalkınma Fası, 2015: 13). Böylelikle AB, IPARD Programı'nı yürütecek akredite bir kurum kurulmasını şart koşmuştur. TKDK, öncelikle bu faslın açılış kriterinin yerine getirilerek kırsal kalkınma alanında IPARD Programı'nın yürütülmesi amacıyla kurulmuş ve akreditasyon çalışmalarına başlamıştır.

3.1.1.2. Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı

Avrupa Birliği tarafından "aday ülkeye yapılan mali yardımın temel amacı, aday ülkenin AB üyeliğine hazırlanmasına" destek olmaktır. Bu çerçevede, "aday ve potansiyel aday ülkelere yönelik olarak yapılacak katılım öncesi yardımlar, ülkenin mevcut hukuksal ve kurumsal altyapısının, AB standartlarına ve uygulamalarına yakınlştırılması ve uyumlaştırılmasını hedeflediğinden" genel olarak kurumsal yapılanma odaklıdır. 3 Ekim 2005 tarihinde AB ile başlayan müzakere süreciyle birlikte "Türkiye'ye sağlanan mali yardımların kapsamında ve miktarında önemli değişimler gerçekleşmiştir." Türkiye'ye yönelik mali yardımlar "başlangıçta merkezi olarak Brüksel'den yönetilirken, yardımların artmasıyla bu durum faydalanıcı ülkenin daha fazla sorumluluk alarak yeni bir yönetim yapısıyla idaresini" zorunlu kılmıştır. Bu şekilde "aday ülkelere, AB'nin gözetimi altında fonları kendi başına programlayarak ve sözleşme bazlı projeler uygulatarak" üyelik öncesi tecrübe kazanmaları ve kurumsal kapasite artışı sağlamaları istenmektedir (Ulucan, 2007: 3-5).

Avrupa Birliği bu süreçte “mali yardımların ÷lke içinde etkin şekilde kullanılması ve denetlenmesi” için Türkiye’den bir “Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi” (*Decentralized Implementation System-DIS*) kurulmasını talep etmiştir. 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile yasal alt yapısı oluşturulan ve 2003 yılında kurulan sistemin temel aktörleri; Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Mali İşbirliği Komitesi, Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Ortak İzleme Komitesi ve Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB) olarak belirlenmiştir (www.ab.gov.tr).

Bu amaçla 2003 yılında merkezi olmayan yönetim yapısı kapsamında Türkiye’de kurulan DIS, “özünde, proje yönetim sorumluluğunun (yani ihale, sözleşme ve ödeme) Avrupa Komisyonu’nun denetimi altında ortak ÷lkelerdeki makamlara” aktarımıdır. Türkiye’de şu anda DIS sistemi kapsamında yönetilen AB mali kaynakları için Avrupa Komisyonu Delegasyonu’nun ön onayı gerektiği halde üye ÷lkelerde, “Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi” (*Extended Decentralized Implementation System - EDIS*) çerçevesinde Avrupa Komisyonu’nun onayına gerek kalmamaktadır (Ulucan, 2007: 8).

IPA kapsamında beş bileşen altında toplanan mali yardımların ilk ikisi olan “Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma ile Sınır Ötesi İşbirliği Bileşenlerinden tüm aday ve potansiyel aday ÷lkeler yararlanabilirken, Bölgesel Kalkınma, İnsan Kaynaklarının Gelişimi ve Kırsal Kalkınma (IPARD) bileşenleri sadece aday ÷lkeler tarafından” kullanılabilir. Ancak “bu üç bileşen den yararlanmanın bir şartı bulunmaktadır ki bu da merkezi olmayan uygulama (DIS) temelinde akredite olmaktır. Eğer aday ÷lkeler akreditasyon şartını yerine getiremezlerse, bu bileşenlerden yararlanamazlar” (Ulucan, 2007: 15). Beşinci bileşen olan Kırsal Kalkınma (IPARD) bileşeninde ise sistem biraz daha farklılaştırılmıştır.

IPA’nın diğer bileşenlerinden farklı olarak, IPARD fonlarının tüm mali kontrolü aday ÷lkeye devredilmekte, yani üye ÷lkelerdeki gibi Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (EDIS) getirilmektedir. Bu sistem (Ulucan, 2007: 28-33):

“Ulusal akreditasyon ve akredite olan kuruluşun izlenmesi, Komisyon tarafından akredite olmuş IPARD Ajansına fon yönetiminin devri ve uygulamaların daha sonra denetlenmesi gibi ilave unsurları öngörmektedir. Ajans, AB Ortak Tarım Politikası çerçevesindeki Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal fonu (EAFRD) için öngör÷len hesapların ibrasına yönelik işlemler (son denetim, hesapların ibrası ve uygunluğu kararı) gibi kapsamlı uygulamalardan sorumlu olmaktadır. İşlemler ve sorumluluklar EAFRD ile aynı olduğundan, IPARD ajansından adaylık

sürecinde gerekli deneyimi kazanması ve üyelik sonrasında, Ödeme Ajansı şekline dönüştürülmesi beklenmektedir.”

Bu amaçla ülkemizde yalnızca kırsal kalkınma alanındaki AB mali fonlarının herhangi bir ön onaya gerek olmadan, üye ülkelerdeki gibi tüm yetkiler kendisinde olacak şekilde kullanılabilmesine olanak tanıyan ve oldukça kapsamlı kriterleri içeren EDİS sistemine uygun bir yapılanma ile TKDK kurulmuştur. Bu yönüyle Türkiye’deki ilk ve tek kurum olma özelliğine sahiptir.

3.1.2. TKDK’nın Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Kuruluş Kanunu’nda kurumun görev ve yetkileri aşağıdaki gibi belirtilmiştir (Kuruluş Kanunu, m. 4):

1) Kurumun görevleri:

a) Faydalanıcıların desteklerden azamî ölçüde yararlanabilmeleri amacıyla tanıtım, bilgilendirme, eğitim ve yönlendirme faaliyetlerini yürütmek

b) Proje ve faaliyet başvurularını almak, bunların ön incelemeleri ile yerinde kontrollerini yapmak, proje ve faaliyetleri başvuru şartları, değerlendirme ve seçim kriterlerine göre değerlendirmek.

c) Desteklenecek proje ve faaliyetleri belirlemek, uygulama sözleşmelerini hazırlamak ve başvurusu uygun görülen faydalanıcılarla sözleşme imzalamak, uygun bulunmayan başvurularla ilgili işlemleri yapmak.

ç) Proje ve faaliyetlere yönelik tahakkuk, ödeme ve muhasebe işlemleri ile bunlarla ilgili her türlü kontrolü gerçekleştirmek.

d) Proje ve faaliyetlerin uygulamasını izlemek, yararlanıcıların sözleşme şartlarını ve yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini takip etmek, bu amaçlarla gerekli kontrolleri yapmak.

e) İlerleme ve gelişmeleri raporlamak, Avrupa Birliği mevzuatını da dikkate alarak ihtiyaç duyulan bilgi, belge ve raporları hazırlamak, yetkili kurum ve makamlara sunmak.

f) Program ve desteklerin etkinleştirilmesi yönündeki görüş ve değişiklik önerilerini ilgili makamlara bildirmek.

g) Kurumun görevleri ve faaliyetleriyle ilgili güvenli bir veri tabanı ve bilgi işlem sistemi kurmak.

ğ) Kurumun faaliyetleri ile ilgili idarî düzenlemeleri yapmak.

2) Kurum, görevleri ile ilgili konularda; kamu veya özel hukuk tüzel kişileri, gerçek kişiler, sivil toplum kuruluşları, Avrupa Komisyonu ve uluslararası kuruluşlarla gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve yetkilidir.

3) Kurum, ödemenin gerçekleştirilmesi ve muhasebe ile ilgili görevleri hariç olmak kaydıyla, görevlerinden bazılarını Bakanlık taşra birimleri vasıtasıyla yerine getirebilir. Ancak, görevlerin bu suretle yerine getirilmesi Kurumun sorumluluğunu ortadan kaldırmaz. Kurum, görevlerin yerine getirilmesi aşamalarında diğer kamu kurum ve kuruluşları, özel hukuk tüzel kişileri, gerçek kişiler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapabilir.

TKDK'nın sorumlulukları ise şunlardır (Kuruluş Kanunu, m. 18):

1) Kurum, ilgili mevzuat, Avrupa Birliği müktesebatı ve anlaşmalar çerçevesinde uygulamanın etkin, etkili ve doğru bir şekilde gerçekleştirilmesi, ödemelerin zamanında ve uygun bir şekilde yapılması, desteklenen proje ve faaliyetlerin sözleşme hükümlerine uygun bir şekilde yürütülmesinin sağlanması, buna ilişkin kontrol ve izlemenin gerçekleştirilmesi, ilgili kurum ve makamlara görevleri ile ilgili bilgi, belge ve raporların tam ve zamanında intikali ile görevli ve sorumludur.

2) Kurum, ilgili anlaşmalarla belirlenen yetkili makam ve kuruluşların kırsal kalkınma programı uygulamalarının ve malî yönetimin etkinleştirilmesi ve akreditasyonla ilgili hususlarda tavsiye ve taleplerinin yerine getirilmesi, bilgi ve belge taleplerinin zamanında sağlanması ile yükümlüdür.

3.1.3. TKDK'nın İdari Yapılanması

TKDK geleneksel kamu kurumlarından farklı olarak, “kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, özel bütçeli, kuruluş kanununda hüküm bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tâbi ve Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak” yapılandırılmıştır (Kuruluş Kanunu, m. 3):

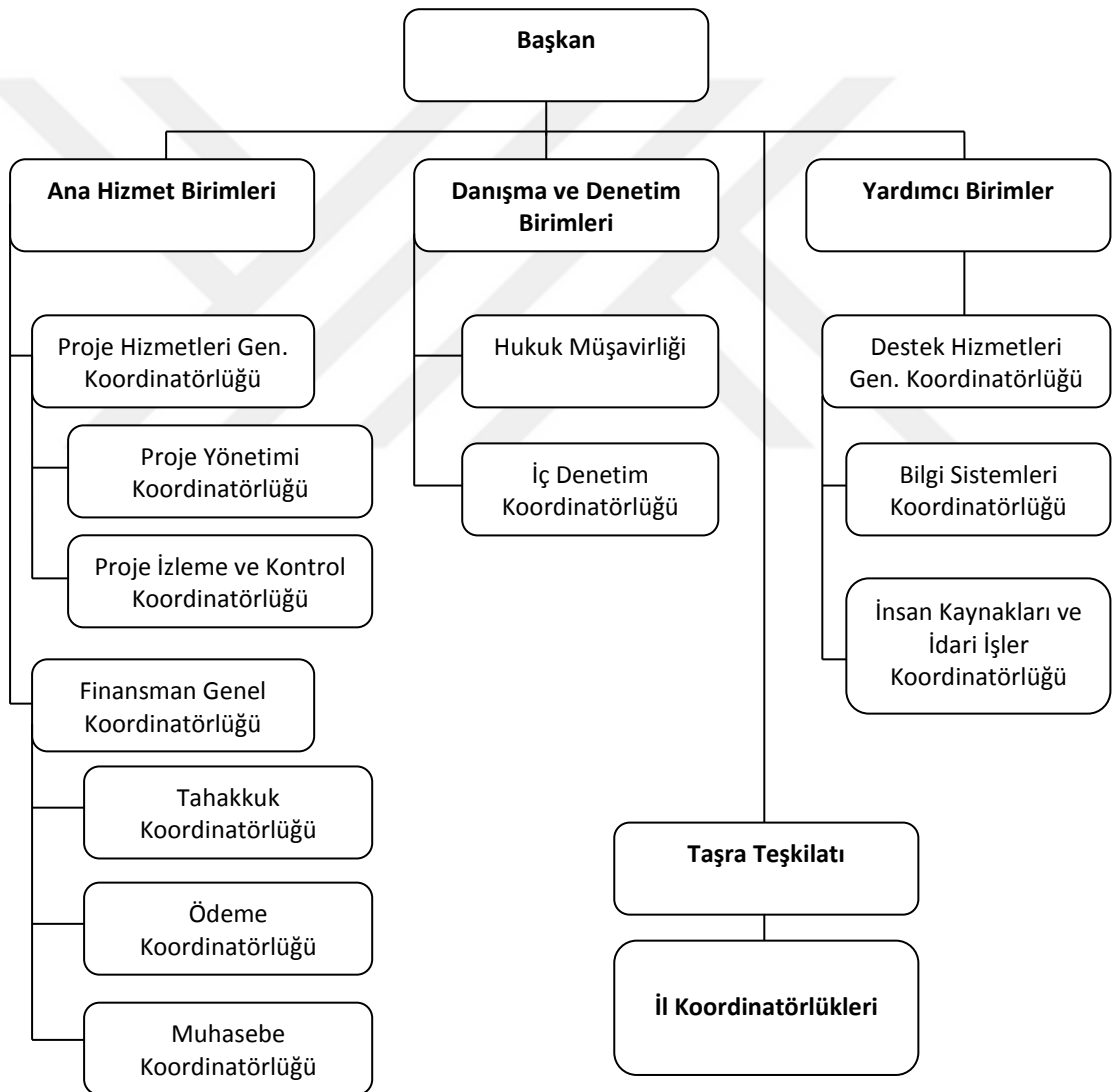
Kurum, merkez ve taşra teşkilâtından oluşur. Merkez teşkilâtı ana hizmet birimleri ile danışma ve denetim birimleri ve yardımcı hizmet biriminden, taşra teşkilâtı ise il koordinatörlüklerinden meydana gelir. Kurumun ana hizmet birimleri Proje Hizmetleri Genel Koordinatörlüğü ve Finansman Genel Koordinatörlüğü'dür. Kurumun danışma ve denetim birimleri Hukuk Müşavirliği ve İç Denetim

Koordinatörlüğü'dür. Kurumun yardımcı hizmet birimi Destek Hizmetleri Genel Koordinatörlüğü'dür.

Proje Hizmetleri Genel Koordinatörlüğü, Proje Yönetimi Koordinatörlüğü ile Proje İzleme ve Kontrol Koordinatörlüğü'nden oluşur.

Finansman Genel Koordinatörlüğü; Tahakkuk Koordinatörlüğü, Ödeme Koordinatörlüğü ve Muhasebe Koordinatörlüğü'nden oluşur.

Destek Hizmetleri Genel Koordinatörlüğü; Bilgi Sistemleri Koordinatörlüğü ile İnsan Kaynakları ve İdari İşler Koordinatörlüğü'nden oluşur.



Şekil 1: TKDK Organizasyon Şeması.

TKDK'nın yerel (taşra) yapılanması "il koordinatörlükleri" şeklindedir. Kuruluş Kanunu'nun 12. maddesi gereği program veya destekleme kapsamında bulunmayan illerde il koordinatörlüğü kurulamaz. Bu nedenle IPARD Programı kapsamında bugün itibariyle 42 ilde yerel yapılanması bulunmaktadır. İl koordinatörlüklerinin görevleri şunlardır (Kuruluş Kanunu, m. 13):

a) İl düzeyinde duyuru ve tanıtımları yapmak, faydalanıcılara yönelik tanıtım, bilgilendirme, eğitim ve yönlendirme faaliyetlerini yürütmek.

b) Desteklenecek proje ve faaliyetlerin seçimi ve izleme konusunda ilde görevlendirilebilecek personelin seçimine ilişkin önerilerini ilgili birimlere bildirmek, bunlara ilişkin veri tabanı hazırlamak.

c) Başvuruları almak, proje ve faaliyetlerin başvuru şartlarına göre ön incelemelerini yapmak, uygun başvuruları Kuruma intikal ettirmek.

ç) Ön değerlendirme sonucunda uygun bulunmayan başvurulara gerekçeli cevap hazırlayarak Kuruma iletmek.

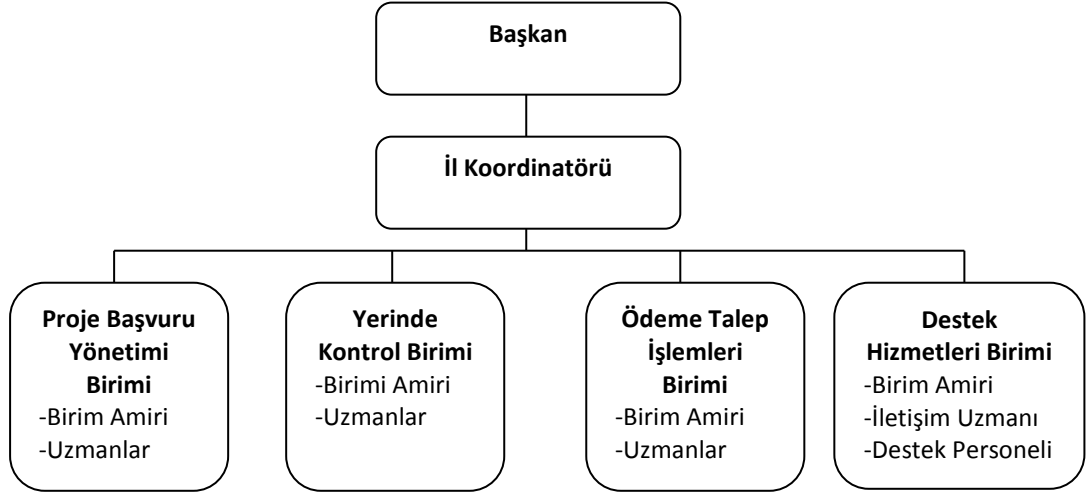
d) İlde uygulamanın etkinliğini artırmak amacıyla valilikler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile gerekli koordinasyonu sağlamak, valiliğe ve ildeki diğer kurum ve kuruluşlara Kurumun ildeki faaliyetleri ile ilgili bilgi vermek ve ihtiyaç duyulan hallerde gerekli destekleri bu birimlerden talep etmek.

e) Proje ve faaliyetlerin yerinde kontrolü ve izleme faaliyetlerini yürütmek.

f) Görev alanı ile ilgili konularda merkez birimlerine gerekli raporlama çalışmalarını yapmak.

g) Başkan tarafından faaliyet alanlarıyla ilgili verilecek diğer görevleri yerine getirmek.

İl koordinatörlüklerinde üçü ana hizmet, biri yardımcı hizmet olmak üzere dört hizmet birimi bulunmaktadır. İl koordinatörlüklerinin ana hizmet birimleri proje başvuru yönetimi birimi, yerinde kontrol birimi ve ödeme talep işlemleri birimi'dir. yardımcı hizmet birimi ise destek hizmetleri birimi'dir. İl koordinatörlüklerinde hiyerarşik kademeler azaltılmış olup yatay yapılanma hâkimdir.



Şekil 2: TKDK İl Koordinatörlükleri Teşkilat Şeması.

Kurumun dış denetimi, 16. maddedeki hükümler saklı kalmak kaydıyla, Sayıştay tarafından gerçekleştirilir (Kuruluş Kanunu, m. 19). Diğer kamu kurumlarından farklı olarak AB fonlarının kullanımından kaynaklı AB denetim birimleri ve AB Sayıştay'ının denetimlerine de açık olma zorunluluğu bulunmaktadır.

3.1.4. TKDK'nın Personel Yapısı

Kurum personelinin statüsü, hakları ve atanmalarını belirleyen Kuruluş Kanunu'nun 14. maddesine göre "Kurumda hizmetler 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer kanunların sözleşmeli personel hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın istihdam edilen sözleşmeli personel eliyle yürütülmektedir". Kurum personeli, yöneticiler dışında uzman, denetçi, destek personeli ve mütercim kadroları olmak üzere 4 kadroya ayrılmıştır. Ayrıca Hukuk Müşavirliği bünyesinde avukat istihdam edilmektedir.

Kuruluş Kanunu'nun 14. maddesine göre 40 farklı meslek grubundan uzman istihdamı sağlanabilmektedir. Bunlar, "ziraat, su ürünleri, gıda, kimya, orman, çevre, inşaat, jeoloji, bilgisayar, endüstri, elektrik, elektrik ve elektronik, elektronik, elektronik ve haberleşme, makine, maden, metalürji, balıkçılık teknolojisi, metalürji ve malzeme, jeodezi ve fotogrametri mühendislikleri, mimarlık, peyzaj mimarlığı, biyoloji, kimya, kamu yönetimi, siyaset bilimi ve kamu yönetimi, siyaset bilimi ve uluslararası ilişkiler, iktisat, ekonomi, ekonometri, maliye, işletme, uluslararası ilişkiler, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, şehir ve bölge planlama, istatistik,

halkla ilişkiler ve tanıtım, sosyoloji programları, hukuk ve veterinerlik fakülteleri”dir.

Mayıs 2016 yılı itibariyle merkez ve taşra olmak üzere kurumda toplam 1604 uzman, 269 destek personeli, 17 iç denetçi ve 55 yönetici pozisyonda olmak üzere toplam 1945 personel görev yapmaktadır. Norm kadro ise 2348 olup TKDK norm kadronun altında personel sayısı ile çalışmaktadır.

Tablo 1: TKDK Personel İstihdam Durumu.

Personel	Başkan	Genel Koor.	Hukuk Müşaviri	Koordinatör	Uzman	Destek Personeli	Denetçi
Merkez	1	3	1	8	280	24	17
İl Koor.	-	-	-	42	1324	245	-
Toplam	1	3	1	50	1604	269	17
Genel Toplam	1945						

Kaynak: TKDK, Mayıs 2016 (www.tkd.gov.tr).

Personel yaş dağılımına bakıldığında Kurumda çalışanların % 35,7’sinin 21-30 yaş aralığında, % 55,8’inin 31-40 yaş aralığında, % 7,9’unun 41-50 yaş aralığında ve % 0,6’sının ise 51-60 yaş aralığında olduğu görülmektedir. Bu veriler ışığında TKDK’nın oldukça genç sayılabilecek bir personel yapısına sahip olduğu görülmektedir.

Tablo 2: TKDK Personelinin Yaş Dağılımı.

Yaş aralığı	Sayı	Yüzde Oran
21-30 Yaş	694	35,7
31-40 Yaş	1085	55,8
41-50 Yaş	153	7,9
51-60 Yaş	13	0,6

Kaynak: TKDK, Mayıs 2016 (www.tkd.gov.tr).

Personel öğrenim durumuna bakıldığında % 78,8’inin lisans, % 18,1’inin yüksek lisans, % 1,8’inin ön lisans, % 1,2’sinin doktora ve yalnızca % 0,05’inin lise mezunu olduğu görülmektedir. Dolayısıyla çalışanlarının neredeyse tamamının lisans ve daha üstü eğitime sahip olduğu kurumlardan biri olduğu ifade edilebilir.

Tablo 3: TKDK Personelinin Öğrenim Durumu.

Öğrenim Durumu	Sayı	Yüzde Oran
Lisans	1532	78,8
Yüksek Lisans	353	18,1
Ön Lisans	35	1,8
Doktora	24	1,2
Lise	1	0,05

Kaynak: TKDK, Mayıs 2016 (www.tdk.gov.tr).

Uzman personel için yabancı dil şartı olup, Kurum Merkezinde görev yapacak uzmanlar için yabancı dil sınavından asgari (C), il koordinatörlüklerinde istihdam edilecek uzmanlar için asgari (D) düzeyi aranmaktadır (Kuruluş Kanunu, m. 14). Destek personeli için yabancı dil şartı olmamasına rağmen tablodan anlaşılacağı üzere destek personeli içinde yabancı dil bilgisine sahip olanlar da bulunmaktadır.

Tablo 4: TKDK Personeli Dil Durumu.

Öğrenim Durumu	Sayı	Yüzde Oran
İngilizce	1689	86,8
Almanca	7	0,4
Yok	249	12,8
Toplam	1945	100

Kaynak: TKDK, Mayıs 2016 (www.tdk.gov.tr).

Kamu Personeli Seçme Sınavından (KPSS) kendi meslek dalları içinde en yüksek puan alanlar Kurum sınavına çağrılmakta, buradan da en yüksek puanı alanlar kuruma alınmaktadır. Uzmanlar, Kurum içerisinde görev alacakları birimlere göre “oryantasyon, iş başı ve tecrübe aktarımı” eğitim programları kapsamında hizmet içi eğitimlerden geçirildikten sonra göreve başlatılmaktadırlar. Her yıl tekrarlanan eğitimlerle personel kalitesinin yüksek tutulması sağlanmaktadır. Aşağıda sunulan tablodan da anlaşılacağı üzere TKDK’da eğitim faaliyetlerinin oldukça yoğun yapıldığı görülmektedir. Ancak bu eğitimlerin önemli bir bölümü akreditasyon çalışmalarının yapıldığı 2009-2012 yıllarına yoğunlaştığından bunda akreditasyon sürecinin önemli bir etkisi bulunmaktadır.

Tablo 5: TKDK Personel Eğitim Sayıları (2008-2015).

