

# KAMU KURUMLARI YÖNETİMİNDE PARAMETRE VE PERFORMANS ÖLÇÜTÜ BELİRSİZLİĞİ SORUNU

İbrahim ANIL

M.Ü. İ.İ.B.F., İşletme Bölümü, Doç. Dr.

*Abstract: There are inefficient working conditions caused by no definitions of parameters and criterion of performance on the public administration. Since it is well known problem to define the public interest, the determination of parameters for both government agencies and public economic enterprises is difficult. The difficulty of determination of parameters effects the determination of performance criterion as well. Therefore, public administrators do not know which kind of achievements will lead them to success that is accepted by higher authorities. On this paper, the definition of public interest and the determination of performance criterion examined, and a model is proposed.*

## I. GİRİŞ

Yönetim, amaçların etkili ve verimli bir biçimde gerçekleştirilmesi maksadıyla bir insan grubunda işbirliği ve koordinasyonu sağlamaya yönelik faaliyetlerin bütünü olarak ifade edilmektedir [1].

Fişek bu tanıma; kamu veya özel ayırımı gütmeksizin bir örgütün en kısa ve kestirme yoldan amaçlarını gerçekleştirmesine yönelik öğelerden oluşan faaliyetler bütünü diyerek kamu-özel ayırımının yapılamayacağı önermesi yanında örgütleyici eylemleri yani amacın kendisinin belirlenmesini de tanıma eklediğini görürüz [2]. Yönetim kavramı, Klasik Örgüt Kuramının ortaya çıktığı dönem koşullarında oluşturulmak istenen, makine-örgüt modelinde işlemesi öngörülen bürokratik aygıt oluşturma anlayışının etkisi ile çoğu tanımda dışlansa bile, amaç belirleme sürecini de içermektedir. Gerçekleştirilebilir amacın ne olabileceğine ilişkin teknik bilgiler en çok yöneticilerde bulunmaktadır. Bürokrasi ile demokrasinin çeliştiği alanların başında bürokrasinin sahip olduğu bilgi tekelden kaynaklanan gücün karar alma aşamasında bilgi kaynağını denetleyerek veya alınan kararın uygulamasını yönlendirme gücünü kullanılması yatmaktadır [3, 4]. Orta kademe yöneticilerinin strateji belirleme konusundaki gücü üzerinde son dönemde süren tartışmalar geniş sayılabilecek bir literatür oluşturmaktadır [5]. Özyönetim veya işçilerin sahip olduğu firmaların başarısızlık nedenleri arasında, kiralanan yöneticilerin amaç

belirleme süreci üzerindeki güçleri ve bunun sonucu belirlenen amaçların paylaşılan değerler içermediği sorunu yaygın kabul görmektedir [6].

Amaç belirleme süreci, hangi düzeyin amaç olarak belirlenebileceği ve araçların neler olabileceği konusundaki bilgiler sadece yönetimde bulunduğu göre, yönetimin etki alanı dışında değildir. Yönetimin üst kesimi tarafından ve genel olarak alt kademe yöneticilerinin önerileriyle şekillenerek gerçekleşen bu genel amaç belirleme süreci, alt düzey yöneticiler için genel amaçtan türetilen bölüm/birim amaçlarını da içermektedir [6]. Kamu yöneticileri de bu belirsizlikler altında rasgele sonuçlar yaratacak faaliyette bulunmaktan rahatsız değillerdir. Amaçlar belirlenmemişse elde edilecek her sonuç başarı olarak algılanabileceğinden, yöneticiler bu durumun rantından yararlanmak istemektedirler [7]. Amaçlara Göre Yönetim olarak adlandırılan Peter Drucker'ın geliştirdiği yönetim tekniğinin, her bölüme davranışlarını yönlendireceği alt amaç belirleme olanağı yaratması suretiyle uygulanma olanağı da ortadan kalkmış olmaktadır [7]. Bütün örgütlerin temel ve ilksel amacı; ilk kurucuların örgütün kuruluşu aşamasında kurguladıkları, kendilerini böyle bir örgüt kurmaya yönelik amaçtır. Özel üretim birimleri için bu amaç çok yalın ve anlaşılabilir olarak kar elde ederek servet çoğaltmasını sağlamaktır. Kamu örgütlerine baktığımızda toplumsal faydayı maksimize etmek olarak karşımıza çıkan temel amaç, üniversite ve ceza evleri örneklerinde olduğu gibi hem birden fazla olabilmekte ve hem de karlılık kadar net ve kolay tanımlanamamaktadır.

