



Türkiye’de kamu yönetiminde verimlilik algısı: Milli Emlak Genel Müdürlüğü uygulamalarında verimlilik analizi örneği *

İlhan Yıldırım^{a**}, Harun Tanrıvermiş^b, Türkay Tüdeş^c

^a Doktora Öğrencisi, Ankara Üniversitesi, Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Bölümü, Beşevler, 06500 Ankara, TÜRKİYE.
e-posta: yldrm_ilhan@hotmail.com
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4799-0190>

^b Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Bölümü, Beşevler, 06500 Ankara, TÜRKİYE.
e-posta: tanrivermis@ankara.edu.tr
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0765-5347>

^c Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Bölümü, Beşevler, 06500 Ankara, TÜRKİYE.
e-posta: turkaytudes@ktmgrup.com
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2324-6727>

MAKALE BİLGİSİ

Geliş Tarihi: 09.12.2019
Kabul Tarihi: 08.04.2020
Çevrimiçi Kullanım
Tarihi: 15.06.2020
Makale Türü: Araştırma
makalesi

Anahtar Kelimeler:

Verimlilik, Yönetişim,
Kamu İşletmeciliği,
Milli Emlak, Alan
Lawlor Modeli.

ÖZ

Küreselleşme ile başlayan süreç, kamusal mekanizmaların işleyişinden kaynaklanan sorunların çözümü olarak piyasa ekonomisi kurallarının ön plana çıkartılması ve özel sektör tarafından kullanılan tekniklerin kamu sektöründe uygulanmaya başlanması gerekliliğini gündeme getirmiştir. Türk kamu yönetimi ve hizmet anlayışındaki neo-liberal dönüşümün ürünü olarak kabul edilen 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yönetim ve kamu işletmeciliği anlayışları etkisinde yapılmış, etkin ve verimli yönetim ve kaynak kullanımının yer edinmesini sağlamıştır. Bununla beraber, Türkiye yüzölçümünün % 38’ini oluşturan Hazine taşınmazlarının atıl durumda bırakılması ve sağlanan gelirin düşük seviyede kalması, verimli yönetilemediği eleştirilerini gündeme getirmektedir. Bu çalışmada, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü’nün Hazine taşınmazlarındaki tespit işlemleri örnek olarak alınmış ve verimliliği analiz edilmiştir. Çalışma, Hazine taşınmazlarının yönetimine esas bir faaliyete ilişkin yapılmış ilk çalışma olmasından dolayı önemli görülmektedir. Bu kapsamda, Ankara ilinin 16 ilçesinde 2009-2013 yılları arasındaki milli emlak taşra birimi faaliyet sonuçları ve tespiti yapılan taşınmaz verileri, piyasa araştırması sonucu alınan fiyatlar ile karşılaştırılmış, tespit işlemlerinin verimliliği, kamusal faaliyetlerin verimliliğini ölçmeye uygun ve veri setiyle uyumlu olması açısından Alan Lawlor modeli ile analiz edilmiştir. Modelde verimlilik; hedefler, etkenlik, etkililik, karşılaştırılabilirlik ve gelişme eğilimini ne ölçüde verimli ve etkili gerçekleştirdiklerinin bir ölçüsü olarak ele alınmaktadır. Devam eden yıllarda da kurumun benzer performans sonuçlarını sergilediği, ancak kurum bilgi sistemindeki güncelleme çalışmaları nedeniyle 2013 yılı sonrası verilere ulaşamadığı belirtilmelidir. Analiz sonuçlarına göre;

* Bu çalışma, Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı’nda 17.05.2016 tarihinde kabul edilen, ‘Milli Emlak Genel Müdürlüğü Tarafından Yapılan Tespit İşlemlerinin Etkinlik ve Verimlilik Kavramları Açısından Değerlendirilmesi’ başlıklı yüksek lisans tez çalışmasından türetilmiştir.

** Corresponding Author

Doi: <https://doi.org/10.30855/gjeb.2020.6.2.005>

kurumun hedeflerine ulaşamadığı, özel sektör performansına göre verimli çalışmadığı, tespit işlemlerinin özel sektör tarafından yapılmasının Hazine taşınmazlarının daha verimli, etkili ve etkin yönetilmesini sağlayarak ekonomiye kazandırma sürecini hızlandıracağı ve böylelikle kurum performansını arttıracığı değerlendirilmektedir.

Productivity perception in public administration in Turkey: An example of productivity analysis in the applications of the General Directorate of National Property

ARTICLE INFO

Received: 09.12.2019

Accepted: 08.04.2020

Available online: 15.06.2020

Article Type: Research article

Keywords:

Productivity, Governance, Public Management, National Property, Alan Lawlor Model.

ABSTRACT

The globalization process brought about an agenda and the necessity of introducing the market economy rules as a solution to the emerging problems in the functioning of public mechanisms and techniques which has been applied by the private sector to be applied in the public sector. The Public Finance Management and Control Law No. 5018, which is accepted as the product of the neo-liberal transformation in the Turkish public administration and service approach, has been structured under the influence of governance and public management concepts, and has enabled effective and productive management and resource utilization to take place. Nevertheless, the fact that the Treasury (or state) properties, which accounts for 38% of the area of Turkey, are left idle and the fact that the income provided remains at a low level raises the criticism that it cannot be managed efficiently. In this study, detection procedures conducted in Treasury property of the Ministry of Environment and Urbanization General Directorate of National Property was taken as an example and its productivity was analysed. The study is important because it is the first study to be carried out on an essential activity in the management of Treasury property. In this context, the national property provincial unit activity results and the Treasury property data made detection in 16 districts of Ankara province in the period of 2009 to 2013 were compared with the prices received as a result of market research and analysed with the Alan Lawlor model in order to measure the productivity of detection procedures, the productivity of public activities and to be compatible with the data set. In the model, productivity is considered as a measure of how productive and effectively they perform goals, effectual, effectiveness, comparability and the development tendency. It should be noted that the institution has shown similar performance results in the ongoing years, but data after 2013 has not been reached due to the update studies in the institution's information system. According to the results of the analysis, it is evaluated that the institution has not achieved its objectives, it does not work productively compared to the performance of the private sector, and that conducting the detection of the Treasury property by the private sector will accelerate the process of creating economic value by providing more productive, effective and efficient management of Treasury property and thus will increase the performance of the institution.

1. Giriş

Küreselleşme süreci, insanların hak arama anlayışları ve toplumsal tercihlerinde değişime neden olmuştur. Bu süreç beraberinde vatandaşların kamu hizmetlerinden beklediği kalite anlayışını etkilemiş ve vatandaşlar kamu yönetimini sorgulamaya başlamıştır. Aynı zamanda, kamunun ekonomik faaliyetlerinin azaltılması, piyasa ekonomisinin daha belirgin bir şekilde ön plana çıkartılması, üretim girdilerinin verimli, etkili ve etkin kullanılması gerektiği görüşü hâkim olmuştur. Kamu hizmetlerinin işletme yönetimi teknikleriyle yürütülmesini savunan ve Türkiye’de “devletin küçültülmesi” ve “yönetimde reform” gibi kavramlarla tanımlanan, kamu yönetiminde gerçekleştirilmesi öngörülen temel değişiklikleri ifade eden bu sürecin temelinde, kamusal mekanizmalardan ileri gelen sorunlar bulunmaktadır. Çözüm olarak, kamusal mekanizmaların gücünün azaltılması ve piyasa mekanizmasının yaygınlaştırılması önerilmektedir. 1990’lı yıllarda 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu ile başlayan süreçte, kamu kesiminin yeniden yapılandırılması, kamunun tütün, alkol, şeker, ulaştırma gibi alanlardaki tekel gücünü sonlandırılması ve ekonomik faaliyetlerinin azaltılması uygulamaları görülmeye başlanmıştır. Bunların yanında, Avrupa Birliği (AB)’ne üyelik sürecinin de etkisiyle kamu yönetimi ve kaynak kullanımında etkinlik ve verimliliği artırma amacı ile reformlar ve yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler içinde kamu mali ve idari yönetimde önemli dönüşümü içeren 2003 tarihli 5018 sayılı Kanunda, yönetim yaklaşımının temel ilkeleri olan saydamlık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkin ve verimli yönetim ve kaynak kullanımı Türk kamu yönetiminde yer edinmiştir.

Türkiye’de Hazine taşınmazları¹ hem adet ve yüzölçümü, hem de nitelik bakımından önemli bir potansiyeli barındırmaktadır. Hatta mülkiyet yapısı itibarıyla Türkiye’nin eski Doğu Bloku ülkeleri ile aynı düzeyde olduğu eleştirileri 1990’lı yıllardan sonra sıklıkla yapılmıştır. Türkiye’de 2020 yılı Şubat ayı sonu itibarıyla ülke yüzölçümünün yaklaşık %38’inin Hazine mülkiyetinde olduğu, buna devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerinde² eklenmesi halinde oranının % 50’leri aştığı görülmektedir. Bu yapısı ile Hazine taşınmazları, nitelik ve nicelik bakımından Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin kalkınması için gerekli kaynağı sağlamada önemli bir potansiyele sahip olduğu görülmektedir. Ancak, gerek Hazine taşınmazlarının atıl durumunda bırakılması ve ekonominin bir unsuru haline getirilememesi gerekse taşınmazlarından elde edilen gelirlerin genel bütçe gelirleri içerisindeki oranının düşük seviyelerde kalmasından dolayı kamu kaynaklarının (Hazine taşınmazları) verimli yönetilmediği eleştirileri gündeme gelmektedir.

Çalışmanın amacı; iktisadi kavram olarak öne çıkan ve çoğunlukla özel sektörde uygulama alanı bulan verimlilik kavramının kamu yönetimi anlayışına ne şekilde yansıdığı, Hazine taşınmazlarının elde edilmesi, yönetimi ve elden çıkarılması gibi her türlü hukuki işlemin gerçekleştirilmesinde temel hareket noktası olan ve Milli Emlak Genel Müdürlüğü (MEGM)’nin taşra teşkilatına bağlı birim personelleri tarafından gerçekleştirilen “tespit” işlemlerinin verimliliğinin analiz edilmesi olarak belirlenmiştir. Çalışma, Hazine taşınmazlarına ilişkin faaliyetleri (satış, kamu kurum ve kuruluşlarına bedelli/bedelsiz devri, eğitim, sağlık, turizm, yatırım teşviki kapsamında taşınmaz tahsisi gibi) analiz eden önceki çalışmalardan farklı olarak, Hazine taşınmazlarının yönetimine esas kamusal bir faaliyet olan tespit işleminin verimliliğini analiz etmeye yönelik yapılmış ilk çalışma olması açısından önemlidir. Aynı zamanda çalışmada, kamu tarafından yürütülen bir faaliyet güncel kavramlar çerçevesinde, özel sektör bakış açısıyla irdelenmiş, kurum performansı sorgulanmış ve kamu yönetiminin iyi bir işleyişe sahip olması için gerekli yöntemler ortaya konulmuştur.

¹ Çeşitli Kanunlarda Hazine yerine Devlet-i Âli Osman, Devlet-i Âliyye, Devlet, Maliye, Maliye Hazinesi, Devlet Hazinesi, Milli Emlak gibi deyimlerde kullanılmaktadır (Kardeş, 2015, s. 1). 19.06.2007 tarihli Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelikte Hazine, “Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri açısından Devlet tüzel kişiliğinin adı” şeklinde ifade edilmektedir.

² Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin 4/1-ç) bendinde, “Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer: Türk Medenî Kanunu ile diğer kanunlarda Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu belirtilen yerler” olarak tanımlanmaktadır. 4721 sayılı Türk Medenî Kanunu’nun 715. maddesine göre; “Sahipsiz yerler ile yararı kamuya ait mallar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Aksi ispatlanmadıkça, yararı kamuya ait sular ile kayalar, tepeler, dağlar, buzullar gibi tarıma elverişli olmayan yerler ve bunlardan çıkan kaynaklar, kimsenin mülkiyetinde değildir ve hiçbir şekilde özel mülkiyete konu olamaz...”.

