

-ABD Güdümünde- Kamu Yönetiminde Verimlilik¹ **-Under U.S. Hegemony- Efficiency in Public Administration**

Ozan Zengin, Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Ankara/Türkiye. Eposta: ozanzengin@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2610-9114>

Öz

Verimlilik, sanayi kapitalizminin üretim ilişkilerini temsil eden kavramlardan biridir. İktisadi üretim ilişkilerinden beslenip farklı birçok toplumsal ilişkide baskın olan rasyonalitenin taşıyıcısıdır. Belirlenen yönetsel amacı gerçekleştirmek ve/veya üretim düzeyine ulaşmak için gerekli olan kaynakları temin etmek ve mümkün olduğunca daha az kaynakla üretim yapmak/hizmet vermek gibi bir içeriğe sahiptir. Her türlü meta ve iş-hizmet üretimine yönelik tüm örgütlenme süreçlerini-unsurlarını kesen bir kavramdır. Karar alma, planlama, personel alma ve çalıştırma, görev tanımları ve işbölümü, işlerin birimlere dağıtımı, işleyişin ve personelin denetimi, muhasebeleştirme ve bütçeleme, eşgüdüm gibi örgütlenme unsurlarının verimlilik bünyesinde toplandığı görülmektedir. Yeri gelince teknik-apolitik bir kavram, yeri gelince ise kapsayıcı ve kuşatıcı ideolojik nitelikli bir kavramdır.

Bu çalışmada öncelikle verimlilik kavramı farklı sosyal bilim alanlarını kesen bir içerikle tanımlanmaya çalışılacaktır. Bu tanımlamada üretim tarzıyla, kurumlarıyla, iktisadi ve siyasi değerleriyle ön plana çıkan Amerika örneğine ayrı bir parantez açılacaktır. Kentsel gelişimi, şirketler eliyle üretim kültürü, demokrasi anlayışı ve özel sektör ile kamu yönetimindeki hakim işletmecilik bakış açısıyla ABD, verimliliği bağrından çıkarıp dünyaya armağan etmiştir. Amerikan birikiminin yönlendiriciliğinde toplumsal, düşünsel ve yazınsal anlamda verimliliğin serencamı sergilenecek ve analiz edilerek çalışma sonlanacaktır.

Anahtar Kelimeler: Verimlilik, Kamu Yönetimi, ABD, Rasyonellik, Performans Yönetimi

ABSTRACT

Efficiency is one of the concepts representing the relations of production of industrial capitalism. It is the carrier of rationality, which is fed by economic relations of production and is dominant in many different social relations. It has a content such as providing the resources necessary to realize the determined managerial-administrative objective and/or to reach the level of production and to produce/serve with as few resources as possible. It is a concept that cuts across all organizational processes-elements for the production of all kinds of commodities and work-services. It is seen that organizational elements such as decision-making, planning, staff recruitment and employment, job descriptions and division of labor, distribution of work to units/departmentalization, supervision/controlling of functioning and personnel, accounting and budgeting, coordination are gathered within efficiency. It is at times a technical, an apolitical concept and at other times an overarching and encompassing ideological concept.

¹ Bu metin, yazarın “Verimlilik: Kuramsal Bir Çözümleme ve Kamu Yönetimi Disiplini” başlıklı doktora tezi temel alınarak hazırlanan yayımlanmamış sözlük maddesinin gözden geçirilmiş halidir.

In this study, first of all, the concept of efficiency will be defined with a content that cuts across different social science fields. In this definition, a separate parenthesis will be opened to the example of America, which stands out with its mode of production, institutions, economic and political values. With its urbanization, corporate production culture, understanding of democracy and the dominant business administrative perspective in the private sector and public administration, the USA has brought efficiency out of its bosom and gifted it to the world. Under the guidance of the American experience, the study will conclude by exhibiting and analyzing the journey of efficiency in its social, intellectual and literary dimensions.

Keywords: Efficiency, Public Administration, USA, Rationality, Performance Management

GİRİŞ

Genel anlamda bir şeyi yapma, başarma ve etkileme gücü; teknik anlamda ise yapılan işin harcanan enerjiye oranı şeklinde tanımlanan (Britannica Academic) verimlilik kavramının kökleri 13. yüzyıla kadar uzanmaktadır² ; lakin teknik anlamda ifade edilif şeklinin sanayi kapitalizmiyle birlikte öne çıkan anlamı olduğu söylenebilir.

Verimlilik, bir amacı gerçekleştirmek için eldeki imkanları/kaynakları/araçları (emek, teknoloji, doğal kaynaklar, makine, araç-gereç, kurumsal altyapı vb.) belli bir zaman diliminde optimum düzeyde kullanabilmek/çalıştırabilmek ve rgtleyebilmektir.

Kamu yönetimi dışında iktisat, işletme, endüstri mühendisliği gibi alanlarda inceleme nesnesi haline getirilen, iktisadi bakış açısının baskın hale geldiği dönemlerde de baş tacı edilen kavram üretim kapasitesi, örgütlenme yeteneği, iş başarımı/performans ve iş değerlendirme kapsamında değerlendirilmektedir (bkz. Davis, 1996; Kagioglou, Cooper ve Aouad, 2001).

Verimliliği var eden koşul ya da varsayım, ihtiyaçların sonsuz ama kaynakların kıt olmasıdır. Burada yerleşik (doğal düzen ve neo-klasik) iktisat anlayışı belirleyicidir. Kıt kaynaklar temelinde verimlilik tanımlanmaya çalışılmaktadır. Bir mal ve hizmet üretiminde elde bulunan kıt kaynaklarla istenilen düzeyde çıktıya ulaşmak, “verimlilik”le karşılanmaktadır (bkz. Zengin, 2011).

Verimlilik bir üretim sürecinde çıktının, bu çıktıyı elde etmek için kullanılan girdiye oranlanmasıdır ($\square(\text{çıktı/girdi})$). Üretilen mal ve hizmet miktarı ile bu üretimde kullanılan faktör (emek, sermaye, arazi vb.) miktarı arasındaki ilişki olarak da değerlendirilmektedir (ney, 1968). Genel olarak emeği, toprağı, parayı, araç-gereci, enerjiyi, teknolojiyi, bilgiyi yani üretim unsurlarını (girdileri) israf etmeden üretimde bulunmaktır (Propenko, 2005).

Verimlilikte girdilerin/kaynakların tam ve doğru kullanılmasına odaklanılır. Bir kurumda belirtilen amaçların gerçekleştirilmesi için kullanılması/tüketilmesi beklenen kaynaklar ile üretim/hizmet sonrası tüketilen kaynaklar arasında ilişki masaya yatırılır. Kaynak kullanımı ile edinilen sonuçlar arasındaki en iyi ilişki olarak da verimlilik tanımlanmaktadır. Kaynak kullanımı artırılmaksızın, çıktıların ve sonuçların miktarı ve kalitesi yükseltildiği ölçüde verimlilik kavramından bahseder hale geliyoruz (Akal, 1992).

Benzeri bir tanımla, bir girdi unsurunun eşdeyişiyle üretim kaynağının fiili kullanım durumunun belli tekniklerle saptanmış standartlarla kıyaslanması ile bulunan bir göstergedir. Standart değerin fiili değere oranlanmasıyla verimlilik düzeyi ölçülmektedir (Baş ve Artar, 1990; Suiçmez, 2002). Örneğin, bir iş standart düzeyde 3 saatte yapılıyor ve bir işgücü standart kalitede olmak üzere bir işi 5 saate yapılıyor ise verimlilik değerı, $\square(3/5)$ ’tır; yani %60’tır. Bazen bu formül, yeterlik ya da çalışma derecesi bağlamında, tersine çevrilerek de kullanılmaktadır (Zengin, 2011; vgn, zkal Sayan ve Zengin, 2018).

Kavramın, fayda ve maliyet üzerinden tanımlanması da söz konusudur. Belirli bir üründen elde edilen faydaların, maliyetlere oranıdır. Oranlamanın sonucunun, yüksek olması istenir. Bu istek doğrultusunda öncelikle maliyetlerin düşürülmesi yoluna gidilmektedir (Batirel, 1973).

Verimlilik řu unsurları kapsayacak şekilde de anlamlandırılmaktadır (Suiçmez, 2002; Longman Language Activator, 1997): a) daha hızlı ve daha fazla çalışmak (productive); b) bir işi ya da sistemi, daha az savurgan davranarak ve daha güncel yöntemlerle hızlı yapmak (rationalize); c) sıkı kurallarla ve fazla özgürlük/esneklik tanımadan bir firmayı yönetmek (run a tight ship); ) pratiğe dönük olarak gereksiz zaman kaybından uzak durarak iş görme (businesslike); d) işi basitleştirerek hızlı yapmak (streamline).

² Latince efficace, efficacia, efficientia, efficientem (13. yy), Eski Fransızca efficace (14. yy), İngilizce efficiency (1590), Almanca effizienz (19. yy). Bkz. www.etymonline.com, www.thefreedictionary.com.