Yıllar	Merkez	Taşra	Toplam
2008	27	3	30
2009	104	133	237
2010	94	581	675
2011	88	639	727
2012	182	940	1.122
2013	64	198	262
2014	46	77	123
2015	12	6	18
Toplam	617	2.577	3.194

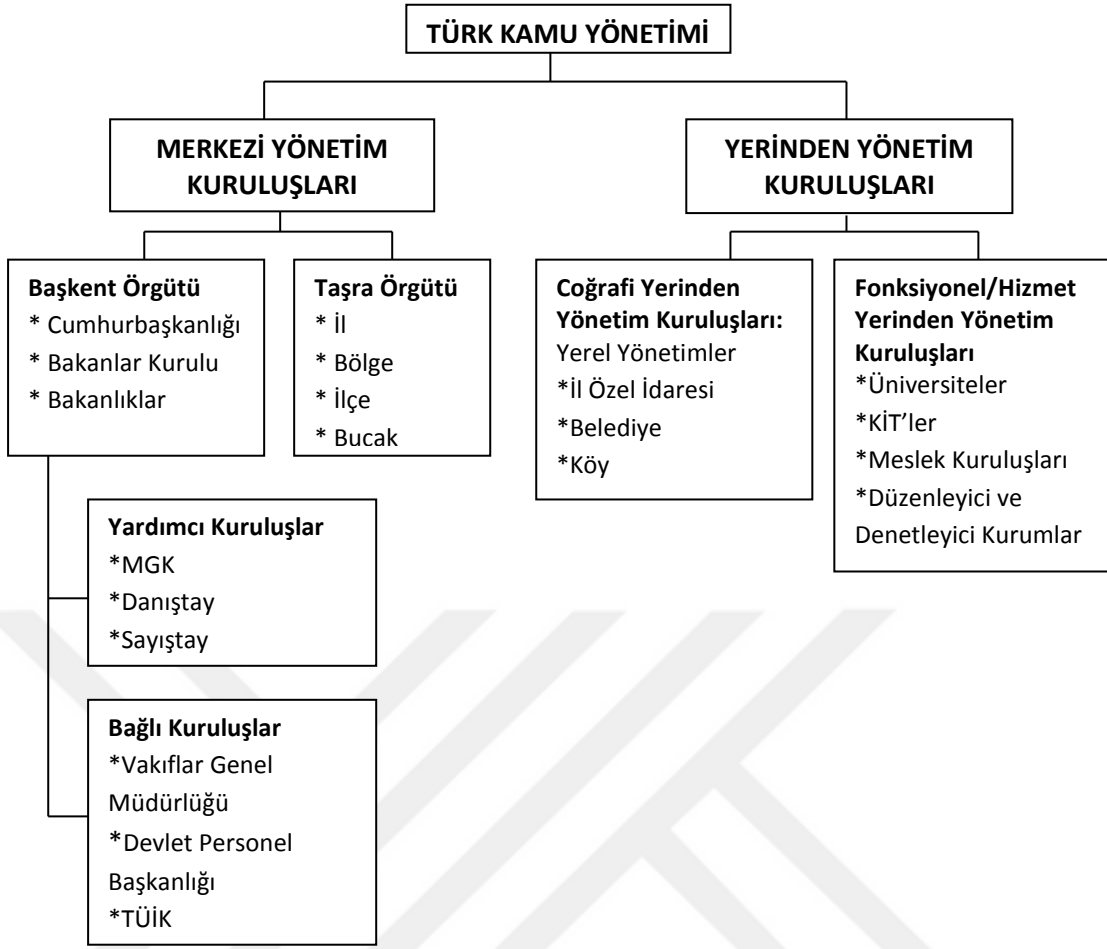
Kaynak: TKDK, Eylül 2015.

3.1.5. TKDK'nın Türk İdare Teşkilatı İçindeki Yeri

Türk idari teşkilat düzeninde bazı kuruluşlar bakanlıklarla “bağlı”, “ilgili” ve “ilişkili” statülerde irtibatlandırılmıştır. TKDK ise Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın “ilgili kuruluş”u olarak yapılandırılmıştır. TKDK'nın adem-i merkezi yapısının daha iyi anlaşılabilmesi için idari teşkilat düzeninde hangi konuma denk geldiği ve ilgili kuruluşun ne anlama geldiği burada ele alınacaktır.

Ülkemizde idare, “Anayasanın 123. Maddesine göre merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına” dayanır. Yerinden yönetim ilkesi olarak ise “idari yerinden yönetim” uygulanmaktadır. İdari yerinden yönetim de “coğrafi yerinden yönetim ve fonksiyonel veya hizmet yönünden yerinden yönetim olmak üzere iki biçimde” uygulanmaktadır (Eryılmaz, 2014: 128).

Coğrafi yerinden yönetim kuruluşları il özel idaresi, belediye, köy gibi kendi karar organları olan ve belli bir coğrafi alanla sınırlı olan yönetimlerdir. Fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşlarının başında “üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT)'ler, meslek kuruluşları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve TRT gibi kuruluşlar” gelmektedir. Türk Kamu Yönetiminin merkezi ve yerinden yönetim kuruluşlarına göre örgütlenmesi aşağıda şematize edilmiştir.



Şekil 3: Türk Kamu Yönetimi (Eryılmaz, 2014: 130).

Fonksiyonel/hizmet yerinden idare kuruluşları, “teknik bilgi ve uzmanlık isteyen belli bir hizmetin devlet tüzel kişiliği ve merkezi idare teşkilatı dışında örgütlenmesi ve tüzel kişiliğe kavuşturulması sonucu ortaya çıkan kuruluşlardır” (Günday, 1998: 353). Böylelikle, “merkezi idarenin hizmet yükü, daha teknik ve uzmanlaşmış birimlere transfer edilerek söz konusu fonksiyonların (hizmetlerin) daha rasyonel, çabuk ve verimli yürütülmesi” amaçlanmıştır. Nitekim “fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşlarının yöneticileri önemli ölçüde inisiyatif sahibi olabilmekte; kendi yetenek ve gayretlerini göstererek daha etkin bir hizmet yönetimi kurabilme imkanına sahip oldukları” (Eryılmaz, 2014: 117) ifade edilmektedir.

“Fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşlarının ortaya çıkışı ve gelişimi diğer kamu kurumlarına göre yeni olup, teknik, siyasi ve idari olmak üzere üç temel sebebi” bulunmaktadır. Birincisi ve en önemli sebep, “hizmetlerin yürütülmesinde etkinlik ve verimlilik gibi teknik düşüncelerdir”. İkincisi, “kamu hizmeti yürüten kurumların, özerk statü ile siyasetçilerin etki alanı dışına çıkarılması” amacıdır.

Üçüncüsü, “geleneksel idarenin tabi olduğu prosedürlerin ve yöntemlerin dışına çıkarak esnek ve kendi kendine yeterli bir yönetim kurma” amacıdır (Eryılmaz, 2014: 118-119). Bu kuruluşlar bakanlıklarla “ilgili” ve “ilişkili” olmak üzere iki farklı şekilde tanımlanmıştır.

Bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemek ve bakanlıkların merkez, taşra, yurt dışı teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşlarını da kapsayan 3046 sayılı kanunun 11. maddesinde, bakanlık ilgili kuruluşları tanımlanmıştır. Buna göre ilgili kuruluşlar; “özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları şeklinde düzenlenir” denilmiştir. Bu kanunda açıkça bakanlık ilgili kuruluşlarının hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları olarak düzenleneceği ifade edildiğinden, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu olan TKDK, “hizmet yerinden idare kuruluşları” içinde yer almaktadır.

Aslında “bu gibi kuruluşlarla belli hizmetler tüzel kişiliğe kavuşturulur”. Kısaca “belirli bir hizmetin merkez teşkilatından ayrı ve hukuki bir varlığa sahip kuruluşlar eliyle görülmesi, yönetilmesi” anlamına gelir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının başlıca özellikleri şunlardır (Eryılmaz, 2014: 242):

- “Merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışında örgütlenmişlerdir.
- Tüzel kişilikleri, kendilerine ait mal varlıkları, gelir kaynakları ve bütçeleri vardır.
- Belirli ölçüde (gördükleri kamu hizmetinin özelliğine uygun) özerkliğe sahiptirler. Kendi organlarınıca yönetilirler.
- Kanunla ya da kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulurlar.
- Kamu yönetiminin bütünlüğü içinde faaliyet gösterirler. Bu bütünlüğü sağlamanın aracı olarak vesayet denetimine (üst kurullar hariç) tabidirler.
- Hizmet konuları, belirli işlevlerle sınırlıdır; genellikle tek amaçlı örgütlerdir.
- Kamu yararına yönelik olarak çalışırlar.”

Bir diğer konu bu kuruluşlarla bakanlıklar arasındaki hiyerarşi ilişkisidir. Tüzel kişiliği haiz olmayan bağlı kuruluşlar ile bakanlık arasındaki ilişki “hiyerarşi”

ilişkisi iken, tüzelkişiliği haiz bağlı kuruluş ile bakanlık arasındaki ilişki bir “vesayet” ilişkisi” olarak düzenlenmiştir. Buna karşın “ilgili kuruluşlarla bakanlıklar arasındaki ilişki bir “idari vesayet” ilişkisi olarak tanımlanmaktadır. İlişkili kuruluşlar ise bakanlıklarla ilişkilendirilmek suretiyle vesayet denetiminin dışında tutulmuşlardır. Bu tür kuruluşların “ülkemiz için tipik örnekleri bağımsız idari otoriteler”dir (Kestane, 2002: 38). Dolayısıyla TKDK’nın, ilgili kuruluşu olduğu Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile arasındaki ilişki, hiyerarşi ilişkisi olmayıp bir “idari vesayet” ilişkisidir. Bu nedenle bakanlık birimleri ile Kurum arasında bir hiyerarşik ilişki söz konusu olmayıp, yalnızca kamu yararını sağlamaya ve idarenin bütünlüğünü korumaya yönelik, istisnai ve sınırları kanunla belirlenmiş bir denetim ilişkisi söz konusudur.

Ayrıca 3046 sayılı kanunun 12. ve 13. maddelerinde bakanlıkların ve bağlı kuruluşların danışma, denetim ve yardımcı birimleri açıkça tarif edilerek net şekilde belirlenmiştir. Buna karşın, 14. maddede “ilgili kuruluşlarda hizmet özelliklerine göre hangi danışma, denetim ve yardımcı birimlerinin kurulacağı bu kuruluşların kuruluş kanunu veya statülerinde belirlenir” denilerek ilgili kuruluşlara esneklik tanınmıştır. Yine benzer şekilde hiyerarşik kademeler ve birim unvanları bakanlık ve bağlı kuruluşlarda aynı kanunun 15. maddesinde belirlendiği halde “c” bendinde “ilgili kuruluşlarda özel kanunlarında gösterildiği şekilde düzenlenir” denilerek hizmetin özelliğine göre farklı yapılanmayı sağlayabilmelerine olanak tanıyacak şekilde geniş bir yetki verilmiştir. Bu yasal esneklik sayesinde TKDK gibi kuruluşlar hizmet gerekliliklerine göre farklı idari birim ve kademeler düzenlemekte daha serbest olup bunları kuruluş kanunları ve ilgili mevzuatla düzenleyebilmektedirler.

3.2. TKDK’nın Yönetim Sisteminin Esasları

TKDK’nın Avrupa Komisyonu akreditasyonundan kaynaklı olarak uluslararası kabul görmüş standartlara göre kurulan ve yürüyen bir yönetim yapısı olduğu görülmektedir. Bu standartların oluşturulmasıyla amaçlanan daha şeffaf ve hesap verilebilir bir yönetim yapısı oluşturularak verimliliği ve etkinliği artırmaktır. TKDK’nın kuruluşundan günümüze kadarki faaliyetlerinin analiz edilmesiyle ve ilgili alanda hazırlanan resmi rapor ve çalışmaların incelenmesiyle bu hedefleri yakaladığı ve etkin ve verimli bir kurum olduğu daha rahat görülebilecektir.

Bunlardan en önemlisi TKDK'nın yürüttüğü IPARD Programı'ndaki başarısıdır. IPARD Programı'nın başarı seviyesini ölçmek amaçlı tedbir (sektör) bazlı hedefler belirlenerek bunlar "izleme göstergeleri" olarak programda belirtilmiştir. Bu göstergeler uygulamadaki başarıyı önemli ölçüde yansıtmaktadır. Program kapsamında hibe destekleri için belirlenen üç ana ekseninde fon kullanımına ilişkin izleme göstergeleri (hedefler) ve bunların gerçekleşme durumları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Yalnızca ilk 13 çağrı sürecindeki proje verileri işlendiği halde tablodan açıkça anlaşılacağı üzere belirlenen hedeflerin tamamına yakını yakalanmıştır. 14 ve 15. Çağrı sonuçları da dâhil edildiğinde bu hedeflerin gerçekleşme oranlarının daha da yüksek olacağı anlaşılmaktadır.

Tablo 6: IPARD Programı İzleme Göstergeleri.

Gösterge Türü	Gösterge	Hedef	Sonuç	Gerçekleşme Oranı
101 Tedbiri Eksen Düzeyinde Çıktı/Sonuç	Alınan Başvuru Sayısı	3.358	3.617	% 108
	Onaylanan Başvuru Sayısı	2.040	1.798	% 88
	AB Standartlarına Ulaştırılan İşletme Sayısı	1.836	1.446	% 79
103 Tedbiri Eksen Düzeyinde Çıktı/Sonuç	Alınan Başvuru Sayısı	637	832	% 131
	Onaylanan Başvuru Sayısı	408	433	% 106
	AB Standartlarına Ulaştırılan İşletme Sayısı	367	192	% 52
302 Tedbiri Eksen Düzeyinde Çıktı/Sonuç	Alınan Başvuru Sayısı	5.697	11.652	% 205
	Onaylanan Başvuru Sayısı	5.127	8.115	% 158
	AB Standartlarına Ulaştırılan İşletme Sayısı	4.615	5.860	% 127

Kaynak: TKDK Ağustos 2015.

İlk 13 çağrı kapsamında 865 milyon avro olan fonun yaklaşık 750 milyon avrosu sözleşmeye bağlanmıştır. Ulusal katkı ve faydalanıcı katkısıyla birlikte 6 milyar Türk Lirası değerinde, yaklaşık 11 bine yakın proje ile sözleşme imzalanmıştır. Bu kapsamda faaliyete geçen tesislerde, 45 bin kişilik istihdam oluşturulmuştur (www.tkd.gov.tr). 4 yıl gibi kısa bir sürede elde edilen bu başarı neticesinde 64. Hükümet Programı ile TKDK desteklerinin 2016 yılı içerisinde 81 ilin tamamına yayılması ve ilerleyen süreçte "ödeme ajansı"na dönüştürülmesi kararı alınmıştır (<http://www.basbakanlik.gov.tr>).

Aynı şekilde benzer kırsal kalkınma programlarını (SAPARD) yürüten diğer AB üyesi ve aday ülkelerin tahsis edilen fonları kullanım oranında gösterdiği başarı ortalaması, bir çalışmada % 24,2 olarak (Bilici, 2010: 49) belirlenmiştir. Bu ülkelerin başarısız olmalarının temel nedenleri arasında yapısal sorunlar ile özellikle ekonomik ve kurumsal sebepler gösterilmiştir. Uygulama sürecinde EDİS kurallarına uyulmamasından kaynaklanan usulsüzlükler ve buna bağlı fon kayıpları da bir diğer faktör olarak belirlenmiştir. Bu usulsüzlüklere neden olarak da özellikle insan kaynaklarının nitelik ve nicelik anlamında yetersizliği, eğitim ve rotasyon eksikliği gibi akreditasyona aykırı konular sayılmıştır (Bilici, 2010: 50-51). Buna karşın TKDK tarafından, IPARD Programı kapsamında tahsis edilen fonların kullanım oranı % 90'nın üzerinde olup Kurumun etkinliğini daha iyi göstermektedir. Bu nedenle TKDK'nın uygulamaları Avrupa Komisyonu tarafından "başarı hikâyesi" olarak adlandırılmıştır (<http://malatya.tkd.gov.tr>).

Türkiye'nin AB müzakere sürecine ilişkin her yıl için düzenli olarak hazırlanan İlerleme Raporlarında birçok alanla ilgili eleştiri olmasına rağmen TKDK'nın çalışmalarıyla ilgili son yıllarda sürekli olarak olumlu vurgularda bulunulmuştur. 2015 yılı İlerleme Raporunda "kırsal kalkınma alanında, sürekli artan başvuru sayısı, sorunsuz sözleşme süreci ve artan ödemeler sayesinde Türkiye'nin IPARD Programı altında fon hazmetme kapasitesi daha da artmıştır" denilerek bu alanda yürütülen çalışmaların sorunsuz ilerlemesine özel vurgu yapılmıştır (Türkiye İlerleme Raporu, 2015: 46).

10 Mart 2016 tarihinde yapılan 14. IPARD-1 İzleme Komitesi Toplantısında Avrupa Komisyonu adına temsilci olarak katılan Iwona Lisztwan, "programın başlangıç sürecinin zor ve yavaş olduğunu ancak gelinen noktada program kapsamında ayrılan fonun tamamının kullanıldığını" belirterek "gelinen noktayı bir başarı olarak" değerlendirmiştir. Lisztwan'ın "TKDK başlangıçtan itibaren etkili bir biçimde çalıştı ve karşılaşılan sorunları gayet becerikli bir şekilde aştı" (Kırsal Kalkınma, 2016: 8) sözleri kurumun AB kurumları nezdinde de etkinliğini kanıtladığını göstermektedir.

TKDK desteklerinin genel ve özel etkilerini ortaya koymak ve desteklerin etkinliğinin ve etkililiğinin ekonomik, çevresel, kurumsallaşma, teknolojik ve sosyo-kültürel boyutta nasıl olduğunun ortaya çıkarılması amacıyla ilgili akademisyenlerce 2015 yılında "etki değerlendirme raporu" hazırlanmıştır. Bu çalışma neticesinde

kurumsallaşma, yerelde istihdam, yerel öz kaynakların harekete geçirilmesi, beklenmeyen çıktıların elde edilmesi, yerel girişimciliğin canlanması, tersine göç, model oluşturma vb. çok sayıda kavramsal temelin alanda hayat bulduğu ifade edilmiştir (TKDK Projeleri Etki Değerlendirme Raporu, 2015: 98).

TKDK'nın kırsal kalkınma alanında gösterdiği başarı hem AB'nin hem de diğer birçok ülkenin dikkatini çekmiştir. Bu nedenle TKDK'nın AB adaylık sürecinde tarım ve kırsal kalkınma politika ve uygulamaları alanlarında, kurumsal yapılanma süreçlerinde ve proje uygulamalarında edinmiş olduğu bilgi ve tecrübeleri adaylık sürecindeki ülkelere ve diğer ülkelere aktarmak ve karşılıklı işbirliği amaçlı çok sayıda işbirliği protokolü imzalanmıştır. Bunlar arasında İslam İşbirliği Teşkilatı İstatistik, Ekonomik, Sosyal Araştırmalar ve Eğitim Merkezi (*SESRIC*), Makedonya Tarım ve Kırsal Kalkınma Mali Destek Ajansı, Polonya Tarımın Yeniden Yapılandırılması ve Modernizasyonu Ajansı, Fransa Hizmetler ve Ödeme Ajansı gibi kurumlar yer almaktadır (www.tkd.gov.tr). Bunlardan biri de kısaca D-8 olarak ifade edilen Gelişen Sekiz Ülke Ekonomik Örgütü'dür. 2015 yılında Türkiye'de düzenlenen TKDK ve D-8 Ülkeleri Kırsal Kalkınma Çalıştayında TKDK Başkanı tarafından kurumun yönetim yapısı ve süreci şöyle tarif edilmiştir (Kırsal Kalkınma Çalıştay, 2015: 2):

“TKDK hem Türkiye Cumhuriyeti Hazine Müsteşarlığı tarafından hem de Avrupa Komisyonu tarafından akredite edilmiş bir kurumdur. Yani TKDK'nın bütün süreçleri, bütün işlem adımları, projelerin tamamı kısacası sistemin bütünü akreditasyona tabiidir ve akreditasyon kriterlerine göre hareket edilmektedir. Akredite bir kurum olması nedeniyle, ülkenin her yerinde, bütün alanlarda aynı kriterler uygulanmaktadır. Böylelikle kurum bütün illerde aynı şekilde, aynı standartta hizmet verebilmektedir. Bu şekilde kişiye özel kriterler bertaraf edilebilmekte, izleme ve değerlendirme çok verimli bir şekilde gerçekleştirilebilmektedir.”

Açıklamada da ifade edildiği gibi akreditasyonun en önemli kazanımlarından bir tanesi personelden kaynaklı sorunların en aza indirilmesidir. Akredite süreçler neticesinde bir örnek yapılan işlemlerle süreçler hem hızlanmakta hem de vatandaşlar arasında eşitlik sağlanmaktadır. Böylelikle verimlilik ve etkinliğe ilişkin önemli kazanımlar elde edilmektedir.

Kırsal Kalkınma Çalıştayında TKDK'yı diğer kamu kurumlarından farklı kılan nedenler, TKDK İç Denetim Koordinatörlüğü tarafından sıralanmıştır. Bunlardan yönetime ilişkin olanlarından birincisi, TKDK'nın AB tarafından EDIS

olarak ifade edilen yapı ile akredite edilmiş sistemidir. İkincisi yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde iç kontrol modellerine uygun yapıyı oluşturarak uygulamaya geçirmesidir. Üçüncüsü küçük bir kurum olması sayesinde bu modelleri başından sonuna kadar rahat bir şekilde uygulayabilmesi olarak ifade edilmiştir (Kırsal Kalkınma Çalıştayı, 2015: 47-48).

Bununla birlikte daha detaylı bakıldığında TKDK'yı farklı kılan diğer esaslar adem-i merkezi yapı, uzman personel kaynağı, yazılı prosedürlere dayalı işleyiş, kurum genelinde bilgi ve iletişim teknolojilerinin yüksek kullanımı, kurum içi iletişimin kolay ve hızlı olması, vatandaşla iletişim mekanizmalarının güçlü olması, çok aktörlü iç ve dış denetim birimlerinin varlığı sayılabilir. Bu faktörlerin bir kısmı akreditasyon kriterlerinde sayılan gerekliliklerin sonucu olup, bir kısmı ise kuruma has özelliklerdir. Aşağıda bu esaslar hakkında daha detaylı bilgi verilerek etkinlik ve verimlilik sağlamadaki fonksiyonları açıklanacaktır.

3.2.1. Akredite Yönetim Sistemi

Akreditasyon, “yetkili bir kuruluş tarafından bir kişi ya da kuruluşun ürettiği ürün veya yaptığı hizmetin belirlenen uluslararası kabul görmüş kriterlere göre değerlendirilmesi, yeterliliğinin onaylanması ve denetlenmesi olarak tanımlanabilir. Basit anlamda akreditasyon, net standartların ve sistemlerin yerleştirilmesi ve sonra da bunların işleminin izlenmesi sürecidir” (Ulucan, 2007: 34). Bir anlamda kalite yönetim sistemidir. Akredite bir kuruluş, bütün işlem ve süreçlerin önceden yazılı prosedürlerle tanımlandığı, iş yapma biçimlerinin, sürelerinin ve standartların açıkça belirlendiği bir yapıyı ifade eder.

TKDK'nın kuruluşunu takiben EDİS sistemine uygun olarak kurumsallaşma ve akreditasyon çalışmalarına başlanmıştır. Bu süreçte TKDK ile birlikte diğer tüm delege yapıların akredite olması gerekmiştir. Akreditasyon kapsamında tüm yönetim ve kontrol sistemlerinin planlanması, yasal düzenlemeler, birimlerin süreç ve işlemlerini içeren uygulama rehberlerinden ve ilgili dokümanlardan oluşan ilk “akreditasyon paketi” 2009 yılında hazırlanmıştır. Bununla birlikte akreditasyona uygun iş analizleri ve buna uygun personel istihdamı ve eğitimi, fiziki koşulların oluşturulması, diğer kurumlarla işbirliği protokolleri gibi pek çok faaliyet başarılı şekilde tamamlandıktan sonra delege birimlere yönelik üç aşamalı bir akreditasyon süreci gerçekleştirilmiştir.

Birinci aşamada, Yetkili Akreditasyon Görevlisi tarafından Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (Hazine Müsteşarlığı) ve Ulusal Fon'un akreditasyonu gerçekleştirilmiştir. Yetkili Akreditasyon Görevlisi aday ülke adına tüm sorumluluğu üstlenmektedir. İkinci aşamada TKDK'da, Hazine Müsteşarlığı adına uluslararası bir akreditasyon kuruluşunca gerçekleştirilen denetimler neticesinde 21 Temmuz 2010 yılında "ulusal akreditasyon" alınmıştır. Son aşama olan üçüncü aşamada ise Avrupa Komisyonu birimlerinin TKDK Merkez ve il koordinatörlüklerinde gerçekleştirdikleri akreditasyon denetimleri sonucu 21 Ağustos 2011 yılında Avrupa Komisyonu'ndan "yetki devri kararı" alınmıştır. Böylelikle Kırsal Kalkınma Faslı'nın birinci açılış kriteri yerine getirilmiş ve TKDK akredite kurum ünvanına sahip olmuştur. Bu yönüyle TKDK, Türkiye'de Avrupa Komisyonu'ndan yetki devri alan ilk ve tek kurum olmuştur (Kırsal Kalkınma Çalıştay, 2015: 4). Bunun sonucunda EDIS sistemine uygun olarak fonların kullanımına ilişkin tüm yetkinin AB tarafından TKDK'ya devredildiği, IPA Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD) programının TKDK tarafından, ilk fazda 20 ikinci fazda 22 olmak üzere toplam 42 ili kapsayacak şekilde uygulanmasının önü açılmıştır (www.ab.gov.tr).

Ancak akreditasyon özellikle de kamu kurumları düzeyinde meşakkatli ve zorlu bir süreci ifade eder. Bir kurumun bütün yetki ve sorumluluk alanlarına ilişkin işlemlerin, fiziki alt yapının, personel yapısının uluslararası kabul gören standartlara göre oluşturulması ve bunun sürdürülebilir kılınması ciddi bir çaba gerektirmektedir. Ancak bu çaba sayesinde yapılan hizmetlerin kalitesi, verimliliği ve etkinliği de bir o kadar olumlu etkilenmektedir. Akreditasyonda kabul görmüş standartlar söz konusu olduğundan, bu noktada TKDK'nın akredite yönetim sisteminin dayanağı olan modelin ve kriterlerin açıklanması önemlidir.