Kamu yararı veya toplumsal faydayı üretim birimleri için tanımlarken toplumun veya bireylerin ihtiyaçlarının esas alınması gerekmektedir. Oysa ihtiyaç kavramının kendisi de sorundur. İhtiyaçları 'eksikliğini hissettiğimiz şeyler' biçiminde tanımlarsak, büyük ölçüde içinde bulunduğumuz ortam tarafından belirlendiğini kabul etmemiz gerekecektir. Eksikliklerin büyük çoğunluğu da üretim birimleri tarafından yaratılıp karşılandığından, toplumun, o dönem koşulları için gereken nelere ihtiyaç duyduğunu sıralamak kolay

olmayacaktır. Ekonomik ve makro plandan ihtiyaçlar sorununa bakarsak; ülkemiz ekonomisinin şu andaki sorunu gerçek maaş ve ücret artışları ile döviz açığını birlikte çözebiliriz. Öyleyse firmalar bu sorunun çözümüne katkıda buldukları ölçüde toplumsal fayda sağlamış olurlar diyebiliriz. Görüldüğü gibi kamu yararını tanımlamak sorunlu bir alan olmakla birlikte toplumsal hayatın değişik kesimlerinin işleyişini düzenleyen ve bu kesimlerdeki yönetsel kuruluşların işlevlerini belirleyen üst yönetimlerin bunlar veya benzer tanımlardan kamu yararını tanımlarken hangisini seçtiği veya böyle bir seçim yapıp yapmadığı hususu net olarak bilinmediği taktirde ilgili yöneticilerin davranış parametreleri net olmamaktadır. Parametre; sistemlerin kontrolü altında bulunmayan ve sisteme dışarıdan tanımlanan bağımsız değişkenlerdir.

Parametre tanımlarındaki bulanıklık amaç belirleme ve amaca ulaşma derecesini ölçecek yönetici performans ölçütleri geliştirmeye de yansımaktadır. Özel üretim birimlerinde amaç ve araçların belirlenmesi yukarıdaki sınırlamalar altında, belli oranda karlılık olarak, firma sahipleri tarafından belirlenmektedir. Firma sahiplerinin amacı firmanın faaliyetleri sonucunda servetlerini en çoklaştırmak, firmanın amacı da hisse başına düşen karı en çoklaştırmak sahiplerinin servetini en çoklaştırmaktır. Amacı belirleyenlerle amacı gerçekleştiren yapı arasında amaç farkı yoktur. Üretim birimleri karlarını artırarak yeni yatırımları gerçekleştirecek fonları da sağlarlar. Organizma olarak varlıklarını sürdürülebilir ve gelişmeyi gerçekleştirmek için gerekli enerjiyi sağlamaları karlılık yaratacak faaliyetlerde bulunmalarına bağlıdır. Hangi oranda karlılık gerçekleştirilirse karlı sayılacağı dönem başında yöneticilere bildirilmekte ve dönem sonunda elde olunan sonuçlar denetlenmektedir. Özel sektöre ait üretim birimlerinin amaçları ile sahiplerinin yani yöneticileri göreve getiren ve azledenlerin amaçları özdeşdir.

