

**T.C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ TÜRKİYE'DE  
YÖNETİM KÜLTÜRÜNE ETKİSİNİ ÖLÇMEYE YÖNELİK BİR  
ALAN ARAŞTIRMASI**

**DOKTORA TEZİ**

**Alper ÖZMEN**

**Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi**

**Enstitü Bilim Dalı: Kamu Yönetimi**

**Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN**

**HAZİRAN – 2012**

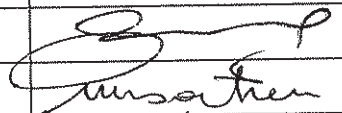




T.C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ TÜRKİYE'DE  
YÖNETİM KÜLTÜRÜNE ETKİSİNİ ÖLÇMEYE YÖNELİK BİR  
ALAN ARAŞTIRMASI

DOKTORA TEZİ  
Alper ÖZMEN

Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi  
Enstitü Bilim Dalı: Kamu Yönetimi

"Bu tez 18/06/2012 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği / ~~Oyçokluğu~~ ile kabul edilmiştir."

JÜRİ ÜYESİ	KANAATI	İMZA
Prof. Dr. Erman COŞKUN		
Prof. Dr. Musa EKEN		
Doc. Dr. Ali ŞAHİN		
Doc. Dr. Erkan DİTAY		
Yrd. Doç. Dr. Mustafa NİŞAN SEN		

## **BEYAN**

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

**Alper ÖZMEN**

**18.06.2012**

## ÖNSÖZ

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının yönetim kültürü üzerindeki etkisi, tarihsel bir süreç olarak 1970'lerin sonu ve 1980'lerin başından günümüze kadar yapılan reformlar kapsamında bu alanda yaşanan değişim sebebiyle incelenmeye değer bulunmuştur. Çalışmada kamu yönetimi teori ve pratiğinin özellikle 1980'lerden sonra geçirmiş olduğu paradigma değişimi ve bu bağlamda siyasal, ekonomik, hukuki, toplumsal ve yönetsel alanlarda yaşanan gelişmeleri doğuran dinamikler ve bu dinamiklerin Türkiye'de yönetim kültürüne etkileri analiz edilmeye çalışılmıştır.

Bu çalışmanın hazırlanmasında konunun tespiti aşamasından itibaren akademik anlamda deneyimlerini benimle paylaşarak, bu tezin ortaya çıkmasında maddi manevi katkılarını esirgemeyen saygıdeğer hocam ve danışmanım Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN, kuşkusuz en büyük pay sahibidir. Tez çalışması sırasında bilgi ve deneyimleri ile yol gösteren Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ hocama değerli birikimlerini benimle paylaştığı için müteşekkirim. Bakış açımı derinleştiren, yorumlarıyla çalışmanın zenginleşmesine katkı sağlayan Prof. Dr. Musa EKEN ve çalışmanın her aşamasında ve özellikle alan araştırması kısmında fikirleriyle destek olan Prof. Dr. Erman COŞKUN hocalarıma şükranlarımı sunuyorum. Tezin hemen hemen her sürecinde benden desteklerini esirgemeyen, akademik yönlendirmeleri ve cesaretlendirici tutumlarıyla kıymetli tecrübelerinden faydalandığım hocam Doç. Dr. Ercan OKTAY'a minnettarım. Derin nezaket ve içten, samimi bir üslupla çalışmanın analizleri hususunda değerli yardım ve katkılarıyla beni yönlendiren hocam Ondokuz Mayıs Üniversitesi İİBF İşletme Bölümü Öğretim Üyesi Yrd. Doç. Dr. Hasan GÜL'e sonsuz şükranlarımı sunduğumu burada belirtmeliyim. Okumalarıyla Yrd. Doç. Dr. Mehmet İNCE hocama, çalışmanın her aşamasında pozitif enerjisiyle moral veren Dr. Nahit YILMAZ'a, tezin dizgisi konusunda yoğun destek sağlayan Arş. Gör. Efe Can KILINÇ'a, çeşitli vesilelerle tez üzerine yaptığımız tartışmalarla katkılarını eksik etmeyen eski oda arkadaşım, değerli dostum Yrd. Doç. Dr. Halim Emre ZEREN'e candan teşekkürü bir borç biliyorum. Manevi destekleriyle beni hiçbir zaman yalnız bırakmayan, yalnız şirket muhasebesiyle alanını kısıtlamayıp hayatın muhasebesi hususunda da bilgilerini paylaşan ve bu anlamda özellikle manevi bilançonun tutturulmasının yollarını her daim telkin eden Aksaray Üniversitesi İİBF Muhasebe Finansman ABD Öğretim Üyesi Yrd. Doç. Dr. Haluk Duman hocama en kalbi teşekkürlerimi arz ediyorum.

Son olarak, katkılarını sadece bir teşekkür ile ifade edemeyeceğim, hayatımdaki anlamları çok büyük olan değerli ailem; annem, babam, kardeşlerim, eşim ve oğluma şükranlarımı sunmak isterim. Vaktimin büyük bir çoğunluğunu akademik çalışmalara ayırdığım bu dönemde eşim, doktora tezim süresince büyük bir fedâkarlık göstermiş ve kendilerinden çaldığım zamana rağmen manevi desteğini esirgememiştir. Ayrıca maddi ve manevi desteklerini tüm yaşamım boyunca benden eksik etmeyen anne ve babam, mesafelere aldırış etmeden her zaman yanımda olmuşlardır. Bu nedenle onlara minnettarım. Burada tek tek isimlerini saymadığım, tüm hocalarıma ve arkadaşlarıma, bana destek olan herkese minnettarlığımı ifade etmek isterim.

**Alper ÖZMEN**

**18.06.2012**

## İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR .....	viii
ŞEKİL LİSTESİ.....	ix
TABLO LİSTESİ.....	x
ÖZET.....	xii
SUMMARY .....	xiii
GİRİŞ .....	1
<b>BÖLÜM 1: KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ VE YÖNETİMDE PARADİGMA DEĞİŞİMİ .....</b>	<b>6</b>
1.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Temel Özellikleri.....	6
1.2. Geleneksel Yönetim Anlayışının Unsurları .....	12
1.2.1. Siyaset – Yönetim İlişkisi .....	12
1.2.2. Kamu Yönetimi ve Özel Yönetim Farklılığı.....	13
1.3. Kamu Yönetiminde Reform ve Paradigma Değişimi .....	16
1.3.1. Kamu Yönetimi Reformlarının Sebepleri .....	17
1.3.2. Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi .....	20
1.4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı .....	23
1.4.1. Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	23
1.4.1.1. Kamu Sektörü ve Yönetimi Üzerinde Yoğunlaşan Eleştiriler .....	30
1.4.1.2. Yeni Sağ ve Ekonomik Teorideki Değişim.....	32
1.4.1.3. Özel Sektördeki Gelişmelerin Etkisi .....	35
1.4.2. Yeni Kamu Yönetiminin Özellikleri.....	37
1.4.3. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Teorik Temelleri .....	42
1.4.3.1. Yeni Kurumcu İktisat .....	43
1.4.3.1.1. Kamu Tercihi Teorisi .....	43
1.4.3.1.2. İşlem Maliyeti Kuramı .....	45
1.4.3.2. Vekalet Teorisi .....	46
1.4.3.3. Mülkiyet Hakları Teorisi .....	47
1.4.3.4. İşletmecilik .....	48
1.4.4. Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimine Neden Olan Başlıca Eğilim ve Etmenler.....	49
1.4.4.1. Toplam Kalite Yönetimi.....	50
1.4.4.2. Dış Kaynak Kullanımı .....	51
1.4.4.3. Kıyaslama .....	52
1.4.4.4. İşgören Güçlendirme .....	53
1.4.4.5. Küçülme .....	54
1.4.4.6. Bilişim Teknolojilerinin Yönetimde Uygulanması .....	55
1.4.4.7. Stratejik Yönetim.....	57
1.4.5. Ülke Uygulamalarında Yeni Kamu Yönetimi.....	59
1.4.5.1. İngiltere.....	59
1.4.5.2. Yeni Zelanda.....	62
1.4.5.3. Avustralya.....	64
1.4.5.4. ABD.....	66
1.4.6. 2003 Sonrasında Türkiye’de Yeni Yönetim Kültürünün Ortaya Çıkmasına Neden Olan Reformlar – Mevzuat Değişiklikleri.....	69

<b>BÖLÜM 2: KAMU YÖNETİMİ KÜLTÜRÜ .....</b>	<b>77</b>
2.1. Yönetim Kültürüne İlişkin Kavramsal Çerçeve .....	77
2.1.1. Genel Olarak Kültür (Toplumsal Kültür) .....	79
2.1.2. Siyasal Kültür .....	84
2.1.3. Örgüt Kültürü .....	87
2.1.4. Kültür Ve Davranış Örüntüleri .....	89
2.2. Yönetim Kültürünün Tanımı ve Unsurları .....	91
2.2.1. Tanım .....	92
2.2.2. Yönetim Kültürünün Özellikleri .....	95
2.3. Kamu Yönetimi Kültürü .....	98
2.3.1. Bürokratik Kültür .....	99
2.3.1.1. Politikacı ve Yöneticiler Arasındaki İlişkiler (Politik Yanıt) .....	104
2.3.1.2. Toplum ve Yöneticiler Arasındaki İlişkiler (Sosyal Yanıt) .....	106
2.3.1.3. İçsel Otorite ve Kontrol Kaynakları (Uyum) .....	110
2.3.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının İnşa Ettiği Yeni Yönetim Kültürünün Ana Dinamikleri .....	110
2.3.2.1. Katılımcılık .....	111
2.3.2.2. Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı .....	113
2.3.2.3. Hesap Verebilirlik .....	116
2.3.2.4. Hizmette Yerellik .....	120
2.3.2.5. Vatandaş/Müşteri Odaklılık .....	123
2.3.2.6. Performans Denetimi .....	125
2.3.2.7. Yönetişim .....	129
2.3.2.8. Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri .....	132
2.3.2.9. İnisiyatif Alan Yönetici Tipi .....	136
2.4. Yönetimsel Değerler .....	139
2.4.1. Bireycilik – Toplumculuk .....	139
2.4.2. Güç Mesafesi (Yetkecilik) .....	140
2.4.3. Dişilik-Erillik (Ben-merkezcilik) .....	142
2.4.4. Belirsizlikten Kaçınma .....	144
2.5. Türkiye’de Tarihsel Perspektifte Yönetim Kültürü .....	145
2.5.1. Osmanlı Dönemi .....	145
2.5.2. Cumhuriyet Dönemi .....	154
2.6. Geleneksel Yönetim Kültüründen Beslenen Türk Kamu Yöneticisinin Özellikleri .....	162
2.7. Yeni Yönetim Kültürü .....	168
<b>BÖLÜM 3: YENİ YÖNETİM ANLAYIŞININ ÜRETTİĞİ YENİ YÖNETİM KÜLTÜRÜNÜN TÜRK KAMU YÖNETİMİNE ETKİSİNİ BELİRLEMeye YÖNELİK ALAN ARAŞTIRMASI .....</b>	<b>175</b>
3.1. Araştırmanın Amacı ve Kapsamı .....	175
3.2. Araştırmanın Yöntemi ve Teknikleri .....	176
3.3. Araştırmanın Örnekleme ve Kısıtları .....	177
3.4. Anketin Hazırlanması ile İlgili Aşamalar .....	177
3.5. İstatistiksel Analizler ve Bulgular .....	178
3.5.1. Demografik Bulgular .....	179
3.5.2. Kamu Yöneticilerinin “Yeni Kamu Yönetimi” Anlayışının Alt Boyutlarına İlişkin Tutumları .....	184
3.5.3. Üniversitede Görev Yapan Yöneticilerin Yeni Kamu Yönetimi Algılarının Karşılaştırılması .....	198

<b>SONUÇ</b> .....	<b>200</b>
<b>KAYNAKÇA</b> .....	<b>210</b>
<b>EK</b> .....	<b>236</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ</b> .....	<b>237</b>

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>C.</b>	: Cilt
<b>NPM</b>	: New Public Management
<b>OECD</b>	: Organization for Economic Co-Operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
<b>S.</b>	: Sayı
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TÜİK</b>	: Türkiye İstatistik Kurumu
<b>YKİ</b>	: Yeni Kamu İşletmeciliği
<b>YKY</b>	: Yeni Kamu Yönetimi



## ŒEKİL LİSTESİ

Œekil 1: Kùltür ve Kamu Yönetimi İliŒkisi .....	78
---	----

## TABLO LİSTESİ

<b>Tablo 1:</b> Değişik E-Devlet Tanım Önerileri.....	56
<b>Tablo 2:</b> Bireycilik-Toplumculuk Karşılaştırması .....	140
<b>Tablo 3:</b> Güç Mesafesi Karşılaştırması .....	141
<b>Tablo 4:</b> Erillik-Dişillik Karşılaştırması.....	143
<b>Tablo 5:</b> Belirsizlikten Kaçınmanın Özellikleri .....	145
<b>Tablo 6:</b> Yöneticilerin Demografik Özelliklerinin Frekans ve Yüzde Dağılımları .....	179
<b>Tablo 7:</b> Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nde Görev Yapan Yöneticilerin Demografik Özelliklerinin Frekans ve Yüzde Dağılımları .....	180
<b>Tablo 8:</b> Kocaeli Valiliği'nde Görev Yapan Yöneticilerin Demografik Özelliklerinin Frekans ve Yüzde Dağılımları .....	181
<b>Tablo 9:</b> Derince Kaymakamlığı'nda Görev Yapan Yöneticilerin Demografik Özelliklerinin Frekans ve Yüzde Dağılımları.....	181
<b>Tablo 10:</b> Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nde Görev Yapan Yöneticilerin Demografik Özelliklerinin Frekans ve Yüzde Dağılımları.....	182
<b>Tablo 11:</b> İzmit Belediyesi'nde Görev Yapan Yöneticilerin Demografik Özelliklerinin Frekans ve Yüzde Dağılımları .....	182
<b>Tablo 12:</b> Sakarya Üniversitesi'nde Görev Yapan Yöneticilerin Demografik Özelliklerinin Frekans ve Yüzde Dağılımları.....	183
<b>Tablo 13:</b> Yöneticilerin Katılımcılık Alt Boyutuna İlişkin Tutumları .....	184
<b>Tablo 14:</b> Yöneticilerin İnisiyatif Alan Yönetici Tipi Anlayışı Alt Boyutuna İlişkin Tutumları .....	185
<b>Tablo 15:</b> Yöneticilerin İnisiyatif Almaya İlişkin Tutumlarının Cinsiyete Göre Dağılımı .....	185
<b>Tablo 16:</b> Yöneticilerin İnisiyatif Almaya İlişkin Tutumlarının Öğrenim Düzeyine Göre Dağılımı .....	186
<b>Tablo 17:</b> Yöneticilerin Şeffaflık Alt Boyutuna İlişkin Tutumları .....	187
<b>Tablo 18:</b> Yöneticilerin Vatandaş/Müşteri Odaklılık Alt Boyutuna İlişkin Tutumları .....	187
<b>Tablo 19:</b> Yöneticilerin Vatandaş/Müşteri Odaklılık Alt Boyutuna İlişkin Tutumlarının Öğrenim Düzeyine Göre Dağılımı .....	188
<b>Tablo 20:</b> Yöneticilerin Vatandaş/Müşteri Odaklılık Alt Boyutuna İlişkin Tutumlarının Kurumlara Göre Dağılımı.....	189

<b>Tablo 21:</b> Yöneticilerin Performans Denetimi Alt Boyutuna İlişkin Tutumları .....	189
<b>Tablo 22:</b> Yöneticilerin Bilgi Edinme Hakkı Alt Boyutuna İlişkin Tutumları .....	190
<b>Tablo 23:</b> Yöneticilerin Bilgi Edinme Hakkı Alt Boyutuna İlişkin Tutumlarının Cinsiyete Göre Dağılımı .....	190
<b>Tablo 24:</b> Yöneticilerin Bilgi Edinme Hakkı Alt Boyutuna İlişkin Tutumlarının Öğrenim Düzeyine Göre Dağılımı .....	191
<b>Tablo 25:</b> Yöneticilerin Yönetişim Alt Boyutuna İlişkin Tutumları.....	192
<b>Tablo 26:</b> Yöneticilerin Yönetişim Alt Boyutuna İlişkin Tutumlarının Cinsiyete Göre Dağılımı .....	192
<b>Tablo 27:</b> Yöneticilerin Hizmette Yerellik Alt Boyutuna İlişkin Tutumları.....	193
<b>Tablo 28:</b> Yöneticilerin Hizmette Yerellik Alt Boyutuna İlişkin Tutumlarının Cinsiyete Göre Dağılımı .....	194
<b>Tablo 29:</b> Yöneticilerin Hizmette Yerellik Alt Boyutuna İlişkin Tutumlarının Yönetici Düzeyine Göre Dağılımı.....	194
<b>Tablo 30:</b> Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu Alt Boyutuna İlişkin Tutumları.	195
<b>Tablo 31:</b> Yöneticilerin Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri Alt Boyutuna İlişkin Tutumları .....	196
<b>Tablo 32:</b> Yöneticilerin Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri Alt Boyutuna İlişkin Tutumlarının Kurumlara Göre Dağılımı.....	196
<b>Tablo 33:</b> Alt Boyutların Karşılaştırılması.....	197
<b>Tablo 34:</b> YKY'nin Akademik ve İdari Personel Tarafından Algılanılmasına Yönelik Anova Testi .....	199

**Tezin Başlığı:** Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye’de Yönetim Kültürüne Etkisini Ölçmeye Yönelik Bir Alan Araştırması

**Tezin Yazarı:** Alper ÖZMEN

**Danışman:** Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN

**Kabul Tarihi:** 18.06.2012

**Sayfa Sayısı:** xiii (ön kısım) – 237 (tez)

**Anabilimdalı:** Kamu Yönetimi

**Bilimdalı:** Kamu Yönetimi

Geleneksel yönetim anlayışına tepki ve alternatif olarak ortaya çıkan YKY anlayışı, 1980’lerden itibaren ekonomik, sosyal ve idari yapıyı dönüşüme uğratmıştır. Geleneksel yönetim anlayışının, kısıtlayıcı yapısına, kültürüne ve temel argümanlarına meydan okuyan YKY düşüncesi, bu yapının yerine devletin toplumdaki rolünü, hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeniden düzenleyen yeni bir paradigma öngörmektedir. YKY anlayışı, devletçi, bürokratik, zorlayıcı, tekdüze, merkezîyetçi ve hiyerarşik özellikler taşıyan kamu sektörünü; piyasa yönelimli, daha az bürokratik, müşteri odaklı, esnek, hesap verebilir, ademi-idari merkezîyetçi, girişimci ve yenilikçi gibi nitelikleri olan işletmecilik anlayışı çerçevesinde ele almaktadır.

Bu felsefeye göre devlet; kamu hizmetlerinin sağlanması noktasında tek elci konumu terk etmeli, mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerekli altyapıyı hazırlamalı, firmalar arasında rekabeti geliştirmeli, piyasa mekanizmalarını teşvik etmeli, hizmetten yararlananlara farklı seçenekler sunarak vatandaş/müşteri merkezli olmalıdır. İşletme yönetimi teknikleri üzerine inşa edilen YKY anlayışı, yöneticileri girişimciliğe sevk ederken, kişi ve kurumları performanslarını arttırmaya yönlendirmektedir. Piyasa mekanizması da bu süreçte, kamu yöneticilerinin ve kuruluşlarının performans hedeflerine ulaşma yöntemlerine ve tercihlerini belirlemelerine açıklık getirerek katkı sağlamaktadır.

Sonuç olarak, geleneksel yönetim anlayışının özelliklerini bünyesinde barındıran Türkiye’deki mevcut yönetim kültürünün, YKY anlayışının temel prensiplerinin özellikle 2003 sonrası gerçekleştirilen reformlarla hayata geçirilmesiyle birlikte dönüşüme uğradığını söylemek mümkündür. Türkiye’de kamu kurumlarında çalışan yöneticiler, yeni yönetim kültürünü kısmen de olsa benimseme eğilimi göstermektedirler.

**Anahtar Kelimeler:** Yeni Kamu Yönetimi, Bürokratik Kültür, Yeni Yönetim Kültürü

<b>Title of the Thesis:</b> An Field Survey for Measuring the Effects of New Public Management Approach on Management Culture in Turkey	
<b>Author:</b> Alper ÖZMEN	<b>Supervisor:</b> Assist. Prof. Mustafa Lütfi ŞEN
<b>Date:</b> 18.06.2012	<b>Nu. of pages:</b> xiii(pre text) – 237 (main body)
<b>Department:</b> Public Administration	<b>Subfield:</b> Public Administration
<p>New Public Management mentality which is emerged as a response and alternative to traditional management mentality have caused transition in economic, social and administrative structure since 1980's. NPM concept which challenges restricting structure, culture and basic arguments of traditional management mentality set forth a new paradigm that re-organizes relationships between government, bureaucracy and citizens and also role of state in society. NPM mentality considers public sector which has statist, bureaucratic, extorsive, prosaic, centralist and hierarchic features within the scope of business management that has features like; market oriented, less buerucratic, customer oriented, flexible, accountable,managerial decentralized, enterprising and innovative.</p> <p>According to this philosopy, state should leave the monopol position of providing public service, prepare essential platform to institutions that produce goods and services, improve competition between companies, encourage market mechanisms and by providing different options to clients be citizen/customer oriented. NPM mentality that is structured on business management techniques motivate managers to entrepreneurship and also it aims increasing performance of individuals and institutions. Market mechanism contribute the process by clarifying methods of reaching performance aims of individuals and institutions and determine choices.</p> <p>In this respect, it is an important research area that how existing management culture in Turkey, which contains in itself the features of traditional management mentality, develops a response to NPM mentality's basic principles that actualized with reforms after 2003. At this point, the objective of the study is to reveal transitions of public management in development line, analyze basic dynamics of new public management mentality which is emerged after 1980's and how Turkish management culture is affected by this.</p>	
<b>Keywords:</b> New Public Management, Bureaucratic Culture, New Management Culture	

## GİRİŞ

### Çalışmanın Amacı

1929 Dünya Ekonomik bunalımıyla Keynesyen politikalara dayanan refah devleti anlayışı sonucu hemen hemen her ülkede kamunun ekonomi içerisindeki payında önemli artışlar görülmüştür. Ancak 1970’li yıllardaki petrol krizlerini takip eden stagflasyon krizi ve bu krize bağlı olarak ortaya çıkan uluslar arası ekonomik ve mali sıkıntılar, ters bir dalgaya, kamunun ekonomi içerisindeki rolünün sorgulanmasına neden olmuştur.

Bu gelişmeler sonucunda Hayek ve Friedman’ın ekonomik altyapısını hazırladığı, 1979’da İngiltere’de Thatcher ve 1980’de Amerika’da Reagan’ın uygulamaya koyduğu, “yeni sağ” olarak kavramlaştırılan, devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rolünü sorgulayan ve reddeden liberal-muhafazakar siyasal hareket, söz konusu dönemin sosyo-ekonomik, siyasal oluşum ve dönüşümlerinin en önemli fenomenini oluşturmuştur.

Bu süreç; kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, kamu sektörünün küçültülmesi, kamu işletmeciliği, devletin minimize edilmesi, sivil toplumun yeniden keşfi, yerinden yönetim ve yönetişim gibi yeni kavram ve uygulamaların kamuda yaygınlık kazanmasını beraberinde getirmiştir.

Böylece Refah devleti yaklaşımının, Fordizm ve Weberyen bürokratik modelin örgütlenme ilkelerine dayanan müdahaleci, düzenleyici ve üretim odaklı anlayışı yerini; piyasa odaklı, maliyet bilinçli, esnek yapı ve süreçlere vurgu yapan, yerelleşme eğilimli neo-liberal eksenli anlayışlara bırakmak zorunda kalmıştır.

Zira geleneksel yönetim anlayışının katılımı öngörmeyen, merkeziyetçi, kural ve prosedürlere vurgu yapan, otoriteyi merkezde tutmaya dönük savunma mekanizmaları, yeni çağın koşulları ve geliştirilen argümanları karşısında aciz kalmıştır. Öte yandan yetkilerin alt birimlere devredilmesi, esnekliğin sağlanması, hesap verebilirlik, enformasyon teknolojilerinin kullanımının yaygınlaştırılması, adem-i merkeziyetçilik, özel sektör yönetim tekniklerinden mümkün olduğunca faydalanma eğilimleri günümüzün yönetim anlayışının belirleyici özellikleri olarak gösterilmektedir.

Dolayısıyla modernizm temelinde oluşan katı, kapsayıcı, merkeziyetçi ve bürokratik yapılar devre dışı kalmış; buna karşın postmodern öncüllere dayalı esnek, adem-i merkeziyetçi ve inisiyatife yer veren, yeni ilişkiler ağını öngören, kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel süreçlerinde zihinsel bir dönüşümü ifade eden yeni yönetim anlayışı, birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde artan bir ivme kazanarak tüm dünyada kamu yönetimi sistematüğını derinden etkileyen en önemli fenomen haline gelmiştir.

Bu bağlamda, işletme yönetimi değer, yapı ve tekniklerinin egemen olması biçiminde ortaya çıkan “New Public Management” yaklaşımı<sup>1</sup>, kamu yönetiminde radikal bir dönüşümü ifade etmektedir. Bu anlayışın doğuşu, 1970’li yılların sonu ve 1980’li yılların başıdır. “Yeni Kamu Yönetimi” deyimini ilk defa kullananlardan biri olan İngiliz akademisyen Christopher Hood; “A Public Management for All Seasons” (Her Daim Geçerli Bir Kamu Yönetimi) başlıklı makalesinde bu anlayışın gelişmesinde “managerialism” (işletmecilik) akımının etkisi olduğunu ifade etmektedir. Kamu yönetiminin yapı ve işleyişinde radikal bir dönüşümü ifade eden bu anlayışın gelişmesi; özetle, geleneksel kamu yönetimi düşüncesinin yetersizliği, refah devleti anlayışının iflası, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, sivil toplumun artan gücü, teknoloji alanında yaşanan gelişmeler, küreselleşme, toplumların beklentilerinin farklılaşması gibi birçok nedene bağlanabilmektedir.

Böylelikle geleneksel kamu yönetimi düşüncesinin aşırı kuralcı, katı hiyerarşik, merkeziyetçi ve bürokratik anlayışından; fayda maliyet esaslı, müşteri odaklı, piyasa yönelimli, daha az bürokratik bir kamu hizmeti sunumunu idealize eden işletme nosyonlarına ilişkin bir dönüşüm yaşanmış ve hala devam etmektedir. Kamu yönetimi kuram ve uygulamalarında yaşanan bu değişim, kamu sektörüne egemen olan geleneksel kamu yönetimi anlayışından Yeni Kamu Yönetimi anlayışına doğru bir paradigma değişimi olarak algılanmaktadır. Gerçekten refah devleti krizi ile birlikte kamu sektöründe ortaya çıkan etkisizlik, verimsizlik, bürokratism, gizlilik ve yozlaşma gibi olumsuzluklar, kamu yönetiminin teori ve uygulamalarının ciddi bir şekilde sorgulanmasına sebep olmuş; özel sektör tarafından geliştirilen kuram, bilgi, tecrübe, teknik, yöntem ve pratikler, başarı öyküleri bu çerçevede dikkati çekmiştir.

---

<sup>1</sup> “New Public Management” kavramı kimi akademisyenlerce “Yeni Kamu Yönetimi (YKY)”, kimilerince ise “Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ)” olarak Türkçe’ye çevrilmiştir. Bu çalışmada “Yeni Kamu Yönetimi (YKY)” kavramı tercih edilmektedir.

Nihayet YKY anlayışı, yönetim kültürünü de etkilemiştir. Bürokratik sahadaki yöneten-yönetilen ilişkileri, hizmet sunum yöntemleri bundan büyük oranda etkilenmişlerdir. Yöneticilik yeteneklerinin geliştirilmesi açısından zayıf kalmış olan geleneksel yönetim anlayışının temel dayanaklarının aşınması ile birlikte kabuk değiştirme sürecine girmesi sonucunda yeni yönetim anlayışı, üst bürokrasinin yeni yönetim kültürünü içselleştirmesinin yolunu açmıştır. Dolayısıyla kamu kurumları kendilerini ve çalışanlarını yenilemek ve etkinleştirmek durumunda kalmışlardır.

Özellikle 1980'lerden itibaren modern ülkelerin bürokratik anlayışlarında yaşanan köklü değişim, her ne kadar geriden takip etse de Türkiye'yi de etkilemiştir. Türkiye'de 1980'li yıllarda yaşanan yapısal değişim süreci, kamu hizmetlerine bakış açısını değiştirmiş, bu durum hizmetlerin örgütlenmesi ve bürokratik mekanizmanın işleyişi noktasında yeni düzenlemelerin yapılmasının zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Ancak yine de belirtmek gerekir ki, 2002'lere kadar yönetim anlayışında kökten değişim sinyali verecek bir yapılanma ortaya konulamamıştır. Bu anlamda Türkiye için 2003 ve sonrası yapılan reformların kayda değer bir hükmü olduğu ve radikal bir dönüşümü işaret ettiği söylenebilir.

Ülkemizde Islahat Fermanı'ndan (1856) günümüze kadar kamu bürokrasisi alanında 150'den fazla (2003 ve sonrası hariç) yeniden yapılandırma çalışması yapılmış (Parlak, 2003: 382); ancak proje ve önerilerin uygulanma problemiyle karşı karşıya kalınmasından dolayı beklenen sonuçlar elde edilememiştir.

Öte yandan Türkiye'deki bürokratik kurumsallaşmanın Tanzimat'tan günümüze kişisellik felsefesini ön plana çıkarmış olması ast-üst ilişkilerini ve idarecilerde aranılan diğer yetenekleri de belirlemiştir. Dönemin norm ve değerleri, sembolleri, tören ve ritüelleri şartlara göre rötuşlanarak günümüze intikal etmiştir. Bu anlamda çalışmada analiz etmek istediğimiz durum, 2003 ve sonrasında Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde gerçekleştirilen reformlar sonucunda yönetim kültürümüzde pozitif yönde bir eksen kayması olup olmadığını tespit etmektir. Çalışma özetle şu sorulara yanıt aramaktadır: Yeni kamu yönetimi yaklaşımı bürokratik sayrılığımız üzerinde antibiyotik etkisi göstermiş midir? Yönetimsel yapı ve işleyişe YKY anlayışı ne ölçüde etki etmiştir ve bu durum özellikle merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarında görev yapan üst, orta ve alt düzey yöneticilerde nasıl yankı bulmuştur?



## **Çalışmanın Önemi**

Toplumsal alanda meydana gelen değişimler kamu yönetimini etkilediği gibi kamu yönetimi de toplumsal kurumları belirli ölçüde biçimlendirmektedir. YKY anlayışı, bireyle yönetim arasındaki ilişkileri yeniden şekillendirmektedir ve bu bağlamda geleneksel yönetim yapısı tamamen ortadan kalkmasa bile özellikle örgüt yapılarında, işleyiş yöntemlerinde, kamu hizmeti anlayışlarında, bürokrasi kültüründe ve zihniyet dünyasında köklü değişiklikler olmaktadır. Yaptığımız literatür çalışmasında dünyada ve Türkiye’de yönetim kültürü kavramına yönelik teorik ve ampirik kapsamlı bir araştırmaya rastlanılamamıştır. Daha çok bürokratik kültür konusunda yapılmış sosyolojik tahlile dönük araştırmaların varlığı göze çarpmaktadır (Özen, 1996; Heper, 1977; Mihçioğlu, 1968; Polatoğlu, 1988; Canman, 1978; Bilgin, 1996). Ayrıca diğer ülkelerde yapılan çalışmaların genelinde de yönetim kültürü kavramının özellikle örgüt kültürü ile karıştırılarak sunulduğu hatta yönetim kültürü başlığı altında örgüt kültüründen bahsedildiği görülmektedir (Peters, 2010; Hoecklin, 1995; Fiol, 1991; Dyck ve diğerleri, 2005). Bu nedenle yönetim kültürüne ilişkin çalışmaların dünyada ve Türkiye’de çok yetersiz olduğunu söylemek mümkündür. Bu çalışmada, sözkonusu anlayışın Türkiye’deki geleneksel yönetim kültürüne has özellikleri ne ölçüde ortadan kaldırmış olduğu, buna karşın Yeni Yönetim Kültürünün kamu yönetimi içerisinde yer alan uygulayıcılara nasıl bir anlayış kazandırdığı tespit edilmek istenmiştir. Böylelikle, Türk kamu yönetimi literatürüne ve ülkemizde bu konuda akademik alandaki tartışmalara bir katkı sağlama adına önemli bir işlevin yerine getirileceği düşünülmektedir.

## **Çalışmanın Yöntemi**

Çalışmada kamu yönetiminin gelişimine dönük literatür taraması ve içerik analizi yöntemleri kullanılmakla beraber Yeni Kamu Yönetimi anlayışının Türk yönetim kültürüne etkisini belirleme adına ampirik araştırmaya yer verilmiştir. Belirtilen çerçeve içerisinde çalışma üç bölümden oluşmaktadır. “Kamu Yönetiminin Gelişimi ve Yönetimde Paradigma Değişimi” başlıklı birinci bölümde geleneksel yönetim anlayışı ve özellikleri, yönetimde paradigma değişimi ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ortaya çıkışı, gelişimi, özellikleri, teorik temelleri gibi unsurlar geniş olarak açıklanmıştır.

İkinci bölümde, yönetim kültürü üst başlığı ile yönetim kültürünün tanımı, özellikleri, kamu yönetimi kültürü, unsurları, bürokratik kültür, yeni yönetim kültürü, Osmanlı ve Cumhuriyet dönemi yönetim anlayışları ile 2003 sonrası Türkiye’de yönetim alanında gerçekleştirilen gelişmeler, geleneksel Türk yöneticisinin özellikleri ve yeni yönetim kültürünün getirmiş olduğu değerler konu edilmiştir.

Üçüncü bölümde ise; Türkiye’de yeni yönetim anlayışı çerçevesinde yapılan reformlardan nasıl bir sonuç alındığını ve bu sonucun yönetim kültüründe herhangi bir değişiklik getirip getirmediğini belirlemeye yönelik alan araştırması yer almaktadır.

Burada Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile bu yaklaşımın oluşturduğu yönetim kültürünün merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarında çalışan üst, orta ve alt düzey yöneticiler tarafından ne ölçüde algılandığının belirlenmesi amacıyla yapılan alan araştırmasına ait sonuçlar ele alınmaktadır. Yapılan araştırma, kullanılan örneklem ile sınırlıdır. Bu nedenle elde edilen sonuçların ülke bütününe genellenmesi amaçlanmamaktadır. Yine bu araştırma deneklerin cevaplarının samimi ve doğru olduğu varsayımıyla sınırlıdır. Son olarak araştırma belli bir zaman diliminde yapıldığından (Kasım - Aralık 2011) ve zamanla tutum ve algıların değişebileceği düşünüldüğünden, araştırma yapıldığı zamanla sınırlıdır.

## **BÖLÜM 1: KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ VE YÖNETİMDE PARADİGMA DEĞİŞİMİ**

18. yüzyılın ilk yarısında, Prusya’da ortaya çıkan Kameral Bilimler kürsüleri, kamu yönetimi disiplininin doğmasına yol açmış öncü girişimlerin başında gelmektedir (Eryılmaz, 2010: 10; Leblebici, 2004: 8). ABD’de ise, kamu yönetiminin bilimsel olarak incelenmesi 19. yüzyılın sonunu bulmuştur (Parlak ve Sobacı, 2005: 5; Aydın, 2010: 30). Woodrow Wilson’ın 1887’deki “Political Science Quarterly” dergisinde yayımlanan “The Study of Administration” (Yönetimin İncelenmesi) isimli makalesi başta olmak üzere Frederick Taylor, Henri Fayol ve Luther Gulick’in görüşlerinin kamu yönetiminin gelişiminde önemli katkıları olduğu bilinmektedir. Bu düşünürlerin yanı sıra Frank Goodnow, Leonard D. White ve W. F. Willoughby de kamu yönetimi öğretisinin gelişiminde büyük etkileri olan isimler olarak vurgulanmaktadır (Lynn, 2001: 145; Eryılmaz, 2010: 12-14; Ergun, 1997: 5-6).

19. yüzyılın başından 20. yüzyılın son çeyreğine kadar kamu yönetiminde hakim paradigma olan geleneksel yaklaşım; Wilson’un “İdarenin ve Siyasetin Ayrılması”, “Taylor’ın “Bilimsel Yönetimi” ve Weber’in “Hiyerarşik Kontrolü” temellendirmesi üzerine inşa edilen bir yaklaşım olarak belirmiştir (Leblebici, 2001: 15). Dolayısıyla yirminci yüzyılın başından 1927’ye kadar kamu yönetimi alanındaki çalışmalar, “yönetim” ile “siyaseti” birbirinden ayırma üzerine gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde kamu yönetimi düşünürlerinin ilgilendiği konular ise; örgüt teorisi, bütçeleme teknikleri ve personel yönetimi olmuştur. Kamu politikasının oluşturulması ve bununla ilgili konuların incelenmesi, Siyaset Bilimi’ne bırakılmıştır (Eryılmaz, 2010: 13).

Bu bölümde geleneksel yönetim anlayışının temel özellikleri ve unsurları, kamu yönetiminde paradigma değişimi, yeni yönetim anlayışı, doğuşu, özellikleri, diğer ülkelerdeki etkileri ve Türkiye’de normatif sahadaki yankıları üzerinde durulacaktır.

### **1.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Temel Özellikleri**

Geleneksel yönetim anlayışı iki kategoride kendini göstermektedir. Birincisi, rutin işlerin yerine getirilmesinde insan faktörünün makinelere ek olarak nasıl etkin olarak kullanılabileceği; ikincisi de, formal organizasyon yapısının oluşturulmasıdır. Taylor’ın Bilimsel Yönetim Yaklaşımı birinci görüşü, Yönetim Süreci Yaklaşımı ile Bürokrasi

Yaklaşımı da ikinci görüşü ayrıntılı olarak ele almıştır. Bu teori, açık ve seçik olarak belirlenmiş bir örgüt yapısı ve otorite ilişkileri ile etkinlik ve verimliliğin nasıl arttırılabileceği konusuna odaklanmıştır (Koçel, 2003: 195).

Taylor; yönetimi, çalışanlardan işi ne kadar zamanda ve nasıl yapmaları beklendiğini tam olarak belirlemek ve işlerin en verimli bir şekilde yerine getirilmesine nezaret etmek olarak tanımlayarak yönetim tanımında planlama ve denetim fonksiyonlarına aşırı vurgu yapmıştır. Ona göre diğer amaçlar ise, işçilerle yönetim arasındaki çatışma ve anlaşmazlıkları azaltarak işçilerle yönetim arasında işbirliği sağlamaktır (Baransel, 1979: 124).

Bir kimse büyük ekip ve gruplarla ilgilenmekten vazgeçip, tüm işçiler üzerinde münferiden çalışmak isterse, işçi görevini yerine getirmediğinde bilgili bir eğitici ona işini en iyi şekilde nasıl yapacağını göstermeli, yardımcı olmalı, rehberlik etmeli, onu teşvik etmeli ve aynı zamanda işçi olarak yapabileceklerini etüt etmelidir. Örgüt; belirtildiği şekilde zaman etütleri ile çalışma için bilimsel bir metot geliştirmekle görevlendirilmiş bir grup, araç gereçleri korumakla ve düzenlemekle görevli bir grup, eğitimle görevlendirilmiş bir grup ve işlerin önceden planlanması, işçilerin en az zaman kaybıyla işyerleri arasında kaydırılması ve işçilerin ücretlerinin düzenli olarak kaydedilmesi gibi işlerle uğraşan diğer bir grup memurdan oluşmaktadır (Taylor, 2005: 45).

Taylor, ilk kez işleri ayrıntılarına ayırmış ve analiz etmiş, yaşadığı dönemin şartlarına göre üretimde verimlilik artışını sağlama hususunda büyük bir rol oynamıştır. Fayol ise, işlerin küçük parçalara ayrılarak detaylı analizinden ziyade örgütü bir bütün olarak ele alarak tamamı üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu bağlamda 1916 yılında yayımladığı “Genel ve Endüstriyel Yönetim” isimli çalışmasıyla yönetimi ilk kez bir süreç olarak değerlendiren yönetim bilimci olmuştur. Fayol’a göre (2005: 53-134) yönetim, birtakım iş ve faaliyetlerden oluşan bir süreçtir. Bu çerçevede yönetimin unsurlarını, “Planlama, Örgütlenme, Kumanda, Koordinasyon ve Kontrol etmek” olarak 5 temel süreçle ifade etmiştir.

Fayol, yönetimin fonksiyonları yanında yönetime egemen olan evrensel ilkeler belirlemiştir. Ancak bu ilkeleri sert hükümlere dayandırmamış, yönetim alanında sert ve kesin olan hiçbir şeyin bulunmadığını, her şeyin bir ölçü meselesi olduğunu belirtmiştir.

Çünkü durumda görülen bir değişiklik, o durumun ortaya çıkarmış olduğu kuralın da değişmesini gerektirecektir. Yönetim ilkeleri arasından en çok uygulanmasını gerekli gördüğü ilkeler; işbölümü, otorite, disiplin, kumanda birliği, yürütme birliği, genel çıkarların özel çıkarlara tercihi, iş bedelinin ödenmesi, merkeziyet, hiyerarşi zinciri, düzen, hakkaniyet, memurlarda istikrar, teşebbüs fikri ve memurlar birliği olarak ifade edilebilir.

Bunlardan birkaçını açıklayacak olursak; iş bölümü, tabiattan doğan bir düzenin gereğidir ve iş bölümünden beklenen fayda, aynı çalışma ile daha çok ve daha iyi iş çıkartmaktan ibarettir. Otorite, kumanda etme hakkı ve kendine itaat ettirme gücüdür. Kumanda birliği, her ne konuda olursa olsun, bir merkezden ve yalnızca bir yöneticiden emir alınmasıdır. Merkeziyet yöneticilerin verdiği emirlerin doğruca alt kademelerdeki memurlara gittiği bir örgütte mutlaklıdır. Astların görevlerinin önemini arttıran her şey adem-i merkeziyet; bu görevlerin azalmasına sebep olan her şey ise merkeziyettir. Hiyerarşi, üst yöneticilerden alt kademe çalışanlara kadar inen yönetim silsilesidir. Emirlerin güvenli bir şekilde iletilmesi ve kumanda birliğinin sağlanması için bu sisteme ihtiyaç vardır. Yürütme birliği ise, aynı amaca hizmet eden işlerin tamamı için bir tek program ve bir tek yöneticinin bulunmasıdır (Fayol, 2005: 23-52).

Geleneksel yaklaşım, organizasyonların özelliklerini ve içinde buldukları mevcut durumu göz ardı ederek örgüt yapısını belirlemede, her örgüte bu ilkelerin uygulanmasını ileri sürmektedir. Bunun sonucunda klasik açıdan organizasyon dizayn süreci; amaçların belirlenmesi, amaçlara ulaştıracak görevlerin belirlenmesi, uzmanlaşma için işlerin bölünmesi, görevlerin bir araya toplanarak mevki ve pozisyonların oluşturulması, departmanlaşmanın sağlanması ve hiyerarşik bir yapı içinde koordinasyonunu sağlamak üzere birleştirilmesi gibi safhaları içermektedir (Koçel, 2003: 196).

Modern kamu yönetimi, siyaset sosyolojisi ve işletme bilimi; çağdaş örgütleri incelemek için hareket noktası olarak bürokrasi modelini tercih etmektedirler (Eryılmaz, 2004a: 44). Bürokrasi kavramını ilk kez tarafsız ve ilmi bir şekilde analiz eden Alman düşünürü Max Weber, geniş gruplar halinde birlikte çalışan insanların rasyonel prensiplere uygun bir şekilde teşkilatlandırılıp idare edilmelerinin zorunluluğunu ve bu

prensiplerin ortak bir otoriteye tabi olan bütün gruplar için aynı olduğunu ifade etmektedir (Abadan, 1959: 53-54).

Büyük ölçüde Max Weberin kavramlaştırdığı bürokrasi modeline göre örgütlenen geleneksel kamu yönetimi anlayışı; ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayalı, gayrişahsilik, katı hiyerarşi ve kariyeri esas alan merkezîyetçi bir nitelik arz etmektedir (Eryılmaz, 2003: 23). Heper'e göre (1977: 14), Weber, patrimonyal bürokrasi modelini, siyasal otoritenin geleneksel normlara dayandırıldığı geleneksel toplumlar için; hukuki-rasyonel bürokrasi modelini ise siyasal otoritenin anayasal kurallara uyulduğu için yasallık kazandığı durumlarda ortaya çıkan bürokrasi türü olarak geliştirmiştir. Bunun yanı sıra Weber, ideal tipi kavramlaştırırken 19. yüzyılın ikinci yarısında endüstrileşen Batı Avrupa toplumlarının etkisi altında kalmıştır. Modern bürokrasiye ait prensipler yalnızca devlet teşkilatında değil, endüstri işletmelerinde de uygulama alanı bulmuştur (Abadan, 1959: 64).

Mises'e göre bürokrasi (2000: 42), işlerin üst makamlar tarafından ayrıntıları ile ortaya konulan kanun ve kurallara göre yürütülmesidir. Bürokratin görevi, kanun ve nizamların emrettiği şeyleri yapmak olup inisiyatif kullanma yetkisi son derece sınırlıdır. Bu anlamda bürokrasi; neticesi piyasa fiyatı ile ölçülemeyen, para olarak ifade edilmeyen idari hizmetleri görmek üzere başvuru usuldür. Hizmetlerin iktisadi hesaba göre kıymetlendirilmediği bir idare sistemidir (Mises, 2000: 43-44).

Weber'in rasyonelite anlayışı, takdir yetkisini kurallar çerçevesinde ele almaktadır. Rasyonel idare; somut durumlarda genel kuralları uygularken hiçbir şekilde kuralları ihlal etmeden takdir yetkisini kullanır. Burada patrimonyal bürokrasinin önemli özelliği olarak gördüğü kişisel ayrıcalıklara ve taraf tutucu işlemlere mahal vermemek için, iş görenin tüm somut durumlarda kararının objektif olmasını sağlamak amaçlanmıştır. Zira kuralların somut duruma uyarlanması, idarenin amaca ulaşmak için en uygun araçları kullanmasını sağlayacaktır (Heper, 1977: 42-43).

Günümüzde önemli ölçüde terk edilen geleneksel kamu yönetiminin temel özellikleri dokuz başlık altında ele alınabilir (Al, 2002: 47-60):

1. *Büyük ve Merkezîyetçi Örgütlenme*: Sanayileşme sonucu kamunun işlevlerinde görülen artış bürokrasinin de büyümesini beraberinde getirmiş,

iletişimin gelişmesi, biçimsellik ve standartlaşma, işlerin kolay denetlenmesine ve merkeziyetçiliğe yol açmıştır.

2. *Katı Hiyerarşik Örgütlenme:* Siyasal ve hukuksal zorunluluk sebebiyle kişiler ve görevler hiyerarşik bir şekilde oluşturulmuştur. Siyasal iktidara bağlı olan yönetim, işlevini üst kademe yöneticilerin emir ve direktiflerine uyarak yerine getirir ki siyasal iktidarın üst kademe yöneticileri yönlendirmesi tüm bürokrasiyi yönlendirmek anlamına gelir. Hukuksal yönden ise, emretme yetkisini kanunlardan alan üstlerin verdiği talimatlara uyan alt kademe yöneticiler kanuna uymuş sayılırlar.
3. *İşbölümü ve Uzmanlaşma:* Geleneksel organizasyonlarda işler, fonksiyonel olarak bölünmüş, işbölümü de uzmanlaşmayı zorunlu hale getirmiştir.
4. *Biçimsellik ve Kuralların Yoğunluğu:* Memurların rolleri açık ve belirgin olarak düzenlenmiştir.
5. *Mekaniklik:* Yönetimin rasyonel, objektif ve düzenli çalışabilmesi için makine modeline benzemesi, gayrişahsiliğin egemen olması gerekmektedir.
6. *Gizlilik ve Yeniliklere Kapalılık:* Mesleki bilgilerin saklanması, bürokrasinin iktidar mücadelesi aracıdır, halkın kamu yönetimine katılmasını ve kararlarını etkilemesini önlemek ve gelecek muhtemel eleştirilerden kaçınmak sözkonusudur. Her yenilik, mevcut yönetsel rollerin yeniden dağılımına yol açarak statükoyu zedeleyeceğinden dışarıdan gelen müdahalelere aşırı sert tepki gösterilmiştir.
7. *Meslekleşme:* Memuriyetin meslek haline gelmesi liyakat sistemini beraberinde getirmiş, memurun ayrıcalığı güvence altına alınmıştır.
8. *Tekelcilik:* Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rekabete ve piyasaya şüpheyle bakılmış, kamu bürokrasisi tekeli benimsenmiştir.
9. *Kamu Yönetiminin Yönetimin Özel Biçimi Olması:* Kamu yönetimi ve özel yönetim, genel bir kavram olan yönetimin alt dallarını oluştururlar ve bu bağlamda; kamu yönetimi kavramı yönetimin kamu kurumları ile ilgili

alanını, özel yönetim ise kamu kurumları dışındaki özel işletmelerde uygulanan yönünü anlatmak için kullanılmaktadır.

Eryılmaz'a göre (2010: 16) geleneksel kamu yönetimi dört temel ilkeye dayanır:

1. Kamu yönetiminin yapısı büyük ölçüde Max Weber'in kavramlaştırdığı bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayanır, gayri şahsidir, katı hiyerarşi ve kariyeri esas alır ve merkeziyetçi nitelikler taşır. Kamu yönetiminde tarafsızlık, verimlilik ve etkinlik unsurlarının bu ilkelerle sağlanacağı varsayımına dayandırılmıştır.
2. Devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında kendi örgütleri (bürokrasi) aracılığıyla doğrudan görev alması gerekir. Doğrudan mal ve hizmet üretimi ve bunların dağıtımı, kural ve prosedürleri ve bunlara topluma ve bireye hizmet etmenin ötesinde aşırı bağımlılığı ortaya çıkarmıştır.
3. İdari ve siyasi konuların birbirinden ayrılabilmesi görüşü hakimdir. İdarenin görevi, talimatları ve kuralları uygulamak; siyasilerin görevi ise siyasa ve stratejileri belirlemektir. Siyasiler belirler, kamu yöneticileri uygular. Kamu kurumlarının denetimi, merkeziyetçi yöntemle, hiyerarşik basamaklar vasıtasıyla ayrıntılı biçimde yapılmaktadır. Denetimin esası yasal ve finansal ilkelere uyulup uyulmadığının kontrol edilmesidir. Hizmetlerde nitelikten çok nicelik önemlidir.
4. Kamu yönetiminin özel sektörün yönetiminden oldukça farklı olduğu anlayışı vardır. Böyle olunca kamu yönetiminin profesyonel bir bürokrasi ve çalışanların hayat boyu istihdamına göre düzenlenmesi gerekir. Bu nedenle bürokrasi siyasi tarafsızlığa sahip olmalıdır.

Bütün bu özellikleriyle geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının kamu sektöründe etkinliğin sağlanması açısından başarısızlığı, günümüzde kendini açıkça göstermektedir. Weberci bürokrasi modelini temel alan bu yaklaşım, sanayileşme sürecinin belli bir döneminde ortaya atılarak geliştirilmeye çalışılan bir teori olmuştur. Göreceli olarak, yalnızca küçük ve istikrarlı bir kamu sektörünün yönetilmesine uygundur. Bu anlamda teknelci hizmet üretimi ve sunumuna dayalı, belirsiz kamu çıkarı nosyonu öngören, aşırı merkeziyetçi, bürokratik ve aynı zamanda zorlayıcı yapı ve uygulamaları içeren geleneksel yönetim anlayışı günümüzde kamu sektöründeki etkinsizlik sorununun



temeli olarak görülmektedir. Zira çıktılar yerine girdilerin kontrolü ve süreçlerin düzenlenmesi ile ilgilenen bu yaklaşımda önceden kesin olarak belirlenmiş ve esnek olmayan çalışma ilke ve süreçleri sürekli olarak değişen çevreye uyum sağlayamama zafiyeti göstermektedir (Ömürgönülşen, 2003: 16).

