

KAMU KURUMLARINDA VERİMLİLİK VE VERİMLİLİĞİN BAŞARILMASI:

Emniyet Teşkilatı Örneği

Hasan Hüseyin ÇEVİK *

Abstract

Efficiency and effectiveness are of importance in management today. However, these concepts have a meaning in a more economic sense. Nevertheless, managing efficiency in especially public management is more concern because all public services are provided through taxes collected from taxpayers. This makes the situation more complicated. From this point, public managers are supposed to be more responsible and accountable to the public while spending public resources. Thus, as efficiency and effectiveness are getting attention in the private sector today, they are also supposed to receive relevant attention and care in the public sector. Although it is difficult to manage efficiency and effectiveness in the public sector, there is no other way public administration can go after.

The police organisations are not excluded from this. They are also supposed to care and use efficiently the public resources they are given. However, the security services by police are not measured in economic terms because the service the police provide is not competed by any other agency or department or company. This means there is no alternative. This makes the issue almost impossible to measure in terms of efficiency and effectiveness. Despite this fact, the police services can be measured and efficiency can be provided by control, by measuring public content and similar ways. In this respect, the main role in managing efficiency and effectiveness lies with the police managers.

Key words: Police, performance, efficiency, effectiveness

Giriş

Günümüzün modern dünyasında insanı çevreleyen yaşamın daireleri insanın zamanını, kaynaklarını, bulunduğu konumu en verimli şekilde yaşamasını ve değerlendirmesini engellemektedir. O yüzden modern insanın yaşamını en verimli şekilde geçirmesi daha da zorlaşmıştır. Çünkü modern yaşamın karmaşıklığı ve aşırı gelişmişliği insanı verimsiz ve israf şeylere itmiştir. Fakat bu, modern insanın verimli mal ve hizmet üretme, verimli yönetim gerçekleştirme, insana yakışır

* Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Fakültesi Öğretim Üyesi, Yrd. Doç.Dr.

hizmet üretmesi ve benzer hedefleri gerçekleştirme mücadelesinden vazgeçmesini gerektirmez. Tam tersine insanların bütün bu olumsuzluklara rağmen başarılı ve verimli yönetim gerçekleştirmek için daha da hırslanmalarını gerektirmelidir.

İnsanın yaşamını verimli geçirip geçirmemesi önemli bir konudur. Çünkü verimli yaşama, verimli iş yapma, verimli mal ve hizmet üretme, verimli yönetim gerçekleştirme, verimli planlama gibi temel konular bir insanın kendi özel yaşamından başlayarak daireler halinde insanın en uzak ilişkide olduğu alanlara kadar yayılan faaliyetler yumağıdır. Verimlilik, amaçlanan hedeflere ulaşılırken en az girdiyle en üst seviyede ürün elde edilmesidir. Verimlilik, hedeflenen mal ve hizmetlerin üretilmesinde eldeki kaynakların yer ve zaman açısından mükemmel planlanmasını gerçekleştirerek en rasyonel yol ve yöntemlerle en ideal sonuçların elde edilmesini amaçlar.

Bugün özel sektöre oranla kamu sektöründe daha verimsiz bir yönetim gerçekleştirildiği ve kamusal kaynakların alabildiğince israf edildiği görüşü genel kabul görmektedir. Bu durumu daha da ciddi hale getirmektedir. Çünkü kamusal kaynakların geldiği yer toplumdur ve halkın (vergi mükellefleri) ödediği vergilerden meydana gelmektedir. O halde kamu yöneticileri ve kamu görevlileri kendilerine ait kazandıkları veya babalarından miras kalan kaynakları kullanmamakta, tam aksine toplumdan kamu gücüyle toplanan vergi ve benzeri gelirleri topluma hizmet etme amacıyla toplum adına yönetmektedirler. O halde demokratik olmayı amaçlayan bir ülkede kamu görevlilerinin hesaba çekilebilirlikleri ve performanslarının ölçülerek verimli olup olmadıklarının tespiti ayrı önem kazanmaktadır. Bu bağlamda bu çalışmada amaçlanan temel nokta genelde kamu kurumlarında özelde emniyet teşkilatında verimlilik konusunun önemi ve ne kadar başarıyla başarılamayacağı tartışılmasıdır.

Verimliliğin Tanımı, Unsurları ve Önemi

Verimlilik, çok genel bir bakış açısıyla, bir mal veya hizmet üretmek amacıyla ortaya konan çıktılar ile bu çıktıyı sağlamak için kullanılan girdilerin ilişkisi olarak belirtilmekte ve çeşitli mal ve hizmetlerin üretimindeki kaynakların (insan, para ve fiziksel kaynaklar) etkin kullanımı olarak tanımlanmaktadır (*Propokenko, 1987*). Aslında verimlilik düşünüldüğü alana göre değişmektedir. Ancak günümüzün modern dünyasında daha çok ekonomik alanla ilgili olarak tanımlar verilmekte ve verimlilik, üretim sürecindeki işlevlerin gerçekleştirilmesinde en az girdi ile en fazla çıktının elde edilmesini ifade etmek için kullanılmaktadır. Buna ilave olarak verimlilik konusu, yaşamın her kesitinde kullanılabilecek bir kavramdır. İnsanın yaşamını verimli geçirmesinden bütün özel ve kamu kuruluşlarının en verimli şekilde çalışmasına kadar geniş bir alanı kapsamaktadır.