Kamu kurumlarında amaç, gösterilecek faaliyetlerin sonucunda kamu yararını en çoklaştırmaktır. Bu noktada en önemli sorun; devlet eliyle yürütülen herhangi bir ekonomik veya kamusal faaliyetin toplumda yaşayan ve homojen olmayan tüm bireylerin faydasını en çoklaştıracak bir anlayışla düzenlenmesindeki zorluktur. Toplumda yaşayan tüm bireylerin ihtiyaç duyduğu ve kullandığı mal veya hizmet üreten devlet işletmeleri için amaç, genel kabul gören bir ihtiyaçlar kuramı bulunmamasından kaynaklanan yukarıda açıklanan sorunsal çerçevesinde, belirlenecek düzeyde verimliliği sağlamak olabilir. Toplumun belirli bir kesimine veya sanayi işletmelerine ara malı üreten işletmeler ile birden çok amacı gerçekleştirmek üzere kurulmuş kurumlarda amaç belirlemek görece olarak daha kolay olabilir. Bunlardan belirli bir kesim için mal veya hizmet üreten birimler için belirli bir oranda verimliliğe dayalı karlılık, amaç olarak belirlenerek, belli bir oranda karlılık yönetim kurullarının önüne hedef olarak konulabilir. Birden çok amaca hizmet etmek üzere kurulmuş yapılarda amaçlar tanımlanmış olduğundan

hangi amacın ne kadar öncelikli olacağı ve kaynağın ne kadarını alacağı sorunu yine üst yönetimler tarafından önceliklere göre belirlenerek sorun çözümlenebilir.

Özel veya kamu kesimi üretim birimlerinin yönetim aygıtları için belirlenen karlılık oranı davranışları için nasıl bir parametre işlevi görüyor ise diğer kamu üretim birimleri veya kurumları için belirlenen verimlilik oranı veya fayda miktarı aynı işlevi görecektir. Üretim birimlerinin kamu veya özel kesim elinde bulunmaları toplum yararı açısından çok belirleyici değildir. Her iki kesim de toplumun bütününe yani kamuya ait kaynakları kullanmaktadırlar. Kamu yararı açısından önemli olan kamu kaynaklarının etkin ve verimli şekilde kullanılmasıdır. Özel kesim üretim birimlerinde de kaynakların etkin ve verimli kullanılmaması hatta amaç karlılık oranları ve performans ölçütlerinin belirlenmemesi veya belirlendiği halde gerektiği kadar denetlenmediği için uygulanmaması söz konusudur[9]. Çalışmanın konusu özel kesim üretim birimlerinin yönetsel sorunları olmadığından bu konudaki analizler genişletilmeyecektir.

Belirlenen amacın gerçekleştirilmesi ve yine belirlenen politikaların uygulanabilmesi için, kamu veya özel kesim bürokrasisinin Weberci anlayışa göre ideal yapıya kavuşturulması ve karakteristik özelliklerine uygun şekillendirilmesi ve işletilmesi zorunluluğu vardır [3].

Max Weber'in ideal bürokrasisinin karakteristiklerini ülkemiz kamu ve özel kesim bürokrasisinin durumunu değerlendirmek açısından hatırlatmak yarar olduğu kanısındayım. Bürokratik yapı üst yönetim tarafından belirlenecek amaçların yerine getirilmesini sağlayacak ideal bir makine olmalıdır. Örgüt yapısı ideal bürokrasinin özelliklerine ne kadar sahip olursa amaca ulaşmadaki etkinliği o kadar artacaktır. Bürokratik yapının tek işlevi verilen araçlarla belirlenen yöntem ve politikaları uygulayarak verilen amaca ulaşmaktır. Weber ideal bürokrasisinde insanların işleyişi etkileyemeyeceği bir yapı önerilmektedir[10]. Yasal-ussal bürokratik örgütler olarak adlandırılan bu yapılar günümüzde Post-Weberciler tarafından ussal-üretken boyuta çekilerek, belirlenmemiş kural ve ilkeler yerine misyona ve politikalara uygun ilkeler belirleme görevini de üstlenmişlerdir [11].

Her iki sektör için de örgüt yönetimlerinin görevi Weberci anlayışa göre örgüt yapılarını kurmak ve amacın gerçekleştirilmesi için bu yapıları makine gibi işletmektir. Yönetim aygıtının bu işleyişi kazanabilmesi için öncelikle her iki sektör için de parametrelerin belirlenmiş olması ve ölçülebilir amaçları da içeren performans ölçütlerinin belirlenmiş olması, uygulanıyor olması anlamına gelmemektedir. Amaçlar açık ve ölçülebilir ölçütlerle tanımlanmamış, dönemin sonunda ne, ne kadar gerçekleşirse amaca ulaşmış sayılacağı önceden saptanmamışsa, birey veya grupların etkili ve verimli çalışması sağlanamayacağı ve performans denetimi de

yapılamayacağından, yönetimin süreçleri de elde ettiği sonuçlar da tesadüfi olacaktır [8].