1. “VERİMLİLİK”İN DOĞUŞUNDA ABD ETKİSİ

Amerika’da kendine özgü bir nitelik arz eden kapitalist üretim tarzı bugünkü anlamıyla “verimliliği” bağrından çıkarmıştır (bkz. Zengin, 2011; Ömürgönülşen ve Zengin, 2019; Caldwell, 1976). Kuzey Avrupa’da Avrupa’dan farklı bir kapitalistleşme süreci yaşanmıştır. Sömürgecilikten ve uluslararası ticaretten kaynaklı servet birikimi tarımdaki ve makinalaşma sonrasında sanayideki “değer” üretimiyle dönüşüp bütünleşince Avrupa’da feodal üretim biçimi ve toplumsal yapı yerini 16. ve 17. yüzyılda kapitalizme bırakmaya başlamıştır. Üretim araçlarında özel mülkiyet; sözleşmeye dayalı karşılıklı üretim ve tüketim ilişkisi; durağan servet birikimi değil, sürekli artışı hedefleyen sermaye birikimi; değişim değerine bağlı meta üretiminin zeminini oluşturan pazar olgusu; piyasa soyutlaması ve piyasa ilişkileri üzerine yükselen rasyonalite; faydacılık perspektifinde birey kavrayışı ve tüm bu toplumsal ilişkileri olan ve olması gereken hale getiren doğal hukuk anlayışı modern kapitalist dünyanın kurucu unsurları olmuştur.

Avrupa’da kapitalistleşme süreci sakin geçmemiştir. Toprağa, servete ve sermayeye, işgücüne, yer altı ve yer üstü kaynaklarına yönelik ele geçirme ve paylaşım mücadeleleri farklı teritoryal, demografik, iktisadi, siyasi ve etnik ölçeklerde vuku bulmuştur. Yüzyıllara yayılan kanlı çatışmalarla hem generic olarak tümeli hem de kendine has özgü toplumsal koşullar itibarıyla tikel’i yansıtan bir kapitalistleşme süreci Avrupa’ya rengini vermiştir. Mutlak monarşilerden anayasa ve parlamentoyla meşrutileşmiş monarşi, cumhuriyet gibi yönetim biçimlerine ve imparatorluklardan/prenslikler birliğinden ulus devlet ile üniter devlet, federasyon gibi devlet biçimlerine doğru evrilen yönetsel düzen, çatışmalı tarihsel koşullar içinde ortaya çıkmıştır. Aristokrasiye karşı verdiği iktidar mücadelesini kazanan ve aristokrasiyi de yanına çekmesini bilen burjuvazi ile birlik olmayı başaran emekçilerin oluşturduğu işçi sınıfı arasındaki çatışma toplumsal yapıları şekillendirmiştir.

Amerika’da ise feodal kalınlardan kurtulma çabasına, soylu sınıfa karşı mücadele verilmesine, egemenlik için farklı ülkelerle, uluslarla süregelen savaş ya da savunma mecburiyetine gerek olmadan bir kıtaya el konulmuştur. Yer altı ve yer üstü kaynakları zengin geniş bir coğrafyayı yerlilerle birlikte Avrupalı göçmenler güçlü bir devlet geleneğinin kısıtlayıcı kurallarından yoksun bir biçimde değerlendirmişlerdir. Avrupa’da sahip olamadıkları bu serbestlik durumu hem toplumsal ve siyasal yaşamda hem de üretim ilişkilerinde kendisini özel mülkiyet, özgürlük, girişimcilik, demokrasi gibi değerler olarak gösterecektir.

Bağışlanma ve kefarete için kendisini toplumsal hayattan soyutlamaktansa bu dünyada çilekeş bir şekilde çalışarak, biriktirerek ve birikimi yine üretime koşarak refaha erişip günahlarından kurtulabileceği öğretisiyle Protestanlık, göçmenleri kişisel hırsırları dışında üretmeye teşvik etmiştir.

Üretkenlik düzeyinde artış ve sermaye birikimi ilk olarak tarımsal üretimde görülmüştür. Mısır, tütün, şeker, fasulye, kabak gibi bitkilerin üretimi ve hayvancılık tarımsal üretimin bel kemiğini oluşturmuştur. Ekilip biçilebilen arazi bolluğu, ticarete konu olacak ürünlerin sayısının artışına katkıda bulunmuştur. 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar tarım ülkesi karakterine sahip olan ABD, geniş ormanlık alanları kereste üretiminde kullanıp gemicilik alanında azımsanmayacak bir gelişme göstermiş ve ticaret hadlerini sürekli olarak yukarıya taşımıştır (kolonilerin İngiltere tarafından kısıtlandığı dönemler hariç).

Kaynak konusunda sıkıntı çekmeyen Amerikalılar, işgücü konusunda ise tam tersi bir durum içindeydiler. Yeterli sayıda işgücüne sahip olamama en önemli sorunların başında geliyordu. Göçmen sayısı yüzyıllar içinde artış eğilimi gösterse de üretim imkanlarına karşılık gelmemekteydi. Bu eksiklik Afrika’dan köleler getirilerek ve ekonomik durumu kötü olan göçmenlerin sözleşmeli hizmetkarlara (indentured servants) dönüştürülmesiyle giderilmeye çalışılmış ama olası üretim kapasitesi açısından tam olarak giderilememiştir. Kırsal alanların yoğun olduğu Güney’de bu eksiklik, ticarete ve imalat sanayiye yönelen Kuzey’e göre daha az hissedilmiştir. İşgücü eksikliği Amerikalıları emek sakıngan üretim biçimlerine

zorlamıştır. Demir ve elik madenlerinin işlenmesiyle makineli üretim yaygınlaşmaya başlamıştır. İmalat sanayi kolundaki şirketlerin fabrika düzeni içinde değiştirilebilir standart parçalar üzerine kurulu makinalı üretimi yerleşik hale getirmesiyle hem üretkenlik hem de verimlilik düzeyi görülmemiş noktalara gelmiştir. 19. Yüzyılın ikinci yarısı itibarıyla “Amerikan tarzı retim” ABD’ye dünya çapında iktisadi üstünlüğü getirmiştir. Aynı tarihsel dönemde Amerikan İç Savaşı (Kuzey-Güney Savaşı) güneydeki köleciliği sonlandırarak; tarımsal üretim karşılarında sanayi üretiminin mutlak hakimiyetini ilan ederek; köleler, çiftçiler, zanaatkarlar gibi işgücünü fabrikalarda çalışan işçilere dönüştürerek sanayileşme sürecini hızlandırmıştır (Hobsbawm, 1992).

Amerika tarihinde ulusal ticaretin gelişmesinde, üretim ve tüketim ilişkilerinin kurulmasında, pazarların inşasında buhar enerjisine dayalı demiryolu sisteminin katkısı büyüktür. Elektrik enerjisinin devreye girmesiyle ise yığın ve kitlesel üretim eksenli sanayileşme Amerika’nın ve dünyanın çehresini değiştirmiştir. Ölçek ekonomisini sağlayan devasa fabrikalardaki montaj hatlarıyla makineli üretim, talebin arzı yakalayamadığı düzeylere çıkarmıştır. Bu fabrikaların sahibi şirketler de devletlere ek olarak üretimde ve finans sektöründe belirleyici aktör olan (sonraki zamanlarda çok uluslu niteliğe erişecek) “şirket” gerçeğini dünya tarihine enjekte etmişlerdir. 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren Sanayi Devrimi’nin sürükleyicisi olma sıfatına sahip olmuştur. Sanayi kapitalizminin iş yapma tarzını anlatan kavram da verimliliktir.

2. AMERİKAN KAMU YÖNETİMİNİN ORTAYA ÇIKIŞI

ABD’de devlet inşası süreci Kıta Avrupası’ndan farklı bir seyir izlemiştir (Bkz. Akbulut, 2005; Hart ve Scott, 1982; Fry, 1998). Sosyo-ekonomik yapıdaki gelişmeler, devlet yapılanmasında da paralel yönetsel düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Sanayi Devrimi’ni hızlandıran ve geliştiren önemli ülkelerden biri olan ABD’de, yüzü piyasaya dönük, piyasadan feyz alan, iktisadilik üzerine kurulu bir kamu yönetimi düzeni kurulmaya çalışılmıştır. İlerlemecilik Dönemi’nde (Progressive Era, 1890-1920) kurumsal yapılanma ile işleyiş, ayrıca siyasetle bürokrasi ve demokrasiyle verimlilik arasındaki ilişki sanayi kapitalizminin gerekliliklerine uygun olarak düzenlenmiştir (Haber, 1964). Bilimsel yöntem ve düşünüş açısından da pozitivizm, ampirizm ve pragmatizm birlikteliğinde yönetim çalışmaları biçimlenmiştir.

İç savaşı bitmesinin ardından ABD her açıdan yükseliş’e geçmiştir. Personel rejiminin yapılandırılması odaklı reform hareketlerinin de etkisiyle bu ivme hızlanmıştır. Yağma/ganimet (spoil) sistemiyle mücadele sürecinde nesnel ve sorgulanamayacak yönetim teknikleri bulunmaya çalışılmıştır. Siyaset alanı dışında belli yönetsel teknikleri bilen, belli bir donanıma sahip personel yetiştirilmiştir. Kamu yönetiminde çalışanlar, profesyonelleştirilmiştir (Karl, 1976).

