

ETKİLİ-VERİMLİ YÖNETİM VE BERLİN ÖRNEĞİ*

Mehmet EFENDİ

Uzman Denetçi

GENEL YAPI

Bu günkü Federal Almanya; Hamburg, Bremen ve Berlin kent federe devletleri (eyalet) ile birlikte 16 federe devletten oluşan bir yapıya sahiptir.

Berlin kent federe devletinin bünyesinde, birleşmeden sonra 23 ilçe belediyesi(komün) bulunmaktadır. Berlin kamu yönetimi, yerel ve federe organlara sahip karma bir yönetim modelinde örgütlenmiştir.

İlçe belediye meclislerinin bütçe yapma ve vergi koyma yetkileri bulunmamaktadır. Bu yetki Berlin Federe Senatosu (Meclis)'na aittir. İlçeler belli oranlarda Berlin kent bütçesinden pay almaktadırlar.

Federal Almanya Anayasasının 30. maddesine göre, "bu anayasada başka türlü bir düzenlemeye gidilmediği veya aksine harekete imkan tanınmadığı sürece, devlet yetkilerinin kullanılması ve görevlerinin ifası eyaletlere aittir."

Almanya'da genel olarak kamu hizmetlerinin % 80'i yerel yönetimlerce, % 18'i federe yönetimlerce ve ancak % 2 si de federal yönetimce karşılanmaktadır.

Yerel yönetimlerin doğal mahalli görevleri yanında, federal ve federe devletler tarafından devredilmiş, örneğin, nüfus ve askerlik gibi görevleri de bulunmaktadır. Devredilen bu görevlerin yerine getirilmesinde kullanılan kaynaklar merkezi veya eyalet bütçelerinden aktarılmaktadır.

Federal Almanya'nın bütün eyaletlerinde uygulanan tekdüze bir kamu yönetimi örgütlenmesi bulunmamaktadır. Eyaletler arasında federe ve yerel yönetim örgütlenmesi bakımından farklılıklar bulunmaktadır.

* Almanya Uluslararası Gelişme Vakfı (DSE) Kamu Yönetimi Merkezi (ZÖV) ile Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün ortaklaşa düzenledikleri ve 19 Kasım -2 Aralık 1995 tarihleri arasında Berlin'de yapılan "Yerel Yönetimlerde Etkili ve Verimli Yönetimi Geliştirme" semineri bildirilerinden derlenmiştir.

BERLİN'DE ETKİLİ VE VERİMLİ YÖNETİM ARAYIŞININ NEDENLERİ

Berlin kamu yönetiminde reform gereksinimi ilk kez 1984 yılında gündeme getirilmiştir. Yeni anlayış pilot olarak seçilen bir alanda uygulanmış ancak başarısız olmuştur. Başarısızlık üzerine reform çalışmalarından vazgeçilmiştir. Başarısızlıkta, birleşmeden önceki Berlin'in özel statüsünün büyük rolü bulunmaktadır.

Oluşturulması hedeflenen yeni kamu yönetiminin en belirgin özelliği, daha az kaynakla daha kaliteli ve etkin bir hizmet sunmaktır.

Doğu ve Batı Berlin'in birleşmesinin getirdiği yeni kaynak gereksinimi, reform çalışmalarının en belirgin nedenini oluşturmaktadır.

Diğer nedenler ise şu şekilde sıralanabilir :

- Her geçen gün artan bütçe açıkları ve işsizlik,
- Halkın kamunun verimsizliği konusundaki genel kanısının silinmesi isteği,
- Politikacıların, daha verimli ve etkin kamu yönetimi kurma konusundaki taahhütleri,
- Kamu yönetici ve çalışanlarının daha verimli ve etkin olma istekleri,
- Siyasi otorite ve üst yöneticilerin, kamu hizmetlerinin maliyetlerini ve etkilerini bilme istekleri,
- Dünyada bu konuda yaşanmakta olan gelişmeleri ve başarılı örnekleri izleme isteği,
- Toplanan vergilerin gereklı yerlere harcanmadığı ve çarçur edildiği yolunda, basında çıkan yorumların ve haberlerin yarattığı kamuoyu baskısı,
- Artan bürokrasiyi azaltma isteği,
- Eskiyen hukuki yapıyı güncelleştirme isteği,
- Yüksek olarak görülen vergi ve sigorta prim oranlarını düşürme isteği,
- Dağınık olan kamu hizmet ve yardımlarını belli bir sistem içinde toplayıp azaltma isteği,
- Kamuoyunun şeffaf yönetim talebi,
- Kamu çalışanlarının kaybolan motivasyonlarını yeniden sağlama isteği,
- Halkın daha aktif kamu yönetimine katılımını sağlayacak bir yapı oluşturma isteği.

