

## **Kamu Yönetiminde Verimlilik: Kavramsal Bir İnceleme**

### **Efficiency in Public Administration: A Conceptual Review**

**Gül Elçim POLAT · Murat AKÇAKAYA ·**

---

Makale Geliş Tarihi / Received :14.06.2022  
Makale Kabul Tarihi / Accepted :07.12.2022

---

#### **ÖZET**

Bu çalışmada kamu yönetiminde verimlilik kavramının tarihsel olarak nasıl geliştiği incelenmiş ve verimliliğin kamu yönetimi disiplininde oynadığı rol ele alınmıştır. Ekonomik, siyasi ve demografik eğilimler ile küreselleşme gibi faktörler kamuda verimliliğin artırılmasını politik gündemin üst sıralarına taşımaktadır. Bu çalışmada verimlilik kapitalizmin gelişim sürecine dayalı olarak tarihsel süreçte incelenmiştir. Kamuda verimliliğin artırılması için hem örgütün hem de örgüt tarafından geliştirilen müdahalenin toplam ekonomik verimliliğinin artırılması gerektiği öne çıkmaktadır. Verimliliğin ölçümü ise kamu yönetimi disiplini içinde içsel ve dışsal çoklu faktörler nedeniyle sınırlılıklar barındırmaktadır. Kamu yönetiminde verimlilik iktisadi ve siyasi alanda değer oluşturulması ile bağlantılıdır. Verimlilik kurumsal yapıların sürdürülebilirliğinin sağlanması, kamu yararı, sosyal adalet, kapsayıcılık ve eşitlik gözetilerek ele alınabilir. Kamu yönetimi disiplininin tarihsel gelişim sürecine etki eden verimlilik kavramının disiplinin evrileceği yön için de belirleyici olacağı değerlendirilebilir.

---

**Anahtar Kavramlar:** *Kamu Yönetimi, Verimlilik, Verimlilik Ölçümü, Kamusal Verimlilik*

---

#### **ABSTRACT**

In this study, the historical development of the concept of efficiency in public administration is examined and the role of efficiency in the discipline of public administration is discussed. Factors such as economic, political and demographic trends and globalization bring the increase of efficiency in the public sector to the top of the political agenda. In this study, efficiency has been examined in the historical process based on the development process of capitalism. In order to increase efficiency in the public sector, it is necessary to increase the total economic efficiency of both the organization and the intervention developed by the organization. The measurement of efficiency, on the other hand, has limitations due to internal and external multiple factors within the discipline of public administration. Efficiency in public administration is related to the creation of value in the economic and political field. Efficiency can be addressed by ensuring the sustainability of institutional structures, public interest, social justice, inclusiveness and equality. It can be evaluated that the concept of efficiency, which affects the historical development process of the discipline of public administration, will also be decisive for the direction in which the discipline will evolve.

---

**Keywords:** *Public Administration, Efficiency, Efficiency Measurement, Public Efficiency*

---

---

· Doktora Öğr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enst., gul.elcim@gmail.com, ORCID NO: 0000-0001-9519-9777

· Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İİBF, murat.akcakaya@hbv.edu.tr, ORCID NO: 0000-0003-0976-9054

## GİRİŞ

Verimlilik başarılı ve sürdürülebilir kamu politika ve programları geliştirilebilmesi açısından önem arz etmektedir. Kamu idareleri kamu politikası kararlarını programlara dönüştürüp uygularken verimli olmak amacını gözetmektedir. Bu bağlamda verimlilik kamu politikaları ile idarenin belirleyici ve yönlendirici olacağı bir alan olarak ortaya çıkmaktadır. Bu çalışma ile kamu yönetiminde verimlilik kavramının tarihsel olarak nasıl geliştiği incelenecek olup kavramın kamu yönetimi alanında oynadığı rolün ele alınması amaçlanmıştır.

Günümüzde küresel ekonomilerde büyümenin lokomotifi üretkenlik ve verimlilik olarak kabul görmektedir. Kapsayıcı, sürdürülebilir ve akıllı büyümenin merkezinde üretkenlik ve verimliliğin yer aldığı belirtilmektedir.

Bu çalışma öncelikle kamu yönetiminin tarihsel gelişimi içinde verimliliğin nasıl geliştiğinin incelenmesini ve ardından verimlilik kavramının değişik bakış açıları ile ve kamu yönetimi disiplinde günümüzdeki anlamları bağlamında ele alınmasını içermektedir.

Kamuda verimlilik 1. Dünya Savaşı neticesinde sıklıkla gündeme gelmiştir. İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi uluslararası yapılarca desteklenen yeni kamu işletmeciliği akımının refah devleti yaklaşımının hantal ve verimsiz olduğu öne sürülen uygulamalarına karşı öne çıkmasıyla kamu yönetimi disiplinde verimlilik çok daha sık gündeme gelmeye başlamıştır. Neo-liberal kökenli yeni kamu işletmeciliğinde devletin küçülme yoluyla verimliliği sağlayabileceği görüşü hakim olmuştur. Kapitalizmin içine düştüğü krizlerle kendini yeniden üretmesi kamu yönetiminde değişimlere neden olurken, kamu yönetiminde verimlilik diğer amaçların önünde yer almaya başlamıştır.

Kamu yönetiminde gündeme gelen işletmecilik anlayışı özel sektör kuruluşları gibi kamuda da piyasa mekanizmalarını kullanmaya odaklı olup; ekonomiklik, verimlilik, ileri teknoloji, motivasyon, esneklik, performans, şeffaflık, rekabet ve liderlik gibi kavramlara dayalıdır (Karcı, 2008: 41-50). Kamu kesimi dengesinin çeşitli nedenlerle bozulması durumunda kamu harcamalarındaki verimlilik ve etkinliğin artırılması politik gündemin üst sıralarında yer almaktadır (Mandl, Dierx, ve Ilzkovitz, 2008: 1).

Artan nüfusun kamu bütçeleri üzerinde oluşturduğu baskı, yükselen ekonomilerin karşılaştığı orta gelir tuzağı, çevre üzerindeki ayak izimizin küçültülmesi ve kapsayıcı büyümenin sağlanabilmesi gibi pek çok nedenden ötürü kamu ve özel sektör verimliliğinin artırılması gerek ulus devletlerce gerekse uluslararası yapılarca kabul görmektedir.

## 1. KAMU YÖNETİMİNDE VERİMLİLİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Bu çalışmada tarihselliğe bağlı kalınarak kamu yönetiminde verimlilik kavramının dönüşümü kapitalizmin kendini üretme süreçleri ile ilgili olarak ele alınacaktır. Bu çerçevede yaygın birikim, yoğun birikim ve esnek birikim dönemleri ile takiben yeni kamu yönetimi dönemi ile yönetişimin ön aldığı dönemler itibarıyla kamu yönetiminde verimlilik algısı üzerinde durulacaktır.

Verimlilik en kapsamlı olarak kapitalizmde toplumun nasıl örgütleneceği ve bu toplumsal örgütün nasıl sürdürüleceği ile alakalıdır. Kamu yönetimi disiplini açısından verimlilik kavramı temel

unsur niteliğindedir. Kamu yönetimi nihai amaçlarına en iyi verimlilik unsurunu barındırarak ulaşabilir (Zengin, 2011: 117).

Bir örgüt her ne amaca ulaşmak isterse istesin öncelikle ekonomik olma koşulunu sağlamalıdır. Bu durum örgütün performansı için verimliliği vazgeçilmez bir ölçüt haline getirmektedir. Tarihsel olarak bakıldığında merkantilist dönemden itibaren iktisadi büyüme için verimli olunması gerekliliği gözlemlenmiştir (Celep, 2010: 5).

### **1.1.Yaygın Birikim Dönemi (1850-1945)**

Yaygın birikim dönemi dünyada 1850’lerden itibaren rekabetçi düzenleme koşulları altındaki liberal devlet yapısının hakim olduğu dönemdir. Bu dönemde mamul ve hammadde alım satımı ön plandadır. Erken kapitalist devlet merkantilist ve sanayi korumacı politikalar gütmekte, emek ücretleri ise düşük ve rekabetçi bir seyir izlemektedir. Yaygın birikim dönemi öncesinde 19. Yüzyıl ortasına kadar ucuz işgücünün fabrika ve atölyelerde gerçekleştirdiği üretim, elbirliği ve manifaktüre dayalı olup ölçek ekonomisini yansıtmaktadır. Manifaktür elbirliği ve zanaata işbölümünün eklenmesidir. Manifaktürde üretim aşamaları bölünmüştür ve el aletleriyle bir atölye ortamında emeğin el becerisi ve hızına dayalıdır. Emeği sermayedar kontrol etmekte ve üretim sürecini yönetmektedir. Erken kapitalist devletin güçlü bir merkezi yapısı vardır. Kapitalizm öncesi egemen sınıf aristokrasidir ve aristokrasi kapitalizmin gelişmesi ile tasfiye olmuştur. 1850’lerden itibaren sermayedarın artık değer artışını emeğin çalışma süresini uzatarak yukarı çekmesinin sınırlarına gelinmiştir. Makinelerin yer aldığı fabrikalar ise tam da bu zamanda ortaya çıkmaya başlamış ve yaygın birikim rejimi fabrikalarda yükselmiştir. Makinelerin üretimde kullanılması emeğin kendi hızını makinelere uyumlandırmasını gerektirmiştir. Yaygın birikim döneminde üretim daha çok ülkedeki orta ve üst sınıflara ve ihracata yöneliktir. Emek ve sermaye ilişkisi devlet tarafından değil sermaye tarafından düzenlenmektedir. Sermaye sahipleri arasında fiyata dayalı bir rekabet söz konusu olduğundan emek ücretleri düşüktür. Taylorist yöntemlerin fabrika sistemine uyarlanması ile rekabet şiddetlenmiştir. Taylorist yöntemlerle en çoklanan görece artık değer ile üretkenlik hızla artmış, bu artışta da Taylorist yöntemleri ilk uygulayan ülke olan Amerika Birleşik Devletleri (ABD) başı çekmiştir. 19 yüzyıl sonlarında itibaren Amerika Birleşik Devletleri’nde uygulanan Taylorizm ile ölçme, kontrol ve standardizasyon odaklı bilimsel yönetim prensiplerine dayalı üretim akımı yükselmiştir. Taylorizm bireysel ve toplumsal bir arayış olan verimliliğin kapitalist üretim süreçlerindeki en temel kilometre taşı olmuştur (Zengin, 2011: 51-86).