Ancak verimliliğin başarılmasının amaçlandığı birim veya organizasyonlarda, verimliliğin başarılması ve ölçülmesi değişik unsurlara bağlı olabilir. Çünkü her

zaman ekonomik anlamda verimlilik olamaz. Diğer bir ifadeyle en az girdi ile en fazla çıktının elde edilmesi ideali sadece ekonomik anlamda uygulanırsa çoğu kamu kurumu için yararlı olmaz. Çünkü birçok kamu kurumu ve kuruluşu ekonomik faaliyet dışında hizmet üretmektedirler. Örneğin polis teşkilatı, adalet kuruluşları, sosyal hizmet kurumları ve benzeri kuruluşlar tamamen hiçbir ekonomik yönü olmayan faaliyetler gerçekleştirirler. Dolayısıyla buralarda verimliliğin sağlanması ve performansın ölçülmesi farklı nitelikler gerektirir. Bazı hizmetlerin rekabet ortamında alternatifi olmasına karşılık yukarıda sayıldığı gibi birçok hizmetin alternatifi yoktur. Alternatifsiz sunulan kamu hizmetlerinin başarısının değerlendirilmesi, ölçülmesi ve sonuçta verimli olup olmadığına karar vermek çok zor olacaktır. O halde bu tür hizmetlerin verimli olup olmadığı daha farklı değişik yöntemlerle araştırılabilir.

Genel anlamda verimlilik ölçümleri bazı genel ölçütlerle veya unsurlara göre yapılabilir (Propokenko, 1987: 7). Bunlar kısaca şöyle sayılabilir:

- ➔ Amaçların gerçekleştirme derecesi.
- ➔ Yararlı çıktı sağlamak için kaynakların ne ölçüde etkili kullanıldığı.
- ➔ Gerçekleşen hizmetin gerçekleşmesi mümkün olanla karşılaştırılması.
- ➔ Verimlilik performansının zaman içinde gerçekleştirme durumu.

Bunların hepsi çok da kolay ölçülebilen hususlar olmamasına rağmen yine de verimli hizmet üretmede önemli rol oynayıp ne yapıp yapılmadığını bize söyleyebilir. Özellikle ekonomik niteliği az olan çoğu kamu hizmetlerini gerçekleştiren kamu kuruluşlarındaki çalışan personelin ve ilgili kurumun kendi örgütsel verimliliğinin anlaşılmasında önemli sonuçlar verebilirler.

Verimlilik giriş bölümünde belirtildiği gibi bir insanın günlük yaşamından başlamak üzere bütün kurum ve kuruluşlara kadar her gerçek kişi ve organizasyon için çok önem arz etmektedir. Bunun anlamı modern dünyada özellikle her türlü mal ve hizmetin üretilip sunulmasında verimlilik yönetiminin başarılması, ülkelerin refah seviyelerinin yükseltilmesinde önemli rol oynayacaktır. Bunun en temel nedeni dünyada ağır rekabetin olması ve bu rekabette en ucuza en iyiyi üretmenin oyunu kazanmasıdır. Böylece dünyadaki toplam üretimin çoğuna sahip olanlar dünyadaki genel konjonktürde de söz sahibi olacaklardır. Bu anlamda bir ülkede her alanda verimliliğin sağlanması ve israfın önlenmesi (ki bu eldeki kaynakların en iyi şekilde kullanılması anlamına gelecektir) ülkenin gelişmesinde en önemli koşulun yerine getirildiği ve böylece genel refahın başarılmasının daha da kolaylaşacağı bir ortamı sonuç verebilecektir.

Özellikle israf ve verimsizliğin hissedildiği kamu yönetiminde verimliliğin başarılması daha da ayrı bir önem kazanmıştır. Çünkü demokratik değerlere bağlı olduğunu düşünen ve ifade eden bir ülkede kamu kaynaklarını yönetmekle gö-

revli seçilmiş ve atanmış bürokrasi daha dikkatli olmak zorundadır. Ancak Türkiye’de bunun tam tersi kamu kaynakları alabildiğince israf edilerek en fazla gir-diyle en az ürün elde edilmekte ve bunun da hiçbir denetimi yapılamamaktadır. Dolayısıyla Türkiye’de kamu kuruluşlarında çalışan personelin verimliliğinin sağ-lanmasında ayrı bir hassasiyet göstermesi daha ayrı bir önem kazanmaktadır. Ve-rimliliği başarma amacı ve düşüncesi, insana ve topluma saygıdan başka bir şey de-ğildir. Verimlilik bugün yönetim alanındaki belki de en önemli konudur.

Demokratik bir ülkede kamu yönetiminde verimliliğinin sağlanması için perfor-mans ölçülmesinin gerekliliğinin altında bazı gerekçeler yatmaktadır. Diğer bir ifadeyle kamu kurumlarının ve o kurumlarda çalışan personelin yaptığı çalışma-lardaki etkinlik ve verimliliğinin ölçülüp değerlendirilmesinin bazı köklü neden-leri vardır. Kural olarak her kamu kuruluşu ve kamu personeli topluma karşı üç şey için sorumludur (Çevik, 2000:235):

a) Kendilerine verilen parasal kaynakların kurallara uygun ve görüş birliğine varılan hizmetler için harcanıp harcanmadığından,

b) Kaynakların verimli şekilde kullanılıp kullanılmadığından,

c) Ve amaçlanan sonuçlara endeksli çalışmanın yapılıp yapılmadığından.

Hizmet ve malların üretimi için kurumlara aktarılan paraların nasıl harcandı-ğı ya da mevcut usullere göre harcanıp harcanmadığı aslında göreceli olsa da önemli bir sorundur. Çünkü bu parasal kaynaklar vergi mükelleflerinin verdiği vergilerle finanse edilmektedir. Ayrıca kamu yöneticilerinin, kamu çalışanlarının ve kamu örgütlerinin performanslarının ölçülmesi açısından, kaynakların nasıl harcanıp harcanmadığı önemli bir noktadır. Diğer taraftan kaynakların istenilen amaçlar için verimli kullanılıp kullanılmadığı sağlanan hizmetlerin değerini veya çıktılarını ölçen bir parametreyi gerektirebilir. Diğer bir ifadeyle çıktılar ile gir-diler arasındaki verimlilik ilişkisi önemli bir sorundur. Örneğin bir karakola, il emniyet müdürlüğüne veya bir polis eğitim kurumuna harcanan kaynak ile sağla-nan hizmet arasında nasıl bir bağlantı kurulacaktır? Ya da bu birimler tarafından üretilen hizmet çıktıları nasıl ölçülecektir?