Bu bağlamda geleneksel yönetim anlayışının aşırı kuralcı, katı hiyerarşik, merkeziyetçi bir yönetim ve denetime dayanan yapısı, bilgi çağının gerekleriyle örtüşmemektedir. Dolayısıyla kamu yönetimi alanında küreselleşme ile birlikte yayılan esneklik, katılımcılık, müşteri/vatandaş odaklılık gibi demokratik süreç ve mekanizmalara ilgi artışı büyük bir ivme kazanmıştır.

## **1.2. Geleneksel Yönetim Anlayışının Unsurları**

Geleneksel yönetim anlayışı; siyaset-yönetim ilişkisi ve kamu-özel sektör farklılığı gibi unsurları içermektedir. Aşağıda bunlara kısaca değinilmiştir.

### **1.2.1. Siyaset – Yönetim İlişkisi**

Kamu yönetiminde geleneksel yaklaşımın özünü oluşturan düşüncelerin menşei yukarıda da ifade edilen görüşlere dayanırken; geleneksel yönetim, siyaset ve yönetimi birbirinden ayrı değerlendirerek; siyasetin işlevinin politika üretmek, yönetimin işlevinin ise belirlenen politikaları uygulamak olduğunu öne sürmüştür. Siyaset ile yönetimin ayrı alanlar olduğunu 1887 yılındaki “Yönetimin İncelenmesi” isimli makalesiyle vurgulayan Wilson’ın görüşleri<sup>2</sup> daha sonraki bilim adamları tarafından da farklı şekillerde yorumlanmıştır (Eryılmaz, 2010: 10-15).

Örneğin, Frank Goodnow 1900 yılında yazdığı Siyaset ve Yönetim kitabında, siyaset ve yönetimin kesin biçimde ayrılması gerektiğini; siyasetin, kamusal isteklerin bir açıklanma yolu olduğunu, yönetimin ise bu isteklerin yürütülmesinden sorumlu bulunduğunu ifade etmiştir. Ayrıca güçler ayrılığı ilkesinin söz konusu ayrımı sağladığını bu anlamda yasama organının, yargı organının içtihadlarından da yararlanarak kamunun isteklerini yasalar biçiminde açıklaması gerektiğini ve siyasaları

---

<sup>2</sup> “İdare alanı bir iş alanıdır... Nasıl ki muhasebe servisleri toplum hayatının bir kısmı, makine, imal edilen bir mamulün parçası ise, idare de siyasi hayatın bir unsurudur. Fakat idarenin bağlı bulunduğu prensiplerin siyasi hikmetle, siyasi ilerlemenin ebedi gerçekleri ile doğrudan doğruya bağlı bulunması sebebiyle aynı zamanda teknik teferruatın çok üstüne yükselmektedir... Böylece siyaset devlet adamının, idare ise teknik memurun alanıdır... ‘Siyaset idarenin yardımı olmaksızın hiçbir şey yapamaz’; fakat idare buna rağmen siyaset değildir.” (Bkz. Wilson, 1961: 63-64).

oluştururken, yürütme organının da bu siyasetleri yansız ve apolitik biçimde uygulama rolünü üstlenmesi gerektiğine vurgu yapmıştır. Goodnow'un amacı, siyasal partilerin yasal olarak düzenlemesiyle ve yönetsel otoritenin kamu yöneticilerinin elinde bulunmasıyla “verimli yönetim ve halkın benimsediği bir hükümet” anlayışının getirilmesine dönüktür (Goodnow, 1900'den aktaran Ergun, 1997: 6).

Goodnow'un siyasetin fonksiyonunun politikaları belirlemek, kamu yönetiminin fonksiyonunun da üretilen bu politikaları uygulamak olduğu doğrultusundaki görüşleri, kamu yönetiminde yönetim prensipleri çerçevesinde idare etme anlayışının hakim olduğu “geleneksel yaklaşım” biçiminde Taylor'un “Bilimsel Yönetim” anlayışı ile Max Weber'in hiyerarşik denetim düşüncesini de arkasına alarak 1960'lı yıllara kadar varlığını sürdürmüştür (Leblebici, 2004: 10).

Günümüzde de kamu yönetimi disiplininin nasıl bir şekil aldığı ve gelecekte nasıl bir yapıya sahip olacağı hususunda farklı görüşler devam etmektedir. Bu anlamda bir yandan 1940'lar ve 1950'lerden itibaren kamu yönetimi ile siyaset bilimi ayrımının ortadan kalkmakta olduğu, dolayısıyla bunların Wilson'dan önce olduğu gibi birleştiği savunulurken; öte yandan 1970'ler ve 1980'lerden itibaren kamu sektörünün de işletme mantığı ile yönetilmeye başlanması veya kamu yönetiminin işletme alanına kayması sonucu ‘Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management)’ kavramının ortaya çıktığı, dolayısıyla kamu yönetimi ile işletme yönetiminin birleşmeye başladığı savunulmaktadır (Aydın, 2010: 31).

Sonuç olarak, Weber'in ideal tip örgüt modeli olan aşırı kuralcı-katı hiyerarşik model, yerini karar alma sürecinde katılımcılığı savunan dolayısıyla sivil toplum ve özel sektöründe etkin role sahip olmasını öne süren Yönetişim yaklaşımına bırakmaya başlamıştır.

### **1.2.2. Kamu Yönetimi ve Özel Yönetim Farklılığı**

Devletle toplum arasında cereyan eden yönetsel münasebetler, siyaset ile bürokrasi arasındaki bağ, hukuk ile mevzuatın anlam ve mahiyeti; özel sektörden radikal bir şekilde farklılık arz etmektedir (Kickert, 1997: 734). Genel olarak yapı ve işleyişten kaynaklanan bu farklılıklar; siyasal çevre, kamu yararı ve özel yarar ayrımı, serbestlik, sosyal maliyet, siyasi liderlik, kurumların yapısı ve yöneticilerin motivasyonu,

hakemlik, kamu gücü ve kuralların yoğunluğu gibi başlıklar altında ele alınmaktadır (Eryılmaz, 2010: 45).

Kamu yönetimi ile özel yönetim arasındaki farkları maddeler halinde özetleyecek olursak (Gözler, 2008: 7; Eryılmaz, 2011: 46-51):

1. *Siyasal Çevre*: Kamu kurumları; içinde seçmenler, siyasetçiler, üretici ve tüketici çıkar gruplarıyla gönüllü kuruluşlardan oluşan siyasi bir ortamda faaliyet gösterirler. Bundan dolayı, kamu kurumlarının faaliyetleri her bakımdan geniş bir kesimin ilgi merkezidir.
2. *Kamu Yararı ve Özel Yarar*: Farklı amaçları vardır. Kamu yönetimi kamu yararını amaçlarken, özel yönetim özel yararı yani kar elde etmeyi amaçlar. Kamu hizmetinden yararlananlara “halk”, “kamu” yada “toplum”; özel mal ve hizmetleri talep edenlere ise “müşteri” adı verilir.
3. *Serbestlik*: Özel sektör, kamu sektörüne göre daha fazla serbestliğe sahiptir. Kamu örgütleri devletin birer parçası olup değişik organlarca yoğun bir denetime tâbi tutulmaktadırlar. Kamu yöneticileri, önceden belirlenen kurallara göre hareket etmek zorundadırlar. Oysa özel sektörde bir yönetici, işletmesinin problemlerini çözmek ve verimliliğini arttırmak hususunda kamu yöneticisine göre daha geniş bir serbestliğe sahiptir.
4. *Sosyal Maliyet*: Sınai ve ticari faaliyetlerin nitelik ve nicelik itibariyle artarak topluma genel olarak yüklediği yüke “sosyal maliyet” adı verilmektedir. Polis ve sağlık hizmetleri, “sosyal maliyeti” telafi etmek ya da en aza indirmek için yürütülmektedir. Özel sektör kuruluşları ise, sosyal maliyet sorunuyla işletme giderlerini arttırmamak için ilgilenme taraftarı değildirler.
5. *Siyasi Liderlik*: Siyasal etkiler ve baskılardan dolayı kamu yöneticileri, zamanlarının büyük bir kısmını kısa dönemli tedbirler ve programlar hazırlamakla geçirmektedirler. Özel sektörde ise, kamuda olduğu gibi politika değişiklikleri siyasi liderlerden değil, daha çok piyasa şartlarının dinamiklerine göre oluşmaktadır.
6. *Kurumların Yapısı ve Yöneticilerin Motivasyonu*: Özel sektörde şirketler, piyasada kaynaklarını geliştirmek için rakipleri ile yarışma yolunu seçmektedirler. Kamuda ise kurumlar, siyasi sistem içerisinde bütçelerini

büyütmek, personel sayılarını arttırmak ve sosyal imkanlarını geliştirmek için birbirleriyle rekabet etmektedirler. Bu rekabet, kamunun daha da büyümesini ve kaynakların verimsiz kullanılmasını doğurmaktadır.

7. *Hakemlik*: Kamu yönetimi, çatışan sosyal çıkarlar arasında bir arabulucu niteliğinde fonksiyon yürütmektedir. Bundan dolayı kamu yönetimi, birey ve grupların davranışları üzerinde bazı kısıtlamalar getirebilmektedir. Serbest piyasa mekanizmasının hakim olmaya başlamasıyla birlikte, devletin sosyal ve ekonomik rolünde bir dönüşüm yaşanmıştır. Artık işin kurallarını hükümetler değil, piyasalar koymaya başlamıştır. Devlet, 1980'den itibaren birçok alandan çekilip bu alanları piyasa aktörlerine bırakırken, bu aktörlerin oyunun kurallarına göre davranmasını sağlamak için düzenleyici ve denetleyici bağımsız idari otoriteler meydana getirmiştir.
8. *Kamu Gücü*: Kamu yönetimi, kamu yararını gerçekleştirebilmek için kamu gücünü kullanır. Ancak özel yönetimin böyle bir gücü bulunmamaktadır.
9. *Kuralların Yoğunluğu*: Kamu yönetiminin kuruluş ve çalışması kanunlarla düzenlenmiş ve kanuna bağlılık ilkesinin egemenliği söz konusudur. Özel yönetimlerin kuruluş ve faaliyetlerinde kural olarak serbestlik ilkesi geçerlidir. Özel sektörde de her ne kadar yasal düzenlemeler olsa da genel nitelikli ve fazla ayrıntılı olmayıp sayı bakımından da azdır.

Kamu yönetimine göre özel yönetim daha fazla etkin ve verimli bir yapıya sahiptir (Gözübüyük, 2001: 9). Dünyadaki değişim ve gelişmelere bakıldığında bu iki yönetim arasında bir yakınlaşma ve işbirliğine gidildiği görülmektedir. Kamu yönetimi çoğu proje ve faaliyetlerini ihale veya farklı yöntemlerle özel sektöre yaptırmakta, bazı işletmelerini kiraya vermekte, özelleştirmeye gitmekte ve bütün bunların yanı sıra kamuda toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, performans yönetimi, insan kaynakları yönetimi, küçülme, kıyaslama gibi kavram ve anlayışlar benimsenmektedir. İşletme yönetimine dair kuram ve uygulamaların kamuda da son dönemde kendini iyice hissettirdiğinin göstergesi olan bu anlayış değişimi; kamu sektöründe idareden (administration) işletmecilik (management) yaklaşımına doğru bir geçişi sembolize etmektedir. Sonuç olarak geçmişten beri uygulanan geleneksel yönetim anlayışı, yerini özel sektör yönetiminden etkilenecek gelişen yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır.

### 1.3. Kamu Yönetiminde Reform ve Paradigma Değişimi

Kamu yönetiminde reform, küresel rekabetin ve yeni teknolojilerin hız kazandığı günümüzde değişen koşullara uyum sağlama ve artan toplumsal talep ve beklentileri karşılayabilmek için ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini yeniden inşa etmeleri, yapılandırmaları anlamını ihtiva etmektedir. Özel sektör işletmelerindeki gibi esnek ve yalın örgütlenme, dış kaynak kullanımı, küçülme, verimlilik, kârlılık gibi piyasaya dayalı mekanizmalar kamu yönetimlerinin yeniden yapılanmalarında etkili unsurlar olarak öne çıkmışlardır.

Yönetimde reform ya da yeniden yapılanma, yönetim sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, iş görme zihniyet ve yöntemlerinde, karar verme sürecinde, yasama organı ile ilişkilerinde ve sistemin yürütülmesinde radikal değişiklikleri kapsamaktadır. Yeniden yapılanma, kamu kurumlarının sınırlı kaynakla amaçlarını en rasyonel, etkin ve verimli bir şekilde nasıl örgütlenmesi gerektiğine çözüm arayan bir felsefedir (Tutum, 1994: 6).

Bu anlamda kamu yönetiminde reform, kısaca idari teşkilatın iyileştirilmesi olarak tanımlanabilir. İdari reform, kamu yönetiminin amaçlarını gerçekleştirmesi için etkin, verimli, ekonomik ve kaliteli hizmet sunumunu yerine getirecek bir düzene kavuşturulması ve bu düzen içinde iş görmesini sağlamak için yapılan çabalar olarak ifade edilebilir (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 1).

Günümüzde teknolojik devrimin diğerlerinden farkı, bilginin hem bir hammadde hem de çıktı haline gelmiş olmasıdır. Dolayısıyla sanayi devrimi, sanayi toplumunu ve ona uygun kamu yönetimini ortaya çıkarırken, bilgi devrimi de bilgi toplumunu ve ona uygun yönetim sistem ve felsefesini ortaya çıkarmaktadır (Al, 2002: 69).

Öte yandan dünya ekonomisinde “imalat” temelinden “hizmet” temeline, “ulus-devlet” dünyasından “küresel” dünyaya, geniş kapsamlı kamusal yükümlülükler anlayışına doğru bir geçiş söz konusudur. Bunlara paralel olarak geleneksel endüstrilerin yüksek teknolojiyi gerektiren endüstrilere dönüşümü, uluslararası ekonomik ilişkilerin önem kazanması, bölgesel ve yerel yönetimlerin ekonomik gelişme sürecinde daha fazla sorumluluk ve rol alma talepleri, tüketicilerin birey ya da gruplar olarak yönetimde daha fazla söz sahibi olma istekleri ortaya çıkmaktadır (Tutum, 1994: 27-28). Bu durum

ülkelerin artık kamu yönetimi sistemlerini daha katılımcı, demokratik ilkelere, esnekliğe, birey merkezli yapılanmaya önem veren bir yapıya dönüştürmelerini gerektirmektedir.

Kamu yönetiminin gerek örgütsel yapısı ve gerekse işlevsel yönüyle çağın ihtiyaçlarını ve halkın kamu hizmetleriyle ilgili taleplerini karşılamada yetersiz kalması; devletin küçültülmesi, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı, kamu hizmeti kalitesinin artırılması, devletin de etkili ve verimli bir işletme gibi yönetilmesi doğrultusunda yeni arayışları beraberinde getirmiştir.

### **1.3.1. Kamu Yönetimi Reformlarının Sebepleri**

1980’li yılların başı, birçok alanda radikal değişimlerin yaşandığı ve bu değişikliklerin birbirini etkileyerek önemli sonuçların üretildiği geniş kapsamlı bir dönüşümün miladı olarak değerlendirilebilir. Söz konusu dönemde kamu sektörü üzerinde yoğunlaşan eleştiriler, ekonomi ve siyaset teorisinde meydana gelen değişiklikler, bireylerin ve sivil toplumun önem kazanması ve özel sektör yönetimindeki gelişmeler, ekonomik kriz ve durgunlukların etkisiyle kamu yönetimi alanında önemli bir paradigma değişimini beraberinde getirmiştir (Eryılmaz, 2004b:138)

Hukuki-rasyonel temele sahip Weberyen bürokrasi anlayışı, geçmişte refah ve demokrasinin gelişmesine önemli katkılar sağlamasına rağmen, değişen şartlar karşısında verimsiz ve etkisiz kalmış ve yerini rasyonel-üretken bir çizgide yeni örgütlenme modellerine bırakmıştır. Bu çerçevede, prosedürlerden çok sonuçlara odaklı, tekbiçimlilikten çok farklılıklara dayalı, katı yapılardan çok esnek organizasyonlara vurgu yapan bir yaklaşım ön plana çıkmış; bireysel inisiyatif, katılım, ekip çalışması, kurumsal öğrenme, rakiplere karşı strateji geliştirme, sürekli gelişim gibi unsurların altı çizilmeye başlanmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 22).

Öte yandan değişen dünyada oluşan yeni global gerçek ve değerlerin, kamu yönetiminde meydana getirdiği değişim dinamikleri şöyle sıralanabilir (Aktan, 2003: 97-105):

1. Devletten bireye doğru bir “güç kayması” olgusu, serbestleştirme, özelleştirme, yerelleştirme gibi reformlar devletin gücünü, görev ve

fonksiyonlarını giderek sınırlandırırken; sivil toplumun gücünü bunun karşısında arttırdığı görülmektedir.

2. Küreselleşme ile birlikte uluslar arası ekonomik ilişkiler “trans-nasyonel” bir nitelik kazanmış, “otorşik (ihtiyaçlarını kendi iç bünyesinde karşılayan, dışa kapalı) devlet” ve “korumacı devlet” anlayışı ortadan kalkarak, yerine “global devlet” anlayışı ikame edilmiştir. Dış ticarete serbestleşme ve global ekonomik entegrasyonun önem kazanmasıyla birlikte devletin rolü de tamamen değişmiş; geleneksel ulus-devlet anlayışının yerine “uluslarüstü devlet” ya da “uluslar aşırı devlet” anlayışı hakim olmuştur.
3. Desantralizasyon düşüncesi giderek önem kazanmaktadır. Merkezi olarak yürütülen kamu hizmetlerinin bir kısmı yerel yönetimlere, bir kısmı özelleştirme yoluyla özel sektör kuruluşlarına, bir kısmı da gönüllüleştirme yoluyla sivil toplum kuruluşlarına devredilmektedir.
4. Günümüzde devletin, mal ve hizmetleri bizzat sunan bir kurum olmak yerine, piyasa kanalıyla hizmetlerin sunulmasını kolaylaştıran bir katalizör rol üstlenmesi benimsenmektedir. Bu devlet anlayışı “katalizör devlet” olarak adlandırılmaktadır.

Bu anlamda, kamu yönetiminde değişime yol açan temel faktörler; yönetim kuramında meydana gelen entelektüel gelişmeler, toplumsal tutumlardaki dönüşüm, siyasal liderlikteki değişim, başarısızlığın kavranması ve yenilenme ihtiyacı, vatandaş beklentilerinin artması ve uluslararası alanda meydana gelen gelişmeler olarak özetlenebilir (Coşkun, 2008: 51). Şüphesiz kamu yönetiminin her alanında gerçekleşen değişimin temel nedenlerine, yerel yönetimlerin bütçelerinde karşılaşılan sürekli açıklar, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi, yurttaşların değer algılamasında değişim ve kamu sektöründe modernleşme maddelerini de eklemek yerinde olur (Eren ve Kılıç, 2006: 77).

Değişen şartlar arasında, bireylerin ve toplumların kamu hizmetleri konusunda çeşitlenen ve artan taleplerinin son derece etkili olduğu muhakkaktır. Zira halkın yönetimlerden beklentisi nicel ölçütlerden kalite ölçütlerine yönelmiş, hizmetlere ilişkin karar alma süreçlerine katılım talepleri yoğunlaşmıştır. Bu talepler karşısında verimli bir

hizmet sunumu yapamayan, sürekli büyüyen, bütçe açıkları veren ve enflasyon üreten kamu kesimine dönük olarak eleştirel yaklaşımlar toplumlarda yaygınlaşmaya başlamış, bu baskı altında kamu bürokrasileri ve siyaset yeniden yapılanmaya yönelmişlerdir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 23).

Eren ve Kılıç, kamu sektörünü değişime zorlayan sebepleri; verimlilik, strateji, yönetim, çekicilik ve meşruluk sorunları şeklinde 5 kategoride değerlendirmektedir (2006: 76). Bunlardan; *verimlilik sorunu*, araç-gereçleri sürekli ve verimli kullanmada isteksizlik; *strateji sorunu*, açık ve orta vadeli gelişim amaçlarına ve önceliklere yetersiz yönelim; *yönetim sorunu*, hizmetlerin iyileştirilmesi, yapısal uyumun sağlanması, kaynakların yeniden düzenlenmesi ve taleplerdeki değişime uyum sağlamada zorlayıcı unsurların ve araçların yetersizliği; *çekicilik sorunu*, kamu kesiminde çalışanlar için sektörün çekiciliğinin az olması ve çalışmalarda yaratıcılık ve konsantrasyon eksikliklerinin olması; *meşruluk sorunu*, kamu hizmetlerinin parasal değerinin tam olarak hesaplanmasında, hizmetlerin verimliliğinin, amaca uygunluğunun ve kalitesinin hesaba katılmasında yetersizlikler ya da başarısızlıklar nedeni ile kamuoyu desteğinin yitirilmesi olarak kendini göstermektedir.

Kamu yönetiminde yaşanan dönüşümü ve bu çerçevede yeni kamu yönetimi anlayışını ortaya çıkaran nedenleri; 1970 petrol krizi ve bundan sosyal devlet, refah devleti, Keynezyen İktisat ve büyük kamu ekonomilerinin sorumlu tutulması; vatandaşın kamu yönetiminden talep ve beklentilerinin artması karşısında kamu bürokrasisinin bunları karşılamada yetersiz kalması; yeni sağ ideolojinin yükselişe geçmesi, özellikle ABD ve İngiltere’de bu ideolojik söylem paralelinde devletin küçültülmesi, işletme benzeri yapıya kavuşturularak verim ve etkinliğinin artırılması amacıyla kamu harcamalarının kısılması, özelleştirmeler vb. uygulamaların yaygınlaşması; devlet ve bürokrasi karşıtı söylem ve uygulamaların yaygınlaşması; Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (WB) gibi uluslararası örgütlerin yeni sağ ideolojinin yaygınlaştırılması konusunda izledikleri aktif siyaset; bilgi iletişim teknolojilerinin yaygınlaşması; 1980 sonrası dönemde yaygınlaşan demokratikleşme söylemi, sivil toplum örgütlerinin, yönetim anlayışının önem kazanmaya başlaması; desantralizasyon eğilimlerinin artması ve genel olarak küreselleşme şeklinde sıralamak mümkündür (Genç, 2010: 147; Al, 2002: 79-131).



Bu bağlamda neo-liberal iktisatçıların devletin ekonomik büyümeyi ve özgürlükleri sınırlandıran etkisi üzerinde odaklanması, daha az devlet daha çok piyasa anlayışının toplam refah yaklaşımına daha fazla katkı sağlayacağı düşüncesi, iletişim teknolojisi ve küreselleşmeyle gelen yeniliklerin, yönetimi ağır ve hantal işleyen yapıdan daha hızlı işleyen bir sisteme doğru zorlaması ve nihayetinde kamu hizmetleri alanında daha bilinçli ve daha fazla talepte bulunan vatandaş profiline yükselmesi gibi faktörler kamu yönetiminde paradigma değişimini körükleyen etkenler olarak öne çıkmaktadır (Çevik ve diğerleri, 2008: 36). Dolayısıyla devletçi, bürokratik, zorlayıcı, tekdüze, merkeziyetçi ve hiyerarşik özellikler taşıyan kamu sektörünü; piyasa eğilimli, daha az bürokratik ve esnek, adem-i merkeziyetçi, girişimci ve yenilikçi gibi nitelikleri olan yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu hizmeti kültüründe son derece önemli bir dönüşüm anlamında niteliksel bir perspektif değişimine evrilmeye zorlamıştır (Ömürgönülşen, 2003: 17).

Yeni dönemde üretim ilişkileri, tüketim alışkanlıkları, örgütsel yapılar değişerek; fordist paradigmanın yerini postfordist paradigma, modern paradigmanın yerini postmodern paradigma, ulusal paradigmanın yerini küreselleşme paradigması, refah devleti paradigmasının yerini özelleştirme paradigması, geleneksel kamu yönetimi paradigmasının yerini yeni kamu yönetimi paradigması almıştır (Al, 2002: 63).

Sonuç olarak yeni yönetim paradigması, geleneksel yönetim anlayışının patolojik hale gelmiş yerleşik normlarını tasfiye ederek; kaynağını piyasa mekanizmasının esneklik, rekabetçilik, müşteri odaklılık vb. değerlerinden alan bir felsefeye bırakmıştır.

### **1.3.2. Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**

Paradigma, Yunanca kökenli bir kavram olup, model, kuram, algı, referans gibi sözcüklere karşılık gelmektedir (Covey, 1998: 18). Bu kavram; bireylerin iç ve dış dünyasını algılayıp yorumlamasında etkili olan unsurları içermekte olup algılama, yorumlama ve bilme süreçleriyle ilgili tüm faktörlerin oluşturduğu dinamik ve düşünsel bir sistem olarak tanımlanabilir (Cüceloğlu, 2001: 71).

Paradigma kavramı ilk kez Thomas Kuhn tarafından “*The Structure of Scientific Revolutions (Bilimsel Devrimlerin Yapısı)*” isimli eserin 1970 yılında yayımlanan ikinci baskısında yer bulmuştur. Kuhn, bilim adamlarınca kabul görmüş olan inançlar bütünü veya problemlerin nasıl anlaşılması gerektiği konusunda üzerinde mutabık

olunan gelenekleri paradigma olarak tanımlamıştır. Tarihte Kopernik astronomisinin, Newton dinamiğinin veya dalga optiğinin zamanında kabul görmüş gelenekler olduğunu ve bunların her birinin birer paradigma olduğunu ileri sürmüştür.<sup>3</sup>

En basit tanımıyla bir dünya görüşü, dünyayı belli bir algılayış ve anlayış biçimi olarak ifade edilen paradigma teriminin yanı sıra paradigmatik dönüşüm ya da paradigma değişimi kavramlarını açıklayacak olursak; her ne kadar kaotik ve sancılı olsa da bir dünya görüşü ve anlayış biçiminden başka bir algılama felsefesine radikal bir şekilde sıçrama olarak belirtilebilir (Şimşek, 1997: 11). Bir bilimsel başarının paradigma olarak nitelendirilebilmesi için, yeni bir konsensüsün özünü oluşturmaya yetecek ölçüde uzmanın kendisine bağlılığını kazanmak üzere, daha önce ortaya atılmış ve cevap verilememiş olan bazı sorunlara ikna edici ve yeni çözümler sunması gerekmektedir (Marshall, 1999: 575).

Küresel rekabetin hız kazandığı günümüzde, her alanda yeni teknolojilerin üretilmesi eskilerini ortadan kaldırmakta, bu durum yönetim düşünce sisteminde hız ve değişime uyum noktasında yeni bir paradigma ihtiyacı hissettirmektedir (Eren, 2001: 130). Bu bağlamda, devletin toplumdaki rolünü; hükümet, bürokrasi, piyasalar ve vatandaş arasındaki ilişkileri yeniden tarif etmek suretiyle devleti asli klasik fonksiyonlarına geri çekerek ve görevlerini sınırlandırarak etkin ve verimli kılmak, vatandaşların devlet ve kamu yönetimi karşısındaki konumunu ve yönetime katılım olanaklarını geliştirme amacı taşıyan yeni yönetim anlayışı yeni bir paradigma olarak kendini göstermektedir (Eryılmaz, 2010: 15).

Ortaya çıkan bu yeni paradigma, bürokrasinin doğrudan hizmet sağlama aracı olması ve sürekliliği gibi temel ve vazgeçilmez niteliklerini sarsmıştır. 1980'li yılların gündemini işgal eden yeni kamu yönetimi anlayışı bu alanda yeni bir paradigma oluşturmaktadır. Kamu yönetiminin yapı ve işleyişi üzerinde yoğunlaşan eleştirilerle iletişim ve teknolojik alandaki gelişmelere paralel olarak özel sektörde gözlemlenen değişim ve ekonomik anlayışta meydana gelen dönüşümler paradigma değişikliğinin temel eksenini oluşturmuştur. Bu yaklaşım ile; süreç, yöntem ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve

---

<sup>3</sup> Ona göre paradigma bilimsel sorgulamanın temelidir. Bir konuda zihinsel veya kavramsal modele sahip olmak, o konuda bir paradigmaya sahip olmak anlamına gelmektedir. Bilim adamlarının hangi deneyleri nasıl yapacaklarını, hangi sorunları öncelikli kabul edeceklerini, hangi soruları soracaklarını belirleyen şey sahip oldukları paradigmalardır. Bir olgu diğerlerinin içinden seçilmiş ise bu paradigma sayesinde olur (Kuhn, 1970: 67-72'den aktaran Güneş, 2003: 26).

idare etme anlamına gelen yönetim (administration) anlayışından, performans değerlendirme, sorumluluk alma, kaynakları etkili ve verimli kullanma, hedef ve stratejileri belirleme demek olan işletme (management) anlayışına doğru bir kayma olduğu görülmektedir (Çevik ve diğerleri, 2008: 31-35).

OECD'ye göre, kamu yönetimi için yeni bir paradigma olan YKY'nin 8 temel karakteristik eğilimi bulunmaktadır. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür (Kickert, 1997: 733):

1. Merkezi yönetimin yönlendirici fonksiyonlarını güçlendirme,
2. Yetki devrinde esneklik sağlama,
3. Performans, denetim ve hesap verebilirliği tesis etme,
4. İnsan kaynakları yönetimini iyileştirme,
5. Bilgi teknolojilerinden optimal fayda elde etme,
6. Rekabet ve tercihi arttırma,
7. Yasa, kural veya düzenlemenin kalitesini arttırma,
8. Duyarlı hizmet sunumu ortaya koyma.

Bu yeni paradigmaya göre, artık kamu sektörü aldığı sonuçlara, üretilen mal ve hizmet kalitesine, verimli çalışmalarına ve müşteri ihtiyaçlarına cevap verip veremediğine göre değerlendirilmektedir. Verimlilik yani maliyet unsuru ehemmiyet kazanırken, vatandaşlar özel sektör mantığına dayanan müşteri kimliğine dönüştürülmektedir (Aydın, 2004: 188).

Sonuç olarak, 21. yüzyılın beraberinde getirdiği hemen her alanda yaşanan değişimin, kamu yönetimi alanında, çabuk hareket etme, hızlı karar alma, yönetime dinamik ve daha esnek yapı kazandırma, artan ve kompleks hale gelen toplumsal taleplerin karşılanması amacıyla dönük bir yapı oluşturma algılaması dünya gündemini meşgul etmektedir (Aykaç, 2001: 1). Bu anlamda yeni anlayış; sonuçlara aşırı vurgu yapan, hizmetten yararlanacakların ihtiyaçlarını önemseyen, bireysel performansı arttırmaya eğilimli, sorumluluk bilincini ve kamu hizmetlerinin kalitesini arttırmayı hedefleyen unsurlar üzerine inşa edilmesiyle öne çıkmaktadır.

#### **1.4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı**

Kamu yönetimi, siyasi organlar tarafından alınan kararları ve belirlenen politikaları uygulamak (Eryılmaz, 2010: 6; Örnek, 1994: 21) amacıyla gerekli planlama, örgütlenme, yönlendirme, eşgüdümleme, kontrol, sevk ve idare gibi eylem ve işlemlerden meydana gelen faaliyetlerin bütünüdür. Refah devleti anlayışı, devletin aktif bir rol benimseyerek kapsamlı bir şekilde kamu hizmetlerini sunmasını beraberinde getirmiş ve sonuç olarak kamu yönetimi teşkilatı çeşitli hizmetleri üreten ve dağıtan büyük bir örgüt halini almıştır.

1929 ekonomik krizi ve sonrasında uygulanan Keynesyen politikalar ve refah devleti çözümlenmesi devletin görev ve sorumluluk alanını genişletmiştir. İşlevleri artan devlet, kamu harcamalarını bütçesinden karşılayamaz hale gelmiş, bunun yanı sıra ortaya çıkan kırtasiyecilik, verimsizlik, merkeziyetçilik ve katı hiyerarşik yapı vb. olumsuzluklar toplumda meşruiyet krizine sebebiyet vermiştir. Bu durum, kamu yönetiminde etkin devlet arayışını, özel sektör tipi yönetim anlayışını ifade eden Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımını doğurmuştur.

##### **1.4.1. Ortaya Çıkışı ve Gelişimi**

Kaynağını piyasa mekanizmasının müşteri odaklılık, rekabet anlayışı, esneklik, çoğulculuk, performans ve sonuç odaklılık gibi temel değerlerinden alan Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı (Eikenberry and Pautz, 2008: 201; Zeren, 2011: 25); kamu idarelerinin artan kamusal harcamaları, aşırı istihdam düzeyleri, geniş alana yayılan devlet müdahaleleri, katı ve ayrıntılı kurallara sahip merkeziyetçi bürokratik yapıları, ekonomik ve toplumsal alanda zamanla yükselen değişim dinamiklerinin egemen kıldığı küresel talep ve beklentileri karşılamada yetersiz kalması sonucunda gündeme gelmiştir (Saran, 2005: 37).

ABD’de 1960’larda yaşanan güven bunalımı, toplumsal karışıklıklar ve siyasi cinayetler kamu yönetiminin sorgulanmasını beraberinde getirmiştir.<sup>4</sup> Bu noktada uluslararası arenadaki sorunları çözmeye dönük aktivist ve normatif bir hareket olarak “New Public

---

<sup>4</sup> Özellikle gençlerin ve fakirlerin katıldığı başarısızlıkla sonuçlanan Vietnam Savaşı, zenciler başta olmak üzere ülkenin gelirlerinden pay alamayan zümrelerin varlığı, 1960’larda ve öncesinde ABD’de hakim olan pozitif hükümet ve onunla uyum içinde gelişen hızlı banliyöleşme, hızlı artan nüfusun ihtiyaçlarını temin problemi, Watergate skandalı ve ilk kez bir ABD başkanının istifa etmesi gibi sorunlar kurumlara olan güven ve sadakati sarsmıştır (Frederickson, 1997: 820).

Administration Movement” (Yeni Kamu Yönetimi Hareketi), 1970’li ve 1980’li yıllarda ABD’de ilgi, taraftar ve tepki toplayan akım ve hareketlerden birisi olarak belirmiştir. Literatürde adı genellikle Minnowbrook Konferansları ile birlikte yer bulan Yeni Kamu Yönetimi Hareketi, egemen kamu yönetimi anlayışından farklı düşündüğüne inanan genç kamu yönetimi akademisyen ve pratisyenlerinin 1968 yılında yapmış oldukları toplantılarla ortaya çıkmıştır (Özgür, 2003: 184).

Minnowbrook Konferanslarının temelini; verimlilik ve ekonomi kriterlerine toplumsal eşitlik kriterinin eklenmesi, kamu yönetimi sistem ve uygulamasına etik, dürüstlük ve sorumluluk kavramlarının girmesi, kamu yönetiminde etkinliğin aktif ve katılımcı yurttaşlık teması üzerine bina edilmesi, rasyonelliğin ve hiyerarşinin ciddi bir şekilde sorgulanması ve çoğulculuğun artık geçerli bir ölçüt olmaktan çıkarılması oluşturmaktadır (Atalay, 2008: 133).

Genellikle YKY olarak adlandırılan bu anlayış, çeşitli bilim adamlarınca farklı isimlendirmelerle gündeme gelmiştir. “New Public Management” (Yeni Kamu Yönetimi) (Hood, 1991), “Reinventing Government” (Girişimci Kamu Yönetimi) (Osborne ve Gaebler, 1993), “Market-Based Public Administration” (Piyasa Temelli Kamu Yönetimi) (Lan ve Rosenbloom, 1992; Donahue and Nye, 2002), “Managerialism” (İşletmecilik) (Pollitt, 1990). YKY yaklaşımı, yönetim (administration) ile işletme (management) kavramı arasındaki farkı vurgulamakta ve bu çerçevede işletme kavramının yönetim kavramından daha kapsayıcı olduğundan hareketle (Eryılmaz, 2010: 17), özü itibariyle işletme yönetiminde kullanılan teori ve pratikleri kamu yönetiminde de uygulamayı amaçlamaktadır (Yılmaz, 2001: 6; Dunleavy ve Hood, 1994: 9).

İngiltere gibi birçok gelişmiş ülkede 1980’lerin başında devletin yapı ve işleyişinde meydana gelen radikal değişimler birçok düşünür tarafından YKY yaklaşımının bir sonucu olarak değerlendirilmiştir (Hood, 1991; Pollitt, 1990; Walsh, 1995). Ancak her ne kadar bu anlayış tüm dünyayı tam anlamıyla etkisi altına alan bir olgu (Osborne ve Gaebler, 1993; Lynn, 1996) veya kamu yönetimi alanında en çarpıcı uluslar arası bir trend olarak ifade edilse de (Hood, 1991: 3); ulusların sahip olduğu tarih, kültür, siyasi yapılar, norm ve değerler sistemi gibi ögeler benzerlik gösteremeyeceğinden ötürü ülkeden ülkeye değişen farklı etkileri olduğu ya da olacağı açıktır (Walsh, 1995). Bu

anlamda İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi kurumsal yapıları güçlü ve gelişmiş Batı ulusları (Hughes, 1998), YKY reformlarına çok hızlı bir şekilde adaptasyon sağlarken; Kore, Brezilya, Portekiz, İsveç gibi ülkeler bu konuda daha ağır kalmıştır (Koven, 2009: 150).

Bu akıma “yeni/new” önadının getirilmesi<sup>5</sup>; daha çok etkililik ve etkinlik üzerine odaklanan pozitivist kökenli geleneksel kamu yönetimi anlayışının değerlerinin eksik ve yetersiz olduğu kanaatine sahip hareketin savunucularının normatif bir anlayışı benimsemelerinin yanı sıra sosyal adaleti ve eşitliği de dahil etme çabalarından kaynaklanmaktadır (Özgür, 2003: 185).

YKY teorisi, kamu yönetimi anlayışında ve literatüründe yeni bir dönemin başladığı iddiasına dayanan ve bu anlamda özellikle 1980 sonrası gelişmiş Batı ülkelerinde uygulamaya konulan yönetsel reformların ortak noktalarının olduğu düşüncesinden hareket etmektedir (Barzelay, 2001: 3). Devletin, kamu yönetiminin ve yöneticilerin rollerine dair değerlere sahip normatif bir teori olarak ortaya çıkan bu anlayışa göre devlet; kamu hizmetlerinin sağlanması noktasında tekelci konumu terk etmeli, mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerekli altyapıyı hazırlamalı, firmalar arasında rekabeti geliştirmeli, piyasa mekanizmalarını teşvik etmeli, hizmetten yararlananlara farklı seçenekler sunarak vatandaş/müşteri odaklı olmalıdır (Killian, 2008: 51).

YKY, cevabı içinde saklı kavramsal bir yapıdır ve yoruma açıktır (Pollitt, 2007: 110). Dolayısıyla YKY’yi tanımlama konusu önemli bir endüstri dalı oluşturmuştur (Dunleavy, 2006: 26). Pollitt’e göre (2007: 110); YKY, iki seviyeli bir olgudur. Alt seviyede özel konsept ve uygulamalar yığılırken, üst seviyede değer, teknik ve iş uygulamalarını geliştiren genel bir teori ya da doktrindir. Özellikle performans ve çıktı ölçütlerine artan vurgu, düzenli ilişkiler için anlaşmaların yoğun değişimi, piyasa tipi mekanizmaların yaygınlığı, sayısal kalite geliştirme tekniklerinin kullanımı, hizmetten yararlananlara müşteri olarak bakılması öne çıkan unsurlarıdır.

Eryılmaz (2000: 31) YKY anlayışını, “vizyon sahibi, yetkiyi paylaşan, risk almakta arzulu, çalışanlarla ilişkilerde profesyonelce, yeniliği ve değişikliği arayan, çalışanları

---

<sup>5</sup> YKY’nin ‘yeni’ ön eki alması ‘yeni’liğini tartışma konusu etmiştir. Bilim adamlarının bir kısmı ‘yeni’ ifadesinin YKY’de performansa vurgu yapılmasından kaynaklandığını ileri sürerken; diğer bir görüş ise, bu anlayışın devam eden bir evrim sürecinin sonucu olması hasebiyle ‘yeni’ olarak ifade edilecek bir özelliğe sahip olmadığını ortaya koymuştur (Page, 2005: 713-714).

sürekli eğitmeye çalışan, yönetim kanallarını çalışanlara yaklaştıran yönetici tipinin bir fotoğrafını resmetmektedir. Sistem olarak yeni yönetim, başarıyı ödüllendiren, ekip çalışmasını destekleyen, müşteri ve kalite merkezli, kendini sürekli yenilemeye çalışan, kitlesel üretime değil, farklılığa dayalı küresel üretime ve standartlara yönelmiş bir modeli simgelemektedir” şeklinde tanımlamaktadır.

YKY anlayışını Kettl (2000: 3), geleneksel kamu yönetimine ait yöntem ve kuralları esaslı bir fırçayla boyayarak bu yaklaşımın yerine piyasaya, rekabete ve denetim sürecine vurgu yapan piyasa tabanlı süreçlerin benimsenmesi olarak tanımlarken; Denhardt ve Denhardt (2003: 22), yalnızca işletme tekniklerinin değil değerlerinin de kamu yönetimine aktarılması olarak ifade etmektedir. Bazı düşünürler de YKY anlayışını; kamu yönetiminde ve onun toplum ve hükümetle olan ilişkilerinde bir kırılmayı, dönüşümü öngören bir paradigma değişimi olarak değerlendirmişlerdir (Hood, 1991: 3; Hughes, 1998: 59, Eryılmaz, 2010: 27; Al, 2002: 293; Özer, 2005: 199).

Geleneksel kamu yönetiminin kısıtlayıcı yapısına, kültürüne ve temel argümanlarına meydan okuyan YKY düşüncesi, hiyerarşik bürokrasiden çok piyasalara önem verme, müşteriye karşı sorumluluk anlayışı, süreçlerden çok sonuçlara odaklanma, kamuda işletme yönetimi üzerinde yoğunlaşma, ekonomiklik, etkinlik, verimlilik felsefesine dayalı bir değerler sistemi ortaya koymuştur (Özer, 2005: 225; Evans, 2009: 36).

Pollitt’e göre, YKY’nin Weberyen bürokrasinin temelleri üzerine kurulması daha etkin ve verimli sonuçları getirmiştir (2007: 113). Öte yandan Dunleavy ve Hood (1994: 9); YKY anlayışının, geleneksel kamu yönetiminden “hizmet sunumunda kuralların azaltılması ve esnekleştirilmesi” ile “kamu yönetiminin özel yönetime benzetilmesi” gibi iki temel eksen üzerinde değişim öngördüğünü ileri sürmektedirler.

Peters ve Wright (1998: 630-638) ise geleneksel yönetim ile yeni kamu yönetimi arasındaki değişim ve dönüşümü şu şekilde özetlemektedir:

1. Kamu yönetiminin kendi kendine yeterli olduğu felsefesi yerini, kamu ile özel sektör arasında karşılıklı bağımlılık ve tamamlayıcılık olmalıdır anlayışına bırakmaya başlamıştır.

2. Hiyerarşik/bürokratik örgüt yapısının yerine yalın organizasyonlar, alt kademelerin yetkilendirilmesi, ekip çalışması, toplam kalite yönetimi gibi çağdaş yönetim felsefesinin usulleri ikame edilmiştir.
3. Tekdüzelik ve merkeziyetçilik terk edilerek yerinden yönetim, farklılaşma ve esneklik önem kazanmıştır.
4. Bürokratların siyasilerle olan ilişkilerinde izlemiş oldukları tarafsızlık ve soyutlanma politikası, yerini siyasetçi ile bürokratlar arasında interaktif ilişkilerin geliştirilmesine bırakmıştır.
5. Bireysel çabalardan ziyade memurun işgal ettiği pozisyonu temel alan klasik personel rejiminin yerini bireysel performans, insan kaynakları yönetimi ve ücret politikaları almaya başlamıştır.
6. Sorumluluk anlayışında yalnızca personelin sorumluluğu değil vatandaş memnuniyeti ve performans denetimi de önem kazanmıştır.

YKY savunucuları; hiyerarşik yapının Weberci niteliklerinden ötürü, iş bölümüne ve kendilerini simgeleyen resmi kural ve regülasyonlara olan güvene, verimsiz, katı ve ilgisiz kamu kuruluşlarına vurgu yapmaktadırlar. YKY anlayışı, var olan bürokratik yapıları yıkma düşüncesinden hareket ederek hem vatandaşları hem de çalışanları karar verme süreci hakkında güçlendirmeyi hedeflemektedir. Bu reform modeli, katılımcı yönetimin temel unsurlarını içermekte ve en nihayetinde de demokratik yönetim anlayışının gelişmesine hizmet etmeye çalışmaktadır. YKY, tek bir yaklaşımı olmamasına rağmen, genelde kamu bürokrasilerinin siyasi içeriğini; demokratik katılım, bürokratik temsil ve rekabet ile örgütsel verimlilik arasındaki mübadelenin dengesini geliştiren, kurumsal düzenlemelere bağlayan, piyasa tabanlı strateji ve tekniklerin birleşiminden oluşmaktadır. YKY'de kullanılan ortak piyasa temelli stratejiler; sözleşmeleri, mali ve maddi teşvikleri ve kamu hizmetlerini yapmak ve dağıtmak için kamu müdahalesinin aracı olan vergi harcamalarını içermektedir. Kamu kuruluşları ile özel ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar arasındaki rekabet; verimlilik artışını, performans ve maliyet etkinliğini ve kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda müşteri memnuniyetini sağlamaktadır (Killian, 2008: 50).



Bu bağlamda prosedürlerden çok sonuçlara odaklı, tek biçimlilikten çok farklılıklara dönük, katı yapılardan ziyade esnek örgütlere vurgu yapan YKY anlayışı (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 22), devletin kötü yönetildiği düşüncesi ekseninde ortaya atılmış (Gray ve Jenkins, 1995: 79), sonuçta kamu sektörü için yeni bir rasyonalite arama çabasına girilerek, kamu sektörünün yapı, süreç ve teknikleri köklü değişimlere tabi tutulmuştur (Ömürgönülşen, 2003: 13).

Bu çerçevede; kamuda özel sektör mantığının hakim olması, performans için kesin standartların belirlenmesi, performans ölçümü yapılması, merkezi personel sisteminin otoritesinin zayıflatılması, birimlerin küçültülmesi, sözleşmelerle iş adaptasyonunun sağlanması, rekabetin artırılması gibi başlıca hususlar YKY'nin reform çizgisi hakkında bilgi vermektedir (Koven, 2009: 151).

Dolayısıyla daha önceki yapısına göre bir ölçüde küçültülmüş bir kamu sektöründe, özellikle özelleştirilmesi imkansız gözüken temel kamu hizmetlerinin yürütülmesi noktasında kaynakların etkin ve etkili kullanılmasını sağlayacak bir yönetim (İşletmecilik) anlayışının hakim olması yeni bir ilgi odağı olarak belirmiştir (Ömürgönülşen, 2003: 20). Bu bağlamda, kamu sektörünün işletme gibi (business-like) olması gerektiği düşüncesi yaygınlaşmaya başlamıştır (Al, 2002: 138).

Nitekim, işletme yönetimi teknikleri üzerine inşa edilen YKY anlayışı, yöneticileri girişimciliğe sevk ederken, kişi ve kurumları performanslarını arttırmaya yöneltmektedir. Piyasa mekanizması da bu sürece, kamu yöneticilerinin ve kuruluşlarının performans hedeflerine ulaşma yöntemlerine ve tercihlerini belirlemelerine açıklık getirerek katkı sağlamaktadır (Özer, 2005: 227). Bu çerçevede kamu görevlileri hizmetlerin yürütülmesinde geçmişe göre piyasaya daha duyarlı, yoğun bir şekilde çıktı ve girdi mukayesesi yapmakta, müşteri memnuniyetine önem vermekte ve finansal sorumlulukla daha fazla meşgul olmaktadır (Al, 2002: 144).

YKY taraftarlarına göre, işletme (management) kavramına nazaran daha dar bir kapsama sahip olan yönetim (administration) kavramı; süreçler, yöntemler ve kurallar çerçevesinde işleri sevk ve idare etmek olarak tanımlanırken; işletme (management), yalnızca talimatlara ve yönergelere göre iş yapmak yerine, hedef ve öncelikleri belirleme, bunların başarılmasına yönelik uygulama planları yapma, insan kaynaklarını

etkin kullanma, performans değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk alma gibi işlevler olarak ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2010: 17).

Hood (1991: 3), yeni kamu yönetimi yaklaşımının yükselişi ile bağlantılı olan dört yönetsel eğilimin altını çizmektedir:

1. Kamu harcamaları ve personeli açısından idarenin büyümesini yavaşlatma veya tersine çevirme yolunda yapılacak girişimler;
2. Hizmet sunumunda ‘yerellik’ üzerine artan vurgu ile, merkezi yönetim kuruluşlarında özelleştirme ve özelleştirme benzeri uygulamalara yönelme;
3. Bilgi teknolojisinde, kamu hizmetlerinin üretim ve dağıtımında, otomasyonun gelişmesi;
4. Kamu işletmeciliğinin politika dizaynı, karar alma şekilleri ve yönetimler arası işbirliği gibi genel konularına daha fazla odaklanan, daha uluslararası bir gündemin gelişmesi.

YKY'nin gelişimini, öne çıkan nitelik ve trendler bağlamında üç aşamada ele alan Eryılmaz (2010: 22), birinci aşamayı; 1979 yılından itibaren 1980'li yılların ortalarına kadar devam eden, kamuda yasal-yapısal serbestleşme (deregülasyon), kamusal mal ve hizmetlerde sübvansiyonların kaldırılması ve diğer tasarruf önlemlerinin alınmasının, ikinci aşamayı; 1985 yılından itibaren artan kamu iktisadi girişimlerinin özelleştirilmesi ve 3E (Ekonomiklik-Economy, Etkinlik-Effectiveness ve Verimlilik-Efficiency) yaklaşımlarının, üçüncü aşamayı ise; 1990'lardan itibaren dikkat çeken kamu hizmetlerinde kalite, vatandaş/müşteri odaklılık, yönetim, katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik ve performans esaslı yönetim gibi temel değerlerin egemen olduğu politikaların oluşturduğunu ileri sürmektedir. Öte yandan özellikle üçüncü aşamanın kamu yönetiminde niteliği geliştirmeye dayalı açık uçlu bir süreç olduğunu ve bunun ülkeler açısından fark oluşturacak yönünü, her bir ülkenin veya idari birimin bu alanda gerçekleştireceği gelişme düzeyine bağlamıştır.

Şüphesiz geleneksel yönetim anlayışının hiyerarşi, kurallara bağlılık, merkezi denetim gibi temel argümanlarını reddeden Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda 1990'larda ABD, İngiltere, Yeni Zelanda gibi ülkelerde yaygınlaşmaya başlayan kamu

yönetimi reformlarından beklenen sonuçlar; daha etkili, verimli, küçük, şeffaf ve daha az maliyetli kamu yönetimlerini oluşturmak olmuştur (Saran, 2005: 37). Zira siyasal iktidarlar, 20. yüzyıl öncesine kadar problemlerin salt çözüm yerleri olarak görülmüş, geleneksel kamu yönetimi ve kamu politikası yaklaşımları da bu süreçte etkinliklerini sürdürmüşlerdir. 1970'lerin ortasından itibaren hükümetlerin yaşadığı ekonomik daralma ve mali kriz, tüm dünyada devletin klasik sınırlarına dönmesi, verimlilik esasına göre örgütlenmesi ve özel sektör değer, teknik ve pratiklerinin kullanılması gibi yeni anlayışları beraberinde getirmiştir. Bu şekilde özel sektör kaynaklı yönetim yaklaşımının, geleneksel kamu yönetiminden ve politika yapımından daha önemli olduğu görülmüştür.