Taylor tarafından öne sürülen bilimsel yönetim zaman ve hareket etütleri ile çıktının miktarına ve işin yapılacağı en iyi yolun bulunmasına vurgu yapmıştır. Ayrıca diğer taraftan yönetim ve işçiler arasında sorumluluğun bölüşülmesi gündeme gelmiştir. Taylor’un görüşleri Neo-Taylorizm olarak kamu yönetiminde Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının gelişmesine katkı sağlamıştır. Taylor üretkenliği verimliliğe eşitleyerek verimliliği “üretim kapasitesi” olarak ele almıştır (Manzoor, 2014: 3).

16. yüzyıldan itibaren İngiltere’de kapitalizmin tedrici olarak gelişmeye başlaması ve 19. Yüzyıl başlarında sanayi devrimi, sömürgecilik konusunda da başarılı olan bu ülkeye pek çok açıdan tarihsel olarak öncü rol oynatmıştır. İngiltere işgücü piyasasını en erken düzenleyen kapitalist ülke olmuştur. Bu yönüyle İngiltere aslında Amerika Birleşik Devletleri’nden önce verimli bir yönetsel yapı kurulması için adım atan ülke konumundadır. 18. yüzyıldan itibaren kullanımı artan verimlilik kavramı takiben verimlilik ile ilgili ulusal kuruluşların belirmesini de tetiklemiştir. Kapitalist

sistemde üretim araçlarının mülkiyetinden yoksun olan emekçi üretim araçları mülkiyetini elinde bulunduran sermayedarın talep ettiği ölçüde değer üretmekle mükelleftir. Üretilen değer kullanım amacından önce değişim amacı taşıması emek gücünün ürettiği değer verimli olmasını gerektirmiştir. Taylorist örgütlenmede bilimsel yönetim verimlilik odaklı olup, etkin bir kapitalist örgütlenme modeli inşa etmiş, artan arza ve üretime cevap veren bir talep ve tüketim de oluşmuştur (Zengin, 2011: 33-74).

Yaygın birikim rejimi döneminde liberal devlet; bireysel özgürlük düşüncesini öncelemiş ve aristokrasinin tasfiyesi ile ortaya çıkan burjuva sınıfının sermayedar olarak emek gücü üzerinde egemen olmasında aracı olmuştur. Liberal devlet altyapı yatırımları ile sermayeyi yeniden üretmiş ancak emeğin yeniden üretimine direkt müdahil olmamıştır. Emeğin verimliliği ise bu dönemde sermaye ve devlet için vazgeçilmez bir unsur haline gelmiştir.

## 1.2. Yoğun Birikim Dönemi / Fordizm (1945-1980)

Yoğun birikim döneminde devlet tekeli bir düzenleme yürütmekte olup üretim sürecine Taylorist yöntemlere ilaveten Henry Ford tarafından kurulan montaj hattı eklenmiştir. Taylor verimliliği üretimin odağına koymuş ve sermayedarın ve emeğin refahını hem birbirleriyle hem de verimlilikle ilişkilendirmiştir. Taylor emeğin verimlilik artışını emek için artan ücret yani refah olarak ele almıştır. Emeğin verimliliğinin artması sermayedarın artık değer çekme kapasitesini arttıracığından sermayedar için de istenilen bir koşuldur. Taylor işi en uygun parçalara ayırarak emeğin bu parçayı en uygun ve hızlı hareketlerle ve araç gereçle yapmasını ve iş takımlarının oluşturulmasını önerir. Fordizm ile Taylorizm ilkeleri kullanılarak yarı otomatik montaj hatlarında emeğin yoğunluğu niteliksel olarak arttırılmış ve mekanizasyon üst seviyesine ulaşmıştır. Böylelikle emek üretim sürecindeki tüm özerkliğini kaybetmiş ve katı bir sistem olan makine sistemine uygun hareket etmeye başlamış, kolektif çıktı ile arasındaki bağ kaybolmuştur. Yoğun birikim dönemi kapitalist tüketim biçimlerini de geliştirmiş, toplum üretilen her metanın tüketilmesine şartlandırılmaya başlamıştır. Çünkü tüketim emek gücünün yeniden üretimi için ön koşuldur. Fordizm ile emeğe tüketim öğretilmiş ve alışkanlıklar yoluyla aşılmıştır. 2. Dünya Savaşından sonra kapsamlı devletleştirmeler gerçekleşmiştir. Sermayenin yeniden üretimi için ise Fordist devlet hammadde ve yatırım mallarını doğrudan üretmiş ve kamu iktisadi teşekkülleri kurmuştur (Aslan, 2012: 87-110).

Fordizm Taylorizmi montaj hattı ilkeleriyle birleştirerek kitlesel üretimi arttırmıştır. Teknolojik ilerlemeler, uzmanlaşma, işbölümü, mekanizasyon ve fabrikalaşma üretimde verimliliğin ana unsurları olmuştur (Zengin, 2011: 69-70).

Sürekli ve düzenli bir tüketim için devlet rekabetçi ücretler yerine toplu sözleşmelerle hareket etmiştir. Kapitalizmin ana unsuru olan büyük şirketler 19. Yüzyılın sonlarından itibaren ortaya çıkmıştır. Tekelci düzenleme döneminde büyük şirketlerin ortaya çıkması fiyat rekabetini azaltmıştır. Fiyat tekeli olarak belirlenmeye başlamış bu durum rekabet unsurlarının pazar payı ve üretim malları sanayisi tarafından belirlenmesine neden olmuştur. Fordist devletin kapitalist piyasa sisteminde hem bir düzenleyici hem de üretici olarak yer alması kapitalizmin ruhuna uymamıştır. Fordist devlet Taylor, Fayol ve Weber'in fikirlerine uygun biçimde yukarıdan aşağıya doğru dikey olarak örgütlenen merkezi bir niteliktedir. Fordist dönem devletin etkinliğinin ön plana çıktığı bir dönemdir. Ancak devletin karlı olmayan sosyal güvenlik gibi alanlarda etkinleşmesi ve artan doğrudan kamu harcamaları bütçe açıklarına yol açmıştır. Fordist devlet (refah devleti); merkezi, geniş, üretimde

etkin, bürokratik ve ulusal düzeyde planlama yapan devlettir. 1974 petrol bunalımı Fordist rejimin kırılma noktası olmuştur (Aslan, 2012: 120-161).

1970’lerden sonra kapitalizmin içine düştüğü kriz devletin küçülerek piyasanın güçlenmesine yol açmıştır. Bu süreçle birlikte devlet düzenleyici bir misyon çerçevesinde işlerken giderek işletmecilik yaklaşımlarını benimsemiş ve “kamu işletmeciliği” teknik olarak öne çıkmaya başlamıştır. Kamu işletmeciliği ile kamu yönetimi siyasetten uzaklaşmaya başlamış; rasyonel, verimli ekonomik ve etkin olma amaçlarını önceleyen bir örgüt yapısına bürünmüştür (Güzelsarı, 2004: 4).

Yoğun birikim döneminde devlet Fordist dönemde ulusal düzeyde planlama yaparak eğitim, sağlık, konut, ulaşım, kültür, sosyal güvenlik gibi alanlarda doğrudan hizmet üretmiş ve etkin olmuş böylelikle emeğin yeniden üretimini sağlamıştır.

### **1.3. Esnek Birikim Dönemi/Post-Fordizm (1980 Sonrası)**

Fordist kapitalist sistemin içine girdiği bunalım, kapitalizmin Post-Fordizmin esneklik yaklaşımı ile kendisini yeniden üretmesine neden olmuştur. Sermaye artık değer oranını arttırmak için ulusal sınırları aşmış ve ucuz emek gücü olan bölge ve ülkelere yönelmiş ve küreselleşmiştir. Tercihlerin ve talebin farklılaşması ile üretim süreci de farklılaşmış, değişken tercihlere yanıt verebilmek için esnekleşmiştir. Üretimin esnekleşmesi emeğin de esnekleşmesini getirmiş ve çalışma saatlerinden ücrete emeğin karşılığı kuralsızlaştırılmıştır. Farklılaşmış ve küçük üretim birimlerinde gerçekleşen üretim sürecinin rasyonelliği en üst düzeye ulaşmıştır. Katı mekanik sistemlerin yerini daha fazla işlevli yani daha esnek elektronik sistemler almaya başlamıştır. Müşteri taleplerine bağlı ürün farklılaşması elektronik ve tam otomatik montaj hatları ile sağlanmış, emek gücüne bağımlılık minimize edilmeye çalışılmıştır. Bu durumda emek gücü üretimi yapan değil kontrol eden faktör niteliğine bürünmüştür. Büyük fabrikalar yerine esnek üretim tesisleri ortaya çıkmış, fabrika sistemine göre daha az sayıda emek gücü kullanılması emek gücünün sermaye karşısında birlikteliğini de zayıflatmıştır. Farklı yerlerdeki üretim süreçleri merkezi bir konumdan kontrol edilebilmekte, farklılaşan ve talebe bağlı üretim desteleri ile tam zamanlı üretim yapılabilmekte, stok maliyeti ise en aza indirgenmektedir. Genişletilmiş görev ilkesi ile emek gücünden beklenti yükseltilmiş, ancak esnek talebe bağlı olan emek gücünün istihdam güvencesi de esnekleşmiştir. Çekirdek işgücünün yanında taşeronlaşma ile çevre işgücü de oluşturulmuştur. Gelişmiş ülkelerin tekelleri az gelişmiş piyasalara uluslararası çok taraflı anlaşmalar veya ikili ticaret ya da sanayi bölgeleri anlaşmaları ile nüfuz etmektedir. IMF ve Dünya Bankası az gelişmiş ülkelere verdikleri kredilerin geri ödenmemesi durumunda bu ülkelere neoliberal politikalar içeren stand-by anlaşmaları dayatmakta ve ülkelerin kamusal varlıklarını uluslararası tekeller eliyle özelleştirilmektedir. Kamu hizmetleri piyasaya devredilmektedir. Bu durum kamu hizmetlerinin ortak tüketim olmaktan çıkıp bireysel olarak (müşteri gibi) satın alınmasını getirmiştir (Aslan, 2012: 161-230).

