

PPBS VE O VE M L K S

Ass. Engin ATAÇ

G R

Gereksinmeler kar ısında kaynakların k ıt olması ve a da devlet anlay ının g unümüz toplumlarında yaygınla ması kar ısında kamu kurulu larının verimli ve etkin bir çalı ma d uzenine girmesi kaçınılmaz bir sorun olarak ortaya çıkmı tır. Bu sorunun öz ümlenmesinde kullanılmak üzere t r l ü araçlar geli tirilmi olup PPBS'i ve O ve M alı malarını da bunlar arasında sayabiliriz. Kamu kurulu larının b y ümesi veya verimli ve etkin çalı ması amacına yönelik olan bu araçların arasında sıkı ili kilerin bulunması çok do aldır.

I- PPBS' LE O VE M ÇALI MALARI ARASINDAK L K

Bu b l ümde kamu kurulu larının verimlili ini ve etkinli ini artırmaya yönelik olan PPBS ile O ve M alı maları arasındaki ili -kiyi kamu rg ü yapısı ve personel y netimi açısından inceleyece-iz. Ancak daha önce kamu kurulu larının b y üme amacı olarak ele aldı ımız verimlilik ve etkinlik kavramlarını tanımlamada yarar oldu u kanısındayız.

Verimlilik, belirli bir amacın en düşük maliyetle gerçekleştirilmesi veya eldeki kaynaklarla amaca en iyi biçimde ulaşılması olarak tanımlanabilir. Yalnız, kamu kuruluşlarının topluma sunduğu hizmetlerin genellikle sosyal amaçlı olması nedeni ile bunların verimliliğinin ölçülmesinin oldukça zor olduğunu da unutmamak gerekir.

Etkinlik ise, belirli amaçları gerçekleştirme derecesi olarak tanımlanabilir. Etkinlik, verimlilikten daha kapsamlı olmasına karşın daha kolay ölçülebilir ve kamu kuruluşlarının değerlendirilmesinde daha yararlı olabilir.

A- Kamu Örgüt Yapısı Açısından PPBS ile O ve M li kisi

PPBS'nde programlar aynı amaca yönelen ve bu amacı gerçekleştirmek üzere birbirleriyle yakın ilişkili olan hizmet faaliyetlerinin biraraya gelmesiyle oluşur. Programın oluştuğu faaliyetlerin her zaman aynı örgüte ait olması söz konusu değildir. Bu durumda program yapısı ile örgüt yapısı arasında bir farklılık ortaya çıkmaktadır. Bu ise kamu kuruluşlarının örgüt yapılarının yürüttükleri hizmetleri tam anlamıyla yansıtmadıkları anlamına taşınmaktadır. Diğer bir deyişle, kamu kuruluşlarının örgüt yapılarını tarihi gelişim, gelenekler ve siyasi etkenler oluşturmuş ve bunun sonucu olarak örgüt yapısı ile hizmet arasındaki ilişki yitirilmiştir. Ancak PPBS'nde hizmet örgüt yapısı etkileşimli örgüt yapısını programlar ve amaçlar etrafında yeniden biçimlendirmeyi gerektirir.

Geleneksel örgüt yapısının program yapısı etrafında biçimlendirilmesi, sorunun çözümlendiği anlamına gelmemelidir. Çünkü gereksinimler karşısında değişimler gösterecek olan program yapısı karşısında örgüt yapısında sürekli olarak bu değişimlikleri izlemesi gerekecektir. Böylece kamu kuruluşları dural ve tutucu yapıdan kurtularak devingen bir hale gelecektir. Yalnız bu düzenlemeler yapılırken amaçlar hiyerarşisi ile örgütsel hiyerarşi arasında bir paralellik sağlanmalıdır. Aksi halde düzenin işlevli olmadığı kanıkanılanamaz.

PPBS'nde programlar oluşturulurken kullanılan türlü analitik yöntemler faaliyetleri ve işlemleri verimlilik ve etkinlik bakımından değerlendirir. Böylece örgüt yapılarındaki ve hizmetlerdeki geçişme ve tekrarlar, uyumsuzluklar ve kaynakların israf edildiği

leri alanlar ortaya çıkarılır. Programların ve Örgüt yapısının yeniden düzenlenmesi gibi önlemlerle de sistemdeki bu tür aksaklıklar giderilir.