Daha çok uygunluk veya şekil denetiminden ibaret olan kamu denetimi; verilen parayı mı? Yoksa verilen paradan fazlasını mı harcadın sorusunun yanıtını aramaya yönelik denetimle sınırlı yapılmaktadır.

## II. AMAÇLARIN PERFORMANS ÖLÇÜTÜ OLMA YETENEĞİ

Örgütsel performansın ölçülmesinde kullanılan başlıca kriterler; karlılık, verimlilik ve etkinliktir [12]. Başlangıç bölümünde açıklandığı üzere, kamu yararı açısından her ikisi de kamuya ait kaynakları kullandığından kar amaçlı örgütler için amaç; karlılığı, verimliliği ve etkinliği, kar amacı gütmeyen örgütler için ise verimliliği ve etkinliği artırmaktır. Sorunsuz gibi görülen bu ölçütlerin içerdiği sorunları ve performans ölçme yeteneklerini analiz edersek, çok da sorunsuz olmadıkları görülecektir.

i) Karlılık Ölçütü: Yönetim performans ölçütü olarak karlılık sermaye payı başına düşen karı ifade etmektedir. Sermaye üzerinde değişiklikler yaparak karı artırmak mümkündür. Amaç olarak belirlenen hiçbir koşulda toplam kar rakamını artırmak değildir. Karlılığın gerçek bir yönetim performans ölçütü olmadığı konusunda yaygın iddialar vardır[8]. Karlı bulunan üretim birimlerinin verimli çalıştığı kabul edilmesi gerektiğini ön süren görüşler vardır. Basit olarak kar satış tutarı ile maliyet tutarı arasındaki olumlu farktır. Satış fiyatının, oluşum koşullarından bağımsız değerlendirilmesi gerçekçi bir ölçüt olarak kullanılmasını olanaksızlaştıracaktır. Tekel piyasasında oluşan fiyatlarla yapılan satışlar yönetime bu yöntemle performans belirlemede avantaj sağladığı gibi pazara yeni girişlerin yaşandığı koşullarda belirlenen fiyatlar da olumsuzluk yaratacaktır. İşçi örgütlülüğünün ve dolayımı ile ücretlerinin düşmesi veya uygulanan para politikaları sonucu faizlerin düşmesi veya bu iki alanda fiyatların yükselmesi yönetimin performansını doğrudan etkilemektedir. Bu nedenlerle karlılığın yönetim performans kriterlerinden çıkarılması gerekmektedir. Karlılık kriteri bu ölçüde sorunlu bir ölçüt iken kamu üretim birimlerinin yönetimlerinin değerlendirilmesinde tek belirleyici ölçüt olarak kullanılması eğilimi vardır. Oysa çoğu kamu üretim birimi yönetiminin satış fiyatı belirleme yetkisi bile yoktur. Karlılığın çok önemli belirleyicisi olan satış fiyatını belirleme yetkisi bulunmayan bir yönetimin, satış fiyatını ve koşullarını belirleyen yönetimler gibi değerlendirilmesi doğru olmayacaktır[13].