Sonuç olarak, mali kısıtların yaşandığı, uluslar arası rekabetin yoğunlaştığı, halkın devletten memnuniyetsizliğini aşırı bir şekilde dile getirdiği ve bilginin stratejik bir kaynak olduğunun daha çok idrak edildiği bu dönemde artık kamuda yönetim anlayışının değişimi; hem disiplin, hem de uygulama alanı anlamında örgütlenme ve işleyişi kapsayan ve bunları etkileyen değerlerin belirlenmesi noktasında ciddi arayışları gündeme getirmiştir.

Bu anlamda kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine doğru meydana gelen söz konusu köklü değişim sürecini ortaya çıkaran birbiriyle ilişkili çeşitli faktörler öne çıkmaktadır. Bu faktörler: “kamu sektörü ve yönetimi üzerinde yoğunlaşan eleştiriler”, “Yeni Sağ ve ekonomik teorideki değişim” ve “özel sektördeki gelişmelerin etkisi” başlıkları altında ele alınabilir (Hughes, 1998: 67; Eryılmaz, 2010: 18).

#### **1.4.1.1. Kamu Sektörü ve Yönetimi Üzerinde Yoğunlaşan Eleştiriler**

Bilindiği gibi 1930'lardan itibaren gelişmiş ülkelerde hakim olmaya başlayan Keynesyen ekonomik yaklaşım, ekonominin yönetiminde birinci derecede hükümeti sorumlu tutmuş, bu dönemde merkezi yönetimle yerel yönetimler; sosyal güvenlik ve emeklilik ödemeleri, kapsamlı ulusal sağlık hizmeti, eğitim ve aile, çocuk ve konut yardımları gibi geniş bir alanda sosyal hizmet sunarak devletin yapı ve fonksiyonlarını arttırmış ve refah devleti anlayışını ortaya çıkarmıştır (Eryılmaz, 2010: 18; Sözen, 2005: 40).

1970'li yıllara kadar çoğunlukla kalkınma problemlerinin çözüm merkezi olarak görülen devlet, 1970'lerin ortalarından itibaren etkisini gösteren ekonomik kriz karşısında bizzat sorunun kendisi olarak görülmüş; devletin etkinliğinin artırılması, onun küçültülmesi ve özel sektör işletmeciliğine ait teknik ve uygulamaların kamu sektörüne aktarılması yoluyla gerçekleşeceği anlayışı özellikle liberal-muhafazakar hükümetler tarafından benimsenmiştir (Ömürgönülşen, 2003: 6).

Performans sorunu bu anlamda kamu sektörüne yöneltilen eleştirilerin başında gelmektedir. Politikaların belirlenmesi ve hizmet sunumunda sonuç ve müşteri odaklı bir tutumun sergilenmemesi, YKY taraftarları tarafından geleneksel kamu yönetiminin yetersizliği hatta söz konusu sorunların bizzat sebebi olarak tanımlanmıştır. Bürokratik örgütlenme modeli; hızlı değişen çevreye uyum problemi yaşadığı, merkeziyetçi, katı hiyerarşik örgütlenme yapısının hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlayamadığı, yenilikçilik hususunda geride kaldığı yönünde eleştiri almıştır (Sözen, 2005: 53).

Bunun yanısıra, siyaset/yönetim ayrımının açık olmaması, biçimselliğin yanı sıra merkeziyetçilik ve hiyerarşi, prosedür ve kurallara aşırı bağlılık, esnekliğin olmaması, işlerin yavaş yürütülmesi, kendini farklı görerek vatandaşların menfaatlerine karşı duyarsız kalma ve karar verme sürecinde ekonomik ve teknik usallığa aykırı davranma gibi problemler öne çıkmıştır (Al, 2002: 129).

Geleneksel yönetim anlayışında beliren kayıtsızlık ve düzensizliğin, mekanik anlayışın doğal bir sonucu olduğu görülmüştür (Morgan, 1998: 41-43). Zira bu durumun ortaya çıkardığı, iş sorumluluklarının mekanik bir anlayışla tanımlanması; kuruluş çalışanlarının birçoğunun 'Bu konuda kaygı duymak benim işim değil', 'Bu onun sorumluluğu, benim değil', 'Ben bana söyleneni yapmak için buradayım' gibi sorgulayıcı olmayan, amirlerine uyup konumlarını muhafaza etme eğilimli, işleri etkin ve verimli yürütmek yerine hata yapmamaya endeksli, düşünmeyen, sorgulamayan bir bürokrasi oluşturmuştur.

Öte yandan Weber'in bürokratların kamu menfaatleri doğrultusunda önceden belirlenmiş kurallara göre davrandıklarını ya da davranışları gerektiğini ileri sürmesi karşısında kamu tercihi düşünürlerinin bürokratları kamu politikalarını ve bu politikaların sonuçlarını etkileyecek şekilde kendi çıkarlarını gözetken aktif unsurlar olarak ele alan teorileri ciddi tepkiler olarak ifade edilebilir. Ayrıca Weber'in

bürokrasinin diğer örgüt biçimlerine göre teknik üstünlüklerinin olduğu varsayımı ise, yaratıcılığı ve risk almayı engellediği, kaynakların etkin bir şekilde kullanılması yerine onların israf edilmesine yol açtığı için şiddetli eleştirilere maruz kalmıştır (Ömürgönülşen, 2003: 15-16).

Nihayet kamu yönetimi üzerindeki eleştiriler sonucunda; devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi, siyaset-yönetim dengesinin yeniden kurulması (bürokrasi üzerinde siyasal denetimin artırılması), şeffaf ve dürüst yönetim (açıklık ve bilgi edinme hakkı, katılım, etik standartlar) ve merkezîyetçilikten uzaklaşma eğilimi değişimin temel dinamiklerini oluşturmuştur (Tutum, 1994: 28-31).

Sanayi döneminin yönetim anlayışına egemen olan Taylor'un Bilimsel Yönetim modeli ve Weber'in ideal bürokrasi yaklaşımı, küresel değişim dinamiklerinin her alanda ortaya çıkardığı dönüşüme paralel olarak önemlerini kaybetmişler ve onların yerine özel sektör teori ve pratiklerini kendine temel düstur edinen yeni bir yönetim anlayışı yükselen değer ve kurumları ile dikkatleri üzerine çekmiştir.

#### **1.4.1.2. Yeni Sağ ve Ekonomik Teorideki Değişim**

Kamu yönetiminde yapılan reformların hazırlanmasında refah devleti uygulamaları sonucu beliren ekonomik kriz ve krizin giderilmesine dönük çözüm arayışlarında yeni sağ politikaların etkisi büyüktür. Yeni sağ teorisyenlerine göre, en iyi yönetim ancak özel sektör disiplini ile mümkündür. Bu süreçte siyasal denetim arttırılmakta, bütçe harcamalarında tasarruf öngörülmekte, profesyonel özerklik ve kamu hizmeti birlikleri zayıflatılmakta ve bürokrasinin sorunsallaşmış eksiklikleri giderilmeye çalışılmaktadır (Tortop vd., 2007: 571).

Yeni Sağ düşüncüyü ortaya atanlar; devletin küçültülmesini, kamunun faaliyet alanının sınırlandırılmasını, böylece piyasa ekonomisinin kendi kural ve şartlarına göre çalışma imkanlarını genişleteceğini ileri sürmektedirler (Aksoy, 1995: 162). Bu anlamda, bir taraftan “ekonominin ve sermayenin globalleşmesi”, “yeni dünya düzeni” ve “özelleştirme” gibi iktisadi söylemlerle, diğer taraftan da “devletin ve siyasi alanın geri çekilmesi” ya da “ulus devletin çözülüşü” ve “sivil toplumculuk” ya da “yerel topluluklara dönüş” gibi muhafazakar politik söylemlerle Yeni Sağ, hem ulusal hem de uluslar arası zeminde başat bir ideoloji olmuştur (Sallan Gül, 2000: 4-5).

1970'li yılların sonlarından itibaren gelişmiş ülkelerde sosyal refah devletinde yaşanan kriz, neo-liberal düşüncenin hakimiyetini ve bu bağlamda devletin rolü ve kurumlarının sorgulanmasını beraberinde getirmiştir (Sözen, 2005: 43). Neo-liberal yaklaşım, devletin küçültülmesi karşısında bundan ortaya çıkacak zararı gözetmeksizin piyasanın kayıtsız şartsız egemenliğini, özelleştirmeyi, deregülasyonu, karları azaltabilecek tüm devlet düzenlemelerinin en asgari sınıra çekilmesini ve sonrasında ortadan kaldırılmasını, eğitim ve sağlık alanlarında sosyal hizmetler için yapılan kamu harcamalarının kesilmesini, sosyal güvenlik hizmetlerini, yol, su gibi temel altyapı yatırımlarının sınırlandırılmasını ileri sürmüştür (Parlak, 2003: 358).

Bu anlayışa göre, piyasa iktisadi ve siyasi özgürlüklerin temeli olup etkinlik ve verimlilik ancak insanlara seçim hakkı tanınmanın gereği olan sözkonusu yöntemle sağlanacaktır. Dolayısıyla burada devletin sosyal ve ekonomik anlamda sunduğu hizmetleri ortadan kaldırma eğilimi ağır basmaktadır. Bunu kamu otoritesini en asgari düzeye düşürerek etki alanını son derece azaltmaya dönük bir çalışma olarak değerlendirmek mümkündür.

Yeni Sağ; ekonomik, sosyal ve yönetsel boyutları olan radikal bir dönüşümü simgeleyen ve tanımlayan çerçeve bir kavram olup bu kavramın içeriğinde güncel politikalara yön veren temel yaklaşımlar ve değerler bulunmaktadır. Bu değerler; liberal, muhafazakar ve kamu tercihi teorilerinden oluşmaktadır (Aksoy, 1998: 4).

Yeni Liberalizm'de, bireyin rasyonel davranma gibi bir özelliğe sahip olduğundan hareketle, özgür bırakılırsa kendisi için en iyi ve uygun olanı bulabileceği vurgulanmaktadır. Bu görüşe göre bireysel girişim ve bireysel tercih serbestliğini en üst seviyede gerçekleştirilebilen ortam, rekabetçi pazar ortamıdır. Bireyin girişimci olarak kendini özgürce ifade edebilmesi ve tüketici olarak da seçimlerini hiçbir kısıtlama olmadan serbestçe kullanması, liberal bir ekonomik ilişkiler sistemi içinde gerçekleşebilir (Aksoy, 1998: 5).

Yeni liberalizmin klasik liberalizmden ayrıldığı temel nokta, devletin ekonomiye müdahalesini kabul etmesi, ancak bunun son derece sınırlı ve istisnai bir durumda olmasıdır. Bu anlamda liberal toplumsal düzenin ana eksenini 'bireysel özgürlüklerin yasal güvenceye kavuşturulması' ve 'devletin sınırlandırılması' şeklinde özetleyen Hayek, devletin sınırlandırılması gereğini iki sosyolojik önerme üzerine oturtmuştur.

Birincisine göre; bireysel özgürlükler güvence altına alınır, iyi işleyen karmaşık bir toplumsal düzen kendiliğinden oluşacağından devletin sosyo-ekonomik hayata aktif müdahalesi anlamsızlaşacaktır. Diğer önermeye göre ise, kamu yöneticileri güvenilmezdir ve dolayısıyla kamu gücü sınırlandırılmalıdır (Hayek, 1967: 160-163'ten aktaran Bozlağan, 2003: 291).

Diğer bir yaklaşım olan yeni muhafazakarlık, liberal reform ve ilerlemeci değerlerin yaygınlaşmasının bir sonucu olarak doğduğu öne sürülen sosyal parçalanma korkusu çerçevesinde tanımlanabilir. Bu anlamda ahlaki standartların gevşediği ve otoritenin toplumda gücünü kaybettiği şeklindeki yaygın endişeye tepki niteliğindeki otoriter popülizmin (halkçılık) bir biçimi olarak yorumlanmaktadır. Muhafazakar Yeni Sağın; yasa ve düzen, kamusal ahlak ve ulusal kimlik olmak üzere üç temel ilgi odağı bulunmaktadır. Artan suç ve toplum karşıtı davranışlar, 1960'lardan bu yana Batı toplumlarını etkisi altına alan otoritenin zayıflamasına bağlanmaktadır (Heywood, 2010: 108-109). Bu bağlamda yeni muhafazakarlığın 'liberal' bir muhafazakarlık özelliği göstermesinin birinci anlamı, bireysel özgürlüğe bir değer olarak yer vermesinde kendini göstermektedir. Ancak bu değer, özellikle iktisadi girişim özgürlüğü şeklinde ortaya çıkmakta ve 'aşırı' özgürlüğün 'toplumsal uyum'u yok ettiği görüşünü korumaktadır. Bu anlayış çerçevesinde, 'liberal' anlamda özerk bireyden ziyade 'yurttaşı olduğu devletin tebaası' ve 'mensubu olduğu toplumun üyesi' olarak, sınırlı bir bireyden bahsetmek mümkündür. İkinci anlamı ise; serbest piyasa ekonomisine ve sınırlı devlete bağlılıkta ortaya çıkmaktadır. Muhafazakar düşüncenin, devleti düzen ve istikrarın koruyucusu olarak tanımlaması burada her ne kadar bir çelişkiye işaret ediyor gibi gözükse de bu görüşe karşı ifade edilen 'sınırlı devlet'in piyasa yönünden geçerli olduğu; bu alanın dışında devletin toplumsal hatta ahlaki fonksiyonlarının devam etmesi gerektiği savı önemli gözükmektedir. Ayrıca 'toplumsal düzeni' sağlayacak kurumlar, muhafazakarlığa göre yalnızca devletten ibaret olmayıp bunun yanı sıra geleneksel değerler, toplumun hiyerarşik yapısı ve geleneksel elit kadrolar da bu işte katkıda bulunmaktadır. Dolayısıyla yeni muhafazakarlığın 'bireyciliği' de 'piyasa ekonomisi taraftarlığı' da bu akımın kendi görüş açısından ölçülü ve dengeli olarak değerlendirilebilir (Erdoğan, 2006: 105).

Yeni Sağ'ın ortaya koyduğu sosyo-ekonomik sistem “Kamu Tercih Okulu” ve “Mülkiyet Hakları Okulu”na dayanmaktadır. Kamu Tercih Okulu yaklaşımında, vatandaşların tercihlerini etkileyecek politikaların geliştirilmesi ve uygulanması ile birlikte kamu yönetim birimlerinin tutumunu hemşehrilerin bireysel tercihlerinin belirleyeceği anlayışı hakimdir.<sup>6</sup> Bu modele göre kamu kesimi, amaçlar ve motivasyon faktörlerinden dolayı ekonomik anlamda verimsizdir. Mülkiyet Hakları Okulu ise, mülkiyet olgusundan dolayı kamu kesimini verimsiz bulmuş, bir malın mülkiyet hakkı kime aitse, o kişinin daha verimli bir biçimde çalışma eğilimi taşıyacağını ileri sürmüştür. Bu anlamda her iki yaklaşım da özel kesimi, ekonomik yönden kamu kesiminden daha verimli bulmaktadır (Bozlağan, 2003: 291-292).

Kuşkusuz, refah devleti anlayışı nasıl geleneksel kamu yönetimi paradigmasıyla uyumlu ise, Yeni Sağ politikalar da yeni kamu yönetimi anlayışı ile uyumludur. Zira refah devleti (welfare state) 1940'larda devletin; vatandaşların sağlık, eğitim ve yardımları, barınma ve asgari düzeyde bir gelir elde etme gibi temel ihtiyaçlarını karşılayacak hizmetleri ve yardımları sunan sosyal güvence sistemleri aracılığıyla sorumluluk üstlendiği bir yapı olarak belirlemiştir. Yaşanan mali krizler ile libertaryanizmin ve Yeni Sağ ideolojinin etkisi Batılı demokratik hükümetlerin birçoğunu refah devleti anlayışlarında önemli kısıntılar yapmaya götürmüştür.

Yeni Sağ politikaların devlet felsefesi, piyasaya yönelik olması ve kamu hizmeti yaklaşımı kamu yönetimi disiplinini büyük ölçüde etkilemiş olup Yeni Kamu Yönetimi anlayışına karşılık gelmektedir (Al, 2002: 120). Bu bağlamda Yeni Sağ akım, kamu yönetimi disiplininde meydana gelen dönüşüm ve YKY'nin ortaya çıkışında düşünsel arka plan olma özelliği göstermiştir (Eryılmaz, 2010: 18; Walsh, 1995; Pollitt, 1990).

#### **1.4.1.3. Özel Sektördeki Gelişmelerin Etkisi**

Geleneksel yönetim anlayışının terk edilerek yeni yönetim anlayışının ortaya çıkmasında özel sektörün ekonomiyi ve rekabeti tetikleyen yönetim tarzı ve verimliliğinin büyük etkisi olmuştur. Bu dönemde özel sektör küreselleşme ve teknolojik gelişmenin de etkisiyle yumuşak hiyerarşi, kalite, yenilik, ekip çalışması, müşteri tercihlerine duyarlılık gibi değerlere önem vermeye başlamıştır.

---

<sup>6</sup> Kamu tercihi teorisinden ileride YKY Anlayışının Teorik Temelleri başlığı altında geniş bir şekilde bahsedileceğinden burada kısa tutulmuştur.



Kalkınmacı, modernleşmeci refah devleti anlayışının özel sektördeki temel argümanı olan Fordist üretim ve örgütlenme modeli ile kamu sektöründeki uygulama alanını oluşturan Weberyen bürokratik yönetim yaklaşımının çok yönlü küresel değişim dinamiklerinin etkisi ve sanayi kapitalizminin yapısal kriz dönemine girmesi nedeniyle zayıflaması; ekonomik alanda Keynesçi politikalardan Friedmancı politikalara geçilmesini; işgücünün kullanılmasında, emeğin örgütlenmesinde, istihdam hacminde, üretim sürecinde, ürün niteliğinde ve teknolojik düzenlemelerde katılığın, kitlesel normların ve standardizasyonun yerine farklılaşmanın, yalınlığın ve esnekliğin benimsenmesini beraberinde getirmiştir (Saran, 2001: 45-46).

Günümüzde yönetimde etkinlik ve verimliliği sağlamak, maliyetleri düşürmek ve modern ihtiyaç ve beklentileri karşılamak amacıyla yönetim birimlerinde çok yönlü ve etkili reorganizasyon uygulamalarına rastlanılmaktadır. Yönetim birimlerinin optimal büyüklüğe kavuşturulması, idari ve mali performans ölçümlerinin gerçekleştirilmesi, fayda-maliyet analizlerinin daha gerçekçi anlamda uygulanması, birimler arası koordinasyonda yeni tekniklere yer verilmesi, yönetsel sorumluluk bilincinin yerleştirilmesi, merkeziyetçi uygulamaların terk edilmesi, kamusal hizmet gereksinimlerinin yönetilenlerle birlikte belirlenip yönetilmesi, yönetimde şeffaflık ve açıklığın egemen olması, toplam kalite yönetiminin giderek yaygınlaşması ve diğer yeni yönetim tekniklerinin uygulama alanı bulması, kamu yönetimi alanında çağdaş dünyanın en çok rağbet ettiği yenilikler olarak karşımıza çıkmaktadır (Parlak, 2003: 373).

Kamu kuruluşlarının genellikle tekel olarak çalışması, tamamen rekabetçi bir çevrede başarılı olabilmek için gereken yetenek ve davranışlardan yoksun bir idareyi gündeme getirmiştir. Gelişmiş ülkelerin ekonomilerinde görülen yapısal uyarılama problemleri, kamu sektörünün de bunun dışına itilemeyeceğini ortaya koymuştur. Bu süreçte gerek ulusal gerekse uluslararası rekabetin artması, yönetimde ve personel sisteminde değişimin yaşanması, kamudan çok özel sektörde kendini hissettirmiştir. Kamu sektörüne karşı adeta bir meydan okuma olarak algılanan bu durum karşısında kamu sektörü kendisini değiştirmek zorunda kalmış ve özel sektördeki değişime uymuştur (Killian, 2008: 51).

Bu bağlamda 1970'li yıllar özel sektör için de dönüşümün yaşandığı bir dönem olup hiyerarşik yapılarda azalma, işbölümünde geçmişe göre daha fazla gevşeme ve uzmanlığa dayalı bölümlendirmelerde azalma görülmektedir. Rutin ve tekrarlanan işlerin yerini süreç odaklı çalışmalar almakta, denetim kültürü gevşemekte, güvene dayanan girişim anlayışı benimsenmekte, denetleyen ve emreden yöneticilerin yerini kolaylaştıran, yetiştiren ve yardımcı olan yöneticiler almaktadır (Al, 2002: 124).

Öte yandan ulusal ve uluslar arası seviyede yaşanan rekabet, özel sektörün yönetim ve personel anlayışlarını değiştirme yönünde sürekli bir baskı unsuru oluşturmuştur. Firmalar otoritelerini desantralize etmişler, hiyerarşik yapılarını gevşetmişler, kalite, yenilik ve müşteri taleplerine daha fazla odaklanmışlardır. Özel sektör kuruluşları içinde geliştirilen yönetim anlayış ve uygulamalarının olumlu sonuçları, kamu yönetimi üzerindeki eleştirileri arttırmadan yanı sıra özel sektör yönetimindeki ilke ve yöntemlerin kamuda da uygulanabileceğine dair düşüncelerin meşruiyetini de güçlendirmiştir (Eryılmaz, 2010: 21).

Böylece rekabete ve etkileşime açık, sonuç odaklı, katılımcılığa önem veren, stratejik tasarım boyutu açısından küçük, esnek, etkili ve verimli bir yapıyı öngören işletme benzeri yönetim anlayışı, kamu yönetimi sisteminde önemli bir referans noktası olarak kendini hissettirmiştir.

#### **1.4.2. Yeni Kamu Yönetiminin Özellikleri**

YKY anlayışı; siyaset değil yönetim üzerine yoğunlaşma, performans değerlendirme ve verimlilik anlayışı ile kamu bürokrasilerinin 'kullanıcı öder' kuralını esas alarak, piyasa tabanlı örgütlenmenin benimsenmesi, rekabetin arttırılması, sonuca dönük amaçların tespit edilmesi ve başarılı olma özgürlüğüne vurgu yapan yönetim tarzının öngörülmesi ile dikkat çekmiştir (Özer, 2005: 262).

Bu düşüncenin en önemli mimarlarından biri olan Christopher Hood, Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının şu özelliklere sahip olduğunu belirtmektedir (1991: 4-5);

1. Üst düzey yöneticilere daha fazla yetki verilmeli ve inisiyatif almaları ve hesap vermelerinin sağlanması için açık bir şekilde görev tanımları yapılmalıdır.

2. Örgüt için standartlar ve performans değerlendirme kıstasları geliştirilmelidir. Bu tür kıstaslara binaen hesap verebilirlik, etkinlik ve verimlilik sağlanabilecektir.
3. Süreçten çok sonuç odaklılık esas alınmalıdır. Merkeziyetçi bürokratik personel yönetimi anlayışından vazgeçilmeli, performans ölçümlerine göre kaynak tahsisi yapılmalı ve çalışanlara ona göre ödeme yapılmalıdır.
4. Üretim odaklı işbirliği benimsenerek farklı yönetim birimleri, desantralize bütçe çerçevesinde faaliyet göstermelidir. Tedarik ve üretim birbirinden ayrılmalı, dış kaynak kullanımı yöntemi kamu sektörünün içinden ve dışarıdan (kamu/ özel sektör) olanlarla sözleşmeler yoluyla yürütülerek verimlilik artışı sağlanmalıdır.
5. Maliyetlerin azaltılması ve yüksek standartların geliştirilmesi için rekabete dayalı kamu yönetimi anlayışı egemen kılınmalıdır.
6. Askeri usul kamu hizmeti sunma kültüründen tamamen vazgeçilerek özel sektör tipi yönetim sistemi uygulanmalı, işe alma ve ücretlendirmede esnek olunarak performans ölçütleri kullanılmalıdır.
7. Kaynak kullanımında tasarrufa gidilmeli, bunun için doğrudan maliyetler kesilmeli, çalışma disiplini arttırılarak özel sektör tipi yapılanmayla maliyetler sınırlandırılmalıdır.

Burada bazı noktalara açıklık getirecek olursak; inisiyatif alan aktif katılımlı yönetim kamu yöneticilerine, başında buldukları yönetim biriminin sevk ve idaresinde rahat bir hareket serbestisi tanımaktadır. Bu öge sayesinde, yönetim faaliyetini yerine getiren yöneticinin gerek karar alma mekanizmasının hızlı işlemesi, gerekse faydacı olmasından dolayı kaynakları daha iyi kullanacağı, değişen durumlara çabuk adapte olmasının vereceği avantajla etkin bir kaynak kullanımını sağlayacağı düşünülmektedir. Böylece verimlilik artışı gerçekleşecektir. Sonuç odaklı yönetim; kamu yönetiminde katı bir biçimde uygulanan kurallar (prosedürler) yerine sonuçların önemli olduğu bir anlayışı ifade etmekte olup Weber'in bürokratik teorisinin uygulanmasının reddedilmesi anlamını taşımaktadır. Max Weber tarafından formüle edilen klasik bürokrasi kuramının kuralları ve resmi prosedürü önplana çıkaran yapısının kaldırılması amaçlanmaktadır.

Kaynak kullanımında disiplin, girdi miktarını kontrol etme amacını gütmektedir. Kamu kaynakları kıt olduğundan kamu politikaları saptanırken en ucuz maliyetle amaca ulaşılması istenmektedir.

Rekabet sayesinde kamu görevlileri hem kendileriyle hem de kendi dışındaki insanlarla yarışır hale gelmekte; sundukları hizmeti veya ürettikleri malları daha ucuz ve daha kaliteli nasıl üretiriz çabasına bürünmektedirler. Özel sektör yönetim tekniklerinin kullanımı, kamu yönetiminde esnekliği sağlamaya ve bu esneklik yardımıyla da kamu kaynaklarının etkin kullanımı amacına ulaşmaya yöneliktir. Birimlere bölünme; hantal yapılı bürokratik birimlerin optimum düzeyde etkin bir şekilde bölünerek, karar verme mekanizmasının hızlandırılmasını, koordinasyonun daha iyi bir şekilde sağlanmasını, kırtasiyeciliğin azaltılmasını ifade etmektedir. Performans ölçümü; kamu organizasyonlarına girdi/çıktı oranına dikkat etmeleri gerektiğini hatırlatmakta ve başarılı ya da başarısız oldukları alanları sınama imkanı tanımaktadır (Kutlu, 2006: 75).

Benzer şekilde YKY anlayışını sekiz unsurdan oluşan bir alışveriş sepetine benzeten Pollitt (1995: 134) bu maddeleri şu şekilde sıralamaktadır:

1. Harcamaları kısmak ve kaynak tahsisinde daha fazla şeffaflık sağlamak,
2. Geleneksel bürokratik yapıları bağımsız kuruluşlara ayırmak,
3. Kamu yönetiminde adem-i merkezileşmeyi gerçekleştirmek,
4. Kamuda hizmet sunumu ile satın alma fonksiyonunu birbirinden ayırmak,
5. Piyasa ve piyasa benzeri mekanizmaları kamu kuruluşlarıyla bütünleştirmek,
6. Personelin performans ölçümlerine ve çıktılara dönük çalışmasını sağlamak,
7. Kamu yönetiminde istihdam edilen kişiler için; geçici sözleşmelere, performansa bağlı ücretlendirmeye, şartların yerel olarak belirlenmesine dönük yeni koşullar getirmek,
8. Hizmet kalitesi, müşteri tercihleri ve açık standartlara kamuda daha fazla ağırlık vermek.

Eryılmaz, YKY anlayışının temel özelliklerini; hükümetlerin yaptığı reformlar, beslendikleri teorik kaynaklar ve bunların katkılarını göz önünde bulundurarak dört

grupta değerlendirmektedir (2010: 22-25). Bunlardan birincisi YKY anlayışı, Max Weber'in formüle ettiği bürokrasi modeline göre örgütlenme düşüncesinin karşısındadır. Zira Weberyen bürokrasi modeli; yöneticilerin risk almasını engellemekte, kıt kaynakları etkin ve verimli bir şekilde kullanmak yerine onların israf edilmesine sebebiyet vermektedir. YKY anlayışına göre ise, kamunun örgüt yapısı; optimal büyüklükte, esnek, yumuşak hiyerarşiye dayanan, dar ve az elemanlı merkez, geniş-yatay çevre ve adem-i merkeziyetçi olmalı ve çalışanlar daha çok yetkilendirilmelidir. İkinci olarak, devletin faaliyet alanının daraltılması öngörülmektedir. Geleneksel kamu yönetimi, kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesi ve vatandaşa sunulmasında bürokrasinin doğrudan etkin bir rol üstlenmesi esasına dayanmaktaydı. YKY ise, devletin faaliyet alanının asgari seviyede tutulmasını, kamu hizmetlerinin yönetimi ve üretimini birbirinden ayırarak piyasa mekanizmasından daha çok faydalanmayı ve devletin hakemlik rolüne vurgu yapılmasını ileri sürer. Üçüncüsü, YKY anlayışı; Geleneksel Yönetim anlayışından farklı olarak, kamu yönetiminin yalnızca siyasi iktidara değil, aynı zamanda halka karşı da sorumlu olması gerektiğinin altını çizer. Buna göre siyasi liderler; değerleri ve vizyonları belirleyecek, makro seviyede kaynak tahsisi yapacak, kamu yöneticileri ise; performans bakımından daha çok sorumlu olacaklar, kurallara ve prosedürlere uygun davranmanın yanı sıra yaptıkları işlerin sonuçlarından da yükümlü tutulacaklardır. Ayrıca yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkının kanallarını genişletmek ve yönetime katılmayı daha aktif duruma getirmekle kamusal alanın rolünü arttırmak amaçlanmakta; bu anlamda toplum, edilgen bir unsur olmaktan çıkıp hizmetlerin asli sahibi ve patronu haline yani etken bir konuma gelmektedir. Dördüncü olarak da, YKY piyasa yönelimli olup işletme ilke ve standartlarının kamu yönetiminde uygulanması taraftarıdır. Geleneksel yönetim anlayışı, işletme yönetimi ile kamu yönetimi arasında kesin çizgilerin olduğunu ifade ederken; YKY anlayışı, bu iki yönetim arasındaki farklılıkların giderek azaldığını, kamu kesiminde de hizmetlerde verimlilik ve kalite ile girişimcilik ruhuna sahip yönetici tipi, takım, vizyon, misyon, stratejik amaç ve hedef, müşteri ve piyasa kavramlarına önem verildiğine vurgu yapmaktadır.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı üzerine yapılan açıklamalarda literatürde birkaç noktaya dikkat çekilmektedir. Politika yapmaktan çok yönetim becerileri üzerine odaklanma; süreç odaklılıktan çıktı odaklılığa yönelme; kamu hizmetlerinin sağlanmasında

hiyerarşik yapılanmadan daha rekabetçi bir yapıya geçme; hem kamu sektörü örgütleri hem de kamu sektörü örgütleri ile özel sektör arasında artan bir rekabet talebi; kaynak kullanımında disipline ve kamu hizmetlerini sunmak için daha az maliyetli yollar bulmaya yönlendirme ve kamu sektörü örgütleri için daha kesin ve ölçülebilir standartlar belirleme yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile vurgulanan konulardır (Hood, 1995: 95-96).

Osborne ve McLaughlin'e göre (2002: 21); kamu yöneticilerinin klasik yönetim anlayışı karşısında girişimci yönetimi öngören YKY, bazı temel ilkelere dayanmaktadır. Bunlar; performans ölçümü ve açık standartlar, çıktılara odaklanma, kamu hizmetlerinin ayrıştırılması ve desantralizasyonu, kamu hizmetlerinin sunumunda rekabet, özel sektör tipi yönetim ve bunun üstünlüğü, siyasal karar vermeye kamu hizmetlerinin doğrudan yönetiminin ayrımı, kaynakların dağıtımında daha fazla disiplin ve tasarruf olarak ifade edilebilir.

Osborne ve Gaebler'in Clinton hükümetince 1990'lı yıllarda uygulanan politikaların şekillendirilmesinde önemli bir yeri olan ve özellikle YKY ile ilgili akademik literatürde kendisine en çok atıf yapılan, "Reinventing Government" (Devletin Yeniden İcadı) isimli çalışmaları; yeni yönetim anlayışı veya girişimci yönetim (entrepreneurial government) yaklaşımının on ilkeden oluştuğunu ortaya koymaktadır. Buna göre kamu yönetimi, mal ve hizmet sunan birimler arasında monopolü arttırmak yerine rekabeti geliştirir; denetimi bürokrasiden topluma kaydırarak vatandaşları yetkilendirir; kurumlarda girdilerden çok çıktılara vurgu yaparak performans ölçümü yapar; kural ve düzenlemelerden ziyade kurumları hedef ve misyonları yönlendirir; hizmet sunulan dış çevreyi müşteri olarak yeniden tanımlayarak onlara alternatif kullanma hakkı sunar; sorunlar ortaya çıkmadan önler; enerjilerini yalnızca para harcamak için değil, para kazanmak için de kullanır; katılımcı yönetim anlayışını benimseyerek otoritesini desantralize eder; bürokratik mekanizmalar yerine piyasa mekanizmalarını tercih eder ve toplumun kendi problemlerini çözmeleri için onları güçlendirir; bu anlamda tüm sektörlerin (kamu, özel ve gönüllü kuruluşlar) katılımını sağlamada katalizör görevi görmektedir (Osborne ve Gaebler, 1993: 25-310).

Özetle yeni yönetim anlayışı; kamu yönetiminde işletme yönetimi tekniklerinden yararlanma, vatandaş/müşteri odaklı, performans ölçümlerine dayanan, rekabeti

öngören, sözleşmeyle iş yaptırma ve özelleştirme gibi uygulamalara yer veren, çıktıları vurgu yapan, yenilikçi ve piyasaya dayalı stratejilerden oluşmaktadır. Bu anlamda devletin faaliyet alanını daraltarak kamusal görevlerin birçoğunun özel sektöre transfer edilmesi ve özel sektör yönetim anlayış ve tekniklerinin kamu sektörüne ithal edilmesi söz konusudur.

### **1.4.3. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Teorik Temelleri**

Weberci bürokrasi modeli temelinde yapılan geleneksel kamu yönetimi anlayışı sanayileşme sürecinin belli bir döneminde ortaya atılıp geliştirilen bir yaklaşım olup; teknelci hizmet üretim ve sunumuna dayalı, aşırı merkeziyetçi, bürokratik ve zorlayıcı yapı ve uygulamaları öngören, belirsiz kamu çıkarı nosyonunu içeren ve bu anlamda kamu sektöründe etkinlik ve verimliliğin sağlanmasını engelleyen bir yapı olarak görülmektedir. Çıktılar yerine girdilerin kontrolü, önceden kesin olarak belirlenmiş ilkeler ve esnek olmayan çalışma süreçleri değişmekte olan çevreye uyumunu güçleştirmiştir (Ömürgönülşen, 2003: 16). Bu anlamda söz konusu sorunlara çözüm üretecek yeni bir yönetim anlayışının ortaya çıkması ve uygulanması bir zorunluluk haline gelmiştir.

Hood (1991: 5), YKY anlayışının ortaya çıkmasını iki temel yaklaşıma dayandırmaktadır. Birincisi, kamu tercihi ve işlem maliyeti kuramı gibi iktisat teorilerini içinde barındıran “yeni kurumcu iktisat yaklaşımı” olarak ifade edilen, rekabete dayalı, müşterilerin tercih haklarının bulunduğu, açık ve inisiyatif sahibi bir yönetim anlayışı oluşturma; ikincisi ise, kamu yönetimi alanında giderek yaygınlaşan “işletmecilik (managerialism)” yaklaşımını esas alan, bürokraside işletme yönetimi ilkelerinin egemen kılınması düşüncesinin hakim olduğu, kamu örgütlerinin başında bulunan yöneticilere işletmenin amaçlarına ulaşması için doğrudan sorumluluk verilmesi gerektiğini ortaya koyan yaklaşımdır. Öte yandan vekalet ve mülkiyet hakları teorisi de bu yaklaşımın oluşumunda etkili olan eksenler arasında sayılmaktadır. Bu anlamda YKY anlayışının temeli ağırlıklı olarak ekonomi ve işletmecilik gibi iki düşünsel akımın birlikteliği olarak nitelendirilebilir (Ömürgönülşen, 2003: 8).

### **1.4.3.1. Yeni Kurumcu İktisat**

Yeni kurumcu iktisat, yerleşik iktisadi teorileştirmenin bilinen temel argümanları kullanılarak kurumların ve kurumsal ilişkilerin bu anlayış doğrultusunda açıklanabileceği varsayımından hareket eden bir yaklaşımdır. Buna göre, iyi tanımlanmış çevre koşulları içinde bireylerin fayda maksimizasyonu çabaları etkin sonuçlar üretmektedir (Demir, 1996: 210). Yeni Kurumcu İktisat yaklaşımı temelde “Kamu Tercih Teorisi” ve “İşlem Maliyeti Kuramı”ndan meydana gelmektedir.

#### **1.4.3.1.1. Kamu Tercih Teorisi**

Kamu tercihi teorisi, yeni bir analiz tarzı geliştirerek devletin büyümesinin ve ekonomik etkisizliğin ispatını yaparak, çözüm için geliştirdiği önerilerde hukukun üstünlüğünün herkesi kuşatması gerektiğini, başka bir ifadeyle politikacıların faaliyetlerinin anayasa ile sınırlandırılması gerektiğini ortaya koymaktadır (Küçükkalay, 2010: 456).

Kamu tercihi teorisyenlerine göre devlet, hükümet ve kamu kuruluşları bilinenin aksine toplumun iyiliğini maksimize etme çabası taşımamaktadırlar. Devlet ve onu somutlaştıran kurumlar kendi çıkarlarını ön planda tutan kişilerden oluşmaktadırlar (Harrow, 2002: 142). Politikacılar ve siyasi partiler, oylarını arttırmanın yarışı içindeyken; bürokratlar ise büro maksimizasyonu peşindedirler. Zira büronun büyümesi, hizmetin daha geniş ve kalıcı olması, üretim hacmi ve çeşitliliğin artması, bütçenin büyümesi anlamına gelecektir. Dolayısıyla memurların davranışları piyasa koşullarında olmamasına rağmen piyasa ilişkilerinin bireyci rasyonalitesine dayanmaktadır (Aksoy, 1998: 8).

Kamu tercihi, yönetsel davranışın bilimsel analizidir. Kamu tercihi ile siyaset biliminin inceleme konusu benzerdir: devlet teorisi, seçim sistemleri, seçmen davranışı, siyasi partiler, bürokrasi vb. olup yöntemi iktisadın yöntemidir. Ekonomi biliminin karmaşık pazar ilişkilerine katılan bireylerin alıcı, satıcı, yatırımcı, üretici, girişimci olarak davranışlarını anlamaya ve açıklamaya çalışan bir çözümleme yöntemi olması gibi, kamu tercihi teorisi de kompleks yönetsel fonksiyonlara katılan bireylerin oy veren seçmen, seçime giren aday, seçilmiş temsilci, bürokrat olarak eylem ve davranışlarını ekonomi biliminin yöntemleriyle incelemeyi önerir (Çoban, 2003: 75-76).



Bu anlayış genel olarak farklı yapılarda ve kurumsal oluşumlarda rol alan aktörlerin davranışlarını inceleyen bir kuram olarak görülmektedir. İnsanlar hareket ve eylemlerini sergilerken kişisel menfaatlerini ön planda tutacaklarından; bu teoriyi ortaya atan düşünürler kamu ruhu ve kamu hizmeti kavramlarını reddederek tavsiyelerle politika belirlenmesi sürecine karşı çıkmışlar ve yönetim-siyaset ayrımını yeniden tanımlamışlardır (Özer, 2005: 175). Öte yandan devletin uyguladığı düzenleyici önlemlerin, kaynakların dağılımı konusunda etkinlik ve verimliliği sağlayamadığını ileri sürerek bürokrasinin sorunları için kamu hizmetlerinin sunumunda tekelin yerine rekabetin ikame edilmesini önermektedirler (Al, 2002: 111).

Teoriye göre, tek bir kamu görevlisi bile, asla toplumsal çıkarı ve kamu yararını esas alan bir yaklaşım içine girmez. Kamu kesiminde faydalı politikalar ortaya koymak, bürokratların kendi çıkarları ve yeni terfileri ile yakından ilgili olacaktır. İş adamları, siyasetçiler ve bireyler; zaman zaman kamu yararı için bir takım faaliyetlerde bulunsalar da bunlar genel davranış eğilimini belirleyemeyecek kadar zayıf davranışlardır (Küçükkalay, 2010: 459). Dolayısıyla siyasi karar mekanizması içerisinde yer alan herkes çıkarlarını arttırmak amacını güder. Seçmenler fayda, partiler oy, menfaat grupları rant, bürokratlar ise bütçeyi maksimize etme temayülündedirler.

Devletin hacim olarak büyüdüğünü ve bu büyüme ile beraber muhtelif sebeplerle başarısız olduğunu ileri süren bu anlayışın mimarlarından J. Buchanan, “Why Does Government Grow?” (Devlet Niçin Büyür?) isimli makalesinde açık bir biçimde devletin neden hızlı bir şekilde büyüdüğünün saptanması ve bu nedenlerden hareketle büyümenin durdurulması gerektiğini savunmuştur. Buchanan’a ve Kamu Tercihi Teorisi taraftarlarına göre kamu kesimi; “homo economicus” (iktisadi insan) ve maksimizasyon ilkesi gereğince kendi çıkar ve oylarını arttırmak amacıyla hareket ederler. Bundan dolayı, sözkonusu amaçlara ulaşmak için oy ticaretine (logrolling) başvururlar. Bütçeyi ve kamunun diğer olanaklarını bu amacı gerçekleştirme adına seferber edebilir, toplum içinde seçkinliğe sahip ve toplumu yönlendirme gücü olan kişi ya da grupların menfaatlerini de kollamak yoluyla kendilerine yandaş bulma ve oylarını arttırma amacı güdebilirler. Bunun için, siyasetçiler ve bürokratlar genellikle sermaye çevreleri ve rant grupları ile yakın çıkar ilişkisi içinde bulunurken, kendi

devamlılıklarını sağlamak için gerekli mekanizmaları kamu kesimi için de kurarlar (Küçükkalay, 2010: 460-463).

Kısaca, Kamu Tercihi Teorisi; bireylerin tercihlerini temel alarak bir kamu tercihi oluşturmayı amaçlarken bununla birlikte bireylerin çıkar maksimizasyonuna dayalı ve rasyonel tercihler yaptığını öne sürmektedir. Bu doğrultuda devletin ekonomik etkisizliği kabul edilerek ve faaliyetlerinin sınırlılıkları tespit edilerek liberal perspektifin hukuk destekli bir şekilde uygulanması istenmektedir. Çünkü ekonomik etkisizliği ortaya koyan temel sebep; devletin aşırı büyümesi ve bu çerçevede iktidarı elinde bulunduran ve egemenliklerini gün geçtikçe arttıran kamu ajanlarının söz konusu iktidarı kendi menfaatleri doğrultusunda kullanmalarında yani keyfi karar alma mekanizmasına dönüştürmelerinde yatmaktadır. Dolayısıyla karar alma mekanizmasını işgal eden siyasilerin ve bürokratların anayasa ile denetlenmesi ve faaliyetlerinin sınırlandırılması gerekmektedir.

#### **1.4.3.1.2. İşlem Maliyeti Kuramı**

İşlem maliyetleri, ekonomik değerlerin sahiplenebilme hakkının bireyler arasında değiştirilmesi ve bu hakların uygulanabilmesi esnasında ortaya çıkan maliyetler olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamda; sözleşme yapma, bilgi edinme, ölçme ve danışmanlık maliyetleri bu kapsamda değerlendirilmektedir (Demir, 1996: 212).

Organizasyonları anlamak ve davranış özelliklerini incelemek amacı ile geliştirilen bu teori iktisat ile örgüt kuramının birleştiği alan olarak kabul edilmekte olup klasik teorinin rasyonellik kavramları, ekolojik yaklaşım ve organizasyon yapılarını klasik iktisat anlayışı ile birleştiren bir alandır (Koçel, 2003: 360).

Yeni kurumcu iktisatçılara göre, üretim maliyetleri ile işlem maliyetleri bir noktada birbirinden ayrılmaktadır. Üretim maliyetleri mal ve hizmetlerin üretiminde, işlem maliyetleri ise onların el değiştirmesi esnasında belirmektedir. Bu çerçevede işlem maliyetinin ortaya çıktığı iktisadi etkinlikleri maddeler halinde sıralayacak olursak (Eggertson, 1992: 15'ten aktaran Demir, 1996: 213);

1. Mal ve hizmetlerin fiyat ve miktarları, kullanılan emek girdisi, potansiyel alıcı ve satıcılar ve onların davranışlarına ilişkin bilgi gerektiğinde,

2. Fiyatların içsel bir değişken olduğu durumlarda alıcı ve satıcıların gerçek konumlarını elde edebilmeleri için pazarlık yapma ihtiyacı duyduklarında,
3. Sözleşmelerin yapılması sırasında,
4. Sözleşme kurallarına uyulup uyulmadığını tespit etmek için tarafların takibinin gerektiği sırada,
5. Bir sözleşmenin uygulanması ve tarafların sözleşme yükümlülüklerini yerine getirme hususunda eksik kaldıkları durumlarda ortaya çıkan zararın tazmini esnasında,
6. Üçüncü bir kişinin tecavüzüne karşı mülkiyet haklarının korunması gerektiğinde işlem maliyetleri söz konusu olur.

Bu yaklaşıma göre, organizasyonlar ürettikleri mal ve hizmetlerin değişim işlemlerini, maliyeti en ekonomik olacak şekilde icra etmek isterler. Değişim işlemi maliyeti olarak da; değişime konu olacak girdi ve çıktı ile ilgili bilginin toplanması ve işlenmesi, teklif hazırlamak, mukavele uygulama maliyetleri, izleme ve denetleme maliyetleri, lobi faaliyetleri için katlanılan maliyetler vb. sayılabilir. İşlem maliyeti yaklaşımı, örgütlerin bu değişim maliyetlerini çözümlayebilecekleri ve en ekonomik şekilde organize edebilecekleri teorik çerçeveyi araştırmaktadır (Koçel, 2003: 360-361).

#### **1.4.3.2. Vekalet Teorisi**

Vekalet teorisinde (Agency Theory); bir kişi, kurum ya da kuruluş adına eylemde bulunan kişiye vekil (agent), vekilin temsil ettiği kişi ya da gruba vekalet veren veya asil (principle) denilmektedir. Vekalet veren ile vekil arasındaki ilişki ise vekalet ilişkisidir. Vekalet ilişkisinde vekile, vekalet veren adına eylemde bulunma yetki ve sorumluluğu verilir (Karataş ve Aren, 2008. 184).

Vekalet ilişkisi; iki aktörden vekalet veren kişinin yetkisini devrederek yapmasını istediği hizmetleri yürüttürmesidir. Vekalet teorisinin temelini kendilerinden performans beklenen asil ve vekil arasındaki çıkar farklılığı oluşturur (Harrow, 2002: 142). Asilin vekil için uygun teşvikler vererek ve onun fırsatçı eğilimlere yönelmesini sınırlayarak vekili işin gerektirdiği şekilde davranıp davranmadığı yönünde denetlemesi ve bunu yaparken izleme maliyetlerini üstlenmeden ve kendi çıkarlarından sapmadan

sınırlandırması önemli bir faktördür (Hill and Jones, 1992: 132). Burada temel vurgu noktası, asilin vekili kontrol (sorgulama/teyit etme) problemi ve asil ile vekilin risk paylaşımına dönük farklı tutumları olmasından dolayı ortak bir hedeften hareket etmeme durumudur (Eisenhardt, 1989: 63).

Anayasal yürütme yetkisine sahip olan bakanlar (asiller), zamanın kısıtlılığı ve bilgi ve uzmanlık gibi bir donanımına sahip olmamalarından ötürü karar verme yetkilerini bürokratlara (vekiller) devretmek durumunda kalmaktadırlar. Bu anlamda asil ve vekil arasındaki ilişkiler denilince bakanlarla kamu görevlileri arasındaki bağlantı kastedilmektedir (Barzelay, 2001: 114).

Bu anlayış; insanların menfaat odaklı davrandıklarını, asillerin vekillerden ancak sözleşmelerle kendilerini garantiye alabileceklerini, çıkarların onları takip etmekle savunulabileceğini ve aynı zamanda performans kriterlerinin kullanılması gerektiğinden hareket etmektedir (Lawton, 1998: 61).

#### **1.4.3.3. Mülkiyet Hakları Teorisi**

Piyasa ortamında bir işlem sonuçlandığında, mülkiyet hakları demeti el değiştirmektedir. Haklar demeti, genel olarak fiziksel bir mal ve hizmete ilişkin olup mübadele konusu şeylerin değerini, bu hakların değeri belirlemektedir. Bu anlamda mülkiyet hakları, toplumun bir aracıdır ve önemini, bir insanın diğerleriyle ilişkilerinde makul bir şekilde sahip olduğu beklentilerin şekillenmesine yardımcı olmaları gerçeğinden almaktadırlar (Demsetz, 2000: 175-176).

Mülkiyet Hakları Teorisi (Property Rights Theorien), bir kurumda iş gören personeli daha fazla çalışmaya teşvik etmek için ona, kuruluşun kullanım haklarından ya da diğer haklarından pay verilmesini öngörmektedir. Burada çalışanların pay sahibi yapılarak motivasyonlarının artırılması söz konusudur (Eren, 2001: 81).

Özetle bu teori, özel işletmelerin kamu işletmelerine göre daha iyi performans sergileyerek, daha fazla etkin, verimli ve kâr elde etmelerinin sebebinin hisse sahibi olmaya (mülkiyete) bağlamaktadır. Zira hisse sahibi olunması; kuruma sahiplenmeyi, zarar ettiğinde gerekli mekanizmaları çalıştırmayı ve bu anlamda rasyonel davranarak işletmeyi verimli kılmayı beraberinde getirecektir.

#### 1.4.3.4. İşletmecilik

İşletmecilik (Managerialism) yaklaşımı, kamunun geleneksel örgüt yapısı ve işleyişindeki verimsiz durumlara dikkati çekerek, ‘adem-i merkeziyetçilik-desantralizasyon’, ‘serbestleşme-deregülasyon’, ‘yetkilendirme-delegasyon’ gibi argümanlara odaklanmıştır (Eryılmaz, 2010: 21). Bu yaklaşımın üç temel varsayımı bulunmaktadır (Sözen, 2005: 55): Birincisi profesyonel yönetim, özel kesimde de kamu kesiminde de uygulanabilir; ikincisi profesyonel yönetim, teknik uzmanlıktan üstündür ve üçüncüsü ise sonuçları başarmak için yöneticilere yönetme serbestliği verilmelidir.

İşletmecilik yaklaşımında, standartların ve performans ölçümlerinin açık bir şekilde tespit edilerek, sonuçların esas alındığı bir yönetim anlayışı, etkinlik, etkililik, ekonomiklik, uzmanlaşma ve müşteri odaklılık gibi vurgularla, resmi prosedür ve usullere göre tanımlanan “idare” (administration) kavramının yerine, başarılı sonuçlara ulaşabilmek için kaynakların etkin bir şekilde kullanılması gerektiğine vurgu yapan “yönetim” (management) kavramı ikame edilmiştir (Güzelsarı, 2004: 97).