REFORM HAZIRLIKLARI

Reform daha az kaynak kullanımını hedeflerken bizzat kendisi, zaten kıt olan kaynakları kullanmaktadır. Bu çelişkiyi siyasi veya idari karar mekanizması, belli verilere ve beklentilere göre çözmektedir.

Berlin kamu yönetimi reformu için yapılan ön araştırmalar, reformun yıllık maliyetinin 50 milyon Mark, yıllık tasarruf beklentisinin ise bir milyar Mark civarında olacağını göstermiştir.

Bu veriler üzerine, 1994 yılında siyasi otorite, reform çalışmalarının yapılmasına karar vermiştir. Söz konusu kararda, hazırlık süresi olan iki yılın sonunda 1.1.1996 tarihinden itibaren, tüm birimlerde yeni yapının uygulanacağı belirtilmiştir. Reform çalışmalarının içişleri ve maliye senetörlükleri (federe bakanlıklar)'nin gözetiminde yapılması da benimsenmiştir.

Reform çalışmalarında danışmanlık yapmak üzere, uluslararası ihale açılmış, müracaatçı 21 firma iki aşamalı elemenden geçirilerek, sonuçta Hollanda kökenli üç firmayla sözleşme imzalanmıştır. Sözleşmenin konusu fikir alınması ile ilgili olup, tüm reform çalışmaları idarece yürütülmüştür.

Reformla ilgili olarak: Üniversiteler, vakıflar, dernekler ve diğer ilgili özel ve kamu kurumlarından fikir alınması da ayrıca kararlaştırılmıştır. Bunun yanında bilim adamları, bürokratlar ve özel sektör yöneticilerinden de yararlanılması benimsenmiştir.

"Yönetmelik eyleme damgasını vuran çalışanlardır" temel ilkesi doğrultusunda, ilk olarak personel eğitimi planlanmıştır. Bu plânlamada, üst yöneticilerin değişimin itici gücünü oluşturacakları ve her yönden astlara örnek olmaları ilkesi de esas alınmıştır.

Yaklaşık üçbuçuk milyon nüfuslu Berlin'de ikiyüzbin kamu çalışanı bulunmaktadır. İlk aşamada, bunların otuzbininin (%15) eğitimi plânlanmıştır. 1995 yılında seçilen beşbin çalışan, ilgili alanlarına göre kurumları dışındaki eğitim kurumlarında eğitilmişlerdir. Bunlar : Berlin Yönetim Akademisi, Berlin Yönetim ve Yargı Yüksek Okulu, İşletme Yönetimi Enstitüsü veya Sağlık ve Sosyal İşler Meslekleri Akademisinde eğitilmişlerdir. Her katılımcı için personel giderinin % 2'si tutarında yaklaşık 150 DM eğitim gideri öngörülmüştür. Bunların eğitimi için 1995 yılında 5.300.000.- DM gider yapılmıştır, yani katılımcı başına yaklaşık 100 DM'a eğitimleri tamamlanmıştır.