3.2.1.1. Akreditasyon Modeli ve Kriterleri

Avrupa Birliği'ne aday ülkelerin IPARD ajanslarının faaliyete geçip, AB fonlarından yararlanmaya başlayabilmesi için uymaları gereken akreditasyon kriterleri, 718/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü, 24 Aralık 2008 tarih ve 27090 (mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Çerçeve Anlaşma ve 15 Temmuz 2010 tarih ve 27642 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Sektörel Anlaşma'da sayılmıştır. Bu anlaşmalarla uyumlu olarak TKDK'nın, IPARD Programı kapsamında öngördüğü Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (EDIS) uyarınca akreditasyonu, akreditasyon kriterleri ve bu kriterlerin uygulanmasına ilişkin usul ve esasları

düzenlemek amacıyla akreditasyon yönetmeliği çıkarılmıştır. 8 Ocak 2011 tarih ve 27809 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun Akreditasyonu ve Akreditasyon Kriterlerinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte, 718/2007 sayılı Konsey Tüzüğü ve Sektörel Anlaşmaya paralel şekilde yönetim ve kontrol sistemlerinin yapıları, yetkilileri ve birimlerinin uyacağı esaslar belirlenmiştir. Bu esaslar beş ana başlıktan oluşmaktadır. Bunlar:

- 1) İç kontrol ortamı (teşkilatın oluşturulması ile teşkilat ve personelin yönetimi),
- 2) Planlama/risk yönetimi,
- 3) Kontrol faaliyetleri,
- 4) İzleme faaliyetleri,
- 5) Bilgi ve iletişimdir.

Sektörel anlaşma ekinde detaylı olarak açıklanan bu kriterlerler yönetim sistemine ilişkin özetle aşağıdaki konulara yönelik düzenlemeler içermektedir (Sektörel Anlaşma, 2010):

- 1) İç kontrol ortamı

İç kontrol ortamı başlığı teşkilat yapısı, insan kaynağı standardı ve yetki verilmesi alt başlıklarından oluşmaktadır. Bu başlıkta öne çıkan kriterler şunlardır:

- a) Üst yönetim tarafından şart koşulan etik ve dürüstlük politikalarının tüm organizasyon genelinde anlaşılmasını,
- b) Operasyonları gerçekleştirmek üzere uygun insan kaynaklarının tahsisini ve farklı işlem düzeylerinde gereken teknik vasıfların mevcut olmasını,
- c) Görevlerini yerine getirmeleri için birim ve bireylere tam yasal yetkinin verilmesini,
- d) Yöneticilerin yetkisindeki mali sınırların belirlenmesi dâhil, teşkilat genelinde tüm görev ve mevkiler için hesap verilebilirliğin, sorumluluğun devri ve gerekli olan ilgili yetkilerin resmi (yazılı) olarak tesis edilmesini,
- e) Görev bildirimleri, iş tanımları ve benzerleri her zaman bilinir ve güncel olmasını sağlamak,
- f) Görev dağılımının, herhangi bir bireyin yalnızca tek bir görevden sorumlu olmasını; herhangi bir bireyin yaptığı işin ikinci bir bireyin söz konusu işi yeniden yapması yoluyla gözetim altında tutulmasını sağlamak,

g) Hassas mevkilerdeki personelin rotasyonu için ya da alternatif olarak bunların daha fazla gözetimi için bir politikanın bulunmasını.

2) Planlama/risk yönetimi

a) Risk tanımlama, değerlendirme ve yönetimi; risklerin önemiyle bağlantılı olarak risklerin tanımlanması ve yönetimi (başta yeterli kontrol kaynaklarının tüm alanlarda uygulanması olmak üzere),

b) Amaç belirleme ve amaçlara yönelik kaynakların tahsisi; çıktı ve etki seviyesinde uygun ve ölçülebilir amaçların tüm seviyelerde oluşturulması ve organizasyon genelinde anlaşılması; şeffaf, iyi mali yönetim ilkelerine riayet ederek, söz konusu amaçlara yönelik olarak kaynakların yeterli biçimde tahsis edilmesi; bu amaçlara dair sorumluluğun net olması,

c) Uygulama sürecinin planlanması; amaçlara ulaşmak için gereken adımların net bir biçimde planlanması, her adım için zamanlama ve sorumluluk ile gerekli hallerde kritik yol analizlerinin kabul edilmesi.

3) Kontrol faaliyetleri

a) Bir işlemdeki tüm adımların çifte kontrolü (ön kontrol ve uygulama sonrası) ve aynı işleme ilişkin süreçte farklı görevlerin farklı personele verilmesi durumunda, bazı otomatik çapraz kontrollerin yapılması,

b) Sorumlulukların hesap verilebilir biçimde etkin bir denetime tabi tutulmasını temin etmek ve denetimlerin pasif veya teorik bir mefhum gibi algılanmamasını sağlamak,

c) Herhangi bir kaynaktan tespit edilen/bildirilen iç kontrol zayıflıklarının ve yönetimin buna ilişkin müdahalelerinin kaydedilmesini ve izlenmesini sağlamak,

d) Faaliyetlerin devamlılığına yönelik önemli risklerin (örneğin veri kaybı, kişilerin olmayışı vb.) tespit edilmesi ve mümkün olduğunca acil durum planlarının devreye sokulması,

e) Usuller ve programlardaki her değişikliğin ve özellikle mali hükümlerle ilgili olanların kaydedilmesi ve el kitapları, talimatlar, veritabanları, kontrol listelerinin zamanında güncellenmesi,

f) Tüm işlem aşamalarına ilişkin personel tarafından yapılacak işlemleri gösteren yazılı prosedürlerin ve kontrol listelerinin oluşturulması, tüm işlemlerin denetim izine imkân verecek şekilde kaydedilmesi ve muhafaza edilmesini sağlamak.

4) İzleme faaliyetleri

a) İç kontrol faaliyetleri vasıtasıyla sürekli izleme; tüzükler, rehberler ve usullerin doğru şekilde uygulanmasını sağlamak için yapılan kontroller ve diğer işlevlerin yerine getirilmesinden sorumlu teknik birimlerin ve yetki verilmiş birimlerin izlenmesi, usulsüzlük şüphesine dair bilgilerin incelenmesini içermelidir.

b) Bir iç denetim birimi aracılığıyla gerçekleştirilen ayrı değerlendirmeler; iç denetim birimi diğer birimlerden bağımsızdır ve doğrudan üst yönetime rapor verir. İç denetim birimi yönetim ve kontrol sistemlerinin ilgili yapıları, yetkilileri ve birimleri tarafından benimsenen usuller ile bunlarda yapılan değişikliklerin, anlaşmalara uyumun temini açısından yeterli olduğunu, bunların alt düzeylerindeki sistemlerinin etkili işlediğini ve hesapların doğru, tam ve zamanında olduğunu doğrular. Doğrulama daha çok sistemin ve organizasyonun tasarımının etkinliği ve verimliliği üzerinde durmalıdır.

5) Bilgi ve iletişim

Farklı birimler arasında planlama ve uygulamanın tüm yönlerine ilişkin bilgi alışverişini sağlamak ve gerekli güncellemeler ile raporlamaların esaslarını içeren iletişim ve tanıtım, bilgi sistemlerinin güvenliği ve raporlama alt başlıklarını içerir.

a) Avrupa Birliği tüzüklerindeki her değişikliğin kaydedilmesini ve talimatlar, veri tabanları ve kontrol listelerinin zamanında güncellenmesini sağlamak,

b) Tüm verilerin gizliliği, bütünlüğü ve bulunabilirliğini temin eden bilgi ve iletişim teknolojisi konusunda onaylanmış bir strateji temelinde, kapsamlı bilgi teknolojisi güvenliği politikası geliştirilmesi,

c) Her düzeydeki personelin hesap verebilirliğini yerine getirmesi için yeterli düzenli bilgiyi almasını sağlayan, iç kontrolün etkinliği hakkında uygun düzeyde düzenli rapor hazırlama prosedürü oluşturmak.

Akreditasyon kriterleri incelendiğinde COSO (Comittee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission) iç kontrol standartları ile aynı olduğu görülmektedir. Dolayısıyla TKDK'nın akreditasyona uygun yapılandırılmasında COSO modelinin esas alındığı görülmektedir. Treadway Komisyonunu Destekleyen Kuruluşlar Komitesi olarak adlandırılan COSO çalışma grubunun 1992 yılında yayınladığı Bütünleşik İç Kontrol Çerçeve Raporu tüm dünyada COSO Modeli olarak ünlenmiştir. COSO Modeli, Avrupa Birliği ve Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) tarafından kabul edilen ve uygulanan bir iç kontrol modelidir. Bu

modelde iç kontrol birbiri ile bağlantılı beş unsurdan meydana gelir. Bunlar: 1- kontrol ortamı, 2-risk değerlendirme, 3-kontrol faaliyetleri, 4-bilgi ve iletişim, 5- izleme olup TKDK akreditasyon kriterlerinin kaynağını oluşturmaktadır. Bu iç kontrol modeli ülkemiz için yeni sayılmakla birlikte 2003 yılında yasalaşan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla alt yapısı oluşturulmuştur. Ancak bu Kanundan kaynaklı alt düzenlemelerin, TKDK'nın sorumlu olduğu akreditasyon koşuluna bağlı yetki devri gibi ağır bir yaptırım gücü yoktur.

3.2.1.2. Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyumu

COSO modeli esaslı iç kontrol kavramı, kamu yönetimi sistemimiz için yeni sayılabilecek bir yaklaşımdır. 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla kamu malî yönetim sistemimiz uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamalarına uygun bir şekilde yeniden düzenlenmiş ve bu kapsamda etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır. 5018 sayılı Kanunun 55. maddesinde iç kontrol, "idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü" olarak tanımlanmıştır.

31.12.2005 tarihli ve 26040 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Yönetmeliğine göre iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, "kamu idarelerinin malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce, görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği" belirtilmiştir. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan Kamu İç Kontrol Standartları, tebliğ olarak 26 Aralık 2007 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Kamu İç Kontrol Standartları COSO modeli, INTOSAI Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi ve Avrupa Birliği İç Kontrol Standartları çerçevesinde belirlenmiştir. Bu standartlar ana hatlarıyla aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7: Kamu İç Kontrol Standartları.

Temel Unsurlar	Alt Standartlar
Kontrol Ortamı Standartları	Etik değerler ve dürüstlük
	Misyon, organizasyon yapısı ve görevler
	Personelin yeterliliği ve performansı
	Yetki devri
Risk Değerlendirme Standartları	Planlama ve programlama
	Risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi
Kontrol Faaliyetleri Standartları	Kontrol stratejileri ve yöntemleri
	Prosedürlerin belirlenmesi ve belgelendirilmesi
	Görevler ayrılığı
	Hiyerarşik kontroller
	Faaliyetlerin sürekliliği
	Bilgi sistemleri kontrolleri
Bilgi ve İletişim Standartları	Bilgi ve iletişim
	Raporlama
	Kayıt ve dosyalama sistemi
	Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesi
İzleme Standartları	İç kontrolün değerlendirilmesi
	İç denetim

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan Kamu İç Kontrol Standartları ile TKDK'nın akreditasyon ilkeleri özünde COSO modelini temel aldığından, tamamen örtüşmekte olduğu görülmektedir. Dolayısıyla TKDK yalnızca Avrupa Komisyonu tarafından akredite olmuş ve yetki devri almış bir kurum değildir. Ayrıca 5018 sayılı kanun dışında kalan özel bütçeli kuruluşlar içerisinde yer almakla beraber baştan sona tüm yönetim yapısıyla 5018 sayılı kanun ve bu kanunun devamı olan mevzuatla belirlenmiş iç kontrol sistemi gerekliliklerine sahip Türkiye'deki tek kamu kurumu örneğidir.

3.2.2. Adem-i Merkezi Yapı

TKDK'da adem-i merkeziyet iki şekilde bulunmaktadır. Birincisi yukarıda açıklandığı gibi kurumun "hizmet yerinden yönetim kuruluşu" şeklinde yapılanması, ikincisi "örgütsel adem-i merkeziyetçilik"tir. TKDK'da örgütsel adem-i

merkeziyetçilik, yerel birimler olan il koordinatörlüklerine ve uzman statüsündeki personele tanınan yetkilerin genişliğinden görülebilmektedir.

TKDK’da ana hizmetlerin önemli bir kısmı, il koordinatörlükleri vasıtasıyla yerine getirilmektedir. Proje kabul, idari ve uygunluk kontrolleri, teknik analizler ve yerinde kontrol hizmetleri, sözleşme işlemleri, ödeme talep işlemleri ve bu aşamadaki yerinde kontrol hizmetleriyle uygulama sonrası kontroller gibi hizmetlerin tamamı il koordinatörlüklerinde gerçekleştirilmektedir. Ayrıca tanıtım, bilgilendirme ve yardım masası faaliyetlerinin büyük kısmı yine il koordinatörlükleri tarafından yapılmaktadır. Bu süreçte yapılan işlemlerde il koordinatörlüklerindeki uzmanlar tam yetkili olup yaptıkları işlemlerde ikinci bir onay mercii bulunmamaktadır. Bu yetkinin kullanımında proje kapsamı ya da mali büyüklüğü gibi istisnalar da söz konusu değildir. Aynı zamanda il koordinatörlükleri il düzeyinde IPARD Programının bilinirliğini ve sunulan proje sayısını artırmak amaçlı çalışmalarda strateji belirlemekte ve bunları uygulamakta kurumsal amaçlar çerçevesinde serbesttir.

Merkez birimleri proje temelli ana hizmetler alanında mali analizler, muhasebe işlemleri, izleme, prosedür geliştirme, dış ilişkiler, ulusal düzeyde medya ve tanıtım, Bakanlıklar ve merkezi kuruluşlarla ilişkiler, veritabanı geliştirme işlemlerini yürütmektedir. Proje temelli ana hizmetler dışında Merkez birimleri tarafından insan kaynakları ve mali işlemler ile bilgi sistemleri gibi yardımcı hizmetler yürütülmektedir. Ayrıca danışma ve denetim hizmetleri merkezden yürütülmektedir.

Bununla birlikte Merkez birimleri tarafından, il koordinatörlüklerinde gerçekleştirilen işlemlerin doğruluğunu teyit etmek amaçlı örnekleme yöntemiyle belli oranda proje işlemine yönelik “ikincil kontroller” gerçekleştirilmektedir. Merkez birimleri tarafından yapılan bu kontrollerle hem olası hata ve suistimaller engellenmekte hem de farklı iller arasında uygulama farklılıklarının tespit edilerek yeknesaklık sağlanmaktadır. Bu kontroller tüm projelere ve tüm işlemlere yönelik yapılmadığından, bu alandaki en geniş yetki ve sorumluluk yine il koordinatörlüklerine aittir.

Kurum genelinde uzman personel, ana faaliyet kapsamındaki işlemlerde tam yetkilidir. Yöneticilerin yalnızca idari imza yetkileri bulunmaktadır. Uzmanlar arası

olası fikir ayrılıklarında nasıl hareket edileceği düzenlenmiş olup bu süreçte il yöneticileri olan koordinatörlere esasa ilişkin bir yetki tanımlanmamıştır. Bu şekilde kurumda katı bir merkezîyetçilik ve bundan kaynaklı ağır bürokrasi oluşması engellenmiştir.

3.2.3. Yazılı Prosedürlere Dayalı İşleyiş

TKDK akredite sistemin gerekliliklerinden olan yazılı prosedürlere dayalı işleyişe sahiptir. Yönetim ve kontrol sistemlerini yansıtmak için ana araç “uygulama rehberleri”dir. Uygulama rehberi, faaliyet ve görevlerin nasıl yürütüleceğini, bunların kimler tarafından, ne kadar sürede, hangi formlarla gerçekleştirileceği, kurumun yapısı ve organizasyonunun nasıl belirlendiğini, kurumsal sorumluluk ve yetkileri ayrı ayrı anlatan yazılı prosedürler/belgeler bütünüdür.

Bu amaçla ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı hizmet birimlerinin tüm işlemleri standart formlara dayanmaktadır. İhtiyaç halinde belli kurallar dahilinde güncellenen bu dokümanların takibini yapmak için her bir doküman (rehber ve formlar) ismiyle beraber özel bir kodlama sistemiyle ve versiyon numarasıyla kodlanmaktadır. Bu prosedürlerin tamamı yaklaşık 8.000 sayfayı aşmıştır. Tüm işlemlerde bu formların kullanımı zorunludur. Prosedürlerin son versiyonu TKDK’ nın iç kullanım için oluşturduğu intranetinde (kurum içi ağ) yayınlanmaktadır.

Ancak bu sistemin çeşitli zorlukları ve sakıncaları da bulunmaktadır. Tüm işlemlerin yazılı prosedür haline getirilmesi oldukça zor bir süreç olup her işlemi önceden tespit etmek gerekmektedir. Bu yapılırken işlemin özünün unutulmuş lafzının ön plana çıkması tehlikesi söz konusu olabilmektedir. Ayrıca olası tüm senaryoları ve riskleri hesaplamak oldukça zordur ve her zaman yeni durumlar meydana gelebilmektedir. Bu durumda da yazılı prosedürler yetersiz kalabilmektedir.

Bu olumsuzluğun aşılabilmesi için prosedürlerin belli ölçülerde esnek ve değiştirilebilir olması gerekmektedir. TKDK prosedürleri de bu anlamda yeni ihtiyaçlara göre güncellenebilmekte, bazı işlemler prosedürden tamamen çıkarılabildiği gibi ilave ya da düzeltmeler yapılabilmektedir. Yapılan prosedür güncellemelerinin takip edilebilmesi amacıyla versiyon sistemi kullanılmaktadır. Örneğin halihazırda prosedürlerin Versiyon 10.5’i kullanılmakta olup ihtiyaç duyulan güncellemelerden kaynaklı V.10.6 için hazırlık yapılmaktadır. Gerçekleşen

güncellemelerin boyutuna göre dokümanların versiyon numarası yükseltilerek bir üst versiyona geçilmektedir. Bir anlamda bilgisayar yazılımlarının gelişen teknoloji ve ihtiyaçlar karşısında sürekli olarak güncellenerek geliştirilmesi gibi TKDK’da kullanılan prosedürlerde yeni gelişmelere ve ihtiyaçlara göre geliştirilip güncellenmektedir. Sektörel Anlaşma’da buna yönelik düzenlemeler bulunmaktadır.

Bu amaçla 0010-TKDK Yönetim ve Kontrol Sistemleri (YKS) Değişiklik Kuralları prosedürü oluşturulmuş ve değişiklik taleplerinin yönetimi buna göre yürütülmektedir. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO) ve Avrupa Komisyonu (AK) tarafından akredite edilen prosedürlere veya koşullara ilişkin tüm değişiklikler uygulamaya konmadan önce AK tarafından ön onaya tabidir. Değişiklik süreci ve tüm diğer muhtemel durumlar merkezde Yönetim ve Kontrol Sistemi Değişiklik Komitesi tarafından yönetilir ve koordine edilir. Prosedürler/dokümanlar yılda en az bir kere gözden geçirilmektedir. Buna ek olarak, prosedürlerde değişiklikler aşağıdaki durumlar sonucunda yapılmak zorundadır:

- Prosedürlerde/dokümanlarda önemli bir değişiklik/geliştirme yapılması gerektiği düşünülen her zaman (örneğin ilgili yönetmelikte muhtemel değişiklikler ve idari yapının değişmesi durumunda vs.)
- Avrupa Komisyonu, NAO, iç denetçiler ya da dış denetçiler tarafından yapılan değişiklik önerisine cevaben,
- Denetimler, gözden geçirmeler, yerinde kontroller ya da şikâyetlerin sonucu,
- IPARD Program değişiklikleri,
- Birim amirleri ve üst yöneticiler dâhil kilit ve hassas pozisyonlardaki personelde değişiklik,
- Periyodik risk değerlendirmeleri,
- Günlük gerçekleştirilen işlemlerden ve günlük iş akışından elde edilen bilgiler,
- Toplantı raporları.

Bunların haricinde ihtiyaç duyulan acil değişiklikler, acil bir uygulama gerektirdiğinden değişiklik öneri paketi beklenmeden ayrı olarak iletilmektedir. Bu güncellemeler Avrupa Komisyonu ve Hazine Müsteşarlığı kontrolünde yapılmakta olup yapılan değişikliklerle ilgili mevzuat ve düzenlemelerin çelişmemesi ve

amaçlanan kontrollerin zaafa uğramaması gözetilmektedir. TKDK kuruluşunda Versiyon 1.0 ile başlanılan akreditasyon süreci sonucunda V.8 ile yetki devri alınmış olup halihazırda V.10.5 kullanılmaktadır. Bu sayede sürekli olarak kendini geliştiren ve güncelleyen dinamik bir prosedür sürecine sahiptir. Bu şekilde geçerliliğini yitiren prosedürlerin oluşturduğu kırtasiyecilik sorunu da engellenmektedir.

Bununla birlikte kurumda görev yapan tüm personeli kapsayacak şekilde görev tanımları bulunmaktadır. Her bir birim düzeyinde ve her birimdeki belirlenen hiyerarşik ya da işlevsel görevler için yazılı görev tanımları ve sorumlulukların neler olduğu belirlenmiştir. Bu şekilde her personel görev, yetki ve sorumluluklarını ve bunların sınırını bilmekte, görev ve yetki karmaşaları önlenmektedir. Kurum içi düzenlenen hizmetiçi eğitimlerle bu görevlere ilişkin farkındalık artırılmaktadır. Yazılı prosedürlere dayalı ve güncellenen bu sistemin sayısız faydaları bulunmaktadır. Bunlar:

- Her personel, hangi görev için ne işlem yapacağını bilmektedir.
- Hizmetlerin kişiye bağlı olma durumu ortadan kaldırılmaktadır.
- Tüm işlemlerde bir örneklik sağlanarak eşit hizmet verilmektedir.
- Kişiye bağlı olası hata ve suistimaller en aza indirilmektedir.
- Günceliğini yitiren uygulama ya da kontroller işleminden kaldırılabilen ve kırtasiyecilik engellenebilmektedir.
- Yeni durumlara ve gelişmelere göre ilave kontrol ve uygulamalar prosedürlere yansıtılarak sistem güçlendirilebilmektedir.
- Gerçekleştirilen iş ve işlemler denetim izi sağlanacak şekilde yazılı prosedürlere dayalı ve standart formlarla kayıt altına alındığından olası hata ya da suistimallerde bu durum kolaylıkla tespit edilebilmektedir.

Prosedürlerin özü yerine lafzının ön plana çıkmasını engellemek, yazılı prosedürlerin yetersiz kaldığı noktalarda tıkanıklıkları aşmak için farklı mekanizmalarla da sistem güçlendirilmiştir. Bunların başlıcaları “sorun bildirim takip sistemi”, “çözüm merkezi” gibi uygulamalarla süpervizyon kapsamında “ikincil kontroller” ve hizmet içi eğitimlerdir. Herhangi bir aşamada karşılaşılan sorunların prosedürlerde karşılığı olmaması ya da yeterince açık olmaması durumunda Kurum intranetinden erişilen sorun bildirim ve takip sistemi vasıtasıyla Kurum merkezinde bulunan konuyla ilgili birimlerden görüş, ek açıklama ve çözüm talep

edebilmektedir. Bu sistem kurum intranet ağı üzerinde tüm personelin erişimine açık bulunduğundan sorulan soru ve yanıtları herhangi başka bir ildeki çalışanlar tarafından da görülebilmektedir. Bu şekilde karşılaşılan benzer sorunlarda iller arasında uygulama bütünlüğü sağlandığı gibi aynı sorunların farklı iller/personeller tarafından tekrar sorulması da önlenerek verimlilik sağlanmaktadır.

Proje Yönetimi Koordinatörlüğü, Proje İzleme ve Kontrol Koordinatörlüğü, Tahakkuk Koordinatörlüğü, Muhasebe ve Ödeme Koordinatörlükleri gibi ana hizmet alanlarıyla ilgili işin niteliğine göre daha teknik ve detaylı prosedür ve bunlara ait formlar bulunmaktadır. Ana hizmetler bu prosedürlere uygun şekilde gerçekleştirilmektedir. Bunların yanında yazılı prosedürlerin kapsamına ilişkin fikir vermesi açısından İnsan Kaynakları ve İdari İşler Koordinatörlüğünce yardımcı hizmetler ve kurumsal yapıya ilişkin kullanılan temel bazı prosedürler aşağıda listelenmiştir. Bunlar:

- 0010-Yönetim ve Kontrol Sistemleri Değişiklik Kuralları
- 0011-İstisnai Durum Yönetimi Prosedürü
- 0014-İşyükü Analizi Prosedürü
- 0016-Kurumsal İletişim Prosedürü
- 0019-Etik ve Bütünlük Politikaları Prosedürü
- 0024-Stratejik Planlama Prosedürü
- 9000-Şikayet Yönetimi Prosedürü
- 9100-Proje Arşivi Prosedürü
- 9250-Yardım Masası Prosedürü
- 9500-İş Sürekliliği Prosedürü
- A2-Organizasyon Şemaları
- 9150-İnsan Kaynakları Uygulama Rehberi

TKDK'da prosedürel sistemin sağlıklı işleyebilmesinin kalifiye insan kaynağına dayandığı ve sistemin bu şekilde ayakta tutulduğu ifade edilmektedir (Kırsal Kalkınma Çalıştayı, 2015: 54). Burada önemli olan husus akredite sistemde yazılı prosedürlerle oluşturulmuş her görev ve işlem için mutlaka bir uzman yada destek personeli görevlendirilmiş ve yetkilendirilmiş olmasıdır. Tüm işlemlerin ilgili prosedürüne ve formlarına göre yapılması zorunlu olup bu şekilde prosedürler kâğıt üzerinde kalmamaktadır.

3.2.4. Uzmanlığa Dayalı Etkin ve Yalın Yapı

Kurumda toplamda 1945 personel bulunmakta, bunların 1604'ü uzman statüdeki personeldir. Bunun anlamı, kurumda ana hizmetlerin uzman personel tarafından yapıldığıdır. Destek personeli, ana hizmet birimlerindeki ara görevler ile yardımcı hizmet birimlerindeki idari görevlerden sorumludurlar. Uzmanlığa dayalı yapı sayesinde TKDK dikey yapılanması fazla olmayan yalın ve etkin bir kurumsal yapılanmaya sahiptir. Kurum merkezinde yapılanma başkan-genel koordinatör-koordinatör-ünite sorumlusu-uzman şeklinde iken il koordinatörlüklerinde yapılanma koordinatör-birim amiri-uzman şeklindedir. Ana hizmetler, uzman personel tarafından yapıldığı için hiyerarşik kademeler oldukça azalmış, böylelikle yatay bir yapılanma oluşturulmuştur.