Amerikan kamu yönetimi, Avrupa ülkelerinden farklı olarak, şehirler özelinde kurulmaya çalışılmıştır. Öncelikli olarak yerel yönetim yapıları oluşturulmuş; sosyal hakların gelişimini ifade eden Reform Hareketi ve sonrasında İlerlemecilik Dönemi’ne ait bilimsel ve yönetsel ilkeler bu yönetim yapılarına uygulanmıştır. Orta ağ Avrupası’ndaki makam sahipliğine (property in office) benzer durumlar yaratan yağma sistemi yerel düzeyli yönetim birimlerinde kaldırılmaya çalışılmıştır (Akbulut, 2005).

Yerel düzeydeki yönetsel reformlardan sonra tüm ülkeyi kapsayan bir yönetsel reform sürecine girilmiştir. Bireyciliği ve serbest girişimi kendine kılavuz edinen bir toplumsal kültüre sahip ABD’de, ulusal bir yönetim kültürü geliştirilmiştir. Avrupa lkelerinin deneyimleri, ABD’nin toplumsal yapısı temelinde gözden geçirilmiş ve ABD’ye uygun olan ilkeler, yaklaşımlar ABD’ye uyarlanmıştır. Ulusal bir yönetim kültürü oluşturulurken bilimsel ve evrensel olduğu düşünülen ilkeler saptanmaya çalışılmıştır.

Bu tür bir birikime sahip toplumsal yapısının merkezinde, verimlilik yer almaktadır. Disiplinin ileri gelenlerinden Waldo, ABD’nin tarihsel özellikleri gereği verimliliği baş tacı ettiğini ve onu, toplumsal karakterlerini sembolize eden en önemli unsurlardan bir tanesi olarak gördüğünü belirtmektedir. Waldo’ya

göre hükümetin verimli çalışmasının demokrasinin gelişmesine de katkı yaptığı düşüncesi ABD’de kabul görmektedir (bkz. Waldo, 1948; Waldo, 1953).

İlerlemecilik düşüncesi uzmanlaşmaya dayalı bilginin, becerinin iş yaşamına daha fazla uygulanır olmasını içermektedir. Bu dönemde, işi şansa bırakmadan geleceğin planlanabileceği düşünülmektedir. Ancak Amerikalılar yalnızca teknik bilgi övgüsü yapmamaktadırlar. Teknik uzmanlık bilgisini liberal demokrasi ideali ve söylemiyle bağdaştırarak anlamlandırmaktadırlar. Amerikan toplumsal yapısı demokrasi ile verimliliği bir ortak noktada buluşturan bir kültür oluşturabilmiştir. Örneğin bunu, Verimli Yurttaşlık Hareketi gibi bir hareketle de somutlaştırmıştır. “Doğru verimlilik” ile “doğru demokrasi” olarak da adlandırılabilir iki savunu, oydaşım ve çatışmalarıyla birlikte kamu yönetimi geleneğinin oluşmasında etkili olmuştur (Wilson, 1901; Waldo, 1948; Dimock, 1937).

Tüm toplumsal yaşamı kapsayacak ve ona yön verecek temel bir yasayla (fundamental law) birlikte verimlilik ve bilime inanç, kamu yönetimini belirleyen önemli unsurlardır (Caiden, 1984; Dunsire, 1973). 19. yüzyıldan itibaren bilim, din ve etik gibi onurlu sayılabilecek, herkesin kendisine güvendiği bir konuma gelmiştir. Ölçmeye, olgulara, deneyimlere ve uzmanlığa dayalı bilimsel yöntemle gerçeğin doğasının çözülebileceğine inanç tamdır.

ABD’deki baskın anlayışa göre, yönetim alanının bilimselleştirilmesinde de verimlilik kavramının önemli bir yeri vardır. Verimlilik, disiplinin kendisini kurmasında, tanımlamasında çok önemli bir yere sahiptir. Diğer bir ifadeyle disiplinin kurucuları ve temsilcilerinin çoğunluğu tarafından, hükümetin-kamu yönetiminin hem idari hem de toplumsal anlamda ulaşmak istediği hedefe götüren en iyi araç/yol, verimliliktir. Verimlilik vurgusunun yanında diğer önemli kurucu söylem/ilke, siyaset-yönetim ayrılığıdır (Wilson, 1887; Shafritz ve Russell, 2005).

2.1. Pozitif Bilimin ve Kutsalın Verimlilik Uzlaşısı

Verimlilik kavramı, devlete dair yaklaşımın değer yönelimli biçimden bilimsele kaydığı dönemin bir ürünüdür (bkz. Waldo, 1948). Pozitif bilimin toplumsal olarak kabullenildiği zamanlardan itibaren ahlaki değerler ya da saf demokrasi ideali yeterli gelmemeye başlamıştır. Yurttaşlar artık yapabilir (able) bir demokrasi istemektedir. Bir makine gibi görmeye başladıkları devletin, iş görmelerini istemektedirler. İş görürken de zamandan, paradan ve enerjiden israf edilmemesini beklemektedirler. Müsrifçe kaynakların kullanılmasına çare bulunmalıdır. Eğer, gözetilen amaçlara verimsizlik yüzünden ulaşılamazsa, bu bir büyük bir günahdır (bkz. White, 1999).

Ancak ampirik temelde olgusal sorgulamayı, hesaplamayı, ölçmeyi, mekanizmi içeren verimlilik kavramı, daha sonraları dinsel bir forma büründürülmekten, ahlakileştirmeden de geri kalınmamıştır. Protestan inancı doğrultusunda seküler ve materyal olan anlamında şereflendirilmiş; Hristiyanlığın bir parçası haline getirilmiştir. Verimliliği, ahlakileştirme çabalarından biri de New York Belediyesi Araştırma Bürosu Başkanı W. H. Allen’in “Verimli Demokrasi” kitabıdır. Allen’a göre verimli olmak, iyi olmaktan daha zordur. Yarının bugünden daha iyi olması için herkese ve tüm kurumlara verimlilik ilkesi uygulanırsa “iyilik” (goodness), şimdikinden daha çok olacak ve daha geniş bir kitleye ulaşacaktır.

Allen’in söyledikleri, söylendiği dönem ve sonrası için çok önemlidir. Bu düşünce salt kişisel düşüncesini de yansıtmamaktadır. Büro’nun başlattığı Chicago gibi kentlere de yayılan bir araştırma hareketi söz konusudur. Buna, “Büro Hareketi” de denmektedir. Bu hareketin mimarları, soyadlarının ilk harflerinin bir araya getirilmesiyle “ABC Gücü” olarak da anılmaktadır. Bu kişiler; William H. Allen, Henry Bruere ve Frederick A. Cleveland’tır. İlerlemecilik yaklaşımının bir parçası kabul edilen bu hareket, olguculuğa dayalı bilim anlayışını benimseyerek profesyonel ve bilimsel yöntemlerle kamu kurumlarının ve geniş kapsamda da toplumun planlanabileceğini, yönetilebileceğini düşünmektedir. Buradaki kilit kavramlardan biri verimliliktir.

Bu harekete göre, hem yurttaşlar hem de kamu yöneticileri verimlilik düşüncesinin yılmaz savunucuları olmalıdırlar.

I. Dünya Savaşı zamanında verimlilik, ABD’de karşı konulmaz bir hareket haline gelmiştir. Adeta fetişleştirilmiştir. Bu dönemlerde verimlilik daha çok iktisadilik anlamında kullanılmaktadır. Reformcular, verimliliği genellikle harcamaların azalması, maliyetlerin düşmesi ve (vergi yükümlüleri açısından da) daha az vergi yükü gibi değerlendirmektedirler (bkz. Denhardt, 1984).

Federal devlet düzeyinde büro hareketiyle birlikte “komisyonlara-komitelere” bağlı verimlilik çalışmaları da hız kazanmıştır. Devlet teşkilatının reforme edilmesine, bütçe ve vergi sistemi ile personel maaşlarının düzenlenmesine ve benzeri yönetsel konulara ilişkin çeşitli komisyonlar kurulmuştur. Bunlara rnek verilirse; Bakanlık Yöntemleri Komitesi/Keep Komitesi (Committee on Department Methods, 1905), Ekonomi ve Verimlilik Komisyonu/Taft Komisyonu (Commission on Economy and Efficiency, 1910-13), Yönetsel işletim Komitesi/Brownlow Komitesi (President’s Committee on Administrative Management, 1937), Yürütme Organının Teşkilatlanması Komisyonu/Hoover Komisyonu (Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, 1947-49, 1953-55).

“İyilik”, anlamı ya da içeriği itibarıyla üzerinde bir anlaşmanın olmadığı bir sözcüktür lakin o dönemlerde ve kuruluş aşamasında “iyi hizmet” dendiğinde aslında kastedilen “verimli hizmet”tir. Burada efficiency’e ek olarak aynı kökten filizlenen efficacy kavramıyla da karşılaşıyoruz. Kurucu babalardan Alexander Hamilton efficacy’i, güçlü, etkili, enerjik ve faydalı bir iyi yönetimi (good administration) tanımlamak için kullanmaktadır. “İyi” ya da “iyilik” nitelemesi/kullanımı 18. yüzyıldan 20. yüzyıla kadar hep revaçta olan bir söylem olmuştur (Green, 2002; Caldwell, 1976).