Mahallinde eğitilmeleri plânlanan çalışanları eğitmek üzere 400 eğitimci yetiştirilmiştir. Söz konusu eğitimciler merkezi olarak eğitilmişler ve desteklenmişlerdir. Bunlar tüm alana yaygın, yerinde nitelikleştirici personel ağı oluşturmuşlardır. Hedefe yönelik ve işyeri bağlantılı nitelik kazandırma ve bilgilendirmenin güvencesidirler. Birim yöneticilerinin geliştirme eğitimi görevlerini hafifletirler. Birim ve hiyerarşieri atlayan iletişim ilişkileri oluşturarak değişim sürecini desteklerler. Reform projesinin geniş kabul

görmesini sağlarlar. Aktif nitelik kazanmaya, günlük yönetim yaşamında verilen değerin artmasına ve böylelikle de modern bir personel yönetimine geçişe destek olurlar.

Sözkonusu eğitimcilerin yerinde yapacakları eğitimin ilk aşamasında yedi gün, bundan sonrada her ay ikibuçuk gün eğitim günü olarak öngörülmüştür.

Reformu halka ve kamu görevlilerine anlatmak üzere bir broşür hazırlanmıştır. Kırmızı broşür adı verilen bu broşürde : amaçlar, yöntemler ve ilkeler basit bir dille belirtilmiştir.

İki yıllık hazırlık süresinin ilk altı ayı, veri toplamaya ve bu verileri değerlendirebilecek bir bilgisayar sistemi kurulmasına ayrılmıştır.

Reform kelimesi, özellikle işletme ilkelerine göre şekillenmesi amaçlanan reform, çalışanlar arasında ismiyle tedirginlik yaratmıştır. Bu tedirginliği gidermek, reformun sabote edilmesini önlemek ve çalışanların gönüllü katılımını sağlamak için, tüm reform çalışmalarının açıklık içinde, şeffaflık ilkesi doğrultusunda yürütülmesi kararlaştırılmıştır.

Çalışanların, reforma karşı belirgin iki tür tutumunun olduğu saptanmıştır. Bunlardan ilk gruptakiler, bekle gör diyenlerdir. İkinci gruptakiler ise, reformu hararetle savunup biran önce uygulanmasını isteyenlerdir. Reform çalışmalarının, öncelikle gönüllü olan bu ikinci grup mensuplarıyla yürütülmesi benimsenmiştir. Ayrıca tüm çalışanları : reform çalışmalarına katılmalarının kariyerleri açısından yararları anlatılmaya çalışılmıştır.

ÇALIŞMA GRUPLARI

Aşağıda belirtilen konuları araştırmak üzere üç çalışma grubu oluşturulmuştur.

1- Yeni oluşturulması planlanan yapıya aykırı düşecek, yönetim hukuku kurallarının belirlenmesi ve yerlerine getirilmesi gereken yeni hükümlerin hazırlanması ile görevli çalışma grubu.

2- Benzer kamu hizmet ve yardımlarının tespit edilip, konsolide edilmesi ile görevli çalışma grubu. Bu grubun çalışma alanı içinde, 15 federe bakanlığın 11'e indirilebilirliğinin araştırılması da bulunmaktadır.

3- Esnek çalışma saatlerinin, hangi birimlerde, hangi saatler arasında yapılabileceğini araştırmakla görevli çalışma grubu. Bu grubun görevleri arasında, esnek çalışmaya ilişkin hukuki ve idari düzenlemelerin neler olması gerektiğinin araştırılması ile 9-15 saatleri arasında benimsenecek bir baz çalışma süresinin üzerine, hangi birimlerde ihtiyari, hangi birimlerde zorunlu çalışmanın yapılabileceğinin de araştırılması bulunmaktadır.

YENİ PERSONEL YÖNETİMİ ANLAYIŞI

Çağdaş personel yönetiminin verimlilik ve etkinliği arttıracığından kuşku bulunmamaktadır. Özellikle yenileme cesareti ve buluş gücü ile donatılmış personel, kalıcı bir en iyiyi gerçekleştirme sürecinin temel koşuludur.

Yeni personel yönetiminin ana hedefi : yönetim kültüründe ortaklaşa işbirliği ve günvene dayanan bir yapıyı kurmaktır.

Yeni personel yönetimi anlayışının belirgin özelliklerinin başında personelin işe özendirilmesi bulunmaktadır. Esnek çalışma saatleri, maddi ve manevi teşvikler, daha çok sorumluluk ve bağımsızlık tanınarak, personelin motivasyonunun artırılmasına çalışılır.