Amerika Birleşik Devletleri'nde kamu mallarının yönetiminde gerçek kişi, birlik, kooperatif ve vakıflara yetki verilmesi ve yönetim devri uygulamalarının yapılması yoluyla başta mera ve çayır, orman ve su ürünleri rezervleri gibi doğal kaynaklardan yararlanmanın daha iyi düzenlendiği, verimlilik ve etkinliğin bu yolla yükseltilmesinin mümkün olduğu saptanmıştır (Savas 2003). Bu çerçevede malların kamu ve özel mal olarak ayırımına ilave olarak toplumsal mülkiyet (common property management) biçiminde tanımlanabilecek yeni bir kavrama gereksinim olduğu da vurgulanmaktadır (Tanrıvermiş ve Tanrıvermiş, 2002). Ülkelerin ekonomik gelişme göstergeleri ile taşınmaz varlığı içinde kamu veya özel mülkiyet oranları arasındaki ilişkinin regresyon modeli ile analiz edildiği bir araştırmada ise, özel mülkiyet oranı ile milli gelir ve insani gelişmişlik endeksi arasında pozitif yönlü ilişkinin olduğu ortaya konulmuş, özellikle gelişmiş ülkelerin sahip oldukları taşınmazları, birincil üretim faktörü olarak verimli ve etkin kullanabilecek yönetim araçları ve organizasyon yapısını oluşturarak ekonomiye kazandırma konusunda önemli ilerleme kayıtları ettikleri saptanmıştır (Kara, 2015).

Taşınmaz mülkiyetinin kamu ve özel mülkiyet esasında incelendiği, taşınmazların Hazine mülkiyetine geçiş süreci ve bu taşınmazlar üzerindeki yönetim usulleri olan satış, kira, tahsis gibi işlemler hakkında bilgi verildiği başka bir araştırmada, Türkiye'de seçilen bir il özelinde tespit edilen bulgular ile çözüm önerileri hakkında bilgi verilmiştir (Oğuz, 2010). Kamu taşınmazlarının yatırımlara tahsisindeki teşvik esasları ile Hazine taşınmazlarının Türkiye ekonomisi üzerindeki etkilerinin incelendiği başka bir araştırmada, istihdam, üretim, büyüme, gelir dağılımı, bölgeler arası dengesizlikler gibi sorunlar ile konut, bitkisel üretim, hayvancılık, turizm, enerji ve sanayi sektörlerine etkileri araştırılmıştır (Atılğan, 2010). Kamu arazilerinin turizme yönelik faaliyetlere tahsisi ve işletme dönemlerinde yaşanan sorunlar ve başlıca çözüm önerilerin tespit edilmesi amacıyla yapılan araştırmada, turizm işletmelerinin tahsis safhasında birçok kurum ile iletişime geçmeleri gerektiği, faaliyet döneminde farklı başlıklarda ödemeler yaptıkları ve bu bedellerin işletmelerin performans sonuçlarından bağımsız olarak belirlendiği sonuçlarına ulaşılmıştır (Gündoğan, 2011). Başka bir çalışmada, devletlerin makroekonomik hedeflerini gerçekleştirebilmesi ya da çeşitli sektörlerdeki kalkınma politika hedeflerine ulaşabilmesi amacıyla kullandığı bir ekonomik politika aracı olan teşvik sistemi içerisinde yer alan yatırım yeri tahsislerinin Türkiye'de son dönemlerde yaygın olarak kullanıldığından hareketle, gelir ve istihdam etkisi analiz edilmiştir. Aynı zamanda ekonometrik model kullanılarak, teşvik sisteminin Türkiye'nin Gayri Safi Yurtiçi Hasılası ve istihdam hacmi üzerindeki etkileri analiz edilmiş, teşvik uygulamaları ve özellikle yatırımlara arazi tahsisi yoluyla bölgesel nüfus ve istihdam dinamikleri olumlu etkilenebileceği ve gelişme sorunlarının azaltılabileceği sonucuna ulaşılmıştır (Demirhan, 2014).

Çalışma kapsamında; Ankara ili idari yapısı içerisinde yer alan ve milli emlak iş ve işlemleri Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğüne³ bağlı Milli Emlak Dairesi Başkanlığınca yürütülen 16 ilçedeki (Akyurt, Altındağ, Ayaş, Bala, Çankaya, Çubuk, Elmadağ, Etimesgut, Gölbaşı, Kalecik, Kahramankazan, Keçiören, Mamak, Pursaklar, Sincan ve Yenimahalle), 2009-2013 yılları arasındaki mevcut durum (taşınmaz, personel, araç, teknik alet, idari yapılanma ve bina gibi) ile fiili gerçekleştirme (tespiti yapılan taşınmaz yüzölçümü, tespit için yapılan giderler, gelir gerçekleştirmeleri, tahsis, devir gibi faaliyet sonuçları) verileri inceleme ve değerlendirme konusu yapılmıştır. Verilerin oluşturulmasında; MEGM ve Ankara Defterdarlığı Faaliyet Raporları, Milli Emlak Otomasyon Projesi üzerinden alınan rapor ve istatistikler, Ankara Defterdarlığı birimlerince tutulan kayıtlar, say2000i⁴ muhasebe modülü, Google maps uygulamaları ve ilgili personel ile yapılan yüzyüze görüşmeler sonucu elde edilen bilgilerden yararlanılmıştır.

Çalışmada; Ankara ilinin merkez 16 ilçesinde bulunan Hazinesinin mülkiyetindeki taşınmazlar için yapılan tespit işlemlerinde verimlilik analizi, Alan Lawlor modeli bileşenleri yardımıyla yapılmıştır.

³ Milli Emlak Genel Müdürlüğü Maliye Bakanlığına bağlı iken, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlanmıştır (10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete). Aynı Kararnamesininin 101'inci maddesinde görevleri sayılmıştır. Bağlı bakanlığın değişmesi üzerine taşra teşkilatı, illerde Defterdarlık teşkilatından çıkartılmış ve Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü bünyesine alınmıştır (Milli Emlak Genel Müdürlüğü Taşra Birimleri Kuruluş ve Görev Yönergesi).

⁴ Kamu Hesapları Bilgi Sistemi: Harcama birimleri ile muhasebe birimlerini bir otomasyon sistemi içinde bütünleştiren ve internet üzerinden işlem yapılan sistemlerdir.

Bu amaçla ilk olarak, çalışma kapsamındaki 16 ilçede milli emlak birimlerinde, Hazine taşınmazlarının yönetim faaliyetlerinde görev yapan personelin, binek araçları kullanmakla görevli personelin (şoför) katılımı ve teknik aletler (GPS Alıcı/Saatler, El GPS Cihazı gibi) yardımı ile tespit işlemini yaptığından hareketle, söz konusu girdi kalemleri belirlenmiştir. Çalışmaya 2015 yılında başlanıldığından verilerin gerçekleşme durumu dikkate alınarak, hedefler analizinde 2010-2014, etkililik analizinde 2012-2014 ve diğer analizlerde 2009-2013 yılları verileri çalışma kapsamında incelenmiştir. Alan Lawlor modeli bileşenleri ile uyumlu olması açısından; (i) hedefler analizinde, MEGM ve Ankara milli emlak birimi bütçe hedefi ve gelir gerçekleştirmeleri 2010-2014 yılları için ayrı ayrı karşılaştırılmış; (ii) etkenlik analizinde, tespit için yapılan giderlerin (tespit maliyeti) “girdi”, yapılan faaliyetler sonucunda elde edilen gelirlerin “çıktı”, bunun yanında çalışma kapsamındaki 16 ilçedeki toplam ve tespiti yapılması gereken asgari taşınmazların “girdi”, yine bu ilçelerde tespiti yapılan taşınmazların “çıktı” kabul edilerek iki farklı bakış açısı ile performans sonuçları analiz edilmiş; (iii) etkililik açısından verimlilik ölçümü, 2012-2014 yılları için belirlenen tespit hedefi ile gerçekleşen tespit adedine göre yapılmış; (iv) karşılaştırılabilirlik kavramına göre verimlilik ölçümünde; 2009-2013 yıllarında kendi geçmiş yılı performansı ile firma performansları karşılaştırılmış; (v) son olarak, performans göstergesi olarak tespiti yapılan taşınmazlar ile tespit işlemi sonucu Kurum faaliyetlerinden elde edilen taşınmaz gelirleri ve yapılan tahsis işlemlerinin 2009-2013 yılları arasında izlediği seyir ele alınmıştır. Aynı zamanda, halen kamu tarafından yürütülen bir faaliyetin özel sektör tarafından yürütülmesi alternatifi, maliyet ve performans yönleri ile karşılaştırılmış, tespit faaliyetinin özel sektör tarafından veya özel sektör desteği ile yürütülmesinin kamuya avantaj sağlama olanakları irdelenmiştir.

2. Küreselleşme kavramı ve kamu yönetimi anlayışında değişime etkisi

Başlangıcı konusunda tartışmaların sürdüğü ve tanımı konusunda görüş birliğine varılamayan popüler bir kavram olan küreselleşme, ilk defa Marshall McLuhan’ın 1960 yılında kaleme aldığı “Komünikasyonda Patlamalar” (Explorations in Communication) adlı eserinde kullandığı “Global Köy” kavramını ile literatüre girmiştir. Küreselleşmenin kapitalist gelişme ile bütünleştiği, dolayısıyla kapitalizmin tarih sahnesine çıktığı 15. yüzyılın sonundan itibaren başladığı belirtilmektedir (Sezer, 2008, s. 28-29; Demirel, 2006, s. 106). Ekonomistler küreselleşmeyi, dünyanın bütünüyle bir piyasa haline gelmesine yönelik bir adım olarak değerlendirmektedirler (Kutun, 2005, s. 11). Uluslararası para sisteminin kurallarının belirlendiği ve yeni bir uluslararası ekonomik düzenin temellerinin atıldığı Temmuz 1944’teki Birleşmiş Milletler Para ve Finans Konferansı’nda “Uluslararası Para Anlaşması” imzalanmış ve devamında IMF (1944), DB (1945) ve Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) kurulmuştur. Bu örgütler gibi ulus ötesi örgütlerinin kurulması ise, modern devletin niteliğinde büyük değişimlere yol açacaktır (Farazmand, 2001, s. 257).

Gelişen süreçte 1980’li yıllara doğru makroekonomik politikalarda Keynesçilikten “monetarizme ve neo-liberalizme”, açık ya da örtülü güdümlülükten “pazar ağırlıklı çözümlere”, parasal genişlemecilikten “kısıtlılığa”, merkantilizmden “serbest ticarete” doğru bir dönüşüm gözlemlenmiştir (Köse, 2003, s. 20). Bu dönemde ortaya çıkan “küresel köy”, “küresel çevre” ve “küresel vatandaşlık” kavramları bütün devletler ve bunların kamu yönetimi uygulamaları üzerinde baskı yaratan ilgiler olmuşlardır (Farazmand, 2001, s. 258). İhracata dayalı büyümeyi ve enflasyonla mücadeleyi, serbestleştirilmeyi esas alan, piyasaya ve devletin etkinliğinin azaltılmasına dayanan, özelleştirmeyi içeren politikalar, “planlı ekonomiler” ve “üçüncü dünya ülkelerine” farklı isimler altında (şok terapi, yapısal ayarlanma programları gibi) önerilmiştir (Demirbaş, 2003, s. 92). Bu ilkeler, İkinci Dünya Savaşı sonrası oluşturulan uluslar üstü finansman örgütlerince az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere verilecek kredilerin ön şartları olarak ortaya konulmuş ve dayatılmaya çalışılmıştır (Alpsoykan, 2006, s. 8).