Gulick’e göre de kamu ya da özel fark etmeksizin, yönetim biliminde, başlıca “iyi” olan verimliliktir (bkz. 1937a, 1937b). Gulick, verimliliği yönetime ilişkin değerler sisteminin ilk basamağına oturtmaktadır. Ona göre tüm diğer değerler, verimlilikten sonra gelmektedir. Sanayi retimi alanında verimliliğe ve iktisadiliğe ilişkin geliştirilen teknikler, belirlenen ilkeler bir değer olarak devlet yönetimi alanında da kullanılabilir. Bir işin en az enerji ve kaynakla gerçekleştirilmesinin yöntemlerinin bulunması yönetim biliminin amacıdır. rgttekilerin amaç belirleme, hesaplama ve araçları kullanma/işleme konularında bilinç sahibi olması verimliliğin sağlanması için önemlidir. Örgütlenmeye dair faaliyetler bizi verimli yönetime ulaştıracaktır. rgtlenmenin temeli işbölümüdür. En iyi sonuçlara ulaşmak, kademelenmiş işbölümünden geçmektedir. Hem alışanlar hem de işler açısından anlam ifade eden bu işbölümünün, uzmanlaşmaya dayalı bir eşgüdümle de tamamlanması gerekmektedir. Örgütte homojenlik yakalanmalıdır. Bunlara sarsılmaz bir otorite ve kontrol gibi öğeler de eklenmelidir. Tüm örgütte komuta birliği düzeni kurulmalıdır.

Gulick’in örgüt temelinde verimlilik değerlendirmeleri, Henri Fayol’un iyi (bon) alışan örgüt ya da devlet anlayışıyla benzerlik göstermektedir (Fayol, 1937). Fayol’un yönetim ilkelerine dayalı olarak kurduğu beşli yönetim unsurları (planlama, örgütleme, kumanda etme/yönlendirme, eşgüdüm ve kontrol) değerlendirmesinden yararlanılarak POSDCORB formülünün/kısaltmasının oluşturulduğu bilinmektedir. Yönetimi, uygulamaya dönük bir süreç gibi düşünen Fayol, yönetim unsurlarının istenen biçimde amaca uygun işletilmesini verimlilik olarak nitelendirmektedir.

Toplumsal olana vurgunun arkasında “İyi Yaşam” düşüncesi yatmaktadır. Herkese mutluluk vadeden bir ideal yaşam dünyasının önemli unsurlarından biri verimlilik olarak görülmektedir. Faydacı anlayışla “İyi Yaşam” ve verimlilik bağdaştırılmaya çalışılmaktadır.

2.2. Bilimsel ve Rasyonel Olan Verimlilik

Felsefi ve ahlaki boyutlar azımsanmayacak bir öneme sahip olsa da piyasacı anlamda iktisadiliğe ve örgütlenmeye dayanan gelişmeler, birincil planda yer almaktadır. 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Taylorizm’le billurlaşan kendi üretim örgütlenme modelleriyle, güçlü şirketleriyle ABD, Sanayi Devrimi’ni

20. yüzyıla taşımıştır. 19. yüzyılın sonunda ABD'nin piyasaya ekonomisi düzenine ait güçlü ve oturmuş bir örgütlenme tarzının oluştuğunu söylemek mümkündür. Teknolojideki ve örgütlenme tekniklerindeki ilerlemeler şirketleri/işletmeleri, iktisadi, siyasal, yönetsel, kültürel yani her açıdan toplumsal yapının belirleyicisi yapmıştır. Toplumsal yapı, işletmeler/şirketler üzerine yükselmektedir.

Sanayi kapitalizmiyle birlikte bir toplumsal olgu ve hareket olarak Amerika Birleşik Devletleri merkezli birçok ülkede verimlilik hareketleri ortaya çıkmıştır. Bu hareket kimi zaman kendisini "Taylorizm" ve/veya "rasyonalizasyon" düşüncesi/yaklaşımıyla birlikte ya da aynılık içinde de sunabilmektedir (Raadschelders, 2000). Gözlenebilen ve sürekli sınanabilen yönetsel olgulara ulaşabilmek kapsamında açık tanımlanmış kurallar, ilkeler, görev ve iş tanımları, görev yönetimi (kafa-kol emeği ayrımı), iş bölümü, standardizasyon, yinelenen işler, her bir iş ve işlemin ölçülebilir hale getirilmesi, ürün miktarı-saat birimi üzerinden ücret düzeyi belirleme gibi Taylorist unsurlar "bilimsel, verimli çalışmanın, işleyişin ve örgütlenmenin unsurları" olarak değerlendirilmektedir (bkz. Taylor, 1913).

Taylorizm'le özel sektörde kullanılan işletme tekniklerinin bilimsel ve en doğru yöntemler olduğu tartışılmaz hale gelmiştir. Taylorizm'in, odağında da verimlilik arayışı, emek sürecinin yönetimi ve çıktı odaklı iş tasarımı olduğu için bu tarihten itibaren hem özel sektörde hem de kamu sektöründe bir verimlilik "postülası" hasıl olmuştur. Verimlilik, Amerika'da neredeyse kutsal bir müjde olarak değerlendirilmiştir (gospel of efficiency) (Waldo, 1948). Amerikalılar tarafından "bilimsel yönetim", kendilerinin ayırt edici yönetsel karakterini belirleyen yaklaşım olarak sahiplenilmiştir. Avrupa'daki devletçilik (étatisme) anlayışına şüpheyle yaklaşan ve onu, bir türlü kendi toplumsal, kültürel yapısıyla tam olarak bağdaştıramayan Amerikalılar için bilimsel yönetim yaklaşımı, kendilerine özgü yönetim anlayışlarının bir ifadesi olarak görülmüş ve sahiplenilmiştir.

Öncü üretim yönetimi ve örgütlenme modelleriyle artı-değer çekimini yoğunlaştıran ABD'de azımsanmayacak bir sermaye birikimi ortaya çıkmıştır. Bu birikimin öncelikli sahibi olarak şirketler, finansman gücü, çalışma yöntemleri ve (faydacı) felsefesiyle hükümet politikalarını, yönetsel reformları ve bilgi üretimini yani akademiye belirler hale gelmişlerdir. Kapitalist üretim biçimine göbeğinden bağlı bir demokrasi savunusunun, ampirizme yaslanan ve öngörülebilirlik ile kontrolü arayan pozitivist bilim anlayışıyla birleştirilmesiyle kimi zaman idealist yönü ağır basan kimi zaman teknik yönü öne çıkan bir verimlilik tutkusu yaratılmıştır. Bu dönemde verimlilik, diğer değerlerin üzerinde ve diğerlerini asimile eden bir değer olarak kurulmaya başlanmıştır.

Verimlilik, ABD tarihinde doğrudan araç olarak da görülmüştür. Aslında bu durum, sosyo-ekonomik yapıda amaç olarak belirlenenleri gerçekleştirme yükünün, bu yolda, araç olarak görülen devlet aygıtına işlevsel bir bakış açısıyla yüklenmesinden kaynaklanmaktadır. Verimlilik, İlerlemecilik Dönemi'nde, nesnel ve yeterli bir ölçüt olarak devlet reformlarının yapılmasında öne sürülmüştür. Verimlilik, bu dönemde, kaynak israfının engellenmesine, Avrupa otokrisisinden kaçınarak Amerikan demokrasi misyonunun egemen kılınmasına ve -özellikle I. Dünya Savaşı zamanlarında- Almanların Amerikan demokrasisinin geleceğini tehdit eder bir duruma gelmesine yönelik bir çözüm ya da çare bir kavram olarak değerlendirilmiştir. ABD, eski kavramlarını ve geleneksel kurumlarını makine teknolojisinin gereklerine uyumlaştırmada verimlilik, taşıyıcı kayış işlevi görmüştür. Wilson'ın "öngörülemeyen ani değişimlerin yaşandığı bir çağda, hiçbir rejim önceden hazırlıklı olamamaktadır" sözlerine binaen verimlilik, ideal yönetim modelinin kurulmasındaki başlıca kurucu unsurlardan biri olarak görülmüştür. Bu anlamda siyasal ilişkiler ve siyaset bilimi de olanaklı olduğunca bilimselleştirilmeye, verimlilik ilkesi çerçevesinde şekillendirilmeye çalışılmıştır.

Wilson (1887 ve 1901), demokratik ve anayasal değerlere binaen bunların yönetsel uygulamalara yansımaları önemini kavramış akademisyenlerden, siyasetçilerden biridir. Piyasa örgütlenmelerinin

geliştirdikleri şişletmevari (businesslike) ilkelerin, kamu kurumlarınca benimsenmesini önermiştir (administrative management). Ona göre yönetim alanı, şişletmeciliğin tatbik alanıdır. Wilson, kamu kurumlarının şişletmevari ilkelerle verimli çalıştırılarak, siyasete dair ngrlemezliklerin, belirsizliklerin (vagary) bertaraf edileceğini ileri sürmektedir. Wilson’a göre, kamu yönetiminin öncelikli amacı, icra kabiliyetini keşfetmek ve geliştirilmesine dönük çalışmaktır. Uzmanlık bilgisine dayalı olarak kamusal görevlerin para ya da enerji açısından mümkün olan en az maliyetle yerine getirilmesi önemlidir. Bu, hem her bir tekil kurumda hem de federal düzeydeki tüm yönetim kademeleri için geçerlidir.