TKDK'da 40 farklı meslek grubundan uzman istihdamı sağlanabilmektedir. Bu şekilde farklı disiplinlere dayalı karma bir yapı oluşturulmuştur. Kamu personeli sınavından kendi meslek dalları içinde en yüksek puan alanlar Kurum sınavına çağrılmakta, buradan da en yüksek puanı alanlar kuruma alınmaktadır. Uzmanlar, Kurum içerisinde görev alacakları birimlere göre “oryantasyon eğitimi”, “iş başı eğitimi” ve “tecrübe aktarım eğitimi” gibi programlarla hizmet içi eğitimlerden geçirildikten sonra göreve başlatılmaktadırlar.

Kurumda ana hizmetler birimler arasında paylaşılmıştır. IPARD projeleri için genel olarak süreçler üç aşamaya ayrılmıştır. Proje başvurularının alınıp uygun kabul edilen projelerle sözleşme imzalanıncaya kadarki süreç “sözleşme öncesi”, sözleşmeden proje yatırımının gerçekleştirildiği ve hibe desteğinin yapıldığı aşama “ödeme öncesi” ve nihai ödemeden itibaren beş yıllık izleme süreci “uygulama sonrası” süreç olarak adlandırılmaktadır. Bu süreçlerin her birinde yapılan işlemler birden fazla birime paylaşılmıştır. Örneğin il koordinatörlüğüne sunulan bir proje başvurusu için idari ve uygunluk kontrolleri proje başvuru yönetimi birimi (PBYB) tarafından, teknik analiz ve saha kontrolleri ise yerinde kontrol birimi (YKB) tarafından olmak üzere iki ayrı birimce yapılmaktadır. Ödeme öncesi süreçte YKB ile birlikte ödeme talep işlemleri birimi (ÖTİB) görev yapmaktadır. Uygulama sonrası süreçte ise yalnızca YKB görev almaktadır. Bu şekilde hem kritik işlemlerin tamamının tek birime verilerek ortaya çıkabilecek olası sakıncaları engellemek hem de işlerin niteliğine göre bir ayırım yapılarak etkin kontrol yapmak amaçlanmıştır.

Bir birimdeki işlemde ise tek bir uzman sorumlu olmakta ancak bunun ikincil kontrolünü sağlayan bir kıdemli uzman kontrolü daha bulunmaktadır. “Dört göz prensibi” denilen bu yöntem ile hem olası hataların engellenmesi hem de çeşitli usulsüzlüklerin engellenmesi amaçlanmaktadır. Her bir işlem aşamasında bir görev yalnızca bir personel tarafından (istisna olarak yerinde kontroller iki uzman tarafından yapılmaktadır) yürütüldüğü için “her işin tek bir sahibi” bulunmaktadır. Dolayısıyla her işlem aşamasında vatandaşın tek bir muhatabı olmaktadır. Bu şekilde görev ve yetki karmaşaları engellenmekte, bir takım işlerin sahipsiz kalması ve çalışanın görevi sahiplenmemesi gibi sakıncalar da ortadan kaldırılmaktadır.

Ancak birden fazla birim ve uzmanın görev aldığı işlem süreçlerinde hem zaman kayıpları olabilmekte hem de aşırı uzmanlaşmadan kaynaklı güçlükler oluşabilmektedir. Bu olumsuzlukları engellemek için iş analizleri yapılarak her birim ve süreçteki işlemlerin süreleri belirlenmiş ve ilgili uzman ve birimlerin bu süreler içerisinde hareket etmesi kuralı getirilmiştir. Örneğin sözleşme öncesi süreçte yerinde kontrol işlemleri için 15 takvim günü süre sınırı, ödeme öncesi süreçte yerinde kontrol işlemleri için ise 19 iş günü süre sınırı konularak verimliliğin artırılması amaçlanmıştır. Ayrıca katı kurallardan kaynaklı sorunları aşmak için “uzman inisiyatifi” ilkesiyle uzmanların yetkileri genişletilmiş, gerekli durumlarda bu inisiyatifi lehte ya da aleyhte kullanmalarının önü açılarak esneklik sağlanmıştır.

TKDK’da iş analizleri, personel sayısının belirlenmesinde esas olup aşırı örgütsel büyümenin önüne geçmek için de temel alınmaktadır. TKDK Personel Yönetmeliği’nin 6. maddesinde “insan kaynaklarının planlamasında; hizmetin sürekli, etkin, verimli, kaliteli ve uygun sayıda personel eliyle yürütülmesinin sağlanmasına özen gösterilir” denilerek temel ilkeler sıralanmıştır. Kurumun insan kaynakları planlaması yapılırken dikkate alınan hususlar iş analizleri, personelin kurumdaki iş analizine dayalı görev tanımları ve birimler itibarıyla pozisyon planlaması ve ihtiyaç analizleridir (Personel Yönetmeliği, m. 6):

Bu nedenle kuruluş aşamasında her il düzeyinde potansiyel proje sayısı analiz edilmiş, her bir proje için gerekli iş süreleri saptanmış, personel ihtiyacı ve istihdamı buna göre gerçekleştirilmiştir. İlerleyen zamanda değişen ihtiyaçlara göre bu analizler 6 aylık ve yıllık olarak güncellenerek yeni personel alımı veya yer değişiklikleri buna göre yapılmaktadır. Bu şekilde örgütsel büyüme optimum sınırlar içerisinde tutulmaya çalışılmaktadır.

3.2.5. Bilgi Teknolojilerinin Etkin Kullanımı

TKDK’da bilgi teknolojileri kurum genelinde yoğun şekilde kullanılmaktadır. Kurum gördüğü hizmetlerde, kurum içi işleyişte, yazışma ve iletişimde, vatandaşla iletişimde teknolojinin bütün imkânlarından yararlanmaktadır.

TKDK merkezde bulunan Bilgi Sistemleri Koordinatörlüğü kurumun Merkez ve il koordinatörlüklerindeki çalışanların yüksek verimlilikte ve devamlılıkta verilen bilgi sistemleri hizmetlerinden yararlanmasından sorumludur. Ayrıca, TKDK kullanıcılarının bilgi güvenliği ve erişim güvenliklerinin sağlanması ve bilgi sistemlerinin dış tehditlere karşı korunması için gerekli uygulamaların yürütülmesinden de sorumludur. Bu amaçla Kurumun tamamında kullanılan tüm bilgisayarlar kurum bilgisayar ağına dâhildir. Kurum bilgisayar ağına dâhil olan bilgisayarlara; uzaktan teknik destek verilmekte, gerekli yazılımlar ve işletim sistemi güncellemeleri merkezi olarak yapılmakta ve e-posta gibi hizmetlere tek kullanıcı adı ve şifre ile erişim hizmetleri verilmektedir. Bununla birlikte personelin ihtiyaç duyduğu işlemler “bilgi sistemleri destek” uygulaması üzerinden anlık olarak iletilmekte, bu şekilde ihtiyaçlara ve sorunlara hızlı müdahale yapılabilmektedir.

Kurum, temel hizmetleri olan proje kabulü, kontrolü ve yönetiminde önemli ölçüde bilgi teknolojilerinden faydalanmakta, bu amaçla yeni yazılım ve programlarla bu alanda daha fazla teknoloji kullanımına ağırlık vermeyi hedeflemektedir. Kurumda bilgi teknolojilerine ilişkin öne çıkan hususlar şunlardır:

1) Tüm birimlerde ve her pozisyonda çalışan personelin tamamı için internet erişimli ve kurum ağına bağlı bilgisayar bulunmaktadır.

2) Kurum içi özel intranet sistemi ve ağı bulunmaktadır. Intranet ağı yalnızca kurum içi erişime açık olup tüm veritabanları, yazılım uygulamaları, birimlerin güncel prosedürleri, duyuru ve gerekli diğer uygulamaların tamamını barındırmaktadır.

3) Birimlerin özelliklerine göre farklı teknolojik imkânlar mevcuttur. Ayrıca interaktif eğitim ve toplantıların yapılmasına imkân veren sistemler oluşturularak aktif olarak kullanılmaktadır.

4) Kurumsal elektronik posta (mail) uygulaması bulunmakta ve resmi yazışma alanı kabul edilerek iletişimde oldukça aktif kullanılmaktadır.

5) Kurumun proje temelli hizmetleri ile yardımcı hizmetleri için çok sayıda yazılım programı ve veritabanı bulunmaktadır. Bu programlar ile proje işleri ve raporlamalar daha hızlı, doğru ve verimli yürütülebilmektedir.

“Proje Yönetim Sistemi”yle projelere ilişkin tüm işlemler sistem üzerinden yapılarak elektronik ortama kaydedilmekte, takip ve raporlamalara imkân vermektedir. “Elektronik Proje Arşivi” uygulamasıyla oldukça fazla yer tutan arşiv ihtiyacının azaltılması ve proje belgelerinin birçoğuna elektronik ortamda ulaşma imkânı sağlanmaktadır. “IPARD Proje İzleme ve Raporlama Sistemi”yle de kurum genelinde projelerin izleme ve raporlama işlemleri daha hızlı yapılabilmektedir. Kurum genelinde intranet uygulaması üzerinden erişilebilen diğer uygulamalar şunlardır: “İnsan Kaynakları Yönetim Sistemi”, “Bilgi Sistemleri Destek”, “Kurumsal Rehber”, “Elektronik Belge Yönetim Sistemi”, “Santral Çağruları Raporlama Sistemi” ve “Ulaştırma Bilgi Sistemi”dir.

6) Kurum tarafından diğer kamu kurumları ile yapılan protokollerle bunlara ait 20’nin üzerinde dış veritabanına erişme ve kullanma izni bulunmaktadır.

Böylelikle birçok resmi işlem ve kontroller bu kurumların veritabanlarına erişmek suretiyle yapılmaktadır. Bu şekilde vatandaşların birçok resmi belge işleminde bu kamu kurumlarına gitme zorunluluğu ortadan kaldırılarak işlemler kolaylaştırılmakta, daha hızlı ve verimli hale getirilmektedir. Bu şekilde erişim sağlanan ulusal veritabanı sayısı 23 olup ayrıca TKDK’nın kendi bünyesinde oluşturduğu 10 kadar daha veritabanı bulunmaktadır. Hâlihazırda bu veritabanı sayısının artırılmasına ve güçlendirilmesine yönelik çalışmalar devam etmektedir.

Tablo 8: TKDK İç Veritabanları ve Erişim İzinleri Olan Ulusal Veritabanları.

Veritabanı Türü	Veritabanı Adı ve Ait Olduğu Bakanlıklar/Kurumlar
TKDK İç Veritabanları	1- Başvuru Sahibi ve Faydalanıcı Veritabanı 2- Referans Fiyat Veritabanı 3- Kırmızı Liste Veri Tabanı 4- Kara Liste Veritabanı 5- Borçlu Listesi Veritabanı 6- Orman Köyü Listesi 7- Kırsal Alanlar Listesi 8- 3 Aylık Süre / Nakit Akış Tabloları 9- Danışman Firmalar ve Tedarikçi Veritabanı 10- Traktör Sorgulama Veritabanı

TKDK Dış (Ulusal) Veritabanları	<ol style="list-style-type: none"> 1- Sosyal Güvenlik Kurumu Veritabanı (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı) 2- Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Veritabanı (İçişleri Bakanlığı) 3- Vergi Borcu Sorgulama Veritabanı (Maliye Bakanlığı) 4- Adli Sicil Sorgulama Sistemi (Adalet Bakanlığı) 5- Dağlık Alanlar Listesi 6- Hayvan Kayıt Sistemi Veritabanı 7- Organik Tarım Kayıt Sistemi Veritabanı 8- Arıcılık Kayıt Sistemi Veri Tabanı 9- Çiftçi Kayıt Sistemi Veritabanı 10- Gıda İşletmeleri Sınıflandırma Veritabanı 11- Gıda Güvenliği Bilgi Sistemi 12- Destek Dışı İşletmeler Sorgulaması 13- 5200 Sayılı Kanuna Tabi Olarak Kurulmuş Tarımsal Üretici Birlikleri (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı-GTHB) 14- İnşaat ve Tesisat Analiz ve Birim Fiyatları, 15- Çevre İzin ve Lisans Belgesi Sorgulama (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) 16- 1163 Sayılı Kanuna Göre Kurulmuş Kooperatifler (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile GTHB) 17- Hal Kayıt Sistemi (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı) 18- Coğrafi İşaret Sertifikası (Türk Patent Enstitüsü) 19- Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Dest. İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) 20- 1581 Sayılı Koop. Kan. Tabi Olarak Kurulmuş Tarım ve Kredi Kooperatifleri (Türkiye Tarım Kredi Kooperatifleri) 21- Çifte Finansman Sorgulama Veritabanları (AB Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı ile GTHB)
---------------------------------------	--

3.2.6. Kurum İçi Hızlı ve Kolay İletişim

Kurum bünyesinde kesintisiz olarak uygulanması gereken kurum içi ve kurum dışı iletişim süreç, araç ve yöntemlerinin tamamı İnsan Kaynakları ve İdari İşler Koordinatörlüğü tarafından hazırlanan “0016-Kurumsal İletişim Prosedürü”yle belirlenerek tanımlanmıştır. İletişim prosedürüne göre kurum içi yatay ve dikey iletişim ile kurum dışı iletişim araç ve yöntemleri tanımlanmış olup öne çıkan yöntemler aşağıda sunulmuştur (Kurumsal İletişim Prosedürü V.10.05):

Kurumun yürütülen ana faaliyetler için kullanılan temel kurum içi iletişim araçları periyodik (haftalık, aylık, 6 aylık) koordinasyon toplantıları (TKDK Merkez, genel koordinatörlük, koordinatörlük seviyelerinde), raporlamalar ve resmi yazışmalardır. Kurum içi diğer iletişim araçları, telefon, e-posta, faks, resmi yazışmalar, ilan panosu, öneri kutusu, personel memnuniyeti anketi ve intranet'tir.

İntranet sistemi, Kurum içi iletişimde temel iletişim aracıdır. Akreditasyon paketinde yer alan tüm rehber ve dokümanların güncel versiyonları, veritabanı uygulamaları ve bunların girişleri, kurum içi uygulamalar ve duyurular intranette yer almaktadır. Bu şekilde kurum personelinin ihtiyaç duyduğu tüm veriler tek bir sistem üzerinde toplanmış ve ulaşılabilir kılınmıştır.

Kurum içi e-posta uygulaması resmi yazışma ortamı olarak kabul edilmekte ve yoğun bir şekilde kullanılmaktadır. Dokümanlar bir koordinatörlükten diğerine resmi yazının yanında kurumsal e-posta aracılığıyla da gönderilebilmektedir. Birimler arası ve birim içi temel iletişim aracı olarak kullanılan e-posta uygulamasıyla iletişim hızlı ve kolay yapılabilmektedir. Bu şekilde zamandan önemli ölçüde tasarruf yapılmaktadır. Bunun en önemli faydalarından biri de kurum içi bilgi akışının ve katılımıcılığın kolaylaşması ve artmasıdır.

3.2.7. Kurum Dışı Güçlü İletişim

Ülkemizde vatandaşların kendilerine hizmet sunmakla görevli kamu kurumlarına yönelik olarak bilgi almada sorunlar yaşadıkları ve bu nedenle mesafeli durdukları sıklıkla ifade edilmektedir. Kamu kurumları ile vatandaşlar arasında iletişimde sorunlar olduğu, yeterli bilgi edinme ve danışma mekanizmalarının olmadığı ya da sembolik olarak uygulandıkları yönünde eleştiriler bulunmaktadır. Bu anlamda TKDK, kendisini kurumsal olarak "faydalanıcı dostu" olarak tarif etmektedir. Bu amaçla önemli bazı uygulamaları diğer kamu kurumlarından farklı ve sürekli olarak uygulamaktadır. "Kurumsal İletişim Prosedürü"ne göre kurum dışı iletişim araç ve yöntemleri tanımlanmış olup öne çıkan yöntemler aşağıda sunulmuştur (Kurumsal İletişim Prosedürü V.10.05):

Kurum dışı iletişim, TKDK'nın hedefleri ve faaliyetleri hakkında uygun ve etkin bir biçimde bilgilendirmeyi amaçlayan TKDK ile kurum dışı hedef gruplar arasında gerçekleştirilen iki yönlü iletişimdir. Kurum dışı iletişimde kullanılan araç ve yöntemler; TKDK web sitesi, aylık elektronik bülten, üç aylık elektronik dergi,

yardım masası, şikâyet yönetimi, periyodik koordinasyon toplantıları, doküman paylaşımı, raporlamalar, kurumsal e-posta, telefon, faks ve resmi yazışmalarıdır.

Kurumun resmi web sitesi (www.tdkk.gov.tr) en etkili dış iletişim aracıdır. Bilgi, haber ve duyurular düzenli olarak güncellenerek buradan paylaşılmaktadır. Proje Yönetimi Koordinatörlüğü sorumluluğunda aylık elektronik bülten hazırlar ve resmi web sitesinde yayımlanır. Bu bülten, IPARD Programı'nın uygulanması ve Kurumun faaliyetleri, kurumsal duyurular ve bildirimler hakkında hedef kitleyi bilgilendirmek amacıyla hazırlanmaktadır.

Bu araçlar içerisinde en çok öne çıkan uygulamaların başında “yardım masası” uygulaması gelmektedir. Yardım masası, kurumun tüm faaliyetlerinde etkin, doğru ve iyi bir hizmet sunmak; proje hazırlama, başvuru ve uygulama süreçlerini hızlandırmak, geliştirmek ve başvuru sahiplerini doğru bir şekilde bilgilendirmek amacıyla merkez ve il koordinatörlüklerinde kurulmuş bir yapıdır (Yardım Masası Rehberi V.10.05). Yardım masası'nın amacı, IPARD Programı uygulama sürecinde soru sahiplerinin IPARD Programı ve program kapsamında uygulanacak projelere ilişkin sorularını cevaplamak; soru, istek ve önerilerini değerlendirmek; karşılaşılan problemlerle ilgili doğru ve sürekli çözüm geliştirmektir.

Uygulamanın etkinliği için sadece bu amaca has her ilde en az bir uzman personel görevlendirilmiş, ayrıca başvuru sahipleri için bekleme ve görüşme odası tahsis edilmiştir. Kurum merkezinde yardım masası işleyişinden İnsan Kaynakları ve İdari İşler Koordinatörlüğü bünyesinde görevli basın ve halkla ilişkiler uzmanı sorumludur. İl Koordinatörlüklerinde ise iletişim uzmanı sorumludur. Basın ve halkla ilişkiler uzmanları ve iletişim uzmanlarının görevi ilgili rehberde belirtilmiş olup genel olarak aşağıda sunulmuştur (Yardım Masası Rehberi V.10.05):

- Web tabanlı uygulama üzerinden tüm başvuruların kaydını tutmak,
- Tüm başvuruları en geç 15 iş günü içerisinde cevaplamak ya da cevaplanabilmesi için Kurumun ilgili birimleri/koordinatörlükleri ile koordinasyonunu sağlamak; sorunun niteliğine göre cevabın hazırlanma süresi 15 iş gününü aşacağı öngörülen durumlarda soru sahiplerini 30 günü aşmamak kaydıyla en kısa zamanda cevap alacaklarına dair bilgilendirmek,
- Soru sahibinin faks ve dilekçe aracılığıyla ilettiği soruları arşivlemek,

- Hazırlanan cevapları soru sahibinin tercih ettiği araç ile kendisine iletmek,
- Alınan başvuruları değerlendirmektir.

Yardım masasından iletişim araçlarının tamamıyla; 444'lü yardım masası telefon hattı, yüz yüze, telefon, yazılı başvuru (resmi yazı, faks) ve web tabanlı uygulama aracılığı ile yararlanılabilmektedir. Tüm soru ve talepler web tabanlı uygulamaya kaydedilmekte ve cevap, soru sahibinin talep ettiği iletişim kanalı ile verilmektedir. İletişim uzmanlarının yanıt veremediği durumlarda süreç yine bu uzmanlar tarafından yürütülmekte, il ya da merkezdeki ilgili birimlerden cevaplar talep edilerek başvuru sahibine yanıt verilmektedir. Bu anlamda başvuru sahiplerinin tek bir kişi ile muhatap olması sağlanarak kolaylık sağlanmakta ve sisteme etkinlik kazandırılmaktadır.

İletişim uzmanı, her ay sonunu müteakip 3 gün içinde soruların içeriği, tedbirler, cevaplanma süreleri, soru sahipleri vb. gibi bilgilerle birlikte kişisel gözlem ve önerilerini içeren "İK aylık yardım masası raporu"nu hazırlayarak İl koordinatörüne sunar. Aynı şekilde merkezde basın ve halkla ilişkiler uzmanları raporlarını hazırlayarak insan kaynakları ve idari işler koordinatörüne sunar. Bu raporlar birleştirilerek üç ayda bir "TKDK yardım masası değerlendirme raporu" hazırlanır. Değerlendirme sonuçları merkez koordinatörlüklerine ve tüm il koordinatörlüklerine gönderilir. Tüm merkez koordinatörlükleri ve il koordinatörlükleri kendi iş ve işlemlerini değerlendirme sonuçlarına göre gözden geçirir. Gerekli durumlarda, merkez düzeyinde bu sonuçlara göre prosedürler gözden geçirilerek değişiklikler yapılabilmektedir (Yardım Masası Rehberi V.10.05).

TKDK Yardım Masası uygulaması ve bundan doğrudan sorumlu iletişim uzmanları sayesinde vatandaşların kurumda muhatap aramak gibi bir sorunla karşılaşması engellenmektedir. Literatürde aracılık, kayırma gibi kavramlarla ifade edilen sorunların önemli bir kısmı, vatandaşların kamu kurumlarında muhatap bulamamaları sonucunda giriştikleri teşebbüslerle ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle TKDK'nın uygulamakta olduğu iletişim mekanizmaları, bu tür zararlı sonuçların ortaya çıkmasını önemli ölçüde azaltmakta, kamu kurumu ile vatandaş arasında güven ve memnuniyet duygusunun gelişmesine de katkı sağlamaktadır.

3.2.8. Çok Aktörlü Bağımsız Denetim

Yönetim kuramlarının geçirdiği evrime paralel şekilde mevzuata uyumu esas alan denetim kavramı da değişmiş ve yönetimin etkinliğini ve verimliliğini artırmak için yönlendirici bir fonksiyon kazanmaya başlamıştır. Bu nedenle günümüzde denetim, amaç olmaktan ziyade etkinlik ve verimlilik sağlamak için en önemli araçlardan biri haline gelmiştir.

TKDK'da denetim çok yönlü ve çok aktörlü bir süreç şeklinde yürütülmektedir. TKDK'nın yürütmekte olduğu IPARD Programı Türkiye ve Avrupa Komisyonu tarafından finanse edildiğinden dolayı Kurum, Çerçeve Anlaşmanın 27. maddesine göre Komisyon ve Avrupa Sayıştay tarafından gerçekleştirilen gözetim, kontrol ve denetimi, Komisyonun Avrupa Sahtecilikle Mücadele Bürosunun da (OLAF) gözetim ve mali kontrolü ile Avrupa Sayıştay'ının denetimine tabidir. Ayrıca akreditasyon kurallarının gerekliliklerinden dolayı TKDK, ulusal denetim aktörlerinin de rutin denetimi altındadır. TKDK işlemleri üzerinde denetim yetkisi olan AB ve ulusal denetim birimleri şunlardır (Kırsal Kalkınma Çalıştayı, 2015: 51):

1. TKDK İç Denetim Koordinatörlüğü,
2. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Teftiş Kurulu,
3. Hazine Kontrolörler Kurulu (Denetim Otoritesi),
4. Hazine Müsteşarlığı (Yetkili Akreditasyon Görevlisi),
5. Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay,
6. Avrupa Komisyonu Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü (J4 Birimi),
7. Avrupa Komisyonu Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü (J5 Birimi),
8. Avrupa Komisyonu Avrupa Sahtecilikle Mücadele Bürosu,
9. Avrupa Komisyonu Sayıştay.

Akreditasyon Yönetmeliği'nin 16. maddesine göre iç kontrol faaliyetleri yoluyla sürekli bir izleme sağlanır. Bu amaçla a) Mevzuat, rehber ve prosedürlerin doğru şekilde uygulanmasını sağlamak için yetkili birimlerin izlenmesi, b) Kontrol sistemlerini genel anlamda iyileştirmek için sistem değişikliklerinin başlatılması, c) Usulsüzlük şüphesine dair bilgilerin incelenmesi faaliyetleri sürekli olarak incelenir. Bunun sağlanabilmesi için günlük işlemler ve kontrol faaliyetleri, yeterince ayrıntılı bir denetim izinin temini açısından sürekli bir temelde izlenir.

İç Denetim Koordinatörlüğü aracılığıyla gerçekleştirilen değerlendirmeleri düzenleyen aynı yönetmeliğin 17. maddesine göre a) İç denetim birimi diğer birimlerden bağımsızdır ve doğrudan üst yönetime rapor verir. b) İç denetim birimi; yönetim ve kontrol sistemlerinin ilgili yapıları, yetkilileri ve birimleri tarafından benimsenen prosedürler ile bunlarda yapılan değişikliklerin, anlaşmalara uyumun temini açısından yeterli olduğunu, bunların alt-düzeyleindeki sistemlerinin etkili işlediğini ve hesapların doğru, tam ve zamanında tutulmasını sağlamaya yeterli olup olmadığını doğrular. Bu doğrulamalar daha çok sistemin ve organizasyonun tasarımının etkililiği ve verimliliği üzerinde yoğunlaşır. c) İç denetim biriminin çalışması uluslararası kabul görmüş denetleme ilkelerine uygun şekilde ifa edilir, çalışma belgelerine kaydedilir ve en üst yönetimi muhatap alan raporlar ve tavsiyelerle sonuçlanır. ç) Denetim planları ve raporları denetim otoritesinin, Yetkili Akreditasyon Görevlisi ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin usulünce yetkilendirilmiş görevli veya temsilcileri ile mali denetimi yürüten ve iç denetim görevinin etkililiğini değerlendiren AB'nin usulünce yetkilendirilmiş birim veya temsilcilerinin kullanımına sunulur.