Bu çerçevede işletmecilik anlayışı, işletme yönetim tekniklerinin kamu kesimi yönetimine transferi olarak tanımlanabilir. Günümüzde kamu kesimi yönetiminin özel kesim yönetiminden hangi ölçüde ayrıldığı ve bu ayrımın yüzeysel mi yoksa derin mi olduğu tartışma konusudur. Konunun teorik yönü, yönetim biliminin kamu yönetimi ve işletmecilik olarak ayrışmasının doğru olup olmadığı biçimindeki yöntem sorusunu kapsamaktadır (Al, 2002: 139).

İşletmecilik anlayışına göre özel kesim yönetimi, kamu yönetiminden daha üstün olduğundan kamu yönetiminin, işletme yönetiminin bilgisine ihtiyacı vardır. Bu anlamda Wilson ve Doig yeni kamu yönetimi anlayışını dört dogmatik unsur üzerine bina etmişlerdir (Wilson ve Doig, 1996’dan aktaran Sözen, 2005: 59):

1. Yönetim (management), idareden (administration) üstündür.
2. Özel kesim yönetimi kamu kesiminden üstündür.
3. İyi yönetim, ekonomik ve sosyal sorunları çözmeye tek yoldur.
4. Yönetimin kendine özgü evrensel bir bilgi sistemi vardır, bu kamu kesimi de dahil her yerde uygulanabilir.

Yönetime yapılan vurgunun yanı sıra, ‘açık standartların belirlenmesi’ ve ‘performans ölçümleri’ de önem kazanmıştır. Bu kapsamda; hedeflerin belirlenmesi, performans göstergeleri, çeşitli bütçeleme usulleri, personelin değerlendirilmesi, terfi sistemine göre ödeme gibi katı performans ölçümlerinin uygulanmasının özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de verimliliği arttıracakları ileri sürülmüştür (Güzelsarı, 2004: 98).

Buna göre başarılı olabilmek için iş analizleri ve süreçleriyle uğraşmak yerine; müşterilere yakın olunmalı, rekabet edebilirliği sağlamak için astlara inisiyatif verilmeli ve onların girişimci özelliği geliştirilmeli, çalışanlara değer vererek verimlilikleri artırılmalı, işletme değerlerine personelin bağlılığını arttıran örgüt iklimi oluşturulmalı, en iyi bilinen konuda faaliyet gösterilmeli ve bazı faaliyetlerde sıkı kontrol sağlanırken bazılarında da serbestlik tanınmalıdır (Al, 2002: 141).

Otoritenin ve inisiyatifin yöneticilere devrini öngören bu teorinin diğer vurgusu kontrol araçları üzerinedir. Bürokrasinin antitezi olarak yöneticilerin eski kural ve kalıplarından kurtarılarak daha açık ve sorumlu bir yönetim felsefesine sahip olması gerektiği ileri sürülmüştür. Ayrıca özel sektörün ideal yönetim yapılarını ve metotlarını yansıtan yönetim şekillerinin ve hareketlerinin kamu yönetiminde uygulanması da öngörülmüştür (Özer, 2005: 195).

Burada yönetimde serbestlikten kasıt, kamu yöneticilerinin inisiyatif olarak, kendilerine otonom verilerek daha girişimci olacakları, performanslarını daha fazla arttıracakları ve siyasilerin bürokratlara bu ölçüde geniş bir yönetme alanı sağlayacakları varsayımına dayanmaktadır.

#### **1.4.4. Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimine Neden Olan Başlıca Eğilim ve Etmenler**

Son yarım yüzyılda hızla değişen çevre şartları ve yoğun rekabet ortamı, işletmeleri yeni kavram, teknik ve uygulamaları öğrenme ve pratize etme çabalarına sokmuştur. İşletmeler, etkinliklerini arttırmak, üstün performansa sahip olmak, rekabet edebilirliklerini sürdürmek ve yüksek başarı düzeyine ulaşmak için yeni yönetim tekniklerini kullanmışlardır. Özel sektörde yaşanan yönetsel gelişmeler ve bunlara ait başarı öyküleri, kamu sektörünü de etkilemiş, yeni yönetim araçlarını kullanma eğilimi kamuda büyük bir ihtiyaç ve talep olarak belirlemiştir.

#### 1.4.4.1. Toplam Kalite Yönetimi

Toplam Kalite Yönetimi (TKY), günümüzde pek çok batılı örgüt tarafından kabul görüp adapte edilmeye çalışılan, özel sektör örgütlerinde uzun yıllar boyunca uygulanmış, bugün hemen hemen tüm ülkelerde yeni bir rekabet unsuru olarak öne çıkan bir yaklaşımdır. TKY; müşteri tatminini maksimize eden, sürekli iyileştirmeler yaparak kaliteli ürün ve hizmet sunumunu amaçlayan, kalitenin işletmede çalışan herkesin sorumluluğunda olduğunu benimseyen, çalışanların katılımını öngören, üst yönetimin liderliğinde şekillenen ve takım çalışmasına vurgu yapan bir yönetim modelidir (Bakan ve Penpec, 2004: 331-332).

TKY’de kaliteli ürün ve hizmet sunumu için hizmet standartlarının belirlenmesi önkoşuldur. Dolayısıyla, hizmetlerin nasıl ve kim tarafından yürütüldüğü, sorumluluğun kime ait olduğu, hizmet alıcının talebine olumsuz cevap verilmesi halinde hangi birime başvuracağı belli olmalıdır. Bunların yanı sıra hizmetin sunulacağı zaman aralığı, hizmeti almak için gerekli şartların neler olduğu, hizmetin bedelinin ne kadar olduğu gibi unsurların yanıtları açıkça ortaya konulmalıdır. Nitekim maliyetleri azaltmak, kalite ve verimliliği arttırmak, müşteri memnuniyetini maksimize etmek, ekip çalışmasına önem vermek TKY anlayışının kamu yönetimine uyarlanma sürecinde başarıyı arttıracak faktörler olarak öne çıkmaktadır.

Toplam kalite felsefesi, geleneksel yönetim yaklaşımının aksine “müşteri odaklı” bir yönetim anlayışını vurgulamakta olup, organizasyonda müşterilerin talep ve beklentileri yönünde faaliyette bulunulmasını hedeflemektedir. Geleneksel yönetim anlayışında ise mal ve hizmetlerden faydalanan kimselere “müşteri” olarak değil “vatandaş” olarak bakılmaktadır. Burada vatandaşlar yalnızca oy vererek kendilerine mal ve hizmet sunacak yönetimi (siyasal iktidarı) belirleme hakkına sahiptirler. Seçimi kazanan siyasal parti; hangi mal ve hizmetlerin sunulacağını belirlerken, kendisine oy veren müşterilerinin taleplerini göz önünde bulundurmayarak kendi karar ve takdirleri yönünde karar vermektedir (Aktan, 2000: 51). Böylece vatandaşın ihtiyaç ve beklentileri göz ardı edilmiş olmaktadır.

TKY anlayışı; Amerika’da Federal Hükümet kanalıyla “Federal Kalite Kurumu” ismiyle kalitenin geliştirilmesini teşvik etmeye yönelirken, 1991’de İngiltere’de başlatılan ve amaçları, standartların oluşturulması, bilgi verme ve açıklık sağlama,

alternatif sunma ve danışma, işleri düzgün yapma ve paranın kıymetini bilme olarak “Citizen’s Charter” (Vatandaş Sözleşmesi) adıyla kamu hizmetinin kalitesi ve niceliğini arttırmayı hedefleyen, Fransa’da ise kullanıcı odaklı ve üst düzey yöneticilere daha fazla otonomi sağlamayı amaçlayan bir akım olarak kendini göstermektedir (Balcı, 2003: 334).

TKY’nin kamu kesiminde de uygulanmasının zorunlu olduğunu öne süren Osborne ve Gaebler (1993: 15) şunları ifade etmektedirler:

Hepimiz nefesleri tutturun bir değişimin içinde yaşamaktayız. Bugünün şartları, örgütlerin oldukça esnek ve çevreye uyulanabilir olmasını gerektirmektedir. Kurumların kendi müşterilerinin ihtiyaçlarına yönelik olmalarını ve onlara standartlaşmamış hizmetler sunabilmelerini talep etmektedir. Bunu yaparken de, örgüt emirle değil, ikna ve teşvik usullerini kullanarak hareket etmeli, çalışanlara yaptığı işin anlamlı olduğu ve işte kendisinin de katkısı olduğu duygusunu verebilmeli. Kısaca, günümüz şartları vatandaşlara yalnızca hizmeti değil, onlara yetki vermeyi de içeren bir anlayışı talep etmektedir.

Bu çerçevede TKY; birbirini tamamlayan pek çok ilke, kavram, yöntem ve varsayıma dayanan; yönetim kuramlarının evrimi sürecinde ekonomik, siyasal, sosyal, kültürel, tarihsel ve teknolojik yapısal değişkenlerin etkisiyle ortaya çıkmış yönetsel ve örgütsel bir model olarak nitelendirilebilir (Nohutçu, 2008: 286).

#### **1.4.4.2. Dış Kaynak Kullanımı**

Dış kaynak kullanımı (Outsourcing), işletmelerin rekabet avantajı sağlayan faaliyetlere odaklanarak asıl iş gördükleri alana girmeyen konularda spesifik olarak o konuda uzmanlaşmış firmalardan yararlanmalarınıdır. Organizasyon dışındaki işletmeler ile ortaklaşa çalışarak maliyetleri düşürme, etkinlik ve verimliliği artırma, müşteri tatminini sağlama, asgari ölçüde emek ve maliyetle azami noktada iş yapabilme stratejisidir (Sevim ve diğerleri, 2008: 5).

İşletmelerin faaliyet alanları ile ilgili tüm fonksiyonları kendilerinin yapmaya çalışmaları, her zaman rasyonel, ekonomik ve verimli bir yöntem olmayabilir. Başka işletmelerin daha ucuza ya da daha iyi yapabildikleri işleri sözleşme yaparak işletmenin yararlanmasını sağlamak daha uygun bir yol olarak gözükmektedir (Koç ve Topaloğlu, 2010: 141).

Dış kaynak kullanımı, uzmanlık gerektiren bir takım hizmetlerin işletmenin dışında başka bir kuruluştan alınmasıdır. İşletmelerin temel yeteneklerine odaklanarak diğer



faaliyetlerini bir başka işletmeden tedarik etmesine dayalı yönetsel bir stratejidir (Tanyeri ve Fırat, 2005: 273)

Bu anlamda YKY anlayışı, kamu sektörünün temel yeteneklerine yoğunlaşmasını, en iyi olduğu işi icra etmesini öngörmekte olup diğer faaliyetlerini ilgili alanda güçlü olan kamu veya özel sektöre gördürmeyi amaçlamaktadır. Böylelikle hem üretilen ya da sunulan mal veya hizmete odaklanılarak kaliteli çıktılara ulaşılması, hem de alan dışı işlevlerin daha düşük maliyetle verimli bir şekilde vatandaş/müşterilere aktarılması sağlanmış olacaktır.

#### **1.4.4.3. Kıyaslama**

Kıyaslama (Benchmarking), işletmelerin stratejilerini ve performansını, içeride veya dışarıda kendi sınıfının en iyileriyle mukayese ederek ölçmeye yarayan bir yönetim tekniğidir. İşletmenin ürün ve hizmet performanslarını diğer işletmelerle kıyaslayarak tüm alt sistemlerinde bireysel ve grup anlamında gerçekleştirebileceği uygulamalardır. Dünyadaki en iyi kuruluşların uygulamalarını kıyaslayarak, söz konusu uygulamaların önemli niteliklerini işletmeye uyarlama, örgütsel öğrenmeyi hızlandırarak sürekli iyileştirme, en iyi olarak bilinen organizasyonların süreçleri ile karşılaştırma yaparak işletmenin başka örgütlerden öğrenmesine yardımcı olma olarak ifade edilebilir (Erdem, 2006: 68).

Kıyaslama kavramının temeli, her işletmenin diğer firmadan en iyi durumda olan en az bir yönü olduğu ve bu yönün kullanılmasıyla verimliliğin arttırılabileceği felsefesi üzerine kuruludur. Bu anlamda iş yapma usullerini geliştirmek isteyen organizasyonların en iyi uygulamaları analiz etmeleri ve kendi faaliyetlerine uyarlamaları noktasında kıyaslama dört temel adımdan oluşmaktadır. Bunlar; performans ölçülerini formüle etme, kıyaslama yapılan işletmenin üretim sürecini inceleme, elde edilen bulgular incelenerek aradaki farkları tespit etme ve en iyi uygulamaya dayanılarak işletme faaliyetlerinde gerekli değişiklikleri yapma olarak ifade edilebilir (Doğan ve Demiral, 2008: 3-5).

Kıyaslamamanın temel özelliklerini maddeler halinde sıralayacak olursak (Demirkan, 2004: 13):

1. Sürekli gelişim esastır.

2. Girişimci bir yaklaşımdır.
3. Uygulamalara yöneliktir.
4. Yalnızca en iyi uygulamalara dayalıdır.
5. Taraflar arasında ortak ve karşılıklı yararlanmaya dayanır.
6. Kıyaslamamanın kapsamı tümüyle belirlenmelidir.
7. Kıyaslamamanın temel ilkelerini akla uygun şekilde ölçmek mümkündür.
8. Kıyaslama yönetimi yatırım stiline uygun olmalıdır.
9. Yönetici yaptığı yatırım bilgisini kıyaslama ile öğrenir.

Kısaca, kıyaslama ile işletmeler, faaliyette buldukları sektörden ya da farklı sektörlerden yaptığı işi en iyi şekilde ortaya koymasıyla tanınmış işletmeleri kendileri ile karşılaştırmak suretiyle, onların en iyi uygulamalarını kendilerine uyarlamaktadırlar. Böylece; sürekli gelişim sağlanarak, süreçler iyileştirilmekte, verimlilik ve kalite arttırılmakta, performans geliştirilmekte, çalışanların motivasyonu arttırılmaktadır.

YKY, kıyaslama yöntemi ile kamu sektörü içinde rekabet edebilirliği tesis etmeyi amaçlamaktadır. Bu yöntemle aynı alanda faaliyet gösteren özel veya kamu sektöründeki başarılı kurumların uygulama ve yönetim sistemleri mukayese edilerek uygulamalarını uyarlamak hedeflenmektedir. Örneğin; eğitim alanında özel eğitim kurumlarının birbirleriyle rekabet etmesi, vasat olanların en iyi sonuçlara ulaşmak için ilgili alanda en güçlü dershanelerin yönetim, süreç ve uygulamalarını kendi mevcutlarını göz önünde bulundurarak bünyesine oturtması gibi kamuya ait eğitim kurumları veya hastaneler arasında da bu şekilde uyarlamalar yapılması, kurumun hizmet kalitesini arttıracak önemli bir unsurdur.

#### **1.4.4.4. İşgören Güçlendirme**

İşgören güçlendirme (Empowerment) kavramına iki temel yaklaşımla tanımlama getirilmektedir. Birincisi, genel olarak üst yönetimin işgöreni güçlendirmedeki rolünü içeren; bilgi, enformasyon ve gücün astlarla paylaşılması, karar verme gücünün bu güce sahip olmayanları da kapsayacak şekilde yeniden dağıtılması, işgörelere önemli kararlar verebilme yetkisinin verilmesi ve bu kararların sonuçlarının sorumluluğunu

üstlenebilecekleri bir ortamın sağlanması gibi davranışsal boyuttaki yaklaşımdır. İkincisi ise, işgörenlerin kendileri için hazırlanan ortamı ve üstlerinin güçlendirmeye dönük davranışlarını nasıl algıladıkları hususunu kapsayan psikolojik boyuttaki yaklaşımdır (Pelit, 2011: 211).

Bir yönetim kavramı olan güçlendirmeyi bu anlamda; astların işleriyle ilgili tüm kararları yönetici onayına ihtiyaç duymaksızın alabilmeleri için gereken eğitim ve kendini geliştirme olanaklarının sunulması, bağımsız hareket etmeyi özendiren örgütsel bir ortamın hazırlanması, işin tamamlanması hususunda gereken yetkinin ve sonuçtan doğacak sorumluluğun astlara devredilmesi ve bütün bunların astlarca kendilerini güçlendiren uygulamalar olarak algılanması şeklinde tanımlamak mümkündür (Çöl, 2008: 38).

İşgören güçlendirme, işi yapanla karar vereni yakınlaştırdığından işlerin yapılma süresini kısaltmaktadır. Bu durumda çalışanlar, işleri üzerinde kontrol ve sahiplenme hissetmektedirler. Güçlendirilmiş bireylerin, yaptıkları işin kendilerine ait olduğunu algılamaları halinde, sonuçlarından da kendilerini sorumlu tutmaları beklenecektir. Sonuç olarak, inisiyatif alacaklar ve böylece örgüt içindeki etkinlikleri artacaktır (Çuhadar, 2005: 3).

Dolayısıyla YKY anlayışının temel vurgu noktalarına bakıldığında işgören güçlendirmenin ana etmenleri olan katılımcılık, inisiyatif alma, yetki devri gibi unsurların öne çıktığı görülmektedir. Bu anlamda söz konusu felsefe ile çalışanlar; yaptıkları işin sonucundan sorumluluk duyma, işi sahiplenme, aitlik duygusu gibi motive edici olguları yaşayacağından, göreve ilişkin memnuniyet, üretkenlik ve verimlilik sağlanmış olacaktır. Özetle kamu yönetiminde personel güçlendirmenin katılım boyutu ile alınan kararlarda sorumluluk; yetki devri ile ilgili alanda daha fazla uzmanlaşma tesis edilecektir.

#### **1.4.4.5. Küçülme**

Küçülme (Downsizing), organizasyonların işlerin bir bölümünü üzerine alarak, örgütsel etkinliği geliştirme planı yaparak, kademe azaltma, faaliyet alanını daraltma ve bir takım faaliyetlerde taşeron kullanma biçiminde gerçekleşen; işletmelerin işgücü

miktarında, boyutunda, çalışma yöntemi ve süreçlerinde bir değişikliği veya gelişmeyi kapsayan kapsamlı bir stratejik uygulamadır (Zehir, 2000: 9).

Küçülmenin temel özellikleri şunlardır (Büte, 2005: 5):

1. Bilinçli yapılan faaliyettir.
2. Çalışanların azaltılmasını içerir fakat bununla sınırlı değildir.
3. Örgütsel verimliliği artırma üzerinde odaklanır.
4. Bilinçli veya bilinçsiz bir şekilde iş yapma süreçlerini etkiler.

Özetle belirtmek gerekirse, organizasyonlar küçülerek daha çabuk karar alabilen, tepki gösterebilen, müşteri isteklerine ve gelişmelere daha hızlı cevap verebilen, ataletten kurtulmuş birimler haline gelmeyi amaçlamaktadırlar (Koçel, 2003: 439). Böylece, kamu yönetiminde de geçerli olan hiyerarşik yapının esnetildiği ve kararların astlara kaydırıldığı bir anlayış ortaya çıkmaktadır. Öte yandan YKY anlayışının temel argümanlarından biri olan özelleştirme yönteminin de küçülme yaklaşımı kapsamında, devletin müdahale alanını daraltan, onu asli görevleri üzerinde odaklanarak etkili ve verimli olmaya yönelen bir yapıya sahip olduğunu söylemek mümkündür.

#### **1.4.4.6. Bilişim Teknolojilerinin Yönetimde Uygulanması**

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin özellikle kamu sektörü tarafından kullanılması e-devlet kavramını öne çıkarmaktadır. E-devlet; kamusal bilgi ve hizmetlere erişimin etkili ve yaygın olarak sunulması amacıyla bilgi ve iletişim teknolojilerinin; özellikle web tabanlı uygulamaların kullanımı olarak tanımlanmaktadır. E-devlet uygulamaları için; devletten vatandaşa, devletten devlete, devletten özel sektöre, vatandaştan vatandaşa ve devletten sivil topluma dönük kamusal içerikli iletişimler şeklinde bir sınıflandırmaya gitmek mümkündür (Yıldız, 2003: 306).

**Tablo 1: Değişik E-Devlet Tanım Önerileri**

İletişimin Tarafları	İçerik	Baskın Özellikler	Adlandırma	Örnek
İki yönetim birimi arasında	Kamusal bilgi ve hizmetler	İletişim, eşgüdüm, standartlaşma	E-Yönetim	Ortak bilgi bankası/veri tabanı oluşturulması ve kullanımı
Yönetim birimi ile vatandaş arasında		İletişim, şeffaflık, hesap verme, etkinlik, etkililik, standart hizmet verme, verimlilik	E-Devlet	Kamu kurumu web sayfaları, vatandaşlarla kamu çalışanları arasında e-posta alışverişi
Yönetim birimi ile özel sektör kurumu arasında		İletişim, alışveriş, ortak çalışma	E-Devlet, E-Ticaret, E-Ortaklık	Devlet ihalelerinin internetten ilanı, internet ortamında haberleşen kamu-özel sektör ortaklıkları
Yönetim birimi ile sivil toplum kuruluşu arasında		İletişim, eşgüdüm, şeffaflık, hesap verme	E-Yönetişim	1999 depreminde internet ortamında toplanan yardım ve gönüllülerin merkezi hükümetin oluşturduğu bir havuzda toplanması
Vatandaşlar arasında		İletişim, eşgüdüm, şeffaflık, hesap verme, örgütlenme	E-Yönetişim	İnternet üzerindeki tartışma grupları

**Kaynak:** Yıldız (2003: 321)

Bu anlayış, vatandaşların güçlendirilmesi (citizen empowerment) için devlete ve yürütülen politikalara dair bilgi ve belgelere bireysel ya da kurumsal olarak ulaşma olanaklarının sunulmasını ve gerektiğinde de, ilgili görevlilerle doğrudan iletişim kurulabilmesini beraberinde getirmiştir. Vatandaşların iyi bilgilendirilmeleri sonucunda demokratik yönetimin kalite düzeyinin yükseleceği, kamu görevlilerinin hesap verebilirliklerinin artacağı ve sivil toplumun güçleneceği bir altyapının sağlanacağı beklenmektedir (Balcı, 2008: 318).

E-devlet, devletin hizmet süreçlerini revize ederek, gereksiz evrak ve ayrıntıyı ortadan kaldırarak vatandaşlarına karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu rol ve görevlerini; vatandaşların da devlete karşı olan hak ve yükümlülüklerini karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak gerçekleştirmesidir (Balaban ve diğerleri, 2006).

Kamusal bilgilerin elektronik ortamda yayımlanması şeklindeki yalın süreçten online işlemlerin yapılması ile devlet vatandaş arasındaki her türlü aktarımın interaktif olarak gerçekleştirilmesine geçiş, e-devlet anlayışıyla sağlanmaktadır. Devletler, yeniden

organize olup çalışma aşamalarını bilgisayar ağlarından faydalanacak biçimde modernize ederken, e-devlet vatandaşlarla devlet arasındaki değişen ilişki boyutunu yeniden gözden geçirmeye başlamıştır. E-devlet yöntemiyle kamusal hizmetlerin sunulması aşamaları; bilgi yayma hizmetleri (tek yönlü), halkla ilişkiler hizmetleri (çift yönlü, etkileşimli), ve online hizmet sunumu (tek veya çift yönlü) olmak üzere üç temel kategori ile tanımlanmaktadır (Altınok ve Bensghir, 2005: 678).

E-devlet uygulamalarıyla birlikte vatandaşlar bilgisayar ekranlarına, konuşan makinelere, bilgi veren kiosklara (dokunmatik bilgi terminali) ve telefonla yönlendirilen servislere uzanan örneklerdeki gibi kamu hizmetinin yeni yüzü ve imkanlarıyla tanışmışlardır. ABD'nin Arizona eyaletinde hukuksal sorunları olan vatandaşlar, bir avukata gitmek yerine üç farklı kente yerleştirilen bilgisayar kiosklarına başvurarak en fazla karşılaşılan sorunlar hakkında bilgi sahibi olabilmekte, mahkeme için dilekçe yazdırabilmekte ve iflas konusunda tavsiyeler alabilmektedirler. Diğer bir eyalet olan California'daki kiosk sisteminde iş olanakları düzenli olarak sunulmakta, doğum sertifikaları temin edilebilmekte, eyalet kamu hizmetleri konusunda bilgi alınlabilmektedir. Massachusetts'de ise vergi mükellefleri beyannamelerini ev telefonlarının tuşlarıyla doldurabilmektedirler (Balcı, 2008: 321).

Böylelikle artık vatandaşlar, ürün veya hizmet zincirinin basit bir halkası olmakla kalmamakta, yönetim sürecinin önemli bir ortağı haline gelmektedirler (Balcı, 2008: 319). Bu bağlamda e-devlet, vatandaş odaklı bir yapı oluşturmuş olup kamu görevlisini sunduğu bilgi ve hizmetin kalitesinden sorumlu tutan, çalışanların performansını değerlendiren, iyi performansı ödüllendiren, kötü performansı iyileştirmeye çalışan, kamu hizmeti sürecini yalnızca kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarıyla sınırlandırmayarak bu sürece özel sektör ve sivil toplum örgütleri gibi aktörleri de dahil eden bir anlayış olarak kendini göstermektedir (Yıldız, 2003: 307).

#### **1.4.4.7. Stratejik Yönetim**

YKY anlayışını fonksiyonel kılmanın en önemli araçlarından biri olan stratejik yönetim; örgütlerin verimlilik, etkililik, hizmet kalitesi ve rekabet edebilirliklerini muhafaza edebilmeleri için sürekli değişen, dinamik, belirsiz ve kompleks çevresel şartlara uyum sağlamaları suretiyle stratejik olarak yönetilmesi anlamına gelmektedir (Barca ve Nohutçu, 2008: 337). Etkili stratejiler planlayarak geliştirme ve bunları uygulayarak

sonuçlarını kontrol etme süreci olarak da tanımlanan bu kavram; örgütün başarılı olabilmesi için değişimlerin dikkate alınarak, örgütün amaçları doğrultusunda planlanan stratejilerin örgüt içinde her türlü önlem alınarak uygulanması ve kontrol edilmesi aşamasıdır (Dinçer, 1998: 35).

Stratejik yönetim felsefesi; çevre, kaynak, değer ve kültür arasındaki uyumu sağlamaya dönük faaliyetlere önem atfeden bir düşünce tarzını yansıtmaktadır. Çevre, fırsatın ana kaynağı olduğu için bir örgütün girişimci olabilmesi; çevresini sürekli analiz ederek fırsatları görmesine ve organizasyon içerisinde gerekli düzenlemeleri yaparak, kaynakları fırsatlara doğru yönlendirmesine bağlıdır (Barutçugil, 2004: 55). Daha açık bir ifadeyle stratejik yönetim, çevreyi tehdit unsuru değil fırsat unsuru şeklinde algılamak suretiyle girişimsel amaç ve niyetin ifadesi olarak tezahür eder (Oktay, 2006: 20).

Kamuda stratejik yönetim ise, örgütün misyon ve vizyonunu belirlemesiyle başlamaktadır. Üst düzey yönetimin önceliklerine yoğunlaşmasına ve amaçlarını netleştirmesine yardımcı olan strateji ile oyunun kuralı belirlenerek belirsizlik azaltılır ve takip edilecek yol ve yöntemler ortaya konulur. Böylece kamu örgütleri stratejik planlama/yönetim sayesinde hem kıt kaynaklarını daha etkin ve verimli bir şekilde kullanmış olurlar, hem de gelecek yönelimli davranışlarından krizlere karşı daha fazla hazırlıklı olurlar (Özgür, 2004: 234).

Stratejik yönetimin kamu sektöründe uygulanma aşamaları ve araçları ile ilgili olarak çeşitli ve kapsamlı teori, süreç, model ve yaklaşımlar bulunmaktadır. Kamu kuruluşları için stratejik planlama süreci şu aşamalara ayrılabilir (Bryson, 1995'den aktaran Barca ve Nohutçu, 2008: 341):

1. Stratejik planlama sürecini belirleme ve süreci başlatma,
2. Örgütün yasal ve diğer sorumluluklarını belirleme,
3. Örgütün misyon ve ilkelerini netleştirme,
4. Fırsat ve tehditleri değerlendirme,
5. Güçlü ve zayıf yönleri değerlendirme,

6. Örgütün yüzleştığı stratejik sorunları belirleme,
7. Bu sorunların çözümünde kullanılacak stratejileri formüle etme,
8. Örgütün vizyonunu oluşturma.

Öte yandan Türkiye’de 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile stratejik yönetim uygulaması kamu sektöründe de başlamıştır. Kamu kurumlarına stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme başlığı altında stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. Bu bağlamda stratejik plan dahilinde hazırlanan performans esaslı bütçeleme sistemiyle kamu kurumları kaynaklarını daha etkili ve verimli kullanarak hem hesap verebilirlik ve mali saydamlıklarını arttıracaklar hem de ürettikleri mal ve hizmetlerde kamu yararını daha fazla tesis etmiş olacaklardır.

#### **1.4.5. Ülke Uygulamalarında Yeni Kamu Yönetimi**

YKY yaklaşımı, teoriden ziyade uygulamadan doğan bir anlayıştır. Öncelikle bazı ülkelerde muhtelif uygulamalarla kendini göstermiş, daha sonra yeni kamu yönetimi olarak kavramsallaştırılmıştır. Bu anlamda, KYK anlayışının dünya çapında yaygınlaşmasında İngiltere, Yeni Zelanda, Avustralya ve ABD gibi ülkelerin idari ve mali reform programları yol gösterici ve etkili olmuştur.

##### **1.4.5.1. İngiltere**

İngiltere, kamu yönetimi sisteminde en köklü değişimlerden birisini gerçekleştiren ve bu alanda geniş kapsamlı ilk uygulamayı başlatan, bu nedenle de diğer ülkeleri geniş ölçüde etkileyen bir ülkedir (Yılmaz, 2001: 35). 1979’da Muhafazakar Parti’nin iktidara gelmesinin hemen ardından hazırlanmış olduğu Merkezi Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi isimli raporda, kamu örgütlenmesinin yeniden yapılandırılması hususunda köklü değişim talepleri dile getirilmiştir (Karasu, 2004: 158).

Bu çerçevede 1980’li yıllar, İngiltere’de kamu sektörü yönetiminin yapısında ve kültüründe radikal arayışların ve dönüşümlerin yaşandığı bir dönemdir. Bu dönemde devlet, özellikle özelleştirme yoluyla asli işlevlerine döndürülmeye çalışılmış, kamu politikalarında piyasa ya da yarı piyasa mekanizmaları kullanılmış, kamu sektörü rekabet türü piyasa mekanizmalarıyla tanıştırılmış, özel sektör yönetim teknikleri



kamuya transfer edilmiş, kamuda sözleşme kültürü yaygınlaştırılmış ve halk, müşteri olarak tanımlanmıştır (Al, 2008: 69).

Thatcher, İngiltere’de 1979 yılında başbakan olduktan sonra özel yönetim ilkelerine yönelerek, müşteri odaklı ve rekabetçi bir kamu hizmeti modeli oluşturmuştur (Öztürk ve Coşkun, 2000: 150). Thatcher, kamu yönetimi reformu ile kamu sektörünün borçlanma talebini denetim altına alma, kamu harcamalarını kısma ve kamu personeli sayısını azaltma yoluyla devleti küçültme; verimsiz ve hantal olmakla suçladığı kamu bürokrasisindeki yerleşik yapıları ortadan kaldırarak da, karar alma ve uygulamada hızlı ve etkin bir yapı oluşturmayı amaçlamıştır (Karasu, 2004: 158).

Dünya ülkeleri ilk olarak kendi klâsik kamu yönetimlerinin özel sektör kadar başarılı olmadığını İngiltere’de 1968’de yayınlanan Fulton Raporu ile öğrenmişlerdir. Fulton Raporu, mevcut kamu yönetimlerinin yetenek ve becerilerini ortaya koyarak, kamu yönetiminin her düzeyde dışa yani özel sektöre açılmasını ve birçok açıdan sınırlama içeren katı hiyerarşik yapının kaldırılmasını önermiştir. Ayrıca rapor, ülkedeki kamu hizmeti sisteminin 19. yüzyıl kamu hizmeti mantığını taşıdığını ve mevcut gelişmeler ışığında rejiminin yenilenmesi gerektiğini belirtmiş; raporu hazırlayan komite ise, mevcut yapının kamu hizmetlerinde iyi yönetimi sağlayamayacağını öne sürerek yürütmenin hangi alanlarda engel oluşturduğunun açığa çıkartılmasını gündeme getirmiştir (Özer, 2005: 275).

YKY anlayışının uygulamaya dönük adımlarından en önemlisi 1988 yılında adını Başbakanın etkinlik danışmanı Sir Robin Ibbs tarafından oluşturulan rapordan alan *Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi: Gelecek Adımlar* (Improving Management in Government: the Next Steps) çalışmasıdır. Raporda geliştirilen yeni yaklaşımın en temel özelliği, politika geliştirme dışında kalan yürütme görevlerinin ayrı ve küçük birimler tarafından yerine getirilmesidir. Bu yaklaşım ile sistemi hizmet sunumuna yöneltmek üzere yeniden yapılandırmak hedeflenmiştir. Raporda ayrıca hizmet sunumu üzerinde yoğunlaşmış ve hizmetten yararlananların ihtiyaçları öne çıkarılmıştır. Hizmet sunumunda etkililiğin artırılması için yapısal değişikliğin yetmeyeceği, gerçek bir gelişmenin ilgililerin sonuçlardan kişisel olarak sorumlu tutulmasıyla sağlanabileceği ileri sürülmüştür. Bu amaçla oluşturulan birimlerin yönetiminden tek bir yönetici (Chief Executive) yetkili ve sorumlu tutulmuş ve bu tepe yönetici bakana karşı

doğrudan ve sınırsız sorumlu olmuştur. Birim yapılacak göreve göre örgütlenmiş, gerekli kaynakları ve yolluk performans hedeflerini belirlemek Bakan'a, yönetsel sorumluluk yöneticiye bırakılmıştır. Dolayısıyla yöneticiye söz konusu mevcut kaynaklarla en iyi sonucu almak için en iyi yönetimin nasıl sağlanacağı hususunda serbestlik verilmiştir (Yılmaz, 2001: 37).

Bu bağlamda kamusal sorumlulukların alt kademelere devri, süreçlerden sonuçlara odaklanma, yaptığı işlerden çalışanların sorumluluk alması esas ve bürokratlara hesap verebilen yönetici prototipi kazandırma eğilimi söz konusudur.

Next Steps girişimini tamamlamak üzere 1991 yılında başlatılan iki girişim Kalite İçin Rekabet (Competing for Quality) girişimi ve Vatandaşlık Şartı (Citizen's Charter)'dır. Kalite İçin Rekabet Girişimi; kamu kesimini rekabete açmayı, böylece maliyet ve fayda açısından en etkili bileşime ulaşmayı amaçlamaktadır. Sistemde değişik yöntemlerden söz edilse de en fazla uygulanan ve tasarruf sağlamada etkili olan, hizmetlerin sözleşme yoluyla özel kesim eliyle gerçekleştirilmesi, "contracting out" yöntemidir (Yılmaz, 2001: 39). Vatandaşlık şartı ise, vatandaşların nüfuzunu arttırmaya dönük bir girişimdir. Bu anlamda insanların haklarının ortaya konulduğu bir mukavele olarak ifade edilebilir. Ayrıca söz konusu anlayış, hizmet sunumunda davranışları değiştirmeye vurgu yapmakta olup bu değişimi sağlamada sözleşme bir araç olarak kullanılmıştır (Al, 2008: 88).

Tony Blair hükümeti döneminde 1999 yılında yayınlanan "İdarenin Modernizasyonu" (Modernizing Government) adlı beyaz kitap, kamu yönetiminde gerçekleştirilmek istenen reformları hızlandırmıştır. Bu çalışma ile kamu yönetimini basit ve kolay ulaşılır bir hale getirmek, yurttaşların ve ekonominin ihtiyaçlarına uygun hale dönüştürmek hedeflenmiştir. Hizmet sunumunda vatandaşın talep ve beklentilerini esas almak gerektiği ifade edilmiştir. Verimli ve yüksek kaliteli hizmet sunumu, yeni teknolojilerin kullanımı, talebin olduğu yerde sürekli hizmet gibi unsurları içeren Beyaz Kitabın yayınlanmasından 4 ay sonra, bu kitabın amaçladığı projeleri hayata geçirecek bir Eylem Planı ortaya konulmuştur. Öte yandan Başbakanlık içinde oluşturulan "Performans ve Yenilikçi Girişim Birimi" kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecinde koordinasyon ve rehberlik sağlarken; uygulama, kurumların kendi içlerinde

oluşturdukları ve sivil toplumun da katılımına açık proje ekipleri tarafından yürütülmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 46).

#### **1.4.5.2. Yeni Zelanda**

Yeni yönetim anlayışını köklü bir şekilde uygulamaya koyan ve bu anlamda birçok ülkeye öncülük eden Yeni Zelanda, küçük coğrafyası ve düşük nüfusuna rağmen yönetsel reformlar konusunda entelektüel gelişmelerin çok ileri boyutlara vardığı bir ülkedir.

Kamu yönetimi alanında yapmış olduğu reformlarla dünyanın en büyük ülkelerine dahi modellik eden bu ülke (Reschenthaler and Thompson, 1996: 136), 1980 sonrası dönemde geleneksel anlayıştan farklı ve oldukça yeni uygulamaları ile yönetimde paradigmatik bir değişim gerçekleştirmiştir (Al, 2008: 227).

Daha çok Yeni Sağ'la özdeşleştirilen yeni yönetim anlayışının temel ilkelerini sol bir iktidar olan İşçi Partisi 1988 yılında Kamu Sektörü Yasası olarak kanunlaştırmıştır. İdari birimler, özel sektör hatları boyunca uzanan ticari örgütlere dönüştürülerek tüm üst düzey kamu personelinin görev tanımları ayrıntılı bir şekilde belirtilmiş ve belirlenen amaçları başarma kıstasları, görevlerin verildiği sözleşmelerle ortaya konulmuştur. Ülkede başarısız olanların görevden uzaklaştırılmaları için gerekli yasal düzenlemelerin yapılması, üst düzey yöneticiler ve bakanları sunulabilir somut çıktılar alma hususunda harekete geçirmiştir (Özer, 2005: 272).

Yeni Zelanda reform sürecinde, üç kurum kendini göstermektedir. Bunlar, politikalara hükümetin stratejik yaklaşımı doğrultusunda yaklaşan Başbakanlık ve Kabine Dairesi; politikalara örgütsel ve insan kaynakları yönünden yaklaşan Devlet Hizmetleri Komisyonu ve politikaları daha çok finansal perspektiften ele alan Hazine'dir (Al, 2008: 230).

Kamu hizmeti reformları sürecinde kamu sektörünün kendi yapısında ve bu yapı dışında uygulanan serbestleştirme; kuralları gevşetmiş, otoriteyi adem-i merkezileştirmiş ve yöneticilerin takdir hakkını arttırmıştır. Bunun yanı sıra tüm kuruluşların başarılarının, performansları için temel gösterge olduğu kabul edilmiştir (Özer, 2005: 273).

Yeni Zelanda'da gerçekleştirilmek istenen reform, kamu kesiminin yer aldığı tüm yapıları ve süreçleri içermekte olup; ekonomik ve mali reformla bir arada yürütülmüştür. Genel olarak kamu kesiminin küçültülmesi ve piyasa koşullarının daha geniş bir alanda geçerli olması amaçlanmıştır. Kamu yönetimi reformunun gayesi kamunun performansını arttırmaktır. Bu çerçevede, ilk olarak devletin artık kamunun faaliyette bulunmaması gerektiği düşünülen alanlardan çekilmesi; kalan görevleri yürütürken de kamu kurumlarının en etkili ve etkin biçimde hizmet sunumu sağlaması hedeflenmiştir (Yılmaz, 2001: 61).

Bu dönemde geleneksel anlayıştan farklı olarak kamu hizmetlerinde ve kamu yönetiminde sözleşmecilik anlayışı yaygınlaştırılmıştır. Kurumsal ilişkiler genellikle piyasa temelli sözleşmecilik aracılığıyla yürütülmüş; yönetim ilişkileri, sağlayıcılar ve tüketiciler üzerine bina edilen sözleşmelere dayandırılmış; bakanlarla bakanlık yöneticileri ve Kraliyet varlıkları arasında yeni bir sözleşme türü geliştirilmiştir. Bu anlamda idari sistem, kurum içi ve kurumlar arası antlaşmalardan oluşan bir sözleşmeler ağına dönüştürülmüştür (Al, 2008: 240).

Reform sürecinde tüm kamu kurumları ülkede A, B ve C moduna göre üç gruba ayrılmıştır. A modunda olanlar maliyet merkezleri olarak düşünülmüş olup tam anlamıyla piyasalaştırılması mümkün olmayan hizmetlerdir ve kaynak girdileri siyasal iktidar tarafından temin edilmektedir. Bu kurumlar; etkili muhasebe sistemi kurmaya, çıktılarını belirlemeye ve tatmin edici performans değerlendirmesi yapmaya zorlanmışlardır.

B modunda olanlar; genellikle rekabetin olmadığı, yarı-kâr amaçlı, yarı-kamusal merkezlerdir. Kamu hizmetleri komisyonu, güvenlik birimleri, merkezi denetim birimleri, yargı ile ilgili birimler bu mod kapsamına girmektedir. Bunlara siyasal iktidar tarafından kaynak tahsisi yapılmış fakat sözleşmecilik anlayışının temel belirleyici olmasına çalışılmıştır. Harcamalar için çeşitli kriterler öngörülmüş ve vergiler hariç tutularak kullanılan fonların geri dönüşü istenmiştir.

C modunda olanlar ise yatırım merkezleri gibi görülmüştür. Birimlerin çıktıları ve net varlıkları üzerinde durulmuştur. Bu kuruluşlara vergi, faiz ve kâr payı ödeme yükümlülüğü getirilmiş; ayrıca, yeni yapılanmaya geçtiklerinden özel sektör firmaları ile mukayese edilerek aralarında performans değerlendirmesi yapılmıştır. Bu

kuruluşların sundukları hizmetin fiyatlarını çıktı almak için yaptıkları harcamalar belirlemiş olup, söz konusu birimler kamu girişimleri olarak kabul edilmişlerdir. Ancak borçlanma ve alan dışı yatırım serbestisi tanınmamıştır.

A ve B modundaki birimlerin yöneticileri bazı kararların alınması hususunda serbesttirler. C modundaki birimlerin yöneticileri ise, özellikle yatırımlar ve araç gereçler gibi ekipmanlar konusunda serbestiyete sahiptirler (Reschenthaler and Thompson, 1996: 137-138; Özer, 2005: 273-274; Al, 2008: 243).

### **1.4.5.3. Avustralya**

Avustralya, İngiltere ve diğer Anglo-sakson ülkelerindeki idari değişim ve gelişmelere paralel olarak YKY yaklaşımından etkilenmiş bir ülke olup; 1983 yılı itibariyle kamu yönetiminde reform sürecine girmiştir (Çevik vd, 2008: 100). Bu anlamda merkeziyetçi, bürokratik ve kapalı bir kamu yönetiminden; şeffaf, adem-i merkeziyetçi ve işletmeci bir kamu yönetimi anlayışına geçilmiştir.

Reformların en temel özelliği; kapsamlı, hızlı ve sistematik olmasıdır. Kamu yönetimi sisteminin reforme edilmeyen hiçbir alanı kalmamış; bunun yanı sıra yönetimin felsefesi, işletim sistemi, personel sistemi ve kültürü de önemli değişimlere uğramıştır. Buradan, Avustralya’da kamu yönetiminin geleneksel yönetim anlayışından işletmeci bir yönetim anlayışına doğru bir paradigma değişimi geçirdiği ifade edilebilir (Cangir, 2010).

Ülkede, YKY düşüncesini ilke temelinde kamu oyununun gündemine oturtmaya dayalı çalışmalar yapılarak bu süreçte; daha iyi kamu hizmeti sunmak, performansı ön plâna çıkarmak, liderliği geliştirmek, sürekli gelişmeye dönük bir kültür oluşturmak, performans kalitesini artırmak, insan kaynakları yönetimini destekleyerek bu alandaki stratejik kapsamı geliştirmek, kamu hizmetlerinin network ortamında daha iyi sunulabilmesi için internet olanaklarını geliştirmek gibi stratejiler, öncelikli hedefler olarak tespit edilmiştir (Özer, 2005: 267).

Avustralya’da, kamu hizmetlerinde ortaya çıkan sorunların temelinde yöneticilerin aşırı kuralcı olmalarından kaynaklanan iş yapamama durumları bulunmaktadır. Bu çerçevede yeniden yapılanmada “Bırakın Yöneticiler Yönetsinler” sloganını benimseyerek, yöneticilerin esnekliklerini artırmaya dayalı çeşitli tedbirler geliştirilmiştir. Amaç, bir

yandan yöneticilerin inisiyatif alma kapasiteleri arttırırken, diğ er yandan sonuç odaklı olarak yeni hesap verme kanallarını oluşturmaktır (Dinç er ve Yılmaz, 2003: 39-40).

1983-1996 dönemi hükümeti olan İşçi Partisi yeniden yapılanma sürecinde gerekli olan siyasi desteğ i sağlayarak, reform ç abalarının sonuç vermesini kolaylaştırmıştır. Bu alandaki önemli gelişmeler şöyle sıralanabilir (Çevik vd, 2008: 101): 1983 Mali Yönetim Geliştirme Programı, 1984 Kamu Hizmeti Reform Kanunu, 1992 Performansa Dayalı Ödeme Sisteminin Geliştirilmesi ve 1999 Kamu Hizmeti Kanunu'dur. Kamu Hizmeti Kanunu, Avustralya'da sunulan kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimliliğ ini azami seviyeye çıkarma gayesiyle gelişmiş bir hesap verebilirlik ve sorumluluk arasında denge kurmayı sağlayan bir yasal çerçeveyi oluşturmayı hedeflemiştir. Bu yasal çerç e ve, yöneticilerin mevcut Avustralya Kamu Hizmeti'ne ilişkin yönetim kültürünü dönüştürmelerini sağlayacak, böylece yöneticiler minimum risk alma yerine eldeki kaynakları en verimli şekilde kullanarak maksimum çıktıyı elde edeceklerdir.

Avustralya'da kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında uygulanacak reformlar için belirlenen temel ilkeler ş unlardır:

1. Toplumun ve yönetimin talep ve beklentileriyle uyumlu yönetim standartları geliştirmek ve açık ve belirli amaçları olan personel ile çalışmak,
2. Bu amaçlarla bireylerin ve çalışma gruplarının performansları arasında ilişki kurmak ve performanslarını değerlendirmek,
3. İşlerin etkin ve verimli icrası için personele uygun araçları sağlamak,
4. Dönemin koşullarına uygun geçerli bir eğitim imkânı sunarak, çalışanlara kendilerini geliştirme fırsatları tanımak,
5. Bireysel performansı düzenli olarak takip etmek,
6. Yüksek performansı ödüllendirmek ve düşük performansla özel olarak ilgilenerek arttırılması için ç aba sarfetmek (Ives, 1994: 344'ten aktaran Özer, 2005: 268).

Bu ilkelerin yanı sıra, kamu kuruluşlarının vatandaşlara dönük "Hizmet Ş artları" oluşturmaları sağlanmış, vatandaşlara hangi zamanda ve nasıl bir standartta hizmet

sunacakları ilan edilmeye başlanmıştır. Hizmet Şartları'nda belirtilen şartlar sağlanamadığı takdirde vatandaşın nereye, nasıl şikayette bulunacağı açıkça ifade edilmiştir. Ayrıca, "Centrelink" (Bağlantı Merkezi) ismiyle kurulan yapılar aracılığı ile çeşitli hizmetler tek merkezden sunulmaya başlanmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 40).

#### **1.4.5.4. ABD**

Piyasa değerlerinden beslenen ve işletme yönetim tekniklerini kullanan yeni yönetim anlayışı, Amerikan siyasal ve toplumsal kültürüyle uyumlu bir yapı olarak ortaya çıkmıştır. Ülkede hizmetlerin kamu ya da özel sektör tarafından sunulması üzerinde değil, işlerin nasıl yürütüldüğü üzerinde odaklanılmaktadır (Al, 2008: 137).

1978 yılında Başkan Carter döneminde ABD kamu yönetiminde bir takım köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu dönemde kamu görevlilerinin daha yoğun bir şekilde sınıflandırılması, buna uygun nitelik şartlarını sağlayan kamu görevlilerinin işlere yerleştirilmeye başlanması ve verimlilik-etkinlik gibi işletme kavramları temelinde kamu personelinin performans denetimine tabi tutulması söz konusudur (Dikmen ve Emre, 2004: 206 dipnot).

1980'lerin sonu ve 1990'ların başında tüm dünyada iki tür yönetim reformu üzerinde odaklanıldığı, bunlardan birincisi; özellikle ABD'de Clinton ve Gore ikilisi tarafından ulusal düzeyde gerçekleştirilebilmesi için yoğun çaba harcanan yeniden yapılanma (reinvention), ikincisi ise; geçmiş reformlar doğrultusunda yeniden örgütlenme (reorganization) faaliyetleridir. İki faaliyet de köklü reformları gerektirmekte olup, bu yapısal reformların kabul edilmesi kurum ve kuruluşların rol ve sorumluluklarının çok iyi bilinmesine bağlıdır. Reform sürecinde kurum ve kuruluşların kendi örgüt kültürlerini bir tarafa bırakmaları gerekmiştir. Ayrıca ABD'de federal yönetimin geniş ve karmaşıklığı, yeniden yapılanma çalışmalarını zorlaştırmış fakat elde edilen tecrübeler ve üst düzey yönetim kademelerinde yapılan çalışmalar doğrultusunda yeniden yapılanmanın ilkelerinden hiçbir zaman taviz verilmemiştir. Bu şekilde; Beyaz Saray personelinin genişlemesi sürecinde artan üst yönetim görevleriyle ilgilenilmiş, bütçe ve verimlilik araştırmalarının personel ve planlama birimleri tarafından gerçekleştirilmesi üzerinde önemle durulmuş, liyakat sisteminin tüm kademelerde yaygınlaştırılması için çalışılmış, kamu hizmetleri sistemi buna göre yeniden yapılandırılarak kariyer sistemi çekici hale getirilmiştir. Bir çok küçük kuruluş, büyük

kuruluşlar altında yeniden yapılandırılarak, mali sistem Kongreye olan sorumluluk gereği tekrar düzenlenmiştir (Özer, 2005: 286).

Soğuk savaş sonrası kamuda yeniden yapılanmanın genel çerçevesini ortaya koyan ve bu anlamda 1993 yılında yapılan Ulusal Performansın Değerlendirilmesi (NPR) çalışması ve Yönetimin Yeniden İcadı (Reinventing Government) Raporu, Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından koordine edilmiş olup, "daha az maliyetle daha iyi çalışan bir devlet" yapısı oluşturmak hedeflenmiştir. Kamuda harcama miktarı üzerinde yoğunlaşan anlayıştan, harcama sonucunda ne elde edildiğine yönelik anlayışa geçilmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 36).