Yeni kamu işletmeciliğinin dayandığı kamusal seçim teorisine göre devlet tekelleri besleyen, girişimciliğe engel bir yapıdadır ve üstlendiği gereksiz faaliyetlerle verimsizliğe neden olmaktadır. Piyasa ise rekabetçi koşulları ile alternatif seçim olanakları sunan ve verimliliği ve girişimciliği arttıran bir yapıdadır. Devletin rolü piyasanın işleyişini kolaylaştırmak ve düzenlemekle sınırlı olmalıdır. Merkezi devlet yapısı küçülmeli bunun yanı sıra özerk birimler oluşturularak örgütlenmede rekabetçi ve yatay bir yapı sağlanmalıdır (Güzelsarı, 2004: 8).

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı klasik yönetim yaklaşımını eleştirmiş ve vatandaşın devlete karşı yaşadığı güvensizliğin klasik kamu yönetimi yaklaşımlarının işletmecilik yaklaşımları ile değiştirilmesiyle aşılabileceği tezini öne sürmüştür. Yeni kamu yönetimi anlayışı kamu tercihi, sorumluluk ve işlem maliyetine dayalı olarak geliştirilmiştir (Özdemir, 2010: 24-26).

Denhardt ve Denhart tarafından önerilen “yeni kamu hizmeti” yaklaşımında ise yeni kamu işletmeciliğine eleştirel bakılmış, vatandaşa hizmet edilmesinin, kamu yararının amaçlanmasının, demokratik bakış açısının ve insanın da verimlilik ve girişimcilik kadar önemli olduğunun altı çizilmiştir. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının ise vatandaşlık, eşitlik, adalet gibi kavramları dışladığı vurgulanmıştır (Genç, 2010: 151). Yeni kamu hizmetinin geleneksel kamu yönetiminden ayrıldığı nokta; vatandaşı idare etmek değil, vatandaşa hizmet etmek yaklaşımıdır. Yeni kamu hizmeti etkinlik ve verimliliği önemserken demokrasi vatandaşlık ve kamu yararını da göz ardı etmemek gerektiğini öne sürmektedir (Güzelsarı, 2010: 158).

Esnek birikim döneminde Post-Fordist devlet altyapı yatırımları yaparak ve piyasaları düzenleyerek sermayeyi yeniden üretmiştir. Post-Fordist devlet regülasyon fonksiyonu ile düzenleyici bir rol üstlenmiştir. Devlet büyük şirketler karşısında nispi olarak küçükmeye başlamış, şirketler ise üretim ve dağıtım ağlarını güçlendirmiştir. Kamunun üstlendiği fonksiyonları gözden geçirmesi ve özel sektörün esnekliği ve verimliliğini örnek alması gerektiği görüşü ön plana çıkmaya başlamıştır.

#### **1.4. Yönetişim ve Yeni Kamu Yönetimi Dönemi**

Yönetişim kavramı ilk kez Dünya Bankası tarafından 1989’da Afrika’ya ilişkin yayımlanan bir raporda “yönetişim krizi” ifadesi ile yer almış, ardından Dünya Bankası’nın yapısal uyum programlarının yönetim boyutu olarak ise 1996 da ortaya atılmıştır. Yönetişim adem-i merkezi yapıda ve yerelin özerkliğinde; katılımcı, neoliberal bir devlet, sermaye ve sivil toplum kuruluşu ortaklığıdır. Sivil toplumun temsil ettiği kesimler iktidarın ya da sermayenin desteklediği örgütlerdir. Yönetişimdeki temel öğeler; katılım, şeffaflık, hukukun üstünlüğü ve hesap verebilirliktir. Hesap verebilirlikte uluslararası örgütler ve gelişmiş ülkelerin bir uzantısı olan küresel tekel niteliğindeki sermaye gruplarının, devlete ve devletin ise bu gruplara hesap verebilmesi esastır. Şeffaflık da bu ilişkinin sürdürülebilirliği için gereklidir. Uluslararası hukuk normlarının sağlanması sermayenin uluslararası akışının kontrolü için elzemdir. Karar alma süreçlerine devlet, sermaye ve sivil toplumun katılımı ortak bir yönetim sürecini yani yönetişimi oluşturacaktır. Yönetişim 21. Yüzyılda başta gelişmekte olan ülkeler olmak üzere dünyanın pek çok devleti için devlet yapı ve işleyişinin temel unsuru olmuştur (Aslan, 2012: 230-245).

Dünyada küreselleşme ile sanayi toplumundan bilgi toplumuna evrilme gerçekleşmiştir. Bu süreçte yasal-rasyonel temele dayalı bürokrasi yerini sonuç odaklı esnek örgütlere devretmektedir. Kamu ve özel sektörün yanı sıra sivil toplum kuruluşları üçüncü bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetişim özelleştirme, sivilleştirme ve yerelleşme eğilimlerini desteklemektedir. Yönetişim Post-Fordist dönemde kapitalizm için gerekli düzeneği başta sermayenin verimliliğini sürdürerek oluşturmaktadır. Devlet bağımsız kurullar eliyle yatay örgütlenmektedir. Yönetişimde ulus devlet için adem-i merkezi bir yapı söz konusu iken ulus üstünde uluslararası örgütlerin ve küresel tekellerin kontrolünde merkezi bir yapı öngörülür (Bayramoğlu, 2005: 267).

21. Yüzyılda yönetim kavramının öne çıkmasıyla birlikte merkezi üniter yapıların yerini yerel federal yapıların, ağır bürokratik yapıların yerini katılımcı ve daha şeffaf yapıların, hiyerarşik yapıların ise yerini sorumluluğa dayalı hesap verebilir yapıların aldığı belirtilebilir (Özer, 2006: 63).

Yönetim kavramı ülkemizdeki ilgili literatürde uluslararası örgütlerin bakış açısı ile uyumlu olarak “iyi yönetim” ve kamu politikasının belirlenmesinde; özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da kamuya paydaş biçimde rol alarak ortaklaşa yönetimin ortaya konması şeklinde ele alınmıştır (Aydınlı, 2015: 155-156).

1980'lerde değişimin itici gücü ve özellikle mali baskılar, çoğu Batılı ülkeyi kamu sektörünü daha rekabetçi yapmaya ve kamu yöneticilerini ise seçim esnekliği ve şeffaflığı sunarak vatandaşlara daha duyarlı hale getirmeye odaklanmıştır. Bu akım daha sonra yeni kamu yönetimi olarak ele alınmaya başlanmıştır (Kalimullah, Alam ve Nour, 2012: 6 ). Yeni kamu yönetimi; minimal bir hükümet, bürokrasiden arındırma, ademi merkezîyetçilik, kamu hizmetinin pazar yönlülüğü, taşeronlaştırma, özelleştirme ve performans yönetimi gibi kavramlara odaklanmaktadır (Kalimullah, vd., 2012: 10 ).Yeni kamu yönetimi, çok çeşitli teknikleri ve kamu yönetiminde geleneksel modelin doğasında var olan verimsizliklerin üstesinden gelmeyi amaçlayan bakış açıları geliştirmeyi amaçlamaktadır (Pfiffner, 2004: 3). Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı, girdilerin ölçülmesi yerine programları ve yönetimi değerlendirmek için performans ölçümlerini referans almaktadır. Yöneticilere program hedeflerine ulaşılabilmesi için kaynakları kullanma konusunda esneklik tanınmalıdır (Pfiffner, 2004: 8).

Küresel yönetimde merkezi devlet yetkileri önemli ölçüde değişime uğramakta, merkezi devletlerce kurulmuş olan uluslararası örgütler giderek önem kazanmaktadır. Yerel ve uluslararası sivil toplum kuruluşlarının sayısı, etkileri ve kaynakları her geçen gün artmakta, teknolojik gelişmeler hız kazanmakta, çağdaş otorite kalıpları ise daha akışkan hale gelmektedir (Weiss, 2000: 798-808).

Yönetim ile amaçlanan kamu idaresinde bürokratik, hiyerarşik merkezi yapının etkinliğini toplumun tüm katmanlarındaki yapılarla katılımcı ve çözüm odaklı bir biçimde arttırmaktır (Demirel, 2010: 90). Günümüzde neredeyse tüm büyük kalkınma kurumları, iyi yönetimin teşvik edilmesini gündemlerine almıştır. İyi yönetim; demokrasi ve temsil, insan hakları, hukukun üstünlüğü, verimli ve etkili kamu yönetimi, şeffaflık ve hesap verebilirlik ve ekonomik ve politik kurumların çeşitliliği gibi kavramları içermektedir (Gisselquist, 2012: 21).