Kamu Hizmetlerinin Sağlanması ve Sunulması Bağlamında Verimliliğe Ekonomik Teori Açısından Bir Yaklaşım

Polis teşkilatında ve polis hizmetlerinde verimliliği tartışmaya başlamadan önce kamu hizmetlerinde verimlilik konusunun özet halinde ele alınması yararlı olacaktır. Bununla ilgili, Le Grand’ın (1991) ortaya koyduğu verimlilik ile ilgili te-orik görüşler ayrı bir öneme sahiptir. Le Grand, verimliliği üç kategoriye ayır-maktadır: X-verimlilik, tahsisli verimlilik ve dinamik verimlilik. X-verimlilik, kullanılan kaynaklar bağlamında bir mal veya hizmetin, mümkün olan en düşük maliyette üretilmesi anlamına gelmektedir. Eğer bir mal veya hizmetin üretiminde kaynaklar israflı şekilde kullanılırsa, bu durumda X-verimsizlik vardır. Tah-

sisli verimliliğin daha geniş bir anlamı vardır. Eğer bir mal veya hizmetin üretilmesinde X-verimsizliği varsa, bu aynı zamanda mal veya hizmetin alıcılara tahsisi açısından da verimsizdir. Dolayısıyla tahsisli verimlilik X-verimliliği kapsamaktadır.

Ancak, tahsisli verimlilik, ilave olarak, ilgili mal veya hizmetin olabildiğince en etkin şekilde tüketicilerin isteklerini karşılayıp karşılamadığını da göz önüne alır. Le Grand'ın sözcükleri içerisinde, 'eğer bir şekilde birisini daha kötü duruma düşürmeden bir veya daha fazla kişiyi daha iyi duruma getirmek mümkün ise, kaynakların tahsisi, tahsisli verimlilik olarak tanımlanır. Piyasadaki dinamik verimlilik ise, daha az belirgin bir kavramdır. Bir şirket veya teşebbüs için, bu verimlilik, müşterilerin isteklerini karşılamamanın daha iyi şekillerine ulaşmak için veya yeni bir yatırım yapmak ve maliyetleri düşürmek için bir şirketin kapasitesini ifade eder. Bir ulus-devlet için ekonomik büyüme oranı ile birlikte ele alınır. Bu durumda bir ekonomi ne kadar yüksek oranlı büyümeye sahipse, o kadar dinamik olarak verimli bir ekonomidir.

Le Grand, bir mal veya hizmetin üretilmesi için üç çeşit hükümet müdahalesinin varlığından söz eder: üretim (sunma), sübvansiyon (destek) ve düzenleme. Bu üç durumda da kamu politikalarının verimlilik ve adaleti başarmada başarısız olabilecekleri gerçeğini düşünmek için bazı nedenler vardır. Örneğin, kamu hizmetleri sunucuları, daima olmasa da çoğunlukla monopol konumundadırlar. Böylece, sadece bir kamu kuruluşu tarafından üretilip sunulan bir mal veya hizmetin pazarı rekabetin olmadığı bir alandır. Hatta bu kuruluşun statüsü ve hizmet sunması hükümet tarafından garanti altına alınmış olabilir. Dolayısıyla, bu kamu kuruluşunda çalışanlar maliyetlerin minimum seviyede tutulması için herhangi bir gayret göstermeyebilirler veya buna önem vermeyebilirler.

Le Grand tartışmaya şöyle devam eder. Kamu kuruluşunun iflase gitmesi gibi bir durum söz konusu değildir. Çünkü hükümet tarafından garanti altına alınmıştır. Ayrıca kuruluşun yönetimi müşterilerine karşı verimsizlikle ilgili herhangi bir neden ortaya koymak zorunda değildir. Fakat siyasetlerin kendi gelecekle ilgili olmaları nedeniyle, kamu bürokratları siyasetçilerden gelen verimlilik baskılarını göz önüne almak zorunda kalabilirler. Çünkü seçilmiş siyasetçiler seçimde yerlerini kaybedebilirler. Ancak, siyasal rekabetin kamu sektöründe piyasa rekabeti gibi etkili olacağı konusunda bir şüphe vardır.

Kamusal sunum, daima kamusal monopoller tarafından yapılmaz ve özel sektör veya gönüllü organizasyonlar olabilir. Bunların bazı örnekleri, örneğin bir çok ülkede sağlık ve eğitim hizmeti alanında görülmektedir. Bu bağlamda, Le Grand şu konuya açıklık getirir: Kamudaki mal ve hizmet sunucuları içinde rekabet verimliliğinin sonuçları kısmen rekabet edilen organizasyonlara bağlı olacaktır (*le Grand, 1991: 433*). Bunun anlamı, kamu kuruluşlarından bazı rekabetçi organizasyonlar piyasadaki şirketler gibi kar maksimizasyonunun peşinde olsun veya olmasın ya

da kâr amaçsız gönüllü kuruluşlar gibi hiçbir kâr amacı gütmeyen çalışsın veya çalışmasın, o kamusal kuruluşların amaçları önemlidir.

Le Grand kamusal mal ve hizmet sunumunun verimsizliğin kendinden kaynaklandığı iki durumun var olduğunu öne sürer: birincisi kamu kuruluşunun sunduğu mal ve hizmet açısından monopol olduğu ve ikincisi rekabetin olduğu, ancak rekabetin kâr amacı olmayan organizasyonlardan geldiği durumdur. Her durumda da Le Grand'a göre, verimsizlik tipi, X-verimsizliktir ve aynı zamanda tahsisli verimsizliktir.