Ulusal Performansın Değerlendirilmesi çalışması konusunda, karşılaştırmalı olarak projenin amaçları ve elde edilen sonuçlar şu şekilde belirtilebilir (Özer, 2005: 288-289):

1. *Küçülmek*: 272.900 pozisyonda, sivil çalışan sayısını azaltmak olarak belirtilen amaç, Ağustos 1998 itibarıyla yönetsel birimlerde 317.000 kişiyi bulmuştur.
2. *Yönetsel maliyetleri azaltmak*: 5 yıllık bir dönem sonucunda 1999 yılı itibarıyla 108 milyar dolar tasarruf sağlanmıştır.
3. *Yönetim sisteminde reform yapmak*: Gelir idaresi yeniden düzenlenerek, kamu hizmetleri, bütçe ve gelir idaresinde yeniden yapılanma gerçekleştirilmiştir.
4. *Otoriteyi özerk kuruluşlar aracılığıyla merkezi olmaktan çıkarmak*: Yöneticilere personel üzerinde özellikle bütçe ve gelir sağlama hususlarında daha fazla otorite verilmesi amaçlanarak, yapılan anket çalışmalarında; yöneticilerin %49'u iki yıllık dönemde kendilerine daha çok esneklik sağlandığını ifade etmişler, grubun %20'si ise bu esnekliğin daha çok personel yönetimi gibi alanlarda olduğunu söylemişlerdir.
5. *Çalışanları güçlendirmek*: Federal yönetimde çalışan-yöneten arasındaki olumsuz ilişkileri mümkün olduğunca azaltmak amaçlanmıştır. Anket çalışmasında çalışan-yöneten arasından seçilenlerin %52'si, bu dönemde yönetim-çalışan ilişkilerinde kısmen gelişmeler olduğunu söylemişlerdir.



6. *Kültürel değişim sağlamak:* Örgüt kültüründe görevlendirme ve yetki vermeden ziyade motivasyon ve güç kazandırmaya yönelik bir değişim hedeflenmiştir. Federal yönetim çalışanlarının %20'si Performans Değerlendirme Projesinin yönetimde değişim konusunda olumlu etkisi olduğunu ifade ederken, %47'si bu görüşe katılmadıklarını belirtmişlerdir. Ankete katılan çalışanların %37'si kendi kurumlarının performans değerlendirme projesi hedeflerini, kendilerine öncelikli hedef olarak belirlediklerini belirtmişlerdir.
7. *Hizmet kalitesini geliştirmek:* Amacın halkın talep ve beklentilerine göre hizmet sunma anlayışını geliştirmek olduğu belirtilmiştir. Ankete katılanların %21'i Performans Değerlendirme Projesi'nin hizmet kalitesindeki artışa katkısı olduğunu ifade ederken, katılanların %41'i ise bu görüşe katılmadıklarını belirtmişlerdir.
8. *Kuruluşların çalışmalarında verimliliklerini artırmak:* Hedef düşük maliyetlerde yüksek verimlilik sağlayacak temel çalışma süreçlerinin tekrar tasarlanmasını ve analizlerinin yapılmasını sağlamak olarak belirtilmiştir. Katılımcıların %61'i bütçe azaltımları, küçülme ve yeniden yapılanmanın, bir çok alanda yapılan iş miktarının artmasını sağladığını belirtmişlerdir.

Devletin yeniden yapılandırılması girişimi tarafından sürekli ifade edilen iki temel amaç bulunmaktadır: Daha iyi çalışan bir devlet (a government that works better ) ve daha az maliyet (cost less). Girişimin başarısını bu anlamda analiz etmek gerekir. Burada bir ikilem göze çarpmaktadır ki; programın daha iyi çalışma bölümü, çalışanların daha fazla yetki ve sorumluluk almasını ve programa aktif bir şekilde destek vermelerini ve çaba sarfetmelerini, bir bakıma programa ortak olmalarını gerektirirken; daha az maliyet bölümü bir kısım çalışanların işine son verilmesini gerektirmektedir. İşten çıkarmalar ise kurum içi motivasyonu olumsuz etkilemekte olup çalışma barışını zedeleme olasılığı çok yüksek bir uygulamadır (Yılmaz, 2001: 53).

Amerikan reform girişimi, değişime daha güçlü bir vurgu yapmakta ve genellikle değişimin ikili kavramlarla ifade edilmesi dikkat çekmektedir. Bu anlamda değişim, bir şeyin terk edilip bir başka şeyin kabul edilmesi olarak yer bulmakta olup bu durum Osborne ve Gaebler'in çalışmasının dilinde açıkça kendini hissettirmektedir. Örneğin,

kürek çekmenin terk edilip yerine dümen tutulması, hizmet yerine yetkilendirme, bürokratik mekanizma yerine piyasa mekanizması, bürokratların yerine müşterilerin ihtiyacı, tedaviden çok önleme, hiyerarşiden katılımcılığa ve ekip çalışmasına, kural odaklılıktan misyon odaklılığa geçiş gibi ifadelerde bu durum netleşmektedir (Al, 2008: 176).

#### **1.4.6. 2003 Sonrasında Türkiye’de Yeni Yönetim Kültürünün Ortaya Çıkmasına Neden Olan Reformlar – Mevzuat Değişiklikleri**

Türk kamu yönetimini yeniden yapılandırma bağlamında gerçekleştirilen ve birbirlerinin tamamlayıcısı niteliğinde olan yapısal ve işlevsel düzenlemeler, bütüncül bir perspektiften değerlendirildiğinde YKY anlayışının temel dinamiklerinin başat rolü oynadığı görülmektedir.

Bu başlık altında; 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Taslağı, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 5487 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ve 31 Temmuz 2009 tarihinde yürürlüğe giren Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik yer alacaktır.

**Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı:** Kullandığı temel kavramlar ve savunduğu ilkeleriyle Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının bir yansıması olan kanun, 21.07.2004 tarihinde onaylanması için Cumhurbaşkanlığı’na gönderilmiş, ancak Cumhurbaşkanı kanunu veto ederek meclise geri göndermiştir.

Kanun tasarısında amacın; katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezî idare ile mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezî idare teşkilâtının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek olduğu

ifade edilmektedir. Kısaca, incelendiğinde Türk Kamu Yönetimi alanında ciddi değişiklikleri öngören bu tasarının, YKY anlayışıyla alakalı birçok ilke ve kavramı içeriğinde barındırdığı görülmektedir.

Kamu yönetiminin temel amaç ve görevinin, halkın hayatını kolaylaştırmak, huzur, güvenlik ve refahını sağlamak, hayat kalitesini geliştirmek, kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmak olduğu ifade edilerek kamu örgütlerinin böyle bir duyarlılığa yönlendirilmesi oldukça önemli gözükmektedir.

Diğer taraftan tasarıda “merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yetki, görev, sorumlulukları; merkezi yönetime yerel yönetimler karşısında getirilen yetki, sınırlama-yasaklar; uygulamada merkezden yerele hizmet devirleri” konuları da ele alınmıştır (madde 4-7). Özellikle burada dikkati çeken, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki paylaşımının yerel yönetimler lehine yeniden düzenlenmesidir. Burada Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü gibi bakanlık ve genel müdürlüklerin taşradaki birimlerinin yerel yönetimlere devri hüküm altına alınmaktadır.

Tasarıda katalizör yönetime, adem-i merkeziyetçi anlayışa, sonuç odaklılığa, müşteri odaklılığa, hizmette yerelliğe, piyasa tabanlı yönetime vurgu yapan, bu anlamda YKY anlayışından etkilenen bir iradenin varlığından söz etmek mümkündür.

**4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu:** Yönetimsel açıklık ve şeffaflık açısından oldukça önemli olan bu kanunla tüm kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarını sağlamalarının gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu (madde 4) ve kurum ve kuruluşların, başvuru üzerine istenen bilgi veya belgeye erişimi on beş iş günü içinde iletmeleri hüküm altına alınmıştır (madde 11).

Bu kanunun uygulanabilirliği, ülkedeki söz konusu siyasi ve yönetimsel kültürle yakından ilgili gözükmektedir. Zira bürokrasi istenen bilgi veya belgeyi açıklamak veya iletmek

istemediğinde kanundaki boşluktan yani 7. maddenin 2. fıkrasından “Kurum ve kuruluşlar, ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belge için yapılacak başvurulara olumsuz cevap verebilirler” yararlanabileceklerdir. Dolayısıyla ülkedeki demokrasi kültürü, siyasi ve yönetsel kültür burada etkin bir rol oynayacaktır.

**5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu:** Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek amacıyla hazırlanan bu kanun; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır.

Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları arasında; mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme gibi temel ilkeler sayılarak kamu kuruluşları arasında yaşanan görev ve yetki karışıklıklarının giderilmesi, kamu mali sisteminde şeffaflığın sağlanması, kaynakların etkin, etkili ve ekonomik kullanılması, siyasal kararlardan etkilenmeyecek istikrarlı bir mali yapının kurulması amaçlanmıştır.

Bakanlara ve üst düzey yöneticilere hesap verme sorumluluğu getiren bu kanun, idarelerde yapılacak iç ve dış denetim konusunda da kapsamlı yenilikler getirmiştir. İç denetim kapsamında; uygunluk denetimi, performans denetimi, mali denetim, bilgi teknolojisi denetimi ve sistem denetimi yapılmasına karar verilmiştir. Dış denetim bağlamında ise, harcama sürecini hızlandıracak ve Sayıştay’ın iş yükünü azaltacak bir düzenleme olarak Sayıştay’ın ön denetimi kaldırılmıştır.

**5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun:** Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur.

Kurul, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek; etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek; kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkili kılınmıştır.

Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında kurula başvurulabilmekte ve başvurular; 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'da belirlenen esaslara göre, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye'de ikamet eden yabancı gerçek kişiler tarafından yapılabilmektedir. Etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğu tespit edilen kamu görevlisinin durumu, Başbakanlık ve Kurul kararı olarak Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurulmaktadır.

**5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu:** 1984 yılında çıkan 3030 sayılı kanunla yürürlük kazanan Büyükşehir Belediye statüsü, 2004 yılında yapılan düzenlemeyle 5216 sayılı kanunla değiştirilmiş, ardından 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı kanunla önemli bir takım yenilikler getirilmiştir. Getirilen bazı önemli değişiklikler şunlardır: Büyükşehir belediyesinin en az üç ilçeyi kapsamaması (kanunda veya ilk kademe belediyesi ifadesi de yer almakta olup son düzenlemelerle ilk kademe belediyeleri kaldırılmıştır); Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilmesi; Büyükşehir belediyesi sınırları içine katılan ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyelerin büyükşehir ilçe belediyesine dönüşmesi olarak ifade edilebilir.

Ayrıca, daha önce yalnız atanmışlardan oluşan Büyükşehir belediye encümeni bu kanunla, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır.

**5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu:** Bu kanunla il özel idaresinin görev, yetki ve organları, teşkilatı, insan kaynakları, mali yapısı ve borçlanması, çalışma yöntemleri ve süreçleri, diğer kurumlarla ilişkileri, denetimi ve yönetime katılım hususlarını yeniden düzenlemiş ve önemli yenilikler getirmiştir. Bu düzenlemenin temel amacı; yerinden yönetim ilkesinin güçlendirilmesi, yerel sorunların yerinde çözülmesi, inisiyatif alan, katılımcı ve hesap verebilir bir yönetimin oluşturulması ve kaynakların etkin kullanılmasının gerçekleştirilmesidir (Eryılmaz, 2010: 140).

Bu kanunla getirilen yenilikler ise şöyle sıralanabilir: Daha önce il genel meclisinin doğal başkanı vali iken, yeni kanunla başkan il genel meclisinin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçtiği kişi olmuştur. İl genel meclisinin, il özel idaresinin tek karar organı olduğu hükmü benimsenmiştir. İl Daimi Encümeni'nin ismi İl Encümeni olarak değiştirilmiştir. İl genel meclisinin görev ve yetkilerine; stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak, norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek olarak gelişmiştir.

**5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun:** Bu kanunla; gelir politikasını adalet ve tarafsızlık içinde uygulamak; vergi ve diğer gelirleri en az maliyetle toplamak; mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunu sağlamak; mükellef haklarını gözeterek yüksek kalitede hizmet sunmak suretiyle yükümlülüklerini kolayca yerine getirmeleri için gerekli tedbirleri almak; saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik, etkililik ve mükellef odaklılık temel ilkelerine göre görev yapmak üzere Maliye Bakanlığına bağlı Gelir İdaresi Başkanlığı kurulmuştur.

Başkanlık, merkez ve taşra teşkilatından meydana gelir. Başkanlığın merkez teşkilatı ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur. Başkanlığın görevlerinden bazıları; bakanlıkça belirlenen devlet gelirleri politikasını uygulamak; Mükelleflerin vergiye uyumunu kolaylaştırmak ve hizmetlerini yerine getirmek; Mükellef haklarının korunması ve mükellef ile Başkanlık ilişkilerinin karşılıklı güven esasına dayanması konusunda gerekli tedbirleri almak; Mükellefleri vergi mevzuatından doğan hakları ve ödevleri konusunda bilgilendirmek; Devlet gelirleri politikasıyla ilgili

kanun ve kararname çalışmalarına katılmak; Devlet alacaklarının tahsilini sağlamak ve bu konuda gerekli tedbirleri almak olarak sayılabilir.

**5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu:** Kanuna göre, birden fazla mahalli idare, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kamu tüzel kişiliğine sahip mahalli idare birliği kurabilmektedirler. Birlik, birlik tüzüğüne kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulu'nun izni ile kurularak tüzel kişilik kazanmaktadır. Birliğin organları; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanından oluşmaktadır.

**5393 sayılı Belediye Kanunu:** 1930 yılında çıkartılan ve 75 yıl yürürlükte kalan 1580 sayılı Belediye Kanunu, ülkemizdeki belediyeçilik deneyimine önemli katkılar sağlamış ve yerini 03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanununa bırakmıştır. Kanunun getirdiği başlıca yenilikler şöyle sıralanabilir: Belediyenin kuruluş şartları yeniden düzenlenerek ölçeği büyütülmüş; bir yerleşim yerinde belediye kurulabilmesi için gerekli nüfus kriteri 2000'den 5000'e yükseltilmiş; hemşehri hukuku, yeniden tanımlanmış; belediyenin yerel hizmetler konusundaki yetki ve görevleri arttırılmış; idari ve mali özerklik ilkesi getirilmiş; esnek bir örgütlenmeye gidilmesinin yolu açılmış; norm kadro sistemine geçilmiş; denetimde, idari vesayet ile özerklik arasında denge kurulmaya çalışılmıştır.

Öte yandan belediye meclisinin görev ve yetkilerine; stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek ve norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek gibi hükümler eklenmiştir.

**5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun:** Bu kanunla; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere Kalkınma Ajansları'nın kurulması kararlaştırılmıştır.

Ajanslar, bölgeler esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine (DPT Müsteşarlığı 08.06.2011 tarihinde yürürlüğe giren KHK ile Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürülmüştür) Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmaktadır. Ajansın örgütsel yapılanması kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofisleri olmak üzere dört organdan oluşmaktadır.

**5487 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu:** Bu Kanun ile Kuruma görev ve yetki veren diğer kanunların hükümlerini uygulamak üzere; kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali açıdan özerk, bu kanunda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tabi Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü, Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü, Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü ve Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü olmak üzere dört genel müdürlükten oluşan SGK'nın temel amacı; sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenli sistemini yürütmektir.

SGK Başkanlığı'nın taşra teşkilatları, sosyal güvenlik il müdürlükleri ile sosyal güvenlik merkezlerinden oluşmakta olup, vatandaşların sorunlarının bürokratik başvurularla uğraşmaksızın en kısa sürede çözülmesini sağlamayı hedeflemektedir.

Böylece geçmişten beri çalışma statüsüne yönelik olarak Sosyal Sigortalar Kurumu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) ile Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı şeklinde dağınık ve koordinesiz olarak işleyen sosyal güvenlik sistemi, tek çatı altında birleştirilmiş, bilgiye dayalı, etkin ve vatandaş memnuniyetini sağlayan çağdaş yönetim anlayışı ile yönetilir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır.

**Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik:** 31.07.2009 tarihinde yürürlüğe giren bu yönetmelikle 140'ın üzerinde yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır. Bürokratik işlemleri azaltmaya dönük yapılan en ciddi çalışma olarak nitelendirilebilecek bu yönetmelikle; etkin, verimli, hesap verebilir, vatandaş beyanına güvenen ve şeffaf bir kamu yönetimi oluşturmak; kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli, basitleştirilmiş ve düşük maliyetli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak üzere, idarelerin uyması gereken usul ve esasları düzenlemek hedeflenmiştir.



Buna göre; kamu hizmetlerinin vatandaşlara başvuru yapılan ilk kademedan sunulması ve sonuçlandırılması, elektronik ortamda verilmesi, kamu kurumunun hizmetlerine ilişkin bilgileri ve mevzuatı, basılı ya da elektronik ortamda duyurarak vatandaş bilgilendirmesi, hizmet standartları oluşturması, sunduğu kamu hizmetlerinin özürölüler tarafından kolayca erişilebilir olması gibi bürokratik işlemlerde açıklık, şeffaflık, kolay ulaşılabilirlik, hızlılık, iş süreçlerine ilişkin bilgilendirmeye dönük yenilikler hukuksal bir çerçeveye oturtulmuştur.

Ayrıca hizmetleri yerine getirirken başvuru sahibinden istenilecek bilgi ve belgelerle ilgili olarak da, yapılacak düzenlemelerde beyan esas alınacak; zorunlu olmadıkça, işlemin tekemmülü aşamasına kadar belge talep edilmeyecek, başvuru esnasında ödemek zorunda olunan mali yükümlölükler, mevzuat dayanakları ile birlikte başvuru sahiplerine açıkça belirtilecektir. Öte yandan bizzat yapılan başvurular sırasında başvuru incelenerek anında giderilebilecek eksiklikler yazışmaya gerek kalmadan tamamlatılacak ve başvurular hizmet standartlarında belirtilen süre içinde sonuçlandırılacaktır. Başvuru sonucunun olumsuz olması durumunda ise ilgiliye gerekçesi bildirilerek, varsa itiraz mercii ve süresi gösterilecektir.

Bu yönetmeliğin getirdiği hükümler göz önünde bulundurulduğunda YKY anlayışının bürokrasi üzerinde getirdiği birçok düzenlemenin hayat hakkı bulduğu ve uygulama açısından kendisine hukuki bir zemin oluştuğundan dolayı bürokratik mekanizmanın bir anlamda hizmetleri belirlenen standartlar doğrultusunda sunma zorunluluğuyula karşı karşıya olduğu söylenebilir.

## **BÖLÜM 2: KAMU YÖNETİMİ KÜLTÜRÜ**

Kültür, kuruluşları saran toplumsal çevre şartlarının önemli bir ögesi olmasından dolayı kuruluşların yaşama ve gelişmelerini büyük ölçüde etkilemektedir (Tosun, 1990: 141). Kültürel değerlerle kurumlar arasındaki fark ve aykırılıklar, etkin ve verimli bir idareciliği gerçekleştirmek isteyen yöneticiler için çeşitli sorunların kaynağını oluştururlar. Bireyin doğal nitelik ve kabiliyetleri, sonradan edinmiş olduğu bilgi ve tecrübeler ile toplumsal ortamın çeşitli şartları kültürel yapıyı etkileme ve biçimlendirme özelliğine sahiptir. Dolayısıyla kültür, önemli ölçüde doğal, toplumsal, dinsel, hukuksal çevre koşullarının eseri olarak değerlendirilebilir.

Kamu sektörünün kendine özgü dinamikleri göz önüne alındığında yöneticilerin katılımcılık, bilgi edinme hakkı, açıklık ve şeffaflık, inisiyatif alma, hesapverebilirlik, hizmette yerellik, yönetim gibi değerlere önem atfetmedikleri görülmektedir. Daha çok otoriter eğilimlerin ağır bastığı, yetkiyi devretmeyen, gizlilik ve kapalılığı tercih eden, katı hiyerarşiyi öngören bir anlayışın egemen olduğu bilinen bir gerçektir. Davranışların bu doğrultuda seyretmesinde etkili olan unsur, yöneticilerin sahip olduğu kültürle yakından ilgilidir.

Çalışmanın bu bölümünde yönetim kültürüne ilişkin kavramsal çerçeveyi ortaya koyma adına kültür ve kamu yönetimi ilişkisi bağlamında toplumsal kültür, siyasal kültür, örgüt kültürü ve kültür-davranış örüntüsü ilişkisi ele alınacaktır. Ardından yönetim kültürünün tanımına ve nasıl oluştuğuna yer verilecek olup; özellikleri, kamu yönetimi kültürü ve bu bağlamda bürokratik kültür ve YKY anlayışının inşa ettiği yeni yönetim kültürünün ana dinamikleri incelenecektir. Son olarak yönetsel değerler, Türkiye’de tarihsel perspektifte yönetim kültürü, geleneksel yönetim kültürüne sahip Türk kamu yöneticilerinin özellikleri ve yeni yönetim kültürü ortaya konulacaktır.

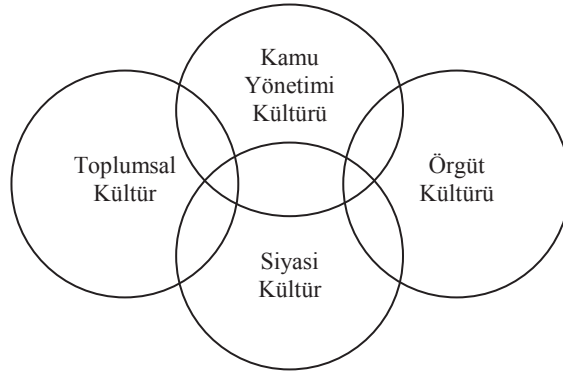
### **2.1. Yönetim Kültürüne İlişkin Kavramsal Çerçeve**

Yönetimi; uygun bir ortamda belli bir gruba üye olan kişilerin davranışlarını etkilemek suretiyle, onların çabalarının belirlenen ortak hedefleri gerçekleştirmek için yönlendirilmesi, sevk ve idare edilmesi süreci (Eryılmaz, 2010:3; Bozkurt ve diğerleri, 2008: 265) olarak tanımlamak mümkündür. Başka bir ifadeyle yönetim, belirlenmiş

amaçlara ulaşmak için bir otorite yapılanması içinde işbirliği yapan insanların etkinlikleridir. Kültür ise; bir toplumun üyeleri arasında paylaşılan ve bir değişim süreci içinde bulunan öğrenilmiş davranış kalıplarıyla bu kalıpların (inanç, değer, tutum vb.) ürünlerinin oluşturduğu bir yaşam biçimidir (Yüksel, 2006: 162). Bu bağlamda organizasyonları idare eden yöneticilerin kültürel değerleri ve kişiliklerinin, yönetsel davranışlarını belirleyen önemli bir etken olmasından hareketle kültürün yönetim üzerinde bariz bir tesiri olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Yönetim kültürü; toplumsal kültür, siyasi kültür ve örgüt kültürü ile etkileşim içindedir. Peters (2010: 36); toplumsal, siyasi ve idari<sup>7</sup> olmak üzere üç ayrı düzey kültür değerlerinin kamu kurumlarının davranışlarına önemli oranda etkileri olduğunu vurgulamaktadır. Ona göre resmi kurumlarda çalışan bireylerin eylemlerine ve kuruluşun yapı ve yönetim usullerine toplumun genel değer yönelimlerinin büyük etkisi bulunmaktadır.

**Şekil 1: Kültür ve Kamu Yönetimi İlişkisi**



**Kaynak:** Peters, 2010: 36.

Dolayısıyla yönetim kültürü kavramını ele almadan önce yönetim kültürüyle yakından ilişkili olan toplumsal kültür, siyasi kültür ve örgüt kültürü kavramlarına açıklık getirerek kültür-davranış örüntüsü ilişkisine değinmek gerekmektedir.

<sup>7</sup> Yazar burada idari kültür kavramını örgüt kültürü anlamında kullanmaktadır.

### 2.1.1. Genel Olarak Kùltür (Toplumsal Kùltür)

Kùltür kavramının kullanım alanına göre birbirinden farklı çok sayıda tanımı bulunmakla birlikte sosyal psikolojideki en yerleşik anlamında, belirli bir grubun; değerlerini, inançlarını, eşyalarını, davranış ve iletişim tarzlarını kapsayan özel yaşam tarzı biçiminde tanımlanabilir. Kùltür bir öğrenme süreci ve bir sembolik iletişim ağı gibi düşünölen insan davranışı olmasından, bir takım davranış örüntüleri ya da modellerini ifade etmektedir. Bu modeller; kurallara göre daha esnektir, doğuştan değil, sonradan kazanılmış, yani formel veya informel yollardan öğrenilmiştir. Sembolik yollardan iletilirler ve bu nedenle anlaşılır, yani kişiler onları birer engel gibi değil, kendilerini yönlendiren bir güç gibi algırlar (Bilgin, 2007: 215). Zira bir kùltüre ait olmak, birtakım kural ya da kanunlara uymaktan ziyade belirli bir usulü, bir anlayışı benimsemek anlamına gelmektedir.

Kùltür, insanların toplumsal yaşamlarında tarih boyunca ürettikleri bütün maddi ve manevi değerleri ortaya koyar. Bireyler, kendi etkinlikleriyle değiştirdikleri ve kendi amaçlarına uygun olarak yeniden kurdukları kùltürlerini üretirken kendi kendilerini de üretirler, bir başka deyişle maddi kùltürlerinin üzerine manevi kùltürlerini bina ederler. Böylelikle yaşamak için zorunlu görevlerini doğadan ürettiği sayısız aletlere yükleyerek içinde rahatça yaşayıp düşüncesini geliştirecek yepyeni bir doğa meydana getirirler. Bu anlamda kùltür, insanların eylemlerinde kendilerine uydukları standartlar, inançlar ve tutumlar olarak tanımlanabilir (Hançerlioğlu, 1996: 250-251). Dolayısıyla insanın varlığına ilişkin çeşitli sorunlara bir grup çözümü olup; insanların birbirleriyle ve ortamlarıyla ilişkilerini biçimlendirir. Bu yönüyle toplumun üyeleri arasında görölen yargı standartlarını, inançları ve ilişkileri içeren ve toplumsallaşma süreci aracılığıyla kuşaktan kuşağa aktarılan öğrenilmiş davranışlar olarak ifade edilebilir.

Öte yandan kùltür, her toplumun kendisini diğerlerinden farklılaştıran düşün ve eylem modellerinin ve kendi özgöl anlam çerçevesi içinde üretip kullandığı araç ve gereçlerin soyut bir bütünü olarak da tanımlanmaktadır (Tolan, 2005: 227). Bir taraftan bireylerin toplumsal yollarla edindikleri ve ilettikleri bir değer, yargı, inanç, simge ve davranış ölçütleri düzeninden, diğer taraftan da böylece ortaya çıkan geleneksel davranış kalıplarının simgesel ve maddi ürünlerinden meydana gelmektedir. Birey; bu düşün,

değer, davranış ve eylem modellerini gerçek toplumsal yaşam içerisinde dolaylı veya dolaysız yollardan öğrenmektedir.

Kültür her şeyden önce bireyler arasında bir iletişimin varolmasını gerektirir. İletişim, kişiler veya gruplar arasında simgeler, jest ve mimikler ile daha başka anlatım biçimleri aracılığıyla anlam değiş tokuşu demektir. Burada çok önemli fonksiyonu olan simge, toplumsal kullanım içinde kendi varlığından başka bir şeyi ifade eden herhangi bir eylem, nesne veya olay olarak tanımlanabilir (Tolan, 2005: 228).

İnsanlar dünyayı sembollerle algılamaya çalışır, nesnelere sembolleştirirler. Bu sembolleştirme ancak, aynı kültürü paylaşan insanlar tarafından tanınırlar. Üniforma, kıyafetler, arabalar veya diğer nesnelere sembolleştirilerek bu sembollerden anlamlar çıkartılır. Zira insanlar, kültürlerin sembollerine bağımlıdır ve bazı zamanlar farkına varmadan, bazı zamanlarda farkına vararak ve bilerek başvururlardır. Bununla birlikte insanların hareketlerinin, mimiklerinin, kullandıkları kelimelerin, içinde buldukları kültürel çevre gereği farklı farklı anlamları olduğunu söylemek de yanlış olmaz (Bahar, 2008: 57).

Burada “Genel Kültür” ve “Alt Kültür” kavramlarına değinecek olursak; belli bir ülkenin veya toplumun hakim inançları, değerleri, hareket tarzları, yaptırım türleri, sosyal ilişkileri ve her türlü ortak davranış kalıpları genel kültürü oluşturan önemli parçalardır. Hakim kültür bir üst sistemi teşkil ederken bu üst sistemin içerisinde çeşitli alt sistemler şeklinde alt kültürler yer almaktadırlar. Alt kültürler genel kültürün bazı hakim değerlerini kapsarlar ancak, alt kültürlerin de kendilerine özgü yaşama biçimleri, değerleri normları, tutum ve davranışları bulunmaktadır (Yüksel, 2006: 166).

Alt kültür kümeleri; dil, giyim, el-kol davranışı biçimleri, görgü kuralları ve daha az göze görünür olmakla birlikte değer yargıları ve ölçüleri bakımından özellik taşırlar (Ozankaya, 1999: 163). Aynı mesleğe mensup olanlar arasında kullanılan mesleki dil, davranış özellikleri gibi nedenlerle bir alt kültür oluşabilmektedir. Doktorlar, hakimler, öğretim elemanları, polisler gibi bazı mesleklerin mensupları arasında genel kültürden az veya çok farklı, kendilerine özgü bir alt kültür oluşabilir. Bunun gibi toplumdaki çeşitli sosyo-ekonomik tabakalaşma, bu tabaka mensuplarının yaşam tarzlarını ve yaşam felsefelerini etkileyebilir. Sosyal sınıflara göre değişen yemek yeme biçimleri, eğlence tarzları, hayata bakış açıları, dünya görüşü ve olayları yorumlama biçimleri

farklılık gösterir; her sosyal sınıfın kendine özgü norm ve davranış kalıpları ortaya çıkar, böylece yeni alt kültürler oluşmaktadır (Yüksel, 2006: 167; Ozankaya, 1999: 165).

Alt kültür, toplumun temel kültürel değerlerini paylaşan ancak bunun dışında kendini diğer gruplardan ayıran değer, norm ve yaşam biçimleri olan grupların sahip olduğu kültürel özelliklerdir (Özkalp, 2008: 93).

Bütün kültürlerin öğelerini; değerler, normlar, semboller, ayin ve törenler şeklinde gruplandırmak mümkündür.

Bunlardan “*Değerler*” amaçlarımızı ve davranışlarımızı belirlemede bize neyin doğru, neyin yanlış olduğunu söyleyen ilkeler anlamına gelmektedir. İyi, kötü, güzel, çirkin, ahlaki, gayri ahlaki veya arzu edilen ve edilmeyen şeyler hakkında ölçütler sunmaktadır (Bozkurt, 2004: 93; Özkalp, 2008: 90). Değerler; toplumu oluşturan bireylerin, grupların ve nihayet toplumların tüm yaşam alanlarındaki çabalar ile ortaya konan yapıtların, geliştirilen sosyal düzenlerin ve müesseselerin tümünün oluşturduğu ortak değer ve bir ulusun düşünsel yaşantısının simgesidir (İzveren, 1980: 134-135). Bir değer, belirli bir davranış tarzının veya yaşam amacının bir diğerinden daha üstün olduğu yönündeki oldukça istikrarlı ve derin inanç ihtiva eder. Bir objenin diğer objelere göre kıymetini ifade eden değer, kişilerde duygusal bir tepkiye yol açan ideal olarak da tanımlanabilir ve bir şeyin arzu edilir olup olmamasının temel belirleyicisidir (Bilgin, 2007: 81).

Değerler; kavramsal olarak bilinir, coşkusal olarak yaşanır, ortaklaşa paylaşılır ve ciddiye alınırlar. Değerlerin genel işlevleri ise (Bozkurt, 2004: 94-95);

1. Kişilerin ve birlikteliklerin toplumsal değerinin yargılanmasında hazır araç olarak kullanılırlar.
2. Kişilerin dikkatini, istenilir, yararlı ve önemli olarak görülen maddi kültür nesneleri üzerinde odaklaştırırlar.
3. Her toplumdaki ideal düşünme ve davranma yolları değerler tarafından işaret edilirler.

4. Kişilerin toplumsal rolleri seçmelerinde ve gerçekleştirmelerinde rehberlik ederler.
5. Toplumsal kontrol ve baskının araçları olup kişileri törelere uymaya yöneltirler.
6. Toplumsal dayanışmayı sürekli kılarlar.

Bireyler, içinde yaşadıkları grup, toplum ve kültürün değerlerini genellikle benimseyerek, bunları muhakeme ve seçimlerinde birer ölçüt olarak kullanırlar. Bireysel tutum ve davranışlar, büyük ölçüde ahlaksal ve dinsel değerlerle örf ve adetlerin içerdiği değerlerin etkisi altında kalmaktadır. Ancak bu tür değerler genellikle normlar içerisinde somutlaşır ve normlar aracılığıyla etkinlik kazanırlar (Tolan, 2005: 233).

Öte yandan belli bir kültürel davranışa uzunca bir süreden beri yakıştırılan değerler, kurumun işleyişini basitleştirir ve kolaylaştırır. Bu değerler yalnızca davranışın kendisi ile değil, kurumdaki davranışla da hemen özdeşleştirilebilir. Nihayet değer ve davranışın sergilemiş olduğu birlikteliğin uzun olması, birlikteliğin kurumsallaşmasını beraberinde getirecektir (Afacan, 2001: 89).

“*Normlar*” ise latince “norma” kelimesinden türetilmiş bir kavram olup aynı dilde marangoz gönyesi anlamına gelmektedir. Toplumsal norm; katıldığımız toplumsal durumlarda eylemlerimizi yöneten bir ölçüt veya kural olarak tanımlanır. Buna göre, insanların birbirlerine karşı nasıl ve ne şekilde davranacaklarını düzenleyen kurallar bütününe norm adı verilmektedir. Toplumsal normlar grup ya da toplum yaşamında bireyin hazır bulunduğu davranış kalıplarıdır. Dışarıdan biri için ise, bunlar öğrenilme yoluyla içselleştirilir. Normların birey tarafından bilinmesi onun grup yaşamına sağlıklı uyum göstermesi açısından önemlidir. Aksi halde, yöneldiği ya da mensup olduğu grubun normlarını bilmeyen, bildiği halde normlara uymayan insanların olası uyumsuzlukları ve mutsuzlukları söz konusudur (Doğan, 2008: 315).

En genel şekliyle norm, bir kalıp düşüncesidir. Bu düşüncenin ana ilgi konusu toplumsal normlar olan toplumsal kuramdaki gelişimi iki şekilde olmuştur. Birincisi, bir halkın üyelerinin standart ya da düzenli olarak uygulaması anlamında normal kabul edilen mevcut bir davranış kalıbı olarak (toplumsal alışkanlıklar gibi) norm

düşüncesidir. İkincisi, emredilen yani belirli bir halk için yapılması gereken doğru davranışı anlatan bir kalıp olarak (uzlaşım, toplumsal kural, hukuk gibi) norm düşüncesidir. Bu türdeki normlar kuralcı normlardır (Gilbert, 2008: 527).

Norm; bireyin yetenekleri, davranışları ve görüşleri konusunda referans aldığı standarttır. Sosyal normlar, grup içinde model veya kural olarak dikkate alınması istenen şeylerdir. Örtük olabildikleri gibi açık seçik bir şekilde vazedilmiş de olabilirler. Grup üyeleri grup normlarına uyma yönünde bir eğilim gösterirler; bu eğilim, belirsizliği gidermeye yönelik bir enformatif etkiden veya ödül ceza mekanizmalarına bağlı bir normatif etkiden (grup baskısı) kaynaklanabilir (Bilgin, 2007: 261).

Belirli bir durumda uygun olan veya olmayan değer, tutum veya davranışın ne olduğunu belirleyen ve yaptırımla desteklenen ortak toplumsal kurallara norm denir. Birey, ilişkide bulunduğu birçok toplumsal grubun normatif sistemini bilme ve uygulama durumunda kalır. Normlar genellikle, bir toplumun varlığını sürdürmesinde işlevsel ve fiili değer taşıdıkları oranda benimsenir ve uygulanır. Bir önceki dönemin egemen sınıfı tarafından ortaya atılan ve kitlelere çeşitli yollarla benimsetilen normlar, yeni bir sınıfsal yapı içerisinde bir anlam taşımayabilir (Tolan, 2005: 236).

“*Semboller*” belirli bir durum ya da olayı anlamlandıran şeylerdir. Her kültür; bayrak, marka, amblem gibi çok sayıda sembol üretir. En önemli semboller, kültürel kodların işaretleri olarak işlev görmüştür. Semboller, anlam ifade etmekten daha ziyade, anlam yaratma kapasitesi sağlar (Bozkurt, 2004: 98-99).

Semboller, genel olarak bir başka şeyin yerini tutan veya bu şeyi temsil eden her şeydir. Bu açıdan baktığımızda eşyalar, kişiler, hareketler, sözcükler gibi hemen her şey sembol olabilir. Semboller, dolaylımsız algı alanımız içinde bulunmayan bir şeyi bu alanda mevcut bir sembolik objeyle temsil eden göstergelerdir. Bazıları kültürlere özgü, bazıları da kültürlerarası ve evrensel bir nitelikte görülen semboller, çeşitli mitler, ritler, işaret sistemlerinde yer alarak, hem bir iletişim işlevi hem de katılım işlevi görmektedirler. İletişim işlevlerinde çeşitli kişilerin kod adı verilen bir sembolik anlamlar sistemi vasıtasıyla mesaj değişimlerini sağlarlar; katılım işlevlerinde ise, bir toplumun üyelerinin buldukları konuma göre ortak bir eylemler ve değerler sistemine (farklı tarzlarda) katılımını sağlarlar (Bilgin, 2007: 328-329).



“*Ayin ve Törenler*”; bazı toplumsal normlar, sosyal hayatta simgesel bir görünüm arz ederek somutlaşırlar. Simge; bir işaret, jest, tören veya ayin şeklinde birtakım normların anlam ve değerini temsil etmiş ve vurgulamış olur. Her toplumsal ve kültürel sistem, ortak bir simgesel alan oluşturarak bireysel ilişkilerin, duygu, düşünce, davranış ve normların netleşmesini sağlar. Bu anlamda simgesel davranış bütünleri olarak tanımlanabilecek ayin ve törenler, anlamlarını bir toplumun tarihinden ve mitolojisinden alırlar. Belirli bir simgesel ve kalıplaşmış davranış bütününe dahil olan birey, kıyaslamaya giderek, delillendirmeye gerek duymadan bu bütünün ardındaki anlamın etkisi altına girer ve bu anlamın çevresinde inançlar oluşturur (Tolan, 2005: 243).

Ayin ve törenler, kalıplaşmış birer norm olarak, bireylerin günlük yaşamlarında karşılaşılabilecekleri bazı pratik problemlere biçimsel bir cevap niteliği taşımaktadırlar. Burada ayin; aynı amaca yönelik, zamanı ve yeri gelince aynen tekrarlanan, biçimsel ve ritüel nitelikli bir davranış türüdür. Bir üniversitede fahri doktorluk unvanı verilmesi veya mahkemede yemin sırasında kalıplaşmış simgesel davranışlar bu anlamda ritüel bir nitelik taşır. Tören ise; hem kendi başına toplumsal bir değer içeren, hem de bir toplum veya grubun amaçlarına ulaşmasını kolaylaştıran biçimsel, simgesel ve süreli bir kolektif eylemdir (Tolan, 2005: 244).

Nihayet, her “kültür” zamanla “kendi değer ve normlarını” oluşturur ve bu değer ve normlar o kültürün üyeleri için belirli “standartlar” getirir. Bu standartlara paralel olarak da, “tutum ve davranışlar” ortaya çıkar (Gültekin ve Sığırı, 2007: 275). Yöneticilerin benimsemiş olduğu değer ve normlar da, bu anlamda çalıştıkları kurum üyelerine belli ilkeler sunacaktır. Yöneticinin ortaya koyduğu veya beklediği değerler, normlar, semboller ve ritüeller zamanla kuruma ait tutum ve davranışları somutlaştıracaktır. Kısaca kişiler farkında olmadan çalıştıkları yerdeki davranışlarını, iş yapma biçimlerini, idarecilerine, iş arkadaşlarına ve vatandaşlara karşı ilişki düzey ve şekillerini etkilenmiş oldukları kültür yönünde gerçekleştireceklerdir.

### **2.1.2. Siyasal Kültür**

Siyasal kültür kavramı, siyasal faaliyetin duygusal ve davranışsal bağlamını oluşturan inançlara, değerlere ve karakteristik sembolere gönderme yapmaktadır (Famia, 2008: 673). Yurttaşların siyaset ve toplum konusundaki değerleri ve kanaatlerini siyasi kültür olarak tanımlayan Roskin, bu yaklaşımın ilk ortaya çıkışı itibarıyla sistemleri

toplumların tutumları bakımından değerlendirdiğini ifade etmektedir (Roskin, 2009: 10).

Siyasal kültür, siyasal sisteme ve sistemin çeşitli kısımlarına yönelik belirli siyasal yönelimler-davranışlar ve sistemdeki kişinin işlevine yönelik davranışlar olarak tanımlanır (Almond ve Verba, 1963: 12'den aktaran Akdoğan, 2006: 164-165). Belli bir toplumda hakim olan siyasi kültür, çeşitli faktörlerin etkisiyle kendi içinde farklılaşabilir. Bu bağlamda, özellikle elit siyasi kültürü-kitle siyasi kültürü ayırımına dikkat çekmek gerekir. Genellikle belli bir toplumda liderlik ve yöneticilik vasıflarıyla öne çıkan, belli ayrıcalıklara sahip bir kadro olarak elitler, eğitimleri ve konumları gereği, kitleye göre farklı (hatta pek çok örnekte gözlendiği gibi, insan yaşamı ve varlığına ilişkin evrensel standartları ön plana çıkaran) bir siyasi kültüre sahiptir veya böyle olması beklenir. Elitler siyasi süreci, olağan ve olağanüstü dönemlerde şekillendirebilme yeteneğine ve yetkisine sahiptirler (Gönenç, 2001: 141). Dolayısıyla, sadece olağan değil, olağanüstü dönemlerde de alınan siyasi kararlar, yapılan siyasi tercihler elit siyasi kültürünü yansıtmaktadır.

Bireyden siyasal topluluğun bir üyesi olarak beklenen yükümlülükler, siyasal kültür ve siyasal yapı tarafından belirlenmektedir (Çukurçayır, 2002: 32). Bu anlamda siyasal kültür; siyasal sistemin yerleştiği davranışlar, tavırlar ile bunlara dayanak oluşturan ve toplumun üyelerince paylaşılan inançlar, değerler ve açıklayıcı semboller bütünü olarak ifade edilebilir (Demir ve Acar, 2005: 367). Bir toplumun gerek o toplumun siyasal sistemi içinde yer alan, gerekse öteki siyasal oluşumlar dediğimiz; devlet, parlamento, hükümet, siyasi parti, kamu yönetimi gibi kavramlar konusundaki bilgisi, görgüsü, alışkanlıkları, yaklaşımları, tutum ve davranışlarının tümü siyasal kültürün kapsama alanı içinde bulunmaktadır (Öztekin, 2007: 215).

G. M. Patrick, siyasi kültürün politika yazınında esas itibariyle dört farklı tanıma dayanan, dört farklı kavramlaştırmasından bahsetmektedir. Bunlardan birincisi D. Easton'ın yapmış olduğu “*nesnel*” kavramlaştırma olup bu anlamda her toplum, amaçları ve varsayımları çok kutsal, tartışılmaz ve ihlal edilemez olan kendi politik-kültürel totem ve tabularına sahiptir. Bu çerçevede, siyasi kültür belirli bir düşünme, hissetme ve davranma örüntüsüne amir, inançlar, fikirler, normlar ve değerler dizisidir.

Dolayısıyla nesnel olarak belirli bir sistemin başarımı, belirli bir politik kültürle uyumlu olmaya bağlıdır (Patrick, 1984'ten aktaran: Sarıbay, 2008: 78).

İkincisi ise G. Almond, B. Powell ve S. Verba'nın siyasal kültüre yönelik "*psikolojik veya öznel*" kavramlaştırmalarıdır. Burada da siyasi kültür, bir politik sistemin üyelerinin bilişlerinde, duygularında ve yargılarındaki içselleştirmeyi ifade etmektedir (Almond ve Powell, 1966'dan aktaran: Sarıbay, 2008: 79).

L. W. Pye'in "*bulgusal*" kavramlaştırmada, siyasi kültürün ne olduğunu anlamak için görgül bir temellendirme, bir araştırma yapılmasının gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. Buna göre, siyasi kültür bir toplumun geleneklerini, kamu kurumlarının ruhunu, yurttaşlık bağını, kolektif akıl yürütmeyi, liderlerin üslubunu ve kodlarını içerir (Pye, 1965'den aktaran: Sarıbay, 2008: 79).

Dördüncü kavramlaştırmada ise R. D. Fagen ve R. C. Trucker'in "*içlemsel*" kavramlaştırması olup bu çerçevede siyasal kültür, bireylerin davranışları ve zihin yapıları arasındaki bağlantıyı ifade eder ve açık davranışlar ve bunları yönlendirmede etkili psikolojik etkenlerin tümü siyasal kültür kapsamında değerlendirilir (Fagen ve Trucker, 1966'dan aktaran: Sarıbay, 2008: 79-80).

Bu dört kavramlaştırma içinde en yaygın olanı "*öznel*" veya "*psikolojik*" siyasal kültür kavramlaştırmasıdır. Bunu Almond ve Verba 1958-1963 yılları arasında Avrupa, Güney Amerika, Asya ve Afrika ülkelerinde yapmış oldukları siyasal kültür araştırmaları sonucunda ortaya koymuşlardır. Kültürün üç yönüne işaret etmişlerdir: siyasal sistem hakkında sahip olunan bilgilerden oluşan "tanıma" (bilişsel) yönü, önder ve kurumlara yönelen kişisel bir bağlılığa dayanan "duygu" yönü ve siyasal olaylar üzerinde varılan değer yargılarını içeren "yargı" yönü. Bu üç yönün bir araya gelmesiyle oluşan psikolojik kavramlaştırma üç kültür tipini öngörmektedir: Yöresel, Uyrak ve Katılımcı Kültür (Almond ve Verba, 1963: 12'den aktaran, Heywood, 2007: 290-291; Kışlalı, 1997: 117-118; Sarıbay, 2008: 83; Duverger, 2007: 89-90). Yöresel tipteki siyasal kültür; köy, klan, soy bölge gibi yerel siyasal kültürlerin birbirlerine eklenmesinden oluşan, ulusal kültürün bulunmadığı bir kültür modelidir. Uyrakluk kültüründe sistemin üyeleri onun varlığından haberdardır ancak ona karşı pasif bir yöneliş içerisinde bulunurlar. Sistemden birtakım hizmetler beklemekte ya da vergilerin artmasından korkmaktalar ama sistemi değiştirebileceklerini düşünmemektedirler. Katılımcı kültürde

ise, yurttaşlar çeşitli yollardan (seçimler, gösteriler, dilekler, baskı grupları vb.) sistemin işleyişi üzerinde bir etki doğurabilecekleri kanaatindedirler. Bu anlamda her kültür tipi belli bir siyasal yapı modeliyle ilişki halindedir. Yöresel kültür ileri derecede merkezkaç bir düzene sahip, geleneksel bir yapıyla; uyrukluk kültürü merkeziyetçi ve otoriter bir yapıyla; katılımcı kültür yurttaşlığın temel bir ögesi olmasından dolayı katılımcı kültür demokratik bir yapıyla özdeşleşmektedir.

Sonuç olarak, siyasal kültür kavramı; bazen bir ulusun siyasal gelenekleri veya kamu kurumlarına ruh veren özellikleri olarak tanımlanırken bunun yanında; siyasal hayata damgasını vuran resmi olmayan kurallara; o toplumda hakim olan siyasal ideolojinin ortaya koyduğu amaçlar da dahil edilmektedir. Dolayısıyla, siyasal ön yargılardan siyasal üsluba; siyasal ruh halinden neyin meşru olup olmadığına kadar birçok özellik siyasal kültüre atfedilmektedir (Sarıbay, 2008: 77).

Bu bağlamda siyasal kültür ve siyasal yapı, yönetim kültürünü; siyasal sistemin yerleştiği davranışlar, hükümetin yapısı ve hukuk kuralları paralelinde etkilemektedir. Siyasal kültürün demokratiklik, katılımcılık, hesapverebilirlik, açıklık ve şeffaflık gibi niteliklere değer atfetmesi; yöneticilerin de bu doğrultuda davranış geliştirmesini sağlayacaktır. Zira siyasal kültürden beslenen bu tavır ve davranışlar artık toplum üyelerince de paylaşılabilecek hale gelmiştir. Yönetim kültürü olarak kurumlarda yerleşmesi de yöneticinin bundan etkilenme düzeyine göre değişiklik gösterecektir.

### **2.1.3. Örgüt Kültürü**

Örgüt kültürü (Gümüştuyu, 2005: 32); örgütü diğer örgütlerden ayıran, üyeleri tarafından paylaşılan ortak anlamlar sistemidir. Örgüt içinde paylaşılan değerler ve inançlar, örgüt yapısı ve kontrol sistemleriyle karşılıklı etkileşerek davranış normlarını oluşturmaktadır.

Örgüt kültürü, toplumun sahip olduğu genel kültürün bir alt kültürüdür (Vural ve Coşkun, 2007: 7). Bu anlamda kültür çok sayıda insanın sosyal davranışlarını sistematize etmektedir. Örgütsel kültür, örgüt üyelerine farklı bir kimlik veren ve örgüte bağlanmasına yardımcı olan ve örgüt üyeleri tarafından paylaşılan iç değişkenleri sunmaktadır. Örgütün ruhu olan ve aynı zamanda örgüt içinde olup biten hemen hemen her şeyin belirleyicisi olan kültür, burada söylenmeyen kurallar ve geleneklerdir.

Örgütte hangi odaların bir tapınak gibi görüldüğünü, erkeklerin kravat takıp takmayacaklarını, kimin kiminle hangi ses tonuyla konuşacağını hep örgüt kültürü belirlemektedir. Kısaca, örgüt kültürü; günün yirmi dört saati görünmeden çalışan ve örgütün hayatının kalitesini belirleyen trafik ışıkları olarak ifade edilebilir (Vural ve Coşkun, 2007: 10).

Bu anlamda yönetim kültürünün örgüt kültüründen bağımsız düşünülmemeyeceği açıktır. Zira yönetim kültürünün, kurumun üyeleri tarafından benimsenerek bir davranış kuralı haline gelmesi sonucunda örgüt kültürü kendini gösterecektir. Yönetim kültürüyle gelişen sosyal davranışlar, kurallar, iş yapma şekilleri örgüt üyeleri tarafından paylaşılarak onlar için adeta bir kimlik oluşturduğunda örgüt kültürünün varlığından bahsedebiliriz. Burada yönetim kültürü, yöneticinin davranışlarını kapsarken; örgüt kültürü, yöneticinin kural ve davranış örüntülerinden etkilenen tüm çalışanların paylaştığı eylemleri içermektedir.

Örgüt kültürünün tanımı ve araştırma yöntemi hususunda ortak bir anlayış bulunmasa da çoğu yazarın şu noktalarda görüş birliğine vardığı söylenebilir (Kaya, 2008: 123):

1. Örgüt kültürü holistik (bütüncül) bir özellik taşır; kültürün kendisi kültürü oluşturan parçaların toplamından farklı bir özelliğe sahiptir.
2. Örgüt kültürü, örgütün tarihsel gelişim sürecinde o güne kadar toplanan birikimlerini yansıtır.
3. Örgüt kültürü, değiştirilmesi zor ve uzun vadeli bir iştir.
4. Kültürel öğelerin bir örgütte oluşumunda insanlar arasındaki duygusal ve mantıksal etkileşim önemli rol oynar.

Kültürün, bir kurumu “sosyal bir yapıştırıcı” gibi bir arada tutmaya yarayan bir olgu olduğundan hareketle, örgüt kültürünü; bir topluluğu bir arada tutan ve nesiller boyu paylaşılan felsefeler, ideolojiler, değerler, varsayımlar, inanışlar, beklentiler, tutumlar ve normlar bütünü olarak tanımlamak mümkündür. Bu anlamda örgüt kültürü, kendini örgütsel yaşamın değişik alanlarında ve davranışsal kalıplarında gösteren, tarihsel ve sosyal süreçte oluşan bütünsel bir fenomen (Fiş ve Wasti, 2009: 134) şeklinde ifade edilebilir.