İç kontrol uygulamalarının olduğu başka kurumlardan farklı olarak, TKDK'da sistemin başarılı yürütülebilmesinin nedeni, akredite yapı ile oluşturulan sistemin (işlemlerin standart formlarla kayıt altına alınmasının) denetim izine uygun olması ve bundan kaynaklı suistimallerin kolaylıkla tespit edilebilmesidir. Bununla birlikte en önemli ikinci unsur, TKDK'nın yürüttüğü iş ve işlemlerin yukarıda ifade edilen birçok bağımsız denetim birimince izlenmesidir. Bu nedenle güçlü ve bağımsız denetimin rolü sistemin sağlıklı bir şekilde sürdürülmesinde hayati öneme sahiptir.

TKDK'nın da dâhil olduğu akreditasyon bir defaya mahsus olmadığından, buna aykırı durumlar meydana geldiğinde Çerçeve Anlaşma'nın 14. maddesine göre akreditasyonun kaldırılması, askıya alınması ve yetki devrinin geri alınması söz konusudur. Böyle bir durumda AB fonunun kullanılması mümkün olamamaktadır. Bu amaçla kurumsal faaliyetler, yukarıda sayılan denetim aktörleri tarafından her yıl içinde bağımsız dış denetimlerle izlenmektedir. TKDK, Avrupa Komisyonu tarafından yetki devri aldığı 2011 yılından günümüze kadarki süreçte yetkili ulusal ve uluslararası tüm denetim aktörleri tarafından gerçekleştirilen denetimlerden başarıyla çıkmış olup gerçekleştirmiş olduğu hizmetlerle ilgili yetki devrinin askıya

alınmasını gerektirecek düzeyde bir olumsuzluk raporlanmamıştır. Dolayısıyla akreditasyon koşullarının bir kez sağlanması yeterli olmayıp esas olan bunun sürdürülmesidir. TKDK’da bunu düzenli denetimler sayesinde gerçekleştirebilmiş, çok aktörlü denetimler sayesinde sürekli olarak kendini gözden geçiren, iç kontrolü geliştiren dinamik bir kurum yapısı oluşmuştur.

Bununla birlikte, denetim izi sağlamayı mümkün hale getiren akredite sistem ve bunun gereği olan yazılı prosedürler ile bağımsız denetim sayesinde, kamu örgütlerinde önemli sorunlar olarak gösterilen yolsuzluk, rüşvet, kayırmacılık gibi olumsuzluklar da engellenebilmiştir. Bu açıdan TKDK’da ilgili denetim birimleri tarafından raporlanmış (sistemin daha da iyileştirilmesine yönelik konular dışında) ve kamuoyuna yansımış bir suistimal tespit edilmemiştir. Tüm bu olumlu sonuçlar hem iç kontrolün sağlıklı işlemesi, hem denetim faaliyetlerinin etkinliği, hem de bağımsız dış denetimin olması gibi bir dizi faktörün varlığıyla mümkün olduğu ifade edilebilir.

3.3. TKDK Örneği Üzerinden Kamu Örgütlerine Yönelik Model Önerisi

Türk kamu örgütlerinde, detayları ikinci bölümde açıklanan verimlilik ve etkinlik eksenli temel sorun alanları aşağıdaki şekilde dört başlık altında toplanabildiğinden, sunulacak model ve çözüm önerileri de bu başlıklar altında değerlendirilecektir. Bu dört başlık kamu örgütlerinde verimlilik ve etkinlik sağlamak için üzerinde durulması gereken temel sacayaklarıdır. Bunlar:

- 1) Yapı (örgütlenme),
- 2) İşleyiş,
- 3) Personel,
- 4) Denetim’dir.

Bu alanlara ilişkin sorunlar çözülmeden ve tüm bunları kapsayıcı düzenlemeler yapılmadan bir modelin başarılı olması mümkün görünmemektedir. Kısaca özetlemek gerekirse örgütlenmeye ilişkin sorunlar, örgütsel merkezîyetçilik, yetki sorunları, gizlilik ve dışa kapalılık, yönetimde tutuculuk ve örgütsel büyümedir. İşleyişe ilişkin sorunlar, kırtasiyecilik, kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, yolsuzluk, rüşvet ve yozlaşma, kayırmacılık, bilgi teknolojilerinden yetersiz yararlanma ve iletişim yetersizliğidir. Personel sorunları, yetki ve sorumluluk dengesizliği, performans sorunları, motivasyon, etik, liyakat ve ücret politikalarında görülen

sorunlardır. Denetime ilişkin sorunlar ise denetim sisteminin etkinliği ve bağımsızlığı, sorumluluk ve hesap verme mekanizmalarının gelişmeyişi, yönetsel saydamlığın bulunmayışı, etik dışı davranışlardır. Tüm bu sorunlarla birlikte değerlendirildiğinde Türk kamu örgüt modeli, genel toplumsal-kültürel yapıyla da ilişkili olarak aşırı merkezîyetçi, katı hiyerarşik, dışı kapalı ve kısmen Weberyan bürokratik model içerisinde değerlendirilebilir. Hizmet alanlardan ziyade kamu kuruluşlarının daha önemli olduğu, yönetimde tutuculuğun hâkim olduğu, aşırı hiyerarşiden kaynaklı yazışmaların fazlaca olduğu, bu nedenle hantallığın hâkim olduğu bir yapı söz konusudur.

Genel olarak bu sorunların çözülerek kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili arayışların temelinde yatan en önemli düşünce verimlilik ve etkinliktir. Bu anlamda verimlilik ve etkinlik “iyi yönetimle” eşdeğer olup tüm örgütler etkinlik ve verimliliği artırmanın yollarını araştırmaktadır. Verimlilik ve etkinliğin hangi noktaya kadar artırılacağı ve artışın bir son noktası olup olmadığı tartışılmakla beraber nihai noktaya gelindiğini iddia etmek mümkün değildir. Orhan’ın ifadesiyle (Orhan, 2006: 33-34):

“İnsanın dünya üzerinde var olduğu tarihten bu yana yüzbinlerce, milyonlarca yıl geçtiği, bu süre boyunca da verimlilik sürekli arttığı halde bu gün son noktaya geldiğimizi söyleyemeyiz. Bu açıdan verimlilik aynı zamanda sonsuzluk özelliğini ifade eder. Verimlilik artışının temeli, daha çok çalışmak değil, daha akılcı çalışmaktır. İnsanın fiziki kısıtlılığı nedeniyle, daha çok çalışmak ancak sınırlı ölçüde verimlilik artışı sağlar. Bu nedenle bir kurumda/işletmede verimlilik artışı, yönetim etkinliğinin bir fonsiyonu ve sonucudur.”

Ancak bunun hangi yöntemle oluşturulacağı açıklığa kavuşmamıştır. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda, bu durumun iki temel nedeni olduğu ifade edilerek “bunlardan birincisi siyasal iradenin yetersizliği, ikincisi de seçilen yöntemlerin amaca uygun olmaması” olarak gösterilmiştir. Bunlardan “özellikle yöntem sorunu, siyasal irade tam olarak bu konuda ağırlığını koysa bile, doğru olarak çözümlenmediği takdirde başarıya ulaşılması mümkün görünmemektedir” (DPT, 2000: 78) denilerek yöntemin önemine vurgu yapılmıştır.

Etkinlik ve verimlilikle ilgili en uygun kriterlerin belirlenmesi ya da tek bir modelin sunulması oldukça güçtür. Farklı ülke deneyimlerinden bunların değer yargılarına ve kamu örgütlerinin özelliklerine kadar değişen bir yelpazede kriterler de değişebilmektedir. Ancak bu model ve çalışmaların her birinden öğrenilecek ve

faaydalanılabılecek önemli dersler bulunmaktadır. TKDK’da başarılı yönetim sistemiyle bu kapsamda değerdendirılebiilecek örneklerden bir tanesidir.

TKDK’nın örgütsel yönetim sistemi, başta benzer hizmet alanlarına sahip kurumlar olmak üzere birçok kamu örgütü için önemli bilgiler sunmaktadır. Yukarıda açıkladığı gibi TKDK’da başarılı olarak uygulanan yönetim sisteminin temeli adem-i merkezi yapı, uluslar arası akreditasyon, uzman personel ile bağımsız ve güçlü denetim olduğu ifade edilebilir. Bu esaslarla birlikte yazılı prosedürlere dayalı işleyiş, güçlü iç ve dış iletişim, iş analizleri, bilgi teknolojilerinin yüksek kullanımı gibi faktörlerde oldukça önemli diğer unsurlardır. Ayrıca bu unsurların birçoğu birbiriyle doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilidir.

Bir tablo halinde ifade etmek gerekirse, TKDK’nın verimli ve etkin yönetim sistemini oluşturan unsurlar aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir. Burada belirtilen ana unsurlar daha çok yapıyı, alt unsurlar ise işleyişi ve bu işleyişe hâkim olan anlayışı temsil etmektedir.

Tablo 9: TKDK’nın Yönetim Sisteminin Temel Unsurları.

Ana Unsurlar	Alt Unsurlar ve İlkeler
Örgütsel Adem-i Merkeziyetçilik	-Yalın ve Esnek Örgüt Yapısı -Personel Güçlendirme -Yatay ve Dinamik Yapılanma -Kurumsal Kültür -Katılımcılık
Akreditasyon	-Yazılı Prosedürler -İş Analizleri -Kurum İçi Kolaylaştırılmış İletişim -Kurum Dışı Etkin İletişim Mekanizmaları -Bilgi Teknolojileri -Hesap Verilebilirlik -Güçlü Kontrol Süreçleri -Dinamik Mevzuat
Uzmanlık	-Liyakat -Hizmetiçi Eğitimler -Etik Kültür -Yetki-Sorumluluk-Esneklik Dengesi
Bağımsız Denetim	-Denetim İzi Sağlayan Yazılı Prosedürler -Yaptırım Gücü Olan Bağımsız Dış Denetim -Rehberlik Eden İç Denetim

Genel olarak yönetimde, üç önemli anlayış olduğu söylenebilir. Bunlar özetle (DPT, 2000: 62):

1) Örgüte öncelik veren anlayış. Hiyerarşik, tamamen kontrol esasına dayanan, denetim mekanizmasının yukarıdan aşağıya işletildiği anlayıştır. Burada örgütteki ve örgüt dışındaki insanlar önemli değildir.

2) Örgüt içi insana önem veren anlayış. Örgüt içinde çalışan insanı öne çıkarır ve onun yetişmesini esas alır. Ağırlıklı olarak özel sektörde kullanılmaktadır.

3) Örgüt dışı insana öncelik tanıyan anlayış. Burada örgütte çalışan insanların yanı sıra, örgütün ürettiği üründen, hizmetten faydalanan insanlar da merkez kabul edilir. Son yıllarda daha fazla öne çıkmaya başlamıştır.

Geleneksel örgüt felsefesinde, örgütsel yapı ve işleyiş düzeninde yaygın yaşanan sorunların çözümünde ilk akla gelen yöntem; “örgütün üst ve orta düzeydeki yöneticilerinin değiştirilerek yerlerine yenilerinin atanması”, yani yalnızca “kadro değişimi” yoluyla sorunlara çözüm bulunması arayışıdır. Ancak Deming’in vurguladığı gibi, “bir organizasyondaki sorun ve aksaklıkların büyük çoğunluğunun sistemden ya da o an için geçerli olan yönetim anlayışından doğduğu” bilinmektedir. Çünkü “herhangi bir örgütte çalışan insanlar, görevlerini o an için geçerli olan sistem içinde ve bu sistemin öngördüğü kurallara uygun olarak yerine getirmek” durumundadırlar. “Örgütün yapısını, işlevlerini ve çalışma düzenini belirleyen sistem ortada dururken ve örgüt çalışanlarının mevcut sistemin kurallarına uygun hareket etmekten başka seçenekleri yok iken, yalnızca örgütte o an için görev yapan kadronun değiştirilmesiyle yaşanan sorunlara kalıcı bir çözüm bulunamayacağı açıktır” (Saran, 2004: 172). Bu yaklaşımda örgüt içi çalışanlar tamamen önemsiz görülmemekte ancak başarı ve başarısızlıktaki etkilerinin daha sınırlı olduğuna vurgu yapılmaktadır. Gözden kaçırılmaması gereken husus sistem önemli olmakla birlikte bu sistemi işletenlerin de yönetici pozisyonunda yer alan insanlar olduğudur.

TKDK bu yaklaşımlar üzerinden değerlendirildiğinde yönetime ilişkin her üç yaklaşımdan da öğeler içeren (örgüte, örgüt içi insana ve örgüt dışı insana önem veren) karma bir sisteme sahip olduğu görülmektedir. Daha özel bir ifadeyle TKDK, hem Frederick Taylor’la başlayıp Max Weber’le doruğa çıkan ve merkezinde biçimsellik, uzmanlaşma ve iş bölümü bulunan klasik örgüt kuramından, hem örgüt içinde çalışan insanın rolünü ve doyumunu esas alan neoklasik yaklaşımlardan, hem

de örgütü çevresiyle sıkı bir ilişki içinde gören ve örgütün varlığını bu çevreye uyum esası üzerinde değerlendiren ve ağırlıklı olarak sistem anlayışlarını esas alan çağdaş yönetim kuramları gibi üç temel yönetim kuramından da bir takım unsurları bünyesinde taşımaktadır.

Bunları açıklamak gerekirse; Akredite yapının dayandığı ilkeler ve uzmanlaşma her ne kadar katı ve hiyerarşik bir modele denk gelmese de örgütün hala önemli olduğu ve yazılı prosedürlerin hâkim olduğu bir yapı söz konusudur. Yapılacak görevlerin ne olduğu, kimler tarafından, hangi standartlarda, ne kadar sürede yapılacağı netleştirilerek kalite sistemi oluşturulmuştur. Bununla birlikte kurallar hem güncellemelerle değişebilmekte hem de uzman personele verilen yetkilerle kamusal yarara ilişkin özün korunması sağlanmaktadır. Bu şekilde kuralların önemli olduğu ancak bunların ihtiyaçlarla değişebildiği esnek bir örgütsel işleyiş düzeni bulunmaktadır. Sistemin ana aktörlerinden biri AB olduğundan değişikliklerin hem katı kurallara tabi olması hem de daha uzun zaman alabilmesi tek handikap olarak not edilmelidir. Sonuç olarak TKDK'da klasik yönetim kuramlarına benzer şekilde kurallara dayalı örgüt yapısı önemlidir ve bu yönüyle klasik kuramın uzmanlaşma, biçimsellik, bilimsel yönetim gibi yaklaşımlarını bünyesinde barındırmaktadır. Ancak bunlar bir amaç değil etkin, verimli ve kaliteli hizmet için araç olarak görülmektedir. Bu amaçla klasik kuramın aksine adem-i merkeziyetçi yapıda örgütlenmiştir.

Bununla birlikte örgüt içi insana, yani personele de büyük önem vererek uzmanlaşmayı esas alan ve hizmet içi eğitimlerle bunu güçlendiren yönünden dolayı ikinci yaklaşım da söz konusudur. Burada örgütte olduğu gibi uzmanlık bir amaç değil, örgütsel hedeflerin başarılması için güçlü bir araç olarak görülmektedir. Amaç IPARD fonunun tamamının vatandaşlar tarafından kullanılarak, kırsal kalkınmaya katkı sağlanması ancak bunun suistimale neden olmayacak şekilde, iyi mali yönetim ilkeleri çerçevesinde uygulanmasıdır. Uzmanlık, bu amaç için etkili bir araç olarak görülmekle beraber ayrıca personelin kariyer doyumu yaşaması için de önemli bir rol oynamaktadır. Ancak uzmanlık sayesinde elde edilen en önemli kazanımlardan biri de personelin yaptığı işin gerçek sahibi olarak işini sahiplenmesi ve bu şekilde iş doyumu yaşamasıdır. Bu anlamda neoklasik örgüt kuramı izleri olmakla beraber özellikle personelin ücret dışındaki doyum ve mutluluğuna yönelik uygulamalar çok

fazla olmadığından ve özlük haklarına ilişkin yasal boşluklardan dolayı neoklasik yaklaşımın etkisi diğer kuramlara göre en azdır.

Son olarak açık sistem anlayışında olduğu gibi TKDK'nın çevresi olarak kabul edilebilecek olan diğer resmi ve sivil kurumlar, vatandaşlar ve dolaylı grupların (danışmanlar, finans kuruluşları, özel sektör vb.) tamamına yönelik sıkı bir ilişki ve işbirliği içinde olması ve yetki ve sorumluluk alanındaki çevreyi memnun etmeye yönelik uygulamalara ağırlık vermesi çağdaş yönetim kuramlarının ağırlığını göstermektedir. Ayrıca vatandaşla iletişim mekanizmalarının tamamını etkin kullanan, yardım masası gibi somut faydalı uygulamalar oluşturan yönüyle örgüt dışı çevrenin merkezi önemde olduğu görülmektedir. Yazılı prosedürler, iş analizleri, uzmanlara verilen yetki gibi unsurlar da örgütsel fonksiyonlarının yanında aynı şekilde vatandaşın daha kaliteli hizmet alması için oluşturulan yönetim uygulamaları olduğundan örgüt dışı insan ön plandadır. Bu nedenlerle TKDK örgüte, örgüt içi çalışana ve örgüt dışı insana önem veren yapısıyla, yönetime ilişkin üç yaklaşımın da harmanlandığı "hibrit" bir yapıya sahip olduğu ifade edilebilir.

Bu yapıyı ayakta tutan temel esas ise denetim olup bunun kapsamı TKDK İç Denetim Koordinatörlüğü tarafından şöyle ifade edilmiştir (Kırsal Kalkınma Çalıştayı, 2015: 50-51):

"Sonuçta bir başarı var. Bu başarının anahtar kavramı ne diye soracak olursak, cevap düzenli denetimdir. TKDK'da sistem denetim odaklı olarak hesap verilebilirlik üzerinden yürütülmekte ve denetim izi kapsamında yapılan tüm işlemler kayıt altına alınmaktadır. Sistem bu temeller üzerinde ayakta durmaktadır. Böyle bir sistemin kurulmasında hesap verilebilirliğin hem ulusal hem de uluslararası bir merciye karşı yerine getirilmesinin zorlukları olduğu kadar avantajları da söz konusudur"

Ancak bu sonucun benzer şekilde diğer kamu örgütlerinde başarılabilmesi TKDK'da olduğu gibi bütüncül bir yaklaşımla mümkün olabilir. Birbirinden kopuk uygulama ve düzenlemelerle bunun başarılması mümkün görünmemektedir. Değişimin sadece politika ve mevzuatta kalmaması için örgütün yapı ve süreçlerinin tamamının, bütün kademelerin bu çerçevede ve uyum içinde yapılandırılması önemlidir. Ayrıca TKDK'nın nispeten küçük bir kurum olması bu sistemin kurulabilmesini ve yürütülebilmesini kolaylaştıran bir faktör olmuştur. Bunların yanında yöneticilerin tutumunun da etkili olduğu şöyle ifade edilmiştir (Kırsal Kalkınma Çalıştayı, 2015: 48).

“Bu pek çok yeni kavramın belli bir ahenk içinde uygulanması için pek çok alt mekanizmanın uyum içinde çalışması gerekir. Bu bakımdan yöneticilere ayrı bir görev düşmektedir. Çünkü bu yeni anlayışa göre oluşan dinamikleri yönetmek için bu konuda belli bir deneyim ve tecrübe gerekmektedir. Eski klasik yöneticilerin zorlanacağı bir kurumsal yapı söz konusudur. TKDK bu dönüşümü hem küçük olmanın avantajı ile hem de akreditasyon gereği olduğu için çok hızlı bir şekilde sağladı.”

Bu konuların daha teknik olduğu, kamu kurumları ve kamu hizmetlerinin niteliğine göre değişiklikler arz edebileceği doğaldır. Ancak kamu örgütlerinin genel bazı ilkeler ve belli unsurları sabit ortak bir model anlayışıyla kurgulanması mümkündür. Tüm bu değerlendirmeler doğrultusunda kamu örgütlerinde verimlilik ve etkinlik sağlamak için kritik noktalar sorun alanlarına paralel olarak örgütlenmede, işleyişte, insan kaynakları yapılanmasında ve denetim sisteminde toplanmaktadır.

Bu noktada, ikinci bölümde sunulan sorun alanları TKDK'nın yönetim sistemine ilişkin sunulan bilgi ve değerlendirmeler çerçevesinde, verimli ve etkin kamu örgütlerine yönelik bütüncül yaklaşımla bir model aşağıdaki tablo ile ifade edilebilir. Modelde ifade edilen unsurlar daha detaylı olarak aşağıda ele alınacaktır. Şüphesiz burada bir başlık altında belirtilen kriterler diğer başlıklar içerisinde de yer alabileceğinden ya da dolaylı ilişkide olduğundan bazı tekrarların olması kaçınılmazdır.

Burada önemli olan husus, modelin her bir unsuru önemli olmakla beraber, birlikte var olduklarında ancak anlamlı ve işlevsel olabildikleridir. Örnek vermek gerekirse; yazılı prosedürler ancak uzman personel var ise verimlilik ve etkinlik sağlayabilir. Aksi halde, uzman personel olmadığında aşırı yazılı prosedürlerin işleri zorlaştırmak ve kırtasiyeciliği artırmaktan başka bir fonksiyonu olmaz. Ancak uzman personelin ve yerel birimlerin rollerini yerine getirebilmeleri için de yetki sahibi olmaları, bunun için de örgütte merkeziyetçiliğin azaltılarak yatay yapılanmanın güçlendirilmiş olması gerekmektedir. En nihayetinde uzman personele ve yerel birimlere verilen yetkinin suistimal edilmemesi için denetimin bağımsız ve güçlü olması zaruridir.

Yapı	<ul style="list-style-type: none"> • Örgütsel adem-i merkezîyet • Yalın ve esnek yapı • Yatay yapılanma
İşleyiş	<ul style="list-style-type: none"> • Akredite yapı ve yazılı prosedürler • İş analizine dayalı etkin yapı • Bilgi teknolojileri kullanımı • İnternet tabanlı güçlü iç-dış iletişim • Yardım masası
Personel	<ul style="list-style-type: none"> • Personel güçlendirme ve uzmanlık • Yetki ve sorumluluk dengesi • Liyakat ve hizmet içi eğitimler • Performans ölçümü
Denetim	<ul style="list-style-type: none"> • Rehberlik yapan iç denetim • Bağımsız dış denetim • İş ahlakına dayalı otokontrol

Şekil 4: Verimli ve Etkin Kamu Örgüt Modeli Önerisi.

3.3.1. Yapı

Ülkemiz kamu örgütleri eski yönetim anlayışıyla organizasyonel yapılanmada çoğunlukla dikey olarak oluşturulmuşlardır. Dolayısıyla kamu kurumlarının çoğu hiyerarşik olarak birçok kademeyi içermektedir. Bu da kamu idarelerinde hem örgüt içi iletişimle ilgili sıkıntılar meydana getirmekte hem de işlerin/hizmetlerin yürütülmesinde güçlük oluşturmaktadır. Kurumlarda “kararların en üst noktalarda alındığı ve sürecin tek taraflı olarak işlediği bir yönetim sisteminin etkili ve verimli olması düşünülemez” (Orhan, 2006: 65).

Bu nedenle organizasyonel yapılar bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen olumlu gelişmelerin etkisiyle yeniden düzenlenmeli ve çok kademeli, dikey ve katı hiyerarşik yapılanma yerine daha az hiyerarşik kademe içeren basık ve yalın yapılar tercih edilmelidir. Bu şekilde aşırı bürokrasi ve kırtasiyecilik azaltılabilecektir. Yalın yönetim için yapılması gerekenler şöyle sıralanmaktadır (Saran, 2004: 289-290):

“1) Örgüt yalnızca görev alanını ilgilendiren işlerle uğraşmalı, uzmanlığı dışında kalan işlerle ilgili hizmetleri bu alanda uzmanlaşmış kurum ya da şirketlerden almalıdır.

2) Birimler doğrudan kendi görev alanına giren konularda özerk olmalı, bu anlamda gereksiz ara yönetim kademelerine ve bunlardan kaynaklı dik hiyerarşi piramitlerine izin verilmemelidir.

3) Görev, yetki ve sorumluluklar arasındaki denge; yetkilerin işi yapanlara devredilmesi, her faaliyette yetki ve sorumlulukların birleştirilmesi ve birimlerce yürütülen işlerde sorumluluk bazında hesap verilmesi doğrultusunda sağlanmalıdır.

4) İşleri fiilen yapacak olanlar, görev alanlarında ve faaliyet yürütecekleri konuda en fazla bilgi ve beceriye sahip olanlar arasından seçilmeli; karar ve hareket gücünün işleri fiilen yapacak olanlara verilmesi yoluyla “yetkilerin tabanda oluşması” (yassı örgütlenme) sağlanmalıdır.

5) İşleri yapanlar konularında tam yetkili duruma geçtiklerinden, yöneticilerin görevi de her konuda ayrıntılı emir ve talimatlar vermekten uzaklaşarak birimler arasında koordinasyonu sağlamak, çalışanlara önderlik yapmak ve örgüte yeni hedefler çizmek olmalıdır.”