Uluslararası siyasal sistemlerdeki değişmelerle birlikte çok kutupluluktan, batı eksenli bir algının yönetim anlayışında hâkim olmaya başladığı, insan haklarının ön plan çıktığı, devletin ekonomik ve mali yapısının sorgulandığı bir anlayışa doğru yönelme görülmeye başlamıştır. Devlet artık her şeyi yapan, harcamalarında verimlilikten uzak, sürekli bütçe açıkları veren, hantal bir yönetim anlayışından, piyasaya bırakılamayacak özelliğe ve öneme sahip dış ve iç güvenlik ile adalet gibi temel hizmetleri yapan bir yapıya doğru yönelmiştir. Ayrıca, bu temel hizmet alanları dışında kalan iktisadi işletmelerini özelleştirmeye başlamış, iktisadi faaliyet içerisinde sadece denetim ve

düzenleyici fonksiyonu ile varlığını sınırlandırmıştır. Devletin faaliyet alanını sınırlaması ile birlikte etkin devlete doğru bir yöneliş süreci başlamıştır (Sezer, 2008, s. 35-36).

Yaşanan değişim sürecinde yönetsel devlet, “refah devleti”nden “şirketleşmiş devlet”e ya da “gölge devlet”e, “ilgisiz devlet” ise “sözleşmecî devlet” ya da “girişimci devlet”e dönüşmüştür. Kamu yönetimi ve kamu işletmeciliğindeki değişimler “işletmecilik/managerializm”, “siyasi işletme”, “yeni kamu işletmesi” ve “şirketleşmiş yönetici devlet” şeklinde yaşanmıştır (Farazmand, 2001: 259). Kamu yönetimi alanında yapılması öngörülen köklü değişiklikleri ifade etmek için, örneğin İngiltere’de “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi”, İskandinav Ülkelerinde “Kamu Yönetiminin Modernleştirilmesi”, Fransa’da “Âdem-i Merkezileştirme Reformu”, OECD yayınlarında “Yeni Yöneticilik”, Türkiye’de ise “Yönetimin İyileştirilmesi, Devletin Küçültülmesi” gibi kavramlar kullanılmaktadır (Akçakaya ve Yücel, 2007, s. 17).

Kamu yönetimindeki yeni yaklaşımlardan biri olan “toplam kalite yönetimi” anlayışı; müşterilerin ihtiyaçlarını karşılamak suretiyle onları memnun etmek, bu amaçla çalışanların katılımının sağlanması ile yönetime ve örgüte ilişkin işleyiş dinamikleri ve karar alma süreçlerinin iyileştirilmesi, kaliteye, verimliliğe ve etkinliğe ulaşılmasını sağlayan bir yönetim modeli ve felsefe olarak kabul edilmektedir (Nohutçu, 2008, s. 291-293). “İdare” (administration) yerine “yönetim” (management) kavramını kullanan kamu yönetimi terimine dayanan “yeni kamu yönetimi” anlayışında; kamunun gereğinden fazla büyüdüğü ve sınırlı olan kaynakların verimli bir şekilde kullanmadığı, bunun aksine kamuya yönelik politikaların icrasında alternatiflerin olduğu ifade edilerek, piyasa devleti anlayışı benimsenmiştir (Kara, 2008, s. 42; Özsalmanlı, 2010, s. 28). Bu anlayışta hükümetler, rekabetin olduğu ekonomik ortamda bulunan taraflarla “sözleşme” yapacaklar, böylelikle hizmet özel sektör ya da gönüllü kuruluşlara gördürülecek, bu şekilde yapılan sözleşmeler verimliliği artıracaktır (Özer, 2005, s. 23-26).

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ise, esas itibarıyla “kamu işletmeciliği” anlayışına yönelen bir farklılaşmayı, işlevsel ve kuramsal açıdan değişimi ön plan çıkarmaktadır. Bu amaçla, devletin fonksiyonlarının kamu işletmeciliği anlayışı etrafında belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca, bu yapılırken karar alma kademesinde bulunan yönetim mekanizmaları ön planda tutulmalıdır (Kutun, 2005, s. 78-79; Canpolat ve Cangir, 2010). Devletteki etkisiz yönetim ve kaynak kullanımı, temelde tekeli şeklinde örgütlenmesinden kaynaklanmaktadır. Bunu aşmanın yolu ise, yürüttüğü iktisadi faaliyetlerin piyasaya, yani özel sektöre bırakılması, pazarı çeşitlendirmesi, mali, ekonomik ve idari yönetim anlayışını serbestleştirilmesi ve yetki devri yapması, performans hedefleri koyması ve bunun denetimi ile mümkün olacağı öngörülmektedir. (Zengin, 2009, s. 10).

Yeni kamu işletmeciliğinin kendinden beklenen başarıyı gösterememesi üzerine, 1980’lerde yeni kamu işletmeciliği anlayışı revize edilmiş ve “yönetişim” modeli adı altında yeniden sunulmuştur (Kutun, 2005, s. 86). Devlet, diğer aktörler arasında eşitler arasında birinci konumuna konulmakta ve piyasada gerekli düzenlemeleri yapan bir yere oturtulmaktadır (Kutun, 2005, s. 85-92; Demirel, 2010, s. 66-67). Kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesinde, sivil toplum örgütleri ön plana çıkmaktadır. Sivil toplum örgütleri, kamu ve özel sektör kuruluşlarının yanında kamu hizmetin yerine getirilmesini sağlayacaktır. Sivil toplum örgütleri ve özel sektör, devletin boşalttığı sosyal ve iktisadi alanda devlet yerine yer alacaktır (Alpsoykan, 2006, s. 16).

3. Türkiye’de kamu yönetiminde değişim

3.1. Türkiye’de kamu yönetiminde değişime yol açan etkenler

Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve yönetim anlayışında yaşanan değişimde, çok farklı nitelik ve fonksiyona sahip iç ve dış faktörlerin etkili olduğu görülmektedir. Bu süreçte AB üyelik süreci, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB)’nin mali ve finansman yardım ve krediler için öngördüğü şartlar ile uluslararası rekabetin varlığı gibi etkenler dış faktörler olarak belirleyici olmuştur. Bunların yanında, kamu yönetiminin mali alanda yaşadığı krizler, yönetim yapısının etkin ve verimli olmaması, hesap verebilir ve şeffaf yönetim ile sivilleşme beklentileri de iç faktörler olarak ön plana çıkmaktadır (Kurt ve Uğurlu, 2007, s. 91; Canpolat ve Cangir, 2010, s. 37). Yeni liberal düşünce ve küreselleşmenin şekillendirdiği 1980 sonrası süreçte, devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılması, böylelikle “minimal devlet” anlayışının uygulamaya

geçirilmesi temel ekonomi politikalarından biri olmuştur (Kara, 2008, s. 52; Canpolat ve Cangir, 2010, s. 36-37). 24 Ocak Kararları (1980) gereğince devletin ekonomiye müdahalesinin sınırlandırılması, serbest piyasa ekonomisine geçiş yönünde adımlar atılması, kamu yönetiminde yeniden yapılandırılmasını öngören Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) ile kalkınma planlarının uygulamaya konulması, yapılandırma çalışmalarına örnek olarak kabul edilmektedir (Kara, 2008, s. 52).

Türkiye ve AB ilişkileri sürecinde, uyum paketleri ve kriterler çerçevesinde yeniden yapılanmayı gerektiren konu başlıkları gündeme gelmiştir. Katılım müzakerelerinin başlaması ile kabul edilen müktesebatın uygulanması, özellikle kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma gereği ve reform tasarılarını ortaya koymuştur. AB İlerleme Raporlarında da, Türkiye'deki mevcut kamu yönetimi işleyişinin verimlilik, etkinlik, şeffaflık ve rasyonaliteden uzak bir yapıda olduğu argümanları kullanılmış, yeni kamu yönetimi yaklaşımının etkisi ile kamu yönetimi kapsamında yeni bir perspektifte değerlendirmeler yapılmış ve önerilerde bulunulmuştur (Kurt ve Uğurlu, 2007, s. 92-105).

3.2. 1980 sonrası dönemde kamu yönetiminde reform girişimlerinin kalkınma planlarına yansımaları

Yönetimdeki reform çalışmaları, 1980 öncesinde geleneksel kamu yönetimi anlayışında, kamunun yönetsel yetenekleri ve gücünün artırılması doğrultusunda yürütülmüştür. 1980 sonrası dönemde ise reform çalışmalarının temel hareket noktası, kamu sektörünün boyutunun, yani devletin küçültülmesi olmuştur. Bu dönemdeki reform çalışmaları kalkınma planları aracılığıyla yürütülmüştür. Kamu yönetimini iyileştirme çalışmaları kapsamında; Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1985-1989) kamu hizmetlerinin görülmesinde etkinlik ve hız esas alınmış, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında (1990-1994) ise verimlilik artırıcı tedbirlere devam edilmesi, modern yönetsel sistemlerin geliştirilmesi ilke ve politikaları benimsenmiştir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da (1996-2000) diğer iki plana paralel ilke ve politikalar belirlenmiştir. Bu Planda, kamunun bilfiil yürütmeye devam edeceği faaliyetler ile gözetici, destekleyici, yol gösterici, izleyici olarak rol üstleneceği faaliyetler belirlenmiş, kamu hizmetlerinin yeniden yapılandırılması ve sınıflandırılması öngörülmüştür (Acar ve Sevinç, 2005: 28-32; Başbakanlık 62. Hükümet Programı, Kalkınma Bakanlığı 5., 6. ve 7. Beş Yıllık Kalkınma Planları).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2005), kamusal hizmetlerin yeniden değerlendirilmesi ve yapılandırılması, hizmet sunumunda etkinliğin artırılması, vatandaş odaklı, katılımcı ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi temel amaç, ilke ve politika olarak benimsenmiştir. Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda (2007-2013), planın uzun vadeli stratejisi (2001-2023) çerçevesinde, birbirini tamamlayan kurumlar olarak piyasanın rekabetçi ortamda faaliyette bulunması, kamuda yönetimin etkinleşmesi, sivil toplum örgütlerinin demokratik gelişme sürecinde faaliyetlerini sürdürmesi; diğer kalkınma planlarında olduğu gibi şeffaf, hesap verilebilir, verimli ve vatandaş ön planda tutan bir anlayışla kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi, kamunun ticari nitelikteki üretim sürecinde yer almaması ve bu nitelikteki faaliyetlerini devretmesi esas alınmıştır. Ayrıca; kamu yönetim sisteminin "iyi yönetim" yaklaşımı çerçevesinde yeniden yapılandırılması, orta ve uzun vadeli perspektifte yönetim tarafından alınacak kararların belirlenmesi, böylelikle kamuda yönetim kalitesinin geliştirilmesi, kurumun performans hedefleri, misyon ve vizyonunun belirlenmesi, sonucu esas alan bir yönetim ve bütçeleme anlayışının benimsenmesi öngörülmüştür (Acar ve Sevinç, 2005, s. 33; Kalkınma Bakanlığı 8. ve 9. Kalkınma Planları, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu).

Onuncu Kalkınma Planı'nda (2014-2018), yüksek ve istikrarlı büyüme stratejisi benimsenmiş ve bunu sağlayacak mekanizmanın ise hem kamu, hem de özel sektörüne içine alacak şekilde ekonominin genelinde verimliliğin sağlanması olduğu öngörülmüştür. Bunun hayata geçirilmesi içinde, öncelikli dönüşüm programları arasında, sanayi sektörünü hedef alan "Üretimde Verimliliğin Artırılması Programı"na ilk sırada yer verilmiştir (Kalkınma Bakanlığı 10. Kalkınma Planı)

On Birinci Kalkınma Planı'nda (2019-2023), Planın her alanda rekabetçiliği ve verimlilik artışını sağlamaya odaklandığı belirtilmiş, rekabetçi üretim ve verimlilik ile iyi yönetim beş temel gelişme eksenleri arasında sayılmıştır. Ayrıca hesap verebilirlik, şeffaflık ve verimlilik ilkeleri esas alınarak Kalkınma Planı'nda öngörülen amaç ve hedeflerin toplumun tüm kesimleri tarafından sahiplenilerek kalkınma vizyonuna ulaşmaya yönelik temel adımların atılmasının sağlanması, Planın temel amaç ve vizyonu olarak belirlenmiştir. Planın hedefleri ve politikaları arasında, özelleştirmeler yoluyla devletin

kamusal fayda taşımayan üretimdeki payının azaltılmasının sürdürülmesi, mevcut kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) faaliyetlerinin piyasada rekabeti bozucu etkiye neden olmayacak etkin ve verimlilik temelli şekilde yürütüleceği, sayılmıştır. Aynı zamanda; kamu hizmet sunumu teşkilat ve yöntemler bakımından gözden geçirilmesi, hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunumuna imkân veren ve daha az sayıda idari birimden oluşan kamu yönetimi yapısı oluşturulması gibi yöntemlerle kamu harcamalarında verimlilik artırılmasının sağlanması öngörülmüştür (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, On Birinci Kalkına Planı).