PPBS'nin yolaçabileceği ayrı merkeziyetçilik geniş ölçüde kırtasiyeciliğe neden olabilir. Kırtasiyeciliği artıran diğer bir nedense, bu sistemde ayrıntılı bilgilere gereksinim duyulmasıdır. Ayrıntılı bilgilerin toplanması örgüt yapısında hızlı bir değerlendirme sistemi kurulmadığı takdirde yavaşlımlara ve gecikmelerin yavaşlamasına neden olur. Bunlar çözümlenmediği takdirde ise kararlı bir büyümeden söz etmek doğru olmayacaktır.

PPBS'nin kamu kuruluşlarının verimli ve etkin yapılabilmesi, bu kuruluşların örgüt yapılarında gerekli örgütlenme değişikliklerinin yapılmasına ve yönetim yöntemlerinin geliştirilmesine bağlıdır. Bununla birlikte görev yine verimlilik ve etkinlik amacına yönelik olan O ve M çalışanlarına daimdir. Örgüt yapılarının program yapısı etrafında biçimlendirilmesi, program yapılarındaki değişikliklerin örgüt yapısına yansımaları ve örgüt yapılarının devingen bir biçimde tutulması O ve M çalışanlarının sürekli ve kararlı olmasına bağlıdır.

Ayrıca, örgüt yapılarında ve hizmetlerde geçiş ve tekrarların ortaya çıkarılması, yapay büyümenin ve kırtasiyeciliğin önlenmesi tamamen O ve M çalışanlarının sağlıklı yürütülmesine bağlıdır.

Ayrıntılı örgüt düzenlemeleri, iş basitleştirme ve iş akımı hızlandırma yöntemlerinde yoğunlaşan ve kuruluş bir örgüt yapısı içinde bürokrasiyi azaltarak onu verimli ve etkin çalışmaya yönelik O ve M çalışanları PPBS'nde her örgüt için sürekli yararlanılacak bir araç niteliğini taşımaktadır.

Uygulamada çeşitli ülkelerdeki merkezi O ve M birimlerinin maliye bakanlığı ve bütçe idaresi içinde yer alması da bu ilkinin bir kanıtıdır. Bu ülkeler ise Amerika Birleşik Devletleri, İsveç, Norveç, Hollanda, Kolombiya, Kosta Rika, Venezuela, Malaya, İngiltere ve Brezilya'dır.

B- Personel Yönetimi Açısından PPBS ile O ve M ilişkisi

PPBS'nin kamu kuruluşlarının verimliliğini ve etkinliğini arttırmaya yönelik olması nedeniyle personel yönetimi ile yakından

ilgilenmesi çok do aldır. Kaynaklar ve amaçlar arasındaki ili ki kurulurken insangücünün verimlili i ve etkinli i de bu ili kide çok önemlidir. Programlar olu urken insangücünün hesaplanması ve gerekli oranlarda programlara katılması gerekmektedir.

PPBS'nin devingen ve hareketli özelli i örgüt yapısı ile birlikte personel yönetiminide etkiler. Planlanan ve programlanan amaca yönelik hizmetler uygulama süresince gerekli insangücünden yararlanır. Programın uygulanma süresi bitince buradaki personelin yeni ba latılan programlara kaydırılması gerekir. Personel yönetiminde bu hareketlilik sa lanamadı ı takdirde biten hizmetleri halâ görmekte olan personele rastlanacaktır. Bu da örgüt yapısındaki de i ikli i biçimsel olmaktan ileriye götürmeyen bir etkile im neden olacaktır.

PPBS'nin, esas olarak ça da bir araç olması nedeniyle yetenekli insangücü gereksinmesi vardır. PPBS'nin kamu kurulu larının büyük bir ço unlu unda uygulanması personel yönetimine, yetenekli personelin i e alınması ve eldeki personelin e itilmesi, biçiminde yansır. Çünkü bu sistem yaratıcılı a, ileri görü lülü e, analizci ve yenilikçi bir dü ünçe sistemine, yüksek düzeyde e itim ve teknik bilgiye sahip personel tarafından yürütülebilir.