ii) Verimlilik Ölçütü: Kalite kaygısı taşıyarak ve belirli bir zaman dilimi içinde gerçekleştirilen çıktı/girdi oranıdır. Bir tür üretkenlik ölçütü de sayılan verimlilik amaca ulaşma derecesini de gösterir[8]. Kaynakların ne kadar verimli kullanıldığını gösteren bu ölçüt yönetim performansını belirlemede, gerçek ölçüt olma özelliği göstermektedir. Parasal olmayan sayısal ifadelerle

yönetimin etkinliğini ölçmeye çalışan bu ölçüt tümü yönetim tasarrufu altında bulunan verileri kullanmaktadır. İş doğru yapmak olarak da tanımlanan verimlilik yeni iş yapma usulleri geliştirmek gibi yöneltme fonksiyonunun tüm araçlarını kullanarak kullanılan tüm kaynakların ne kadar etkin kullanıldığını ölçmektedir[14]. Emek verimliliği oranı ile işgücünün ne kadar iyi yönetildiğini, madde verimliliği oranı aracılığı ile kullanılan maddelerin ne kadar tasarruflu kullanıldığını, makine verimliliği aracılığı ile de makine başına üretim miktarını yani makinelerin verimliliğini ölçmeyi sağlamaktadır. Yönetimlerin de görevi kendilerine teslim edilen maddi ve beşeri kaynakları etkin kullanarak, belirlenen amaca en kısa ve kestirme yoldan ulaşmak olduğuna göre; bu olguyu en objektif saptayan ölçüt verimliliktir.

iii) Etkinlik Ölçütü: Yönetimlere teslim edilen toplam kaynağın nasıl yönetildiğini ve sonuçta neyin elde edildiğini ölçmeye yönelik bir ölçüttür. Peter Drucker'e göre doğru işin yapılıp yapılmadığını gösteren ölçüttür[14]. Hangi işin yapılacağı ve hangi kaynakların kullanılması ile yapılacağı konusundaki karar genel olarak yönetim tarafından değil, yönetimleri göreve getiren hükümetler veya hissedarlar kurulu tarafından örgütün kurulması aşamasında alınmaktadır. Örneğin örgütün ilerideki aşamalarda genişleyeceğini ve yayılacağını düşünen kurucular başlangıçta daha büyük bir arsa üzerine kurulmasına karar vermişlerse, ilave arsa için tahsis edilecek kaynağın verimli kullanılmasından yönetimler sorumlu olmamalıdır. Etkinlik kurucularla yönetimin performansını birlikte değerlendirmeye yarayan bir ölçüt olduğundan yönetimin performansını tek başına belirleyecek bir ölçüt olamaz.

Buraya kadarki değerlendirmelerimizden sonra elimizde yönetimleri değerlendirmek için verimlilik dışında gerçek ölçüt kalmamaktadır.

## III. KAMU YÖNETİMLERİNDE PERFORMANS BELİRLEME SORUNU

Başlangıcından beri kamunun üretim birimlerinde verimlilik ve karlılık parametrelerine göre geliştirilmiş performans ölçütleri kullanılmaktadır. Her birim bütçesini hazırlayarak üretim miktarlarını ve bu üretimin satışlarından elde edilecek gelirlere göre belirlenen kaynak ihtiyacını veya kaynak fazlasını saptayarak Devlet Planlama Teşkilatı veya ilgili birime bildirmektedir. Devlet Planlama Teşkilatı veya öncülü olan kuruluş bu bütçeleri birleştirerek kamunun finansman dengelerini oluşturmaktadır.

Uygulamayı değerlendirdiğimizde; bütçe uygulamalarının esasını oluşturan verimlilik ve bu üretim miktarının satışı üzerinden oluşturan gelir bütçesine göre de karlılık olmak üzere iki yönetim performans ölçütünün bulunduğu görülmektedir. Bu iki ölçütten hangisine göre davranacağı ve neyi gerçekleştirirse başarılı olacağı yönetimlere bildirildikten sonra, yönetimin performans

ölçütü sorunu çözümlenmiş ve davranış parametresi belirlenmiş olmaktadır. Yönetim performansının bu ölçütlere göre belirleneceği ve göreve devam koşullarının bu çalışmada belirlenen başarı düzeyine göre şekilleneceği, sonuçlara göre ödül ve ceza sisteminin işletileceği bildirilir ve kararlı olarak uygulanacağına inandırılırsa kişi veya gruplar eylemlerini bu amaca uygun yaparak örgütlerin verimli çalışması koşulları yaratılabilirler. Üretim ve finansman bütçelerine ilişkin çalışmalar amaç ve hedef belirlemeye yönelik yapılmadığı için hem yönetimler hem de yönetimi göreve getiren ve denetleyenler için, elde edilen sonuçlar bu amaçlarla kullanılmamaktadır [15]. Sadece Başbakanlık Yüksek Denetleme kurulu tarafından yapılan performans denetimlerine ilişkin raporlar da Meclis Komisyonları tarafından değerlendirilmemektedir. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetimi Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporunda 'Denetim sisteminin etkinliğinin artırılması ve Performans denetimine geçiş' sürecinin başlatılması amacıyla bu adlı bir komisyon kurulmuştur.