3.3. Türk kamu yönetimde yapılan düzenlemeler

Kamu mali ve idari yönetime ilişkin tartışmalar, 2000’li yıllarla birlikte akademik düzeyin dışında siyasal ve bürokratik platformlarda da gündeme gelmiştir. Kalkınma planları yanında yıllık programlar, AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (2001, 2003), Katılım Ortaklığı Belgesi, IMF’ye verilen niyet mektupları, farklı Hükümet Programları ve Acil Eylem Planında, mevcut yapılanmanın yetersiz olduğu ve reform yapılmasının gerekliliği belirtilmiş ve çözüm önerileri sunulmuştur. 2006-2008 ve 2007-2009 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Planlarda da iyi yönetim ilkelerine yer verilmiştir (Karakuş, 2010, s. 8). Kamu yönetiminin etkinliğini artırma amaçlı yapılan reform ve yasal düzenlemelerin en temellerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- 2003 yılında 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çıkarılmış ve vatandaşlara kendileriyle ilgili kamusal bilgi ve belgelere erişme imkânı sağlanmıştır.
- Büyükşehirlerde ihtisas komisyonları, Belediyelerde ihtisas ve denetim komisyonları ve kent konseyleri, İl Özel İdarelerinde ihtisas komisyonları aracılığıyla çeşitli kesimlerin yönetime katılımını sağlanmaya yönelik alt yapı kurulmuştur.
- Yerel yönetimlerde yapı değişikliklerini de öngören kanunlar çıkarılmıştır (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun gibi).
- Kamu yönetiminde etik standartların oluşturulması amacıyla 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun çıkarılmıştır.
- 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile tüm sosyal güvenlik kurumları (BAĞ-KUR, Emekli Sandığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu) kaldırılmış ve vatandaş odaklı çalışan bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulmasına yönelik olarak Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturulmuştur.
- Kamu alım ve hizmet ihalelerinde açıklık, şeffaflığı ve rekabeti sağlamak amacıyla 2002 yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çıkarılmıştır.

Bu düzenlemelerin dışında kamu mali ve idari yönetimde köklü bir dönüşümü içeren 5018 sayılı Kanun, kamu yönetiminde yeniden yapılandırma amacıyla hazırlanan diğer yasal düzenlemelerle uyumlu bir şekilde, kamu yönetimi ve hizmet anlayışındaki neo-liberal dönüşümün bir ürünü olarak kabul edilmektedir. Yönetim teorisi ve zihniyetindeki değişim amaçlayan 5018 sayılı Kanun, Dünyada hâkim olan yönetim ve kamu işletmeciliği anlayışı etkisinde hazırlanmıştır. Yönetim anlayışına doğru bir yöneliş ifade eden bu değişim hareketi ile yönetim yaklaşımının temel ilkeleri olan saydamlık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkin ve verimli yönetim ve kaynak kullanımı Türk kamu yönetiminde yer edinmeye başlamıştır (Karakuş, 2010, s. 38). Ayrıca, yürürlüğe girmeyen 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında; yönetim, toplam kalite yönetimi ve yeni kamu yönetimi kavramlarının amaç ve içeriklerini karşılayacak nitelikte düzenlemeler öngörülmüştür (Alpsoykan, 2006, s. 85). 5227 sayılı Kanun Tasarısında, yeni kamu işletmeciliği anlayışının etkisinin bir göstergesi olarak, geleneksel “idare” kavramının yerine “kamu yönetimi” kavramı kullanılmıştır (Canpolat ve Cangir, 2010, s. 37).

4. Verimlilik kavramı ve verimlilik ölçüm modelleri

4.1. Verimlilik kavramı

Verimlilik en yalın anlamıyla, girdi çıktı ilişkisini anlatmak için kullanılmakta ve çıktıların girdilere oranlanmasıyla ölçülmektedir. Verimlilik (productivity) kavramı ilk kez, De re Metallica (1530) adlı çalışmada Alman bilim insanı Georgius Agricola tarafından kullanılmıştır. 18. yüzyılda fizyokratların çalışmaları ile anlam kazanmaya başlayan verimlilik kavramı, yine bir fizyokrat olan Francois Quesnay (1694-1774) tarafından, “ziraatta gerçek refahın kaynağı” olarak ele alınmıştır. Adam Smith, Ulusların Zenginliği’nde (1776) verimliliği, modern dünyaya uygulanabilecek bir kavram olarak ele almıştır. Karl Marx (1818-1883) da imalat işletmelerindeki işgücü, malzeme ve teçhizatlar arasındaki verimlilik sorunlarını tartışmıştır. Verimlilik kavramı, Albert Aftalion’un “Les Trois Notions De La Productivité Et Les Revenus” (1911) başlıklı makalesinde açıklık kazanmış ve 20. yüzyılın başından itibaren üretim ile üretim girdileri arasında bir oran olarak anlaşılmaya başlanmıştır (Akyıldız ve Karabıçak, 2002, s. 58-59; Özkan, 2010, s. 9-10).

Prokopenko’ya (2011) göre verimlilik olgusu, ekonomi, sosyal, kültür, yönetim, teknoloji, eğitim, çevre, psikoloji alanlarını içine alan, duruma ve şartlara göre süreçte etkili olabilecek başka unsurlarında etkileşimi ile ortaya çıkarılan bir sonuç olarak algılanmalıdır. Japon Verimlilik Merkezi ise verimliliği, “doğru olan işleri, doğru bir biçimde ve ekonomik bir çalışma ile gerçekleştirmeyi hedefleyen akılcı bir yaşam biçimi” olarak tanımlamaktadır (Çevik ve Pazarlıoğlu, 2007, s. 5). Sosyal, siyasal, kültürel ve hukuki birçok alanla ilişki içinde olsa da verimlilik, ekonomi politikalarının dört ana hedefi olarak tanımlanan tam istihdam, fiyat istikrarı, sürekli büyüme ve ödemeler dengesi gibi unsurların her birini doğrudan etkileme, bu alanlardaki spesifik karar ve tedbirlerden etkilenme potansiyeline sahip bir konu olarak ortaya çıkmaktadır (Çoban, 2014b, s. 46). Verimlilik ekonomisinin ise, her alandaki potansiyellerin tam ve etkin kullanılmasını gerektirdiği belirtilmektedir (Suiçmez, 2013, s. 38-39).

4.2. Verimlilik ölçüm modelleri

Verimlilik ölçümleri; tek bir girdiyi esas alan “kısmi verimlilik”, birden fazla girdiyi esas alan “çoklu faktör verimliliği”, bütün girdi ve çıktıları esas alan “toplam verimlilik” için yapılabilmekte ve bu ölçümlerinden hangisinin kullanılacağı da ölçüm sebebine bağlı olarak değişmektedir. Üretim faktörlerine ne düzeyde müdahale etmek gerektiği, o faktör için kısmi verimlilik hesabı yapılarak tespit edilebilmektedir. Toplam faktör verimlilik değeriyle de, bir işletmenin genel performansını ölçmek mümkün olabilmektedir (Tablo 1) (Yükçü ve Atağan, 2009, s. 5).

Tablo 1

Çıktıya Dayalı Faktör Verimliliği Ölçüleri

GİRDİ FAKTÖRÜ	TEK FAKTÖR VERİMLİLİĞİ	EŞİTLİKLER
Ücretler Girdisi	İşgücü Verimliliği	Çıktı / Ücret Girdisi
Maaşlar Girdisi	İş gören Dışında Diğer (Memur) Çalışan Personel Verimliliği	Çıktı / Maaşlar Girdisi
Amortisman Girdisi	Makine ve Ekipman Verimliliği	Çıktı / Amortisman Girdisi
Direkt İlk Madde ve Malzeme Girdisi (DİMMG)	Malzeme Verimliliği	Çıktı / DİMMG
Dışarıdan Sağlanan Fayda ve Hizmetler (DSFH)	Dışarıdan Sağlanan Fayda ve Hizmetlerin Her Biri İçin İstenirse Bir Verimlilik Oranı Hesaplanabilir	Çıktı / DSF
Diğer Girdiler	Diğer Girdiler Verimliliği	Çıktı / Üretim Girdisi

Kaynak: Yükçü ve Atağan, 2009, s. 5.

Ulusal veya sektörel bazda verimlilik indeksleri ekonomik performansın, sosyal ve ekonomik politikaların niteliğinin değerlendirilmesinde yol gösterici olmaktadır. Bu politikalar, teknolojik gelişme düzeyi, yönetim ve emek girdisinin yeterliliği, kârlılık, ücret ve fiyat politikalarının belirlenmesi ve vergileme gibi çok farklı alanları etkilemektedir. Verimlilik ölçümü sonucu ulaşılan sonuçlar hem özel sektör, hem de kamu açısından sorunlu alanların belirlenmesi, kamu kaynaklarının yönlendirilmesinde kullanılabilecek nesnel bilgilerin elde edilmesi, ulusal kalkınma programlarının etkisinin ölçülmesi gibi konularda yol gösterici olmaktadır (Prokopenko, 2011, s. 39). Kamu sektöründe verimliliği zorunlu kılan üç temel sebep bulunmaktadır. Bu sebepler; (i) kamu sektörünün en büyük işveren konumunda olması, (ii) kamu sektörünün ekonomide, özellikle iş dünyasında (malîyet girdilerini etkilemede) ve sosyal hizmetlerde (işçi kalitesini etkilemede) en büyük hizmet sağlayıcısı olması ve (iii) kamu sektörünün elde edilen vergi gelirlerinin tüketicisi olması, olarak sıralanmaktadır (Linna ve Pekkola, 2010, s. 301).

Karar alıcıların başvurabilecekleri araçların verimlilik üzerindeki etkileri kısa, orta ve uzun dönemde farklılık göstermektedir. Hukuki ve idari düzenlemelerin etkileri kısa ve orta vadede; teşvik ve destekler, kamu alımları ve yatırımlar, kamu - özel işbirliği, üretimin mekânsal organizasyonu, kurumlar arası diyalog ve işbirliği mekanizmaların kısa, orta ve uzun vadede; ulusal plan, program ve stratejiler, iş ve yatırım ortamının düzenlenmesinin ise orta ve uzun vadede; toplumsal ve kültürel değişime yönelik eğitim, bilinçlendirme gibi faaliyetlerinin ise sadece uzun vadede görülmektedir (Çoban, 2014b, s. 49).

Bilim insanları ve bilim dallarının verimlilik ölçümüne yaklaşım tarzları, ölçümden beklenen amaçların çeşidi gibi durumlar sonucu, ölçüm modellerinde çeşitli sınıflandırmalara gidilmiştir. Ana başlıklarıyla verimlilik ölçüm modelleri; (i) Joseph Prokopenko'nun sınıflandırması, (ii) James I. Mammone'nun sınıflandırması, (iii) R. G. Norman ve Simcha Bahiri'nin sınıflandırması, (iv) D. Scot Sink, Sandra J. Devries ve T. Tutte'nin sınıflandırması, (v) Antonio J. Pineda'nın sınıflandırması ve (vi) G.D. Sardana ve Prem Vrat'ın sınıflandırması şeklinde sıralanmaktadır (Baş ve Artar, 1990, s. 33; Özkan, 2010, s. 31).