Yalın yönetim modeli için kamu örgütlerinde merkeziyetçiliğin azaltılarak yerel/taşra birimlerinin yetkilerinin artırılması gerekir. Bu amaçla kamu örgütlerinde merkez ve yerel birimlerinin görev, yetki ve sorumlulukları ile rolleri yeniden belirlenmelidir. Kamu örgütlerinin merkez teşkilatlarının rolleri: Kurumsal düzeyde plan, politika ve strateji belirleme, yerel birimlerle koordineli standart koyma ve geliştirme, eşgüdüm sağlama ve performans denetimi yapma olmalıdır. Ayrıca prosedür ve mevzuatların lafzının değil özünün anlaşılıp uygulandığına yönelik yerel birimlerin tesis ettiği işlemlerin zaman zaman bir kısmı incelenerek şekilsel hareket edilmediğine ilişkin kontroller yapılarak gerektiğinde ilgili personeller eğitime alınmalıdır.

Kamu örgütlerinin yerel birimlerinin rolleri ise: Kurumsal hizmetlerin tamamından sorumlu ve yetkili olan, yereldeki diğer kurum ve paydaşlarla ortak hareket edebilen, vatandaş şikâyet ve taleplerini değerlendirebilecek iletişim mekanizmalarını kuran ve işleten, yürüttüğü hizmetlerin tamamında varoluş amaçları olan kamusal fayda ve eşitliği sağlayan bir yapıda olması gerekir. Ayrıca uygulanacak plan, proje ve programların hazırlanmasında mutlaka taşra birimlerine daha fazla rol ve yetki verilerek bu tür çalışmalarda doğrudan yer almaları sağlanmalıdır. Yine il düzeyinde ihtiyaç duyulan farklı uygulamaların gerçekleştirilebilmesi ve bunlara yönelik çalışmalar noktasında taşra birimleri yetkili olabilmelidir.

Merkezileşmenin zayıflamasıyla “uzman-girişimci” olarak tanımlanmış bir kamu örgütlenmesinin nasıl denetim altında tutulacağı sorusunun önemli olduğu ve yolsuzluk, görevi kötüye kullanma gibi istenmeyen olaylara neden olabileceği (Üstüner, 2000: 26) yönünde eleştiriler yapılmakla birlikte bu tür yaklaşımların haklı taraflarına rağmen daha çok eksik gözleme dayandığı ifade edilebilir. Özerk ve uzmanlığa dayalı kamu idarelerinin bu yapılarından kaynaklı yolsuzluklara açık olacağı tamamen sübjektif değerlendirmelere dayanmaktadır. Ancak kesin olan bir şey varsa, özerk olsun olmasın, uzmanlık esas olsun olmasın tüm kamu örgütlenmelerinde güçlü bir dış denetimin gerekli olduğudur. Bu tür örgütlenmelerden kaynaklı olası sakıncaların güçlü ve bağımsız denetimle önlenebileceği TKDK örneği üzerinden görülebilmektedir.

Gerek merkezi, gerekse yerel düzeyde örgütlenmenin mümkün olduğunca yatay ve küçük gruplardan/takımlardan oluşması gerekir. Bu amaçla TKDK il koordinatörlükleri benzeri az kademeli yapılanmaya gidilmelidir. Vatandaşa yönelik verilen hizmetlerde icrai işlemler tek personel tarafından yürütülmelidir. Bu personel üzerinde tek birim/ünite amiri olmalı ve amir yalnızca iş/görev paylaşımı ve takibinden sorumlu olmalıdır. İşleme ilişkin tüm yetki icracı personelde olmalıdır.

Bunun yanında örgütsel büyüklüğün optimumda tutulması için detaylı iş analizleri yapılarak iş yüküne uygun personel sayısı hesaplanmalı, istihdam buna göre planlanmalıdır. Yıllık iş yükü güncellemesiyle değişen ihtiyaçlar tespit edilmelidir. Bu şekilde kamu kurumlarının örgütlenme ve görev alanlarının yatay anlamda gözden geçirilerek tekrarların ortadan kaldırılması, sahipsiz görevler için yeni ve ilgili birimlerin görevlendirilmesi, birçok alanda tasarrufa gidilmesine ve etkinlik sağlanmasına yol açacaktır.

Bu yaklaşımın başarılı olması, taşra teşkilatlarında görev alan yöneticilerin daha bağımsız karar alma yetkisine sahip olmaları ve burada çalışan personelin de benzer şekilde karar alabilecek şekilde yetkili ve konusunda uzman olmasına bağlıdır. Bu da “personel güçlendirme” kavramını gündeme getirmektedir. Bu kavrama ilişkin açıklamalar bir sonraki bölümde “personel” başlığı altında ele alınacaktır.

Son olarak kamu örgütlerine ilişkin yalın yönetim adıyla kavramsallaştırılan tüm süreçlerin önceden planlandığı, hangi işlerin hangi kişilerce ve hangi prosedüre

göre yapılacağıın tasarlandığı bir sistemin uygulanabilirliği ve yeterliliği için bu sistemin akredite edilmesi üzerinde durulması gereken bir konudur. Akredite yönetim yapısı ile iş organizasyonu, personelin yeterliliği, fiziki ve teknolojik alt yapının yeterliliği, kontrol ve denetim mekanizmaları ile iletişim ve bilgi verme mekanizmalarının yeterliliği ortaya konulabilir. Ayrıca bu şekilde tasarlanan kamu örgütlerinin planlandığı şekilde hizmetleri yerine getirip getirmediği de yine akreditasyonun devamlılığına ilişkin kontrollerle sağlanabilir. Ancak bu modelin örnekleri Türk kamu örgütlerinde çok kısıtlı sayıda olduğundan, henüz bu alana gereken önem verilmiş değildir. Akredite yapılanma ayrıca aşağıda işleyiş başlığı altında ele alınacaktır.

3.3.2. İşleyiş

Örgütsel yapı kadar bu yapının iç işleyişi de verimlilik ve etkinlik sağlayacak şekilde düzenlenmek durumundadır. Örgütlenme ve işleyişin iyileştirilmesindeki kilit kavramlardan biri “etkin organizasyon” oluşturma sürecidir. Etkin organizasyon, “işlerin en kısa yoldan ve en verimli biçimde yapılmasını sağlayan iş tasarımı ile eş anlamlı” olarak kullanılan bir kavramdır. Etkin organizasyonun sağlanması amacıyla aşağıdaki ilkelere uyulmalıdır (Saran, 2004: 290-291):

- 1) Örgütte iş analizi, iş etüdü çalışmaları, iş akış şemaları yapılarak işlemlerin yürütülmesinde gereksiz aşamalar ayıklanmalıdır.
- 2) Bir birime verilen işin bütünü, o birimin yetki ve sorumluluğunda olmalıdır.
- 3) İşlerin tamamlanması için gerekli aşamalar asgari sayıda tutulmalı, ayrıca her aşama en basit ve güvenceli bir şekilde tasarlanmalıdır. Bu şekilde kırtasiyecilikle mücadele edilmelidir.
- 4) Bir işin tasarlanmasında en az sayıda kişi görev almalı; işleri yapmakla görevlendirilenler çok yönlü olmalı ve dolayısıyla birden çok aşamayı gerçekleştirebilecek bilgi birikimine ve uzmanlığa sahip olmalıdır.
- 5) Belli bir hizmetten yararlanmak için kamu kurumuna başvuran vatandaş, hizmet talep ettiği konuda, işlerin en kısa yoldan ve en hızlı biçimde bitirilmesini sağlama amacı çerçevesinde, yalnızca bir kişi ile ya da en az sayıda kişi ile muhatap olmalı; vatandaşla muhatap olan kişi ise işin olabildiğince büyük kısmını yapmalı, diğer kısımlarında da söz sahibi olmalıdır.

Bu kapsamda işleyişin (süreçlerin) olabildiğince verimli ve etkin gerçekleştirilebilmesi için örgüt bünyesindeki tüm görev ve sorumluluklar iş analizi kapsamında incelenmelidir. Bu şekilde tüm görevler belirlenerek hangi işlem basamaklarına ihtiyaç olduğu, ne kadarlık bir süre gerektirdiği, kim tarafından

yapılması gerektiği gibi hususlar netleştirilmelidir. Bunlar yazılı hale getirilerek Kurum iç prosedürü halinde yayınlanmalıdır. Bu amaçla TKDK’da olduğu gibi tüm sürecin tek çatı altında yürütülmesi, takibi ve geliştirilmesi için akreditasyon benzeri bir süreç uygulanmalıdır. Ancak TKDK akreditasyonundan farklı olarak uluslararası otoritelere karşı sorumluluk olmayacağından akredite yapı daha sade tasarlanmalıdır. Bu amaçla Kurumların iç denetim birimleri bu rolü üstlenebilir ya da sadece buna yönelik “akreditasyon birimi” oluşturulabilir. Bu ekseninde son yıllarda birçok kamu kurumunda oluşturulmaya başlanılan “temel hizmet standartları” yaklaşımı bu kapsamda olmakla beraber daha kısıtlı ve bağlayıcılığı zayıf olduğundan buna karşın akreditasyon yaklaşımı daha güçlü bir dönüşümü sağlayabilecektir.

Verimlilik ve etkinliğin kendiliğinden gerçekleşmesi mümkün değildir, ancak buna uygun bir sistemin varlığıyla mümkündür. Prokopenko’nun deyişiyle verimlilik (Prokopenko, 1996: A-3):

“Kazara veya şans eseri meydana gelmez, bilinçli, bilerek yapılmış ve yönetilmiş süreçlerin sonucu ortaya çıkar. Sürekli bir iyileştirmeye yönelik teşvik için gerekli örgütsel sistemler ve örgüt iklimi geliştirilmeli, kuruluş bünyesinde bulunan kişilerin davranışları ve yetenekleri uygun eğitim ve insan kaynakları yönetimi ile geliştirilmeli ve örgüt genelinde katılımın sağlanmasına yönelik mekanizmalar oluşturulmalıdır. Kısaca, eğer sürekli bir iyileştirme isteniyorsa, bir verimlilik ve kalite yönetimi sistemi mevcut olmalıdır.”

Akreditasyona dayalı işleyiş bu kalite yönetim sisteminden başka bir şey değildir. Akreditasyonun temel kriterlerinden biri yazılı prosedürlerin olmasıdır. Prosedürlerin oluşturulması ve örgütlerin buna dayalı çalışmasının çok önemli işlevleri bulunmaktadır. Örgütsel süreçlerin gözden geçirilerek gereksiz işlerin ve fazla olan işlem basamaklarının ayıklanması (kırtasiyecilikle mücadele), görev ve yetki karmaşasının azaltılması, sahipsiz işlerin ortadan kaldırılması, standart uygulamalar sayesinde vatandaşlara eşit hizmet sunulması ve denetim izi sağlanması bu faydalardan bazılarıdır.

Her ne kadar literatürde yazılı prosedürlerin kırtasiyeciliği artıracığı ve sorumluluktan kaçmaya neden olacağı ifade edildiyse de yazılı prosedürlerin olmayışının da çok sayıda sakıncası bulunmaktadır. Bunlar; her vatandaşın eşit hizmet alamaması, keyfiliklerin oluşması, görev ve yetki karmaşalarının oluşması, denetim izinin sağlanamaması, hatalı uygulamaların ve suistimallerin artması olarak sıralanabilir. Bu uygulamada görevlerin çok detaylı olarak belirtilmesinin aşırı

mevzuatçılık gibi bazı sakıncaları doğurabilme ihtimaline karşın “yapı” başlığında ifade edildiği gibi uzmanlık ve hizmet içi eğitimler büyük önem arz etmektedir. Uzmanlığın ve profesyonelliğin esas alınması, yazılı prosedür miktarını azaltmak ve bunların özünün uygulanmasını sağlamak için önemli bir işleve sahiptir. Bu amaçla yazılı prosedürlerin genel çerçeveyi içermesi, prosedürlerin kurum içi mevzuatla düzenlenerek gerektiğinde kolayca değiştirilebilmesinin sağlanması, personelin işiyle ilgili tüm yetkilere sahip olması gerekmektedir.

Bu yaklaşımla ilişkili olarak çok önemli bir uygulama da TKDK’da uygulanan “yardım masası” faaliyetlerinin kamu kurumlarında uygulanması gereğidir. Kamu kurumlarının içyapıları her ne kadar verimli organize edilmiş olursa olsun bunun nihayetinde vatandaşa yansımaları gerekmektedir. Bu noktada vatandaşın kamu kurumlarıyla muhatap olduğu ilk anda, tüm iç işleyişin muhtevasını bilen yetkin personelle muhatap olması sağlanarak yeterli ve doğru bilgilendirilmesi sağlanmalı, yine gerekli yönlendirmeler bu noktadan yapılabilmelidir.

Bu uygulamanın günümüzde kurumlarda uygulanmakta olan mevcut danışma masalarından farkı, yardım masasından sorumlu personelin iç işleyişe daha hâkim olarak kişinin talebinin daha iyi anlaşılması, sahiplenilmesi ve çözüme kavuşturulması için en doğru birim ve personelle doğrudan ilişkiye geçebiliyor olmasıdır. Bu amaçla doğrudan vatandaşla ilk muhatap olacak yeterli sayıda personel ve büro tahsis edilerek bu personelin hizmet içi eğitimlerle sürekli olarak donanımlı kılınması sağlanmalıdır.

İşleyişte en önemli uygulamalardan bir diğeri bilgi ve iletişim teknolojilerinden etkin yararlanma olmalıdır. Bilgi ve iletişim teknolojileri, haberleşme, donanım ve yazılım alt dallarını kapsayan geniş bir teknoloji kümesini içermektedir. Bunlar “etkin şekilde kullanıldıklarında tüm sektörlerde verimlilik artışı ve ekonominin genelinde de rekabet avantajı yaratmaktadır. Birçok ülke bu teknolojilerden en yüksek faydayı sağlamak üzere stratejiler geliştirmekte ve hayata geçirmeye çalışmakta” olduğundan (DPT, 2007: 1) aynı şekilde verimlilik ve etkinlik hedefleyen kamu örgütlerinin de bilgi ve iletişim teknolojilerinden en üst düzeyde yararlanması kaçınılmaz bir gerekliliktir.

Bilgi teknolojileri içerisinde yer alan önemli bir kavram da bilgi sistemleridir. Bilgi sistemleri, “bir organizasyonda karar vermeyi, koordinasyonu ve kontrolü

desteklemek için bilgiyi toplayan, işleyen, depolayan ve dağıtan ilgili parçaların bir seti olarak” ifade edilmektedir. Bilgi sistemleri, “örgütsel bilgi ve iletişim gereksinimlerini desteklemek için yazılım, donanım ve insan kaynaklarını içeren bilgisayar tabanlı sistemlerdir” (Sevinç, 2006: 60-61). Bilgi sistemlerinin gelişmesi sonucu ortaya çıkan yeni sistemler, “kurumların faaliyetlerini daha organize, daha verimli ve etkin bir biçimde gerçekleştirilmesini ve yöneticilerin verecekleri kararların etkin, hızlı ve güvenli olmalarını sağlamaktadır” (Tecim, 1999: 137).

Konunun iki yönü olup bunlardan birincisi kamu kurumlarının kendi işleyişi ve iç düzeniyle ilgili sağladığı verimlilik boyutudur. Kurum içi iletişim, bilgi teknolojileri sayesinde çok daha hızlı ve etkin yapılabilmektedir. Bilgi teknolojilerinin iç yönü sayesinde bilgiye erişim daha hızlı olacağından personelin yapacağı işlem sayısı azalacak ve verimlilik sağlanacaktır. Örneğin kurum içi resmi elektronik posta (e-posta) sistemi sayesinde talimatlar çok daha hızlı iletilebildiği gibi geri dönüşler de hızlanabilmektedir. İkinci boyutu ise kamu kurumlarının vatandaşla iletişimini ve hizmet sunumunu kolaylaştırıcı boyutudur. Bu şekilde vatandaşlar kimi hizmetleri kurumlara gelmeden alabildikleri gibi bir kısım hizmet için beklenen süre çok daha kısalmaktadır.

Günümüzde kurum içi iletişimde, elektronik posta uygulamalarının resmi yazışma ortamı olarak değerlendirilerek daha etkin kullanımı sağlanmalıdır. Bu yöntemin e-imza uygulamasından farkı kâğıt bazlı yazışma zorunluluğu olmayan iletişim ve koordinasyon işlemleri için elverişli olmasıdır. Bu şekilde kurum içi yatay ve dikey iletişim hem kolaylaşacak hem de hızlanmış olacaktır. Bu amaçla tüm kamu örgütlerinde kurumsal e-posta hesapları açılmalı ve etkin kullanılmaları yönünde teşvik edilmelidir.

Bilgi teknolojilerinin, “yönetimin; planlama, örgütleme, yöneltme, koordinasyon ve denetim şeklindeki bütün süreçlerinde kullanılabilirliğinin mümkün olduğu” ifade edilmiştir. Her şeyden önce, “yönetim faaliyetinin ilk ve temel aşaması olan planlama aşamasında bilgi toplama, bilgilerin depolanarak işlenmesi ve analiz edilmesinde önemli rol oynamaktadır”. Yine bununla birlikte “kurumun hedeflerinin doğru bir şekilde belirlenmesi ve diğer süreçlerin yerine getirilmesi için, bilgilerin detaylı olarak biraraya toplanması ve kullanılabilir hale dönüştürülmesi” noktasında da işlevi bulunmaktadır. Bilgi teknolojileri, “aynı zamanda koordinasyon fonksiyonunu insana bağlı olmaktan çıkararak, hatasız

elektronik süreçler haline getirmekte ve kurumu şeffaflaştırıp, kuruma dış çevreyi açan avantajlar sağladığı” ve planların uygulama sonuçlarının ölçülmesinde önemli işlevler yerine getireceği vurgulanmıştır (Yüksel, 2005: 250). Ayrıca kamu kurumlarında bilgi teknolojilerinin daha fazla kullanılması sayesinde hiyerarşik kademe sayısında azalma meydana gelebilecektir. Bu şekilde hem daha yatay örgütlenmelerin kurulması hem de adem-i merkeziyetçiliğin sağlanması kolaylaşacaktır.

Bu süreçte gündeme gelmiş olan en önemli kavramlardan biri de elektronik devlet (e-devlet) uygulamalarıdır. E-devlet “kamu hizmetlerinin, tarafların doğrudan ve fiziksel bağlantı kurmaya gerek kalmadan açık veya sınırlı kullanıcıların ulaşabildiği kapalı ağlar üzerinden elektronik olarak yapılabilmesi” şeklinde tanımlanmaktadır (Yüçetürk, 2002: 146). E-devlet uygulamaları “vatandaşların ya da iş dünyasının devlet kurumlarıyla olan ilişki ve işlemlerinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesine” olanak tanımaktadır. Bu amaçla mutlaka kurumların ihtiyaçlarına göre veri tabanları oluşturulması konusuna ayrı bir önem verilmelidir. Bu şekilde kolayca elde edilebilecek bilgiler sayesinde vatandaşların birçok belgeyi çeşitli kamu kurumlarından toplamak zorunda kalarak vakit kaybetmesi engellenmiş olacaktır. Bu amaçla TKDK’da olduğu gibi tüm kamu kurumlarının hem iç veritabanı oluşturma çalışmaları daha da güçlendirilmeli hem de diğer kamu kurumlarının veritabanlarına erişim izni almaları sağlanmalıdır.

Özellikle gelişmiş ülkelerde e-devlet uygulamaları sayesinde bürokratik işlem sayısı azaltılmış ve hizmetler daha basit ve anlaşılır hale getirilerek vatandaş memnuniyeti artırılmıştır. Ayrıca bilişim teknolojilerinin kullanılmasının yolsuzluk için elverişli ortamları da ortadan kaldırmak gibi bir işlevi daha olmaktadır. Sonuç olarak birçok yönden elektronik devlet uygulamalarının faydaları olmaktadır. Bunların başında; “maliyetleri düşürme, hizmetlerde hız ve verimliliği sağlama, açıklık ve şeffaflığa ulaşma, hesap verebilirliği artırma, bilgilerin saklanması, kullanılması ve ulaşımını kolaylaştırma gibi bir dizi önemli avantajlar” (Balcı, 2005: 10-11) gelmektedir.

Diğer yandan eski bir teknoloji olmasına rağmen telefon hala etkin olarak işlerin takibi ve benzer konularda yeteri kadar faydalanılmayan bir araçtır. Bilgi teknolojilerindeki gelişmelere rağmen iş takibi için telefon açıldığında birçok kamu biriminde vatandaşın kişisel olarak gelip müracaat etmesinin istenmektedir. Hâlbuki

bir sistem geliştirip vatandaşı gereksiz olarak seyahat etmekten ve zaman kaybindan korumak gerekmektedir (DPT, 2000: 69). Bu amaçlara yönelik teknik, kurumsal ve hukuki altyapının oluşturulması önemli bir çalışma konusudur (Orhan, 2006: 51). Bu amaçla bankaların çağrı merkezleri gibi uygulamalar kamu örgütleri için de birçok hizmeti kapsayacak şekilde uygulanabilir. Sonuç olarak kurumsal görev ve amaçlara uygun olarak başta yazılımlar olmak üzere iç veri tabanları, diğer kurumlara ait veri tabanları, iletişim araçları, elektronik arşiv ve e-devlet uygulamalarından yararlanılması etkinlik ve verimlilik için kaçınılmaz gerekliliklerdir.

3.3.3. Personel

Prosedüre dayalı yapının sağlıklı işleyebilmesi, yetki ve sorumluluk devrinin yerinde kullanılmasının nihai unsuru insan kaynağıdır. Bu amaçla yalın örgütlenme sağlayarak verimliliği artırmanın yollarından birincisi personel güçlendirmeyi esas alan uzmanlaşmadır. Örgütlerde çalışan personelin karar alabilecek şekilde işiyle ilgili yetki ve sorumluluğa sahip olması ve konusunda uzman olmasını (Akçakaya, 2010: 149) ifade eden personel güçlendirme örgütsel adem-i merkeziyetçilik için temel bir gereklilik olarak öne çıkmaktadır.

Personel güçlendirme, “iş yapan ile karar vereni yakınlaştırmakta, işlerin yapılma süresini kısaltmakta” olduğundan verimliliğe önemli ölçüde katkı yapmaktadır. Bununla birlikte “çalışanın öz-yeterlilik hissini geliştirebilecek her türlü yönetim şekli personel güçlendirmesine” katkı sağlar. Güçlendirilmiş personel, “yaptıkları işlerin kendilerine ait olduğunu hissedeceklerinden ve sonuçlarının da kendilerine ait olduğunu bildiklerinden daha fazla sorumluluk üstlenerek inisiyatif alırlar ve bunun sonucunda örgüt içindeki etkinlikleri artar” (Çuhadar, 2005: 3).

Kamusal görev ve hizmetler ancak bu şekilde güçlendirilmiş uzman personel sayesinde en az sürede, en az kişiyle ve en kaliteli şekilde gerçekleştirilebilir. Yetki ve sorumluluk dengesi de ancak bu şekilde daha sağlıklı kurulabilir. Bu amaçla kamu örgütlerinde uzmanlık geliştirilerek olabildiğince birçok görev için yaygınlaştırılmalıdır. Bu şekilde hem “vatandaşın tek muhatabı olması” hem de “her işin tek sahibi olması” kuralı somut olarak sağlanabilir.

Kamu örgütlerinde personel güçlendirmeyi başarabilmek için güçlendirilecek birim ve personelin doğru seçilmesi, örgütsel hedef ve amaçların açık bir şekilde tanımlanması, her personelin görev tanımlarının ve sorumluluklarının yazılı hale

getirilmesi ve çalışanların eğitimine gerekli önemin verilmesi gerekir. Bunun sonucunda da çalışanların örgüt içindeki etkinlik ve verimlilikleri artacaktır. Bu da kamu örgütlerinin etkinlik ve verimliliklerini artıracaktır (Akçakaya, 2010: 169-171).

Bu amaçla öne çıkan ikinci husus işleyiş başlığı altında ifade edilen iş analizleri, görev tanımları ve yazılı prosedürlerdir. İş analizleriyle örgütün tüm görev ve fonksiyonları ortaya konulmalı, bunların çerçevesi yazılı prosedürlerle belirlenmeli ve bu prosedürlerle oluşturulmuş her görev ve işlem için mutlaka bir personel görevlendirilmiş ve yetkilendirilmiş olmalıdır. Bu şekilde prosedürler kâğıt üstünde kalmayarak aktif kullanılabilir olacaktır. Sistemin yürütüldüğü de denetim birimleri tarafından kontrol edilmelidir. Bütün bu unsurlar ancak birlikte var olduğunda sistem anlamlı ve uygulanabilir olacaktır.

Kamu örgütlerinde personel güçlendirmeye yönelik yapılabilecek diğer uygulamalar şöyle sıralanabilir (Ataman, 2001: 349-350):

- Personel güçlendirmede iletişim kanallarının artırılması, yüz yüze iletişim için tüm engellerin ortadan kaldırılması gerekir.
- Personel güçlendirmede hiyerarşik kademelerin mümkün olduğunca azaltılarak örgüt yapısının daha yalın hale getirilmesi gerekir.
- Personel güçlendirmede esnek iş dizaynı ve süreçlerin oluşturulması gerekir.
- Personel güçlendirmede herkes için sürekli bir eğitim ve öğrenme ortamının yaratılması ve bilginin herkes tarafından paylaşılması esastır.
- Örgütsel destek yöntemlerinin (ücretlendirme, performans değerlendirme, ödüllendirme vb.) güçlendirmeyi destekleyecek şekilde oluşturulması hususu önem kazanmaktadır.

Uzmanlık için göreve alınışta liyakat esas olmakla beraber bunun kurum içerisinde de devam ettirilerek geliştirilmesi önemsenmelidir. Bu amaçla profesyonelleşmeyi sağlamak için TKDK'daki gibi göreve yeni başlayan ya da farklı birimlere geçen personel için belli standartları içeren “uyum ve iş başı eğitimi” ile “tecrübe aktarım eğitimi” prosedürü oluşturulmalıdır. Mevcut personelin sürekli eğitimi ise belli bir rutinde her yıl gerçekleştirilmelidir. Ayrıca hizmet içi eğitimlerin kâğıt üstünde yapılarak sadece bir ödüllendirme aracı gibi görülmesi engellenmelidir.