Kamu yararı açısından davranış parametrelerinin verimlilik mi? Verimliliği esas alan karlılık mı? olacağına ve hangi düzeyde gerçekleşmesinin yönetimler için uygun performans olacağına kimin karar vereceği ve sonuçları kimin denetleyeceği en kritik sorundur. Belirleyecek kişilere göre bu ölçütler farklılaşabileceği gibi bulanıklaşabilir veya hiç kullanılmayabilir. Şimdiye kadar Devlet Planlama Teşkilatının plan hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını tespit amaçlı yaptığı kontrol dışında, performans denetimi yapılmamaktadır. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun performans ve usul denetimleri sonucu oluşturdukları raporların günümüze kadar performans denetimi ile ilgili sonuçlarının uygulandığı tespit edilmemiştir [16]. 8. Beş Yıllık Plan İki Numaralı Alt Komisyonu nihai raporunda '...ülkemizde genel olarak denetim yıllık programlara dayalı olarak yürütülmemektedir. ....kamusal hesap verme sorumluluğu ve performans hesap verme zorunluluğu, performans yönetimi gibi temel ilke ve anlayışların uzağında işlemektedir' denilmektedir.

T.B.M.M. Kit Komisyonunun yapısı da diğer meclis komisyonları gibi hükümetin çoğunlukta bulunduğu ve çoğunluğu bu alanda teknik bilgi sahibi olmayan üyelerden oluşmaktadır. KİT yöneticileri için de durum farklı değildir. Çoğunluğu Kamu İktisadi Teşebbüsü ve Kamu İktisadi Kurumu yönetim kurulu

üyelerinden oluşan kamu kurumlarının çeşitli düzey yöneticileri arasında yapılan bir çalışma sonuçlarına göre; 'yetersizliklerin üst düzeyde tutukluklara neden olduğu ve durumdan en çok ... genel müdür yardımcıları, müessese-işletme-fabrika müdürlerinin şikayetçi buldukları, yönetim kurulu üyelerinin yetersizlikler üzerinde hiç durmadıkları (muhtemelen farkında bile olmadıkları) saptanmıştır [17]. Yöneten kurullarla denetleyen kurulların teknik bilgi eksikliğini gösteren yukarıdaki tespitler, kamu yararı ve buna dayalı parametre ve performans ölçütü belirlemede de sorunlar yaratacaktır.

T.B.M.M. KİT Komisyonlarının hükümet çoğunluğu ile oluşması, işleyiş mantığını da şekillendirmektedir. Meclis komisyonları, oluşumunu sağladıkları hükümetlerin göreve getirdiği K.İ.T. yönetimlerinin uygulamalarını savunmak ve kendileri dışında oluşturulan K.İ.T. yönetimlerinin uygulamalarını eleştirmek mantığı ile çalışmaktadır. Kendilerini kurumun sahibi olan tüm halkın yani kamunun temsilcisi dolayısıyla bu kurumların sahibi olarak algılamadıklarından, sahip gibi davranmamakta [18] ve kaynakların verimli kullanılıp kullanılmadığı denetimi olan performans denetimini de yapmamaktadırlar.

Kamunun üretim aygıtları siyasi aygıtlarına tabi olmadan, toplum yararına göre işleyebilecek şekilde düzenlenmelidir.