4.3 Alan Lawlor modeli

Genel anlamda verimliliği; toplam verimlilik, emek verimliliği ve kamu kesiminde verimlilik olarak değerlendiren Prokopenko, ulusal verimlilik ile kamu kesiminde ve sektörel düzeyde verimliliği esas alan modelleri ele almıştır. Prokopenko, işletme düzeyindeki verimlilik modellerini; Kurusowa'nın Yapısal Yaklaşımı, A. Lawlor Yaklaşımı, Gold Yaklaşımı, Çabuk Değerlendirme Yaklaşımı ve Firmalar Arası Karşılaştırma olmak üzere beş başlık altında sınıflandırmaktadır (Prokopenko, 2011, s. 47-73). Çalışmada kullanılan Alan Lawlor modeli, Prokopenko sınıflandırması altında yer almaktadır. Modelde verimlilik, örgütlerin beş temel ölçüt olan (i) hedefler, (ii) etkenlik, (iii) etkililik, (iv) karşılaştırılabilirlik ve (v) gelişme eğilimini ne ölçüde verimli ve etkili gerçekleştirdiklerinin bir ölçüsü olarak ele alınmaktadır.

- 1) Hedefler analizinde; "Temel hedefler, hangi ölçüde gerçekleştirilebilmiştir?" sorusunun cevabı aranır. Bu yaklaşımda en azından kısa dönemde teşebbüs kâr ya da kârlılığını belli bir düzeyin üstünde tutarak, çalışma sermayesi ihtiyacını karşılayabileceği ve işletmesinin hayatını sürdürebileceği esasına dayanır (Baş ve Artar, 1990, s. 33, 97-98; Fidan, 1998, s. 86-87). Hedeflerin gerçekleştirilebilmesinin ancak, finansal kaynağın talepleri karşılayacak durumda bulunması ve temel hedeflere ulaşma derecesinin ölçülmesi durumunda mümkün olabileceği kabul edilmektedir (Prokopenko, 2011, s. 53).
- 2) Etkenlik analizinde; "İşçilik, sermaye, hammadde, dışarıdan sağlanan fayda ve hizmetler gibi girdiler, yararlı çıktılar üretmek için ne ölçüde etken kullanılmıştır?" sorusunun cevabı aranır. Lawlor etkenliği, "yararlı çıktılarının üretilmesi için kullanılan kaynakların ne denli etken kullanıldığını anlatan bir kavram" olarak tanımlanmakta ve sonuçla ilgili olduğu belirtilmektedir (Baş ve Artar, 1990, s. 98; Fidan, 1998, s. 84; Kirmanoğlu ve Çak, 2000, s. 322-324). Prokopenko'ya (2011, s. 53) göre etkenlik ise, mevcut olan girdiden, gerçekten ihtiyaç duyulan çıktının sağlanma derecesi ve mevcut kapasitenin kullanılma durumunu gösterir. Etkenlik ölçümü de, çıktının girdiyle ilişkisini ve toplam kapasiteye kıyasla kaynakların kullanılma derecesini açıklar. Bu gösterge, verimsizliğin nereden kaynaklandığını

ortaya koymalıdır. Etkenlik konusunda; (i) miktar, yani çıktı veya sonuç için planlanan ile gerçekleşen arasındaki fark, (ii) hizmetin zamanında, yani öngörülen sürede yerine getirilmesi, (iii) hizmetin istenilen kalitede, özellikle olması ve (iv) tüketicinin beklentilere uygun, tüketiciyi tatmin etmesi olmak üzere 4 gösterge tanımlanmaktadır. Bunlardan özellikle kalite ve tüketici tatmini, kamu sektörünün piyasa benzeri yapılanmasına ve hizmet kullanıcısının tüketici olarak modelleştirilmesine yöneltilmektedir (Kirmanoğlu ve Çak, 2000, s. 324).

- 3) Etkililik (effectiveness) analizinde; “Çıktı ve girdi açısından potansiyel olarak ne yapılabilir, ne yapıldı?” sorusunun cevabı aranır. Etkililik, geneli itibarıyla örgütün performans boyutunu, yani faaliyeti sonucunda amaçlarına ne kadar ulaşabildiğini derece olarak gösterir ve planlanan sonuçlarla gerçekleşen sonuçların oranlanmasıyla elde edilir. Etkililik, mevcut başarı durumunu eğer kaynaklar daha etkili kullanılıp yönetilseydi ne yapılabileceğiyle kıyaslanmasıdır. Örgütsel etkililiğinin, daha iyi örgütlenme ve iş etüdü gibi yönetim tekniklerinin kullanılmasıyla daha üst düzeydeki performans standartlarına ulaşmak; hem içsel, hem de dışsal kısıtlamalar kaldırıldığında ulaşılacak ideal potansiyeli hedeflemek olmak üzere iki düzeyi vardır. Örgütsel etkililiğinin birinci düzeyi “Nasıl daha iyi olabilirsiniz?”, ikinci düzeyi “Başka ne yapıyor olabilirdik?” sorusuyla ilgilidir. Etkililik, böylece daha fazla etkinliğe kullanılsaydı hangi çıktının sağlanabileceğine ilişkin bir ölçü olmaktadır (Baş ve Artar, 1990, s. 99; Fidan, 1998, s. 89-91; Yükü ve Atağan, 2009, s. 7-8).
- 4) Karşılaştırılabilirlik analizinde; “Firmalararası, endüstrilerarası, ülkelerarası verimlilik karşılaştırmaları nasıl yapılabilir?” sorusunun cevabı aranır. Bir örgütün performansı; kendi geçmiş yılı performanslarıyla, firmalararası karşılaştırmalar bazında diğer firmaların performanslarıyla, bir hedef performansla karşılaştırılmasında, örgüt performansı için fikir verecektir. Bu analizde, aynı hesaplama süreçlerinin kullanılması önemlidir (Baş ve Artar, 1990, s. 101; Fidan, 1998, s. 92).
- 5) Eğilimler analizinde; “Verimlilik performansının zaman boyutunda izlediği kalıp nedir? Azalan mı, sabit mi, yoksa artan mı?” sorularının cevabı aranır. Eğilimler, dönemsel cari performans değerlerinin dönemler boyunca nasıl bir seyir izlediğinin ifadesidir. Verimlilik düzeyinin ölçülmesinde ve izlenmesinde, performans değerlerinin enflasyon etkisinden arındırıldığına, girdi ve çıktı karışımlarındaki farklılıkların göz önünde bulundurulduğuna dikkat edilmelidir (Baş ve Artar, 1990, s. 82, 101; Fidan, 1998, s. 92).

5. Tespit işlemlerinin verimliliğinin analizi

5.1. Milli Emlak Genel Müdürlüğünün genel idari yapı içerisindeki yeri ve tespit işlemleri

Hazine mülkiyetindeki taşınmazların yönetimi yetkisi⁵, 5018 sayılı Kanun ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiştir. 5018 sayılı Kanununun 45’inci maddesi gereği, Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin edindiği taşınmazlar Hazine adına tescil edilmekte ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yönetilmektedir. Yine Kanununun 46’ncı maddesi gereğince bu taşınmazların satışını yapmaya; 47’nci maddesi gereğince tahsis etmeye ve tahsislerini kaldırmaya Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı adına bu görevler, Bakanlık ana hizmet birimlerinden olan MEGM tarafından yürütülmektedir. MEGM, merkez (Genel Müdürlük) ve taşra teşkilatından (Milli emlak dairesi başkanlıkları, il/ilçe milli emlak müdürlükleri ve milli emlak şeflikleri) oluşan bir idari yapılandırma sahiptir.

Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlüğünde tespit: “bir şeyi sağlam bir biçimde yerleştirmek, yerinden oynamaz duruma getirmek, saptamak, belirlemek” anlamda kullanılmıştır (Türk Dil Kurumu, 2020). Milli Emlak işlemleri açısından ise tespit, Hazine mülkiyetindeki taşınmazların mahalline gidilmek suretiyle fiilen kullanılıp kullanılmadığı ile kullanım şeklinin belirlenmesi işlemidir (Uçkun, 2008, s. 2). Tespit, MEGM’e verilen görevlerin yerine getirilmesine esas işlemlerin başlangıcı, hareket noktası olması açısından önem taşımaktadır. Taşınmazların fiili durumlarının anı itibarıyla belirlenmesini sağlayan tespit işlemi sonucunda, Kurum personeli tarafından Hazine taşınmazlarının edinilmesi (satın

⁵ 5018 sayılı Kanun’un 45, 46 ve 47. maddelerinde Maliye Bakanlığına verilen görevler, 02/07/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 213. maddesiyle Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiştir.

alma, trampa, arsa-kat karşılığı inşaat, kamulaştırma, bağış), elden çıkartılması (satış, devir, terk), ecrimisil tahakkuk edilmesi, yönetimi (kira, tahsis, ön izin, kullanma izni, irtifak hakkı tesisi), işgal veya tecavüzlerin giderilmesine ilişkin işlemlere başlanılmakta ve davalı taşınmazlara ilişkin her türlü hukuki işlemlerinin gerçekleştirilmesine esas bilgi edinimi sağlanmış olmaktadır.

Hazine taşınmazlarının tespitlerinin nasıl yapılacağı, Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin 84'üncü maddesi ve 336 sıra sayılı Milli Emlak Genel Tebliğinde düzenlenmiştir. Tebliğ gereğince, Hazine taşınmazlarının fiili durumlarının tespitlerinin hazırlanacak programa göre mahallinde yapılması gerekmektedir. Esas olan her taşınmaz için yılda en az bir defa tespitinin yapılmasıdır. Kiraya verilen, irtifak hakkı kurulan veya kullanma izni verilen taşınmazlar için, ihtiyaç durumunda yılda birden fazla tespit işlemi yapılabilir. Ancak hazırlanacak tespit programlarının, 6098 sayılı Borçlar Kanunu'ndaki zamanaşımı süreleri de dikkate alınarak beş yılı geçmemesi öngörülmüştür. Tespit sırasında taşınmazın mahallinde, Yönetmelik ekinde yer alan "Taşınmaz Tespit Tutanağı" düzenlenmektedir. Hazine taşınmazlarının işgale uğradığının belirlenmesi halinde, bu tutanakta kayıt altına alınan hususlar esas alınarak tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere ecrimisil tahakkuk ettirilmektedir. Aynı şekilde, tespit işleminin hangi işlem için yapıldığı dikkate alınmakta, tespit tutanağı ile belirlenen hususlar hem taşınmaza ilişkin yapılacak işlemin niteliğinde, hem de devam eden süreçte ortaya çıkabilecek hukuki sorunlarda kanıtlayıcı bir belge niteliği taşımaktadır. Bu açıdan, yapılacak tespit işleminin yapılma süresi, içeriğinin doğruluğu ve en az maliyetle yapılması, etkin ve verimli işleyen yönetim anlayışı açısından önem taşımaktadır.

5.2. Alan Lawlor modeli ile tespit işlemlerinin verimliliğinin analizi

Çalışmada, MEGM taşra birimi personeli tarafından gerçekleştirilen tespit işlemlerinin Lawlor modeline göre verimliliği; hedefler, etkenlik, etkililik, karşılaştırılabilirlik ve gelişme eğilimini ne ölçüde verimli ve etkili biçimde gerçekleştirdiklerinin bir ölçüsü olarak ele alınmıştır.

Hedefler analizinde "Temel hedefler, hangi ölçüde gerçekleştirilebilmiştir?" sorusunun cevabının arandığı hususundan hareketle, hedefler performansının tespiti için tüm Milli Emlak Birimlerinin gelir bütçe hedefleri ile gelir gerçekleştirme rakamlarının karşılaştırılması yapılmıştır. Analiz sonucunda; MEGM açısından performansın en yüksek gerçekleştiği yılın, bütçe hedefinin aşıldığı, % 124,69 gerçekleştirme oranı ile 2010 yılı olduğu görülmektedir. Diğer taraftan en düşük performans gerçekleşmesi ise, gelir gerçekleştirme bir önceki yıla göre % 114,21 oranında artış göstermesine rağmen, bütçe hedefindeki % 118,39'luk artıştan dolayı %59,1'lik gerçekleştirme oranı ile 2013 yılında olmuştur (Tablo 2). Kurumun 2009-2013 yılları arasında dalgalı bütçe performansı göstermesinde, gelir gerçekleştirme performansının yanında bütçe hedeflerinde 2011, 2012 ve özellikle 2013 yılında öngörülen yüksek artışın belirleyici olduğu görülmektedir.