Etkili, verimli ve demokratik bir hükümet, sosyal adaletin ve düzenli bir toplumun garantisidir. İyi yönetim ulus-devlet tarafından açık ve bilinçli olarak geliştirilmelidir. İyi yönetim, sosyal fırsatlarda genişlemeye ve yoksulluğun ortadan kaldırılması ve hizmetlerin verimli sunulmasına katkı sağlamaktadır (Jindal, 2014: 115). Bu bağlamda verimliliğin yönetimin temel değerlerinden olduğu belirtilebilir.

Yeni kamu yönetimi ve yönetim eski kamu yönetiminin rekabetçi pazar ekonomisi taleplerine uyum sağlamadaki sınırlılıklarına tepki olarak ortaya çıkmıştır. Yeni kamu yönetimi, özellikle yeni yönetim uygulamalarının geliştirilmesini ve temel hizmetlerin özel şirketlere ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar gibi yapılara kaydırılmasını sağlayarak kamu değerleri ve yaklaşımında yönetimle önemli değişimlerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Yönetim rekabet edebilen, etkin ve sonuçlara odaklı bir piyasa düzeni istemektedir. Bu nedenle devlet de bu yapıya uygun yapılmalı verimli ve etkin bir performans sergilemelidir.

## 2. VERİMLİLİK KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Verimlilik tarihsel olarak egemen olan iktisadi ve siyasi akımlara göre içeriği biçimlenen bir kavram olmuştur. Tarihte verimlilik kavramı ilk olarak Alman Agricola (1494–1555) tarafından kullanılmıştır. Verimlilik 20. Yüzyılda öncelikle kısıtlı kaynaklarla daha çok üretim yapılmasına odaklanırken, 2. Dünya Savaşı sonrasında üretimin kaliteli olması da bir kısıt olarak belirmiştir. 1970’lerden itibaren ise üretimin yanı sıra üretimi yapan insanın çalışma koşulları da dikkat çekmeye başlamıştır. 2000’lerden itibaren tüm bu kavramların yanına sürdürülebilir ve çevreye duyarlı bir üretim süreci benimsenmesi de eklenmektedir (Durmuş, 2008: 10). Suiçmez tarafından ise verimlilik kavramı daha geniş açıdan “*Verimlilik; doğru işlerin doğru şekilde, etkin ve etkili olarak yapılmasıdır.*” şeklinde tanımlanmaktadır (Suiçmez, 2002: 178).

Gulick (1937) verimliliği idarenin değerleri arasında birinci sırada görmektedir. Slichter (1950) verimliliği girdi ve çıktı, çaba ve sonuç, harcama ve gelir, maliyet ve neticedeki memnuniyet arasındaki oran olarak düşünmektedir. Diesing (1973) verimliliği belirli bir sonucu belirli kaynaklarla maksimum düzeyde elde edebilmek olarak tanımlamaktadır. Simon (1976) verimli olmayı arzu edilen hedeflere ulaşmak için en kısa yolu en ucuz araçlarla tercih etmek olarak belirtmiştir. Waldo’ya (1984) göre idarenin verimliliği mevcut kaynaklarla elde edilen etkilerin mevcut kaynaklarla mümkün olabilecek maksimum etkilere oranı olarak ölçülür. J. O. Wilson’a göre (1989) verimlilik; belirli düzeydeki bir kaynak ile en fazla çıktının elde edilmesidir. Johansson ve Lofgren’e (1996) göre verimlilik kaynaklar veya girdilerin bir çıktığı mümkün olan en ucuz yol ile üretmekte kullanılmasıdır. Rainey (1997) verimliliği bir mal ya da hizmetin belirli bir kalite düzeyi korunarak mümkün olan en ucuz maliyetle üretilmesi olarak tanımlamıştır (Manzoor, 2014: 2).

Siyasi boyutu da olan bir kavram olarak verimlilik tarihsel ve sosyo ekonomik şartlara bağlı olarak farklı yer, zaman ve koşullar altında evrensel bir kalıba sığdırılamamaktadır (Zengin, 2011: 112). Verimlilik prodüktivite ile eş anlamlı olarak ele alınmış ve çıktının girdiye oranı olarak tanımlanmıştır. Bu oranda girdi ve çıktının artıp azalması ile oranın değişeceğine dikkat çekilmiş ve çıktının üretim faaliyeti sonucunda ortaya çıkan toplam ürün ya da hizmet olduğu, girdinin ise bu ürün veya hizmeti üretmek için kullanılan malzeme, ekipman, hammadde, işgücü, teknoloji, enerji ve sermaye gibi tüm üretim faktörlerini içerdiği belirtilmiştir. Ayrıca verimliliğin kalite, doğanın korunması, çalışanların refahı gibi boyutlar içerdiği üzerinde durulmaktadır. Ancak bu boyutların denklemin neresinde yer aldığı açıklanamamaktadır (Miroğlu, 2012: 23).

1950’de OECD tarafından verimlilik “hasılanın üretim faktörlerinden herhangi birine oranı” olarak ifade edilmiştir. Mevcut kaynaklarla veya belirli bir miktar kaynakla en çok çıktının alınması ya da belirlenen amaca ulaşılması da verimlilik olarak tanımlanmaktadır (Candan, 2007:76). Keynes verimliliği istihdam ve talebe bağlamış ve talep ile istihdamın yüksek olmasını verimlilik probleminin çözümü olarak değerlendirmiştir (Suiçmez, 2002: 175). Verimlilik; bir mal veya hizmetin çıktısının o çıktığı oluşturabilmek için kullanılan kaynaklarla olan ilişkisi olarak da tanımlanmaktadır (Crowhurst, Finch ve Harwich, 2015: 8).

Kapitalist piyasa düzeninde verimlilik; iktisadi alanda direkt bir değer oluşturulması veya onunla bütünleşmiş olan siyasi alanda bağıl veya endirekt bir şekilde değer oluşturulabilmesi ve bu süreçte kurumsal yapıların devamlılığının da sağlanabilmesidir (Zengin, 2011: 109-111).



Verimlilik; kuruluşun hedefleri çerçevesinde kaynakların optimum kullanılması ile elde edilen kaynakla en çok çıktının elde edilmesi olabildiği gibi belirli bir çıktının en az kaynakla elde edilmesi olarak da ele alınabilir. Verimlilik ve kalite ilişkisinde verimlilik sağlanması ya da verimlilik artışı kalitenin düşmesine yol açmamalıdır (Candan, 2007: 77).

Verimlilik bir örgütün yönetiminde; kaynakların, sermayenin ve işgücünün planlanmasına ve operasyonel kararların kaynakları ne kadar iyi biçimde çıktıya dönüştürdüğüne odaklanır (Crowhurst, vd., 2015: 17). Üretimde verimlilik verilen bir sistemde istenilen işlemlerin gerçekleşmesi için teorik olarak gerekli olan minimum kaynak düzeyinin gerçekte kullanılan kaynak miktarı ile karşılaştırılmasıdır (Tangen, 2002: 17).

Verimlilik; mühendislik (teknik verimlilik) veya ekonomik (tahsis verimliliği) anlayışa göre, bir üretim sürecinin “en iyi uygulama”yı yansıtmaya derecesidir. Tam teknik verimlilik; belirli bir teknoloji ve sabit girdi kümesi varlığında mümkün olan maksimum çıktının elde edildiği bir üretim süreci olarak nitelendirilir. Tam tahsis verimliliği ise girdi-çıkıtı kombinasyonu ile maliyet minimizasyonu ve/veya kar maksimizasyonu oluşturulduğunda sağlanır (Giovannini ve Nezu, 2001: 124).

Verimlilik işletme bilimi açısından daha geniş bir kavram olup, hem yönetim hem de üretim açısından değerlendirilmektedir. Belirli bir dönemde tüm üretim imkanları kullanılarak gerçekleşen üretim işletmenin o dönemdeki üretkenliği olarak ele alınmaktadır. Verimlilik ise aynı üretim miktarının daha az girdi (kaynak) kullanılarak elde edilmesi olarak tanımlanmaktadır (Babacan, 2017: 18).

Verimliliğin salt çıktının artırılması olarak ele alınması çıktının istenilen kalitesini kaybetmesine neden olabileceğinden verimliliğin kaliteden bağımsız düşünülmemesi gerekir (Celep, 2010, s. 77). İşin verimliliği ile örgütün verimliliği farklıdır. İşin verimli olması girdi-çıkıtı oranındaki performansı gösterir. Örgütsel verimlilik ise örgüt yapısı, kültürü ve topluluğu gibi örgütün iç süreçlerinin gelişimini yansıtır. Örgütsel verimlilik ile birimlerin yönetim, üretkenlik, kalite ve karlılık performansları gelişir (Bartuševičienė ve Šakalytė, 2013: 49).