Örgüt kültürünün oluşumu ile ilgili üç temel görüş bulunmaktadır: Birincisi, kuruluş sürecinde örgüt kurucularının oynadığı rolden kaynaklanırken; ikincisi, üyelerin iç bütünleşme ve çevreye uyum sorunlarını çözmek amacıyla girdikleri etkileşimden kaynaklanmakta; üçüncüsü ise, örgüt üyelerinin örgüt kimliği, denetim, bireysel gereksinimler ve kabul görme sorunlarına yönelik geliştirdikleri çözümlerden oluşmaktadır (Duygulu ve Eroğlu, 2006: 2).

Sonuç olarak kültür, teknik açıdan ele alındığında; kuruluşun genel değer yargılarını, sembollerini, davranışlarını ve varsayımlarını aynı potada eritmektedir. Bir kurumda, “işlerin nasıl yürüdüğü” göstergesidir (Goffee ve Jones, 2002: 29). Literatürde örgüt kültürüne ilişkin çeşitli ve çok sayıda tanımlama yapıldığı görülmekte olup; kavramla ilgilenmiş olan düşünürlerin bir kısmı örgüt kültürünü yaygın olarak paylaşılan ve insanların işte nasıl davranacağıyla ilgili olan inançlar ile hangi amaç ve görevlerin önemli olduğunun ayırt edilmesini sağlayan değerlerin oluşturduğu bir küme olarak ele almış, diğer kısmı ise, örgüt kültürünü bir örgütte zaman içinde gelişen ortak inançlar ve değerler olarak değerlendirmişlerdir (Murat ve Açıkgöz, 2007: 3).

Bu anlamda örgüt kültürünü, örgütteki grup ve bireylerin davranışlarını büyük ölçüde şekillendiren normların oluşmasını sağlayan ve örgüt üyeleri tarafından paylaşılan inançlar ve beklentilerin bütünü olarak tanımlamak mümkündür. Yönetim kültürünü ise, örgüt kültürüyle sürekli etkileşim içinde olan, çalışanların içselleştirmeleri gereken norm ve davranış ilkelerini ortaya koyan bir olgu olarak ifade etmek olanaklıdır.

#### **2.1.4. Kültür Ve Davranış Örüntüleri**

Örüntü, başka bir şeyi formlaştırma bir model ya da rehber olarak hizmet etmek üzere biçimlenmiş bir şeydir. Davranış örüntüsü, aynı davranışta bulunan insanların sürekli yinelemeleri yoluyla biçimlenmiş ya da formlaşmıştır. Bir kişiye özgü davranış ve düşünme alışkanlığı, birey aynı eylemi aynı tarzda sürekli yinelediğinde formlaşır. Bir toplumdaki çok sayıdaki kişi uzun bir süre boyunca aynı şeyi aynı biçimde yaparsa, orada bir sosyal alışkanlık gelişir. Düşünce ve hareketteki bu yineleniş bir kültürel örüntü olarak ortaya çıkmaktadır (Fichter, 2009: 97).

Yönetim kültürü olgusu, bürokratlar tarafından çevreleriyle karşılıklı etkileşimle ortaya çıkan, kendilerinden sonra gelen meslektaşlarına mesleki ve örgütsel sosyalizasyon

süreci içinde intikal eden bir olgudur. Burada da kültür olgusunun bir insan grubunun belirli durumlara, kişilere ve nesnelere ortak anlamlar yüklemeleri ile var olan bir olgu olması itibariyle bir davranış örüntüsü oluşturduğu söylenebilir.

Kültür, statik ve tutucu bir nitelik arz ettiğinden uyulması gereken bir kurallar bütünü olması için belli bir süre geçerliliğini koruması gerekmektedir. Bu anlamda asgari bir süreklilik, istikrar eğilimi, toplum üyelerinin kültürel değerlere olan bağlılığını arttırmayı beraberinde getirir (Tosun, 1990: 143) ve böylece oluşan davranış örüntüleri manevi bir kural halini alır.

Kültür bir kurumdaki performansı yönlendiren önemli bir etkidir. Bir yönetim kurulu başkanının söylediği üzere: “Kültürü doğru şekilde yerleştir; kültür o kurumda, çalışanların müşterilerine hizmet etmesinden patronlarına para kazandırmaya kadar ne gerekiyorsa yapar” (Basch, 2002: xxi). Ortalama bir insanı ortalama üstü bir kültürün içine koyarsanız, kişi yeni kültüre uyum sağlamak için davranışlarını değiştirecektir. Bir şirketteki mevcut kültürü değiştirirseniz, insanlar da onunla birlikte değişecektir. Kurumsal kültür bir sistemdir. Bu sistem, çalışanları çok karlı bir müşteri sadakatinin olduğu yüksek performansa da yönlendirebilir; iç kaynaklı kayıtsızlığa ya da müşteri kaybına neden olan bir takım yıkıcı aktivitelere de yol açabilir. İnsanlar, alışkanlıklardan oluşan varlıklardır. Etki ve tepki henüz hayatın başında programlanır ve etki/teпки süreçlerinde memnuniyeti yaşamayı ya da acıdan kaçınmayı ortaya çıkaracak değişiklikler olmadıkça hep aynı tepkileri verirler. Bireylerin neredeyse yaptığı her şey alışkanlıklar tarafından belirlenir ve alışkanlıklar kültürün bir sonucudur. “Arzu ettiğin davranışların açık ve fark edilebilir olduğu bir kültür oluşturursan, insanlar alışkanlıklarını zamanla o davranışların etrafında şekillendirir. Daha sonra, kurum müşterilerine giderek artan bir değerde hizmet edecektir” (Basch, 2002: xxi).

Dolayısıyla yönetim kültürü, üstten kaynaklanan ve astlara intikal eden bir davranış örüntüsü oluşturur. Kurumda çalışanlar da farkında olmadan, başka bir ifadeyle bilinçsizce söz konusu kültüre adapte olurlar. Çünkü yönetici, çalışanlardan kendi algılaması veya anlayışı doğrultusunda kurum içinde davranış sergilemelerini isteyecektir. Benzer davranışların kurumda tekrar edilmesi onun form haline gelmesi sonucunu doğuracaktır.

Bu durumu özetleyen bir kavram olarak örüntü; rol, kurum ve kültürlerin temel ve indirgenemez birimidir. Herhangi bir toplumda neyin kabul edilebilir, neyin de kabul edilemez olduğu hususunda bir model veya rehber olarak hizmet eden, genelleşmiş, standardize edilmiş ve düzenlenmiş davranışlardır. Davranış örüntüleri kültürdeki inanç, anlam, değer ve tutumları kapsamaktadır. İnsanlar belirli çeşit yemek tercihlerinde birleşirler; eğitimin önemine ilişkin ortak tutumlara sahiptirler; neyin yapılması veya neye sahip olunması gerektiği üzerinde benzer görüşlere sahiptirler. Kısaca insanlar şeyleri aynı tarzlarda yapmayı sürdürürler, çünkü şeylerin yapılma biçiminin böyle olması gerektiğini öğrenmişlerdir (Fichter, 2009: 98). Bu davranış örüntüleri, bir kurumda içselleştirilmişse yönetim kültürünün önemli bir fonksiyonu olarak öne çıkarlar.

## **2.2. Yönetim Kültürünün Tanımı ve Unsurları**

Antropolojik bir kavram olarak kültür, 19. yüzyıla kadar gitmektedir. Ancak kamu ve örgütlerde kültür kavramının kullanılması 1960'lı yıllarda başlamış ve 1980'li yıllardan sonra yaygınlık kazanmıştır. Joseph Smucker'in Japon Yönetim modellerinin büyümesini açıklaması, iş dünyasında şirket evliliği ve birleşmelerinin çalışanlar arasında yol açtığı sıkıntılar, işletmelerin dünya ekonomisine hızla adapte olma ihtiyaçları ve kadınların çalışma hayatında daha fazla yer almaları kültür araştırmalarını da hızlandırmıştır (Dwivedi and Gow, 1999: 18).

“Kültür” kavramı, objektif bir şekilde benzer olduğu kabul edilen olaylarda farklı gruplardan bireylerin davranışları arasındaki farklılığı açıklamak için ortaya atılmıştır. Bu amaçla, bu gruplar oluşturulmalı, davranışın tipik özellikleri rasyonel olamayan elemanlar tarafından belirlenmeli ve açıklanmalıdır. Dolayısıyla kültür araştırması, yalnızca -kültürel grup diyeceğimiz- bireyler arasında ortaya çıkan ortak duygu oluşturma sürecinde paylaşılan özelliğin araştırılmasıdır. 1970'li yıllarda yapılan bir çalışmada kültürün 160 farklı tanımı ortaya konulmuştur (Schedler ve Proeller, 2007: 187). Yönetim kültürü kavramı ise, kamu sektöründe bağımsız ve rastgele bir etken değildir. Yönetim kültürü, hem tarihi ve politik etkenlerin bir toplamıdır hem de politik ve yapısal güçlerin mevcut etkileşiminin bir göstergesidir (Schedler ve Proeller, 2007: 191). Bu bağlamda kültür kavramının yönetime yansıyan yüzü olan yönetim kültürünü tanımlamak, özellik ve unsurlarını belirlemek önemli gözükmektedir.



### 2.2.1. Tanım

Yönetim kültürü, son yıllara kadar genellikle siyasi bağlamda kurumların rolünü açıklamak için çalışan araştırmacılar tarafından göz ardı edilmiştir. Bu nihayetinde örgütün geleneksel kültürel yönleriyle ilgilenen ve yönetim tekniklerinin sunduğu reçeteleri ihmal eden endüstriyel sosyologlar için çok da aykırı bir durum oluşturmamıştır. Bununla birlikte kültür kavramını tanımlamak oldukça zorken, yönetim kültürünü tanımlamak çok daha zor gözükmetedir (Cini and Cerat, 1995: 1; Heusala, 2005: 20). Öte yandan işletme kültürü ve endüstriyel sosyoloji alanlarında ciddi bir literatür birikimi olmasına rağmen yönetim kültürü kavramı çok net tanımlanamamaktadır (Cini and Cerat, 1995: 2).

Yönetim kültürü kavramı, kimi yazarlar tarafından örgüt kültürü (Hoecklin, 1995; Dyck and Frese, 2005; Fiol, 1991; Eyjolfsdottir and Smith, 1996), kimi yazarlar tarafından kurum kültürü (Doeringer ve diğerleri, 2004; Brown, 2005; Willmott, 1993; Beardsell, 2009; Anthony, 1994) olarak değerlendirilmektedir. Bunun yanı sıra, bazı yazarlar örgüt kültürünün bir alt kültürü (Nastase, 2009), bazı yazarlar da genel kültürün bir alt kültürü (Eryılmaz, 2010: 56; Özen, 1996) olarak bir tanımlama getirmektedirler.

Yönetim kültürü, organizasyon içinde uygulanan yönetim türleri ve tarzlarına yansıyan yöneticilerin değerler, inançlar, beklenti ve davranışlar sistemidir (Nastase, 2009: 2). Yönetim kültürü derken bir organizasyondaki yöneticilerin, organizasyonun gelişimini sağlamak amacıyla kararlarına ve hareketlerine yansıyan inançlarının, değerlerinin, semboller, tavırları ve davranışlarının özetini anlarız. Kısaca yönetim kültürü; kamu görevlilerinin işaretlerle algılama, yorumlama ve davranış biçimlerini içermektedir (economypoint.org, 2011).

Dolayısıyla yönetim kültürü kavramı tanımlanırken, aktif ve özne olan unsurun “yönetici” olduğu söylenebilir. Zira yöneticilere ait değer, inanç, norm ve davranışların yönetim usulü olarak belirmesi söz konusudur. Kamu görevlileri ya da özel sektörde çalışan astlar, bu kültüre adapte olup üstlerin beklentisi doğrultusunda hareket ederlerse, burada bir yönetim kültürünün oluştuğu ifade edilebilir.

Yönetim kültürü kavramına kamu yönetimi disiplini perspektifinden bir tanımlama getirecek olursak; söz konusu kavram, çevre ve bürokratlar tarafından düzenlenen ve

organizasyon içinde kişilerarası ilişkilerde tezahür eden değerler, normlar ve tutumlar olarak değerlendirilebilir. Bir toplumdaki yönetim kültürünü belirleyen ve şekillendiren parametreleri Jamil ve Dangal, yedi madde halinde sıralamaktadır (2009: 202):

1. Toplumda hiyerarşi ve sınıf sisteminin varlığı,
2. Sosyal hiyerarşinin üst ve alt katmanlarında yer alan toplumsal sınıfların sosyo-ekonomik ve politik konularda ayrıcalıklara sahip olup olmadıkları,
3. Toplumdaki erkek-kadın ilişkileri, toplumun ataerkil yapısı,
4. Toplumun kader anlayışı ve inancı (olaylara bakış açısı),
5. Toplumda yaşça büyüklere gösterilen saygı,
6. Sosyal tanınmanın insanların gerçek kalitelerine mi yoksa içinde buldukları sınıf ve aileye göre mi belirlendiğine dair algılama düzeyi.

Söz konusu özellikler, daha çok yönetim kültürünün toplumun kültüründen, geleneklerinden, günlük yaşam pratiklerinden önemli ölçüde beslendiğini ortaya koyması açısından önem arz etmektedir. “Yönetim” kelimesi bütün kültürlerde tarihsel kökleri ve dönemin sosyal dinamikleri açısından her zaman farklı çağrışımlar yapmaktadır. Bu anlamda Heusela (2005: 21), yönetim kültürü kavramının dönüşümünü tanımlamada üç anahtar kavram kullanmaktadır: “Yönetimsel değişim ideolojisi”, “yapılar” ve “yeni kültür”. Bu kavramların her biri toplum ve kurumlarda kendi anlam ve etkilerine yönelik farklı çalışmalara ilham vermişlerdir.

Gerçekten de yönetimsel değişim ideolojisi, ilgili bölgenin liberal, sosyalist, militer veya herhangi bir doktrinden etkilenmesi doğrultusunda şekillenmektedir. Yapı unsuruna bakıldığında; örgütlenme biçimi, yetki ve sorumluluk paylaşım şekli, merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik yönlerinden hangisinin ağır bastığı gibi hususlar öne çıkmaktadır. Yeni kültürde de; yönetim anlayışında, kural ve prosedürlerde, iş yapma biçimi ve uygulamalarda meydana gelecek değişimin mevcut kültürü dönüştürmesi sonucu bunun çalışanlar tarafından büyük ölçüde içselleştirilmesi söz konusudur. Dolayısıyla yeni bir yönetim felsefesinin benimsenmesi; ideolojisi, getirdiği yapıları ve kültürüyle kabul edilmesine bağlıdır. Bu üç boyut; birbiriyle yakından ilgili ve temas halinde olan, mevcut yapının değişmesi ve sonrasını ilgilendiren bir süreci ifade eder.

Öte yandan yönetim kültürü kavramı; kamu veya özel sektörde, belirlenen kurallar yoluyla ya da kurumdaki yöneticilerin sahip olduğu değerlerin çalışanlarca paylaşılması ile kendini gösterebilir. Bu bağlamda yönetim kültürünü tanımlamada farklı yöntemler kullanılmaktadır. Bu yöntemlerden ilki, yönetim kültürünü bir kuruma yönelik olarak ele almaktadır. Yönetim uzmanları ve örgüt kuramcıları, örneğin Avrupa Komisyonu gibi kurumlar için kuralcı bir şekilde yönetim kültürünü tanımlamaya çalışmaktadırlar. Bu yöntemde yarı-bilimsel yasalar çıkarılması suretiyle bir kurumda yönetim kültürü oluşturulmaya çalışılmaktadır. Böylece yaratıcı bir kültürle örgütün amaçlarına ulaşmasına vurgu yapılmaktadır (Cini and Cerat, 1995: 2). Bu tür kavramları Avrupa Komisyonu gibi kamu kurumlarına yayma çabası, kamusal alana özel sektör düşüncesini yerleştirme çabası olarak görülmektedir. Diğer bir yöntem ise kurum içine yönelmek suretiyle yönetim kültürünü tanımlamaktır. Bu şekilde kullanıldığında yönetim kültürü, genellikle bir kurum içindeki paylaşılan belirli bir duygu ya da atmosferi ifade etmektedir (Cini and Cerat, 1995: 2).

Yönetim kültürü kavramı, bilim adamları tarafından farklı şekillerde anlaşılmaktadır. Kuruvilla (1973: 285), yönetim kültürünü, “bir milletin (toplam nüfusu tarafından) bilişsel süreç ve algılarında içselleştirilmiş yönetim sistemi” şeklinde tanımlamaktadır. Rosenbloom ve Goldman (1993: 539), yönetim kültürünü kurumdaki ortak değerler takımı, ortak yapılar ve bunları gerçekleştirme süreçleri olarak ifade etmektedir. Eryılmaz’a göre yönetim kültürü (2010: 56); bireylerin ve toplumların, yönetimle ilgili yapılara (devlet, bürokrasi, kamu kurumları, yönetici, memur, idari düzenlemeler vs.) karşı inanç, yargı, tutum, değerlendirme ve eğilimlerinden oluşur. Dunsire (1995: 25-26) için bu terim, genel olarak; günlük etkileşimlerin kabul edilebilirliğini, paylaşılan inançları ve düşünceleri ifade eder ve farkında olmadan beklenen davranışları ve kamu hizmeti değerlerinin altını çizen (Hegelyen ve Weberyen) standart kamu hizmeti ilkelerini içerir.

Bu çalışmada yönetim kültürü; yöneticilerin kurum içinde, idari sistemin bir parçası olarak davranış modellerini düzenleyen ve etkileyen inançlar, değerler, normlar ve eylem kalıpları biçiminde ele alınmaktadır. Dolayısıyla yönetim kültürü, daha çok ve etkin olarak yöneticinin karar ve davranışlarında kendini hissettirmektedir.

Bu anlamda Nastase (2009: 1), yönetim kültürünün kurumların performansları üzerinde belirleyici bir etkisi olduğundan hareketle yöneticilerin bazı ortak inanç, değer ve davranışlar paylaştıklarını ve bu anlamda eski ve yeni personelin bu kültürle bağlantı kurarak, hem resmi hem de gayri resmi iletişim kanallarını kullanarak onu benimsediklerini ileri sürmektedir. Ona göre, pozisyon ve statüyle de yöneticiler; yardımcılarının tavırları, kararları ve davranışlarını önemli ölçüde şekillendirirler. Bu anlamda organizasyonun evrimini olumlu ya da olumsuz etkileyen bir yönetim kültürü ortaya çıkmaktadır.

### **2.2.2. Yönetim Kültürünün Özellikleri**

Bir kurumun yönetim kültürü, gelenek ve görenek halini almış belli düşünce ve usullerden oluşur ve hem kuruluşun personeli tarafından bir şekilde paylaşılmış olması, hem de işletmeye yeni giren üyeler tarafından öğrenilip en asgari ölçüde de olsa kabul edilmesi gerekmektedir (Tosun, 1990: 144-145). Bu anlamda kültür geniş bir davranış alanını içine alır. Üretim yöntemleri, teknik bilgi ve kabiliyet, cezalandırma ve ödüllendirme sistemi, yönetsel davranışlara dair görenek ve alışkanlıklar, belli işlere verilen değer bu kapsamda değerlendirilebilir. Dolayısıyla kültür, kurumda belli bir süre görev yapmış olanlar için, ikinci bir mizaç, yani şahsiyetin bir parçasıdır, denilebilir.

Yönetim kültürünü tanımlama çalışmaları, kolayca birbirleriyle karışmayan (entegre edilmeyen) unsurların birleştirilmesini gerektirmektedir. Bunlar, örgütün yapısal özellikleri ve bu örgütlerdeki insanların sosyal davranışları (Heusala, 2005: 23) olarak ifade edilmektedir. Genellikle hukuk uzmanları ve ekonomistler örgütün yapısal özellikleri üzerinde dururlarken, sosyal bilimciler ise örgütlerin insani boyutları üzerinde yoğunlaşmaktadırlar. Hukukçu ve ekonomistler geleneksel tarzla yönetim kültürü kavramını değerlendirerek ekonomik perspektiften yeni modellerin inşası üzerinde durmaktadırlar. Hukuki çalışmalarda ise, bir grubun çözülmemiş sorunları üzerinden bir tanımlamaya gidilmektedir. Öte yandan sosyal bilimciler kendi tercihlerine göre değişen çok yönlü ve farklı tanımlar geliştirmişlerdir (Heusala, 2005: 24).

Nastase (2009: 2-5), yönetim kültürünün özelliklerini şu şekilde ifade etmektedir:

1. *Yönetim kültürü performans elde etmek için güçlü bir itici faktördür:* Yönetim kültürü organizasyonun ileri gelen personelinin ihtiyaçlarını ve beklentilerini içerir ve farklı hiyerarşik düzeydeki yöneticilerin kararlarını ve hareketlerini etkileyerek güçlü kurucuların kişiliklerini yansıtır. Burada değerlendirilmesi ve motive edilmesi gereken değerlerle uyumlu birtakım norm ve standartların kurulmasına yöneticiler katkı sağlayabilmektedirler.
2. *Yönetim kültürü yöneticiler için özel sosyal bir kategoriye aidiyet ve vizyon önerir:* Şirketin gelişimi için bu ruhla hareket edebilen yöneticilerin birçoğu tarafından paylaşılacak olan değerlerden yoksun bir kültürde bir organizasyon için başarı elde etmek zordur. Dış ve iç baskılara rağmen inançları ve değerleri paylaşıldığı, ifade edildiği ve uygulandığı sürece bir şirket kimlik ve devamlılık sağlayabilir. Rekabetçi şirketlerde yöneticiler statülerinin elde edilen performanslara bağlı olduğunu ve terfi edildiği gerçeğinin prestijini güçlendirmek için doğal olduğunu bilirler, ancak aynı zamanda ek talepleri ve sahip oldukları sorumlulukları bilmek zorundadırlar.
3. *Yönetim kültürü organizasyona bağlı değişiklikleri geliştirmede önemli bir etkeni temsil eder:* Organizasyonlar bazı zamanlarda hayatta kalmak ya da gelişmek için değişiklik ihtiyacının görünüşünü belirleyen birçok iç ve dış baskıyla yüzleşirler. İnsiyatifin desteklendiği ve profesyonellerin risk alan ve özel performanslar elde eden yöneticiler olduğu yönetim kültürlerinde üst yöneticilerin icraatları çok daha güçlü ve cesaretlidir.
4. *Yönetim kültürü organizasyona bağlı öğrenme sürecini destekler:* Günümüzde yeni bilgi tabanlı topluma geçiş, profesyonel yöneticiler için yeni alanlar açmaktadır. Bilgi iletici rolleriyle yöneticiler, çalışanların kapalı ve açık bilgilerini geliştirmeleri olasılığını takdim eden farklı hiyerarşik düzeylerdeki bilginin hızlı ve nitelikli sirkülasyonunu temin edebilirler. Yönetim kültürü yöneticilerin personel eğitim aktivitelerinde sahip olduğu tutumu etkiler. Bunlar, daha yüksek amaçlara ulaşmak için onları destekleyecek yeni yetkileri elde etme olasılığına sahiplerdir. Çalışanların bilgiye erişimini güçlendirerek her alanda organizasyona bağlı öğrenme ve inovasyon gerçekleştirilmelidir.

5. *Yönetim kültürü organizasyon içindeki değerlerin uyumunu temin eder:* Yönetim kültürü organizasyon değerleri ve üyeleri arasındaki dinamik dengeyi temin eden bir yönde hareket eder. Bütün organizasyon seviyelerindeki personel akışları eylemleri üzerinde pozitif ya da negatif bir etkiye sahip olabilen farklı değerler, normların organizasyonundaki geçişi belirler. Bu yüzden, yönetim kültürü organizasyon için değerli olan bu unsurları korumaya çalışan bir filtre gibi davranır.
6. *Yönetim kültürü şirketin gelişiminin kültürel kontrolünü sağlar:* Kültürel kontrol bilişsel olanlardan duygusal olanlara kadar yayılan birçok aşamayı içerir. Kültür, inançlarla uyumlu olmayan davranışları bertaraf eder. Her kültür bir şeyi içerir ve kabul eder ve başka bir şeyi hariç tutar. Bu şekilde çevresindekilere bildirilen kimliğini korur. Kültürel kontrol, bazı ilişkiler-süreçler belirsiz olduğunda da belli bir düzlemde önem taşır. Böyle bir durumda organizasyon kültürünün inançları ve değerleri bunları düzenleme ve personel için kıymetli bir anlam getirme rolünü üstlenir.
7. *Yönetim kültürü organizasyon içindeki sinerji etkisine katkı sağlar:* Bu, yönetim kültürünün sinerjik bir etkiyle daha iyi kullanılan inançların, değerlerin, tutum ve davranışların toplamını bir araya getirdiği anlamına gelmektedir. Değerlerin, tutum ve davranışların uyumunu sağlama yoluyla yönetim kültürü, organizasyonun strateji ve politikasında öne sürülen amaçların elde edilmesine yönelik potansiyelini güçlendirmeyi başarır.
8. *Yönetim kültürü rekabetçi avantaj elde etmede temel belirleyicidir:* Yönetim kültürü hakkında en yaygın fikirlerden biri güçlü birinin rekabet avantajı için temel bir kaynağı temsil edebilir olmasıdır. Güçlü bir yönetim kültürü ile performansı arasında doğrudan ve pozitif bir bağlantı olduğu yöneticiler arasında baskın bir düşüncedir.

Özetle, yönetim kültürü belli olayları, durumları, algılama, anlama ve grup tarafından kabul edilen yollarla hareket etmek için üyelerine rehberlik etmektedir. Böylece yöneticiler, şirketin misyonu, amaçları, farklı icraat yolları, iş modeli, hizmet sunumu, müşterilerle ilişkiler, motivasyon sistemi, personel seçimi ve işe alımındaki özel kriterler ile şirket içinde güçlendirmeyi amaçladıkları vizyon ve değerleri bildirmiş

olurlar. Sonuç olarak yönetim kültürü, kurumun performans ve gelişimini şekillendirmede önemli bir fonksiyon icra etmektedir denilebilir.

### **2.3. Kamu Yönetimi Kültürü**

II. Dünya Savaşı'nın sonundan 1970'li yılların ortalarına kadar devletin hacminde yaşanan eşi görülmemiş büyüme, gelişmiş ülkelerde finansal zorlukları ve bürokratik hayal kırıklıklarını beraberinde getirmiştir. Bunun sonucunda kamu ve özel sektörde yaşanan zorluklar, modern ülkelerin bürokratik anlayışlarında köklü bir değişim gereğini ortaya çıkarmıştır (Dwivedi and Gow, 1999: 17).

Bu dönemde devletin rolü konusunda yaşanan kırımlar, yeni teknolojik gelişmeler, küreselleşme gibi değişim dinamikleri kamu yönetimi dünyasında yeni bir perspektifi beraberinde getirmiştir. Geleneksel yönetim anlayışının sorgulanması, reddedilmesi ve sonrasında yeni bir yönetim felsefesinin inşası süreci başta İngiltere, ABD, Yeni Zelanda ve Avusturya olmak üzere tüm dünyada etkisini hissettirmiştir. Ülkelerin kamu yönetimlerini yeniden kurguladıkları bu dönemde, özellikle kamu yönetimi pratiğinde yaşanan değişim ve dönüşüm yeni bir teoriyi öne çıkarmıştır. Nihayetinde geleneksel yönetim anlayışı yerini özel sektör teori ve pratiklerinden beslenen yeni yönetim anlayışına bırakmıştır. Burada temel vurgu noktası olarak kamu yönetimi kültürünün nelerden etkilendiği, nasıl oluştuğu ve unsurları öne çıkmaktadır. Dolayısıyla geleneksel yönetim kültüründen yeni yönetim kültürüne doğru bir evrilme söz konusu olmuştur.<sup>8</sup>

Bir ülkenin sosyo-ekonomik durumu ve siyasi ortamı, kültür ve değerler tarafından şekillenmekte olup, oluşan üslup ve davranış kalıpları kamu görevlileri üzerinde doğrudan bir etki göstermektedir (Joshi, 2003: 13). Bir kültür; gelenekler, tarzlar, mitler, ritüeller, semboller ve kurumlar tarafından temsil edilmektedir (Dwivedi, 2001: 1). Bu çerçevede yönetici ve onun bakış açısı ya da dünya görüşü, kişisel ve fonksiyonel amaçları, siyasi-idari çevre, toplumun idealleri ve sosyo-kültürel normları, yöneticinin kendi algılamaları ve vatandaşların tepkisi toplumun yönetim kültürünün belirlenmesinde yardımcı olacak faktörlerdir (Joshi, 2003: 13).

Sinclair, kamu yönetimi kültürünün dört farklı modeli olduğunu ileri sürmektedir (1991'den aktaran Claver vd, 1999: 457-458):

---

<sup>8</sup> Yeni yönetim kültürü konusu ileride ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

1. *Kültürel kontrol modeli*: Bu model, kontrole dayalı tek kültür varlığı üzerine kuruludur.
2. *Alt kültür modeli*: Temel hipotezi diğerlerinden farklı ortak yaygın özelliklere sahip uzman ve profesyonellerin gelişen işbirliğine dayalı olarak; kamu yönetiminin bir dizi farklı, bağımsız alt kültürlerinin olduğudur.
3. *Profesyonellerin çoklu kültürel modeli*: Bu model, alt kültürlerin varlığını kabul eder ancak bir önceki modele göre bu model bütün halk araçları ile katılımcı, ortak ve güçlü bir kültür oluşturur.
4. *Kamu hizmeti ve kamu yararı kültürü modeli*: Ortak bir kültür vardır ancak ana özelliği kamu hizmetine doğru yönelimleri olmasıdır.

Buradan kamu yönetimi kültürünün her halükarda kamu değerlerine odaklanması sonucundan hareketle, bir taraftan bürokratik kültüre, diğer taraftan da kamuya hizmete eğilimli bir kültüre işaret edilmektedir. Bürokratik kültür, daha çok geleneksel yönetim anlayışından etkilenen bürokratik davranışların yansıması olarak belirirken; kamuya hizmete eğilimli kültür, vatandaş/müşteri odaklı yeni yönetim kültürüne vurgu yapmaktadır.

### **2.3.1. Bürokratik Kültür**

Bürokratik kültürü tanımlarken, öncelikle bürokrat kavramına açıklık getirmek önemli bir gereklilik arz etmektedir. Devlet kavramının toplum hayatına girmesiyle birlikte kamu hizmetlerinin görülmesi ve yürütülmesi sorumluluğunu üstlenecek kamu çalışanlarının varlığına ihtiyaç duyulmuştur. Bu personel arasında devletin başlıca kuruluş ve hiyerarşik komuta mevkilerinde yer alan, devletin yürütme mekanizmasını yöneten elit kişilere kamu yöneticisi veya bürokrat adı verilmektedir (Cem, 1976: 17).

Özen, bürokrati; kamu kurumlarında çalışan, özellikle orta ve üst düzey kademedeki yer alan atanmış kamu görevlileri olarak tanımlamaktadır (1996: 8). Bu anlamda Mills, bu kişileri iktidar seçkinleri arasında saymakta olup; birey olarak bir bürokratin yönetimle ilgili politika belirleyen olmadığını, bürokratin görevinin yönetime saptayacağı siyasa için seçenekler sunmak olduğunu ifade etmektedir. Siyasal yöneticinin saptadığı



politikanın uygulayıcısı bu bürokrat yöneticidir (Mills, 1974: 8'den aktaran Cem, 1976: 17).

Devlet için üst yöneticiler; gerek siyasiler gerekse kamu bürokrasisinin üst noktalarında yer alan bürokratlardır (Öztürk ve Coşkun, 2003: 97). Türkiye'de devlet; yasama, yürütme ve yargı erkleri altında örgütlenmiş olup bu yapı içerisinde yer alan tüm merkezi ve yerel idareler ile bunlara bağlı ve ilgili organizasyonlar kamu kurum ve kuruluşları olarak isimlendirilmektedir.

Bir ülkenin kamu yönetiminde görev alan bürokratlar, içerik olarak aynı kamusal, yönetsel ve siyasal şartlar dâhilinde faaliyet göstermektedir. Her bürokratin kendi alanı ile ilgili politikaların oluşturulması ve gerçekleştirilmesi sürecinde siyasetçilerle, toplumun geneliyle ve toplumsal gruplarla, kendi örgütündeki ve diğer örgütlerdeki kamu görevlileriyle etkileşim içinde benzer görevleri yerine getirdiği bilinmektedir. Bürokratların bu çerçevede, görev çevrelerine ilişkin nesnelere, durumlara ve kişilere atfederek oluşturdukları ortak anlam örüntülerine bürokratik kültür denilmektedir (Özen, 1996: 9).

Weber modeli bürokrasi ve onunla bağlantılı ortaya çıkan özellikler; katı, yeniliğe ve değişime vurgu yapmayan bir bürokratik kültürü destekler nitelik arz etmektedir. Bürokratik bir kültürde çalışanların güvenlik ve rahatlık sağlayan rutinleri ve alışkanlıkları vardır ve söz konusu rutinlerde ve alışkanlıklarda yapılacak en ufak bir değişiklik kamu çalışanları, yöneticiler ve hizmet ulaştıran personel için gerginlik ve rahatsızlık yaratacaktır. Golembiewski ve Vigoda, kamu bürokrasisinin dikey bir emir ve rapor akışına, yüksek mevkideki memurlara karşı hesap verebilmeye, yaptırım ve kısıtlama korkusuna ve bazen de yeterli hesap verebilme dinamiği eksikliğine sahip olduğunu ileri sürmektedirler (aktaran Rice, 2004: 146).

James Q. Wilson (1984) bürokratik kültürü, sistemlerin aynı uyarana farklı yollardan cevap vermesini sağlayan sistem kalıpları ve sistemler arası farklılık olarak tanımlamaktadır. Birey için kişilik neyse kurum için de bürokratik kültür odur. Politik kültür ise çalışanlara belli şekillerde davranma eğilimi vermeye çalışır. Bryan Jones'a göre, bürokratik kültür sınırlandırılmış mantığa yol açar. Bürokratik kültür kavramı bürokratik politik literatürde önemli kabul edilmesine rağmen, bürokratik karar alma sürecinde etkisi olup olmadığını sistematik bir biçimde keşfeden çalışmaların sayısı

azınlıktadır. Bu anlamda görev sorumluluğu ya da görevine uyum ve bürokratik kurallara bağlılık kültürün iki elemanı olarak ortaya çıkmaktadır (aktaran Keiser, 2003: 17).

Almanya'da 19. yüzyılın sonlarında ortaya çıkan bürokrasi ve bürokratik kültür ilk olarak Max Weber (1864-1920) tarafından gözlemlenmiş ve yazılmıştır. Weber bürokrasiyi etkili, gerçekçi ve dürüst resmi örgütlerin ideal çeşidi olarak görmüştür. Öte yandan, Jarvis'e göre bürokratik kültür; örgütleri seçkin hale getirme, beceriyle çalıştırma, güçlendirme ve uyumlu çalışır hale getirme konusunda büyük bir potansiyele sahiptir. Ancak, Jain'e göre bürokratik kültür; çökme, etkisizlik, gücün tek elde toplanması ve yanlış kullanımı, zayıf karar verme yetisi, düşük yaratıcılık ve yönetsel başarısızlık anlamına gelmektedir (aktaran Quang Do, 2007: 62).

Bürokratik kültür, devletin bütün kademelerinde; hastaneler, sigorta şirketleri ve üniversiteler gibi bazı büyük hizmet alanlarında yaygındır. Buralardaki süreç kültürleri formlara, düzenli resmi raporlara, tasarımlara ve politika beyanlarına dayanmaktadır. Bir şikâyet alınması ihtimaline karşı, dosyaya pek çok bilgilendirme yazısı yazılmaktadır. Performans; kurallara ve süreçlere bağlılığa göre değerlendirildiğinden, görevin icra edilmiş olması başarıyla tamamlanmış kabul edilmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla yapılan işlem ancak bir zorlama olması durumunda hızlanabilir. Öngörülen yapılar ve bilgilerle ilgili belgelere de her şeyden çok değer verilir (cnx.org, 2011).

Bürokratik bir kültür, değişimi engelleyen çoklu hiyerarşik katmanlar içermektedir. Mevcut durumun güçlü bir şekilde baştan aşağı değişim geleneği yoluyla korunmasına, güvenilir bir gelecek vizyonunun eksikliğine, kısa dönemli yönetsel düşünceye ve gerçek değişim için yönetsel desteğin eksikliğine vurgu yapar. Böyle bir bürokratik kültür, mevcut duruma odaklanan bir ödül sistemi tarafından desteklenmektedir. Bürokratik kültürün zayıflatıcı etkilerini göstermesi açısından şu söz dikkate değerdir: "Bir girişimin onaylanması için beş kişi evet demelidir ama durdurulması için beş kişiden sadece birinin hayır demesi yeterlidir." (Quinn and Spreitzer, 1999: 8). Kısacası, bürokratik kültür gücünü değişime ve öğrenmeye karşı engeller oluşturarak edinir.

Bürokratik bir kültür belli kuralları ve düzenlemeleri takip etmekle ilgili olup denetim merkezlidir. Böyle bir ortam, örgütü kontrol altında tutan bir bürokrasi ve katı hiyerarşi şeklinde tanımlanır. Eylemlerin, onay için genellikle üst makamlara gönderilmesi

nedeniyle kararlar da çoğunlukla gecikir. Bu anlamda kuralları ve düzenlemeleri takip etmek sonuç almaktan daha önemlidir.

Dolayısıyla bu kültürün vatandaşlar tarafından şikâyet edilir olması, anormal bir durum değildir. Zira kural odaklı davranma ve katı hiyerarşi, vatandaşların işlerinin gecikmesine sebep olmaktadır. Bilgi iletişim teknolojilerinin geliştiği ve yoğun olarak kullanıldığı günümüzde hız, etkinlik, verimlilik, düşük maliyet gibi kavramların önem kazandığı görülmektedir. Özel sektörde birçok işin online olarak yapıldığı bu dönemde vatandaşların işlerinin bürokratik engellere takılması ve gecikmesi kabul edilebilecek bir şey değildir. Ayrıca katı bir biçimde hiyerarşiye bağlılık sorunu, personelin de inisiyatif almasını ve sorumluluk üstlenmesini engellediğinden, çalışanlar işlevsiz bir hale bürünmektedirler. Dolayısıyla yalnızca kendisine verilen işleri yapan, karar noktasında her şeyi amirine soran, yanlış yapmaktan endişe duyduğu için işine motive olamayan personel tipi ortaya çıkmaktadır.

Bürokratik kültür, sadece aşırı kuralcılık ve katı hiyerarşik yapı gibi özellikleriyle değil; gizlilik ve dışa kapalılık, merkeziyetçilik vb. birçok boyutuyla da kendini göstermektedir. Bu bağlamda bürokratik kültürün ölçülmesi de zordur (Keiser, 2003: 18). Araştırmalar sonrası elde edilen bulgular, ençok kurallara bağlılığın bürokratik kararları etkilediği tezini desteklemektedir. Bürokratik kültür, literatürde çok tartışılan ancak genellikle farklı ölçümlerle doğrulanmayan bir değişkendir. (Keiser, 2003: 23-24). Yönetim kültürünü, bürokratların tutum ve algıları kadar bir ülkedeki siyaset, siyasi elitler, siyasi kurumlar ve genel olarak toplum da etkilemektedir (Jamil and Dungal, 2009: 195). Yönetime bakış açısı konusunda: Yapısal-davranışsal/sosyal, yasal çalışma ve uygulama, planlama ve kontrol gibi farklı yönler bulunmaktadır. Heady (1996'dan aktaran Heusala, 2005: 25) üç merkezi yapısal unsurdan bahsetmektedir. Bunlar;

1. Hiyerarşi (ilkeler ve kademeli yetki düzeyleri, kontrol düzeni)
2. Farklılaşma ve uzmanlaşma (işbölümü, amaçlar ve roller)
3. Yeterlilik (yetkinlik) ve yetenek (profesyonellik)

Heady aynı zamanda bürokratik davranışsal yaklaşımları ele almada üç farklı bakış açısı tespit etmiştir (Heady, 1996'dan aktaran Heusala, 2005: 25). Birincisi fonksiyonel ve bürokratik işlemlerde doğal olarak beklenen ve istenilen davranışlara dayanan

“Weber’in ideal”idir. İkincisi “tipik geçiş modeli” diye isimlendirilen ve örneği Rusya’nın başarısız değişim çalışmalarında görülen tasarlanmış bürokrasi anlayışıdır. Üçüncü bakış açısı ise, bürokratik çevre ve unsurları daha esnek bir yapıda ele alan yaklaşımdır ki bu anlayışı yeni kamu yönetimi anlayışı ile özdeşleştirmek mümkündür. Zira YKY anlayışında, ne katı bir hiyerarşi piramidi, ne de kural esaslılık sözkonusudur. Sonuç odaklılığa vurgu yapan bir anlayış, esnek örgüt yapısı ve iş yapma usulleri önemsenmektedir.

Bürokratik eğilimin genel anlamda özelliklerini ifade edecek olursak (Claver vd, 1999: 459):

1. Yönetim şekli otoriterdir ve yüksek derecede kontrol vardır.
2. Çok az iletişim vardır ve yönetim genellikle tek anlamlı ve yukarıdan aşağıya olmaktadır.
3. Bireyler değişmezliği ararlar, girişim için dar kapsama sahiptirler ve kurallara boyun eğme durumundadırlar.
4. Karar verme süreci merkezleştirilmiştir.
5. Yenilikçi süreçlere başlama isteksizliği vardır.
6. Yüksek derecede uygunluk vardır.
7. Bu inançlar değişime oldukça kapalıdır.

Söz konusu unsurlar her ne kadar geleneksel yönetim anlayışından beslenmiş olsalar da, pratikte toplumun kültürüyle de bir uyum içinde olması beklenmektedir. Zira, bürokratik kültür (Özen, 1996: 14-15); içinde bulunduğu toplumun kültüründen etkilenen ve onu etkileyen bir olgudur. Zaman düzleminde birlikte yaşayan toplumlar, paylaştıkları coğrafi, ekonomik, teknolojik, demografik, genetik ve tarihsel koşullar sonucu oluşan kültürel özelliklerini yine aynı süreçte oluşmuş aile, eğitim, din, devlet gibi sosyalleşme kurumları aracılığıyla bireylere yansıtmaktadırlar. Bu sürecin nesnesi olan toplumsal kültür, bir toplumda temel olarak semboller aracılığıyla kazanılan ve aktarılan düşünce, duygu ve tepki örüntülerini kapsamakta ve özünde de geleneksel düşünceleri ve bunlara ilişkin değerleri (toplumsal normları) barındırmaktadır. Kültürün

temel yapıtaşları olan bu değerler, belirli bir toplumsallaşma sürecinde bireyin kişiliğine belli bir ölçüde yansımaktadır. Dolayısıyla, bu toplumun bireyleri olan bürokratların oluşturduğu bürokratik kültürü, söz konusu toplumsal kültürün bir alt kültürü olarak ele almak mümkündür.

Bürokratik kültür, örgüt kültürü teorilerinden de ilham almaktadır. Örgüt kültürü teorileri çoğunlukla örgüt içindeki kişilerarası ilişkilere vurgu yaparken; bürokratik kültür sadece örgüt ve bürokrasi içi ilişkilere değil, aynı zamanda örgüt dışı ilişkilere de değinmektedir (Jamil and Dungal, 2009: 195). Bu da bürokrasi-siyaset, bürokrasi-vatandaş, bürokrasi-özel sektör ve bürokrasi-sivil toplum ilişkileri olarak ifade edilebilir.

Bürokratik kültürün daha iyi anlaşılabilmesi için şu üç unsurun kapsamlı bir şekilde ele alınması gerekmektedir (Jamil and Dungal, 2009: 195);

1. Politik yanıt ya da politikacı ve yöneticiler arasındaki ilişkiler,
2. Sosyal yanıt ya da toplum ve yöneticiler arasındaki ilişkiler,
3. Uyum ya da içsel otorite ve kontrol kaynakları.

Birincisinde, yöneticilerin siyasilere (hükümete) bakışı ve ilişki düzeyleri; ikincisinde, yöneticilerle vatandaşlar arasındaki ilişkiler ve bu ilişkilerin yönü; üçüncüsünde ise, kurum içindeki personel arası ilişki biçimi konu edilmektedir. Bu anlamda aşağıda söz konusu unsurlar ayrıntılı olarak irdelenecektir.

### **2.3.1.1. Politikacı ve Yöneticiler Arasındaki İlişkiler (Politik Yanıt)**

Politik yanıt, bürokrat ya da politikacılar arasındaki ilişkilerin güven merkezli olup olmadığına dayanmaktadır. Güven kelimesi son yıllarda sosyal bilimlerin çok yönlü ve multi disiplinler kavramlarından birisi haline gelmiştir ve ekonomik analizlerden sosyal kalkınmaya ve demokrasinin bir fonksiyonu olmaya kadar geniş bir alanda yaygın bir şekilde kullanılmaktadır (Jamil and Dungal, 2009: 196).

Güven; ortaklığa ve işbirliğine vurgu yaparak, kolektif aktiviteleri arttırarak ve işlem maliyetlerini düşürerek demokrasinin işleminde önemli bir değişken olarak öne çıkmaktadır. Bu nedenle politik bir sistemin politikacı ve yöneticiler arasında daha fazla güvene dayanan ve güçlü bir işbirliği içerisinde insanların beklenti ve ihtiyaçlarına

çözüm üretir özellikle olması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle bürokrat ve politikacılar arasındaki yüksek düzeyli güven, bürokrasinin temsil yeteneğini arttıracaktır.

Bürokratlar, teknik uzmanlık, güç ve bilgi kaynaklarını kullanarak seçimle işbaşına gelen meşru siyasi iktidarın zaman zaman denetimi dışına çıkabilmektedirler. Bunun yanısıra, kendi siyasi ve sosyal bağlarını geliştirerek belli bir menfaat grubunun temsilcileri gibi hareket edebilmektedirler. Siyasi yandaşlık yaparak ve iktidara yakın bir profil çizerek makamlarını muhafaza edebilmekte veya daha üst bir makam kazanabilmektedirler. Ancak bütün bunlara rağmen siyasiler, kamu politikalarının uygulayıcıları olmalarından dolayı bürokratlara güvenmek zorundadırlar. Zira siyasiler ile bürokratlar arasındaki ilişkilerin zayıf olması devletin meşruiyet krizi yaşaması gibi bir sonuca sebebiyet verebilecektir.

Siyaset-idare ayırımına dayalı yaklaşımlarda bürokrasiye, siyasi mekanizmaya karşı kesin bir itaat görevi verilerek talimatları ve kuralları uygulamakla sınırlı bir yetki alanı çizilmiştir ki burada siyasi denetim sözkonusudur. Siyaset-idare birlikteliğine dayanan görüşlerde, bürokratlarla siyasiler arasındaki ilişki; hiyerarşik değil, akıcı, interaktif ve tamamlayıcı bir niteliğe sahiptir. Üçüncü bir görüşe göre ise üst düzey bürokratlara idari sistemde siyasetçiler karşısında bazı özerk yetkilerin verilmesi ileri sürülmektedir. Buna göre, üst düzey bürokratların yetkilendirilmesi, genel kamu yararının geliştirilmesini sağlayabilir; siyasal gücün potansiyel olarak kötüye kullanılmasına ve güçlü çıkar gruplarının imtiyazlarına engel olunmasına hizmet edebilir (Eryılmaz, 2004a: 95-96).

Bürokratların siyasi liderlere olan güven düzeyleri bu ilişkinin niteliğini belirlemektedir. Bu ilişkiyi belirlemek üzere aşağıdaki ifadelere verilecek cevaplar yön tayininde bakış açısı oluşturacaktır (Jamil and Dungal, 2009: 205):

1. Gerçekte bu ülke için bürokratlar koşuşturmaktadırlar, siyasetçiler değil.
2. Politikacılar, genellikle kendi kişisel ve partizan çıkarları yerine vatandaşların refahına hizmet etmektedirler.
3. İdari ve yönetsel kararların rasyonel bir şekilde alınmasında siyasi konuların göz ardı edilmesi gerekmektedir.

4. Kamu yönetiminde sivil memurlar çok sık bir şekilde hükümetin politikaları yerine kendi kişisel kararlarına göre hareket etmektedirler.
5. Politikacılar, memurların sorumluluğunda olan işlerin yerine getirilmesinde engel olmamalıdır.
6. Üst düzey devlet memurluğu için siyasi duyarlılığa sahip olmak, profesyonel uzmanlık ve deneyime sahip olmak kadar önemlidir.
7. Üst düzey devlet memurlarının hükümetin siyasi görüşlerini bütünüyle paylaşmaları kamu sektörü için bir avantajdır.
8. Ülkemizdeki memurlar (kamu görevlileri), siyaseten tarafsız değillerdir, farklı görüş ve kamplara bağlıdır.

Bu ve buna benzer ifadeler verilecek cevaplardan elde edilecek bulgular, bürokratların siyasileri kendi makamlarıyla mukayese ederek nerede konumlandıklarına yanıt verecektir. Bürokratlar, üst-ast kıyaslamasını kendi perspektiflerinden yaparken, seçilmişleri koydukları yer, aradaki güven unsurunun ölçüsünü bize verecektir. Burada istenilen cevap elbette siyasilere ideolojik olarak veya menfaat gereği bir tabiiyet değil, aksine politika belirleyen bir memuru olarak bulunduğu konumun farkındalığını ne şekilde algıladığının tespit edilmesidir. Yani kendilerini teknik uzmanlık ve özerklik gibi niteliklere sahip olan makamlarından gelen bir güdüyle değerlendirmek suretiyle siyasilerin üzerinde mi görmekteler, yoksa politika belirleyenlerin uygulayıcı memurları olarak mı düşünmekteler; siyasi yandaşlık mı önemli, profesyonellik mi gibi soruların nasıl bir karşılık bulacağı ortaya çıkacaktır.

### **2.3.1.2. Toplum ve Yöneticiler Arasındaki İlişkiler (Sosyal Yanıt)**

Bürokratların vatandaşla olan ilişkileri “elitizm” ve “eşitlik” olmak üzere iki farklı türde gelişmektedir. Elitist bürokrasi anlayışında bürokratlar, vatandaşlarla olan ilişkilerinde mesafeyi korurlar ve yaygın bir şekilde vatandaşlara ikinci sınıf gözüyle bakmaktadırlar. Bununla birlikte elitist bir bürokrat, baba figüründe davranışlar da sergileyebilmektedir. Bu tür bir bürokrat, kendisine saygı gösterilmesini ve kendisinin her şeyi bildiğinin kabul edilmesini beklemektedir. Aynı zamanda vatandaşların kendi yönergeleri doğrultusunda davranışlar göstermesini istemektedir. Buna karşın ikinci tür

eşitlikçi bürokratlar ise vatandaşları alternatifler arasından seçim yapma yeteneğine sahip eşitler olarak görmektedirler. Vatandaşlar, reform programlarının yürütülmesinde ortaklar olarak değerlendirilmektedirler (Jamil and Dungal, 2009: 196). Özetle, bazı yönetim kültürleri aşırı elitist bir nitelik arz ederken, bazıları da son derece katılımcı, çalışanları ve müşterilerinin kararlar üzerinde önemli etkilerinin olduğu bir fonksiyon göstermektedir (Peters, 2010: 36).