#### IV. KAMU YÖNETİMİ İÇİN PERFORMANS BELİRLEME VE DENETLEME MODELİ ÖNERİSİ

Verimli çalıştığı halde kar edemeyen veya kar etmesi beklenmeyen işletme yönetimleri sadece kar edemedikleri için başarısız, verimsiz çalışmasına rağmen tekel karı veya olağandışı gelişmeler sonucu kar eden işletme yönetimlerinin başarılı kabul edilmeleri koşullarını ortadan kaldırmak ve tüm yönetimleri gerçek performansları üzerinden değerlendirmek gerekmektedir. Gerçek performans dayalı başarı ölçütleri geliştirmek için bu sonuçlardan yararlanan veya etkilenen üretim birimi sahiplerinin yani kamunun her kesim temsilcisinin karar ve denetim sürecine katılması gerekmektedir [19]. Örneğin; kamuoyundaki yaygın kabul, 1980 lerden beri kamu sektörünün verimsiz çalıştığı, kamunun kaynaklarını verimsiz kullandığı ve topluma yük olduğudur. Oysa 1982-1985 yıllarını içeren emek verimliliği endeksi sonuçları aşağıdaki gibidir [20].

TOPLAM İMALAT SANAYİNDE EMEK VERİMLİLİĞİ ENDEKSİ						
1981=100						
Yıl	Çalışılan Saatlere Göre			Çalışanlar Ortalamasına Göre		
	Kamu Sektörü	Özel Sektör	Toplam	Kamu Sektörü	Özel Sektör	Toplam
1982	123.7	101.9	110.3	125.7	103.2	112.0
1983	133.8	104.4	115.5	134.8	106.2	117.0
1984	141.8	110.0	123.4	144.9	110.9	123.6
1985	147.5	124.6	133.0	146.6	121.1	130.5
1986	161.8	139.1	147.5	163.4	136.0	145.9

Parametre ve performans ölçütleri belirlenip açıklanmadığı ve uygulanıp sonuçları denetlenmediği için kamu kurumları yöneticileri ve kurumlar hak etmedikleri sonuçlarla karşılaşabilmektedirler. Kurumların ilk kuruluş amaçları ile amaçları çelişmeyecek olan kamu bileşenlerinin katılımı ile belirlenecek parametre ve performans ölçütlerine göre davranan kurumlar kamu yararına çalışmanın hazzı ile daha verimli çalışacaklar ve haksız değerlendirmelere konu olmayacaklardır.

i. Parametre ve Performans Ölçütü Belirleme Süreci Önerisi: Her yönetim birimi için mutlak surette parametre ve performans ölçütleri belirlenmeli, sayısallaştırılarak netleştirilip yönetimlere amaç olarak tanımlanmalıdır. Amacı belirlemeye yetkili kurullar; Devlet Planlama Teşkilatının ilgili birim temsilcileri, T.B.M.M. komisyonu üyeleri, Tüketici temsilcileri veya tüketiciler adına çalışanlar, İlgili Bakanlık temsilcileri ve ilgili meslek odaları ile çevre inisiyatifleri temsilcilerinin katılımından oluşmalıdır. Kalkınma planlarının hedeflerine uygunluk açısından Devlet Planlama Teşkilatı temsilcileri, kamu yararının verimliliğe dayalı karlılık mı yoksa sadece verimlilik mi olması gerektiği konusunda diğer bileşenlerin de katkısı ile parametrenin belirlenmesi konusunda karar verilmeli ve her dönem öncesinde kamu yararı açısından üretim biriminin durumu yeniden değerlendirilerek parametre yeniden belirlenmelidir. Parametrelerin belirlenmesinden sonra sıra performans ölçütü tespitine gelecektir. Devlet Planlama Teşkilatı, Hazine Müsteşarlığı ilgili kamu üretim birimi ve İlgili Bakanlık temsilcilerinin katılımı ile hangi sonuç veya sonuçlar ne kadar gerçekleşirse kurum yöneticilerinin başarılı sayılacağı saptanmalı ve kamuoyuna yani sahiplere açıklanmalıdır.