Kamu yönetimi başarısızlığının bu kaynağının önemini sorduktan sonra, Le Grand kamu sektörü ve özel sektör sunucuları arasında karşılaştırmalı olarak 1980 öncesi yapılan verimlilik konusundaki çalışmalardan çıkan kanıtlara işaret eder. Bu çalışmaların bulgularına göre, çoğu durumda özel sektör üreticileri kamudakilerden daha verimlidirler. Ancak bu çalışmaların başka bir literatür taraması şu sonucu vermiştir; verimsizlik bir kuruluşun kamu sektöründe mi yoksa özel sektörde mi olduğuna bağlı olmayıp daha çok organizasyonun faaliyet gösterdiği alandaki rekabet derecesine bağlıdır (Borcherding ve diğerleri tarafından ele alınan bu konu Le Grand'ın makalesinin 18. dipnotundadır). Dolayısıyla, 'özel sektör ve kamu sektörü teşebbüslerinin göreceli performansı üzerine sistematik ampirik kanıtlar az sayıdadır ve var olan şeyin dikkatli şekilde yorumlanması gerekir. Bazı durumlarda kamu teşebbüsleri, piyasadaki denklemlerden daha fazla X-verimli olduğu durumlar olabilir; fakat buna rağmen daha fazla tahsisli verimli olabilirler (Le Grand, 1991:434).

Diğer bir örnek ise, kamu yönetiminin sübvansiyonunun verimsizliği konusundadır. Burada sosyal verimlilik ile ilgili bazı sorunların varlığından söz edilebilir. Sosyal verimliliğin anlamı şudur: 'eğer kamu yönetimi, sosyal olarak verimli olan miktarı bilirse, o miktarı kolayca üretip sunabilir ve kimin ne alacağına karar vermek için fiyat dışı dağıtım yöntem ve ölçüleri kullanır'. Bir kamu hizmetinin üretilip sunulması, bir sıralama veya bekleme listesi işlemleri şeklinde olabilir veya bürokrat veya yöneticilere kararı bırakma (havale etme) yoluyla olabilir. Bu yöntemlerde, kimin ne alacağı konusunda sorunlar vardır. Çünkü eğer gerekli miktar üretilse bile (X-verimlilik durumunda), üretim miktarı tahsise göre verimli olmayabilir. Hatta bir servis veya malın üretiminin gerçek sosyal yararını ortaya koymak için, iyi yaptığı düşünülen piyasa göstergelerinden daha iyi bir gösterge verebilecek olan çoğunluk oyu prosedürü vardır. Ancak çoğunluk oyu prosedürü ile ilgili olarak da bazı sorunlar olabilir. Le Grand tartışmayı şöyle devam ettirir: sübvansiyonu (destek) finanse etmek için gerekli vergileme, çalışma ve tasarruf için isteksizlikler yaratabilir ve böylece ekonomide tahsisli verimsizliklere götürebilir.

Le Grand'ın bu yararlı tartışmasında bazı önemli eksiklikler vardır. Bunlardan en önemlisi kamu yönetimindeki başarısızlık ve verimsizlik nedenlerini ta-

mamen ekonomik kaygılarla açıklama çabasıdır. Halbuki bugün gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetimindeki başarısızlık ve verimsizlik nedenlerinin başında siyasal yapı ile ilgili temel sorunlar gelmektedir. Diğer bir ifadeyle Le Grand'ın verimlilik ile ilgili görüşleri özellikle gelişmiş ülkelerde göreceli olarak iyi çalışan kamu yönetimlerinin bir özel şirket gibi karşılaşıcağı sorunları ele almaktadır. Halbuki diğer yandan kamu kuruluşlarının karşılaşıcağı zorluklar ülkenin yaşadığı genel ekonomik ve siyasal sorunlardan kaynaklanabilir. O yüzden Türkiye gibi ülkelerdeki başarısızlık ve verimsizliği tartışırken perspektifi daha geniş tutmak gerekir. Ayrıca daha önce de belirtildiği gibi verimlilik konusunu ekonomik faaliyet yapmayıp salt alternatifsiz kamu hizmeti sunan kuruluşlarda ele almak başlı başına daha geniş bir perspektifi gerektirir ve ayrı yöntemler uygulanmasını zorunlu kılabilir. Bu bağlamda şimdi kısaca emniyet teşkilatının yapısına işaret edip emniyet teşkilatında verimlilik konusu ele alınacak ve başarı ve verimliliğin sağlanmasında performans artırılması, motivasyonun sağlanması ve böylece verimli bir yönetim gerçekleştirilebilmesi için neler yapılması gerektiği konusu ele alınacaktır.

Emniyet Teşkilatı ve Emniyet Teşkilatında Verimlilik

Emniyet Teşkilatı sunduğu güvenlik hizmeti açısından teşkilat ve birimlerinin bulunduğu yerlerde alternatifi olmayan en önemli kamu kuruluşlarından biridir. Ayrıca hem tarih boyunca devletin hem de günümüzün modern devletinin temel görevlerinden biri olan asayişin ve güvenliğin sağlanması şehir niteliği olan yerlerde emniyet teşkilatı tarafından sağlanmaktadır. Bu Türkiye'de yaklaşık nüfusun yüzde sekseninin iç güvenlik hizmetinin emniyet teşkilatı tarafından sağlanması anlamına gelecektir. Özel sektördeki gibi verimliliğin ölçülmesinde kâr, rekabet ve diğer benzeri ölçülerin olmaması güvenlik hizmetlerinde verimliliğin başarılmasını ve ölçülmesini ayrı ölçü ve yöntemler geliştirmeye götürmektedir. Aslında diğer bir çok kamu hizmetinde günümüzde özel sektördeki rakipleri yoluyla verimli olup olmadıkları ölçülebilir. Örneğin özel eğitim kurumları ile dengi devlet okulları karşılaştırılabilir. Ya da özel sağlık kuruluşları ile kamu sağlık kuruluşları karşılaştırılıp verimlilik için bir fikir sahibi olunabilir. Ancak emniyet teşkilatı için bunları söylemek mümkün değildir. O yüzden her ne kadar personelin verimliliği kısmen kolay ölçülebilse dahi emniyet teşkilatındaki birimlerin örgütsel verimliliklerini ölçmek diğerleri kadar kolay olamayacaktır. Bu açıdan örneğin hizmetin sunulduğu bölgedeki vatandaşların memnuniyetlerinin araştırılması ve benzeri yöntemlerle emniyet teşkilatı birimlerinin performansları, başarıları ve verimlilikleri araştırılıp ortaya konabilir. Şimdi izleyen sayfalarda genel anlamda emniyet teşkilatının yapısı ve fonksiyonları, emniyet teşkilatında personelin performansının artırılması ve ölçülmesi ile son olarak emniyet birimlerinin örgütsel verimliliklerinin artırılması ve ölçülmesi konusu ele alınacaktır.