Personele nitelik kazandırmak da yeni anlayışın vazgeçilmez bir unsurudur. Nitelik kazandırma sürekli bir eylem olup, alışlagelmiş eğitim usulleri yanında, video, rol, plan oyunları ve PC öğretim programları yardımıyla yürütülür.

Yerinden yönetim görevi, kaynak sorumluluğu, kalite yönetimi ve personel yönetimi konularının tüm personele öğretilmesi hedeflenmektedir. Bunun yanında, maliyet ve edim hesabı, ürün yönlendirme, bütçeleme, parçalanlama, kontrol ve rapor işlerinin ise maliyet hesap yeri sorumlularına, bütçe memurlarına, hesap işleri il görevli memurlara ve kontrolörlere öğretilmesi hedeflenmiştir.

Modern personel yönetimi : İşten hoşnut olmayı arttırarak, motivasyonun önünü açarak ve yaratıcılığı destekleyerek, verimliliği ve etkinliği arttırmaktadır.

Personele nitelik kazandırmanın nedenleri maddeler halinde şu şekilde özetlenebilir :

- Reform projesinin başarıya ulaşmasının önkoşuludur.
- Tüm çalışanlara, reformun enstruman ve sistemlerini kullanma ile birlikte işyerindeki değişikliklere uyabilme yeteneğini kazandırır.
- Tüm çalışanlarca reformun bütünüyle ve geniş ölçüde kabul görmesini sağlar, bu yönüyle halkla ilişkilerin bir parçasıdır.
- Personel gelişiminin önemli ve ayrılmaz bir unsurudur.
- Kamu kesimi işyerlerini daha çekici kılar.
- İyi yetişmiş ve güdülenmiş çalışanlarla yurttışa yarar sağlar.
- Kamu kesiminin verimlilik, etkinlik ve imajının iyileşmesine büyük ölçüde katkıda bulunur.

Nitelik kazanmış kamu çalışanı : Reform sürecinin biçimlenmesine aktif olarak katılır, yaşama geçirir daha da gelişmesine yardımcı olur. Siya-

sal direktifleri somut eyleme dönüştürülebilir. Bütçeye sadık bilinçli harcamalar yapar ve öz sorumlu çalışır. Yurttaşı müşteri olarak görür ve ona öyle davranır. Kendi hizmetlerinin kalitesini ölçebilir ve onları müşteri isteklerine göre iyileştirebilir. Emrindeki personeli motive edebilir. Personeli mesafeli yöneterek aktif bir personel geliştirme sistemi uygulayabilir.

ÜRÜN - EDİM

Berlin kamu yönetiminin ürettiği tüm nihayi mal ve hizmetlere genel olarak "ÜRÜN" adı verilmiştir. Ürün oluşturma faaliyetlerine (günlük çalışmalara) ise "EDİM" denilmiştir.

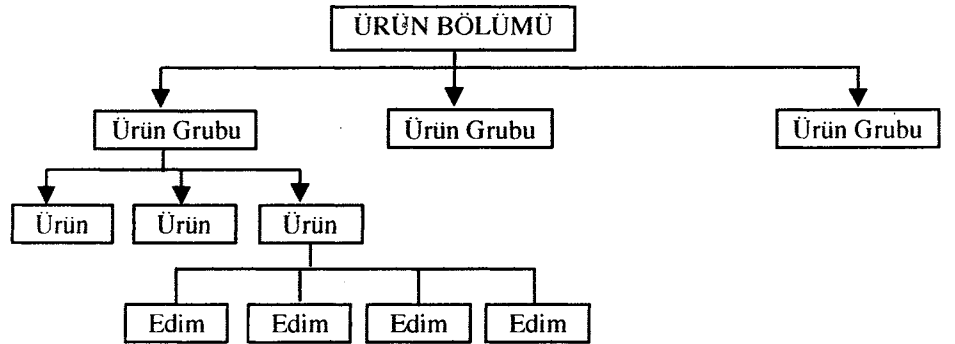
Berlin kamu yönetiminin ürün ve edimlerin ayrıntılı tanımları yapılmış ve "Berlin Ürün Kataloğu" oluşturulmuştur. Bu katalogta 8705 edim ve 1647 ürünün ayrıntılı tanımı yapılmıştır. Her ürün için yaklaşık iki sayfa ayrılmıştır.