Tablo 2

MEGM Bütçe Hedefi ve Gelir Gerçekleşmeleri (2010-2014)

Yıllar	Bütçe Gelir Hedefi (TL)	Bütçe Hedefindeki Değişim (%)	Gelir (TL)	Bir Önceki Yıla Göre Gelirdeki Artış Oranı (%)	Gerçekleşme Oranı (%)
2009	1.349.801.000		1.024.143.000		75,87
2010	1.015.468.000	-24,77	1.266.160.000	23,63	124,69
2011	1.568.250.000	54,44	1.499.153.000	18,4	95,59
2012	2.415.378.000	54,02	1.455.375.000	-2,93	60,25
2013	5.275.050.000	118,39	3.117.611.000	114,21	59,1

Kaynak: Milli Emlak Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporları, 2010-2014.

Ankara Defterdarlığı Milli Emlak Dairesi Başkanlığına bağlı Milli Emlak Birimleri performans gerçekleştirmelerine bakıldığında; en yüksek performansın bütçe hedefinin aşıldığı, % 205,79'luk gerçekleştirme oranı ile 2010 yılında olduğu, diğer yıllarda ise bütçe hedeflerinin gerisinde kaldığı

görülmektedir (Tablo 3). 2011, 2012 ve 2013 yıllarındaki performans düşüklüklerinde; milli emlak işlemlerinden doğan kamu alacaklarında farklı oranlarda indirimlere gidilmesi, borçlu tarafa taksit yapma hakkının tanınması, İdarenin tek taraflı olarak alacaklarından vazgeçmesi gibi kamu alacağının tahsil imkânını kısıtlayan yasal düzenlemelerin yapılması ile taşınmazlara ilişkin yapılacak milli emlak işlemlerinden (kira, satış gibi) önce Başbakanlıktan izin alınmasını öngören 2012/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile işlem süresinin uzamasının etkili olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 3**Ankara Milli Emlak Birimi Bütçe Hedefi ve Gelir Gerçekleşmeleri (2010-2014)**

Yıllar	Bütçe Gelir Hedefi (TL)	Bütçe Hedefindeki Değişim (%)	Gelir (TL)	Bir Önceki Yıla Göre Gelirdeki Artış Oranı (%)	Gerçekleşme Oranı (%)
2009	84.826.481,33		69.256.084,01		81,64
2010	63.814.961,90	-24,77	131.323.039,91	89,62	205,79
2011	98.555.827,17	54,44	67.624.138,50	-48,51	68,62
2012	151.795.685,00	54,02	59.618.505,71	-11,84	39,28
2013	331.506.596,47	118,39	93.987.880,29	57,66	28,35

Kaynak: Ankara Defterdarlığı Faaliyet Raporları, 2010-2014.

Tespit işlemlerinin “etkenlik” analizinin ise iki farklı bakış açısıyla yapılması mümkündür. Birinci analizde; tespit için yapılan giderler (tespit maliyeti) “girdi”, yapılan faaliyetler sonucunda elde edilen gelirler “çıkartı” kabul edilmektedir. İkinci analizde ise, çalışma kapsamındaki 16 ilçedeki toplam ve tespiti yapılması gereken asgari taşınmazlar “girdi”, yine bu ilçelerde tespiti yapılan taşınmazlar “çıkartı” kabul edilmektedir.

Birinci bakış açısıyla yapılacak etkenlik analizi kapsamında, tanımlanmış gelir hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirilen faaliyetlerin girdisi olarak kabul edilen tespit işlemlerinin gider kalemleri olarak; “binek araçlar”, “teknik aletler” ve “tespite giden personel” için yapılan giderler ile “genel yönetim giderleri” alınmıştır. Tespit işlemlerinin çıktısı olarak ise, taşınmazların farklı şekilde kullandırılması (satış, kira, irtifak hakkı tesisi ve ecrimisil) sonucu elde edilen “gelirler” kabul edilmiştir. Analiz sonucunda; gelir gerçekleşmesinin yüksek olduğu 2010 yılında % 124,24 ile en yüksek etkenlik oranına ulaşıldığı tespit edilmiştir. En düşük etkenlik ise gelir gerçekleşmesinin en düşük olduğu yıl olan, % 45,24 etkenlik oranı ile 2012 yılında görülmektedir (Tablo 4). Bu bakış açısıyla yapılan analizde, tespit maliyetinden ziyade gelir gerçekleşme performansının etkinlik düzeyinde belirleyici olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Tablo 4**Toplam Gelirin Tespit Maliyetine Oranı – Etkenlik Analizi**

Yıllar	Tespit Maliyeti (TL)	Gelir (TL)	Etkenlik Oranı
2009	949.420,36	60.607.809,62	63,84
2010	1.009.545,74	125.425.624,36	124,24
2011	1.063.426,19	62.288.905,44	58,57
2012	1.205.164,00	54.515.824,53	45,24
2013	1.281.210,80	85.526.540,26	66,75

İkinci bakış açısıyla yapılan etkenlik analizinde; var olan girdiden gerçekten ihtiyaç duyulan çıktının sağlanma derecesi ve mevcut kapasitenin kullanılma durumu ölçüleceğinden tespit işlemlerinin girdi kalemleri olarak çalışmada incelenen 16 ilçenin “toplam taşınmaz” ve “tespiti yapılması gereken asgari taşınmaz”, tespit işlemlerinin çıktısı olarak bu ilçelerdeki “tespiti yapılan taşınmaz” sayıları alınmıştır. Yapılan analizde; tespit yapılma oranının % 15,45 ile en yüksek 2012 yılında gerçekleştiği, 2013 yılının ise tam tersine bir seyir izleyerek % 6,56 ile tespit yapılma oranının

en düşük seviyede kaldığı sonucuna ulaşılmıştır. Tespiti yapılması gereken asgari taşınmazlar açısından en yüksek etkenlik, %70,23'lik etkenlik oranı ile yine 2012 yılında gerçekleşmiştir. En düşük etkenlik ise tespiti yapılması gereken asgari taşınmazın en yüksek yıl olduğu, %29,82 etkenlik oranı ile 2013 yılında görülmüştür (Tablo 5). Bu analizde etkenlik oranlarının, tespiti yapılan taşınmaz performansına göre belirlendiğini söylemek mümkündür.

Tablo 5**Tespiti Yapılan Taşınmazların Toplam ve Tespiti Yapılması Gereken Asgari Taşınmazlara Oranı - Etkenlik Analizi**

Yıllar	Toplam Taşınmaz (m ²)	Tespiti Yapılması Gereken Asgari Taşınmaz (m ²)	Tespiti Yapılan Taşınmaz (m ²)	Tespit Yapılma Oranı (%)	Etkenlik Oranı
2009	1.375.704.399,50	302.654.967,89	158.721.469,89	11,54	52,44
2010	1.094.021.678,00	240.684.769,16	110.283.479,63	10,08	45,82
2011	1.527.650.085,00	336.083.018,70	164.898.690,87	10,79	49,06
2012	1.438.941.196,70	316.567.063,27	222.340.652,53	15,45	70,23
2013	2.086.341.912,49	458.995.220,75	136.883.726,03	6,56	29,82

Örgütün istediği sonuçlara ulaşma düzeyi ve derecesini ifade eden ve örgütün gerçekleştirdiği faaliyetler sonucunda amaçlara ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutu olan “etkililik” açısından verimlilik ölçümü, tespit işlemleri açısından 2012-2014 yılları için yapılmıştır. Yapılan analizde, tespiti yapılan taşınmaz sayısının tüm yıllarda hedef programın gerisinde kaldığı görülmektedir. 2012 yılında %79,22'lik bir gerçekleştirme sağlanmış, ancak devam eden yıllarda durum daha da kötüleşmiş ve etkililik oranı 2013 yılında %73,77, 2014 yılında ise %50,73'te kalmıştır (Tablo 6). Analizin sonucuna göre, programa bağlanan tespitin etkililiğinde, gerçekleştirme performansının belirleyici olduğu görülmektedir.

Tablo 6**Tespit Programı Gerçekleşme Durumu - Etkililik Analizi**

Tespit Yılı ⁶	Hedef (Adet)	Gerçekleşme (Adet)	Etkililik Oranı (%)
2012	22.854	18.104	79,22
2013	17.090	12.608	73,77
2014	19.248	9.765	50,73

Kaynak: Ankara Defterdarlığı Faaliyet Raporları, 2010-2014.

Tespit işlemlerinin “karşılaştırılabilirlik” kavramına göre verimlilik ölçümünde; Kurumun 2009-2013 yıllarında kendi geçmiş yılı performansı ile firma performansları karşılaştırılmıştır. Kurumun kendi geçmiş performans göstergeleri olarak, tespiti yapılan taşınmaz yüzölçümü, faaliyetleri sonucunda elde edilen gelir ve dekar başına tespit maliyeti verileri alınmıştır. Firma performansı göre karşılaştırma ise, maliyet ve muhtemel getiri avantajları açısından özel değerlendirme şirketlerinin performanslarına göre gerçekleştirilmiştir.

Kurumun kendi geçmiş yıllar performans göstergelerine göre yapılan karşılaştırmada; tespiti yapılan taşınmaz yüzölçümü bakımından en iyi performansın 2012 yılında, sağlanan gelir açısından ise 2010 yılında gerçekleştirildiği görülmektedir. Dekar başına tespit maliyetinin en düşük olduğu yıl, tespiti yapılan taşınmaz yüzölçümündeki performansına göre, 5,42 TL/da ile 2012 yılı olmuştur. 2013 yılında ise tespiti yapılan taşınmaz yüzölçümündeki performans düşüklüğünün etkisi ile 9,36 TL/da'ya

⁶ Hedef tespit programı MEGM'ce illere verilen talimat üzerine illerce 2012-2014 yılları için taşınmaz adedi bazında belirlendiğinden etkililik analizi bu yıllar için yapılmıştır.

yükseldiği anlaşılmıştır. Tespiti yapılan taşınmaz ile tespit maliyeti arasındaki bu ilişki sağlanan gelir açısından ise görülmektedir. Sağlanan gelirin en yüksek olduğu yıl, 125.425.624,36 TL ile 2010 yılı olmuş, 2011 ve 2012 yıllarında tespiti yapılan taşınmazlarda artış olmasına rağmen, sağlanan gelirde %50'leri geçen düşüşler yaşanmıştır (Tablo7). Bu gelir performansı düşüklüğünde, yapılan yasal ve idari düzenlemeler sonucunda sağlanan indirimler, taksitlendirme imkânının getirilmesi ve idari izin sürecinin uzamasının etkili olduğu belirtilmelidir.

Tablo 7**Yıllara Göre Performans Değişim Durumu**

Yıllar	Tespiti Yapılan Taşınmaz Yüzölçümü (m ²)	Sağlanan Gelir (TL)	Tespit Maliyeti (TL/da)
2009	158.721.469,89	60.607.809,62	5,98
2010	110.283.479,63	125.425.624,36	9,15
2011	164.898.690,87	62.288.905,44	6,45
2012	222.340.652,53	54.515.824,53	5,42
2013	136.883.726,03	85.526.540,26	9,36

Firma performansına göre yapılan karşılaştırılabilirlik analizinin birincisinde; tespiti yapılan taşınmaz yüzölçümü bakımından Kurumun yıllık ortalama 158.625.603,79 m² yüzölçümlü taşınmazın tespitini yaptığından hareketle, aynı miktarda taşınmazın tespitinin özel sektör tarafından yapılması durumunda, kamuya maliyeti ile iki firmanın performans sonuçları karşılaştırılmış ve firmalar tarafından yapılmasının sağlayacağı maliyet avantajlarının farklılıklar gösterdiği görülmüştür (Tablo 8). Tespit işlemlerinin Kurum tarafından gerçekleştirilmesinin yıllık ortalama maliyeti 1.101.753,42 TL olmasına rağmen, birinci firma 552.809,50 TL, ikinci firma 538.197,85 TL bedelle yapabileceklerini belirtmişlerdir. Aynı tespit performansına göre, tespit işleminin özel sektör tarafından yapılmasının kamuya yıllık ortalama 556.249,74 TL olmak üzere incelenen beş yıl için toplamda 2.781.248.70 TL maliyet avantajı sağlayacağı hesaplanmıştır.