Emniyet Teşkilatına Genel Bir Bakış

Emniyet Teşkilatının, devletin mevcut yapısal ve fonksiyonel gelişiminden ve varlığından belki de en çok etkilenecek kurumlardan bir tanesi olduğunu söylemek mümkündür. Yaklaşık 150 yıl önce kurulmasından beri katı merkezîyetçi anlayışla örgütlenmiş ve hiyerarşik yapının çok hissedildiği bir kuruluş olmuştur. Emniyet Teşkilatı, merkez teşkilatı, taşra teşkilatı ve yardımcı birimler olarak örgütlenmiştir. Merkez teşkilatı İçişleri Bakanlığı içinde Genel Müdürlük ve ona bağlı daire başkanlıkları olarak oluşturulmuştur. Taşra teşkilatı ise valiliklere bağlı il emniyet müdürlükleri ve onlara bağlı şube müdürlükleri ile ilçelerde ilçe emniyet müdürlükleri ve amirlikleri şeklinde hizmet vermektedirler. İlçe müdürlük ve amirliklerinin valilik ve il müdürlüğüne, il müdürlüklerinin de Emniyet Genel Müdürlüğüne sıkı bir şekilde hem yapısal hem de fonksiyonel olarak bağlı olduklarını söylemek mümkündür. Ayrıca yardımcı birimler olarak, teftiş kurulu, emniyet teşkilatının elemanlarını yetiştiren her türlü eğitim kurumu ve bölge laboratuvar birimleri de iş görmektedirler. Böylece ortaya çıkan tablonun, aslında yurt çapındaki bütün emniyet birimlerinin bir üstüne ve en üstte merkezi teşkilata sıkı sıkıya bağlı hiyerarşik kademelenmenin her aşamada hissedildiği bir organizasyon olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bu merkezîyetçi yapı ve işleyişin verimli ve başarılı bir durum olması tartışmalı bir konudur. Çünkü her şeyi merkezin bilmesi ve her hususun merkeze sorulması uygulamada büyük kamu yönetim yapısı içerisinde birçok sorunun ana kaynağını oluşturmaktadır. Bu anlamda mevcut haliyle emniyet teşkilatında verimliliğin en temel koşulu, belki de yetki genişliği denilen uygulamanın kapsamının iyice genişletilerek, her birimdeki çalışanlara geniş takdir yetkisi tanıyarak daha esnek bir yönetim mekanizmasının sağlanmasıdır.

Emniyet Teşkilatında Verimlilik: Personelin ve Birimlerin Performanslarının ve Verimliliklerinin Sağlanması ve Ölçülmesi

Daha önce yayınlanan bir çalışmada emniyet teşkilatında performansın artırılmasına ve verimliliğin sağlanmasına yönelik bazı öneriler yapılmıştır (Çevik, 2000). Polis hizmetlerinde verimliliğin önemli olduğu ancak bunun zor olduğu belirtilmektedir. Bu zorluğun polis hizmetlerinin niteliklerinden kaynaklanmakta olduğuna ve polisin güvenlik kapsamı altında çok çeşitli işleri yapmak zorunda kaldığına işaret edilmektedir (Fındıklı, 1994:263).

Verimlilik noktasında genelde bir kamu kuruluşunda özelde emniyet teşkilatı birimlerinde personelin ne kadar amaçları başarıp başarmadığı, ne yapıp yapmadığı kadar, içinde buldukları kuruluşun toplam olarak ne yapıp yapmadığı verimlilik ölçümü yoluyla görülebilir. Bu yönetimde büyük bir devrim anlamına gelecektir. Çünkü bir emniyet birimine aktarılan ve verilen her türlü insan, mali ve fiziksel kaynakların belli periyotlar sonunda elde edilen emniyet hizmetiyle kar-

şılaştırıldığında ortaya çıkacak durum hem personel hakkında hem de ilgili birim hakkında fikir verebilecektir. Dolayısıyla kontrolsüz yönetim, motive edilmemiş personel, yaşamından mutlu olmayan insanlarla sunulan emniyet hizmeti, toplumdan bin bir zorlukla toplanan kamu gelirlerinin alabildiğince keyfi harcanması ve benzeri uygulamalarla keyfi ve denetimsiz bir yönetim anlayışının ülkeyi felakete götürmesi kaçınılmaz olacaktır. O açıdan emniyet teşkilatında verimliliğin ve başarılı yönetimin gerçekleştirilmesinde çalışanların ve birimlerin örgütsel performanslarının artırılması ayrı önem kazanmaktadır. Bu bağlamda performansı artırılmış çalışanlar ve birimlerin aynı zamanda verimli olacaklarını söylemek yanlış olmaz. Bu açıdan özetle izleyen sayfalarda vurgulanacak husus emniyet teşkilatı yöneticilerine düşen en büyük görevlerden birinin, çalıştırdıkları personelin performanslarını artırmaya yönelik çabalara önem vermeleri olacaktır.