ii. Performansın Denetlenmesi Sürecine İlişkin Öneriler: Kamu üretim birimlerinin performanslarını gösteren bütçe kesin hesap cetvelleri ile bilanço ve ayrıntılı gelir gider tabloları sonraki dönemin ilk üç ayında çıkartıldıktan sonra, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından takip eden üç ay içinde denetlenerek sekizinci ay içinde parametreleri belirleyen kurulun onayına sunulmalıdır. Biçimsel bir yapıya kavuşturulması gereken bu kurul, özel sektöre ait firmaların hissedarlar kurulu gibi çalışarak, faaliyetleri denetlemeli ve denetim sonuçlarına göre yönetimlerin göreve devam etmesi, ödüllendirilmesi veya görevden alınmaları ve yerine yenilerini seçme yetkisine sahip olmalıdır. Öneri aslında 1960 lı yılların başlangıcında sınırlı bir süre uygulanan K.İ.T. konseyinin yapı ve yetkileri genişletilmiş hali olduğundan çok yeni ve uygulaması çok sorunlu bir model öngörmemektedir[21].

#### YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] Dincer, Ö. Fidan Y, **İşletme Yönetimi**, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1996, s.4.  
[2] Fişek, K, **Yönetim**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972, s.14.

- [3] Etzioni, E.H., **Bureaucracy And Democracy: A Political Dilemma**, Revised Edition, Routledge And Kegan Paul Plc, Boston, 1985, s.55-56, 28.  
[4] Miliband, R. Poulantzas, N Laclau, E, **Kapitalist Devlet Sorunu**, Birikim Yayınları, İstanbul, 1977, s.201-204.  
[5] Floyd, S.W., Wooldridge, B., "Middle Menegement's Stratejik İnfluence and Organizational Performance", **Journal of Management Studies**, V, 34, N, 3, May, 1977, ss.465-485.  
[6] Aleyanoer, O.K., "Worker Ownership and Participatin in the Context of Social Change", **American Journal of Economics and Sociology**, V.44, N,3, July, 1985, s.344.  
[7] Can, H., **Organizasyon ve Yönetim**, Adım Yayıncılık, Ankara, 1991, s.70.  
[8] Koontz, H, O'Donnell,, C. Wehrich H., **Essentials of Management**, Fourth Edition, McGraw Hill, ss.108-111, 107, 6,7,  
[9] Bayraktar, C., "Yönetim Kontrol Aracı Olarak Bütçeler ve Evrimleşme Dinamikleri", **M.Ü.S.B.E. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul, 2000, ss.117-118.  
[10] Sharma, A.R., **Organizational Theory and Behaviour**, Tata Mc Graw Hill, New Delhi, 1982, ss.160-165.  
[11] Heper, M., **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, Boğaziçi Üniv. Yayını, İstanbul, 1977, s.51.  
[12] Miner, B.J., **The Practice of Management**, A. Dell and Howell Cmp, Ohio, 1985, ss.112-115.  
[13] 18.06.1984 gün 18435 sayılı resmi gazetede yayınlanan 233 sayılı kanun hükmünde kararnamenin 35 inci maddesi.  
[14] Baransel, A., **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, 1. Cilt, Fatih Matbaası, İstanbul, 1977, ss.35-36.  
[15] 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Şubat, 2000, <http://plan&dpt.gov.tr>.  
[16] 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Denetim Sistemlerinin Etkinliğinin Artırılması ve Performans Denetimine Geçiş 2 Nolu Alt Komisyon Raporu, Ocak, 2000. <http://plan&dpt.gov.tr>.  
[17] Cem, C., **Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticiler**, TODAİE Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara, 1978, s.177.  
[18] Üşür, İ., **Özelleştirme: Niteliği, Kavramı ve Tartışmaları Dolayısıyla Bazı Tezler ve Notlar**, Ekonomide Durum, Bahar, 1988, Kitap:5, ss.239-241.  
[19] Yıldızoğlu, E., "Kamu Girişimciliği", **Kamu Girişimciliği Uluslararası Sempozyum Kitabı**, T.M.M.O.B. Yayını, Ankara, 1977, s.74.  
[20] Milli Produktivite Merkezi, 27 inci Genel Kurul Toplantısı, Faaliyet Raporu.  
[21] 20.07.1960 gün ve 23 sayılı kanun.