Ürün ve edimlerin ayrıntılı tanımlanmaya çalışılmasının temel nedeni, bu tanımlar yardımıyla maliyetlerin hesaplanmasıdır. Bu maliyetlere göre de ekonomiklik ve verimlilik hesaplanacaktır.

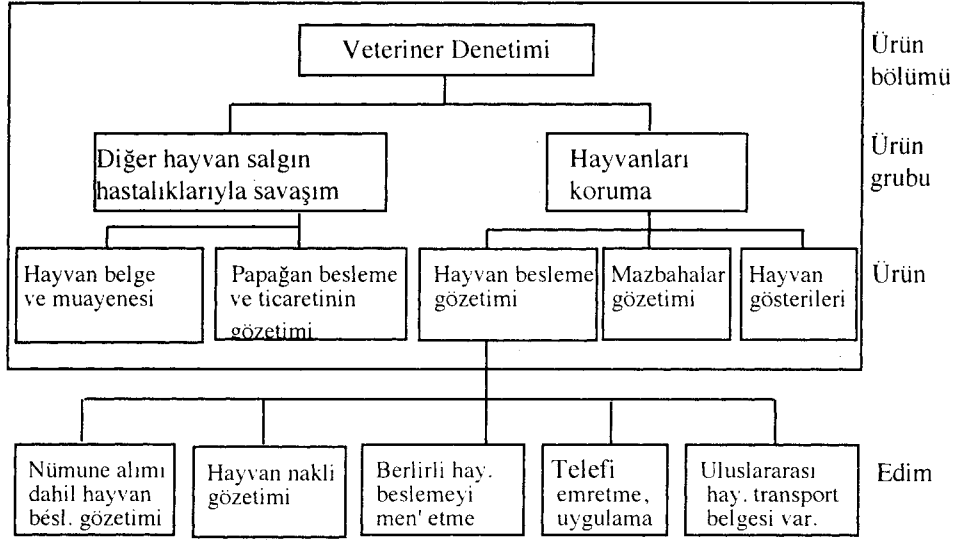
Her ürün için bir maliyet ve bu maliyeti esas alan bir bütçe öngörülmüştür.

Kamu birimlerinin birbirleri için ürettikleri ürünlere iç ürün, halka ürettikleri ürünlere ise dış ürün adı verilmiştir.

Ürün ve edimler aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi bir hiyerarşi içinde sınıflanmışlardır.



Bir veteriner denetim dairesi örneğinde ürün hiyerarşisi şu şekildedir:



Ürün maliyetinin hesabında, benzer çok sayıda ürünün kıyaslanması esastır. Bu kıyaslama sonucunda bulunacak ortalama değer bütçelemeye esas alınır. Sadece bir tek birimde üretilen ürünlerde ise kıyaslama olanağı olmadığından onun maliyeti bütçelemeye esas alınır.

Edim ve ürün kataloklarının hazırlanmasında ilk aşama, her birimde oluşturulan kaba tasarım edim kataloklarıdır. Bu kataloklar, reforma yardımcı firmanın da görüşü alınarak, oluşturulan proje ekibi tarafından değerlendirilir ve tamamlayıcı edim kataloğu haline dönüştürülür. Sonraki aşama ise, her bölüm için kaba tasarım ürün kataloğunun oluşturulmasıdır. Bu kaba tasarım ürün katalokları bine yakın yönetici tarafından tartışılır ve görüş birliğinin sağlandığı konularda ürün yaprakları oluşturulur. Son aşama ise tanımlanan bu ürüne ilişkin kalite kriterinin belirlenmesidir. Belirlenen bu kriter ürün yapraklarında gösterilir.