Performans ölçüm ve değerlendirilmesi diğer bir ifadeyle performans yönetimi, kesintisiz devam eden döngüsel bir süreçtir. Diğer bir ifadeyle bir daire gibi nerede başladığı ve nerede bittiği tam olarak belli olmayan, fakat daha çok süreklilik arz eden ve her zaman olan bir faaliyettir. Çünkü kamu düzeninin sağlanması için emniyet teşkilatı çalışmalarına ve hizmet sunmaya devam ettiği sürece, performans değerlendirmesi süreci her zaman olacaktır. Böyle bir süreçle ilgili olarak değişik görüşler olsa da genelde birbirlerine benzerlikler vardır (Akal, 1992; Jager and Kanungo, 1990; Lawson, 1995).

Personelin performansının ölçülmesi ve değerlendirilmesi sürecinde birinci aşama işin tanımlanması ve anlatılmasıdır. Birinci aşama bir kurumun, birimin veya büronun başındaki kişinin kendi emrinde çalışanlarına buldukları bölüm ve seviyede ne iş yapacaklarının anlatılması ve onların iknası ile ilgilidir. İlgili birimin sorumlu yöneticisi¹, yapılacak işin bütün yönlerini saptamalıdır. Bu yönlerin örgütün hedefleriyle nasıl ilgili ve bağlantılı olduğunu açığa kavuşturmalıdır. Aslında bu aşamada sunulacak hizmetin üretilmesinde birimin amaç ve hedefleriyle bağlantılı uygun ve doğru yöntemlerin saptanmasının bir yolu belki de o hizmetin sunulacağı kişilere gereken önemi vermektir. Örneğin bir karakol, sorumlu bulunduğu mahalle veya semtin kamu düzenini korumak ve sağlamakla görevlidir. Bu karakoldaki çalışanların bu amaç doğrultusunda istihdam edilmeleri ve yaptıkları çalışmalar bu hedefe odaklanmaları önemlidir. Böylece o mahalledeki insanların güvenlik hizmeti ile ilgili gereksinimleri en iyi şekilde karşılanmış olacak ve o mahalle halkı karakolun sunduğu bu hizmetten memnun olacaktır. Sonuç olarak birimin amaç ve hedefleri yazılı kuralların da ötesinde ilgili birim ami-

¹ Burada şu noktayı belirtmekte yarar vardır. Bu sürecin işlemei yukarıdaki genel müdürlükten aşağıdaki karakola kadar olan hiyerarşik piramit yapısı içerisinde bütün yöneticileri kapsayabilir. Diğer bir ifadeyle aslında personelin performansını artırmayı amaçlayan böyle bir değerlendirme ve ölçme süreci her kademedeki yöneticinin yapacağı bir çalışmadır. O yüzden burada ayrıca karakolda şöyle yapılır veya daire başkanlığında şöyle yapılır gibi her birimi ilgilendiren teknik yönetim konularına girilmeyecektir. Dolayısıyla burada önerilen süreç her yönetici için yararlı olabilir. Ancak her polis amir veya müdürünün yapacağı iş, bu süreci kendi emrinde bulunan personelinin performansını izlerken ve değerlendirirken başında bulunduğu birimin niteliklerine göre bir yöntem geliştirme olmalıdır. Bir karakol ile bir büro farklı olabileceği gibi bir asayiş şubesi ile bir istihbarat şubesi de farklı niteliklere sahiptir.

ri veya müdürü tarafından iyi saptanmalıdır.

Performans ölçümünde yukarıda söylendiği gibi birinci adım, yapılması gerekenin saptanmasıdır. İkinci adım ise, görevlerin ve hizmetlerin ne kadar iyi yapılması gerektiğini belirler. Bu aşamada, iş performansının değerlendirilebileceği standartlar ortaya konur. Aslında her ne kadar bu noktada bazı standartlar konmaya çalışılsa da performans değerlendirmesi süreci genelde sübjektif bir alan olarak kalacaktır. Bunun zararlarını en aza indirmek için hem çalışanların hem de yöneticilerin performans ölçülerinin ve standartlarının oluşturulmasında katılımlarını sağlamak ve onların bu konuda baştan ne yaparlarsa başarılı sayılacaklarını ve ne yapamazlarsa başarısız olacaklarını bilmeleri yaşamsal öneme sahiptir. Çünkü bir hizmetin hedeflere göre başarılmasında hem çalışanın hem de yöneticinin davranışının rolü büyüktür. İlk başlarda söylendiği gibi performans, bir bireyin (astların ve memurların) işteki gerçek ve görünen davranışını ifade eder. Verimlilik ise diğer yandan o davranışın sonucudur. Burada bir polis yöneticisine düşen en önemli görev, emri altında çalışanlara birimin hedeflerini iyi anlatmak ve benimsetmektir. Böylece en üst seviyede bir motivasyon ile hedefe ulaşmada personel azami performansını gösterebilecektir.

Üçüncü aşama, bir polis amirinin emri altında çalışanların performanslarını izlemesidir. Bu aşamada ilgili yönetici astları, sürekli şekilde daha çok kusur bulmak değil, iş veya görevin yapılmasında rehberlik ve yönlendirme yaparak, bireyin yaptığı olumlu hareketleri izleyerek belli bir süre sonra yapacağı resmi değerlendirmeye bir geri besleme hazırlar. Bu sayede yöneticiler bir rehber veya yönlendirici gibi, emri altındaki astlarının istenilen performans seviyesine ulaşmalarına yardımcı olabilirler. Burada bilinebileceği gibi, rehberlik ve yönlendirme, belli ölçülebilir davranışlar bağlamında, ilgili performans standartlarına göre, çalışanların ne kadar iyi iş yaptıklarını bilmeyi ve iyileştirme ve gelişme için tartışılacak noktaları bilmeyi kapsar. Rehber yönetici iyi yapılan iş için övgüler söyler ve gerektiğinde de yapıcı eleştiri ortaya koyar. Daha sonra işi yapma ile ilgili (performans) sorunlarının nasıl düzeltileceği konusunda yönetici, belli önerilerle belli davranış biçimini çalışanlara anlatır. Dolayısıyla çalışanların performansını izleyen bir yönetici aynı zamanda bir takım antrenörü gibi en iyi sonucu alacak davranış biçimine ulaşıncaya ve performansı istenilen düzeye getirinceye kadar uğraşır.