Tablo 8**Tespiti Yapılan Yıllık Ortalama Taşınmaz Yüzölçümüne Göre Tespitin Firmalara Yıllık Maliyeti ve Kamu İçin Sağlayacağı Maliyet Avantajı**

Yıllar	Kurum Maliyeti (TL)	Firma Maliyeti-1 (TL)	Maliyet Avantajı-1 (TL)	Firma Maliyeti -2 (TL)	Maliyet Avantajı-2 (TL)
2009	949.420,36	465.404,89	484.015,47	453.103,48	496.316,88
2010	1.009.545,74	506.728,80	502.816,94	493.335,14	516.210,60
2011	1.063.426,19	574.249,12	489.177,07	559.070,79	504.355,40
2012	1.205.164,00	588.326,50	616.837,50	572.776,07	632.387,93
2013	1.281.210,80	629.338,21	651.872,59	612.703,78	668.507,02

Firma performansına göre yapılan karşılaştırılabilirlik analizinin ikincisinde, tespit işlemleri için Kurum tarafından 2009-2013 yıllarında yapılan harcamaların Yİ-ÜFE üzerinden Ekim 2015 tarihine göre güncellenmiş değerlerinin yıllık ortalamasının 1.422.855,26 TL olduğundan hareketle, bu bedel karşılığında tespitinin özel sektör tarafından yapılması durumunda, tespiti yapılabilecek taşınmaz yüzölçümü ile beklenen gelir ve gelirden sağlanacak artış her iki firma için oluşturulmuştur. Buna göre, birinci firma bu bedel karşılığında yaklaşık 671.158.000,00 m², ikinci firma 326.438.000,00 m² yüzölçümlü taşınmazın tespitini yapabileceğini beyan etmiştir. Tespitin birinci firmaya yaptırılması durumunda gelirlerde yıllık ortalama 371.404.704,69 TL; ikinci firmaya göre ise 102.970.974,59 TL ilave gelir elde edilmesi mümkün olabilecektir. Kurum tarafından yılda ortalama 77.672.940,84 TL

gelir sağlandığı dikkate alındığında, kamu açısından önemli gelir kayıplarının yaşandığı açık bir şekilde görülmektedir (Tablo 9).

Tablo 9

Yıllık Ortalama Tespit Maliyetine Göre Firmalarının Yapacağı Tespit Yüzölçümü ve Muhtemel Getiri Durumu

Yıllar	FİRMA-1			FİRMA-2		
	Tespit Yüzölçümü (m ²)	Beklenen Gelir ⁷ (TL)	Getirideki Artış ⁸ (TL)	Tespit Yüzölçümü (m ²)	Beklenen Gelir (TL)	Getirideki Artış (TL)
2009	671.158.000,00	256.281.751,40	195.673.941,78	326.438.000,00	124.650.383,91	64.042.574,29
2010	671.158.000,00	763.309.350,38	637.883.726,02	326.438.000,00	371.258.597,41	245.832.973,05
2011	671.158.000,00	253.523.523,91	191.234.618,47	326.438.000,00	123.308.836,51	61.019.931,07
2012	671.158.000,00	164.561.592,06	110.045.767,53	326.438.000,00	80.039.509,31	25.523.684,78
2013	671.158.000,00	419.347.305,72	333.820.765,46	326.438.000,00	203.962.250,00	118.435.709,74

Tespiti yapılması gereken asgari taşınmaz üzerinden yapılan üçüncü karşılaştırılabilirlik analizinde; 2009-2013 yılları için asgari tespiti yapılacak taşınmaz sayıları belirlenmiş ve bu sayılara göre beklenen gelir ile bunların firmalara maliyetine göre muhtemel getirisi karşılaştırılmıştır. Yapılan analizde, yıllık ortalama 176.131.408,80 TL olmak üzere, 98.458.467,96 TL ilave gelir elde edilmesi mümkün olabilecekti. Bunun kamu için maliyeti ise, birinci firmaya göre yılda ortalama 761.850,20 TL, ikinci firmaya göre 1.135.587,68 TL olacağı saptanmıştır. Kamuya, tespitin firma tarafından yapılmasının maliyeti düşüldükten sonra yılda ortalama 175.182.689,86 TL fazladan gelir sağlayabileceği hesaplanmıştır (Tablo 10).

Tablo 10

Tespiti Yapılması Öngörülen Asgari Taşınmaz Yüzölçümü Üzerinden Sağlanması Muhtemel Getiri Durumu ve Kamuya Sağlayacağı Getiri Avantajı

Yıllar	Tespit Yapılması Öngörülen Asgari Taşınmaz Yüzölçümü (m ²) ⁹	Beklenen Gelir ¹⁰ (TL)	Getirideki Artış ¹¹ (TL)	FİRMA-1		FİRMA-2	
				Maliyeti (TL)	Gerçek Gelir ¹²	Maliyeti (TL)	Gerçek Gelir
2009	302.654.967,89	115.568.830,65	54.961.021,03	641.394,19	114.927.436,46	956.040,11	114.612.790,54
2010	240.684.769,16	273.731.274,59	148.305.650,23	698.344,43	273.032.930,16	1.040.928,17	272.690.346,42
2011	336.083.018,70	126.952.150,20	64.663.244,76	791.397,04	126.160.753,16	1.179.629,19	125.772.521,01
2012	316.567.063,27	77.619.249,01	23.103.424,48	810.797,67	76.808.451,34	1.208.547,10	76.410.701,91
2013	458.995.220,75	286.785.539,56	201.258.999,30	867.317,65	285.918.221,91	1.292.793,84	285.492.745,72

⁷ Yıllara göre Ankara Milli Emlak Birimince yapılan tespit yüzölçümünün toplam sağlanan gelire oranlanması ile bulunan 1 m²'lik tespitin sağladığı gelir çarpanı ile tespiti yapılması öngörülen asgari taşınmaz yüzölçümünün çarpılması sonucu bulunan değerdir.

⁸ Toplam beklenen gelirden Ankara Milli Emlak Biriminin faaliyetleri sonucu elde ettiği gelir çıkartılarak bulunan değerdir.

⁹ Toplam taşınmazların % 20'sinin % 10 artırılmış miktarları dikkate alınmıştır.

¹⁰ Yıllara göre Ankara Milli Emlak Birimlerinde yapılan tespit yüzölçümünün toplam sağlanan gelire oranlanması ile bulunan bir m²'lik tespitin sağladığı gelir çarpanı ile tespiti yapılması öngörülen asgari taşınmaz yüzölçümünün çarpılması sonucu bulunan değerdir.

¹¹ Toplam beklenen gelirden Ankara Milli Emlak Birimleri faaliyetleri sonucu elde ettiği gelir çıkartılarak bulunan değerdir.

¹² Toplam beklenen gelirden tespiti yapılması öngörülen asgari taşınmaz yüzölçümü için firmalar bazında verilen maliyet düşüldükten sonra bulunan değerdir.

Lawlor modeline göre yapılan son verimlilik analizinde; performans göstergesi olarak tespiti yapılan taşınmazlar ile tespit işlemi sonucu Kurum faaliyetlerinden elde edilen taşınmaz gelirleri ve yapılan tahsis işlemlerinin 2009-2013 yılları arasında izlediği seyir ele alınmıştır. Tespiti yapılan taşınmazlar açısından; 2010 yılında 2009 yılına göre % 30,52'lik bir düşüş, 2011 yılında % 49,52, 2012 yılında % 34,83'lük artış, 2013 yılında tekrar % 38,44'lük bir düşüş gerçekleşmiştir (Tablo 11). Gelirlerde ise tespit edilen taşınmazlardaki değişimin tam tersi bir hareket yaşanmıştır. Tahsis edilen taşınmazlarda ise 2010 ve 2011 yıllarında artış, 2012 ve 2013 yıllarında bir önceki yıllara göre azalış görülmektedir.

Tablo 11**Yıllara Göre Performans Faaliyetlerindeki Değişim**

Yıllar	Tespiti Yapılan Taşınmaz Yüzölçümü (m ²)	Değişim Oranı (%)	Gelir (TL)	Değişim Oranı (%)	Tahsis Edilen Taşınmaz Yüzölçümü (m ²)	Değişim Oranı (%)
2009	158.721.469,89		60.607.809,62		23.474.187,69	
2010	110.283.479,63	-30,52	125.425.624,36	106,95	38.482.692,10	63,94
2011	164.898.690,87	49,52	62.288.905,44	-50,34	51.974.954,17	35,06
2012	222.340.652,53	34,83	54.515.824,53	-12,48	38.384.476,17	-26,15
2013	136.883.726,03	-38,44	85.526.540,26	56,88	14.734.709,71	-61,61

6. Sonuç ve öneriler

Modern devletlerin temel iktisadi sorunu olarak görülen sınırlı kaynaklarla gittikçe büyüyen ihtiyaçları karşılamanın çözüm yolu, mevcut kaynaklarla elde edilen çıktı miktarını veya “verimliliği” artırmak olmuştur. Kaynakların verimli kullanımı arayışı, tarihin her döneminde hem kamu sektörü, hem de özel sektör için temel araştırma alanlarından biri olmuştur. Bu arayışın temelinde, yüksek ve istikrarlı büyüme açısından verimliliğin ekonomik ve sosyal kalkınma üzerinde mevcut olan etkisi ve iyileştirilmiş işgücü - yönetim işbirliği, işçilerin katılımı ve işletmelerin rekabetçi olma kriterleri yer almaktadır. Bunların yanında, verimliliğin yoksulluğun azaltılması ile insan hakları ve ekonomik demokrasinin geliştirilmesinde hükümetler, işverenler ve çalışanlara yönelik uzun vadeli stratejilerin oluşturulmasındaki önemi, bir gelir kaynağı ve bütünleyici amaç bakımından önemli olması da yer almaktadır (Prokopenko ve North, 1997; Yurtoğlu ve Yaşar, 2013, s. 12). 1980-2000 dönemine ilişkin yapılan bir analizde, yüksek ekonomik büyüme oranına ulaştığı kabul edilen 107 ülkede gerçekleşen büyümenin yaklaşık üçte ikisinin toplam faktör verimliliğinde görülen artışın sonucu olarak gerçekleştiği tespit edilmiştir (Çoban, 2014a, s. 29).

Türkiye’de kamu yönetiminde verimlilik arayışı ise kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmaları ekseninde şekillenmiştir. Bu arayışta, uluslararası kuruluşlara üyelik ve bu kuruluşların kriterlerine uyum süreci ile kamu yönetiminin mali alanda yaşadığı krizler gibi birçok neden etkili olmuştur. 1980 sonrasında yeni liberal düşüncenin şekillendirdiği ve 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Kararları ile ivme kazanan süreçte, serbest piyasa ekonomisine geçiş ve devletin ekonomiye müdahalesinin sınırlandırılması yönünde adımlar atılmış ve bu yönde kurumsal dönüşümde yaşanmaya başlamıştır. Bu anlayış etkisini 1980 sonrası dönemde kalkınma planlarda da göstermiştir. En son olarak Onuncu ve On Birinci Kalkınma Planlarında, yüksek ve istikrarlı büyümenin toplumun tüm kesimlerinde verimliliğin artırılmasının sağlanması ile gerçekleştirileceğine vurgu yapılmış ve bu doğrultuda amaç, vizyon ve politikalar belirlenmiştir. Türk kamu ve mali yönetiminde yapılan yasal düzenlemeler kapsamında en köklü dönüşümü gerçekleştirdiği kabul edilen 5018 sayılı Kanun ile de, yönetim yaklaşımının temel ilkeleri olan saydamlık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkin ve verimli yönetim ve kaynak kullanımı Türk kamu yönetiminde yer edinmeye başlamıştır.