Kamu örgütlerinin önemli sorunlarından olan “örgütsel büyüme” sorununun çözülmesi de uzmanlık yaklaşımıyla mümkündür. Bu sayede daha az ancak daha

kalifiye personelle çalışma olanağı oluşacağından örgütlerin sürekli büyümesi engellenmiş olacaktır. Ancak uzmanlık yaklaşımının tek başına yarar getirmesi mümkün değildir. Uzmanlık, iş analizleri esas alınarak hazırlanan prosedüre dayalı, süreçlerin, standartların, zaman kısıdının belirlenmiş olduğu bir işleyişle anlamlıdır.

Ayrıca ölçülebilir performans ölçütleri geliştirilmeli, vatandaş memnuniyeti sürekli ölçülmeli, personel kuralların lafzını yerine getirmek yerine ruhuna uygun olarak sonuç almaktan sorumlu olmalıdır. Şekle dayalı uygulamalar (mesai, mesai çizelgesi, kılık kıyafet, törenler, makam şoförü vs) verimliliği artıracak şekilde çağdaş normlarda yeniden belirlenmelidir (Çuhadar, 2005: 20). Başarılı personel ödüllendirilmeli ancak bunun yanında başarısız ya da görevi suiistimal eden personele de yaptırım uygulanmalıdır. Aksi halde “suyu getirenle, testi kırın” arasında ayırım yapılmadığında bir süre sonra suyu getirecek kimse bulunamayabilir. Bunları sağlamak için de örgütsel yapı, işleyiş ve mevzuatın yukarıda ifade edildiği gibi buna uygun şekilde yeniden tasarlanması gerekmektedir.

3.3.4. Denetim

Kamusal yarar sağlamak için denetim, geleneksel yönetim anlayışında olduğu gibi yeni yönetim anlayışlarında ve önerdiğimiz modelde de kilit role sahiptir. Örgütsel merkezîyetçiliğin azaltılması ile yetki ve sorumlulukların uzman personelde yoğunlaşmasının olası olumsuz sonuçlarının engellenmesi için denetimin de etkinlik ve verimlilik sağlayacak şekilde kurgulanması hayati önemdedir.

Denetim sisteminin siyasi tercihler ile amaç dışı kullanıldığı ve çok sayıda denetim birimi ve elemanına rağmen, israf ve yolsuzlukların önüne geçilemediği, netice itibarıyla kamu denetim sisteminin etkisiz olduğu gerekçesiyle geleneksel denetim sistemi eleştirilmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 103-104). Bu amaçla 5018 sayılı Kanunla kamudaki denetim anlayışına yeni bir bakış açısı getirilmiştir. Bu yeni bakış açısının beraberinde getirdiği iki unsur; idarelerin üst yöneticilerinin hesap verme sorumluluğu kapsamında görev yürüten iç denetim ile Sayıştay tarafından TBMM adına yürütülen dış denetimdir (Kamu İç Denetim Genel Raporu, 2015: 9).

5018 sayılı Kanununun 63 üncü maddesinde iç denetim aşağıdaki şekilde tanımlanmaktadır: “İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan

bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir.” İç denetimin amacı, “kamunun sorumluluklarını etkili olarak yerine getirmesinde, kamu personeliyle birlikte kurum üst yöneticilerine yardımcı olmaktır. İç denetim fonksiyonunun kapsamında, yalnızca harcamalar/ödemeler ile gelir işlemleri olmayıp, idarelerin tüm faaliyet ve işlemleri, süreçleri denetim kapsamındadır” (Sarıkaya, 2008: 14-15).

Uluslararası alanda iç denetim; merkeziyetçi ve ademi-i merkeziyetçi yaklaşım olmak üzere iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. “Merkeziyetçi modelde, mali işlemlerin mevzuata uygunluğu önemli iken, adem-i merkeziyetçi modelde, yönetsel sorumluluk öne çıkmaktadır” (Mutluer vd. 2005: 350-352). Buna göre ülkemizde hayata geçirilmeye çalışılan iç denetim sisteminde, adem-i merkeziyetçi yaklaşımın esas alındığı ifade edilebilir.

Dolayısıyla yönetsel anlamda geleneksel denetimden çok daha geniş bir ilgi alanı olan iç denetimle hedeflenen, kamu örgütlerini etkin ve verimli kılmaktır. Ancak ülkemizdeki iç denetim sisteminin kurgusu ve mevcut durumuna bakıldığında henüz beklenen faydaları sağlamaktan uzak olduğu görülmektedir. Bunun nedenleri arasında kamu örgütlerinde iç denetim kavramına bakışın müspet olmaması, iç denetçiliğin kurumlar tarafından etkin kullanılmaması hatta birçok kurumda iç denetçi istihdamının gerçekleştirilmemiş olması, iç denetimin bağımsızlığı ve yaptırım gücü ile iç denetçilerin nitelikleri ve zihinsel olarak geleneksel denetim anlayışından kurtulamamış olmaları gibi konular sayılabilir.

Türkiye’de iç denetim sistemine ilişkin bu temel sorunlar, 5018 sayılı Kanunun 67 nci maddesi uyarınca kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek için kurulan İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK) tarafından hazırlanan İç denetim Genel Raporunda da benzer şekilde ifade edilmiştir. Rapora göre, ülkemizde 45’i genel bütçeli, 136’sı özel bütçeli, 2’si sosyal güvenlik kurumu ve 200’ü mahalli idare olmak üzere toplam 383 kamu idaresinde 2072 iç denetçi kadrosu bulunmakta iken bu kurumlarda toplamda yalnızca 966 iç denetçi görev yapmaktadır. Dolu kadro sayısının toplam kadro sayısına oranı % 47 seviyesindedir. Yine aynı rapora göre, 2014 yılında yalnızca 29 kamu idaresi İç Denetim Kalite Güvence ve Geliştirme Programına göre iç değerlendirmelerini yapmış ve sonuçlarını İDKK’ya göndermiştir (Kamu İç Denetim Genel Raporu, 2015: 35-38). Dolayısıyla kamu kurumlarının henüz iç denetim sistemini etkin bir şekilde kurmadıkları ve yürütmedikleri görülmektedir.

İç denetim sisteminin etkinliğine ölçmeye yönelik yapılan bir çalışmada benzer sonuçlar elde edilmiştir. Çalışmaya göre kamu idarelerindeki iç denetçi kadrolarının büyük bir kısmının boş olduğu, boş olan bu kadrolara sertifika sahibi iç denetçilerin büyük bir kısmının atanmadığı, iç denetçi atanmasına rağmen rapor yazmayan birimlerin olduğu, kendisinden beklenen raporları üretmediği ve özellikle mahalli idarelerin iç denetime sıcak bakmadığı ifade edilmiştir (Gökalp, 2013: 45).

Bununla birlikte kendinden beklenen faydayı sağlaması açısından iç denetimin bağımsızlığı bir diğer önemli konu olup bu alana yönelik düzenlemeler de yetersiz görülmektedir. Üst yönetici ile iç denetçi arasında yaşanan anlaşmazlık durumlarında çözüm olarak İDKK'nun devreye gireceğine dair hükümler bulunmakta ancak yaptırım olmayan bir kurumun bunu nasıl sağlayacağı konusunda şüpheler bulunmaktadır. Bağımsız ve tarafsız olarak kurulan İDKK'nın mevcut yapısı bu anlamda yetersiz görülmektedir. Bu nedenle iç denetçinin yazdığı raporlarda “atamasını yapan ve sicil amiri konumundaki üst yöneticiye karşı objektif olabilmesi için mesleğinin devamlılığına yönelik daha net düzenlemelere ihtiyaç olduğu” ifade edilmektedir (Sarıkaya, 2008: 111).

Yukarıda ifade edilen nedenlerle iç denetim sisteminin beklenen verimlilik ve etkinliği sağlaması için yapılması gerekenler şöyle ifade edilebilir:

- Öncelikle iç denetim birimi kurulmayan ve/veya iç denetçi ataması yapılmayan idarelerde bu birimlerin kurularak iç denetçi atamalarının yapılması,
- Kamu kurumlarında ve üst yönetimlerinde, iç denetime karşı olan algının olumlu yönde düzeltilmesi,
- İç denetim birimlerinin uluslararası kabul gören standartlarda nitelik ve nicelik bakımından güçlendirilmesi,
- İç denetim biriminin bağımsızlığının sağlanması için İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun kamu idareleri üzerinde yaptırım olan bir üst kurul haline getirilmesi (Sarıkaya, 2008: 114),
- İç denetim birimleri ile teftiş birimlerinin görevlerinin açık ve net bir şekilde belirlenmesi ve iç denetim birimlerinin kurumlar içindeki yerinin güçlendirilmesi, doğrudan üst yöneticiye bağlı olarak kurulan iç denetim

başkanlıklarının ilgili idarelerin teşkilat kanunlarında gösterilmesi (Kamu İç Denetim Genel Raporu, 2015: 48),

- İç denetçilerin uluslararası standartlarla uyumu sağlanmış mesleki çerçeve içinde hareket etmeleri ve geleneksel denetim anlayışından farklı olarak geçmiş odaklılıktan gelecek odaklılığa, birey ve işlem odaklılıktan sistem ve süreç odaklılığa zihinsel dönüşümlerini de gerçekleştirerek denetim ve danışmanlık faaliyetlerini sürdürmeleri gerekmektedir (Kamu İç Denetim Genel Raporu, 2015: 48).

İç denetim sistemiyle ilgili aksaklıklar düzeltilse dahi bu birimlerin kurumların iç yapılanmalarında örgütlenmiş olmalarından dolayı tam olarak bağımsız ve objektif çalışması mümkün değildir. Bu nedenle iç denetim birimleri daha çok kurum içi performans hedeflerinin gerçekleşip gerçekleşmediğini tespit etmek, sistemdeki aksaklıkların tespit edilerek düzeltilmesi ve rehberlik etmek açısından değerlendirilmelidir. Özellikle kurumların üst yönetimleri ve merkez birimlerinin yolsuzluk ve suistimallerini ortaya çıkarma noktasında işlev görmeleri oldukça zor görünmektedir.

Bu anlamda özellikle 5018 sayılı yasayla birlikte denetim rolünün gittikçe iç denetime doğru kaydırılması hedeflenmiş olsa da bu yaklaşımın mevcut haliyle beklenen faydaları sağlaması mümkün görünmemektedir. Bu nedenle kamu örgütlerinin yürüttükleri görevleri izlemek ve değerlendirmek için iç denetim birimleri dışında bağımsız ve yaptırım gücü yüksek denetim birimlerinin de varlığı elzemdir. İç denetim birimlerinin bağımsız bir denetim işlevi görmesi, özellikle kurum içi suistimalleri önlemek noktasında yeterli görünmemektedir. İç denetim daha çok sistem iyileştirme amaçlı yönlendirme ve rehberlik etme mantığı taşımaktadır.

TKDK örneğinde de vurgulandığı gibi kamu örgütünün kendisinden bağımsız ve yaptırım gücü yüksek dış denetim otoritelerinin denetim ve gözetimi altında olması kaynakların doğru kullanımı noktasında ilave bir güvence sağlamaktadır. Aynı zamanda özerk yapılardan kaynaklı meydana gelebilecek olası suistimalleri engellemek için de dış denetim önemli bir role sahip olacaktır. Bu kapsamda Sayıştay ve benzeri yapıların güçlendirilmesi ve daha bağımsız kılınması kamu örgütlerinin etkinliği ve verimliliği için günümüzde geçerliliğini korumaya devam etmektedir. Ancak bu denetim otoritelerinin de etkinlik ve verimlilik sağlaması için

şekilsel (mevzuata uygunluk) denetimi yerine mevzuatın öze ilişkin uygulanıp uygulanmadığı yönünde bir denetim mantığını yerleştirmesi zorunludur.

Bunlarla birlikte çalışanlar düzeyinde değerlendirdiğimizde denetimin yalnızca bir dış denetim olmadığı, bir otokontrol sürecini de ifade ettiği göz ardı edilmemelidir. Bu nedenle kişilerin zihinsel ve kültürel alışkanlıklarının da en az sistem kadar, denetim sorununda etkili olduğunu ifade edebiliriz. Bu amaçla “etik” olarak da ifade edilen “iş ahlakı”nın kamu kurumlarında geliştirilmesi ve yönetimin de bunu teşvik edecek şekilde önlemler alması gerekmektedir.

Genel olarak böyle bir yapıyı kurmak mümkün olmakla beraber bunu aynı düzeyde yürütmek ve sürdürülebilir kılmak daha zor görünmektedir. İş ahlakını sürdürülebilir kılacak şey, olumlu işleri ve performansı ödüllendirme, olumsuzlara da mutlaka yaptırım uygulama olmalıdır. Görevi suiistimal, tembellik, sorumluluktan kaçma, kayırmacılık ve nemelazımcılık gibi toplumu içten çürüten kültürel davranışlar önemsizleştirilmemelidir. Bu gibi davranışların zamanla bütün örgütsel yapıyı bozmaya ve en nihayetinde toplumu yozlaşmaya ve sistemi yıkmaya götüren birer adım olduğu göz ardı edilmemelidir. Bu nedenlerle kamu örgütlerinde bunları engellemeye yönelik yaptırımlar mutlak şekilde uygulanmalıdır.

SONUÇ

Kamu yönetimi sisteminin yeniden yapılanma gerekleri göz önünde bulundurulduğunda, verimlilik ve etkinlik eksenli önerilerin mevcut sistemde yaşanan yetersizlikleri, sorunları, aksamaları ve tıkanmaları ortadan kaldırmak, daha iyi işleyen bir sisteme kavuşmak amacıyla önerildiği görülmektedir. Bu nedenle yönetim üzerine yapılan çalışmaların önemli bir kısmında verimlilik ve etkinlik kavramlarına büyük önem atfedilmiştir. Bununla birlikte yönetimde farklı bakış açılarının bulunmasından dolayı bu kavramlar kimi akademisyen tarafından yönetimin odağında değerlendirilirken, kimileri tarafından işletme bilimiyle ilişkili görülerek ret edilebilmektedir. Ancak bu kavramları yönetimin odağında değerlendiren çalışmalara bakıldığında esas amacın, kaynakları rasyonel şekilde kullanarak kamusal hizmetin zamanında, daha iyi ve kaliteli yapılması amacı güdüldüğü görülmektedir.

Dolayısıyla kamu yönetimi literatüründe verimlilik ve etkinlik gibi kavramların sıklıkla işlenmesi, yönetimde toplumsal-kamusal yararın geri plana atılması değil aksine daha fazla yarar sağlanması çabasıdır. Dolayısıyla burada verimlilik ve etkinlik gibi kavramların genel olarak köken aldıkları ve çağrışım yaptıkları işletmecilik mantığından dolayı toptan reddi yerine, bunların ne şekilde kamusal yarara katkı sağlayacaklarının tartışılması gerekir.

Buradaki temel ayrım, uygulamada her iki kavramın da aynı ölçüde başarılabilmesi durumunda, hangisinin daha öncelikli görüleceği noktasındadır. Bu anlamda “etkinlik” kavramı “kurumların planlanan amaçlarına ulaşma derecesi” olarak hatırlanacak olursa bu amacın nihai noktasının “kamusal yarar” olarak düşünülmesi gerekir. Verimlilik ise bu amaçlara ulaşırken “daha az ya da daha rasyonel kaynak harcamak” olduğundan kamusal kaynaklara yönelik pozitif bir tutumu ifade etmektedir. Dolayısıyla etkinlik sonucu, verimlilik ise süreci ifade eder. Ancak kamu örgütleri ya da daha genel anlamda kamu yönetiminde bu iki kavram

arasında öncelikli bir tercih yapmak gerekirse, etkinliğin (kamusal yararın) daha ön planda olması kaçınılmaz bir gerekliliktir. İşletme bilimi için iki kavram arasında bir denge olması doğaldır ancak kamu yönetiminde iki kavram arasında bir dengeden ziyade, etkinliğin üstte olduğu verimliliğin ise altta olduğu bir hiyerarşi kurulmalıdır.

Bu nedenle kamu örgütlerinde bir tercih yapmak gerektiğinde etkinlik sağlamak için verimlilik geri planda tutulabilir. Verimlilik ancak etkinlik (kamusal yarar) sağlandıktan sonra aynı yararın daha az kaynak (emek, sermaye, araç-gereç, zaman vb.) harcanarak nasıl yapılabileceği noktasında devreye girmektedir. Elbette her iki durumun da birlikte başarılmasının yönetim ve toplum için daha faydalı olacağı aşikârdır.

Bu amacı gerçekleştirmek için genel anlamda kamu yönetim yapısı üzerinde reformlar yapılması gerektiği sıklıkla dile getirilmiştir. Bu öneriler incelendiğinde bunların temelde kamu yönetim sistemi ağırlıklı olduğu görülmektedir. Reformları iki boyutlu olarak değerlendirecek olursak birinci boyut toplumsal siyasi bağlamları olan yönetim sistemi boyutu, ikincisi ise daha teknik kabul edilen kamu kurumlarının yapısına ilişkin örgütsel boyuttur. Elbette bunları birbirinden bağımsız ve ilgisiz düşünmek mümkün değildir. Bunların her biriyle ilgili sorunlar birbirini etkilemekte biri diğeri doğurmaktadır. Ancak kamu yönetiminin sistem boyutu düzelse dahi kamu örgütleri boyutu yeterince ve doğru irdelenmediğinde ve sistemsel değişimin gerekleri buraya yansıtılmadığında sorunların bütünüyle çözülmesi mümkün görünmemektedir.

Bu nedenle “kamu yönetimini siyasi ve toplumsal bağlamından koparmamak kaydıyla, örgüt merkezli teknik bir alan olarak gören, farklı yaklaşımlar olsa da, kamu yönetimini, belli amaca özgülenmiş, araç misali örgütlü yapılar olarak değerlendiren kesimlerin görüşleri hala önemli oranda geçerliliğini korumakta” olduğundan (Zengin, 2011: 214) örgüt düzeyindeki çalışmalar hala birincil derecede önemlidir. Bundan dolayı, işlevsel alan olan ve asıl hizmeti üreten kamu örgütlerinin verimlilik ve etkinlik ilkelerine uygun olarak yapılandırılması esastır.

Kısaca hatırlamak gerekirse akademik literatürde Türk kamu örgütlerine yönelik üzerinde fikir birliğine varılan sorun alanlarından örgütlenmeye ilişkin sorunlar: örgütsel merkezîyetçilik, yetki sorunları, gizlilik ve dışa kapalılık, yönetimde tutuculuk ve örgütsel büyümedir. İşleyişe ilişkin sorunlar: kırtasiyecilik,

kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, yolsuzluk, rüşvet ve yozlaşma, kayırmacılık, bilgi teknolojilerinden yetersiz yararlanma ve iletişim yetersizliğidir. Denetime ilişkin sorunlar ise denetim sisteminin etkinliği ve bağımsızlığı ile sorumluluk ve hesap verme mekanizmalarının gelişmeyişi, yönetsel saydamlığın bulunmayışı, etik dışı davranışlar ve performans sorunlarıdır. Personel sorunları ise sosyoloji, psikoloji gibi farklı disiplinler göz ardı edilmeden incelenmesi gereken bir alan olup öne çıkan sorunlar, yetki ve sorumluluk dengesizliği, motivasyon, iş ahlakı, liyakat ve ücret politikalarında toplanmaktadır.

Günümüzde bu sorunlara yönelik çözüm önerilerinin bir kısmı sistemsel düzeyde bir kısmı ise örgütsel düzeyde parçalı bir şekilde yasalaşmış bulunmaktadır. Ancak kamu örgütlerinin sundukları hizmete yönelik memnuniyetsizliğin devam ettiği ve başarının istenilen seviyede olmadığı yönünde eleştiriler güncelliğini devam ettirmektedir. Ayrıca her geçen gün kamusal yeni ihtiyaçlara binaen yeni örgütsel hedeflerin ortaya çıkması ve teknolojinin baş döndürücü değişiminden ötürü verimliliğin nihai sınırının olmayacağı anlayışından dolayı da bu kavramlar yönetimin odağında olmaya devam etmektedir.

Verimlilik ve etkinlik sağlamak amaçlı yapılan reform ya da uygulamaların genel olarak başarısız olmalarının üç temel nedeni bulunmaktadır. Bunlar; yapılmaya çalışılan reform ya da çalışmaların bütünsellikten kopuk ve parçalı şekilde olması, evrensel yaklaşımların yerel ihtiyaçlar ve farklılıklar göz önünde tutulmadan doğrudan aktarılmaya çalışılması, bazı uygulamaların ise farklı ideolojik yaklaşımlarla ilişkili görülerek kamusal yarar sağlayıp sağlamayacağına ilişkin çalışmalar yapılmadan toptan ret edilmesidir.

TKDK yukarıda sayılan üç engeli de aşabilmiş olduğundan başarılı bir kurum olabilmıştır. Akreditasyon koşuluna bağlı yetki devri kuralı sayesinde kurumun yapı ve süreçlerinin tamamı bütünlüklü olarak sıfırdan tasarlanmış, ancak yerel kültürün/akılın bakış açısıyla yorumlanarak yürütülmüştür. Ayrıca IPARD Programı'nın tasarlanmasında AB sınırlandırmaları olmakla beraber yerel ihtiyaçlar göz önünde tutularak ulusal düzeyde katılımcı bir anlayışla hazırlanmıştır. Kurumsal modelin Batı menşeli olması ise çok fazla tartışma konusu yapılmamıştır. Bir anlamda "Batı'nın aracı, Doğu'nun akli ve yeteneği ile kullanılmıştır". Sonuçta Kırsal Kalkınma alanında Türkiye'de daha önce uygulanan birçok programa göre çok daha başarılı ve adından söz ettirir olmuştur. Bu başarı IPARD Programı'ndaki

katı kurallara ve ilgili prosedürlerin Türkiye’de ilk kez uygulanması gibi bir dizi zorluğa rağmen elde edilmiştir.

Bu başarıda Kurumun yönetim sisteminin önemli ölçüde etkisi olduğu ortadadır. Bu sistem başta personel olmak üzere kapsamlı prosedürleri, yöntem ve teknikleri, bilgi teknolojileri ve donanımı içeren güçlü bir yönetsel altyapının varlığı ile mümkün olmuştur. Bu altyapıyı mümkün kılan ise adem-i merkeziyetçi yapısı, akredite süreçleri, uzmanlığı esas alması, bağımsız denetim mekanizmalarının olması ve kurumsal aidiyeti güçlü personel ve yöneticileridir. Bunların yanında örgütsel büyüklüğün fazla olmayışı ve yöneticilerin tutumu da olumlu yönde etkili olmuştur (Kırsal Kalkınma Çalıştayı, 2015: 48).

Yönetim kuramları bağlamında değerlendirildiğinde, TKDK’da ağırlıkları farklı olmakla birlikte klasik, neoklasik ve çağdaş yönetim kuramlarının her üçüne de ait yaklaşımlar olduğu söylenebilir. Kurumda klasik yönetim kuramı yaklaşımına benzer şekilde kurallara dayalı örgüt yapısı önemlidir ve bu yönüyle klasik kuramın uzmanlaşma, biçimsellik, bilimsel yönetim gibi yaklaşımlarını bünyesinde barındırmaktadır. Ancak klasik kuramın aksine adem-i merkeziyetçi yapıda örgütlenmiştir. Uzmanlık yaklaşımından kaynaklı personelin yaptığı işin gerçek sahibi olarak işini sahiplenmesi ve bu şekilde iş doyumunu yaşamaması bir anlamda neoklasik örgüt kuramı izleri taşımaktadır. Ancak esasında personelin ücret dışındaki doyum ve mutluluğuna yönelik uygulamaların yetersizliği ve özlük haklarına ilişkin yasal boşluklar neoklasik yaklaşımın örgüt içi insana verdiği önemin kurumda zayıf olduğunu göstermektedir. Son olarak açık sistem anlayışında olduğu gibi TKDK’nın çevresi olarak kabul edilebilecek olan diğer resmi ve sivil kurumlar, vatandaşlar ve dolaylı grupların (danışmanlar, finans kuruluşları, özel sektör vb.) tamamına yönelik sıkı bir ilişki ve işbirliği içinde olması, yetki ve sorumluluk alanındaki çevreyi memnun etmeye yönelik uygulamalara ağırlık vermesi, kurumda çağdaş yönetim kuramlarının ağırlığının daha fazla olduğunu göstermektedir. Bu nedenlerle TKDK’nın ağırlık sırasına göre; örgüt dışı insana, örgüte ve örgüt içi çalışana önem veren yapısıyla, yönetime ilişkin üç yaklaşımın da harmanlandığı hibrit bir yapıya sahip olduğu ifade edilebilir.

Elbette TKDK’nın yönetim sisteminin, bütün kamu örgütleri için tek başına bir model olması mümkün değildir. Kurumların var oluş amaçlarından fonksiyonlarına kadar bir dizi farklılık, zorunlu olarak farklı model ve süreçleri de

beraberinde getirmektedir. Ancak burada esas göz önünde tutulması gereken birinci husus, yönetime dair uygulanabilecek ortak ilkeler olabileceğidir. İkinci husus ise bir örgütün verimli ve etkin olması için uygulanan modelin yapı, işleyiş, personel ve denetim başlıklarının tamamını içerecek bütünlükte olması gerektiğidir. Parçalı uygulamaların başarılı olma şansı olmadığı gibi iyi bir takım uygulamaların da eksik alt yapıdan kaynaklı heba edilmesine neden olunabilmektedir. Bununla birlikte verimlilik ve etkinlik sağlamak için yönetim kuramları bağlamında yalnızca çağdaş yönetim yaklaşımlarına ağırlık verilmemelidir. Bununla birlikte klasik yaklaşımların ve bunların çağdaş yaklaşımlarla birleşiminin de göz önünde bulundurulması gerekir.