PPBS'nin personel yönetimi ile ilgili olarak getirdi i düzen O ve M çalı malarını çok yakından ilgilendirmektedir. Çünkü programlara insangücü tahsisi O ve M çalı malarının kapsamına giren i yükü analizlerini gerektirmektedir. PPBS'nin devingen olan hizmet anlayı ı i yükü analizlerinin sürekli yapılmasını zorunlu hale getirmi tir. yükü analizleri yapılmadı ı sürece hem PPBS'nin hem de O ve M çalı malarının verimlik ve etkinlik anlayı ları i -lerli ini yitirecektir. Ayrıca i tanımlarının yapılabilmeside i yükü analizlerine yani O ve M çalı malarına ba lıdır. Di er yandan yetenekli personelin i e alınması, sübjektif etkenler bir yana bırakılacak olursa, i tanımlarının sa lıklı yapılması ile yakından ili -kilidir. Kamu kurulu larının verimli ve etkin çalı ması ile birlikte gerek PPBS'nin gerekse O ve M, çalı malarının ba arıya ula ılmasında yukarıda belirtilen nitelikte yetenekli personelin katkısı hiçbir zaman yadsınamaz.

II- ÜLKEM ZDEK DURUM

Ülkemizde O ve M çalı malarından yararlanma dü üncesi PPBS çalı malarından eskidir. Bu çalı malar planlı dönemle birlikte önem kazanmı lardır.

A- Ülkemizde Örgüt Yapısı Açısından PPBS ile O ve M li kisi

Program bütçe hazırlık ve uygulama çalı malarında O ve M çalı maları ile gereken ili ki kurulamamı ve bir yarar sa lanamamı tır. Hazırlık çalı malarında programların olu turulmasında büyük ölçüde örgüt yasalarından yararlanılmaya gidilmi tir. Bir çok kamu kurulu larının örgüt yasalarının oldukça eski olması, bazılarının ise örgüt yasalarının bulunmaması programların olu turulmasında hizmetlerin tam anlamıyla yansıtılamamasına neden olmu tur. Hatta bazı kurulu ların örgüt çizelgeleri ancak program bütçe çalı maları ba ladıktan sonra bütçe uzmanlarınca çıkarılmı tir.

Program bütçe uygulanmaya geçildikten sonrada programlar gittikçe kurulu ların örgüt yapısını yansıtacak biçimde de i mele-re u ramı tır. Halbuki örgüt yapısının programlar etrafında biçimlenmesi gerekmektedir.

Programlar olu turulduktan sonra ise bazı örgütler arasında veya aynı örgüt içinde geçi me ve tekrarlar oldu u ve bazı kurulu ların yapay örgütsel büyüme içinde oldukları görülmü tür. Örne in; yolların hem Köyi leri Bakanlı ınca hem de Kara Yolları Genel Müdürlü ünçe, su i lerinin hem Köyi leri Bakanlı ınca hem de DS Genel Müdürlü ünçe yapılması; Orman Genel Müdürlü ü varken birde Orman Bakanlı ı kurulması gibi.

Çalı malar ba ladı nda bütçe örgüt yapısında da yeniden düzenlemeye gidilmi tir. Maliye Bakanlı ı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlü ü içinde, «Program Bütçe Geli tirme ve Koordinasyon» dairesi ve personel yönetiminde verimlilik ve etkinlik artırmak amacı ile «Kamu Yönetimi» dairesi kurulmu tur. Bunlardan ba ka bütün bakanlık ve dairelerde «Plan-Bütçe Üniteleri» nin kurulması öngörülmü tür. Bu üniteler Bütçe ve Planlama örgütleri ile kurulu arasındaki ili kileri düzenleyecek ve bütçe, plan, O ve M, muhasebe, istatistik, bilgi i lem gibi faaliyetleri yürütecekler-

di. Ancak bu ünitelerin bazı kurulu larda kurulmu olmasına kar-ın, bazılarınca önemsenmedikleri görülmü tür.

Birçok kamu kurulu unda varolan O ve M ünitelerinden PPBS'in hazırlık ve uygulama çalı malarında yararlanılamamı ve aralarında hiç bir biçimde ili ki kurulamamı tır. Genellikle bugün O ve M üniteleri örgütlerin teknik nitelikte olmayan günlük i le-riyle görevlendirilmi lerdir.