Ekonomik verimlilikteki bir artış toplum üyelerinin refahında artışa neden olur ki; bu da pek çok politika ve düzenleyici çabanın nihai hedefidir. Ekonomik verimlilik; üretkenlik verimliliği, tahsis verimliliği ve dinamik verimlilik sağlandığında ortaya çıkmaktadır. Üretkenlik verimliliği mevcut kaynaklar ile daha fazla çıktı üretilemeyeceğinde yani ekonomi üretim olanakları eğrisi üzerinde iken ortaya çıkar. Üretkenlik verimliliği teknik verimliliği kapsamaktadır. Teknik verimlilik; çıktıyı azaltmadan teknik olarak mümkün olan düzeye kadar herhangi bir girdiyi azaltmaktır. Birden fazla girdi kullanıldığında veya birden fazla çıktı üretildiğinde çıktıların girdilere oranı girdiler ve çıktılar sayısal değerler olarak toplandığı zaman oluşturulabilir. Eğer fiyatlar bu amaç için kullanılacak olursa teknik verimlilik üretkenlik verimliliğine katılmış olur. Tahsis verimliliği toplumun kıt kaynaklardan en üst düzey geri dönüşü yani yararı elde etmesinin sağlanmasıdır. Bir ülkenin kaynakları çok farklı şekilde kullanılabilir. Kaynakların “en iyi” veya “en verimli” tahsisi bu kaynakların toplumun refahını arttırmaya en üst düzeyde katkı sağlayacak biçimde kullanılmasını gerektirir. Dinamik verimlilik kaynakların zaman içinde tahsis edilmesi ile ilgili olup, ekonomik verimliliği arttırmak ve daha fazla kaynak oluşturmak için tasarlanan tahsisleri de kapsamaktadır. Daha iyi mal ve hizmet üretimi için daha iyi yolların bulunması anlamına gelebilir. Dinamik verimlilikteki iyileşmeler zaman içinde yaşam standartlarında gelişmeyi sağlar. Ekonomik

verimlilik; teknik veya prodüktivite verimliliğini arttırarak birim çıktı başına üretim maliyetlerinin düşürülmesi, bireyler tarafından en fazla tercih edilen mal ve hizmetlerin arzlarıyla uyuşmasının sağlanmasıyla ve/veya dinamik verimlilik arttırılarak yenilik ve esneklik önündeki engellerin kaldırılmasıyla geliştirilebilir. Verimlilik zaman zaman dar anlamda teknik verimlilik olarak kullanılabilir. Bu durum örneğin bir program değerlendirmesi yapıldığı zaman uygun olabilir. Bu bağlamda program için işlevsel olarak verimli terimi kullanılabilir. “Bu amacı elde etmek için daha iyi (daha verimli) bir yol var mıdır?” sorusu gündeme gelir. Ancak tahsis verimliliği ve dinamik verimlilik ile ilgili olarak daha kapsamlı soruların sorulması gereklidir: Belirlenen amaçlar doğru amaçlar mıdır? Program ya da politika kaynakları en uygun biçimde kullanmakta mıdır? Dinamik faktörler göz önünde bulundurulduğunda, program veya politika toplumun sürdürülebilir refahını desteklemek için gelecekteki çıktıları ve takiben sonuçları geliştirmekte midir? (Australian Government Productivity Commission, 2013: 2-5).

Teknik verimlilik girdiler ve çıktılar arasındaki teorik ilişkiyi üretim olanakları sınırını göz önünde bulundurarak ölçer. Teknik verimlilik artışları üretim olanakları sınırına yakınsamadır. Tahsis verimliliği fayda ve maliyetleri göz önünde bulunduran optimal girdi bileşimi ile elde edilen çıktılar arasındaki bağı yansıtır (Mandl vd., 2008: 3).

Verimli olmak aslında rasyonel olmakla da ilgilidir. Ölçülebilirlik, öngörülebilirlik, denetim, standardizasyon kavramları verimlilik kavramı ile ilişkilidir (Zengin, 2011: 100-101). Etkin olsun veya olmasın faaliyet ile amaçlanan motivasyon sağlanıyorsa faaliyet verimlidir (Barnard, 1954: 21). Bireylerin faaliyetlerden elde ettiği tatmin işbirliğini devam ettirecek düzeyde ise işbirliği verimlidir (Barnard, 1954: 46). Verimlilik sadece üretkenlik ve karlılığı göstermekle kalmayıp rasyonel, sorumlu ve yenilikçi örgüt yapısı elde etmenin aracı olabilir (Babacan, 2017: 22).

Maksimum tahsis verimliliği tüketicilerin en fazla değer verdiği mal ve hizmetler kümesinin belirli kaynaklardan üretilmesini gerektirir. Tahsis verimli bir çıktı, ekonomideki tercihleri en iyi biçimde tatmin eden çıktı karışımıdır. Sunulan yararın değeri en azından maliyetine eşit olmalıdır ve herhangi bir mal veya hizmet için marjinal fayda (son birim yararı) marjinal maliyete eşit iken en verimli çıktı düzeyi elde edilmelidir. Bir faaliyet, kaynakların daha yüksek değer veya net fayda üretecek daha başka bir kullanımı olmadığı zaman ekonomik olarak verimlidir. Alternatif olarak bir faaliyet; maliyetler faydaları aşıyorsa veya kaynakların daha yüksek net fayda sağlayan başka bir şey üretmekte kullanılabileceği gösterilirse, ekonomik olarak verimsizdir (Australian Government Productivity Commission, 2013: 4).

Yukarıda verimlilik ve verimliliğin türleri üzerine yapılan tanımlamalarda verimliliğin; farklı disiplinlerde hep “iyi”, “ulaşılacak istenilen”, “olumlu”, “rasyonel” değerler yüklenen çok boyutlu, şemsiye ve kapsayıcı bir kavram olduğu ortaya çıkmaktadır. Kamu kaynakları ile ekonomik olarak verimli faaliyetler gerçekleştirilmesi amaçlandığından kamu kaynakları ile gerçekleştirilen faaliyetlerde hem teknik hem tahsis hem de dinamik verimlilik arttırılmalıdır. Teknik verimlilik prodüktivite artışı ile, tahsis verimliliği girdi kaynaklarının optimum tahsis edilmesi ile dinamik verimlilik ise süreç yeniliği veya esnekliğinin sağlanması ile elde edilebilmektedir.

Ancak bu çalışmada verimlilik kamu yönetimi disiplini çerçevesinde ele alındığından verimlilik ile ilgili yapılan tanımlar arasında tarihselliği göz önünde bulundurulmasının önem arz ettiği düşünülmektedir. Bu nedenle verimliliğin kapitalizmin gelişim sürecine dayalı olarak ele alınmasının daha uygun olduğu değerlendirilmektedir. Kamu yönetimi disiplini iktisadi ve siyasi alanlarda

yaşanan değişimler çerçevesinde dönüşmüş ve dönüşmektedir. Bu nedenle verimliliğe ilişkin; iktisadi ve siyasi alanda değer oluşturularak kurumsal yapıların sürdürülebilirliğinin sağlanması yaklaşımının ve kamu yararı, sosyal adalet, kapsayıcılık ve eşitlik gibi toplumsal değerlerin dışlanmadığı bir kamusal verimliliğin elde edilmesinin önem arz ettiği değerlendirilmektedir.

## **2.1. Verimlilik Ölçümü**

Cambridge'li bir ekonomist olan Farell 1957'de verimliliğin nasıl ölçülmesi gerektiği sorusunu incelemiş ve belirli bir endüstrinin daha fazla kaynak tüketmeden sırf verimliliğini arttırarak çıktısını ne kadar arttırabileceğinin bilinmesinin önemli olduğunu belirtmiştir. Kamu harcamalarının çoklu amaç taşıması ve kamusal çıktılarının çoğu zaman pazarda satılamaması ve pazar fiyatlarının bulunmaması kamusal verimlilik hesaplanmasında karşılaşılan temel zorluklardır (Mandl vd., 2008: 2).

Kamu hizmeti verimliliği sunulan hizmetin etkinliği, etkililiği, sürdürülebilirliği ve kapsayıcılığı gibi ölçütlerle ele alınabilir. Kamu yönetiminde verimliliği tespit için etkililiğe odaklanıldığında; kamu tarafından üretilen hizmetlerin somut kısmı kadar sosyal fayda içeren soyut kısmı da olduğundan, net bir sonuç belirlemek zordur. Ancak etkililik ölçülmediğinde de verimlilik sadece ekonomik açıdan belirlenmiş olur ki bu da kamu yönetimi verimliliğinin tespiti için eksik bir saptama olacaktır. Kamu yönetiminde verimlilik “ölçülmek” istendiğinde ya ekonomiklik ölçülmekte ya da bir birimin verimliliği çevresel faktörler veya kurumun verimliliği göz ardı edilerek ölçülebilmekte veya ölçüm yerine verimliliği arttırmak için yapılması gerekenler belirlenmektedir. Kamu yönetiminde verimliliği etkililik ile ölçmek etkililik kavramı sosyal fayda boyutu da içerdiğinden daha anlamlı olabilir (Özdemir, 2010: 9-11).

Verimlilik ölçümü açısından veri ve metodolojik çerçeve ile ilgili farklı yaklaşımlar kullanılmaktadır. Bazen endeks ve performans göstergeleri kendi başlarına verimliliği ölçmek için kullanılmaktadır. Ancak bu yaklaşımlar mevcut teknoloji ile elde edilebilecek mümkün olan en iyi sonuç göz önünde bulundurulmadığı için daha çok produktivitenin ölçümü olarak değerlendirilebilir. Verimlilik sınırına ulaşmak için iki seçenek vardır. Sabit seviyede bir çıktı elde edebilmek için gerekli girdi miktarı ayarlanabilir. Bu girdi verimliliği olarak adlandırılır. Ancak girdiler değişimsiz çıktı seviyesi arttırılması hedeflenebilir. Buna çıktı verimliliği denir. Dolayısıyla “verimsizlik” bilgisi hem çıktıyı arttırmak hem de girdiyi azaltmak için bir araç olarak kullanılabilir. Verimlilik sınırını hesaplamak için parametrik (dağılıma bağlı) ve parametrik olmayan teknikler vardır. Parametrik olmayan yaklaşımda matematiksel programlama yöntemi izlenerek tüm örneklem için çıktı/girdi verisi kullanılması yoluyla verimlilik sınırı belirlenir. Bu sınır verimlilik performansı konusunda bir hükme varılmasında ölçüt sağlar. Dolayısıyla bu teknik birincil veri kullanır. Bu yaklaşımın avantajı şeffaf olması ve çoklu çıktıyı ele alabilmesidir. Bu yaklaşımın ana dezavantajı ise rastgele olmayan yapısıdır. Sonuçlar örneklemin kompozisyonu, büyüklüğü ve kullanılan girdi ve çıktı değişkenlerinin seçimine ciddi ölçüde bağlıdır. Dahası, parametrik olmayan metotlar ölçüm hatalarına ve istatistiksel sapmalara karşı duyarlıdır. Yaygın kullanılan bir parametrik yaklaşım ekonometrik metotlara dayalı olarak gerçekleştirilen stokastik sınır analizidir. Bu yaklaşımda girdi ve çıktı arasındaki ilişki için özel bir fonksiyonel şekil kabulü vardır. Bu yaklaşımın avantajı kontrol dışı dışsal şokların etkilerini kapsamayı başarmasıdır (Mandl vd., 2008: 8-9).