Bu anlamda elitist bürokratlar; bürokratik bilgiyi ellerinde bulundurduklarından hem uzman bilgi anlamında hem de memurların rutin işlemler ve prosedürler arkasına saklanmalarını sağlayan gizli bilgi anlamında güce sahiptirler. Bu güç, Weber'in ideal bürokrasisinin şahsi eğilimlere kanalize edilecek bir yapıya sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Zira, bir görev için gerekli olandan daha fazla personelin çalışabildiği, kurallar, formaliteler ve dosyaların gerekli olan ölçülerini fazlasıyla aştığı, çalışanların hizmet ettikleri amaçlardan saparak bürokratik araçlara odaklandığı bir anlayış içerisinde kendisine ulaşılabilmesi hayli güçleşen üst düzey bürokrasinin her şeyi bilen, aşırı saygı bekleyen, “ben dersem doğrudur” şeklinde bir zihniyet sergilemesi söz konusu süreci bekleyen doğal bir sonuçtur.

Her ne kadar burada Jamil ve Dungal (2009: 196) Weber'in yasal-rasyonel yetki türünde bir yöneticinin kararının açık ve belli kurallara dayalı olduğundan hareketle, keyfi kararlar alamayacağını; bu anlamda Weberyen bürokrasinin eşitlikçi bürokrasi olduğunu ileri sürse de bunun doğru olmadığı açıktır. Bürokrasinin gizlilik, dışa kapalılık, aşırı kuralcılık, katı hiyerarşi gibi özellikleri bürokratların bu durumu kullanmalarını ve bu doğrultuda makamlarının saygınlığını ön plana çıkarmalarını doğurmaktadır. Sonuç olarak otoriter, kararları tartışılmaz, astlarına güvenmeyen, danışmayan bir yönetici profili ortaya çıkmaktadır ki bunun eşitlikçi yönetim olarak adlandırılması mümkün gözükmemektedir.

Ayrıca bu durum Hofstede'nin grup üyeleri arasındaki güç dağılımının ne derece eşit algılandığını belirleyen güç mesafesi boyutu açısından değerlendirildiğinde katı hiyerarşik yapısı ve astlara danışmayan anlayışından dolayı güç mesafesi yüksek bir sonucu bize vermektedir. Bu anlamda Weberyen bürokrasi elitist bürokrati doğurmuştur denilebilir.



Öte yandan aktif katılımlı yönetimi, sonuca odaklılığı, kaynak kullanımında disiplini, kamuda rekabetin arttırılmasını, özel yönetim tekniklerinin kullanılmasını, performansın ölçülmesini, müşteri/vatandaş vurgusunu yapan yeni kamu yönetimi anlayışının eşitlikçi bir yönetimi işaret ettiği barizdir. Zira bu anlayışta üst yöneticilerle astlar arasındaki ilişkiler ekip çalışması şeklinde kendini göstermektedir. Astların görüşlerine değer verilmektedir. Vatandaş, bireysel tüketici ve kamu hizmetlerinin saygın müşterisi olarak görülmektedir. Kamu görevlileri performans ölçümüne göre ücretlendirilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşları arasında rekabet öngörülmektedir. Dolayısıyla bütün bunlara yönetim anlayışı ve kamu tercihi gibi değerlerin eklenmesi eşitlikçi bürokrasiyi doğurmuştur.

Burada da Hofstede'nin kültürel boyutlarından biri olan güç mesafesi açısından bir değerlendirme yapılacak olursa; yumuşak hiyerarşi, adem-i merkezîyetçi yapı, astların görüşlerini önemseme, ekip çalışması gibi özellikleriyle yeni kamu yönetimi anlayışında güç mesafesinin düşük olduğu söylenebilir.

Sosyal yanıt, daha çok bürokratlar ve vatandaşlar arasındaki ilişkilere odaklanmaktadır. Bürokratlar ve vatandaşlar arasındaki ilişkiler elitist mi yoksa eşitlikçi bir anlayışa mı dayanmaktadır sorusunun cevabını aramaktadır. Bunu öğrenmek için de şu önermelerin yanıtlanması gerekmektedir (Jamil and Dungal, 2009: 207):

1. Bürokratlar kendilerini halkın hizmetkârı olarak değil, devletin hizmetkârı olarak görürler.
2. Bürokratlar, kuralların evrenselliği doğrultusunda vatandaşa hizmet dağıtırlar.
3. Vatandaşlar, egemen müşteri yerine pasif hizmet alıcıları olarak kabul edilirler.
4. Kamu hizmeti ilk olarak hizmet almaya gelen vatandaşlara verilir (sırayla ilk gelen birinci sırada hizmeti alır).
5. Vatandaşlar, kamu kuruluşlarından nasıl, ne zaman ve nerede hizmet alacakları konusunda bilgilendirilirler.
6. Bürokratlar, vatandaşlara uygun hizmeti verme konusunda başarısız olurlarsa sorumlu olurlar ve cezaya tabi olurlar.

7. Tüm vatandaşlar, devlet politikalarını etkilemede eşit fırsata sahiptirler.
8. Memurlar, sıradan vatandaşlar ile olan aralarındaki mesafeyi korurlarsa yönetsel kararlar daha iyi alınmakta ve uygulanmaktadır.
9. Vatandaşlar hizmet için kamu kurumlarına başvurmadan önce kişisel ve diğer bağlantı ve kaynaklarını kullanmaya çalışırlar.
10. Kişisel bağlantılar, rüşvet ve siyasi etki; kamu kurumlarında yapılan şeyleri anlamak için önemli kaynaklardır.
11. Bürokratlardan hizmet almak, kamu (halk) için tam bir kâbustur.

Bir ülkedeki yönetim kültürünün ve bürokrasi anlayışının elitist veya eşitlikçi olduğunu belirlemede güç ve otorite arasındaki ilişkilere bakılmaktadır. Eğer bürokratlar karar alma sürecinde baskın toplumsal değer ve kuralları yansıtırlarsa bu toplumlarda “güç mesafesi” düşüktür. Tam aksine bürokratların değer ve normları ile toplumsal değerler arasında mesafe açıksa, bu toplumlarda “güç mesafesi” yüksektir.

Toplumdaki güç ve otorite ilişkisini diğer bir ifadeyle yönetim kültürünü elitist veya eşitlikçi olduğunu belirlemede aşağıdaki önermelerin cevaplandırılması gerekmektedir (Jamil and Dangal, 2009: 203):

1. Benim kurumumda kararlar ilgili astlarla görüşüldükten sonra alınır.
2. Benim kurumumda astlar, öneriler sunmada ve yöneticiler ona danıştığında görüş paylaşmaya hazırdırlar.
3. Benim kurumumda üstler ve astlar birbirlerini eşit olarak görürler.
4. Benim kurumumda örgütsel kaynaklara ulaşma ve kontrol etmede tüm örgüt üyeleri eşit konumdadır.
5. Benim kurumumda insanlar tarafından dile getirilen her türlü öneri veya şikayet yöneticiler tarafından dinlenir.
6. Benim kurumumda çalışanlar, yöneticiler tarafından desteklenmeyen fikir ve öneriler ileri sürebilirler.

7. Benim kurumumda personel arasında bilgi ve becerilerin hiyerarşiye dayandığına dair yaygın bir inanç vardır.
8. Benim kurumumda örgütsel kural ve düzenlemeler tüm personel için geçerlidir.

Bu ve buna benzer sorulara verilecek cevaplar, toplumdaki güç ve otorite ilişkisi hususunda net bir bilgi verecektir. Sonuçlar eğer katılımcı, ekip anlayışına önem veren, vatandaş/müşteri odaklı, yumuşak hiyerarşiye dayanan bir yapının öne çıkmasını ortaya koymakta ise eşitlikçi ya da yeni yönetim anlayışına dayanan bir kültürün var olduğunu, tam aksi ise yani katılıma önem vermeyen, astların düşüncelerini hiçe sayan, vatandaşları sıradan hizmet alıcıları olarak gören bir anlayış hakimse elitist kültürün egemen olduğunu söylemek mümkündür.

### **2.3.1.3. İçsel Otorite ve Kontrol Kaynakları (Uyum)**

Bürokratik kültürün bu boyutunda temel konu, bir örgüt içerisindeki çalışanların diğerleriyle olan ilişkileridir (Jamil and Dungal, 2009: 196). Örgütsel seviyede kültürü tanımlamak için birkaç teori ileri sürülmüştür. Wallach (1983) örgütsel kültürü üç ayrı kültür çeşidinin bir birleşimi olarak kavramsallaştırmıştır. Bunlar: bürokratik, yenilikçi ve destekleyici. Bürokratik kültürlerde, otoritenin belirgin sınırları vardır ve iş büyük ölçüde düzenli ve sistematiktir. Yenilikçi kültürler moral çöküntülerinin, stresin ve baskının yaygın olduğu risk alınan ve yaratıcı ortamlar şeklinde tanımlanır. Bunun aksine, destekleyici kültürler çalışanların adil, açık ve dürüst olma eğiliminde olduğu sıcak ve arkadaşça çevrelerdir (Leidner vd., 2006: 21).

Uyum konusu daha çok örgüt kültürünü yansıtmaktadır. Örgüt kültürü, bir organizasyon içindeki üyeler arasındaki davranış, amaç ve görüşlerin paylaşıldığı informal yapıyı ifade etmektedir. Bu konuya daha önceki bölümde değinildiğinden burada çok fazla üzerinde durulmayacaktır.

### **2.3.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının İnşa Ettiği Yeni Yönetim Kültürünün Ana Dinamikleri**

Yeni yönetim anlayışı, geleneksel yönetim kültürüne ait norm ve ilkeleri terk ederek yerine işletme yönetimine ait pratik ve değerleri, piyasa mekanizmasının unsurlarını

ikame etmiştir. Aşağıda yeni yönetim anlayışının doğurduğu yeni yönetim kültürüne ait değerlerin açıklanmasına yer verilmiştir.

### **2.3.2.1. Katılımcılık**

Katılım, genel anlamda; kamu siyasetlerinin belirlenmesi, uygulanması ve denetlenmesinde yer alma veya iktidarı kullananların kararlarını etkilemeye dönük tüm eylem ve işlemler, siyasal ve toplumsal örgütlerin etkileşimi, karar vermede kaynakların ve zamanın daha etkin ve verimli kullanılması, hedeflere ulaşmak için çeşitli faaliyetlere girişmek ve paylaşılan amaçlar yönünde müşterilerin ve ortakların yürüttüğü faaliyetlerin bütünü olarak ifade edilebilir (Öner, 2005: 57-58).

Geleneksel yönetim anlayışında kurumsal bileşenlerin ne zaman, nerede, nasıl ve kim tarafından kullanılacağına yöneticiler karar vermektedir. Yeni yönetim anlayışı ise, özel sektör nosyonlarına dayanan personel güçlendirmeyi öngörerek katılımcı anlayışı gündeme getirmiştir. Böylelikle çalışanların talep ve görüşlerinin değerlendirildiği sistematik toplantıların düzenlendiği, azami olarak yetki ve sorumluluk paylaşımının gerçekleştiği, bilginin işin yapıldığı en alt seviyedeki astlara kadar dağıtıldığı bir yapı ortaya çıkmıştır. Kararlara katılımın sorumlulukta ortaklık anlamına geleceğinden hareketle, çalışanlar veya astlar da kuruma karşı zihinsel ve duygusal açıdan bir bağlılık söz konusu olacaktır. Bu da hem hizmet kalitesinde hem de işe devamda yüksek bir hassasiyet ve duyarlılığı beraberinde getirecektir.

Bu anlamda kamu çalışanlarının yönetim sürecine katılması; kararlarda sorumlu bir rol oynayarak, hiyerarşik bakımdan aynı yetki seviyesinde veya farklı seviyelerde bulunan kişilerin oluşturduğu grup yönetiminin yönetsel kararları alması şeklinde gerçekleşecektir (Eren, 2004: 400). Katılımcılık; birlikte karar verme, üst ile ast arasında karar verme yetkisinin paylaşımı veya çalışanların karar verme sürecine katılma olasılığı olarak tanımlanmaktadır (Bakan ve Büyükbeşe, 2008: 34).

Katılmanın ayırıcı özellikleri; kararı etkiliyor olmak ya da belirlemek, fiziksel ve duygusal olarak katılmak, astların yöneticiye karar hakkında soru sorabilmeleri ve yöneticinin taraf tutmadığı birkaç alternatif arasından birini seçebilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır (Açıkgöz, 1987: 22). Katılımcı yönetim teorileri ise, performans ve iş tatminini maksimize etmek üzere yöneticilerin çalışanlar ile karar verme yetkisini

paylaştığı görüşüne dayandırılmaktadır. Başka bir deyişle çalışanların karar verme gücünü arttırmak üzere örgütsel hiyerarşide mümkün olan en alt düzeydeki çalışanlara bilgi, yetki ve eğitimlerin aktarılmasıdır (Doğan, 2008: 8).

Günümüzde çalışanlar, kendilerini ilgilendiren her türlü kararın görüşülmesine ve sonuçlandırılmasına aktif olarak katılarak, düşüncelerini ifade etmek ve fikirlerinin önemsendiğine şahit olmak istemektedirler. Bundan dolayı çalışanların, yönetim faaliyetlerini de kapsayan tüm süreçlere tam katılımının sağlanması, onların inisiyatiflerini ve yaratıcılıklarını ortaya koyabilmeleri yönünden önem arz etmektedir (Koç ve Topaloğlu, 2010: 135).

Katılımcılık, çalışanlara; ücret, terfi, eğitim gibi katkılar sağlamakla birlikte diğer insan kaynakları faaliyetleri konusundaki kararları, üst düzey politikaları ve stratejik kararları etkileme fırsatı vermektedir. Bu durum çalışanların işle ilgili sonuçlar üzerinde etkili olduklarını algılamalarını sağlayarak, yönetime ve örgüte güvenin artması sonucunu doğurmaktadır (Doğan, 2008: 47).

Örgütsel bir uygulama olarak ele alındığında katılma; astların kendileriyle doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili kararların alınmasında etkileyici ve belirleyici bir role sahip olmalarını ifade etmektedir. Örgüt ve yönetim teorileri bakımından katılma, farklı anlamlar içermektedir (Açıkgöz, 1987: 23). Klasik yönetim teorilerinde katılmadan hiçbir şekilde bahsedilmemekte, davranışçı teorilerde ise yöneticinin babacan tavırları ile sınırları çizilmektedir. Yani yönetici, astlarına danışsa dahi son kararı vermek kendisine ait bulunmaktadır. Sistem kuramlarında karara katılım, alt grupların gücünü örgütün normlarını destekleyecek şekilde harekete geçirmenin bir yöntemi olarak yer almaktadır. Burada katılım, sistemin öğelerinin fonksiyonel bir biçimde bir arada bulunmaları gereğini gerçekleştirme aracı olarak görülmektedir.

Günümüzde ekip çalışmasının önemi giderek artış gösterirken tek adam egemenliği de değerini kaybetmektedir. Bu anlamda geleneksel yönetim anlayışı birey yönetimli iken, YKY anlayışı ekip yönetimli bir anlayışı öne sürmektedir. Zira ekip yönelimlilik, organizasyonda güçlü bir enerji ve sinerji etkisi oluşturarak, yenilik ve yaratıcılığı ortaya çıkarma ve tüm çalışanların organizasyonda aktif katılımcı durumuna getirilmesi açısından son derece önem taşımaktadır (Aktan, 2011: 3).

Öte yandan katılma durumunu belli başlı engeller sınırlamaktadır (Açıkgöz, 1987: 24-25). Bunlardan *örgütsel engeller*; gelenek, örgütsel felsefeler ve değerler, politika ve kuralların niteliği, personelin niteliği, örgüt yapısı, destekleyici iklim yokluğu, katılmalı yönetim için bir ödül sisteminin yokluğu şeklinde ortaya çıkarken, *yönetimsel engeller*; yöneticinin alışkanlıkları, katılmalı yönetimi anlamamak, güven eksikliği, güçten vazgeçme korkusu, gölgede bırakılma korkusu, disiplin boşluğu korkusu, kişisel göze çarpıcılığı yitirme endişesi, işlerin yapılmayacağı korkusu biçiminde belirlemekte, *astlardan gelen engeller*; katılmalı yönetimde uzman olmamak, isteksizlik, içeriğin bilinmemesi, katılmalı yönetim beklentisinin farkında olmayış, başarısızlık korkusu, gruptan dışlanma korkusu, işleri daha güçleştirme korkusu, işin ortadan kaldırılma korkusu şeklinde tezahür etmektedir. Bu engelleyici durumlar aşılmadığı takdirde başarı elde etmek oldukça güç gözükmektedir.

Yönetime katılma, üç önemli özelliğe sahip bulunmaktadır. Bunlardan birincisi; bir örgütün alt düzey yönetim kademelerinin örgüt politikası ve yönetimi konusundaki kararlara katılmaları, ikincisi; katılanların böyle bir yönetim türüyle psikolojik bir yakınlaşma duyarak demokratik bir ortama kavuşmaları, üçüncüsü ise; yönetici ile çalışan arasında bir diyalog ve işbirliğinin geliştirilerek örgütün daha gerçekçi ve ekonomik karar verme imkânlarına yani yönetsel etkinlik ve verimliliğe kavuşturulmasıdır (Eren, 2004: 401).

Katılımcılık, yönetim kültürünü; “burada amir benim, ben ne dersem o olacak” zihniyetinden arındırarak, “burayı biz yöneteceğiz, dolayısıyla kararları birlikte alacağız” üslubuna sahip bir anlayışa yöneltmiştir. Dolayısıyla geleneksel yönetim kültürünün tek adamın yönetimine bıraktığı karar alma anlayışı, yeni yönetim kültürü ile birlikte ekip şeklinde tüm çalışanların katılımıyla gerçekleşecektir. Böylelikle daha önce pasif durumda olan kurum çalışanları aktif katılımcı pozisyonuna geleceklerdir.

### **2.3.2.2. Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı**

Yönetimin her yerde hazır olmasını ve yönetilenlerle olan ilişkilerinin bizzat yönetim tarafından belirlenmesini öngören geleneksel yönetim anlayışı uygulandığı şekliyle sürekli eleştirilere konu olmuştur. Yönetimin kendi hizmetlerinde olmasını, taleplerinin daha çok dikkate alınmasını isteyen yönetilenler, bu bağlamda; bürokrasinin işleyişindeki eksiklik ve yetersizlikleri her daim vurgulamışlardır. Nihayet geleneksel

yönetim anlayışının sorgulanması, yönetimin vatandaşlara açık ve şeffaf olmasını zorunlu kılmış ve vatandaşların beklenti ve ihtiyaçlarının daha fazla önemsenmesini gündeme getirmiştir (Şengül, 2005: 216).

Şeffaflık kavramı, yönetim bilimi literatüründe “yönetimde açıklık, yönetimde saydamlık, günışığında yönetim, yönetsel demokrasi” gibi terimlere karşılık gelmekte olup bu terimler, yönetimde hakim olan gizli ve dışa kapalı uygulamalara karşı türetilen ve alternatif olarak ileri sürülen yönetim düşüncesi ve modelini ifade etmektedir (Eken, 2005: 22). Yönetimde açıklık düşüncesi ve uygulamaları, özellikle 1960’lı yıllardan itibaren hızla gelişmeye başlamış, yönetimin kendini daha çok halka yaklaştırması ve faaliyetlerini topluma açması gerektiği tüm dünyada kabul edilir bir anlayış haline gelmiştir (Eken, 1994: 25).

Nitekim kamu yönetimi, rakiplerine karşı iktidarını güçlendirmek için gizliliği önemli bir politika aracı olarak kullanmaktadır. Kamu gücünü kullanma ve kamu yararını yorumlama hakkına haiz olmasından dolayı kendini toplumun üzerinde görerek ondan uzak ve kapalı bir politika oluşturma eğilimine sahip bürokratların, kendilerini halkın ve politikacıların eleştirilerinden korumaya çalıştıkları bilinen bir durumdur (Eryılmaz, 2010: 327). Bu anlamda gizlilik, bürokrasinin önemli bir güç kaynağı olduğu kadar onu dışa karşı koruyan bir araç niteliği de taşımaktadır. Gizlilik ve kapalılık ilkesi, yöneticilere oldukça geniş bir hareket alanı tanıyarak onlara endişesiz eylem ve işlem yapmalarını sağlamaktadır. Böyle bir güç mekanizmasını elinde bulunduran yöneticiler de, haklı olarak güçlerini kaybetmemek ve eleştiriye uğramamak için kamuoyuna bilgi vermekten imtina etmektedirler (Eken, 1994: 32).

Gizlilik ve kapalılık kavramlarına burada açıklık getirecek olursak, gizlilik; yönetimdeki bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmamasını, kapalılık ise; kamu kurum ve kuruluşlarının dış çevreden gelen tepkilere karşı duyarsız ve ilgisiz kalmasını, alınan kararların gerekçelerinin açıklanmamasını ifade etmektedir. Kısaca kapalılık; hizmet götürülen halka karşı, gizlilik; hem dış çevreye hem de yönetimin kendi iç yapısındaki kişi ve birimlere karşı izlenen duyarsızlığı anlatmaktadır (Parlak ve Sobacı, 2005: 321).

Gizlilik ve kapalılık, Weberyen bürokrasi modelinin temel argümanlarından biridir. Bürokrasi mekanizması; parlamentoya, hükümete, halka, sivil toplum kuruluşları ve diğer çıkar gruplarına karşı kendi iktidarını baskın tutmak ve alacağı kararları yapacağı

işlem ve uygulamaların dışında bırakmak için gizliliği önemli bir politika aracı olarak kullanmak istemiştir (Aydın, 2009: 227). Bu durum; keyfiliği, hatayı, verimsizliği, rüşveti, yozlaşmayı beraberinde getirerek kamu yönetiminde memurların denetimden kaçınmak istemelerini ve otorite kazanmalarını doğurmuştur. Böylece bilgi ve uzmanlığın gücü sembolize ettiğinden hareketle bürokratlar, ellerindeki bilgileri açıklamayarak başkalarının kullanımını engellemek suretiyle iktidar elde etmeyi kendilerine görev edinmişlerdir.

Dolayısıyla YKY anlayışının önemli bir ilkesi olan yönetimde açıklık, kamu idarelerinin karar almaya ilişkin süreçlerinin gözlem ve katılıma onay verdiği, bu kurumların ellerindeki tüm bilgi ve belgelere ulaşmanın mümkün olduğu, ilgililerin karar alma sürecine “yetki ile donatılmış bir biçimde katılma”ları ile o mekanizmanın başlangıcından son aşamasına kadar izleyeceği yol ve yöntemin önceden yasalarla belirlenmiş bulunduğu düzeni ifade etmektedir (Özay, 1996: 6).

Şeffaflık ise; yönetimin faaliyetlerinden kamunun haberdar olmasını amaçlamakta olup, kamu yönetimi karşısında sosyal baskının artmasını sağlamaya dönük bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır (Şengül, 2005: 217). Bu yönüyle şeffaflık ve bilgi edinme hakkı; yönetimin işleyiş sisteminin, aldığı kararların, personelin tutum ve davranışlarının vatandaşlar tarafından bilinmesini ifade etmektedir. Halk da böylece, yönetsel faaliyetler üzerinde hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yapabilmektedir. Bu açıdan şeffaflık, hem ilişkilerin iyileştirilmesi, hem de yönetime katılma, hem de yönetimi denetleme fırsatı vermektedir (Eken, 2005: 115).

Açıklık yönetimin dış denetime açık olması anlamını taşıırken, şeffaflık denetim ve gözetim amacıyla incelendiğinde net şekilde izlenebilmesidir. Açıklık ve şeffaflık, bir taraftan idari bir işlemde etkilenen kişilerin söz konusu işlemin dayanağını anlamalarını sağlarken, bir yandan da idari işlemin denetleyici kuruluşlarca dış tetkikinin yapılmasına olanak tanımaktadır. Aynı zamanda, açıklık ve şeffaflık; hukukun üstünlüğü, kanun önünde eşitlik ve hesap verebilirliğin sağlanması için gerekli araçlardır (Kuzey, 2004: 66).

Türk kamu yönetiminde son dönemde yapılan reform çalışmalarıyla şeffaflık ve bilgi edinme hakkı konularında önemli adımların atıldığı görülmektedir. Bu çerçevede 2003 tarihli 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ciddi gelişmeler olarak ifade edilebilir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile vatandaşlara kamu yönetiminden eylem ve işlemleri ile ilgili bilgi ve belgeleri alma hakkı kazandırılmıştır. 5018 sayılı kanunla da mali konularda şeffaflığın tesis edilmesi



ve denetimin daha açık yapılması sağlanmıştır. Özellikle burada mali saydamlık konusunda kanunda şöyle bir düzenleme getirilmiştir.

Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla; a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması, c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması, d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunludur. Mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığı'na izlenir.

Bu bağlamda özellikle hizmetten yararlananlar bakımından açık, denetlenebilir, şeffaf bir yönetim anlayışı demokrasinin de gerçekleşmesinin önemli şartlarından. Zira vatandaşa idarenin eylem ve işlemleri hususunda bilgi verilmesi, bireyin kamuyu denetleyebilme olanağını gündeme getireceğinden devlete olan güvenini arttıracaktır. Bu durum, vatandaşın haklarının, kamu gücünü elinde bulunduran devlete karşı korunmasını da aynı zamanda ifade etmektedir. Diğer taraftan bilgi edinme hakkı konusunda yapılan yasal düzenlemeler, vatandaşların idari konulara duyarlılığını arttırarak demokratik kültürün gelişmesini, vatandaş devlet ilişkilerinde zayıf konumdaki vatandaş devlet karşısında daha güçlü olmasını, yönetimin eylem ve işlemleriyle ilgili toplumsal meşruiyetinin sağlanmasını beraberinde getirecektir (Arslan, 2010: 192).

Yeni yönetim kültürünün açıklık ve şeffaflık boyutları ile kamu yönetiminde egemen olan bilgi ve belgelerin açıklanmaması, gizlenmesi, dış çevreden gelen sorulara cevap verilmemesi gibi uygulamalara son verilmektedir. Yeni yönetim kültüründe idarenin faaliyetlerinden kamuoyu haberdardır. İdarenin aldığı kararların yanı sıra bu kararların alınma gerekçeleri de kamu ile paylaşılmaktadır. Dolayısıyla yeni yönetim kültürü; açık, vatandaşlar tarafından denetlenebilen, meşru bir yönetsel anlayışı ortaya koymaktadır.

### **2.3.2.3. Hesap Verebilirlik**

Genel olarak bir kimsenin sorumluluklarını ne gibi yollarla ya da nasıl yerine getirdiğini başka bir otoriteye açıklaması olarak tanımlanan hesap verebilirlik kavramı, kamunun bilgilendirilmesi ve güç sahibi olanların denetlenmesinin bir aracı olarak görülmektedir (Balci, 2008: 156).

Yetki verme sürecini denetleme talebinden doğan hesap verebilirlik anlayışına göre; vatandaşlar, devretmiş oldukları güç ve kaynağı kullanan kamu idarecilerinden hesap sormayı ve yaptıkları işlerden sorumlu tutmayı istemektedirler. Burada vatandaşlar hesap soran, kamu kurumları ise hesap veren konumunda olmaktadır (Watt vd., 2002: 2).

Hesap verebilirlik, tevcih edilen sorumluluğa cevap verme yükümlülüğü şeklinde ifade edilmekte olup, kendilerine kamu kaynağı emanet edilen görevlilerin gerekli açıklamaları yapma ve durumu bildirme zorunluluğudur. Yetkinin asıl sahibi olan halk; yetkilerin bir kısmını parlamentoya, parlamento bu yetkilerin bir kısmını hükümete, hükümette bürokratlara devretmektedir. Parlamentoya karşı halk, hükümete karşı parlamento, bürokratlara karşı hükümet asıl yetki sahibidir. Sorumluluk zinciri de burada yetki zincirinin tersten okunması şeklindedir. Yani bürokratlar bakanlara, bakanlar parlamentoya, parlamento ise halka karşı hesap vermekle yükümlüdür (Al, 2007a: 10).

Hesap verme sorumluluğu, kendilerine yetki verilenlerin ve kaynak tahsis edilenlerin bu yetki ve kaynakları ne kadar iyi kullandıklarını “sergileme ve raporlama sorumluluğu” olarak ifade edilebilir. Buna göre davranış ve eylemlerinden dolayı rapor ve cevap vermesi gereken organ veya kişi performansından ötürü ödüllendirilir ya da performansının sonuçlarına katlanır. Hesap verebilirlik bu bağlamda, başarıyı ve kaliteli hizmet sunumunu vatandaşlara/yönetime belli etmenin bir fırsatı olarak kabul edilmekte ve sonuç odaklı, şeffaf bir yönetim kültürünün yaratılmasında ve hükümet ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesinde olumlu bir itici güç olarak değerlendirilmektedir (Kesim, 2005: 269-270).

Geleneksel yönetim yaklaşımı kural ve süreç odaklı bir hesap verebilirlik anlayışına sahipken, YKY performans odaklı bir hesap verebilirlik anlayışına sahiptir. Demokratik değerlerin gelişimi ile paralellik gösteren hesap verebilirlik anlayışı (Hayllar, 2000: 62), vatandaşların bilgiye ulaşım kanallarının açık ve kolay ulaşılabilirliği ile iyi işleyebilecektir (Oliver, 1991: 25).

Geleneksel yönetim anlayışında güç; politikacılara, onlardan da üst düzey kamu görevlilerine ve hiyerarşik zincir ile daha alt kademelere verilmektedir. Burada vatandaşların bürokratları doğrudan denetimi sözkonusu olmamakla birlikte seçilen

siyasiler kanalıyla sağlanacak dolaylı bir denetim gerçekleştirilmektedir. Yeni anlayış ise, bürokratların yaptıklarından doğrudan kendilerini sorumlu tutmakta olup siyasetçileri onların yaptıkları işlerden sorumlu saymamaktadır. “Siyaset-yönetim ayrımı” tartışmasına geri dönüldüğü intibası uyandıran bu tip hesap verebilirlik anlayışında; bürokrasi, kullanıcılar, politikacılar, medya ve bireyler arasındaki ilişkiler doğrudan yürütülmekte, sürekli politikacılar odak haline getirilmemektedir. Bununla birlikte yeni gelişmelerle kamu görevlilerinin müteselsil şekilde hesap verme mekanizmasından kurtarılıp herkese karşı çoğulcu bir yapı içerisinde hesap verebilir bir duruma getirilmesinin bir zorunluluk ifade ettiği vurgulanmaktadır (Balcı, 2008:169).

Konuyu biraz daha açacak olursak; bu anlayışla vatandaş kendisi için hazırlanmış hesap verme raporlarını inceleme, rapor kapsamındaki kaynakların nerelere ve nasıl tahsis edildiğini sorgulama, amaçlanan ve gerçekleşen hedefler arası mukayese yapma olanağına sahip olmuştur. Hükümete olan güveni arttırmaya dönük böylesi bir anlayış, doğru uygulamaların sürdürülmesini, yanlış olanların ise bir an önce terk edilmesini sağlayacaktır. Zira hesap verme sorumluluğu, çift yönlü bir denetim mekanizması olup hem hükümete kendi kendini görme imkanı vermekte, hem de vatandaşa hükümetin icraatını teşhis ederek bunu değerlendirme olanağı tanımaktadır (Ateş ve Çetin, 2004: 268).

Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41. maddesinde, üst yöneticilerin ve harcama yetkililerinin her yıl sorumlulukları çerçevesinde faaliyet raporları düzenlemeleri gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bu raporlar, stratejik plan ve performans programları doğrultusunda yürütülen faaliyetlerin, önceden belirlenen performans göstergelerine ve hedeflere uygunluğu, varsa sapmaları ve sapmanın nedenlerini belirtmek zorundadırlar. Faaliyet raporları açıklığın ve hesap verebilirliğin bir gereği olarak halka açıklanırlar.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik de, faaliyet raporlarının; mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu tesis edecek şekilde, ilgili tarafların ve kamuoyunun bilgi sahibi olmasını sağlamak üzere açık, anlaşılır ve sade bir dil kullanılarak, bir mali yılın sonuçlarını gösterecek biçimde, yıllar itibariyle karşılaştırmaya imkan verecek surette hazırlanması, faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin eksiksiz, doğru, güvenilir, önyargısız ve tarafsız olması, faaliyet sonuçlarının

gösterilmesi ve değerlendirilmesinde aynı yöntemlerin kullanılması öngörülmüştür (md. 4-9). Kanununun 21. maddesinde ayrıca genel faaliyet raporunun, mahalli idareler genel faaliyet raporu ve idare faaliyet raporlarının basın açıklaması yapılmak suretiyle kamuoyuna duyurulması ve ilgili idarenin internet sitesinde yayımlanması düzenlenmiştir.

Hesap verme sorumluluğu; siyasal, yönetsel ve vatandaş boyutları şeklinde ortaya çıkmaktadır (Kesim, 2005: 270-271):

Siyasal boyutta, bakanlar; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakan'a ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı hesap vermek zorundadırlar. Bakanlar kendilerine bağlı idarelerin amaçları, hedefleri, stratejileri ve yıllık performansları konularında parlamento bilgilendirmek durumundadırlar. Bakanlar özellikle, bütçe müzakereleri, parlamento komisyonları ve parlamenterlerin soruları aracılığıyla her türlü eylem ve kaynak kullanımları hakkında bilgi vermek gibi hesap verme sorumluluğunu üzerlerinde bulundurmaktadırlar.

Yönetsel boyuttaki hesap verebilirlik kavramı; kamu personelinin bakanlar, parlamento ve yurttaşlar karşısındaki hesap verme sorumluluğuna ilişkin olup, kendilerine yetki verilenler ve kaynak tahsis edilenlerin bu yetki ve kaynakları ne kadar iyi kullandıklarını ortaya koyma yükümlülüğünü ifade etmektedir. Bu yetki ve kaynakların verimli, etkin ve ekonomik bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı hakkında bir fikre ulaşabilmek, performans ölçümü sonrasında ortaya çıkan performans bilgilerinin raporlanmasıyla elde edilir.

Bu anlamda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun bakanlar ve üst düzey yöneticilerin hesap verme sorumluluğu ile ilgili 1. Kısım 4. Bölümünün, "Üst Yöneticiler" başlıklı 11. maddesinde; "Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımın önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar." denilmektedir.

Üst yöneticiler, kullandıkları bir takım görev ve yetkileri diğer kademelerdeki yöneticilere devredebilirler. Bu şekilde, kendisine görev ve kaynak kullanımı yetkisi verilen personelin karar ve davranışlarından dolayı hesap verme sorumluluğu olmakla birlikte, üst yöneticilerin de devrettikleri yetkilerin kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınması doğrultusunda hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır.

Vatandaş boyutu ise; toplumun çeşitli kaynaklarından gelen bazı beklentileri yansıtmaktadır. Bunlar: yönetimde dürüstlük, sonuç ve performans odaklı yönetimlere daha fazla yoğunlaşmanın talep edilmesi; hesap verebilirlik ilkesinin temel bir özelliği olan şeffaflığın önem kazanması; halkın yönetim faaliyetleri ile ilgili bilgilere erişim taleplerinin artması, şeklinde özetlenebilir. Burada önemli olan konu; vatandaş boyutunda hesap verme sorumluluğunu sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi, ilgili standartların belirlenmesi, şikâyet ve düzeltme prosedürlerinin oluşturulmasıdır.

Kullanıcılara daha çok önem veren bir yönetim felsefesi ile hesap verebilirlik böylece daha çok taraflı ve çoğulcu hale gelmekte ve kamu kurumlarının başarısında ve değerlendirmesinde büyük etkiye sahip grupların tanınması mümkün kılınmaktadır (Balcı, 2008: 170). Bu ortamda; bir yandan cevap verebilirlik, diğer yandan etkinlik ve verimlilik endişesi taşıyan kamu görevlileri bunları dengeleme ve uzlaştırma telaşı içerisinde hareket etme durumunda olacaklardır.

Bu anlamda yeni yönetim kültürü; yöneticilere davranış ve eylemlerinden dolayı rapor ve cevap verme yükümlülüğü getirmekte, çalışanları performans ölçütleri belirleyerek ödüllendirmekte ya da performansının sonuçlarına katlanmasını sağlamaktadır. Böylelikle kaliteli hizmet sunumu, sonuç odaklılık, açık ve şeffaf bir yönetim anlayışı gerçekleşmiş olacaktır.

#### **2.3.2.4. Hizmette Yerellik**

Latince subsidium kökeninden gelen Türkçe'ye yerindenlik olarak çevrilen subsidiarity kelimesi yedek güç ve özellikle yedek ordu anlamında kullanılmıştır. Burada kavramın içeriğine baktığımızda daha çok yardımcı ordunun ancak ihtiyaç halinde kullanılması, çağrılmadan gelmemesi söz konusudur. Yani ihtiyaç durumunda kullanılan veya talep edilen bu destek, yardımına geldiği birimin yerini hiçbir şekilde alamayacaktır ( Balamir Coşkun, 2007: 8).

Kavram, devlet ya da herhangi bir üst otorite ile onun kapsadığı yerel ya da fonksiyonel toplumsal gruplaşmalar arasındaki ilişkide; özerklik ve bağımlılık sınırlarının çiziminde, bir taraftan aktörlerin azami bağımsızlığının diğer yandan da genel kamusal yararın gözetilmesi ilkesi olarak da tanımlanmaktadır. Bu ilkeye göre bir üst otorite müdahale ya da yetki hakkını ancak yakın mercii veya otoritenin yetersiz kaldığı noktada göstermelidir. Yerel ya da bireye en yakın makamın kendisini ilgilendiren görevleri hangi seviyeye kadar etkin biçimde gerçekleştirilebileceği ve giderek o düzeyin ötesindekilerin egemen merciiin yetki alanına girmesi gerektiği temel sorundur (Bozkurt ve diğerleri, 2008: 227).

Birey ile devlet arasında toplumsal ara kademeler oluşturulmasını öngören bu anlayışın temel amacı, söz konusu kademeli yapı içerisinde yer alan birimler arasındaki ilişkileri düzenlemektir. Kural olarak burada halka en yakın kademenin karar alma veya politika belirlemede ya da hizmet sunmada birincil olması, üst kademenin de alt kademedekine karşı ikincil (subsidiary) konumda olmak suretiyle gerektiğinde destekleyici rol üstlenmesi gerekmektedir (Demirci, 2007: 390).

Buna göre belli bir yerel hizmet, bu hizmetin gereklerini optimal şekilde icra edebilecek birim tarafından halka sunulmalıdır. Gerekli finansal kaynakları temin etmek veya bu kaynakları bulma fırsatının yerel yönetimlere kayıtsız ve şartsız sağlanması koşuluyla yerel hizmetin halka sunumu en küçük yönetim birimine devredilmelidir. Bu birimin başarılı olamaması halinde hizmet daha üst yönetim birimlerine bırakılabilir (Coşkun ve Koyuncu, 2008: 365-366).

Genellikle merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki yetki ve görevlerin paylaşımında uygulanan hizmette yerlik ilkesi; merkezi yönetimin yerel hizmetlerin yerel düzeyde hiç yerine getirilememesi ya da etkin bir biçimde yürütülememesi halinde yetki üstlenmesini öngörmektedir. Hizmette yerellik ilkesinin amacı, karar verme mekanizmasını vatandaşa mümkün olduğunca yaklaştırmak olduğundan, temel anlamda siyasi bir niteliğe sahiptir (Eryılmaz, 2010: 88).

Farklı yönetim düzeyleri arasında yetki paylaşımını temel alan ve hizmette halka yakınlığı öngören hizmette yerellik ilkesi, yetkinin; görülmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetim tarafından kullanılmasını ifade eder. Bu ilkeye göre alt düzey yetkisini üst düzeye, muhakkak bir gereklilik arz etmesi şartıyla devretmektedir. Kamusal

ihtiyaca en yakın yönetim, halka da en yakın yönetimdir. Ancak bu şekilde halkın hizmetin yönetimine etkin bir şekilde katılımı ve hizmet yürütenleri denetimi sağlanabilir (Gül ve Özgür, 2004: 167).

“Yerellik ilkesi, bireyleri atomize olmuş ve sisteme karşı zayıf düşmüş kapitalist devlette bireyleri yeniden ait oldukları toplumsal gruplar içerisinde tanımayı önermekte, formel kategorilerin toplumsal çeşitliliği karşılamaya yetmediği bir dönemde toplumsal aktörlerin çelişen isteklerini uzlaştırmayı amaçlamaktadır. Yerellik ilkesini ideolojik kaygıların dışında bir yetki ve görev bölüşüm ölçütü olarak ele aldığımızda bireye öncelik vermekle birlikte daha çok toplumsal işlerin en verimli ve en etkili biçimde yapılmasını amaçlayan bir ilke olarak görülebilir. Buna göre, önemli olan bireysel ve toplumsal özgürlükler zedelenmemek koşuluyla toplumsal işlerin hangi düzey daha verimli yapılabiliriyorsa o düzey tarafından üstlenilmesidir” (Canatan, 2001: 42).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinde hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından sunulmasının gereği vurgulanmaktadır. Türkiye'de de 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu yasa tasarısının 5. maddesinde hizmette halka yakınlık ilkesine yer verilmiştir. Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğin de 3. maddesi kamu hizmetlerinin ilk kademedeki ve vatandaşa en yakın yerde sunulması başlığını taşımakta olup hizmette yerellik anlayışının altını çizmektedir.

Üç ayrı alanda uygulanabilen hizmette yerellik ilkesinin birinci pratik alanı özelleştirilmedi. Burada sorumlulukların kamu sektörü ile özel sektör arasında bölüştürülmesi söz konusudur. İkincisi, bir ülkenin sınırlarını kapsamakta olup sorumluluklar; devlet ile bölge, il ve kent yönetimleri arasında paylaştırılır. Üçüncüsü ise, uluslar arası düzeyi ilgilendirmektedir. Bu çerçevede önemli olan, uluslar arası kuruluşlar ile bunların üyesi olan devletler arasındaki ilişkilerdir (Keleş, 1995: 5).

AB'nin gündeminde de çeşitli sebeplerle önemli bir yer tutan bu ilke, bir yandan birliğin yol açtığı merkezileşme eğilimleri diğer yandan da ulus devletlerin egemenlik haklarını korumak istemelerinden kaynaklanan belli endişelere neden olmuştur. Birlik çerçevesinde “yerellik” ilkesinden hedeflenen, Birlik ile üye devletler arasında yetki ve görev paylaşımını belirlemektir. Bunun için karar mekanizmalarını mümkün olduğu ölçüde vatandaşa yaklaştırmak, üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına almak

ve haklarını korumak, vatandaşlara Avrupa'nın bütünleşme sürecini benimsetmek Birliğin yerellik ilkesini gerçekleştirme adına atacağı somut adımlar bağlamında temel vurgu noktalarıdır (Eryılmaz, 2010: 89).

Geleneksel yönetim kültürü, yerel hizmetlerin temininde yetkiyi kısmi bir idari ve mali özerklik taşıyan organlara veya merkez ya da merkezin hiyerarşik yapısı içinde yer alan bir alt kuruluşa verirken; yeni yönetim kültürü, hizmette yerellik anlayışı ile yetkinin; kamusal ihtiyaca en yakın birimler tarafından kullanılmasını öngörmektedir. Bu anlamda yerel yönetimlere gerekli finansal kaynakları temin etmek veya bu kaynakları bulma fırsatının sağlanması amaçlanmaktadır. Dolayısıyla yeni yönetim kültüründe yerel hizmetlerin halka sunumu, vatandaşa en yakın ve küçük yönetim birimine devredilmektedir.

### **2.3.2.5. Vatandaş/Müşteri Odaklılık**

Yeni bilgi ve iletişim teknolojileriyle rekabetin her alanı kapsayacak şekilde artması, vatandaşların ihtiyaç ve beklentileriyle çalışanların potansiyellerinin değişmesi ve genişlemesi gibi nedenler, kamu yönetiminde bütün kurumsal aktivitelerin vatandaşların taleplerine yönelmesini gerekli kılmıştır. Vatandaşların beklentilerine esnek bir tepki, kurumlarda sadece kısa cevap verme yollarını değil; aynı zamanda, karar alma özerkliği bulunan, kurumsal yenilik için doğrudan vatandaş iletişimi yoluyla bir motivasyon oluşturabilen daha kaliteli çalışanları da gerektirmiştir (Eren, 2003: 63).

Vatandaş/müşteri odaklılık anlayışı, kamu yönetiminde bireylerin taleplerine önem verilmesini, kalite standartlarının oluşturulmasını, iş ve işlem süreçlerinin belirlenmesini ve bunlara riayet edilmesini öngörmektedir. Bununla hedeflenen, kamu yönetiminin topluma karşı sorumluluklarını geliştirmek, toplumu 'öteki' olmaktan çıkararak onu yönetim unsurunun paydaşı haline getirmek, kamusal alanın rolünü arttırmak ve bu şekilde vatandaşların kamu yönetimine karşı güvenini yeniden tesis etmektir (Eryılmaz, 2010: 25-26).

Demokratik devletlerde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında vatandaşlara öncelik hakkı tanınmaktadır. Bu önceliklilik rollerini, yeni yönetim anlayışı içerisinde birer müşteri olarak oynayan vatandaşlar, kendilerine ait politikaları yine kendilerinin belirlediği aktif bir konuma yükselmişlerdir. 'Müşteri' kavramı yönetim ve halk



arasındaki ilişkilerde ‘vatandaş’ kavramından daha kapsamlı olup kamu yönetimi müşterilerinin somut ihtiyaçlarına daha fazla yönelmek zorundadır (Eren, 2001: 106).

Burada vatandaş ve müşteri kavramları arasında ‘vatandaş ya da müşteri’ şeklindeki algılama yanlış olup ‘hem vatandaş hem müşteri’ şeklinde okunması gerekmektedir. Bu anlamda kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşlar, hem vatandaşlıktan kaynaklanan hak ve menfaatlerini koruyacaklar hem de kamusal mal ve hizmetlerden özel sektördeki kalite, özen ve güvenceyle faydalanacaklardır (Nohutçu, 2008: 300).

“Kar amaçlı olarak üretilen mal veya hizmet ile bunun kullanıcısı arasındaki üretici-müşteri ilişkisi; kamu hizmeti ile hizmetten yararlananlar arasında kamu kuruluşu-vatandaş ilişkisi şeklinde ifade edilmektedir. Kar amacıyla üretilmiş bulunan bir mal veya hizmeti satın alan müşteri, ödediği bedelin karşılığını aldığını düşünürken; kamu hizmetinden yararlanan vatandaşlar, genellikle bir lütuf veya ihsan ile karşılaştıklarını düşünmektedirler” (Saran ve Göçerler, 1998: 247).

Müşterileri memnun edecek mal ve hizmetleri üretmek bir kuruluşun en önemli görevidir. Müşteri odaklılık, kurum çalışanları için amaç birliği sağlamaktadır. Bunun nedeni müşteri memnuniyetinin örgütün uzun dönemde ayakta kalması için en önemli etken olarak görülmesidir (Coşkun, 2003: 57). Kamu sektöründe ise uzun süre ayakta kalma probleminin olmaması hasebiyle bu tarz bir eğilim kendini hiçbir zaman hissettirmemiştir. Türkiye’de aşırı israfla bütünleşen bürokratik mekanizma, zaman içerisinde kamusal hizmet bekleyen vatandaşlara hizmet eden değil, hizmet edilen konumuna sokulmuştur (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 139-140). Dolayısıyla bugün artık ister kar amaçlı olsun, ister gönüllü, kamu ya da özel tüm örgütler varlıklarını müşterileriyle sağlamaktadırlar. Müşteri eksenli bir yönetim stratejisi ise vatandaş ikinci nitelikte gören bir anlayışla oluşturulamaz.

Geleneksel yönetim kültüründe, üst yönetimin görüş ve düşünceleri yönünde yukarıdan aşağıya doğru inen hiyerarşik yapı içerisinde kuruluşlar yönetilmekteydi. Kısacası örgüt merkezli bir yönetim felsefesi egemen unsur olarak gözükmekteydi. Yeni yönetim kültüründe ise; müşteri beklenti ve ihtiyaçları doğrultusunda kuruluşların tüm birimlerinin yönlendirilmesi, desteklenmesi, müşteri tatmini ve memnuniyetinin sağlanması söz konusudur (Karacabey, 2004: 9).

Vatandaş/müşteri odaklılık, özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de vatandaşın hizmetlerden yararlanırken ilgi görmesini ve kamu yönetiminin davranışlarının değişmesini öne sürmektedir. Bu yaklaşımla hedeflenen, kamu yönetimini yalnızca kar amacıyla hareket eden birimler haline getirmekten ziyade özel sektör yönetiminin araçlarından yararlanmak ve böylece kamu hizmetlerinin iyileştirilmesine katkı sağlamak ve etkin, verimli hizmet sunmaktır (Çukurçayır, 2002: 44).

Dolayısıyla kamu yönetiminde müşteri odaklı bir sistem; hizmet sunanları müşterilerine karşı sorumluluğa sevk edecek, müşterilerin hizmeti vereni seçerken kararlarında politik davranmamasını sağlayacak, yenilikçiliği arttıracak, vatandaşlar çeşitli hizmetler arasında serbestçe tercih olanağını kullanabilecek, arz talep dengesinin sağlanacağından dolayı kamuda savurganlığı önleyecek ve fırsat eşitliğini sağlayacaktır (Eren, 2001: 116).

#### **2.3.2.6. Performans Denetimi**

Denetim; yönetim faaliyetlerinin kabul edilen plana, verilen direktife ve belirlenen ilkelere uygun olarak etkin bir şekilde yapılıp yapılmadığını ortaya koyan araç olarak tanımlanmaktadır (Tortop ve diğerleri, 2007: 123). Kamu yönetimi alanında denetim, genellikle planlanan amaç, hedef ve programların gerçekleşme seviyesinin tespiti için yürütülen bir faaliyet olarak ifade edilmektedir. Geleneksel yönetim anlayışında kamu yönetiminin denetimi; kurallara uygunluk, yerindelik ve mali denetim şeklinde gerçekleşmektedir (Köseoğlu, 2007: 309).

Geleneksel yönetim anlayışında denetim fonksiyonu, iş ve işlemlerin yasal ve bilimsel kurallara uygunluğunu tespit etmek gayesiyle uygulama sırasında, öncesinde veya sonrasında yapılan incelemeler şeklinde tanımlanmaktadır. Yetkili makam adına yapılan bu hizmet, devlet teşkilat yapısına paralel olarak örgütlenmiş, bağlı oldukları erkin görev ve yetkilerini yansıtabilecek şekilde oluşmuştur. Yasama denetimi, yargı denetimi ve yürütmenin iç denetimi bu sistemin asli unsurlarını meydana getirmektedir (Özer, 1998: 92).

Geleneksel denetim anlayışı, denetimden ziyade teftiş odaklı, yetki ve sorumluluklarda dengesizlik ve harcama öncesi katı ön kontrolün olduğu bir yapıya sahiptir. Hesap verebilirlik (accountability) yerine sorumluluk (responsibility) anlayışı yönünde oluşan

denetim anlayışı hakimdir. Mali sorumluluk, bu anlayışın bir sonucu olarak gelişmiştir. Bu anlamda halktan toplanan vergiler; halkın devlete emanet ettiği paralar olarak değil, devlet hazinesi olarak algılanmış ve bu paralar Maliye Bakanlığı'na bağlı olan saymanların sorumluluğuna verilmiştir. Paraların usulüne uygun harcanması saymanların sorumluluğunu ortadan kaldıran bir sonuç doğurmaktadır. Kısaca kurumların hükümete, hükümetin parlamentoya ve halka hesap verme yükümlülüğü değil, saymanların devlete karşı sorumluluğu esastır. Öte yandan bütçe dışı giderlerin artması, parlamentonun denetimini fiili olarak kısıtlamıştır. Denetim, idarenin tüm karar ve işlemlerini kapsamamaktadır. Yalnızca tekil işlemler olarak yürütülmekte, faaliyetler bir bütün olarak değerlendirilmemekte, sonuçlardan halk bilgilendirilmemektedir (Al, 2007a: 1).