Saran tarafından kamu örgütlerinde değişimin, başlıca dört temel alanda ve dört farklı düzeyde değişimin gerçekleştirilmesine bağlı olduğu ifade edilmiştir. Bunlar önem sıralarına göre 1) zihniyet değişimi, 2) sistem değişimi, 3) normatif (hukuki) değişim ve 4) kadro (insangücü kaynağı) değişimi olarak sıralanmıştır (Saran, 2004: 173). Burada belirtilen zihniyet değişiminin önemi kavranmadan yapılacak sistem ve insan kaynağı değişimiyle hedeflenen verimlilik ve etkinlik elde edilemeyecektir. Bu nedenle yapılmak istenen değişimin mutlaka iyi anlatılması, kamu yöneticileri ve çalışanları tarafından anlaşılması ve benimsenmesi sağlanmalıdır. Aksi halde zihinsel olarak sahiplenilmeden yapılan değişiklikler kamuya yeni bir yük olmaktan öteye geçemeyecektir. Ülkemizde yapılan reform ve uygulamaların en önemli eksiği zihinsel değişimin gerçekleştirilememesidir.

Sonuç olarak kamu örgütlerinin bütüncül şekilde, yapı ve işleyiş olarak; örgütsel düzeyde merkeziyetçiliğin azaltıldığı, merkez ve yerel birimler arasında görevlerin ayrılarak fonksiyonel görevlerin tamamen yerel birimlere aktarıldığı, hiyerarşinin azaltılarak yalın ve yatay yapılanmanın olduğu bir örgütlenmeye sahip olmaları gerekmektedir. Kurumların taşra teşkilatlanmaları yetki ve sorumluluk noktasında tam yetkili olmalıdır. Bununla birlikte her işin tek sahibi olması için personelin yürüttüğü görevde tüm yetki ve sorumluluğa sahip olması sağlanmalıdır. Bu şekilde kırtasiyecilik, işlemlerin uzaması, sorumluluktan kaçma gibi olumsuz bürokratik sorunlara neden olan zemin ortadan kaldırılabilir. Böylelikle yereldeki yöneticiler ve personel görevlerini daha fazla sahiplenebilecek ve sorunları çözmek konusunda daha fazla sorumluluk hissedecektir. Bu nedenle yerel birimlere olan güvensizlik ve aşırı kontrolcü yaklaşımlar terk edilmelidir. Ayrıca mevzut

değişiklikleri, plan ve programlar hazırlanırken bunları temelde uygulayan yerel birimlere daha fazla söz hakkı verilmesi, uygulamaların başarısı için şarttır.

Elbette yalnızca bu düzenlemelerle kamu örgütlerinde verimlilik ve etkinlik sağlamak mümkün değildir. Hatta bu uygulamaların yalnız başına hayata geçirilmesi tersi olumsuz sonuçlara dahi neden olabilecektir. Bu nedenle uygulamaların bir model dâhilinde, tüm yönleri birbirini tamamlar ve uyumlu nitelikte olması gerekmektedir.

Bunun için işleyişin de yazılı prosedürlere dayalı olması ancak bunun yetki ve sorumluluğa sahip ve uzmanlığa dayalı personel yapısıyla yürütülmesi gerekmektedir. İşleyişte yazılı kuralların olmaması, keyfi uygulamalara ve vatandaşlar arasında eşitsizliklere neden olabilmektedir. Ancak yazılı kurallar bütünü olan prosedürlerin de amaca açıkça hitap etmesi, aşırı detaylı olmaması ve genel çerçeveyi içermesi gerekmektedir. Personelin prosedürlerin ve kuralların ortaya konuluş amacını, işlevini, tabiri caizse “lafzını değil ruhunu” anlaması ve uygulaması için yetiştirilmesi gerekmektedir. Yapılan denetimlerde de personelin şekli hareket edip etmediği kontrol edilerek gerektiğinde düzeltici eğitimlerle bu anlayış sürdürülmelidir. Aksi halde prosedürlere dayalı işleyiş iş yapmamanın, kırtasiyeciliğin ve verimsizliğin nedeni olacaktır.

Bu amaçla hizmet esaslı kamu kurumları düzeyinde iş analizi, görev tanımları ve işleyişe ilişkin kural ve süreçleri içeren akreditasyon uygulamasına geçilmelidir. İş analizleri sayesinde hem sahipsiz görevlerin ortadan kalkması hem de atıl personelin daha verimli kullanılması sağlanabilir. Böylelikle optimum personel sayısının tespiti ve temelsiz örgütsel büyüme de engellenebilir. Bunun yanında sistemin verimliliği ve geliştirilmesi için personele ilişkin bir ölçme sistemi kurulmalıdır. En ideal ölçme metodu olmasa bile sadece ölçme faaliyetinin varlığı dahi verimlilik artışına neden olmaktadır. Bu nedenle ölçmeye elverişli faaliyetlerin belirlenerek belli oranda bir performans uygulaması kurulması ve bunun sonuçlarına göre ödül ya da yaptırım uygulaması yapılmalıdır.

Etkin ve verimli bir örgütlenmenin başarılabilmesinin temel koşullarından biri de teknolojik alt yapının güçlü olmasıdır. Böylesine bir alt yapı aynı zamanda ölçme faaliyetlerini de daha mümkün ve ideal kılmaktadır. İşleyişte bilgi ve iletişim teknolojilerinden, veri tabanlarından, kurumsal yazılımlardan istifade edilmelidir.

Elektronik imza, elektronik yazışma, kurumsal mail ve kurum içi intranet uygulamaları tüm kurumları kapsayacak şekilde hızla yaygınlaştırılmalıdır. TKDK’da olduğu gibi kurumsal mail uygulaması üzerinden yapılan yazışmalar resmi yazışma kabul edilerek rutin işleyişte aktif olarak kullanılmalıdır. Bu şekilde hem birimler arası iletişim hızlanacağı gibi işlemlerin de daha hızlı yapılarak verimliliğin artması sağlanacaktır. Kurumların kendi bünyelerindeki bilgilerin toplandığı veri tabanları ve buna dayalı raporlama sistemleri mutlak şekilde oluşturulmalıdır. Ayrıca kamu kurumları arasında iş birliği tesis edilerek veri tabanı uygulamalarından ortak yararlanma imkânı hızla yaygınlaştırılmalıdır. Veritabanları işleyişte karşılaştırma yapılamayacak ölçüde verimlilik sağlayacağı gibi insan faktöründen kaynaklı hataları da önemli ölçüde engelleyecektir.

Ayrıca birçok işlem için vatandaşın kamu kurumlarına gelmeden bilgisayar, cep telefonu programları üzerinden ve telefonla iletişim kurarak yapabilmesine yönelik düzenlemeler yapılmalıdır. Milyarlarca lira parasal işlemleri yürüten bankaların dahi güvenle kullandıkları internet ve telefon uygulamaları kamu kurumları için de rahatlıkla kullanılabilir.

Bir diğer önemli konu olan iletişime gereken önem verilmelidir. TKDK’daki gibi vatandaşın kamu kurumlarında muhatap sorununu ortadan kaldıran “yardım masası” faaliyetleri tüm kamu kurumlarına yayılmalıdır. Böylelikle vatandaşın kamu kurumuyla muhatap olduğu ilk anda, tüm iç işleyişin muhtevasını bilen, diğer birim ve ünitelerle iletişim ve icra yetkisi olan yetkin personelle muhatap olması sağlanarak yeterli ve doğru bilgilendirilmesi sağlanmalı, bu şekilde gerekli yönlendirmeler tek noktadan yapılabilmelidir. Bu uygulama vatandaşın araçlar bulma ihtiyacını da ortadan kaldıracaktır. Ayrıca kurumsal internet siteleri vasıtasıyla vatandaşların kamusal işlem ve sonuçlarından güncel olarak haberdar edilmesi sağlanmalıdır. Bu amaçla yıllık faaliyet raporları düzenli olarak web siteleri vasıtasıyla kamuya açıklanmalıdır. Kurumsal iş ve işlemlere ilişkin örgüt içi ve örgüt dışı iletişim mekanizmaları güçlü şekilde işletilerek hem vatandaş hem de personelden gelen önerilerle işleyişin sürekli olarak geliştirilmesine önem verilmelidir. Sistemin durağan, statik bir yapı olmadığı ve sürekli güncellenmesi, zamana ve koşullara ayak uydurulması gereken bir “araç” olduğu unutulmamalıdır.

Denetimin ise yalnızca rehberlik ve performans esaslı iç denetim değil ayrıca yaptırım gücü yüksek bağımsız dış denetim şeklinde düşünülmesi kaçınılmaz bir

gerekliliktir. Son yıllarda yönetimin iyileştirilmesi ile yolsuzluk ve suistimallerin engellenmesinde iç denetime daha fazla rol verilmeye başlanmıştır. Ancak her ne kadar iç denetim yönetimin iyileştirilmesine katkı sağlasa da özellikle örgüt içi yapının bir unsuru olduğundan tam olarak bağımsız ve objektif olması mümkün görünmemektedir. Bu nedenle iç denetim dışında kamu kurumlarından bağımsız dış denetimin rolü hala önemini korumaya devam etmektedir. Bu amaçla Sayıştay'ın güçlendirilmesi ve İDKK'nun da yaptırım gücü olan güçlü ve bağımsız bir kurula dönüştürülmesi sağlanmalıdır.

Böyle bir modelle kurgulanan kamu örgütleri, varoluş amaçlarına ve vatandaşların taleplerine uygun olarak, yine vatandaşların sahibi olduğu kaynakları en rasyonel şekilde kullanarak etkinlik ve verimlilik sağlayabilirler. “Yönetim düşüncesi ve biliminin gelişmesi göstermektedir ki, yönetim çok boyutlu ve karmaşık bir olgudur. Bu nedenle tek bir yaklaşım, yöntem ya da tekniğin tüm sorunları çözebilmesi olanaksızdır” (DPT, 2000: 61). Ancak amaç tüm sorunlar çözülemese bile bunları büyük ölçüde azaltmak ve temel amaç olan kamusal faydayı (etkinliği) sağlamak olmalıdır.

Bu nedenle kamu örgütlerinde etkinlik ve verimlilik sağlamak için yapılması gereken, “içinde bulunulan koşullara ve duruma göre”, sürekli gelişmekte olan, “hem yerel hem de evrensel birikim içinde yer alan çeşitli öğelerden en uygun olanlarının”, sınanmış başarılı örnekler üzerinden bir araya getirilmesi olmalıdır. En önemlisi de başarının eksik ve kısa süreli bir çabayla mümkün olmayacağını bilerek, verimlilik ve etkinlik sağlayacak uygulamalar, uzun soluklu ve dirayetle sürdürülmelidir.

KAYNAKÇA

- AB Bakanlığı. (2015). AB sürecinde 11 nolu tarım ve kırsal kalkınma faslı. Ankara: AB Bakanlığı.
- Akbulut, E. (2003). Sayıştay denetimi ve yolsuzlukla mücadeledeki işlevi. *Sayıştay Dergisi*, S 50-51, 3-15.
- Akçakaya, M. (2010). Örgütlerde uygulanan personel güçlendirme yöntemleri: Türk kamu yönetiminde personel güçlendirme. *Karadeniz Araştırmaları*, S 25, 145-174.
- Akçakaya, M. (2012). Kamu sektöründe performans yönetimi ve uygulamada karşılaşılan sorunlar. *Karadeniz Araştırmaları*, S 32, 171-202.
- Akdoğan, A. A. (2008). *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği* (1. Baskı). Ankara: TODAİE.
- Akpınar, E. (2006). *Kamu yönetiminde denetim olgusu ve Türkiye’de kamu yönetiminin denetlenmesi*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Aktan, C. C. (2008). *Stratejik yönetim ve stratejik planlama*. ÇEİS Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası Yayını, S 22 (4), 4-21. Erişim: 30 Aralık 2015, <http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale132.pdf>
- Ar, F. (1993). Bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi, kamu yönetiminde yeniden düzenleme. Ankara: KYUD Yayınları.
- Arslan, A. (2002). Kamu harcamalarında verimlilik, etkinlik ve denetim. *Maliye Dergisi*, S 140, 1-14. Erişim: 30 Haziran 2015, http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md140/Kamu%20Harcamaları%20_A.%20ARSLAN_.pdf
- Ataman, G. (2001). *İşletme yönetimi, temel kavramlar ve yeni yaklaşımlar*. İstanbul: Türkmen.
- Avrupa Komisyonu (AK), (2006). *Tarama raporu, 11. fasıl: Tarım ve kırsal kalkınma*. Erişim: 22 Ekim 2015, http://www.ab.gov.tr/files/tarama/tarama_files/11/ch11_tarama_sonu_raporu_tr.pdf
- Avrupa Komisyonu (AK), (2015). *2015 Yılı Türkiye Raporu*. Erişim: 02 Aralık 2015, http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/2015_turkiye_raporu.pdf

- Balcı, A. (2005). *Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar ve kamu hizmet sunumuna etkileri*. Aktan C. C. ve Saran U. (ed.) Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite. Ankara: Hizmet-İş Sendikası. Erişim: 20 Temmuz 2015,
<https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/balci.pdf>
- Baransel, A. (1974). Örgütsel etkinlik ve ölçümü. *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, C 3, S 2, 61-74.
- Barbato, R. ve Aldemir, M. C. (1982). Verimlilik: Başarılı davranışsal yaklaşımlar. *Amme İdaresi Dergisi*, C 15, S 4:3, 19-26.
- Bilici, İ. (2010). *Türkiye’de kırsal kalkınmanın gelişimi ve IPARD süreci*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Tokat.
- Çevik, H. H. (2012). *Kamu yönetimi, kavramlar-sorunlar-tartışmalar*. Ankara: Seçkin.
- Çevikbaş, R. (2014). Bürokrasi kuramı ve yönetsel işlevi. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*. C 3, S 2, 75-102.
- Çevikbaş, R. (2006). Yönetimde etik ve yozlaşma. *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C 20, S 1, 265-289.
- Çitçi, O. (1983). Kamu bürokrasisi üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, C 16, S 4, 16-35.
- Çuhadar, M. T. (2005). Türk kamu yönetiminde personel güçlendirme: Sorunlar ve çözüm önerileri. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S 25. Erişim: 28 Temmuz 2015,
<http://iibf.erciyes.edu.tr/dergi/sayi25/tcuhadar.pdf>
- Çulpan, R. (1980). Bürokratik sistemin yozlaşması. *Amme İdaresi Dergisi*. C 13, S 2, 31-45.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (2000). *Sekizinci beş yıllık kalkınma planı kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması özel ihtisas komisyonu raporu*. Ankara: DPT.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (2007). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Bilgi ve İletişim Teknolojileri Özel İhtisas Komisyonu Bilgi Teknolojileri Alt Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Kamu yönetiminde yeniden yapılanma/değişimin yönetimi için yönetimde değişim*. Ankara: T.C. Başbakanlık.

- Ekinci, H. ve Yılmaz, A. (2002). Kamu örgütlerinde yönetsel etkinliğin artırılması üzerine bir araştırma. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C 4, S 19, 35-50.
- Eren, E. (2001). *Yönetim ve Organizasyon* (5. Baskı). İstanbul: Beta.
- Eryılmaz, B. (2014). *Kamu yönetimi* (7. Baskı). Kocaeli: Umuttepe.
- Eryılmaz, B. (1993). Kamu bürokrasisinin denetlenmesinde yeni gelişmeler. *Amme İdaresi Dergisi*, C 26, S 4, 100.
- Eryılmaz, B. (2008). Etik kültürü geliştirmek. *Türk İdare Dergisi*, S 459, 1-12.
- Gökalp, B. (2013). *Kamu yönetiminde iç denetim etkinliğinin ölçülmesi*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Gökçe, O. ve Şahin A. (2002). 21. Yüzyılda Türk bürokrasisinin sorunları ve çözüm önerileri. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi*. S 3, 1-27.
- Gökbunar, R. ve Kayalı, C. A. (1998). Kamu yönetiminde toplam kalite uygulamasının olanakları. *İşletme ve Finans Dergisi*, S 146, 61-74. Erişim tarihi: 10 Temmuz 2015, http://canaktan.org/yonetim/toplam_kalite/kamuda-toplam-kalite/gokbunar-toplamkalite.pdf
- Gözübüyük, Ş. ve Akıllıoğlu, T. (1996). *Yönetim hukuku*. Ankara: Turhan.
- Güreler, Ş. (2011). *Kamuda etkinlik, verimlilik ve e-devlet*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Günday, M. (1998). *İdare hukuku* (3. Baskı). Ankara: İmaj.
- <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5> Erişim: 11 Temmuz 2015.
- <http://www.tkd.gov.tr/Duyuru/tkd-diyarbakir-ili-ipard-i-yatirimlari-sozlesme-imzalama-toreni-ve-ipard-ii-tanitim-toplantisi-106> Erişim: 20 Ekim 2015.
- http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/Global/Government/pg_GovernmentProgram.aspx Erişim Tarihi: 1 Aralık 2015.
- <http://malatya.tkd.gov.tr/Duyuru.aspx?Id=10027> Erişim: 20 Ekim 2015.
- İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Yönetmeliği, (2005).
- İDKK. (2015). *2014 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu*. Ankara. Erişim: 10 Mayıs 2016, <http://www.idkk.gov.tr/SiteDokumanlari/Faaliyet%20Raporlar%C4%B1/2014YiliKamuicDenetimGenelRaporu.pdf>

- Kestane, D. (2002). Kamu kesiminde idari kuruluşların genel görünümü ve idari yapıda yeni organizasyonlar olarak bağımsız idari otoriteler (üst kurullar). *Maliye Dergisi*, S 139, 27-50.
- Kılavuz, R. ve Yılmaz, A. (2002). Türk kamu bürokrasisinin işlemsel sorunları üzerine notlar. *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C 3, S 2, 17-31.
- Köseoğlu, Ö. (2005). Belediyelerde performans yönetimi. *Türk İdare Dergisi*, S 447, 212-234.
- Köse, H. Ö. (1999). Denetim ve demokrasi. *Sayıştay Dergisi*, S 33, 62-85.
- Kubalı, D. (1999). Performans denetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, S 32, C 1, 31-63.
- Leblebici, D. N. (2008). Örgüt kuramının temelleri. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C 9, S 1, 111-129.
- Leblebici, D. N. (2005). Küresel değişim baskısına karşı türk bürokrasisindeki yapısal uyum çabalarının yapısal atalet kavramı açısından değerlendirilmesi. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C 6, S 1, 1-14.
- Mutluer, M. K. vd. (2005). *Bütçe hukuku*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi.
- Orhan, M. (2006). *Yönetimde verimlilik-etkenlik ve Türk kamu yönetiminin geliştirilmesi*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ökmen, M. ve Canan, K. (2009). Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde Türk kamu yönetimi. *Yönetim ve Ekonomi*, C 16, S 1, 139-171.
- Özdevecioğlu, M. (1999). Örgütsel etkinlik. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S 8, 401-410.
- Özer, H. (1997). *Kamu kesiminde performans denetimi ve Türkiye açısından değerlendirilmesi*. Ankara: T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları.
- Özer, M. A. (2012). *Yeni kamu yönetimi*. Ankara: Barış Kitabevi.
- Parlak, B. (2013). *Yönetim bilimi ve çağdaş yönetim teknikleri*. (2. Baskı). İstanbul: Beta.
- Prokopenko, J. (1995). *Verimlilik yönetimi*. Olcay Baykal, Nevda Atalay ve Erdemir Fidan. (çev.). (6. Baskı). Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi.
- Prokopenko, J. (eds.) & North K. (eds.) (1996). *Verimlilik ve kalite yönetimi: Modüler program* (Yayın no:716). Ankara: Verimlilik Genel Müdürlüğü.
- Sapmaz, S. (2013). *Türkiye'de imalat sektöründe faaliyet gösteren bir işletmede iş sağlığı ve güvenliği uygulamalarının incelenmesi ve verimliliğe etkilerinin*

- değerlendirilmesi*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Saran, U. (2004). *Kamu yönetiminde yeniden yapılanma-kalite odaklı bir yaklaşım*. Ankara: Atlas.
- Sarıkaya, R. (2008). *Kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması bakımından iç denetimin rolü*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Sevinç, İ. (2006). *Bilgi teknolojileri kullanımının kamu kurumları üzerindeki etkileri: kavramsal ve ampirik bir çalışma (Konya örneği)*. Yayınlanmamış doktora tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Suiçmez, H. (1999). Verimlilik düşüncesinin kısa tarihi. *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C 23, S 215, 137-143.
- Suiçmez, H. (2002). Verimlilik ve etkinlik terimleri. *Mülkiye Dergisi*, C 26, S 234, 169-183.
- Şahin, A. (2010). Örgüt kültürü-yönetim ilişkisi ve yönetsel etkinlik. *Maliye Dergisi*, C 2, S 159, 21-35.
- Şat, N. (2009). Yeni kamu yönetimi anlayışı: Weber bürokrasisinin sonu mu?. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C 2, S 1, 93-108.
- Tahtalıoğlu, H. (2011). *Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarını zorlaştıran faktör olarak bürokrasi*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- Tecim, V. (1999). İşletmelerin planlama faaliyetlerinde coğrafi bilgi sistemi uygulamaları. *Verimlilik Dergisi*, S 3, 135-148.
- TKDK. (2015). *TKDK projeleri etki değerlendirme raporu*. Erişim: 10 Aralık 2015, <http://www.tdk.gov.tr/Content/File/Yayin/TKDKEtkiDegerlendirmeRaporu.pdf>
- TKDK. (2015). *Kırsal Kalkınma Çalıştay TKDK D8 Ülkeleri*. Erişim: 10 Aralık 2015, <http://www.tdk.gov.tr/Content/File/Yayin/D8KırsalKalkınmaCalistayi.pdf>
- TKDK. (2016). Kırsal Kalkınma. Erişim: 02 Mayıs 2016, <http://www.tdk.gov.tr/Content/File/Yayin/Dergi/KırsalKalkınmaSayi-4.pdf>
- TKDK. (2007). 5648 Sayılı Tarım Ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun.
- TKDK. (2008). Tarım Ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Personel Yönetmeliği.

- TKDK. (2011). Tarım Ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun Akreditasyonu Ve Akreditasyon Kriterlerinin Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.
- TKDK 0016-Kurumsal İletişim Prosedürü V.10.05.
- TKDK 9250-Yardım Masası Rehberi V.10.05.
- Tortop, N. (1994). *Personel yönetimi*. Ankara: Yargı.
- Tortop, N., vd. (2012). *Yönetim bilimi*, (9. Basım). Ankara: Nobel.
- Tutum, C. (1976). Yönetimin siyasallaşması ve partizanlık. *Amme İdaresi Dergisi*, C 9, S 4, 9-32.
- Tutum, C. (1990). Kamu personeli sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, C 23, S 3, 31-45.
- TÜGİAD. (1997). *Kamu yönetiminde yozlaşma ve rüşvet*. İstanbul: TÜGİAD.
- TÜSİAD. (2005). *Devlette etikten etik devlete: Kamu yönetiminde etik* (Cilt 2). C. Yüksel (haz.). İstanbul.
- Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyetine Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma, (2008).
- Türkiye Cumhuriyeti'ne Yönelik AB Mali Yardımına İlişkin İşbirliği ve Katılım Öncesi Yardım Aracı Beşinci Bileşeni-Kırsal Kalkınma Bileşeni Kapsamındaki Yardımın Uygulanması İçin Kurallar Hakkında Anlaşma (Sektörel Anlaşma), (2010).
- Ulucan, B. (2007). *IPA Kırsal Kalkınma Ajansının akreditasyonu*. Tarım ve Köyşleri Bakanlığı uzmanlık tezi. Ankara.
- Üstüner, Y. (2000). Kamu yönetimi kuramı ve kamu işletmeciliği okulu. *Amme İdaresi Dergisi*, C 33, S 3, 15-31.
- Yılık, M. M. (2011). *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyumu açısından kırsal kalkınma bileşeninin önemi ve Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun rolü*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman.
- Yücutürk, E. E. (2002). Türk kamu yönetiminde e-devlet uygulamaları ve tabana yayılabilme yeteneği bakımından bir değerlendirme: Bolu örneği. *I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi* (ss. 145-163). İzmit: K.Ü. İ.İ.B.F.
- Yüksel, F. (2005). Bilgi Teknolojileri ve Yerel Yönetimler. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Yıl 5, S 10, 247-259.

Yükçü, S. ve Atağan, G. (2009). Etkinlik, etkinlilik ve verimlilik kavramlarının yarattığı karışıklık. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, C 23, S 4, 1-14.

Zengin, O. (2011). *Verimlilik; kuramsal bir çözümleme ve kamu yönetimi disiplini*. Yayınlanmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün Ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması Ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (10.12.2003).

ÖZGEÇMİŞ

Yusuf ÖZBEY 1983 yılında Kars Kağızman'da doğdu. İlköğretimden liseye kadar Kağızman'da okudu. Ankara Üniversitesi Veteriner Fakültesi'nden 2006 yılında mezun oldu. İkinci üniversite kapsamında Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden 2013 yılında mezun oldu. Öğrencilik yıllarında çeşitli sivil toplum kuruluşlarında aktif rol aldı. Askerlik vazifesini yedek subay olarak İstihkâm Okulu ve Eğitim Merkezi Komutanlığı'nda 2008 yılında tamamladı. Bir süre serbest veteriner hekim olarak çalıştıktan sonra Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na veteriner hekim olarak atandı. 2009 yılında teşkilatlanma çalışmalarının başında olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) uzmanlık sınavını kazanarak kurumda uzman olarak göreve başladı. TKDK'da uzman, kıdemli uzman ve il koordinatör vekili görevlerinde bulunmuş olup halen aynı kurumda kıdemli uzman olarak çalışmaktadır. İngilizce bilmektedir. Evli ve bir kız çocuğu babasıdır. Temel ilgi alanları arasında yönetim bilimleri ve kırsal kalkınma politikalarının yanısıra tarih, jeopolitik ve siyasal iletişim yer almaktadır.

İletişim Bilgileri: yusuf.ozbey@tkdk.gov.tr