Daha önceden belirlenmiş performans ölçümü dönemi (bu örneğin üç, altı, dokuz veya on iki ay olabilir) sonunda dördüncü aşama olan resmi değerlendirme ve denetleme adımı atılır. Bu performans ölçüm döneminde, yöneticiler bireysel performans değerlendirmelerini kaydedilmiş notlardan yaparlar. Aslında bu aşama, polis yöneticileri için en zor olanlarından biridir. Çünkü bu noktada yönetici için birbiriyle rahatça çatışabilecek olan iki rol vardır: rehberlik ve kişinin performansı ile ilgili hüküm vermek. Bir yönüyle bu aşama aslında sorunun çö-

zlmeye çalışıldığı aşama olarak da görülebilir. Çünkü böyle bir yaklaşım, uygun olmayan ve kullanılmayan iş usulleri, kaynak ve kalifiye eleman eksikliği ve işin gerektirdiği rolün açıkça anlaşılmadığı durumlar gibi iyi performansa engel durumların saptanmasına ve bunları ortadan kaldırmaya odaklanır.

Bu aşamada yönetici, kendi yönetiminde çalışan polislerin performansını ölçmek ve değerlendirmek için çok değerliik teknikler kullanabilir. Çünkü bu noktada kurumun yaptığı hizmete ve işe göre performans ölüm tekniği değerlebilir. Bazı işler takım halinde çalışmayı gerektirirken bazıları bireysel olarak yapılmaktadır. Örneğin polis teşkilatında bir çok hizmet beraber ve takım halinde yapılmak zorundadır. Bunun yanında hizmetin niteliği de farklılık gösterebilir. Dolayısıyla burada anlatılmak istenen Şey, bir emniyet çalışanının bulunduğu birim içerisinde icra ettiği hizmetteki performansını lme ve değerlendirme farklı teknikleri gerektirir. Böylece son değerlendirmeyi yaparken bir kısım hizmetlerde örneğin grup halinde hareket değerlendirilirken bir kısmında bu göz önüne alınmaz. Bu da farklı davranış biçimlerinin performans değerlendirilmesinde kullanılmasını gerektirir. Yukarıda bir dipnotta belirtildiği gibi her birimin ayrı nitelikler göstermesi, o birimlerde çalışan personelin ayrı bakış açılarıyla değerlendirilmesini gerektirir.

Şu ana kadar emniyet teşkilatında çalışanların yöneticiler tarafından nasıl sevk ve idare edilecekleri ve böylece performanslarının artırılarak verimliliğin sağlanabileceği konusu ele alındı. Şimdi de verimlilik açısından en önemli konu olan emniyet birimlerinin örgütsel performanslarının artırılması ve verimliliğin başarılması ele alınacaktır. Örgütsel performans ve verimlilik ölümü kaynakların ekonomik kullanımı, verimlilik randımanı, hizmeti dağıtım verimliliği, etkinlik ve müşteri memnuniyeti gibi ölçütlere göre yapılabilir.

Ekonomik olarak en basit Őekliyle bir kamu örgütünün performansının ölçülmesi belli bir dönem içerisinde ne kadar paranın o örgüt tarafından kullanıldığına bakılması Şeklinde gerçekleşmektedir. Her ne kadar ilk bakışta bu anlamsız gibi görünse de btelerin yıllık olması noktasında uygulamada bu tür ölççekler önem kazanır. Çünkü bteler yıllık olarak hazırlanır ve sınırlı (belirlenmiş) bir para bir kamu örgütüne o yıl içinde kullanılması için tahsis edilir. Bu parasal kaynakların ne kadar ekonomik kullanıldığı ve girdilerin maliyeti önemlidir.

Yukarıda ısrarla anlatıldığı gibi verimlilik randımanı çıktıların üretilmesinin maliyeti ile ilgilidir. Harcanan para ile elde edilen çıktılar arasında bağlantı kurma çabasıdır. Bir kamu örgütüne verilen para ile elde edilen hizmet ıktıları arasında orantı kurulum ve kamu kuruluşunun ne kadar para karşılığında ne kadar hizmet ürettiğine bakılır. Örneğin bir hastane ne kadar hastaya kaç para harcayarak hizmet verdiğini ölçebilir. Ya da bir niversite kaç öğrenciye kaç saat ders verildiğini ve bunu ne kadar maliyetle yaptığını bulabilir. Böylece harcanan para ile elde edilen çıktılar arasında karşılaştırma dikkatle değerlendirilmelidir.

Ayrıca bunun yanında hizmetin dağıtımında halkın tercihlerine göre dağıtım verimliliğini sağlamak çok zor olmaktadır. Çünkü kamu sektörünün sağladığı ürünlerin kolayca ölçülemeyeceği ve bunu saptayacak pazar gibi bir mekanizma olmayacağı için, kamu hizmetleri ürünleri o kadar da kolay değerlendirilemez. Çünkü kamu hizmetleri arasında fazla seçenek yoktur. Örneğin kamu sektörünün sağladığı tek bir eğitim ya da sağlık hizmeti vardır. Ya da güvenlik hizmetleri gibi hizmetlerde zaten seçme durumu yoktur. O yüzden bunların ölçülmesi zor olmaktadır. Çünkü harcanan kaynakların daha etkin ve verimli yapılabileceğinin karşılaştırılabileceği bir başka örneği yoktur. Burada en akıllı yöntem ilgili emniyet biriminin yöneticisinin halkın vergilerinden karşılanan kaynakları en etkin şekilde kendi malı gibi düşünerek kullanması olacaktır.