Türkiye’nin yüzölçümünde önemli bir paya sahip olan Hazine taşınmazları, ülke kalkınması için hem nicel ve nitel varlığı, hem de gelir unsuru olması açısından ciddi bir potansiyeli barındırmaktadır. Bu nedenle, Hazine taşınmazlarının tamamının kontrol altına alınması ve yönetiminin sağlanması, kamu ve özel sektörün ihtiyaçları dikkate alınarak uygun bir yöntemle ve en kısa sürede ekonomiye

kazandırılması gerekliliği ön plana çıkmaktadır. Bu açıdan, Hazine taşınmazına ilişkin yönetim şekline karar vermeden önce MEGM personeli tarafından yapılan tespit işlemlerinin verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi, kamu kaynağının kullanımı ve sağlanan gelir miktarının artırılması açısından bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Bu amaçla tespit işlemlerinin verimliliği, Ankara iline bağlı 16 ilçede 2009-2013 yılları arasındaki fiili gerçekleşme verileri kullanılarak Alan Lawlor modelinin alt bileşenleri olan hedefler, etkenlik, etkililik, karşılaştırılabilirlik ve eğilimleri başlıkları altında analiz edilmiştir.

Çalışma sonucunda; aynı miktardaki taşınmaz tespitinin (çıktı) özel firmalara yaptırılması halinde daha az maliyetle (girdi) gerçekleştirilebileceği, diğer taraftan aynı maliyet (girdi) ile daha fazla miktarda tespit yapılabileceği ve gelir (çıktı) elde edilebileceği görülmüştür. Bunun yanında, tespiti yapılan taşınmaz yüzölçümü ve faaliyet sonuçları açısından, özel firmaların aynı nitelikteki işte gösterebileceği muhtemel performans sonuçlarına göre, Kurumun verimli çalışmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca, ilgili mevzuatı gereğince Kurum tarafından bir yıl içerisinde tespiti yapılması gereken asgari taşınmaz miktarı hedef performans olarak kabul edildiğinde, Kurum performansının hedefe ulaşmada da yetersiz kaldığı görülmüştür.

Kamuda özel sektör imkânlarından faydalanılması uygulamasının taşınmazların tespitine yönelik işlemlerde kullanılması ile Kurumun faaliyetlerinde muhtemel performans artışları sağlaması ve devamında tespit işlemi sürecinde yaşanan sorunları minimize etmesi beklenmektedir. Bu durumun hem kurum personelinin motivasyonu ve verimliliğini artıracak, hem de ekonomiye kazandırılması sürecini kısaltarak Hazine taşınmazlarının daha etkili, etkin ve verimli yönetilmesini sağlayacağı ortaya çıkmaktadır. Bunun için, kamu imkânları ile yürütülen tespit işleminin ya hizmet alımı yoluyla tamamen özel sektöre bırakılması ya da daha etkin olduğu, saha çalışması gibi süreçlerin özel sektöre bırakılmasını esas alan kamu – özel ortaklığı modellerinin hayata geçirilmesi gerekli görülmektedir.

Kaynakça

- Acar, A. ve Sevinç, İ. (2005). 1980 sonrası Türk kamu yönetiminin merkez örgütünde yapılan reform çalışmaları. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (13), 19-37.
- Akçakaya, M. ve Yücel, N. (2007). Değişim mühendisliği ve Türk kamu yönetiminde uygulanabilirliği. *Sayıştay Dergisi*, (66-67), 3-34.
- Akyıldız, H. ve Karabıçak, M. (2002). Verimlilik ücret ilişkisinin analizi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(2), 57-76.
- Alpsoykan, S.U. (2006). *Kamu yönetimi reformu uygulamalarının karşılaştırmalı çözümlemesi (Güney Amerika ve Türkiye örnekleri)* (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Ankara Defterdarlığı. (2015). *Faaliyet raporları*. Erişim adresi: www.ankdefd.gov.tr.
- Atılğan, Y. (2010). *Hazine taşınmaz mallarının değerlendirilmesi ve Türkiye ekonomisine etkileri* (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- Baş, İ.M. ve Artar, A. (1990). *İşletmelerde verimlilik denetimi - ölçme ve değerlendirme modelleri*. Ankara: MPM Verimlilik Ölçme ve İzleme Bölümü.
- Başbakanlık. (2014). 62. Hükümet Programı. Erişim adresi: www.basbakanlik.gov.tr.
- Canpolat, H. ve Cangir, M. (2010). Değişen dünyada kamu yönetiminin geleceği ve Türkiye'nin reform gündemi: Devletin daha fazla demokratikleşmesi. *Türk İdare Dergisi*, (466), 25-45.
- Çevik, E.İ. ve Pazarlıoğlu, V. (2007). Verimlilik, ücretler ve işsizlik oranları arasındaki ilişkinin analizi: Türkiye örneği. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 14(2), 1-17.
- Çoban, A.E. (2014a). Verimlilik alanında politika geliştirme - I: Temel dinamikler. *Anahtar Dergisi*, 26(306), 28-31.
- Çoban, A.E. (2014b). Verimlilik alanında politika geliştirme - II: Analiz ve politika alanları. *Anahtar Dergisi*, 26(307), 46-49.
- Demirbaş, T. (2003). Küreselleşmenin modern devlet maliyesine etkileri. *Sayıştay Dergisi*, (50-51), 87-101.
- Demirel, D. (2006). Küresel eksende devletin yeni kimliği: Etkin devlet. *Sayıştay Dergisi*, (60), 105-128.

- Demirhan, B. (2014). *Yatırımların teşvikine yönelik kamu taşınmazları tahsisleri ve Türkiye uygulaması* (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Farazmand, A. (2001). Küreselleşme ve kamu yönetimi (S. Kaygalak, Çev.). *Mülkiye Dergisi*, XXV(229), 245-278.
- Fidan, R. (1998). *Milli emlak idaresinde verimlilik irdelemesi* (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi). Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli.
- Gündoğan, S. (2011). *Türkiye’de kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsis işlemleri ve sorunlarının analizi* (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı. (2015). *Kalkınma Planları* (5., 6., 7. ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planları ile 9 ve 10. Kalkınma Planları). Erişim adresi: <http://www.kalkinma.gov.tr>.
- Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003). 5018. Tarih: 24/12/2003 Sayı: 25326.
- Kara, İ. (2015). *Taşınmaz mülkiyet yapısı ile milli gelir ilişkisinin analizi* (Yüksek Lisans Projesi). Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Kara, U. (2008). *Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma sürecinde belediye iktisadi teşekkülleri: İstaç A.Ş. örneği* (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi). Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Kirmanoglu, H. ve Çak, M. (2000). Türk kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması ve bu yapılanmada performans yönetimi ve denetiminin yeri. *Kamu Kesiminde Performans Ölçümü, XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000*, Antalya, Türkiye, Bildiriler içinde (s. 315-344). Antalya: Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü.
- Köse, Ö. (2003). Küreselleşme sürecinde devletin yapısal ve işlevsel dönüşümü. *Sayıştay Dergisi*, (49), 3-46.
- Kurt, M. ve Uğurlu, Ö.Y. (2007). Yeni kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi yaklaşımının gelişiminde Avrupa Birliği'nin rolü: İlerleme raporları içerik analizi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, IX(II), 81-109.
- Kutun, M. (2005). *Küreselleşme ve kamu yönetimi: Türkiye örneği* (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi). Mersin Üniversitesi, Mersin.
- Linna, P. ve Pekkola, S. (2010). Defining and measuring productivity in the public sector: Managerial perceptions. *International journal of public sector management*, 23(3), 300-320.
- Milli Emlak Genel Müdürlüğü. (2018a). *Faaliyet raporları*. Erişim adresi: <http://kurumsal.milliemlak.gov.tr/Sayfalar/kurumsal-bilgiler/calismalarimiz/faaliyet-raporlari.aspx>.
- Milli Emlak Genel Müdürlüğü. (2018b). *Taşra birimleri kuruluş ve görev yönergesi*. Erişim adresi: <http://kurumsal.milliemlak.gov.tr/Sayfalar/kurumsal-bilgiler/calismalarimiz/birim-yonergesi.aspx>.
- Nohutçu, A. (2008). Sürdürülebilir kamu yönetimi kalitesi için toplam kalite yönetimi performans yönetimi sorun alanları, uygulamalar ve Türk kamu yönetimine uyarlanması. A.Balcı, A.Nohutçu, N.K.Öztürk ve B.Coşkun (Ed.), *Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar* (s. 285-316) içinde. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Oğuz, A. (2010). *Hazine taşınmazlarının tasarrufuna ilişkin bir araştırma: Adıyaman örneği* (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi). Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Bolu.
- Özer, M.A. (2005). Günümüzün yükselen değeri: Yeni kamu yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, (59), 3-46.
- Özkan, A. (2010). *Etkin verimlilik ölçme ve değerlendirme yöntemi olarak Kazukiyo Kurusowa Modelinin bir üretim işletmesinde uygulanabilirliğine yönelik çalışma* (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi). Dumlupınar Üniversitesi, Kütahya.
- Özsalmanlı, A.Y. (2010). Yeni kamu yönetimi yaklaşımı açısından yerel yönetimlerde modernleşme çabalarının değerlendirilmesi. *Yerel Siyaset Dergisi*, (39), 28-40.
- Prokopenko, J. (2011). *Verimlilik yönetimi*. Ankara: MPM Yayını No 476.
- Prokopenko, J. ve North, K. (Ed.). (1997). *Verimlilik ve kalite yönetimi: Modüler program*. Ankara: MPM Yayını No: 716.
- Savas, E.S. (2003). *Özelleştirme - daha iyi devlet yönetiminin anahtarı*. E. Yener (Çev.). Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No: 517.

- Sezer, Ö. (2008). *Küreselleşme sürecinde Türkiye’de yerel yönetimlerin yapısal ve işlevsel dönüşümü*. (Basılmamış Doktora Tezi). Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Suiçmez, H. (2013). 2012 Nobel İktisat Ödülü ‘Kaynak dağılımında verimliliğe’ verildi. *Anahtar Dergisi, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Verimlilik Genel Müdürlüğü*, 38-39.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, On Birinci Kalkınma Planı. Erişim adresi: <http://www.kalkinma.gov.tr>.<http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlanı.pdf>.
- Tanrıvermiş, H. ve Tanrıvermiş, E. (2002). *Türkiye’de çevre koruma ve sürdürülebilir kalkınmada kooperatiflerin rolü ve önemi*. Ankara: Türk Kooperatifçilik Kurumu Basın, Yayın, Araştırma, Danışmanlık ve Eğitim Hizmetleri İşletmesi Yayınları.
- Tespit. (2020). Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük içinde. Erişim adresi: <https://sozluk.gov.tr/?kelime=ETK%C4%B0N>.
- Uçkun, T. (2008). *Hazine taşınmazlarının yönetimi ve değerlendirilmesi açısından tespit işlemlerinin önemi, sorunlar ve çözüm önerileri* (Mesleki Yeterlilik Tezi). Maliye Bakanlığı, Ankara.
- Yıldırım, İ. (2016). *Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından yapılan tespit işlemlerinin etkinlik ve verimlilik kavramları açısından değerlendirilmesi* (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Yurtoğlu, H. ve Yaşar, P. (2013). Türkiye ekonomisi: Onuncu kalkınma planı perspektifinde verimlilik. *Anahtar Dergisi*, 12-15.
- Yükçü, S. ve Atağan, G. (2009). Etkinlik, etkililik ve verimlilik kavramlarının yarattığı karışıklık. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 23(4), 1-13.
- Zengin, O. (2009). Günümüz kamu yönetiminde ön plana çıkan yaklaşımlar. B. Övgün (Ed.), *Kamu yönetimi: Yapı işleyiş reformu* (s. 1-41) içinde. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 598, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 5.