Bu açıklamalar ışığında kavramın kapsamı göz önünde bulundurulduğunda verimliliğin ölçümünün içsel ve dışsal çoklu faktörler nedeniyle matematiksel olarak zorluğu ve kullanılan yöntemlerin kendi içlerinde sınırlılıklarının olduğu ve tek bir avantajlı yöntemin bulunmadığı, ancak farklı değişkenleri sabit tutarak ya da göz ardı ederek bir sonuç alınabildiği anlaşılmaktadır. Bu durumda farklı kamu yönetimi açısından verimliliği net olarak hesaplayan tek bir yöntem olmadığı değerlendirilebilir.

## 2.2. Kamusal Verimlilik

Hükümetler tarafından alınan politika kararlarının toplumun toplam refahını arttırabilmesi için ekonomik verimlilik kriterini sağlaması gerektiği değerlendirilmektedir. Piyasa belirli koşullar altında bireyler tarafından en çok talep edilecek çıktılara kaynak tahsis ederek ekonomik verimliliğini maksimize edebilir. Verimlilik kavramı günlük hayattaki pazarlanabilir mal ve hizmetlerde olduğu kadar vergilendirme, kamu harcamaları ve düzenlemeleri gibi kamusal faaliyetler için de geçerlidir (Australian Government Productivity Commission, 2013: 4). Verimlilik artışı pek çok farklı yol ile elde edilebileceğinden hükümetler tarafından verimliliği ve etkinliği arttırmayı hedefleyen ve ülke şartlarına uygun olan kısa, orta ve uzun vadeli tedbirler tanımlanabilir (Mandl vd., 2008: 1).

Kamu yönetimi heterojen bir yapı arz eden toplumda toplumun ortak yararını gözetmek zorundadır. Günümüzde kamuda verimlilik kamu harcamalarının ve kırtasiyeciliğin azaltılması, hızlı hizmet verilmesi, teknolojinin etkin kullanılması, istihdam edilen personel sayısı ve çeşitliliği gibi kriterlerle anılmakta; özel sektörün verimliliğini arttırmada kullanılan stratejik planlama, performans değerlendirme, toplam kalite yönetimi gibi yöntemlerin kamuda da geçerli olduğu öngörülmektedir (Özdemir, 2010: 2).

Kamu sektörü verimliliğinin ölçülmesi kamu sektörü özel sektörden bazı kilit nitelikler açısından ciddi manada farklılıklar taşıdığından zordur. Kamu vatandaşlara sunulan bazı mal ve hizmetlerin ana sağlayıcısı olup gayri safi yurt içi hasılda (GSYİH) kamusal üretiminin de payı vardır. Hükümetlerin kamu kuruluşları düzeyinde verimlilik ölçmesi ülkedeki ve ülke dışındaki benzer kurumlarla karşılaştırma yapılabilmesini sağlar. Belirli fonksiyonlar ülkede sadece bir kurum tarafından yerine getirildiğinde kıyaslama uluslararası düzeyde yapılmalıdır. Kamusal fonksiyonların verimini belirlemeye yönelik ölçümler henüz emekleme safhasında olmakla birlikte analiz yapılacak fonksiyonlar için girdi ve çıktıları tanımlanabilmesi ve bu girdi ve çıktılara ilişkin idari verinin bulunması önemlidir. Kamu hizmetlerinin büyük bir kısmı alınmaz ve satılmaz yani piyasa dışı mal ve hizmetlerdir ve dolayısıyla piyasa fiyatı yoktur. Kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı bireysel olarak tüketilemeyecek olan kolektif mallardır. (Ör: savunma, polis, çevre koruma). Kamu politikalarının nihai amacı toplumsal refah, ekonomik büyüme ve sosyal kapsayıcılıktır. Kamu sektörünün kendine has özelliklerinden ötürü, kamu sektöründe girdilerin çıktılara eşit olduğu yaklaşımı benimsendiğinden uzun bir süre verimlilik sabit olarak kabul edilmiştir. Girdi ve çıktı ölçümündeki ilerlemeler ve çıktıya dayalı yöntemin bulunması sayesinde Birleşik Krallık, Avusturya, Finlandiya, Yeni Zelanda gibi bazı ülkeler kamu sektörü verimlilik ölçümlerine başlamışlardır. Bu durum daha çok eğitim ve sağlık hizmetleri gibi kilit politik sektörlerde görülmektedir. Ancak kolektif sektörler için çıktının belirlenmesi son derece zor olduğundan halen yaygın olarak girdi yöntemi kullanılmaktadır. Verimlilik ölçümü için çıktı ölçümü kritik önemdedir. Çıktılar kamu sektörü tarafından üretilen mal ve hizmetlerdir. Performans perspektifinden ise gerçekten önemli olan sonuçlardır, yani politika yapıcılarının bu kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesi

ile elde etmek istedikleridir. Ülkelerin aynı aktivitenin çıktısı ve/veya sonucu için farklı tanımlamaları vardır. Örneğin eğitimde bazı ülkeler çıktıyı öğrenci sayısı, bazıları ise öğrencilerin öğrenim gördüğü saat olarak tanımlamaktadır. Eğitimin çıktısı PISA (Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı) gibi standartlaştırılmış testlerle öğrencilerin performansının ölçülmesi olarak da değerlendirilmektedir (Lau, Lonti ve Schultz, 2017: 180-191).

Belirli bir kamusal politika seçeneği en maliyet etkin seçenek iken ve maliyetine göre daha fazla fayda sağlamasına rağmen, bu seçenek toplam ekonomik verimliliği maksimize etmeyebilir. Yani programı tamamen kaldırmak ve kaynakları herhangi başka bir şey üretmek için kullanmak daha iyi olabilir. Kaynakların farklı kullanımı, tüketicinin istek ve ihtiyaçları ile örtüşen daha tahsis verimli bir sonuç sağlayabilir. Bir şeyler yapılmasının her zaman bir maliyeti vardır ve yapılanın seçilmesi neticesinde seçilmeyen fırsatlardan kaçırılanlar olabilir. Fırsat maliyeti kaçırılan en iyi fırsatın değeridir. Bir politika maliyet etkin olarak toplumun refahını iyileştiriyorsa, politikanın ekonomik olarak verimli olduğu söylenebilir (Australian Government Productivity Commission, 2013: 9).

Yüksek performanslı örgütlerde örgütsel değerlendirme mutlak bir uygulamadır. Yüksek standartlarından ötürü bu örgütler sürekli daha iyi sonuçlar için çaba sarf etmekte ve bunun için de sürekli kıyaslama ve öz değerlendirme yapmaktadır (Bartuševičienė ve Šakalytė, 2013: 47). Performans denetim unsurları; ekonomiklik, verimlilik, etkililik/etkinlik, tutarlılık sürdürülebilirlik, uyumluluk olarak ele alınabilmektedir. Performans denetiminde verimlilik; program, proje, süreç ve faaliyetlerde en az girdi ile en çok ve kaliteli çıktının elde edilmesi demektir. Performans denetiminde verimlilik; kıyaslama, verimlilik analizi, kalite analizi, performansın ölçümü ve raporlanması, zamanlılık analizi, program ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi gibi yöntemler kullanılarak incelenebilir (2016 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, 2017: 22-23).

Kamu sektöründeki girdilerin, çıktıların ve sonuçların doğası gereği ölçüm yapmak zordur. Örgütsel verimliliğin ölçülebilmesi için belirli yöntemler olmakla birlikte eleştirilemeyecek bir teknik yoktur. Uygun tercihin seçimi; verilerin bulunabilmesi, geçerliliği ve güvenilirliği ile alakalı bir dizi kavramsal faktöre bağlıdır. Kamu sektörü verimliliğinin artırılması için; örgütsel verimliliğe odaklanılmalıdır. Bu açıdan bakıldığında sorunun kökeninde örgütsel düzeyde verimlilik algısının fazla gelişmemesi yatmaktadır. Çoğunlukla kamu reform programları; kamu ya da özel kurumların farklı şartlar ve yönetim yapıları altındaki ihtiyaç analizleri yapılmadan uygulanmaktadır. Maliyet düşürücü önlemlerin daha yüksek verimlilik olarak algılanması veya kamu müdahalesinin maliyetini göz önünde bulundurmadan kamu sektöründe elde edilen sonuçların ele alınması fayda sağlayan yaklaşımlar değildir. Karar alma sürecinin her bir aşamasını inceleyen bir çerçeve oluşturmadan ve maliyetleri çıktılar yerine sonuçlarla ilişkilendirmeden politika yapıcılar kamu harcamalarının etkinliğini değerlendiremezler. Yapılan analizler her seviyede veri bulunabilirliği, geçerliliği ve güvenilirliği ile sınırlıdır. Verimlilik karşılaştırmalarında örgütün kontrolü dışındaki çevresel ve dışsal faktörlerin etkisinin göz önünde bulundurulması önem arz etmektedir. Okullar hastaneler ve diğer kamu kurumları farklı ihtiyaçları olan farklı insanlara hizmet sunmaktadırlar ancak verimlilik, hizmeti kullananın özellikleri veya dışsal faktörlerden ziyade örgütün faaliyetini nitelemektedir. Çevresel faktörlerin verimlilik üzerindeki etkisini kontrol edebilmek için pek çok yöntem vardır. Çevresel faktörlerin iyi bilinmesi durumunda girdi değişkenlerinin bunlardan izole edilebilmesi için regresyon analizi gibi pek çok yöntem bulunmaktadır. Verimliliğe etki eden çevresel faktörler tam olarak anlaşılmadığında farklı yaklaşımlar kullanılabilir. İstatistiksel veya matematiksel bir modelden elde edilen sonuçların sağlamlığını test etmek için sonuçlardaki belirsizliğin açıklayıcı

değişkenlerdeki belirsizliğe dayandırılabilir düzeyinin incelenmesi olan duyarlılık analizi kullanılabilir (Crowhurst, vd., 2015: 4-24).