Diğer bir ölçme aracı hizmette etkinlik olabilir. Etkinlik aslında sunulan hizmetin ürettiği sonuç ve çevreye yaptığı etkidir. Bu yönüyle çıktılardan farklıdır. İki çeşit sonuçtan söz edilebilir. Birisi durumdaki değişiklik, diğeri ise davranışta değişiklik. Hizmetin amacı bir kişinin sağlığının, ya da suyun temizliğinin veya bir yolun dayanıklılığının kalitesinin artırılması olabilir. Ya da ikinci tür bir sonuç için, örneğin adalet veya hapisane hizmetleri ile suç işleyen kişilerin zararlı davranışını değiştirerek topluma kazandırma düşünülür. Bu noktada emniyet birimlerinin performans ve verimliliklerinin etkinlik açısından değerlendirilmesinde üretilen hizmetin hitap ettiği çevre ve kesimdeki etkilerine bakmak gereklidir. Örneğin mahalledeki suç sayısında azalma var mıdır ve benzeri durumlara bakılmalıdır.

Ayrıca müşteri memnuniyeti açısından da bir kamu örgütünün ve emniyet biriminin performansı ölçülebilir. Özellikle hizmetin sunulduğu bölgelerde yapılacak anketlerle hizmetlerden memnuniyetleri ölçülebilir. Buradaki ölçüm için hazırlanan ankette hizmeti sunan personelin davranışı, hizmetin kalitesi, ortamın temizliği ve benzeri konular sorulabilir. Örneğin bir karakolun veya bir il emniyet müdürlüğünün hitap ettiği vatandaşlara bağımsız kuruluşlarca anketler uygulanarak halkın memnuniyeti ölçülür ve başarı seviyesi dolayısıyla verimlilik seviyesi elde edilebilir. Yukarıda birkaç defa belirtildiği gibi özellikle emniyet hizmetlerinin alternatifi olmadığı için ancak bu tür yöntemlerle başarı ve verimlilik ölçümü yapılabilir.

Sonuç

Vatandaşın vergileriyle finanse edilen kamu hizmetlerinin sunulmasında o hizmeti yerine getiren kamu personelinin performanslarının artırılması ve en iyi hizmetin sunulması, böylece verimliliğin sağlanması sosyal ve demokratik bir devlet olmak isteyen Türkiye’de bir zorunluluktur. Devletin imkanları haktan toplanan vergilerle karşılandığına göre, genelde kamu görevlileri özelde emniyet teşkilatı görevlileri birinci derecede ellerindeki mali ve insan kaynaklarını halkın

beklenti ve taleplerine göre yönetmelidirler. Performans yönetimi anlayışı hem verimliliğin sağlanmasında hem de halka saygılı hizmet üretmenin başarılmasında dünyada kabul görmüş etkin yönetim anlayışlarından bir tanesidir.

Verimlilik özel sektör kadar kamu yönetimi için de başarılması -en azından mümkün olduğu kadarıyla- mutlak zorunlu olan bir konudur. Hatta özel sektörde verimliliğin başarılmaması organizasyonu iflasa götürür ve zararları kısmi olabilir. Ancak kamu yönetiminde verimsizlik bütün topluma zarar verecek olan bir husustur. Dolayısıyla kamu kuruluşlarında verimlilik konusu öncelikli bir amaç olmalı ve emniyet teşkilatı da bu konuda üzerine düşeni yapmalıdır. Yoksa benim alternatifim yok deyip kendine hiç çeki düzen vermeden çalışması demokratik bir ülkenin polisine yakışmaz.

Son olarak şu da belirtilmelidir ki, kamu kurumları ürettikleri hizmetleri halktan toplanan vergilerle karşılamaktadırlar. Bu açıdan kamu yöneticileri ellerindeki kaynakları en rasyonel şekilde kullanmak zorunda olduklarının bilincinde olmalıdırlar. Harcadıkları her kaynağın en küçük biriminin dahi halkın malı olduğunu düşünmeleri ve ona göre israf etmeden en verimli şekilde kullanmaları gerekir. Bu aslında iş ahlâkına sahip olma anlamına gelmektedir. Bugün gelişmiş ülkelerin gerçekleştirdikleri başarının altında kendi insanların iş ahlâkının yattığı bilinmektedir. Emniyet teşkilatında da verimli yönetimin gerçekleşmesi en tepedeki yöneticiden en aşağıdaki amire kadar önce bütün yönetici kadrosuna ve daha sonra onların yönettikleri çalışanlara düşmektedir.

Kaynakça

- AKAL, Z. (1992), “*İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi*”, Milli Produktivite Merkezi Yayınları No:473, Ankara.
- ÇEVİK, H.H. (2000), “*Polis Teşkilatında Performans Yönetimi*” *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt 2 sayı 7-8, ss.233-244.
- FINDIKLI, R. (1994), “*Polis Hizmetlerinde Verimlilik*” II. Verimlilik Kongresi –*Bildiriler* 19-21 Ekim 1994 Ankara: Milli Produktivite Yayınları:540
- JAEGER, M. A. and KANUNGO, R. N. (1990) “*Management in Developing Countries*” (Ed.), Routledge, London.
- LAWSON, P. (1995), “*Performance Management: An Overview*” Mike Walters (Ed) *The Performance Management Handbook*'un içinde, Institute of Personnel And Development, London.
- Le Grand, J. (1991), “*The Theory of Government Failure*” in *British Journal of Political Science*, 21 pp.423-42
- MENDONCA, M. and KANUNGO, Rabindra N. (1990), “*Performance Management in Developing Countries*” A. M. Jaeger and R. N. Kanungo (Editörler) *Management in Developing Countries*'in içinde, Routledge, London.
- PROKOPENKO, J. (1987), “*Verimlilik Yönetimi*”, Milli Produktivite Merkezi Yayınları: 478, Ankara . Çevirenler: Olcay Baykal ve Arkadaşlar