Üzerinde mutabık kalınan ve tanımlanarak son şeklini alan ürün ve edim tanımları değişmez statik bir yapıda değildirler. Zaman içinde kamu çalışanlarının veya hâkin değiştirme önerileri toplanır. Uzmanlardan oluşan ve yılda iki-üç kez toplanan ürün konferanslarında bu değişiklik önerileri değerlendirilir. Uygun bulunan öneriler üst yöneticilerin onayına sunulur, kabul halinde yeni ürün ve edim tanımı ve kalite kriteri uygulamaya konulur.

ÜRÜN BAZINDA MALİYET HESABI

Her ürün için, o ürünü oluşturan edimlerin tek tek maliyetlerinin hesap edilip toplanmasıyla, ürün maliyeti belirlenmiş olur.

Maliyet hesap süreci edimlere ilişkin yeterli bilgi ve verilerin bulunması halinde karmaşık bir yapı oluşturmaz. Maliyetin belirlenmesi, o ürünün geleceği hakkında verilecek kararda tekbaşına belirleyici değildir. Klasik kamu yönetimi anlayışında hiç yeri bulunmayan maliyet unsurunun, yeni anlayışta önemli bir yeri bulunmakla birlikte, siyasi karar, birçok etkenin sonucunda oluşmaktadır. Yüksek maliyetli, verimsiz ve hatta gereksiz bir x ürün için siyasi karar bazen olumlu olabilir. Amaç siyasal kararın ekonomik verilere mümkün olduğunca uygun olmasıdır.

Siyasi otorite sık sık, hangi alanlarda tasarruf yapılabileceğini bürokratlara sormaktadır. Yeni yapıda bürokratların verecekleri yanıtlarda, ürün maliyet hesapları dayanak olarak kullanılır.

Geçmişte uygulanan klasik kamu yönetimi anlayışında, hukukilik her zaman ekonomikliğin önünde yer almıştır. Yeni anlayışta ekonomikliğin öne çıktığı gözlenmektedir. Kamu hizmetinin özünde kamu yararı bulunduğu ve hukuksuz bir kamu yönetimi düşünülemediğinden, ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik gibi unsurlarla hukukilik arasında denge mutlaka gözetilmelidir.

Ürün maliyetinin hesabında: Personel giderleri, finansman giderleri, yatırım mallarının değer kayıpları, aynı giderler ve ürün miktarı gibi unsurların gözönünde bulundurulması gerekmektedir.

Bir dış ürünün maliyetine, değişik birimlerin ürettiği iç ürünler de dahilse, bu birimler arasında sözkonusu iç ürün maliyetlerinin takas edilmesi gerekmektedir.

YENİ BÜTÇE SİSTEMİ

Bütçeleme: Akçal araçların üretim bazında aktarım ve yönetimi olarak tanımlanmaktadır.

Klasik bütçe anlayışında, bütçe idaresi bütçeyi, amaca bağlı bir araç olarak görürdü. Bütçenin başlıkları kesin ve bölümlerin birbirini karşılayabilme yeteneği sınırlıdır. Yeni bütçe anlayışında ise: Ürün tanımlarına göre hesaplanmış ürün maliyetlerinden oluşan tutarlar bütçede global olarak yer alır. Edim ve sorumluluk birimleri kendi bütçelerini kendi sorumluluklarında yönetebiliyorlar.

Benzer hizmetler (ürün) değişik birimlerde farklı maliyetlerle üretilebilmektedir. Yeni bütçeleme sistemi, sözkonusu maliyet farklılıklarından yararlanarak birimler arasında rekabeti ve bu rekabet sonucunda da verimliliği amaçlamaktadır.

Klasik bütçe anlayışında, birimler tarafından ödeneklerden tasarruf edilmesi halinde ödenekler tenkis edilmekte ve tenkis edilen bu ödenekler merkezde toplanmaktadır. Bir yıl önceki bütçe ödeneklerinden tasarruf eden birime bir yıl sonra daha az ödenek verilmesi de sık rastlanan bir uygulamadır. Bu yapı tasarrufu önlemekte ve birim yöneticilerinin Aralık ayında gereksiz de olsa ödenekleri harcamalarına neden olmaktadır.