Girdi ve çıktı dışında verimlilik düzeyini etkileyen faktörler arasında; kurumsal şartlar, yapısal çerçeve koşullar ve ülkeye özel durumlar gibi değişkenler sayılabilir. Toplam verimliliği açıklamak için bu endirekt etkileri içeren çevresel değişkenlerin de göz önünde bulundurulması gerekir. Ampirik araştırmalar modern ve verimli kamu yönetiminin produktivite ve büyüme üzerinde pozitif etkisinin olduğunu göstermektedir. Avrupa Birliği üyesi ülkeler verimlilik artışı için kamu yönetiminde aşağıda belirtilen temel alanlarda reformlar gerçekleştirmektedir:

i) Performans yönelimlilik: Pek çok üye ülkede orta vadede bütçe planlamasına odaklanmakta ve bütçe planlamasında sonuç odaklı bir yaklaşım benimsemektedir. Bütçe kaynaklarının uyum içinde ele alınması kamu sektörü verimliliğinin ve etkinliğinin artırılmasında önemli bir araçtır,

ii) Örgütsel boyut: Pek çok üye ülkede farklı kamu kurumlarının rol ve sorumlulukları kamu yönetimi örgütlenmesinin basitleştirilmesi için gözden geçirilmiştir. Kamu sektörünün dışsallaştırılması yönündeki eğilim kamu idarelerindeki yönetim uygulamalarını da etkilemiştir,

iii) İnsan kaynakları yönetimi: Kamu yönetimlerindeki yeniden yapılanma çabalarına çoğu zaman işe alımlarda esnekleşme, çalışma koşullarında esnekleşme, performans dayalı ödeme ve performans değerlendirme sistemleri gibi insan kaynakları reformları eşlik etmiştir,

iv) Bilgi İletişim Teknolojileri (BİT) araçlarının kullanılmasının teşvik edilmesi: BİT pek çok ülke tarafından işletmelere ve vatandaşlara sunulan hizmetlerde idari maliyetlerin azaltılması ve sunulan hizmetin kalitesinin artırılması amacıyla kullanılmaktadır. Böylelikle vatandaşla internet aracılığıyla bir etkileşim kurulmakta ve ayrıca iç süreçler de elektronik bilgi akışının daha fazla kullanılması nedeniyle optimize edilmektedir (Mandl vd., 2008: 15).

Programların sonuçları sadece program çıktılarına dayanmaz. Dış etmenler de sonuçlar üzerinde etkilidir. Çıktılar da program girdilerine ilaveten diğer girdilere bağlı olabilir. Örneğin, ilgilenilen çıktı bireysel düzeyde belirli bir tedavi prosedürü için hastanede kalınan gün sayısı olabilir. Prosedüre tabi olan insanın sağlığı büyük ölçüde hastanenin kontrolü dışında bir girdidir ancak prosedüre tabi olmanın maliyetini ve hastanede kalma süresini etkileyecektir. Tek başına sonuçların ölçülmesi nedensellik yani program girdilerinin sonuçlara neden olması ile ilgili bilgi sağlamamaktadır. Ekonomistler program ya da politikanın yokluğunda neler olacağını belirleyebilmek için karşı olgusal kavramını kullanmaktadır. Programın etkinliği sonuçların bu karşı olgusala bağlı olarak değişimi ile ölçülebilir. Avusturalya Hükümeti Produktivite Komisyonu ar-ge destek programlarının etkinliğine dikkat çekmek için “katkısalılık” terimini kullanmıştır. Program etkinliği işletmeler tarafından ar-ge vergi imtiyazları gibi teşvikler neticesinde ne kadar ekstra ar-ge gerçekleştirildiği ile değerlendirilmektedir. Katkısalılığı bulabilmek için karşı olgusalılık belirlenmelidir. Karşı olgusalılığın belirlenmesinde modelleme, tarihi eğilimlerin kullanılması ve benzer teşvik programlarına erişim sağlamayan işletmelerle karşılaştırmalar kullanılabilir. Kamu hizmetlerindeki performansın ölçülmesinde Avustralya Hükümeti Verimlilik Komisyonu tarafından maliyet etkinliği ve program etkinliğine dayalı olarak iki düzeyde performans göstergesi tanımlanmıştır. Komisyon maliyet etkinliği performans göstergelerini “teknik verimliliğe” dayandırmıştır. Bu göstergeler iyi tanımlanmış çıktıların üretilmesindeki birim maliyeti tahmin etmektedirler. Program etkinliği için performans göstergeleri; erişim, uygunluk ve kalite ölçütlerine

dayandırılmıştır. Bu göstergeler kamu harcamalarının amaçlarının elde edilme düzeyini yansıtmaktadır. Bu çerçevede daha yüksek kalitede hizmet sunulduğunda veya müşterilere daha çok erişim sağlandığında bir hizmetin amacını elde etmekte daha etkin olduğu değerlendirilebilir (Australian Government Productivity Commission, 2013: 5-7).

Kamu örgütleri anayasal olarak öncelikle halka yeterli ve kaliteli hizmet sunmak amacı taşıdıklarından kamu kesimi faaliyetleri için kar, öncelikli bir amaç olmamaktadır. Bu durumda kamu kesimi için kar, verimliliğin en önemli göstergesi de değildir. Verimlilik ve kar önceliği taşıyan plan-programlama-bütçe üçlemesinin beklenen başarıyı göstermemesi kamu yönetiminin etkililik arayışını ön plana almasını da beraberinde getirmiştir (Zengin, 2011: 26).

Kamu yönetimi gibi değerlerin, algının ve insan bakış açısının önem arz ettiği sistemlerde verimlilik kavramı yeni bir perspektif kazanmaktadır. Verimliliğe “değer” boyutunun eklenmesi kamu yönetiminde verimliliğe farklı bir boyut katmaktadır. Kamu yönetiminde verimlilik kaynaklar ve çıktılar arasındaki teknik ilişkinin ötesinde; demokratik yönetişimin doğasına uygun olarak, çıktıları değerler ve hesap verme sorumluluğu ile ilişkilendiren bir boyut taşımaktadır (Manzoor, 2014: 1-2). Uzun vadede ekonomilerin büyümesine en önemli katkı verimlilik artışı ile sağlanmaktadır. Ülkemizde Orta Vadeli Programda (2019-2021) da ekonomik büyümenin verimlilik artışına dayalı olması üzerinde durulmaktadır (Çağlar ve Koyuncu, 2018: 6-8).

Politika yapım süreci öncelikle problemin tanımlanarak gündeme alınması, takiben politikaların geliştirilmesi, benimsenmesi ve uygulanması ve son olarak da bu politikaların etkinlik ve verimliliğinin değerlendirilmesi neticesinde ilgili politikanın sonlandırılması veya yeniden başlatılmasını içermektedir. Easton’ın girdi-çıkıtı modeli ile birlikte ele alındığında bu basamaklı perspektif daha sonra döngüsel bir modele dönüşmüş ve politika döngüsü adını almıştır. Döngüsel model politika yapımına ilişkin çıktılar ve girdiler ile geri beslemeli ve kesintisiz bir süreci vurgulamaktadır. Easton’ın girdi-çıkıtı modelinin entegrasyonu politika sürecinin daha da farklılaşmasına katkı sağlamıştır. Sonuçta belirli bir faaliyetin benimsenmesi kararı alınması yerine, politikaların uygulanma sürecine, politikadan etkilenen hedef grubun reaksiyonuna ve ilgili sosyal sektörde politikanın yarattığı daha geniş sonuçlara da odaklanılmaktadır. Politikalar sürekli yeniden formüle edilmekte, uygulanmakta, değerlendirilmekte ve uyarlanmaktadır. Ancak bu süreçler keskin sınırları olan bir sırada ilerlemek yerine aşamalar sürekli devam eden bir süreçte iç içe geçmekte, ayrıca yeni politikalar zaten var olan diğer politikaların yoğunluğu arasında geliştirilmektedir (Jann ve Wegrich, 2007: 43-56).

Kamu yönetiminde verimlilik için performans odaklı yönetim, örgütsel yapının işlevsel olması, insan kaynakları yönetimi ve bilgi işlem teknolojilerinin süreçlerde kullanılması önem arz etmektedir. Verimli ve etkin kamu politika ve programları geliştirilmesi, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi hükümetlerin önemli öncelikleri arasında yer almaktadır.

## **SONUÇ**

Kaynakların kıt olması nedeniyle tüm alternatif sistemlerde bir verimlilik arayışı vardır. Kıt kaynakların verimli ve etkin kullanımı bu nedenle tarihin her döneminde önemli olmuştur. Hedeflenen sonuçların etkin bir biçimde edilebilmesi için kaynakların doğru işlere doğru zamanda ve doğru miktarda tahsis edilmesi gerektiği düşünülmüştür. Sermayedar böylelikle en fazla artık değeri

çekebilecektir. Ancak devletler kamu yararını gözeterek toplumun refahını sağlamak zorunda iken piyasada alınıp satılmayan hizmetleri üretmek zorundadır. Bu durumda kapitalist piyasada sermayedar için verimli olabilme koşullarını belirlemek zor değildir. Fakat devletin kamu hizmetlerini ifa ederken toplam kamu yararı önceliğini ihmal etmeden verimli olabilmesinin koşulları çoğu kez oldukça karmaşık olabilmektedir. Kapitalist piyasa düzeninde farklı fonksiyonlar barındıran kamu faaliyetlerinin kamu yararını ihmal etmeden verimli ve etkin işleyişini tesis etmek tüm sosyal ve ekonomik koşullar ve paydaşlar gözetilerek doğru politik amaçların doğru zamanda belirlenmesi ve bu amaçların doğru kaynaklar kullanılarak gerçekleştirilmesi ile ilişkilidir.