2.3. şişletmecilik ve Teknik Yönetim Anlayışı

ABD yönetim geleneği-kültürü apolitikliği, bilimselliği, evrenselliği, verimliliği ve amaç ynelimliliği kendisine ilke olarak belirlemiştir (Lynn, 2009; Caiden, 1984). ABD ve diğer ülke deneyimleri gözlemlenerek genel kabul gören kavramlar geliştirilmeye ve evrensel nitelikte örgütleri yönetecek ilkelere ulaşılmaya çalışılmıştır. Bu anlayışla, 19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başı Amerikan düşünürleri, siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılması gerektiğini savunmuşlardır. Buna ek olarak şişletme ilkeleriyle bilimselliğe ulaşılabileceğini düşünmektedirler. Amerikan dşnrlere göre şişletme ilkeleri, kamu yönetimi alanına biçim vermekte, güven aşılamaktadır. 19. yüzyılın sonlarından 1920’lere kadar kamu yönetimine ilişkin kuramsal ve pratik çalışmalar bu anlayış doğrultusunda çalışılmış ve rağbet grmştir.

Başlangıç döneminde yönetim, siyasetten ve değerlerden arındırılması gereken teknik bir alan olarak değerlendirilmektedir. Teknik olarak adlandırılan yönetimin en önemli unsurlarından biri, ölçülebilir iktisadiliği yüklenen verimliliktir. Bu dönemde verimlilik, gerek devlet düzleminde gerekse de kamu kurumları özelinde -farklı anlamları yüklendiği göz ardı edilmeden- başarımın en önemli ölçütü olarak tanımlanmaktadır.

şişletmecilik ile idari anlamda yönetim arasında bir ayrım yapılmadığı, “rgt” temelinde özel sektör örgütlenmeleriyle kamu kurumlarının yapısının aynı olduğunun düşünüldüğü bu dönemde, kamu kurumlarının verimli şişlemesi, “rasyonel örgütlenmesi” ilk istenen şeydir. Kamu yönetiminin amacı, çalışanların kullandıkları kaynaklardan en verimli biçimde faydalanmaktır.

Teknolojideki ve bilimdeki ilerlemeler, “makine” metaforuyla olumlu bir şekilde sembolize edilerek örgütsel yaşama monte edilmişlerdir. Mekanik ya da mekanizasyon, rasyonellik ve verimlilik, bu sembolün örgütlenme bakımından ifadeleri olmuştur. Makine benzetmesi ya da mekanize teknolojiyle tanımlanmanın yanında verimlilik de, kapitalist toplumdaki şişe (business) dair değerlerle de içerik kazanmıştır (Waldo, 1948). Sermaye birikimi güdüsü, piyasa düzeninde başarılı olma ya da olmama konusunda standartlar getirmiş ve kar etme ya da kaybetme durumu, iktisadi kazançlara ya da kayıplara ilişkin hesaplamaları ne çıkarmıştır.

Verimlilik yazınında Weber’in piyasa toplumu analizi ve bürokrasi kuramı önemli bir referans noktasıdır. Weber’e göre sermaye oluşumuna dair hesaplayıcı iktisadi faaliyet, para ekonomisi, kar dürtüsü Batı Dünyası’nı ve kapitalizmi rasyonel ve verimli kılandı. Böyle bir toplumsal yapının nesnel kurallara dayalı otoriteyi tesis eden yönetsel bir mekanizmaya ihtiyaı vardır (bkz. 1978, 1997 ve 2012).

Weber’in bürokrasi anlatısı, verimliliğe ilişkin yetkin bir örnek teşkil etmektedir. Rasyonel olan bürokrasi, aynı zamanda verimli şişleyen bir mekanizmadır. Yazılı kurallar, gayrişahsilik, üretim araçları sahipliğinin sonlandırılması, net görev tanımları ve yetki alanları, uzmanlık bilgisi ve becerisi/liyakat, memurluk mesleği, aylıklı çalışma, hiyerarşi, merkezietilik, sreklielik, katı disiplin gibi ilkelerle bürokratik akıl-örgütlenme-işleyiş-çalışma verimli olandır. Başka bir açıdan da Weberyen anlamda -ve günümüzün iktisadi aklına göre de- rasyoneldir.

Weber, Protestanlık çerçevesinde de israf etmeme ve tutumlulukla birlikte daha iyisini hedefleyen bir çalışma arzusuyla verimli olma tavrının modern kapitalist toplum yapısının kurulmasında etkili olduğunu düşünmektedir. Kuzey Amerikan kültüründe de Weberyen anlayışa yakın ne çıkan, klişeleşmiş söylemler

bulunmaktadır. Ben Franklin'in "bir peni tutan, bir peni kazanmıştır" sözü, tutumluluk (tasarruf) ve sonrasında da yatırıma dönüştürülebilirlik olasılığı bakımından verimliliğin Amerikan kültüründeki benimsenmişliğinin en güzel ifadelerindendir.

2.4. Olgu-Değer İkileminde Verimlilik

Değer yargılarından arındırılmış, gayrişahsileştirilmiş, neden-sonuç ilişkilerine dayalı ölçümlemeye ve gösterime imkan sunan işe yarar olgusal bilgi çerçevesinde bir bilimsellik arayışı, Amerikan toplumundaki demokrasi ve demokratik değerler hassasiyetiyle birlikte bulunmaktadır. İlki teknik doğru olarak işlevsel bir nitelik arz ederken diğeri değer çoğulculuğuyla çeşitliliğe gönderme yapmaktadır. İki hususun birbirleriyle çatıştığına dair genel bir kabul bulunmaktadır. Düşünce ve ifade özgürlüğünü kısıtlama, birey'e, liberal demokrasiye zarar verme gibi kaygılarla bilime, bürokrasiye ve verimliliğe kuşkuyla bakıldığı görülmekle birlikte rasyonel bir üretim, çalışma ve örgütlenme aracı olarak verimlilikten vazgeçmek söz konusu değildir.

Pozitivist olgucu bilgi ve beceri yönetsel amaçlara hizmet ettiği sürece aslında ortada bir çatışma da yoktur. Bu anlamda pozitif bilim, normatif bir karakter sergilemektedir. Nesnel ispat edilebilen bilgi, öznel bir değer formuna sahip olmaktadır. Nesnellik kisvesi altında öznel niteliği ifşa eden Waldo, bunu bizden yıllar önce ortaya koymuştur.

Farklı tarihsel dönemlerde disiplinde, verimlilik ve demokrasi arasında içsel bağlantı kurma ya da karşıtlık bulmaya yönelik salınımlar gözlenmektedir. Rekabetçi liberal kapitalizm döneminde Amerika hegemonik bir ülke olarak çok uluslu şirketleriyle üretkenlik ve verimlilik artışında dünya liderliğine soyunmaya başlamıştır. Bu dönemde somut işe yarar çıktılarına ve bilgilere, teknik uzmanlığa, kurumsal yapılara ihtiyaç duyulmaktadır. İlerlemeci Dönem'de bu ihtiyacı giderecek olan ise Taylorist bir verimlilik hamlesidir.

1929 Büyük Buhran'ından sonra arz fazlalığı-talep yetersizliği, spekülasyon sermayenin gerçekliği, finansal piyasaların, bankacılık sektörünün kapasitesi, çalışanların maddi ve sosyal yoksunlukları gibi hususlar üzerinden piyasa ekonomisi ve hatta sosyalizm alternatifi karşısında kapitalizm sorgulanmaya başlamıştır. Kapitalizm iktisadi çıkış yolu olarak Keynesyen politikaları, siyasi olarak çıkış yolunu da Sosyal-Refah Devleti olarak belirlemiştir. Örgüt kuramlarında da yönelim mekanik örgüt yaklaşımlarından ziyade sosyal psikolojiyi gündemine alan, yumuşak yüzlü, (işyerinde) insan odaklı örgüt kuramları dönmüştür. Verimli çalışma ve çalıştırma arayışı ise değişmiş değildir.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra yönetimin konusu, bir ölçüde iktisadilik gölgesindeki bir verimlilik arayışından uzak bir biçimde ele alınmaya başlanmıştır. Örgüt içinin yanı sıra örgüt dışı yani çevresi de değerlendirme kapsamına alınmıştır. Hem örgütsel hem de toplumsal sistem temelinde karar alma konusu öne çıkarılmıştır.

20. yüzyılın ortalarında verimlilik, başka açılımlarla tartışılmaya devam etmiştir. Robert A. Dahl (1956 ve 1947) verimliliğin çoğulcu demokratik sistemde ele alınması gerekliliğini; minimum kaynak kullanımı ve maliyet ile maksimum sosyal faydanın elde edilmesi amacının farklı değerlerle (values) birlikte değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Chester I. Barnard (1953) çalışanların amaçlarıyla örgütün amaçlarının ortaklaştırılmasının önemli olduğunu belirtmiş ve verimlilik yerine amaçlara yönelik yönetim kapsamında etkililik (effectiveness) kavramını ileri sürmüştür. Herbert A. Simon (1955 ve 1968) ise alternatif maliyet süzgecinde karar verme ve örgütsel rasyonellik açısından verimliliği ele almaktadır. Simon'a göre verimlilik, en fazla geri dönüş sağlayacak biçimde alternatifler arasında seçim yapmaktır. Genellikle bu geri dönüş para ya da kardır. Maliyetler sabitken gelirin en çoklaştırılması ve/veya gelir sabitken maliyetlerin en aza indirilmesi verimliliği işaret etmektedir. Smithburg ve Thompson'la birlikte yazdıkları kitapta Simon (1968), rasyonellik bağlamında verimliliği, net olumlu sonuçların (yani istenen sonuçların istenmeyen

sonuçlara ağır basan kısmının) alternatif maliyetlere oranının en yüksek seviyeye çıkarılması olarak tanımlamaktadır.