Yeni bütçe anlayışında tasarrufu özendirmek için: ortalama ürün maliyeti ile o birimdeki ürün maliyeti arasındaki fark, yani tasarruf edilen miktar o birime bırakılmaktadır. Tasarruf edilen bu miktarı o birim yöneticileri tamamen kendi iradeleri ile belirleyecekleri alanlarda harcayabilmektedirler.

ETKİNLİĞİN ÖLÇÜLMESİ

Reformun en önemli amaçlarından biri de etkinliğin artırılmasıdır. Ürün maliyetlerinin düşürülmesi buna karşılık etkinliğin artırılması bir çelişki oluşturmaktadır. Bu çelişkiyi giderecek bir dengenin kurulması da yeni yapının amaçlarındandır.

Etkinliğin ölçülmesi ürün maliyetlerinin hesabından daha zor ve karmaşıktır. Etkinliğin ölçümünde kamu ürününü kullanan halkın memnuniyeti esastır. Bu memnuniyetin belirlenmesi hele hele ölçülmesi oldukça teknik bir olgudur.

Etkinliğin ölçümünde kullanılan en yaygın teknik anket uygulamalarıdır. Anket hazırlamak ve uygulamak uzmanlık isteyen bir konudur. Bu işlemin en önemli yönü de ankete katılanlara güven verilmesidir. Anketteki sorulara verilecek kişisel cevapların hiçbir zaman aleyhlerine kullanılmayacağı güvencesinin katılımcılara verilmesi gerekmektedir. Sağlıklı veriler için, katılımcının samimi düşüncelerinin alınabileceği bir ortam ve yöntemin bulunması gerekmektedir.

YENİ DENETİM ANLAYIŞI

Reformun temelinde, ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik unsurları bulunmaktadır. Yeni denetim anlayışında da bu unsurların ölçülmesi ve değerlendirilmesi bulunmaktadır. Ekonomiklik, verimlilik ve etkinliğin belirlenmesinde birçok veriler kullanılmaktadır bu verilerin sağlıklı üretilip kullanıldıklarının denetimi de Sayıştaylarca yapılmaktadır.

Berlin eyalet Sayıştay Yasasında yapılan bir değişiklik ile : Sayıştay'a, kamu idarelerinin hileli istatistik verileri kullanmalarını, denetimleriyle önleme görevinde verilmiştir.

Yeni yönetim anlayışının temelinde, çalışanlara daha geniş ve esnek yetkilerin verilmesi bulunmaktadır. Bu geniş yetkilerin ve esnekliğin kötüye kullanılmasının önlenmesi için denetimlerin artırılması gerektiği ilke olarak benimsenmiştir.

Ekonomik analizlerin yapılması, reformun aksayan yönleriyle ilgili önlemlerlerin geliştirilmesi ve önerilerin sunulması Sayıştayın siyasi otoriteye vermesi gereken raporun konuları içinde yer almaktadır.

BİLDİRİLERİNDEN YARARLANILAN KİŞİLER

- 1- Dr. Hans-Joachim ROSE (Berlin İçişleri Senatörlüğü)
- 2- Jürgen NAGEL (Berlin İçişleri Senatörlüğü)
- 3- Elke BOGDANSKI (Berlin İçişleri Senatörlüğü)
- 4- Manfred PASUTTI (Berlin İçişleri Senatörlüğü)
- 5- Marion DISTLER (Berlin İçişleri Senatörlüğü)
- 6- Dr. Helwig SILBER (Berlin Maliye Senatörlüğü)
- 7- Prof. Dr. Werner TEUBNER (Yönetim ve Yargı Meslek Yüksek Okulu)
- 8- Irene CHOWDHURI (Berlin Yönetim Akademisi)
- 9- Dr. Klaus ULBRICHT (Köpenick İlçesi Belediye Başkanı)

ÇEVİRMENLER

- 1- Dr. Mesut Yaşar YILDIRIM
- 2- Mesut Yaşar ÖNCÜ