Kamu yönetimi disiplini tarihsel gelişim sürecinde verimlilik unsurunu hep barındırmıştır. 19. yüzyılda üretici güçler rasyonelleştirilmiş, 20. Yüzyılda ise kitlelere tüketim öğretilmiştir. Taylor'ın çıkış noktasında 1900'lerde Amerika Birleşik Devletleri'nde devasa şirketler ve fabrikalarda artan grevler etkili olmuştur. Bu dönemde üretim süreci işçilerin elindedir ve işgücü etkindir. Taylor öne sürdüğü modelle sistematik olarak krize çözüm üretmiştir. Taylor teknolojik iyileştirme ve yeni yatırım yapılmadan örgüt süreçlerini düzenleyerek emek sermaye krizini çözecek bir iş süreci modeli öne sürmüştür. Taylor iş süreci yönetimi ile verimliliği ve karlılığı arttırarak emek sermaye krizine tarihsel bir yanıt aramıştır. Taylor modern iş yapma ve idare etme biçimini temel amacı verimliliği arttırmak olan işbölümü ilkesine oturtmuş ve verimliliği arttıran bir örgüt şeması ortaya çıkartmıştır.

21. Yüzyılda yönetim kavramının öne çıkmasıyla kamu politikalarında özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da rol alması gündeme gelmiş; katılımcı, şeffaf yapılara vurgu başlamıştır. 1980'lerden sonra özelleştirme dalgası ortaya çıkmış, verimlilik kavramına karlılık unsuru da eklenmiştir. Küresel örgütlerin dünyada etkinliği artmış, kamu politikaları üzerindeki rolleri daha belirgin hale gelmiştir. Tarihsel süreçte kamu yönetimi disiplini için verimlilik önemi giderek artan çok değişkenli bir fonksiyon niteliğine bürünmüştür. Çoğu kamu hizmeti piyasada alınıp satılmayan nitelikte olup, kamu politikaların amacı toplumun refahının, ekonomik büyümenin kapsayıcı ve sürdürülebilir olmasıdır.

Kamuda verimlilik için önce özel sektörde gelişen toplam kalite yönetimi yaklaşımı tercih edilmiş ardından stratejik yönetimle süreç yaklaşımının öne çıkmasıyla verimliliğe ve etkinliğe odaklı performans denetimi gündeme gelmiştir. Kamu yönetiminde verimlilik ölçümünde ilk olarak girdiler çıktılara eşit olarak alınmış ve sabit bir verimlilik olduğu varsayılmıştır. Ancak zamanla çıktıya dayalı hesaplamalar kullanılmaya başlamıştır.

Kamusal verimliliğin arttırılması için hem örgütün verimli işlemesi hem de örgüt tarafından gerçekleştirilen kamusal müdahalenin tahsis verimliliği, produktivite verimliliği ve dinamik verimlilik bileşenlerinden oluşan toplam ekonomik verimliliği gözetilmelidir. Kamu örgütleri anayasal olarak öncelikle halka yeterli ve kaliteli hizmet sunmak amacı taşıdıklarından kamu kesimi faaliyetleri için kar, öncelikli bir amaç olmamaktadır. Bu durumda kamu kesimi için kar verimliliğinin en önemli göstergesi de değildir.

Kapitalizmin kendini yeniden üretmesine bağlı olarak kamu yönetimi disiplininin geçirdiği evrimsel süreçte ve günümüzde gelinen aşamada, verimlilik kavramının disiplinin ayrılmaz bir unsuru olduğu görülebilir. Kamu yönetimi disiplininin tarihsel gelişim sürecine yön veren ana unsurlardan olan verimliliğin kamu yönetiminin gelecekte gideceği yönde de belirleyiciliğini koruyacağı değerlendirilmektedir.



## **KAYNAKLAR**

2016 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, Kasım 2017, Ankara.

Aslan, O.E. (2012), Devlet, Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.

Australian Government Productivity Commission, (2013), On Efficiency and Effectiveness: Some Definitions, Productivity Commission Staff Research Note, Commonwealth of Australia 2013, ISBN 978-1-74037-438-5.

Aydınlı, H. A. (2015), “1990’lardan Günümüze Türkiye’de Yönetişim (Governance): Literatüre Dayalı Bir İnceleme”, Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, ISSN: 2148 – 3043, Yıl: 15, Sayı: 29.

Babacan, M. (2017), İlkeler ve İşlevlerle İşletme, Detay Yayıncılık, 4. Baskı.

Barnard, C.I. (1954), The Functions of the Executive, Cambridge, Massachussets, Harvard University Press, 1954, copyrigh, 1938.

Bartuševičienė, I., Šakalytė, E. (2013), “Organizational Assessment: Effectiveness vs. Efficiency Social Transformations in Contemporary Society”, (1) ISSN 2345-0126 (online).

Bayramoğlu, S. (2005), “Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü”, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi (10) ,s. 264-273.

Candan, E. (2007), Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, ISBN: 978-975-8195-12-1, Tasarım: İvme Tel: 0312 230 67 01 Baskı: Ümit Ofset Matbaacılık Tel: 0312 384 26 27.

Celep, H. (2010), “Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Ölçümü”, Mesleki Yeterlilik Tezi, Strateji Geliştirme Başkanı, Ankara 2010.

Crowhurst, E., Finch, A., Harwich, E. (2015), “Towards a more productive state, Reform is a registered charity”, the Reform Research Trust, charity no.1103739.

Çağlar, E., Koyuncu, E. (2018), “Toplam Faktör Verimliliği için Politika Çerçevesi Geliştirilmesine Destek Projesi”, Beyaz Kitap.

Demirel, D. (2010), “Yönetişimde yeni bir boyut: E-Yönetişim”, Türk İdare Dergisi, 466, s. 65-94.

Durmuş, Ö. (2008), Milli Produktivite Merkezi Yayınları NO: 700 “Türkiye’nin Verimlilik Merkezi”Yeşil Verimlilik, Ankara, YENİGÜN Matbaacılık San. ve Tic. Ltd. Şti.

Genç, F. N. (2010), “Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, Türk İdare Dergisi, Sayı:466, s. 145-159.

Giovannini, E., Nezu, R. (2001), “OECD Measuring Productivity”, OECD Manual, Measurement Of Aggregate And Industry-Level Productivity Growth.

- Gisselquist, R. M. (2012), “Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy”, Working Paper No. 2012/30, ISSN 1798-7237 ISBN 978-92-9230-493-5.
- Güzelsarı, S. (2004), “Kamu Yönetiminde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri Serisi, s.1-25.
- Jann, W., Wegrich, K. (2007), “Theories of the Policy Cycle, Handbook of Public Policy Analysis”, Edition First Published 2007, ImprintRoutledge, Pages20, eBook ISBN9781315093192.
- Jindal, N. (2014), “Good Governance: Needs And Challenges”, International Journal of Scientific & Engineering Research, Volume 5, Issue 5, May-2014 113 ISSN 2229-5518.
- Kalimullah, N.A., Alam, A., Nour, A. (2012). “New Public Management: Emergence and Principles”, BUP JOURNAL, Volume 1, Issue 1, September 2012, ISSN: 2219-4851.
- Karcı, Ş.M. (2008), “Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme”, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi (16), s.40-64.
- Lau, E., Lonti Z., Schultz, R. (2017), “Challenges in the Measurement of Public Sector Productivity in OECD Countries”, International Productivity Monitor, Number 32.
- Mandl, U., Dierx, A., Ilzkovitz, F. (2008), “The Effectiveness and Efficiency of Public Spending”, European Economy, Economic Papers 301, February 2008, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Publications B-1049 Brussels Belgium.
- Manzoor, A. (2014), “A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future”, SAGE Open October-December 2014, DOI: 10.1177/2158244014564936, sgo.sagepub.com.
- Miroğlu, İ. (2012), “Verimlilik Terimleri”, Kalkınmada Anahtar Verimlilik Dergisi, Mart 2012, Sayı:279.
- Özdemir, Ö. (2010), Kamu Personelinin Verimlilik Yaklaşımı, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No:715, Ankara, 2010, Mattek Matbaacılık Basın Yayın Tanıtım Tic. Ltd. Şti.
- Özer, M.A. (2006), “Yönetişim Üzerine Notlar”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 63, s.59-89.
- Pfiffner, J.P. (2004). “Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency, Institutionen bildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift fur Klaus Konig,” A. Benz, H. Siedentopf, and K.P. Sommermann, eds. (Berlin,Germany: Duncker & Humbolt, 2004), s. 443-454.
- Suiçmez, H. (2002), “Verimlilik ve Etkinlik Terimleri (Tarihsel Bakış)”, Mülkiye Cilt 26, Sayı 234, s. 169-183.
- Tangen, S. (2002), “Understanding the concept of productivity”, Proceedings of the 7th Asia Pacific Industrial Engineering and Management Systems Conference (APIEMS2002), Taipei.
- Weiss T. G. (2000), “Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges”, Third World Quarterly, Vol 21, No 5, s. 795– 814.

Zengin, O. (2011), Doktora Tezi, Verimlilik: Kuramsal Bir Çözümleme ve Kamu Yönetimi Disiplini, Ankara, T.C. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı, Ankara.