Simon (1946), klasik yaklaşımları verimlilik vurgusundan ötürü yargılamamaktadır. Ona göre yönetim kuramı, verimli çalışma yolunda örgüt nasıl kurulacak ve işletilecektir sorusuna cevap bulmaya çalışır. Dahl'ın Kamu Yönetimi Bilimi başlıklı yazısına cevaben yazdığı makalesinde ve Yönetsel Davranış kitabında da görüleceği gibi yönetim kuramını, verimlilik arayışıyla bir tutmaktadır (bkz. 1955). Ancak Simon, katı bir yönetim-siyaset ikiliği savunucu olmamasına rağmen verimliliği bir değer olarak yceltmekten ziyade ahlaki ya da siyasal değerlendirmeleri bertaraf eden olgusal bir kavram olarak değerlendirmektedir. zerinde durduğu karar alma konusunda, verimliliği bir ölçüt olarak görmektedir. Simon'a (1955) göre verimlilikle alternatifleri karşılaştırabilme ve ölçebilme olanağına sahip olabiliyoruz ama bu karşılaştırma değer oluşturma ya da reddetme gibi değerlerin özüne ilişkin değerlendirmeleri içermemektedir. Böylelikle verimlilik, kendi başına bir değer ya da amaç olma vasfını yitirmektedir.

Simon'a göre kamu kurumlarına nazaran ticari/özel örgütlerde verimliliği değerlendirmek daha kolaydır. Çünkü ticari örgütler, kar elde etmeye yönelik örgütlerdir ve kar üzerinden verimliliği ölçmek daha kolaydır. Ticari olmayan örgütlerde alternatiflerin karşılaştırılması üzerinden verimlilik terimi, karar alma konusunda kendini göstermektedir. Simon (1947), bu ayrımı, doğa ve sosyal bilimler alanında verimliliğin farklı değerlendirilmesi gerektiği savıyla da sürdürmüştür. Ona göre sosyal bilimlerde, doğa bilimlerinde olduğu gibi girdi-çıktı ilişkisi üzerinden mutlak/mükemmel verimliliğe ulaşılamamaktadır. Sosyal bilimlerde göreli verimlilik aranmalıdır.

Kamu yönetiminde, parasal ölçümlerin yanında gözetilen amaçların gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine ilişkin değerlendirmenin yapılmasının gerektiğini ileri sürmektedir. Bu anlamda sonucu (result) değerlendirmeye yönelik farklı ölçütler belirlenmelidir. Bunun için de amaçların net bir biçimde belirlenmesi gerekir. Kamu hizmetlerinde amaın belirlenmesi ise kolay bir iş değildir. Çünkü kamu hizmetleri denince devreye toplumsal değerler girmektedir. Bir amaç belirlerken hangi değerlerin ne çıkacağı, hangilerinin geri planda kalacağına karar vermek zordur. Burada tercihlerde bulunulur.

Simon (1955) bu noktada, amaçlar arasında derecelendirme yapma nerisi getirmektedir. Bunun da bütçe teknikleri aracılığıyla yapılabileceğini ileri sürer. Yani değerler sistemini, iktisadileştirerek belirlemeye çalışır. Böylelikle bütçe ile verimlilik arasında bağlantı kurulmaktadır. Verimliliğe ilişkin genel değerlendirmelerin, somutluk kazandığı önemli alanlardan biri bütçeleme, muhasebeleştirmedir. Kamuda gerçekleştirilmesi istenen amaçlar ve bu amaçların göreli önemlerinin belirlenmesi için sınırlı olan parayla amaçlar arasında denge gzterek ya da öncelik sıralaması yaparak ne kadar paranın hangi amacı gerçekleştirmeye dönük olarak kullanılacağını tespit etmek, verimliliğin ifadesidir.

Verimliliğin lm konusunda Simon, Ridley'le birlikte değerlendirmelerde bulunmuştur (bkz. 1955 ve 1968). Yeterli ve verimli olmak üzere hizmet sunumlarını ikiye ayırmıştır. Başarımın kesin ölçümünü yeterlilikle, mevcut kaynakların kullanımına bağlı başarımını ise verimlilikle ilişkilendirilmiştir. Hedeflenen hükümetin amaçlarının en üst düzeyde gerçekleştirilmesidir. Sınırlı kaynakların verimli kullanılması gerekmektedir. Burada verimlilik, mevcut kaynaklarla edinilen sonucun, edinilebilecek en yüksek sonuca/ölçüte oranlanmasıdır. Ridley ve Simon'a göre mümkün olan en çok etkiye ulaşmak bağlamında verimliliği düşünüyoruz. Net ve kesin maksimum etkinin ne olduğuna karar vermek zordur. Mutlak verimliliği lmek imkansız olsa bile pratik sorunlara dayalı olarak göreli verimlilik ölçülebilir.

Simon (1955), rasyonellik konusuna büyük önem vermiştir ve disiplinde rasyonelliği tartışmaya açmıştır. Ona göre çevresi hakkında bilgi sahibi olan, tercihlerinin farkında ve bunları bir düzen içerisinde değerlendiren, son olarak da bu zeminde alternatiflerini hesaplayan (calculate/reconning) "ekonomi insanı" idealinde rasyonelliği tanımlamaktadır.

Rasyonelliği doğrudan, amaç-araç ilişkisi bağlamında ağırlıklı olarak da örgüt düzleminde değerlendirmektedir. Weber'in araçsal/teknik rasyonellik tanımına benzer şekilde amaca yönelik araçların tespiti ve bu araçların doğru bir biçimde kullanılmasıyla ilişkili olarak tanımlamaktadır. Araçsal (örgütsel) rasyonellik, Simon tarafından verimlilikle hemen hemen aynı anlamda kullanılmaktadır. Zaten Simon'a göre yönetim, bir örgütün işlerinin verimli olarak gerçekleştirilmesiyle ilişkilidir. Örgütlerin yol gösterici ilkesi verimlilik olmalıdır.

Örgütsel rasyonellik, fayda-maliyet hesaplaması temelinde örgütün amaçlarının başarıyla gerçekleştirilmesidir. Örgütü tanıyarak, olanaklarını ve eksiklikleri bilerek, alternatiflerini göz önünde bulundurarak, kişisel yargılar ile anlamsız davranışları dışarıda bırakarak ve -alt düzeyde çalışan iş-yöneticilerin komutlarına uyarak davranışta bulunmaktır.

Simon'a göre kazançlarını-karlarını-faydalarını-memnuniyetini vb.'ni ençoklaştırma bilinciyle karar alıcıların amaçlara yönelik bilgilere eksiksiz ulaştığı klasik iktisadi modelle örgütsel verimliliğe/rasyonelliğe ulaşılabilir. Tabii bu, ideal durumdur; gerçekte durum böyle değildir. Bu ideal durumun her bir unsurunda eksiklikler söz konusu olabilir. Özellikle de çevresel etkiler ve bu etkilerin kestirilemezliği dikkate alındığında, gerçek hayatta ideal durumu yakalamak zordur. Simon buradan hareketle, sınırlı rasyonellik (bounded rationality) kavramını türetmiştir.

Disiplinde verimlilik konusuna eleştirel gözle ele alan ilk kişinin Dwight Waldo olduğu söylenebilir. O, verimliliğin kutsallaştırılarak sorgulanmadan kabul edilmesine itiraz etmektedir. Bu itirazına rağmen hem değer hem de olgu olarak verimliliği reddetmiş de değildir.

Waldo (1948), disiplindeki genel eğilimin aksine verimliliği yalnızca teknik bir kavram ya da olgu olarak almamış aynı zamanda ideolojik yanı olan bir olgu olarak göstermeye çalışmıştır. Verimliliği, son iki yüzyılı sembolize eden bir kavram olarak görmektedir. Ona göre Orta Çağ Tanrı'nın, inancın ve inayetin konuşulduğu bir dönemdir. 18. yüzyılda ise doğa, akıl ve haklar ön plandadır. Yakın dönemde ise neden (cause), reaksiyon, bilim, uzmanlık, ilerleme ve verimlilik gibi kavramlar etrafında bir makine, bir mekanizasyon uygarlığı ortaya çıkmıştır.

Ona göre yönetim alanında, tek tip verimlilik ya da verimsizlik algılamaları söz konusudur. Oysa verimlilik konusunda farklı değerlendirmelere ve ölçütlere açık olmalıyız. Waldo, "verimlilik, yönetimde başlıca 'iyi' olandır" anlayışının bir yanılısına olduğunu düşünmektedir. Ona göre "ne için verimlilik?" sorusu sorulmadan verimliliği tanımlamak mümkün değildir.