B- Ülkemizde Personel Yönetimi Açısından PPBS ile O ve M li kisi

Daha öncede de inildi i üzere, PPBS çalı maları ile Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlü ü içinde personel yönetiminde verimlili i ve etkinli i artırmak amacı ile bir «Kamu Yönetimi Dairesi» kurulmu tur. Bu dairenin bugün kadro alıp verme görevi dı nda kurulu amacına eri ti i söylenemez. Ayrıca, aynı genel müdür-lük içinde bulunan «Kamu Yönetimi» ile «Bütçe Uygulama» Dai-releri arasında hiç bir ili ki kurulamamı ve O ve M çalı malarının bir kısmını yürütmekle sorumlu olan «Kamu Yönetimi» Dairesi PPBS'nin gerekli kıldı ı personel yönetimi düzenini sa layamamı -tır.

Görüldü ü üzere ülkemizde PPBS'nin hazırlık ve uygulama çalı malarında personel yönetimi konusunda O ve M çalı maların-dan yararlanmak dü ünülmü ancak bu daire Devlet Personel Dai-resi ile birlikte aynı görevi yürütür duruma gelerek bürokratik yapı içinde yerini almı tır.

Yetenekli i gücü sa lanması açısından gerek personelin i e alınması, gerekse eldeki personelin e itilmesi konusunda PPBS çalı malarının ba langıcında olumlu giri imlerde bulunulmu , ancak bu giri imlerin süreklilik kazanması gerekirken uygulamaya ge-çildikten sonra bu çabalar durdurulmu tur.

III- ÜLKEM ZDEK DURUMUN ELE T R LMES

PPBS ile O ve M çalı maları arasında kurulacak ili ki sonucu örgüt yapısının programlar etrafında biçimlendirilmesi giri imi ül-kemizde ba latılmadı ı gibi bu konuda herhangi bir giri im dü-üncesinin belirtileri de bulunmamaktadır. Aksine programlar gün

geçtikçe geleneksel örgüt yapısı etrafında biçimlenerek dural ve tutucu bir hale gelmi tir.

PPBS ve O ve M çalı maları arasında bilinçli bir ili ki kurula- madı ı için bütçe örgüt yapısı içerisinde i lerli i sa lanamayan yeni örgütler kurularak yapay bir geni leme meydana getirilmi - tir. Bunlara örnek olarak bütçe ünitelerini, kamu yönetimi daire- sini ve O ve M ünitelerini verebiliriz. E er bütçe geli tirme çaba- ları uygulamaya geçilme ile birlikte durdurulmasa ve süreklili i sa lansa idi bu kurulu larında i lerli i sözkonusu olabilirdi. Bu çalı maların durdurulması aynı zamanda sistemin ö eleri arasındaki etkile iminde ortadan kalkmasına neden olmu tur.

PPBS çalı maları ile örgüt yapılarındaki geçi me ve tekrarlar bir ölçüde ortaya çıkarılmı olmasına kar ın önleyici ve giderici ön- lemler alınmamı ve alınmamaktadır. Aynı zamanda yapay ör- gütsel büyümeler önlenemedi i gibi büyük bir hızla artmaktadır.

A ırı merkezîyetçilik ve sistemin ayrıntılı bilgi gerektirmesi kırtasiyecili e ve yı ılmalara neden olmu tur. Emek ve zaman kay- bına yol açan bu faktörlerin giderilmesi konusunda sistemin gerekl i kıldı ı hiçbir önlem alınmamı tır. Alman biçimsel önlemler ise sistemin amaçlarını yozla tırıcı nitelikte olmu tur.

Örgütsel yapının yeniden düzenlenememesi, yönetim yöntem- lerinin geli tirilememesi gibi nedenlerle personel yönetimide sis- temin gerektirdi i biçimde amaçlarına ula amamı tır.