Waldo, "yönetim alanını bilimselleştiren kavram verimlilik" varsayımının, tartışmaya açık olduğunu belirtmiştir. Waldo'ya göre verimlilik, bilim için bir farklılık yaratamamaktadır. Bir işin potansiyel olana yakın bir şekilde gerçekleştirilmesi verimliliğidir. Bu açıdan verimliliğin, tüm çabalar için geçerli önemli bir kavram olduğu doğrudur; ancak, gereğinden fazla yüceltmek gerekir.

Kamu yönetiminin bilimden çok sanat olabileceği düşüncesiyle Waldo verimlilik üzerinden bilimsellik iddialarını gerçekçi bulmamaktadır. Bu anlamda, Waldo'ya göre kamu yönetimi değerlerden bağımsık bir alan değildir. Verimlilik de Amerikan ahlaki değerlerince biçimlenmektedir.

Waldo, verimliliğin kendisi için bir amaç haline getirildiğini, bunun da disiplini, çıkmaz yola soktuğunu düşünerek çıkış yolunun kuram ve pratiğiyle siyaseti kucaklamak olduğunu ileri sürmektedir. Ona göre demokrasiye yönelinmeli, demokratik yönetim amaç olmalıdır.

Waldo, verimliliği bir değer (value) olarak görmektedir. Ama verimlilik kendinden menkul bir değer değildir. Başka değerle birlikte değerlendirmesi gerekmektedir. Ona göre tüm amaçların verimli şekilde gerçekleştirilmesi olanaklı değildir. Bazı amaçlar kötü olabilir. Verimliliği, kendinde bir değer olarak kabul

ederek değer sistemi bozulmaktadır. Değer sisteminin bileşenleri arasında ilişkiler verimlilikle belirlenir olmuştur. Ancak, asıl olan, amaca ve değerlere göre verimliliğin tanımlanmasıdır. Bir amaca göre verimli olan diğerine göre verimsiz olabilir. Örneğin, amaç, ayı ldrmekse bir tüfek bir kap yemekten daha verimlidir ama amaç ayıyı hayatta tutmaksa tersi doğrudur. Amaçlar, verimliliği belirlemektedir.

Waldo'ya göre bu kavrama atfedilen çok fazla anlam olmasına rağmen iki şekilde tanımlanabileceğini söylemiştir. İlki, felsefi olandır. Felsefi bakımdan verimlilik, enerji, gç veya nedendir. Bir şeyin ya da gücün işletilmesi ve sevk edilmesidir. Mekanik ya da bilimsel olarak adlandırılabilcek ikinci anlam ise, oran(lamay)ı içerir. Edinilen sonuçlarla harcanan enerjinin ya da olanaklı olan sonuçların karşılaştırılmasını ifade eder. Başka bir anlatımla Waldo, verimliliği oranlama mantığı üzerinden teknik nesnel bir kavram aynı zamanda da toplumsal/kültürel değerlerden biri olarak daha öznel bir biçimde değerlendirmektedir.

Waldo verimliliği değerlendirmeye yönelik bir "amaçlar-değerler hiyerarşısı" düzeni önermektedir. Amaçları, alt düzey ve üst düzey amaçlar olarak ikiye ayırmaktadır. Alt düzey amaçlar, rutin ya da mekanik durumlarla ilişkilidir. Verimlilik burada hemen hemen herkes için aynı amacı işaret etmektedir. Ancak değerlerin çeşitlendiği, farklılıkların belirlediği üst düzey amaçlar noktasında, verimliliği değerlendirmek, ölçmek zorlaşmaktadır. Örneğin, bir daktilografin verimliliği, yaptığı iş gereği, her ülkedeki her kurum için aynıdır. Ancak, denetim alanı ve satın alma ilkeler bağlamında farklı kurumların verimliliğini değerlendirmek zordur.

Leonard D. White (1939) da Waldo'ya benzer bir değerlendirmede bulunmaktadır. Verimliliğin ağırlıklı olarak iktisadilik anlamında düşünülmesini eleştirmektedir. Ona göre verimlilik, örgütsel işleyişte tutumlulukla ya da cimrilikle bir tutulamaz. Örneğin, yurttaşların hasta olmasını önlemek, çocukları hayata hazırlamak gibi amaçlar da verimlilikle ilişkilendirilebilir. İnsanların ihtiyaçları doğrultusunda da verimlilik tanımlanabilir. Birleşmiş Milletler'in temsilcisi olarak Türkiye'ye gelen ve TODAİE'nin kuruluş aşamasında eř müdürlüğünü yapan Marshall Dimock (1937) da verimliliği toplumsal anlamda ele almak gerektiğini savunanlardandır. O, iyi yönetimin, salt mekanikliğe dayalı verimlilikle sağlanamayacağını düşünmektedir. Ona göre, verimliliği, niceliksel ve mekanik yöntemlerle bağdaştırmak kısmen de olsa doğrudur ama verimlilik, niteliği de barındırır. Özellikle demokrasiyle bağlantılı değerlendirmek gerekir. Mekanik olarak değerlendirilen verimlilik, lmc mantığıyla insanı dışarıda bırakır. Bu anlamda soğuktur. Oysa yönetim, insanı dışlamamalıdır. Yönetim, düşünmeli, planlamalı, eğitim vermeli yani toplumu bir bütün olarak biimlendirmelidir. Sıcak olmalıdır.

3. GÜNÜMÜZDE VERİMLİLİK

Verimlilik tanımı ve anlayışı, zamanla değişim göstermiştir (bkz. Zengin, 2011; Andrews ve Entwistle 2013). Kavram, çoğunlukla en az kaynakla/girdiyle en çok çıktıya ulaşmak olarak nitelendirilip sayısallaştırılabilcek unsurlar üzerinden tanımlanmaktayken artık doğrudan iktisadi bir karakter sergilemeyen birtakım toplumsal unsurlarla da tanımlanmaktadır. ıktıya (output) ulaşmak hedefi, yerini - net olarak sayısallaştıramayacak- istenilen sonuca (outcome) ulaşmaya, gereksinimi karşılamaya bırakmıştır. Verimlilik retim yönetimi ve mühendisliği, maliyet analizi, örgütlenme gibi alanlar dışında yakın zamanda evre, iklim değişikliği, enerji gibi alanlar kapsamında da ön plana çıkmaya başlamıştır.

Verimliliğin ağdaş yorumu "performans yönetimi" (performance management) başlığı altında yapılmaktadır (bkz. Caldwell, 2000; Denhardt ve Denhardt, 2003). Performans yönetimi anlayışını yansıtan üç temel kavram/unsur ortaya çıkmaktadır. Bunlar İngilizce ilk harfleri itibarıyla "3E's", Türkçe olarak da "VET" diye belirtilen verimlilik (efficiency), etkililik (effectiveness) ve tutumluluk (economy) kavramlarıdır.

Efficiency, productivity ve effectiveness kavramlarının Trkeleştirilmesinde farklı yazımlar göze çarpmaktadır. "Verimlilik" kavramının karşılığı olarak productivity ve efficiency; "etkinlik" veya "etkenlik"ın karşılığı olarak da efficiency ve effectiveness kavramlarının kullanıldığı görülmektedir. Performans yönetimi

kapsamında productivity kavramı, diğer kavramlar karşısında içerik ve kullanım açısından geride kalsa da üretim yönetimi itibarıyla kullanım alışkanlığına bağlı olarak efficiency ve effectiveness kavramlarını kapsar şekilde anlamlandırılmaya çalışılmaktadır. Bu kavramın (productivity), “üretkenlik” (kapasitesi) olarak kullanımı, günümüz yönetsel ve mali koşulları itibarıyla daha uygun olmaktadır.

Yaşadığımız dönemde Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ, New Public Management) yaklaşımı çerçevesinde verimliliğin kutsanmaya devam ettiğini görüyoruz (bkz. Hood, 1991; Osborne ve Gaebler, 1992; Pollitt ve Bouckaert, 2004; Üstüner, 2002). Varoluşsal özellikler ve işleyiş itibarıyla özel sektörün yani piyasanın devletten üstün olduğunu, değerlendirme alanı olarak özel sektöre bırakılmış hizmet alanların ve kaynakların piyasa düzeni (özel mülkiyet, kar, rekabet, kamu hukukundan bağımsız olma vb.) içinde amaca uygun bir şekilde daha doğru kullanılabileceğini, kamuya nazaran piyasada girdilerin ve çıktılarının daha ölçülebilir ve kontrol edebilir hale geleceğini, harcamaların azalacağını, sözleşmeye dayalı esnek ve güvencesiz çalışma koşullarıyla çalışan performansının artacağını ve aynı zamanda işten çıkarmalarla cari giderlerin düşeceğini savunan YKİ kurumsal etkinlik-verimlilik, hizmet etkinliği-verimliliği ve performans yönetimi kapsamında neoliberal kamu yönetimini kurmayı amaçlamıştır.

YKİ, başka paradigmatik bir yaklaşımla tamamlanmıştır. Bu yaklaşım da Yönetişim’dir (Governance). Piyasa güzellemesine, buna bağlı işletmecî bakış açısına ve (iktisadi) verimliliğe hiç itirazda bulunulmadan bunlara ek ve bunları tamamlayıcı olarak özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının da katıldığı bir karar alma-politika belirleme ve yönetim düzeni önermektedir (bkz. Kooiman, 1993; Güler, 2003; Güzelsarı, 2004). Küreselleşme döneminde katılım platformunun mümkün olduğunca hem devlet hem de şirket bağlamında uluslararası nitelikte olması arzulanmaktadır.

SONUÇ

Verimlilik hem gündelik hayatımızda hem de kurumsal yönetim düzlemlerinde hep amaçlanan ve olumlanan bir kavramdır. Başının üzerinde hare olan verimlilik, girdi-çıktı ilişkiseliliği ve amaca uygun kaynak kullanımı bağlamında zaman üstü ve mekanı aşan teknik bir kavram olarak değerlendirilmektedir. Bu haliyle de rasyonel olan ve bilimsel olan gibi sıfatları yüklenmektedir. Reddedilemeyen, kendisine karşı konulamayan bir kavram olarak kabul edilmektedir.

Peki; yerleşik kabuller üzerinden verimlilik tartışmaya kapalı bir kavram mıdır? Örneğin; teknik kullanışlı bir araç olarak, rasyonel bir ölçümleme ve yönetim aracı olarak ideolojilerden arınmış mıdır? Kapitalizme içkin bir kavram mıdır yoksa sosyalizm gibi alternatif toplumsal formasyonlar için de düşünülebilir mi? Her türlü üretim-yönetim amacı için bir araç uyarlanabilir mi? Tarihsel bağlamdan kopuk ya da tarihselliği aşan bir içeriğe mi sahiptir (bkz. Şener, 2013; Lenin, 2022; Braverman, 2008; Zengin, 2011)?

Verimliliğe ilişkin disiplinler, yazınsal izdüşümler önemli olmakla birlikte yönetsel ve toplumsal olumlu algının varlığı ve hakimiyeti, verimliliği sorgulanmaz ve hakkında daha fazla bilgi edinmeye, düşünmeye gerek olmayan bir kavram haline getirmektedir. Acaba gerçekten tartışmanın bittiği yerde miyiz veya yeni toplumsal ve yönetsel düzlemler için tam da yeni sorgulamaların eşiğinde miyiz...

KAYNAKLAR

- Akal, Zühal (1992), İşletmelerde Performans lm ve Denetimi, (Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi).
- Akbulut, rsan . (2005), Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım, (Ankara: TODAİE).
- Andrews, Rhys ve Tom Entwistle (2013), "Four Faces of Public Service Efficiency", *Public Management Review*, 15 (2), s. 246-264.
- Ayman Güler, Birgl (2003), "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, 9, s. 93-116.
- Barnard, Chester I. (1953), *The Functions of the Executive*, (Cambridge, MA: Harvard University Press).
- Baş, İ. Melih ve Ayhan Artar (1990), İşletmelerde Verimlilik Denetimi, (Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi).
- Batirel, Ömer Faruk (1973), "Kamu Kesiminde Etkinlik ve Maliyet-Fayda Analizi", *İktisadi ve Ticari İlimler Dergisi (İİTA)*, S. 2, s. 116.
- Braverman, Harry (2008), *Emek ve Tekelci Sermaye: Yirminci Yüzyılda alışmanın Değersizleştirilmesi*, (ev.) iğdem ıdamlı, (İstanbul: Kalkedon).
- Britannica Academic, *Encyclopdia Britannica*, 01.04.2013.
- Caiden, Gerald E. (1984), "In Search of an Apolitical Science of American Public Administration", *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, J. Rabin ve J. S. Bowman (Ed.), (New York: Marcel Dekker), s. 51-76.
- Caldwell, Charles M. (2000), *Performance Management*, (USA: American Management Association).
- Caldwell, Lynton K. (1976), "Novus Ordo Seclorum: The Heritage of American Public Administration", *Public Administration Review*, 36 (5), s. 476-488.
- Dahl, Robert A. (1947), "The Science of Public Administration: Three Problems", *Public Administration Review*, 7 (1), s. 1-11.
- Dahl, Robert A. (1956), *A Preface to Democratic Theory*, (Chicago: University of Chicago Press).
- Davis, Charles R. (1996), *Organization Theories and Public Administration*, (USA: Praeger Publishers, Westpor).
- Denhardt, Janet V. ve Robert B. Denhardt (2003), *The New Public Service: Serving, Not Steering*, (New York: M. E. Sharpe, Inc.).
- Denhardt, Robert B. (1984), *Theories of Public Organization*, (California: Brooks/Cole Publishing Company).
- Dimock, Marshall E. (1937), "The Study of Administration", *The American Political Science Review*, 31 (1), s. 28-40.
- Dunsire, Andrew (1973), *Administration: The Word and the Science*, (New York: John Wiley & Sons).
- Fayol, Henri (1937), "The Administrative Theory in the State", *Papers on the Science of Administration*, Luther Gulick ve Lyndall Urwick (Ed.), (New York: Institute of Public Administration), s. 99-114.

- Fry, Brian R. (1998), *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*, (New York: Chatham House Publishers).
- Green, Richard T. (2002), "Alexander Hamilton: Founder of the American Public Administration", *Administration & Society*, 34 (5), s. 541-562.
- Gulick, Luther (1937), "Notes on the Theory of Organization with Special Reference to Government in the United States", *Papers on the Science of Administration*, Luther Gulick ve Lyndall Urwick (Ed.), (New York: Institute of Public Administration), s. 1-46.
- Gulick, Luther (1937), "Science, Values, and Public Administration", *Papers on the Science of Administration*, Luther Gulick ve Lyndall Urwick (Ed.), (New York: Institute of Public Administration), s. 189-195.
- Güzelsarı, Selime (2004), "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", *Ankara Üniversitesi SBF Tartışma Metinleri*.
- Haber, Samuel (1964), *Efficiency and Uplift: Scientific Management in the Progressive Era 1890-1920*, (Chicago: The University of Chicago Press).
- Hart, David K. ve William G. Scott (1982), "The Philosophy of American Management", *Southern Review of Public Administration*, 6 (2), s. 240-252.
- Hobsbawm, Eric J. (1992), *The Age of Capital: 1848-1875*, (UK: Abacus).
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69 (1), s. 3-19.
- Kagioglou, Michail, Rachel Cooper ve Ghassan Aouad (2001), "Performance Management in Construction: A Conceptual Framework", *Construction Management and Economics*, 19 (1), s. 85-95.
- Karl, Barry D. (1976), "Public Administration and American History: A Century of Professionalism", *Public Administration Review*, 36 (5), s. 489-504.
- Kooiman, Jan (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, (London: SAGE).
- Lenin, Vladimir İlyiç (2022), *Devlet ve Devrim*, Çev. M. Halim Spatar ve Celal Üster, (İstanbul: Yordam Kitap).
- Longman Language Activator (1997), (UK: Longman Group, 7th. Ed.).
- Lynn Jr., Laurence E. (2009), "Public Management: A Concise History of The Field", *The Oxford Handbook of Public Management*, Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr. ve Christopher Pollitt (Ed.), (Oxford University Press), s. 27-50.
- Osborne, David ve Ted A. Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, (New York: Addison-Wesley).
- Ömürgönülşen, Uğur ve Ozan Zengin (2019), "Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (Yay. Haz.) Koray Karasu, (Ankara: İmge Kitabevi), s. 349-435.
- Öney, Erden (1968), *Verimlilik Kavramları ve Ölçülmesi*, (Ankara: A.Ü. SBF Yay. No. 265).
- Övgün, Barış, İpek Özkal Sayan ve Ozan Zengin (2018), "Türk Kamu Yönetiminde Performans Denetimi ve Değerlendirmesi Mümkün mü?", *Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinleri*, S. 2, s. 74-92.

- Pollitt, Christopher ve Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, (New York: Oxford University Press).
- Propenko, Joseph (2005), *Verimlilik Yönetimi*, (ev.) Olcay Baykal, Nevda Atalay ve Erdemir Fidan, (Ankara: Milli Prodktivite Merkezi).
- Raadschelders, Jos C.N. (2000), "Administrative History of the United States: Development and State of the Art", *Administration & Society*, 32 (5), s. 499-528.
- Shafritz, Jay M. ve E. W. Russell (2005), *Introducing Public Administration*, (New York: Pearson Longman, 4th Ed.).
- Simon, Herbert A. (1946), "The Provebs of Administration", *Public Administration Review*, 6 (1), s. 53-67.
- Simon, Herbert A. (1947), "A Comment on 'The Science of Public Administration'", *Public Administration Review*, 7 (3), s. 200-203.
- Simon, Herbert A. (1955), *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, (New York: MacMillan).
- Simon, Herbert A. ve Donald W. Smithburg (1968), Victor A. Thompson, *Kamu Yönetimi*, (ev.) Cemal Mıhçıoğlu, (Ankara: TODAİE).
- Suiçmez, Halit (2002), "Verimlilik ve Etkinlik Terimleri", *Mülkiye*, 26 (234), s. 169-183.
- Şener, Hasan Engin (2013), "Taylorizm ve Piyasa Bağlamında Kapitalist Yönetim Tekniklerinin Evrenselliği ve Nesnelliği", *Amme İdaresi Dergisi*, 46 (4), s. 93-106.
- Taylor, Frederick W. (1913), *The Principles of Scientific Management*, (New York: Harper & Borthers Publishers).
- stner, Yılmaz (2000), "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", *Amme İdaresi Dergisi*, 33 (3), s. 15-31.