Programlar için gerekli insan gücü saptanamamı ve personel yönetimindeki hareketlilik sa lanamamı tır. Sistem, belli kurulu - larca yeni kadroların alınması biçiminde olumsuz olarak kullanıl- mı tır.

yükü analizleri, kadro sınıflandırmaları, i tanımlarının ya- pılması sadece sözde kalmı ve bu görevleri yürütmekle görevli olan Kamu Yönetimi Dairesi bürokrasi içinde kaybolmu tur. Ka- mu kurulu larının içindeki bütçe üniteleri ve O ve M üniteleride bu konuda etkisiz kalmı lardır.

Bütçe uygulamasına geçilinceye dek Maliye Bakanlı ınca ve bazı kamu kurulu larınca uygulanan yetenekli personelin i e alın- ması ve eldeki personelin e itilmesi giri imlerinin sonra durdurul-

masıda bir çok sakıncalara yol açmı tır. Yeti en personeli tutmak zorla tı 1 gibi yeni alınacak personelin e itilememesi gibi bir durum ortaya çıkmı tır. Ayrıca bu çalı malar oldukça yeni teknikleri kullanmayı gerektirdi i için o yetenekte personel bulmak ve elde ki personelle bu i i yürütmek büyük bir sorundur.

SONUÇ

Gerek PPBS gerekse O ve M çalı malarının di er ülkelerde, kamu kurulu larının verimlili ini ve etkinli ini artırmaya yönelik olmalarına kar ın aynı savın ülkemiz içinde geçerli oldu unu söyleyemeyiz.

Bugün, PPBS ve O ve M çalı maları maliyetinin, sa lamı oldukları verimlilik ye etkinlik artı ından daha fazla oldu u kanısındayız. Bu da her iki aracın, amaçları ile çeli kili bir biçimde uygulama alanına konulmaları ile söz konusu olmu tur. Bu tür uygulamaların en büyük sakıncası, bazı kavramların yozla tırılması biçiminde ortaya çıkmaktadır.

Bu durumun önlenbilmesi ise, PPBS, O ve M ve personel reformu gibi konuların kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi çalı maları dı nda, teker teker ele alınmayarak tüm kamu hizmetlerinin geli im planlaması ve bunu sa layacak programlara dayalı olarak bütünlük içinde yürütülmesine ba lıdır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

K TAPLAR

- | | |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Akal, Zühal | Der. A kun, nal C. Organizasyon Seçme Yazıları, E. .T. .A Yayınları, Eski ehir, 1974, s. 108-120 |
| A kun, nal C. | Organizasyon Ders Notlan, E. .T. A Yayınları, Eski ehir, 1974 |
| Co kun, Gülay | Bütçe Reformu Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi, Türkiye ve Orta Do u Amme daresi Enstitüsü, Ankara, 1976 |

- Dicle, Atilla, I. Planlama - Programlama - Bütçeleme Sistemi (PPBS), Balkan Basım ve Ciltevi, Ankara, 1973
- Scott, William G. (Der.) Skousen-Needles, Contemporary Thought In Accounting And Organizational Control, Dickenson Publishing Company, Inc, Calif. 1973, s. 3-26
- MAKALELER**
- A kun, nal C. Yönetimde Sistem Yaklaşımı, Prof. Dr. Haydar Furgaç Arma anından, Sermet Matbaası, İstanbul, 1974
- Dinçer, Nabi-Ersoy, Turan Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarıyla İlgili Bir Değerlendirme, Amme daresi Dergisi, Cilt 7, sayı 4, Aralık, 1974
- Payaslıo lu, Arif T dari Reformun Sınırlılıkları, Amme daresi Dergisi, Cilt 4, Sayı 2, Haziran, 1971
- Sürgit Kenan Türkiye'de dareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları Amme daresi Dergisi, Cilt 1, No-1, Haziran 1968
- Sürgit Kenan Organizasyon ve Metod, Yüksek Sevk ve dare Semineri Konferansları, Ankara 1968, s. 243-270
- Tutum Cahit dari Reformda Başlıca Yaklaşımlar, Amme daresi Dergisi, Cilt 4, Sayı 2, Haziran 1971
- Yalçınday Selçuk Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine, Amme daresi Dergisi, Cilt 4, Sayı 2, Haziran 1971.
- Yulug Mustafa Kamu Kesiminde stihdam Sorunu ve Yeni Personel Rejimi, Amme daresi Dergisi, Cilt 4 Sayı 2, Haziran 1971.