Günümüzde birçok ülke, idareyi performansını ölçerek denetleme yolunu tercih etmektedir. Bu ölçüm sonucu ortaya çıkan bilgilere göre kamu yönetimlerini değerlendirerek bütçe ve mali sistemlerinde performans odaklı hareket etmektedirler (Al, 2007a: 4-5). Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, kamu hizmetlerini sayısallaştırarak ölçmeyi hedeflemektedir. Buna göre sonuçlar ölçülmek yoluyla başarı ya da başarısızlık belirlenmekte ve elde edilen çıktılar sergilenerek kamuoyunun desteği alınmaktadır.

Performans yönetimi; bireyleri, kendi potansiyellerinin farkına varmalarını sağlayacak biçimde motive etmek suretiyle organizasyonlardan, takımlardan ve kişilerden daha etkin sonuçlar almak için üzerinde anlaşmaya varılmış amaçlar, performans standartları, hedefler, ölçüm, geri bildirim, ödüllendirme aşamalarından oluşan sistematik bir yönetim aracıdır. Performans yönetiminde kısaca şu ilkeler temel çerçeveyi çizmektedir (Halis ve Tekinkuş, 2008: 228):

1. Kriterler basit, kolay anlaşılır ve günlük işlerle ilgili olmalıdır.
2. Ölçülmesi istenen amaca ya da kullanıcının ihtiyacına uygun kriterler tercih edilmelidir.
3. Kriterler, durumu tüm gerçekliği ile ölçebilmeli, ölçülen olayın istatistiksel karakterlerini açıklıkla ve doğrulukla belirtmelidir.
4. Sayısal kriterler daha kolay anlaşılır olduğundan kriterler için kullanılan veriler daha çok sayısal olmalıdır.

5. Performansın fiziksel açıdan olduğu kadar parasal yönden de açıklanması gereklidir. Kriterler, maliyet öğelerinin ve parasal akışların incelenmesine imkan vermelidir.

Performans denetimi; kaynakların etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik ilkeleri çerçevesinde yönetilip yönetilmediğini ve mali sorumluluğun gereklerinin makul ölçüde karşılanıp karşılanmadığını tespit etmek için örgütün faaliyetlerinin değerlendirilmesidir (Özer, 2008: 425). Performans denetiminde yönetim kontrolleri, klasik kontrollere göre daha ayrıntılıdır. Amaç ve yaklaşım açısından farklılık göstermektedir. Geleneksel anlamda kontrol, klasik ölçme ve değerlendirme yöntemleri ile mevcut koşullarda yapıları belirlemektedir. Bu yönetim kontrolleri, üst yönetime bilgi olarak sunulmakla birlikte üst yönetimin geleceğe dönük kararlar almasında, uygun amaçları belirlemede çok fazla etkili olmamaktadır. Performans denetiminde denetim, yalnızca alt ve üst yönetim düzeyleri yerine hem denetlenen, hem de denetleyenler tarafından ve performans planlamasıyla birlikte başlanarak yapılan bir görev olarak yürütülmektedir.

Performans denetiminin temel işlevi; performansın ölçülmesi, değerlendirmeler yapılması ve performans konusunda gerekli ayarlama ve düzenlemelerin yapılabilmesi için geri bildirim gerçekleştirilmesidir. Beklenen performans sistemlerde amaçları gerçekleştirmek için gereken çıktılardır. Eğer doğru çıktılar belirlenmişse, bu çıktılarının kontrolünden elde edilecek sonuçlar sistemin performans kriterini oluşturacaktır. Kısaca performans denetimi, sistemdeki tüm değişkenlerin davranışlarını önceden belirlenmiş hedef ve amaçlara dönük planlar doğrultusunda yönlendiren bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır (Halis ve Tekinkuş, 2008: 244).

Kamu kuruluşları kural olarak topluma karşı üç şey için sorumludur: paranın kurallara uygun olarak ve ortak kanaatle belirlenen hizmetler için harcanıp harcanmadığı, kaynakların etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığı ve hedeflenen çıktılara endeksli çalışmanın yapılıp yapılmadığı (Çevik, 2004: 254). Performans yönetimi ve denetimi anlayışında, devletten hizmetlere yönelik hedefler koyması ve belirli bir dönemde bu hedeflere ulaşmasını bekleyen vatandaş profili karşımıza çıkmaktadır. Bu beklenti doğal bir hak olarak görülmekte olup, belirlenen dönem sonunda vatandaşın aktif bir şekilde müdahil olarak hedeflere ne ölçüde ulaşıp ulaşılmadığını sorması, sorgulaması anlayışını getirmektedir (Ateş ve Çetin, 2004: 255).

Kamu sektörü tarafından yürütülen faaliyetlerde etkinliğin ölçülmesinde, geleneksel olarak devlet faaliyetlerinin temel girdisi vergiler ve çıktısı da yapılan harcamalar olarak görülüp incelenirken, gelişen yeni yönetim anlayışı ile birlikte harcamaların yarattığı etki ele alınarak, ortaya çıkan sonuçlar değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Bu yaklaşım kamu faaliyetlerinde girdi odaklılıktan sonuç odaklılığa doğru bir yönelişi ifade etmekte olup esasen kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde performansın tanımlanması da bu çerçevede gerçekleşmektedir (Sakal ve Şahin, 2008: 4).

Geleneksel yönetim; sonuçlardan çok kural ve prosedürlere odaklı olup bu anlayışa göre çalışanlar, verilen emirlere ve mevzuata uymakla yükümlülüklerini yerine getirmiş sayılmakta ve yapılan işlerin sonuçlarından kendilerini sorumlu tutmamaktadırlar. Dolayısıyla kamu yönetiminde girdilere ve süreçlere yönelik geleneksel denetim anlayışının yerine amaçlara ve sonuçlara dayalı yeni denetim anlayışının öngörülmesinin temel sebebi; kamu sektöründe faaliyetlerin sonuçlarını ölçerek başarıya da başarısızlığını belirlemek, hataları tespit etmek, gerçek maliyeti ortaya koymak, başarıyı ödüllendirmek, iyi uygulamaları sürdürmek, denetlemek ve halkın desteğini almaktır (Al, 2007b: 51).

Performans denetimi, kamu yönetiminde performans odaklı yönetim felsefesinin yaygınlaşmasının sonucu olarak yüksek denetim kurumlarında odak noktası olmuştur. Girdilere ya da girdiler ile çıktılar arasındaki ilişki ve süreçlere değil, daha çok sonuçlara vurgu söz konusudur. Kısaca etkinlik boyutu, yani kamu kurum ve kuruluşlarının amaçlarını gerçekleştirme düzeylerinin ve gösterdikleri başarının değerlendirilmesi ehemmiyet arz etmektedir (Akyel ve Köse, 2010: 21).

Yeni yönetim kültürü, böylelikle hem kurumsal hem de personel açısından; performansın ölçülmesi, değerlendirmeler yapılması ve performans konusunda gerekli ayarlama ve düzenlemeler yapılmasını öngörmektedir. Yeni yönetim kültürünün önemli bir boyutu olan performans denetimi, karar alma sürecinde gereken doğru bilgilerin elde edilmesi hususunda büyük önem taşımaktadır. Bu anlayış, bir yandan hizmetten yararlananlara kaliteli hizmet sunma endişesi taşıırken; bir yandan da kurumsal stratejilerin nasıl bir doğrultuda geliştirileceğini ve bu noktada personelin nasıl davranması gerektiğini ortaya koymaktadır. Şüphesiz bu anlayışla birlikte kaynakların

etkin ve verimli kullanımı sağlanarak, kaynak kullanım kapasitesini ve hizmetlerin kalitesini artırma hedefi gerçekleştirme imkanı bulacaktır.

### **2.3.2.7. Yönetişim**

Yönetişim, toplumdaki aktörleri birer paydaş olarak değerlendirerek; bunlar (ekonomik, siyasal ve toplumsal aktörler) arasında oluşan etkileşimin ortaya çıkardığı bir süreç olarak tanımlanabilir (Tekeli, 1999: 251). Bu kavram, kamu yönetimini, devletin ve siyasal iktidarın faaliyetleriyle sınırlandırmayarak özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da yönetimin vazgeçilmez aktörleri kabul etmektedir (Eryılmaz, 2010: 28).

Kavram ilk olarak Dünya Bankasının 1989 yılında bir Afrika araştırmasında kullanılmış olup 'governance' kelimesi ile ifade edilmiş, ancak daha sonra bu sözcüğe bir sıfat eklenerek 'iyi yönetim' anlamına gelen 'good governance' ifadesi kullanılmaya başlanmıştır (Çukurçayır, 2003: 260). Türkçe'de kavramın karşılığı yönetim (governance) olarak yaygınlaşmıştır.

Sosyal ve ekonomik gelişmenin belirleyicisi, çok aktörlü yönetimin göstergesi, kamu ve özel sektör arasındaki işbirliği ve koordinasyonun sağlayıcısı gibi kompleks bir rolü olan yönetişimin belli temel özellikleri öne çıkmaktadır. Bunlar; örgütler arası bağlılık, ortaklar arası etkileşimde devamlılık, paydaşlar tarafından kabul edilen genel kurallar ve yönlendirici otoritenin varlığı olarak ifade edilebilir (Rhodes, 1996: 658). Dolayısıyla toplum ve devlet arasındaki yeni ilişki örüntüsü olarak kabul gören bu kavram (Kooiman, 1993: 2); birlikte yönetme ve düzenleme ile kamu ve özel sektör işbirliği mantığına dayanmaktadır (Rhodes, 1996: 657).

Temsili demokrasi anlayışı, seçimler dışında vatandaşların yönetimin işleyişine katılmasını öngörmemektedir. Bu anlamda kamu yönetimi tarafından halkın talep ve beklentileri önemsenmeyerek, toplumsal aktörler yok sayılmaktadır. Geleneksel kamu yönetiminin de, tek taraflı egemenlik, ilgililere danışmadan tek taraflı belirleyicilik anlayışına sahip olması katılımın önündeki en büyük engeli oluşturmuştur (Eken, 2005: 26).

Yönetişim, kamu yönetiminin doğrudan kamu gücünü kullanmadan iş yaptırma kapasitesini ifade etmektedir. Bu yeni durumda kamu görevlileri ilgili yönetim aktör ve kuruluşlarıyla pazarlık yapmaktadırlar. Kamu kuruluşları, ortaya çıkan yönetim

modelinde yönetim ağlarının bir parçası olup diğer aktörlerle karşılıklı bağımlılık içindedirler. Bu durumda kamu kurumları ayrıştırma ve eşgüdüm, işbirliği ve gözetim, entegrasyon ve düzenleme gibi yeni fonksiyonlar üstlenmektedirler. Ayrıştırma ve eşgüdüm; durumu tespit etme, işlevsel katılımcıları belirleme ve ilgililer arasında etkili koordinasyonu sağlamaya vurgu yapmaktadır. İşbirliği ve gözetim; hedeflenen sonuçlara ulaşmak için ilişkileri etkileme ve gözetlemeye işaret etmektedir. Entegrasyon ve düzenleme ise, sistem yönetimini ifade etmekte olup, alt sistemler üzerinde düşünmeyi, istenmeyen faktörleri etkilemeyi ve etkili koordinasyon mekanizmaları oluşturmayı içermektedir (Coşkun, 2008: 75).

Yönetişim, postmodern toplumun temel bileşenlerini oluşturan karmaşıklık, dinamizm ve çeşitlilik doğrultusunda değişen sosyo-ekonomik ilişkilerin reforme ettiği çok aktörlü bir yönetim süreci olarak da değerlendirilebilir (Shehrin, 2010: 262). Bu anlamda, önceden belirlenen ortak bir amacı gerçekleştirmeye yönelik oluşturulan tek aktörlü, merkeziyetçi, hiyerarşik bir yapı sergileyen, araçsal akılcılığı öne çıkaran, üreten, kaynak ve yetkileri kendisinde toplayan yönetim felsefesinden; performans ölçütlerine vurgu yapan, çok aktörlü, yerinden yönetimci, ağsal ilişkileri önemseyen, toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren yönetim anlayışına geçilmektedir (Tekeli, 1999: 248).

Stoker, yönetim kavramının ileri sürdüğü önerileri şu şekilde özetlemektedir (aktaran Parlak ve Sobacı, 2005: 213):

1. Yönetişim hükümet etmeyi temel nokta kabul eden ancak onun da ötesinde bir takım kurum ve aktörlerin varlığına vurgu yapar.
2. Ekonomik ve sosyal sorunların çözümünde aktörlerin sınırlarının ve sorumluluklarının belirsizliğine değinir.
3. Kolektif faaliyetlere katılan aktörler ve kurumlar arasındaki güç bağımlılığını ortaya koyar.
4. Özerk ve kendi kendini organize edebilen aktörler ağına ilişkin bir kavram olarak öne çıkmaktadır.

5. Sorunların çözülmesinde sorumlu aktörlerin yeterli kapasiteye sahip olduklarını kabul etmekte ve sorunların çözümünü yalnızca idarenin güç ve yetkisine dayandırmamaktadır.

Sistem, siyaset ve yönetim sacayağı üzerine bina edilen yönetim; sistem boyutunda, devletin geleneksel karar alma süreçlerini değiştirerek, bu süreçlere yeni aktörleri dahil etmekte; siyasal boyutta, vatandaşın mümkün olan her alanda yönetime katılmasını sağlayarak meşruiyet sorununun çözüme kavuşturulmasını hedeflemekte; yönetsel boyutta da, şeffaf ve denetime açık bir kamu hizmeti sunma mekanizmasının kurulmasını amaçlamaktadır (Çukurçayır, 2003: 262).

Rhodes (1996: 653), kamu yönetimi ile ilgili; minimal devlet, kurumsal yönetim, yeni kamu yönetimi, iyi yönetim, sosyo-sibernetik sistem ve kendi kendini örgütleyen ağlar olmak üzere altı farklı kavramsallaştırmadan bahsetmektedir. Eryılmaz ise (2010: 27); yönetimin, toplumu yönlendirmek ve yönetmek konusunda sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kaymakta olduğuna işaret ettiğini öne sürmektedir. Çukurçayır (2003: 262); yönetim için, yerel ve küresel aktörlerin devletle birlikte ekonomik, sosyal ve siyasal kararlarda yer alması tanımlamasını getirmektedir.

Kısaca artık yöneten bir demokrasi anlayışından, yönetişen bir demokrasi felsefesine doğru kayış söz konusudur. Dolayısıyla bir yönetim kurumunun bundan böyle yönetmenin ötesinde yönetişimde bulunması da zorunluluk halini almıştır. Yönetimin daha önce tek başına yapmaya çalıştığı şey, farklı aktörlerin de sürece müdahil olmasıyla kolektif bir yapıya sahip olmuştur (Arıkboğa, 2004: 82).

İyi yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesi, etkileşimin tüm ortakların ve toplumun yararına olması açısından oldukça önem taşımaktadır. Bu ilkeler ise; katılımçılık, şeffaflık, etkinlik, etkililik, hukukun üstünlüğü, hesap verebilirlik, sürdürülebilirlik ve eşitlik olarak ifade edilebilir. Bunları kısaca açıklayacak olursak (Mucuk ve Uysal, 2010: 350-351):

1. *Eşitlik*: Hiçbir fark gözetmeksizin herkese eşit bir şekilde yaklaşılması prensibidir.
2. *Katılımçılık*: Alınan kararların doğrudan ya da dolaylı olarak etkili olduğu sosyal, siyasal ve iktisadi aktörler için sürece dahil olma durumudur.



3. *Şeffaflık*: Karar verme sürecindeki prosedür, standart ve kuralların açık, doğrulanabilir ve öngörülebilir olma derecesidir.
4. *Etkinlik*: Ekonomik kaynakların amaçlanan sonuçlara ulaşmak için nasıl kullanıldığının bir ölçüsüdür.
5. *Etkililik*: Müdahalenin belirlenen hedeflere ulaşma boyutunun bir göstergesidir.
6. *Hesap Verebilirlik*: Karar vericinin aldığı ve hayata geçirdiği kararlar ile bu kararların sonuçlarını açıklama sorumluluğudur.
7. *Hukukun Üstünlüğü*: Toplumun kural koyucu da dahil olmak üzere her üyesinin, yasalara bağlı kalması ilkesidir.
8. *Sürdürülebilirlik*: Kararlar alındıktan sonra pozitif etkilerinin belirli bir süre devam etme olasılığıdır.

Özetle yönetişimi; çoklu aktörlerin görev ve sorumlulukları eşit olarak paylaştıkları, aktif katılımı öngören, aralarında hiyerarşik yapı bulunmayan, interaktif ilişkilerin yoğun yaşandığı kompleks bir yapı olarak tanımlamak mümkündür. Bu bağlamda devletin yönetim sürecinde diğer aktörlere de aktif bir rol biçtiği ağ tipi bir yapılanma ortaya çıkmaktadır. Yeni yönetim kültürü, toplumsal aktörlere karar alma sürecine katılma fırsatı vermektedir. Bu anlayışa göre etkin, bağımsız, saydam, denetlenebilen bir kamu hizmeti; ancak özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve kamu yönetiminin birlikte ortak karar almaları ile gerçekleşecektir.

#### **2.3.2.8. Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**

1980 sonrasında iktisadi ve siyasal liberalizm ile girişim özgürlüğü bağlamında ekonomik alanda kamu otoritesinin belirleyiciliğinden piyasa düzeninin egemenliğine kayışı sembolize eden Friedmancı ekonomi politikaları, tüm dünya ülkelerini özelleştirme uygulamaları yapmaya sevk etmiştir (Saran, 2004: 118). Kaynaklarını etkin ve verimli kullanamayan kamu sektörünün borç ve faiz yükünün artması, merkezi yönetimin sorunlara çözüm üretememesi; kamu işletmelerinin ülke ekonomileri üzerinde bir kambur oluşturması sonucunu doğurmuştur. Bu durum doğrudan ya da dolaylı olarak ihale ya da diğer alternatif hizmet sunma yöntemleri yoluyla pek çok

kamu hizmetinin özel sektöre devredilmesini gerekli kılmıştır. Böylece daha etkili, verimli, müşteri tercihlerine önem veren, kalite odaklı kamu hizmeti anlayışının hayata geçirilmesi mümkün olmuştur.

Alternatif hizmet sunumu, kamuda rollerin ve yönetim organizasyonlarının işlevlerinin yeniden tasarlanmasını öngören, güçlü kamu politikalarının başarısına ve kamu hizmetlerinin vatandaş merkezli olmasına dayanan dinamik ve yaratıcı bir kamu sektörünün yeniden yapılandırılması sürecidir. Organizasyon performansını geliştirmek için yönetim departmanları içerisinde uygun organizasyon şekilleri oluşturmak ve daha etkili vatandaş odaklı hizmetler için yönetimin her aşamasındaki bütün organizasyonları bir araya getirmek biçiminde iki kategoride değerlendirilebilir. Alternatif hizmet sunumu, hizmet programları ve hizmetlerin sunumunu geliştirmek adına; yönetim ve yönetim dışı sektörlerin diğer düzeyleri ile ortaklığı içeren yeni ve uygun organizasyon şekilleri ve düzenlemelerin takip edilmesini gerektirmektedir (Yıldırım, 2005: 397).

NPM (New Public Management)'nin oldukça popüler bir aracı olan ve özel sektörde dış kaynak kullanımı olarak ifade edilen bu anlayış, bir devlet dairesinin ya da ajansının daha önceden kendi kendine sağladığı bir ürünün dışarıdan bir kuruluş tarafından sağlanması için anlaşma yapabileceği politikalar oluşturmasına izin verir. Burada kamu-özel işbirlikleri dış sözleşmelerden şu yönüyle ayrılır: işbirliklerde özel kuruluşlar genellikle sürecin en başında olaya dahil olurken, sözleşmeler parça parça dış kaynak yönlendirmeyi içerir. Sözleşmeler, çoğu kez, hepsi belirli bir hizmetin kalitesini arttırmaya yardımcı olacak şekilde maliyet tasarrufuna, arttırılmış yönetsel esnekliğe ve daha yenilikçi uygulamalara izin verebilir. Politika uygulayıcıları için, sözleşmeye bağlılık nedeniyle arzu edilen hedeflere etkin şekilde ulaşmayı zorlaştırabilecek ya da tehlikeye atabilecek diğer bazı faktörler ortaya çıkabilir. Örneğin, bütün NPM düzenlemelerinde dış sözleşme yapmak bürokrasi için muhtemel bir iletişim mekanizması tecrübesi kaybını içerir. Sorunlar ilerleyen zamanlarda ortaya çıkarsa, dış kuruluşun iflas etmesi ya da poliçe sürecine daha fazla girdi talep etmesi gibi, hizmet üzerinde kontrolü sağlamak oldukça zor olabilir (O' Brien, 2006: 10). Bu muhtemel gelişmeler bu poliçe aracıyla ilerlemeden önce analiz edilmelidir çünkü sözleşme bütçe kısıtlamalarına dayanıyorsa hizmetin kalitesi kalıcı şekilde etkilenebilir.

Bu bağlamda ihale-sözleşme yöntemi, kamu mal ve hizmetlerinin özel sektör kuruluşları tarafından bir sözleşmeye bağlı olarak yürütülmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. İhalede ilgili kamu makamı, hizmeti kendi örgüt ve personeli tarafından icra etmek yerine özel şirketlere yaptırmaktadır.

Literatürde ismi hizmet alımı, hizmet ihalesi, kontrat yöntemi, sözleşmeyle hizmet gördürme yöntemi, dış sözleşme, kamu hizmetlerinin sözleşmeyle yaptırılması gibi farklı şekillerde yer alan bu kavramın kökeni İngilizce “contracting out” olarak bilinmektedir. İhale yönteminde kamu idareleri, kendi kaynakları ile mal ve hizmeti üretmek yerine dışarıdan satın almayı daha avantajlı görmektedirler. Burada kamu idaresi, özel bir şirket veya özel bir şahıs ile sözleşme yapabileceği gibi vakıflarla, kooperatif şirketleriyle, kar gözetmeyen teşebbüslerle, gönüllü kuruluşlarla veya kamu sektörü içinde başka bir idare ile de sözleşme yapabilmektedir (İlkorkor, 2010: 65).

Bir kurumun başka bir kurumla özellikle mal veya hizmet sunumu için anlaşma yapması durumu olarak ifade edilen ihale yöntemi, gelişmekte olan ülkelerde, kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde sunulmasında önemli bir role sahiptir. Bu sistemde hizmet, özel sektör tarafından icra edilmekte ve kamu kaynaklarıyla finanse edilmektedir. Diğer satın alma türlerinden ayrılan yönü, hizmeti satın alan kurumun aynı zamanda hizmetin verilmesi için gerekli kaynaklara da sahip olması durumudur. Kurum kendi kaynakları ile hizmeti üretmek yerine başka bir kurumdan sağlamayı daha avantajlı görmektedir (Ergin ve Şahin, 2005: 53). Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ihale yönteminin önemi, piyasada rekabet ortamından faydalanma imkanı sunmasıdır. Böylelikle maliyet ve kalite yönünden rakip firmalar arasında bir yarışma söz konusu olmakta, bu durum da ilgili kamu hizmetinin verimliliğini arttırmaktadır (Eryılmaz, 2010).

İhale yönteminin yararları şunlardır (Vural, 2007: 126-127):

1. İhale yöntemi beraberinde rekabeti, rekabet de etkinliği ve yeni yönetim tekniklerinin kullanılmasını getirmektedir.
2. İhale yöntemi işgücünün daha verimli kullanılmasına ayrıca vergi gelirlerinin artmasına sebep olmaktadır.

3. Karar alıcılar doğrudan fayda-maliyet perspektifine sahip olduklarından kamu yönetiminden daha iyi bir yönetim sistemi sunmaktadır.
4. İhale sonucu kamu tekellerine bağımlılık sona ermekte, bu anlamda verimsiz bürokratik yapılar da kırılmaktadır.
5. İhale yönteminde hizmetin aksaması ya da düşük kalitede sunulması cezai yaptırımlara neden olmaktadır. Bununla birlikte ihaleyi kazanan firmanın sözleşmeyi yenileme şansı, gösterdiği performansla ilişkilendirildiğinden son derece nitelik önemsenmektedir.
6. İhale yöntemi, sürekli işçi gerektirmeyen hizmetlerde mevsimlik nüfus hareketlerine bağlı işçileri kullanarak maliyeti minimize etmekte ve kurum için etkin sonuçlar doğurmaktadır.

İhale yönteminin olumlu yönlerinin yanında bir de olumsuz tarafları bulunmaktadır. Bunları da kısaca ifade edecek olursak (Vural, 2007: 126-127):

1. İhale yöntemi ile ilgili oluşabilecek olumsuz sonuçlardan ilki rüşvet ihtimalidir. Özellikle kamuoyuna açık yapılmayan ihale sözleşmeleri bu olasılığı güçlendirmektedir.
2. Özel şirketler genellikle kalifiye olmayan işçiler çalıştırarak işçi maaşlarını düşük tutma eğilimi taşımaktadırlar.
3. İhale süreci sonucunda mevcut işçilerden bir kısmının işini kaybedebilme olasılığı yüksektir.
4. Hizmetlerin tamamının aynı şirkete ihale edilmesi söz konusu kurumun iflas etmesi halinde hizmetin aksamasına sebep olabilmektedir.
5. İhale yönteminin kullanılmasıyla birlikte kamusal hizmetlerin sunumunun özel sektör kuruluşlarına devredilmesi, kar maksimizasyonunu önceleyen firmaların hizmet verirken duyarsız davranması sonucunu doğurabilmektedir.

İhale yönteminde devletin; kamusal mal ve hizmetler için, yetenekli bir satın alma aracısı, özel sektörden satın aldığı mal ve hizmetlerin dikkatli ve bilinçli gözetmeni, vergilerin etkin ve verimli bir toplayıcısı ve sözleşme sahiplerine ödemelerini

zamanında ve tam olarak gerçekleştiren bir dağıtıcı olması beklenmektedir. Öte yandan ihale yönteminin kullanımı; genellikle maliyet etkililiğini arttırmak, personel eksikliğini gidermek, yönetsel fonksiyonları etkin hale getirmek, değişen piyasa şartlarına cevap verebilecek şekilde esneklik oluşturmak gibi sebeplere bağlanabilmektedir. Kamu kurumları kendilerinin üretmedikleri ya da üretmek istemedikleri mal veya hizmetleri bu sistemde sözleşme yoluyla sağlamaktadırlar. Bu sözleşmeler her ne kadar çoğunlukla özel sektörle yapılmakta ise de vakıf, kooperatif şirketleri veya başka kamu kurumlarıyla da gerçekleştirilebilmektedir. Kamu kurumları yasal olarak mal ve hizmetler için sözleşme yapma zorunluluğu taşırken; hükümetler hizmet alımı için sözleşme yöntemini kullanmayı daha çok tercih etmektedirler (Ergin ve Şahin, 2003: 53-54).

Olumlu yönleri olduğu gibi, firmalar veya kişilerin kötü niyetli davranması sonucu olumsuz yanlarının da öne çıkma ihtimali yüksek olan ihale yöntemi, kamu kuruluşlarının yetenek temelli davranması noktasında büyük bir ehemmiyet arz etmektedir. Zira bir işin üretim veya sunumunu üstlenmektense yönetim ve denetimini icra etmek daha etkili, ekonomik ve verimli sonuçlar doğuracaktır. Ayrıca mal veya hizmetin sunulması çerçevesinde yapılacak ihale sürecinde, serbest piyasa ortamında kurumlar arası rekabet ortaya çıkacak ve sözleşmeyi alan kurum en düşük maliyetle maksimum faydayı ve kaliteli hizmeti sağlarsa performansı noktasında sözleşmenin uzatılıp uzatılmayacağı kolayca belirlenebilecektir. Bu da kamu kurumlarının daha etkin ve verimli, daha az maliyetli, kâr elde edebilen, istihdam oranını gereksiz yere yüksek tutmayan kuruluşlara dönüşmesini sağlayacaktır. Dolayısıyla yeni yönetim kültürü, alternatif hizmet sunma yöntemlerinin kullanılmasını öngörerek, kamu sektörünün kendi alanının dışında kalan hizmetlerde yoğunlaşmasını önlemekte ve bu anlamda idarenin temel görevlerine adapte olmasını sağlayarak başarılı kamu politikaları üretmesini sağlamaktadır. Sonuç olarak, kamu hizmetlerinin vatandaş/müşteri odaklı, dinamik ve yenilikçi olmasının önü açılmaktadır.

### **2.3.2.9. İnisiyatif Alan Yönetici Tipi**

Düzenliliğin hakim olduğu ve bir etkinin doğurabileceği sonucun önceden tahmin edildiği bir ortamda; kamu yöneticilerinin, yalnızca kanun ve yönetmeliklere dayanarak karar ve uygulamalarını gerçekleştirebilmeleri imkan dahilindeydi. Ancak bugün

geldiğimiz noktada kamu yönetimi paradoksal bir çevrede iş görmek durumundadır. Dolayısıyla kamu yöneticisi kanun ve kurallara uymanın yanı sıra eylem ve sonuç odaklı olmak zorundadır (Shields, 1996: 391).

Bürokratların genelde değişime karşı statükoyu savunan, inisiyatif kullanmayı tercih etmeyip, idare-i maslahatçı bir tutuma sahip kişiler olduğu bilinmektedir (Yıldız, 2007: 195). Zira geleneksel bürokratik örgütlerde ilişkiler, biçimsel ve kuralcı olma eğilimi göstermektedir. Prosedürler ve kurallar tarafından kesin olarak sınırları tespit edilen ve tanımlanan işler; inisiyatif alma ve üretkenliği engellemekte, bunun yanı sıra psikolojik olarak otoriter, baskıcı bir ortam oluşturmaktadır (du Gay, 2002: 102).

Weberyen bürokrasi modeli, yöneticilerin risk almasını engelleyerek, kıt kaynakları etkin ve verimli bir şekilde kullanmak yerine onların israf edilmesine yol açmaktadır. Bu kuralcı anlayış, kamu kurumlarındaki yöneticilerde hata yapmama ve risk almama eğilimlerinin baskın olmasını beraberinde getirmektedir. Bu anlamda kamu sektöründe kural bağınazlığı ve hatasız olmak esas alınmakta, yenilik ve yaratıcılık ise tehlikeli bir anlayış ya da yöntem olarak görülmektedir (Eryılmaz, 2010: 23). En iyi bürokrat, emirleri sorgulamadan yerine getiren, kısıtlarını hiçbir kayıt ve şartta aşmayan, mevcut yapıyı en iyi muhafaza eden bürokrat olarak tanımlanmaktadır (Bilgiç, 2008: 37).

Bürokratik yapının katı hiyerarşi öncelikli olması, merkezi planlama, otorite ve disiplin, emir-komuta birliği, biçimsel kurallara bağlılık gibi özelliklere sahip bir yapı arz etmesi; ne toplumsal değişim taleplerine ve bireysel tercihlere duyarlı özerk ve bağımsız odakların gelişmesine, ne de kamu örgütlerinde katılımcı ve demokratik anlayışın gerektirdiği niteliklere sahip yöneticilik yapısının oluşmasına imkan vermektedir (Saran, 2004: 254).

Bürokratik kültür, insanların kendi organizasyonlarında inisiyatif alıp daha fazla sorumluluk üstlenmesi gereğini reddetmektedir (du Gay, 2002: 100). Merkeziyetçi hiyerarşik yapının beslediği merkeze bağımlılık, teslimiyet, emir-komuta zinciri içinde hareket etme, şablonculuk, risk almama ve şekli denetim gibi faktörler; kalite odaklı yönetimin esneklik, bağımsız hareket etme ve inisiyatif kullanabilme yönleri ile ters düşmektedir (Saran, 2004: 258).

Oysa yeni kamu yönetimi anlayışına göre; kamunun örgüt yapısı büyük ölçekli değil, optimal büyüklükte, esnek, yumuşak hiyerarşi, dar ve az elemanlı merkez, geniş yatay çevre ve adem-i merkeziyetçi olmalıdır. Bununla birlikte çalışanlar inisiyatif alabilmeli, risk almaya istekli olmalı, daha çok yetkilendirilmelidir (Eryılmaz, 2010: 23). Bu anlayışta bürokratlar, yalnız kural ve yöntemlere uygun davranmakla sorumluluklarını yerine getirmiş sayılmamakta, sonuçtan da sorumlu tutulmaktadırlar (Bilgiç, 2008: 37; Balcı, 2008: 168).

Kamu yöneticilerinin, başında buldukları kurumları profesyonel bir şekilde yönetebilmeleri için karar alma ve uygulamada geniş yetkilere sahip olmaları şarttır. Yönetimsel özerklik olarak ifade edilen bu durum; yönetimde hızlı karar alıp uygulamayı, değişen koşullara daha çabuk uyum sağlamayı, vatandaş taleplerine duyarlılığı, kaynakları etkin ve verimli kullanmayı hedeflemektedir. Böylece kamunun üst yönetiminde çalışanlar, kurumlarının yönetiminde daha fazla liderlik rolü üstlenerek, orta ve alt kademe yöneticiler daha çok inisiyatif alacaklardır. Sonuç olarak geleneksel yönetim anlayışı, işletme yönetimi ile kamu yönetimini çok farklı yapılar olarak ortaya koyarken; yeni yönetim anlayışı söz konusu iki yönetim arasındaki farklılıkların giderek azaldığını, kamu kesiminde de hizmetlerde verimlilik ve kalite ile girişimcilik ve işletmecilik felsefesine sahip yönetici tipinin öne çıkabileceğine işaret etmektedir (Eryılmaz, 2010: 24-25).

Gerçekten de bürokratik model; açıkça tanımlı yapılmış, bölümlenmiş, kademelendirilmiş organizasyon yapısı, belirli ve sabit görev tanımları, çalışanların işlerini bir meslek ve kariyer olarak yürütmesi, uzmanlığa dayalı bir işbölümü ve kişiliklerden arındırılmış iş ahlakı ile kamu alanında geçtiğimiz yüzyılın baskın örgütlenme biçimini oluşturmuştur (Ateş, 2008: 87). Dolayısıyla rekabeti, piyasa mekanizmasından daha fazla yararlanmayı, sonuç odaklılığı, vatandaş merkezliliği ve özel sektörde uygulanan yönetim tekniklerinin kamuda da uygulanmasına işaret eden girişimci yönetim perspektifinden bakıldığında; bürokratik kültürün yaratıcı kapasite ve ortamın gelişmesine pek sıcak bakmadığı hatta muhalif görüldüğünü söylemek yanlış olmayacaktır. Zira bürokratik gelenek, kişisel olmayan kurallara bağlanması, kesin süreçleri öngörmesi, sorumluluk anlayışı gibi unsurlarıyla girişimci yönetime set çeken

faktörleri bünyesinde barındırmaktadır. Bu durum, üst düzey kamu görevlilerinin hata yapmaktan ve risk almaktan kaçınmasını beraberinde getirmektedir.

Yeni yönetim kültüründe, yetki; üst birimler tarafından alt birimlere devredilmek suretiyle inisiyatif ve sorumluluk almanın yolu açılmaktadır. Böylece yetki yalnızca üstler tarafından kullanılmamakta, tüm çalışanlara aktarılarak herkesin sorumluluk üstlenmesi sağlanmaktadır. Katılımcı, ekip yönetimli anlayışı öngören bu disiplinde yöneticiler kendilerini kural ve prosedürler içine hapsetmezler. Gerektiğinde inisiyatif alırlar; zira performans ve sonuç odaklı bir misyona sahip olmaları onları risk alma konusunda çekincede bırakmamaktadır.

#### **2.4. Yönetmel Değerler**

Yönetmel değerler, bir kurumda çalışan yönetici ve personelin davranışlarının ve ilişkilerinin değerlendirilmesi suretiyle söz konusu yerde nasıl bir yönetim kültürünün yerleştiği konusunda bilgi veren boyutlar içermektedir. Geert Hofstede, farklı ülkelerin yönetim kültürüne ilişkin farklılıkların kritik boyutlarını tanımlamaya yönelik olarak 40 ülkede faaliyet gösteren IBM işletmesinin 116 bin çalışanı arasında gerçekleştirdiği araştırmasında kültürel değerleri; bireycilik-toplumculuk (individualism – collectivism), güç mesafesi (power distance), Dişilik-Erillik (femininity-masculinity) ve belirsizlikten kaçınma (uncertainty avoidance) olarak dört kategoride incelemiştir. Bu değerlendirme yöntemi, birçok akademisyen tarafından yönetmel değerleri belirleme hususunda belirleyici kriterler olarak benimsenmiştir. Bizde çalışmamızda yer yer yöneticilerin davranışlarını söz konusu yönetmel değerler ekseninde değerlendireceğimizden aşağıda kısaca bu boyutlara yönelik açıklama getirilecektir.

##### **2.4.1. Bireycilik – Toplumculuk**

Bireylerin kendi ihtiyaçları ile toplum veya grubun ihtiyaçları arasındaki tercihi ifade etmektedir. Bireysellik oranı yüksek olan toplumlarda kişiler, kendilerini mensubu oldukları gruptan daha önemli görürler. Bireysellik oranının düşük olduğu yani kolektivist toplumlarda bireyler grubun çıkarlarını kendi menfaatlerinin üzerinde görürler.



Bu gruplar, üyelerini kollar ve karşılığında sadakat beklerler. Ayrıca üyelerini dışsal-toplumsal baskıyla denetlerler. Bireyci kültürlerde ise denetim, bireyin içsel baskısına dayanmaktadır (Sargut, 2001: 185).

**Tablo 2: Bireycilik-Toplumculuk Karşılaştırması**

<b>Bireycilik</b>	<b>Toplumculuk</b>
Kimlik bireye bağlıdır.	Kimlik, kişinin ait olduğu sosyal gruba bağlıdır.
'Ben' düşüncesi öğrenilir.	'Biz' düşüncesi öğrenilir.
Aklından geçeni söylemek dürüst bir kişinin özelliğidir.	Uyum korunur, çatışmadan sakınılır.
Düşük içerikli iletişim sözkonusudur.	Yüksek içerikli iletişim vardır.
İşveren ve iş gören arasındaki ilişki, karşılıklı faydaya dayanan sözleşmedir.	İşveren ve iş gören arasındaki ilişki, ahlaki olarak algılanır.
İşe alma ve terfi, yalnızca yetenek ve kurallara dayanmaktadır.	İşe alma ve terfi kararları, içinde bulunulan gruba dayanmaktadır.
Bireyler yönetilir.	Gruplar yönetilir.
Görev, ilişkilerden daha üstündür.	İlişki görevlerden daha üstündür.

**Kaynak :** Hofstede, 1997'den aktaran Gümüştekin ve Emet, 2007: 103.

#### **2.4.2. Güç Mesafesi (Yetkecilik)**

Güç mesafesi; bir örgütte astların, üstlerinin emirlerini yerine getirirken nasıl davrandıklarını anlatmaktadır. Güç mesafesi yüksek olan toplumlarda gücü göstermek için statü önemli olup üstlerin verdiği emirler sorgulanmadan yerine getirilir. Güç mesafesinin düşük olduğu toplumlarda ise astlarla yöneticiler arasında yatay hiyerarşi vardır ve çalışanlar kararlara katılmak isterler.

Gücün toplum üyeleri arasında ortaya çıkardığı mesafe, söz konusu toplumun değerleri bazında gerçekleşmektedir. Buna binaen güç düzeyindeki farklılıklar zamanla benimsenmektedir. Toplumlara göre; aile, eğitim, makam gibi etkenlerin bireylere güç verdiği ileri sürülmektedir (Hofstede, 1984: 27). Nihayetinde bireyler arasındaki güç mesafesinin yüksek olduğu toplumlarda üst makamlarda bulunanlar doğruyu bilmeseler dahi sahip oldukları güçten dolayı haklı olarak görülürler (Sargut, 2001: 182).

Genel anlamda bireyin, grupların ya da sosyal kurumların toplumun değişik alanlarında hukukilik ve meşruluğuna inanılan etki gücü olarak tanımlanan yetke kavramı; dar anlamda ise, yap ya da yapma şeklinde ifade edilen emir verme iktidarı olarak değerlendirilmektedir (Bozkurt vd., 2008: 261). Herkesçe kabul edilen etkisini ya belli niteliklere sahip olmaktan ya da belli bir görevde bulunmaktan aldığı söylenebilir (Hançerlioğlu, 1996: 448).

**Tablo 3: Güç Mesafesi Karşılaştırması**

Düşük Güç Mesafesi	Yüksek Güç Mesafesi
İnsanlar arasındaki eşitsizlik minimum seviyeye indirgenmelidir.	İnsanlar arasında eşitsizlik olması beklenir ve istenilir.
Güçlü insanlar ile güçsüz insanlar arasında birbirlerine karşı bağımlılık söz konusudur ve bu beklenilebilir bir durumdur.	Güçlü insanlara güçsüz olanlar bağımlı olmalıdır.
Merkeziyetçi anlayışlardan uzaklaşma eğilimi görülür.	Merkeziyetçilik anlayışı egemendir.
Üstlerle astlar arasında maaş farkı azdır.	Üstlerle astlar arasında maaş farkı fazladır.
Kararlar alınırken astlara danışılır ve astların da bu doğrultuda beklentileri vardır.	Kararların alınmasında astlara danışılmaz, astlar kendilerine nasıl davranacaklarının söylenmesini beklerler.
İdeal yönetici, yetenekli, danışmacı bir demoktrattır.	İdeal yönetici, iyiliksever, otokratik ve babacandır.
İmtiyaz ve statü sembollerine prim verilmez.	Yöneticiler için imtiyaz ve statü sembolleri değerlidir ve beklenir.

**Kaynak :** Hofstede, 1997: 37'den aktaran, Gümüştekin ve Emet, 2007: 102

Geleneksel olarak yetke sözcüğü, çoğunlukla haklar ve ödevler yönünden ele alınmakta olup, bu anlamda yetkeli kişi, başkalarının boyun eğmesini isteme hakkını elinde bulunduran, komuta edilense boyun eğmek ödevinde olan kimse olarak nitelendirilmektedir (Simon vd., 1985: 143).

Devlet yetkesinden söz edebilmek için; yetkeyi elinde bulunduran kişi yada kişilerin, yetke altında bulunanların, onların davranışlarını etkilemeye yönelik bir iradenin, bu iradeye yüksek seviyede uyulmasının ve son olarak da buyruklara uyma isteğinin bulunması zorunludur (Bozkurt vd., 2008: 262).

Yöneticiler bu güç sayesinde başkalarının hareket ve davranışlarına rehber olan kararları alabilme gücüne sahip olurlar. Yöneticiler onu ellerinde bulundurdukları ölçüde emirlerin icrasını planlar, yürütür ve denetleyebilirler. Bu özelliği yani bir gruba

hükmetmeyi gerektirmesi ona, zekasal erk üstünlüğü ve geleneklere uygun düşen hatta onlara dayanan bir etki hüviyetini vermektedir. Yetke, tüm olarak bir toplum veya grubu etkisi altında bırakan bir güç olduğundan sosyal olarak izin verilmiş iktidar diye de tanımlanabilir (Eren, 2004: 376-377).

#### **2.4.3. Dişilik-Erillik (Ben-merkezcilik)**

Hofstede (1980: 142); atılganlık, para kazanma hırsı ve materyalist değerlere önem atfeden anlayışları eril kültürün özellikleri olarak adlandırmaktadır. Burada insana verilen önem geri planda kalmaktadır. Ona göre dişil kültürün göstergeleri ise, hayatın kalitesi, değer bağımlılığı, insan ilişkileri, insanlara yardımcı olmak ve insana verilen önem olarak öne çıkmaktadır.

Toplumda genellikle nazik, saygılı, şefkatli, anlayışlı, merhametli olmak gibi değerler dişilikle ilişkilendirilerek kadınsı kültürün özellikleri olarak belirirler. Girişkenlik, cesaret, yükselme tutkusu, baskıcı tavır takınma gibi değerler ise erkeksi kültürün nitelikleri olarak karakterize edilir (Sargut, 2001: 175).

Başkalarının arzularını, çıkarlarını, değerlerini ve inançlarını hiçe sayarak bireyin kendine ve kendi yaptıklarına aşırı derecede düşkün olma eğilimi olan ben-merkezcilik, kritik düşünme sürecine ket vuran bir bireysel özelliktir. Birey sağlam duyulu kritik düşünmeyi öğrenirken, daha az ben-merkezci olmayı da öğrenmektedir (Toktaş, 2010: 10). Düşüncenin ya da ahlakın gelişiminde insanın tümüyle kendisine odaklandığı bir aşamadır (Marshall, 1999: 64).

Ben-merkezcilik, algılamanın gerçek ile karıştırılmasıdır. Bireyde diğerlerinin görüşlerini göz önüne almaya isteksizlik olarak ortaya çıkmaktadır. Ben-merkezci bir birey, gerçeğin, adaletin, insafılığın ve tarafsız düşünmenin şekli ile ilgilenirken, bu kavramları yaşamına uygulayamaz. Bu nedenle ben-merkezcilik kritik düşünmenin karşıtıdır (Toktaş, 2010: 11).

Benmerkezci düşünme, insanların doğal olarak başkalarının hak ve ihtiyaçlarını görmemeleri gibi bir talihsizlikten kaynaklanır. İnsanlar, şeylerin gerçekliğine ilişkin bilgiyi temelden bildiklerine ve bunu nesnel bir biçimde yaptıklarına ilişkin olarak mantıksız fakat bir güven duygusu içinde yaşarlar. Ne kadar hatalı olsalar bile yine de sezgisel algılarına inanırlar. Düşünme süreçlerinde, entelektüel standartları kullanmak

yerine neye inanacakları ve neyi reddedeceklerini belirlerken sık sık ben-odaklı psikolojik standartları kullanırlar (Paul and Elder, 2010: 5).

**Tablo 4: Erillik-Dişillik Karşılaştırması**

Erillik	Dişillik
Para ve işler önemlidir.	İnsan ve içten ilişkiler önemlidir.
Herkesin kendine güvenen, hırslı ve güçlü olduğu varsayılır.	Herkesin alçakgönüllü olduğu varsayılır.
Yaşam çalışmak içindir.	Çalışmak yaşamak içindir.
Yöneticiler kendine güvenli ve kararlı bir şekilde hareket ederler.	Yöneticiler ortak karar için çaba sarf ederler ve önsözlerini kullanırlar.
Performans, rekabet ve adalet üzerinde stres	İş yaşamının kalitesi, eşitlik ve dayanışma üzerinde stres
Tartışma yoluyla çatışmaların çözümü	Görüşme ve uzlaşma yoluyla çatışmaların çözümü

**Kaynak:** Hofstede 1997: 37'den, aktaran Gümüştakin ve Emet, 2007: 105.

Öte yandan aşağıda verilen önermeler düşünme süreçlerinde en sık kullanılan psikolojik standartlar olarak kabul edilmektedir (Paul and Elder, 2010: 5-6):

1. *“O Doğrudur Çünkü Ben Öyle İnanıyorum”*- Doğuştan gelen benmerkezcilik: İnançlarımın çoğununun temelini sorguladığım halde yine de inandığım şeyin doğru olduğunu varsayıyorum.
2. *“O Doğrudur Çünkü Biz Öyle İnanıyoruz”*- Doğuştan gelen sosyalbencillik (sociocentrism): Ait olduğum toplumun temel inançlarının doğru olup olmadığını sorgulamadığım halde doğru olduklarını varsayıyorum.
3. *“O Doğrudur Çünkü Ben Ona İnanmak İstiyorum”*- Doğuştan gelen kendini gerçekleştirme arzusu: Örneğin, beni olumlu bir yöne doğru götüren davranışlarla ilgili söylenenlere, aynı konuyla ilgili olumsuz fikirlerin de olabileceğini ciddi ciddi düşünmeden inanırım. ‘Kendimi iyi hissetmeme faydası olacak, inançlarımı destekleyecek, mevcut düşünme biçimlerimi anlamlı bir şekilde değiştirmeyecek, yanlış şeylere inandığım gerçeğini kabullenmemi gerektirmeyecek şeylere inanırım.
4. *“O Doğrudur Çünkü Ben Hep Ona İmandım”*- Doğuştan kendi kendini geçerli kılma içgüdüğü: Uzun süreden beri sahip olduğum inançlarımı,

kanıtlanıp kanıtlanmadıkları, bu konuda yeterli delil olup olmadığı üzerinde ciddi ciddi düşünmeden sürdürmeyi çok istiyorum.

5. “*O Doğrudur Çünkü Ona O Şekilde İnanmak Daha Çok İşime Geliyor*”- Doğuştan gelen bencillik: Daha çok iktidar, para ve kişisel avantajlar edinmeye yarayacak şeyleri ve inançları mantıksal temelleri olmamasına rağmen kısa yoldan kabullenirim.

Ben-merkezci davranan bir kişi, karşısındaki diğer kişinin bakış açısını, ne düşündüğünü, yaşamakta olduğu duyguların neler olduğunu fark etme anlamlarına gelen algısal-bilişsel-duygusal perspektif almayı becerememektedir (Dökmen, 1999: 142).<sup>9</sup>

#### **2.4.4. Belirsizlikten Kaçınma**

Bu boyut, toplumların belirsizlik karşısındaki tolerans derecesini göstermektedir. Toplumlar, belirsizlikten kaçınma eğilimi yüksek ve düşük toplumlar olarak tasnif edilmektedir. Belirsizlikten kaçınma boyutu, toplumların öngörülemez ve belirsiz durumlar karşısında duydukları tedirginlik düzeyini ifade etmektedir. Düşük belirsizlikten kaçınmada; kurallar esnek, duygular gizli, törensel davranışların azalma eğilimi gösterdiği bir yapı mevcuttur. Yüksek belirsizlikten kaçınmada ise; duygular açık, kurallar katı, törensel davranışlar artma yönünde bir eğilim gösterirler (Hofstede, 1984: 25).

Dolayısıyla belirsizlikten kaçınma eğilimi yüksek olan kültürler, risk almama yönünde davranış sergilerken; belirsizlikten kaçınma eğilimi düşük olan kültürler hem risk alma yönünde bir eğilime sahiptirler hem de değişik fikir ve görüşlere toleranslıdır.

---

<sup>9</sup> Ben-merkezci yaklaşıma günlük yaşantımızdan örnek verecek olursak: Diyelim ki yolda birine bir adres sordunuz. Yüzü size dönük olan bu kişi de kendi solunu kastederek ‘soldan ikinci sokak’ dedi. Siz ise onun sizin solunuzu kastettiğini zannederek ters yöne gidebilirsiniz. Eğer böyle olursa size yol gösteren kişi, kendi solunun sizin sağınız olduğuna dikkat etmemiş, çevreye sizin bulunduğunuz konumdan bakmamış demektir. Bu durumda yol gösteren kişinin ben-merkezci davrandığını, algısal açıdan sizin perspektifinizi anlamadığını düşünebiliriz. Eğer başka kültürlere mensup kişilerin nasıl olup da bizim gibi düşünmediklerine hayret ediyorsak bilişsel açıdan ben-merkezci davranmış; bizim önemsemediğimiz bir olaya karşımızdaki kişinin çok üzülmediğini ya da sevindiğini görüp bu durumu yadırgarsak, bu kez de duygusal açıdan ben-merkezci davranmış oluruz (Dökmen, 1999: 144-145).

**Tablo 5: Belirsizlikten Kaçınmanın Özellikleri**

<b>Zayıf Belirsizlikten Kaçınma</b>	<b>Yüksek Belirsizlikten Kaçınma</b>
Belirsizlik kabul edilebilir normal bir özelliktir	Belirsizlik, tehlike olarak algılanmaktadır
Düşük stres düzeyi	Yüksek stres düzeyi
Kesinlik ve dakiklik öğrenilmiş olmalıdır	Kesinlik ve dakiklik doğal olarak oluşur
Yeni fikir ve davranışlara hoşgörü	Yeniliğe karşı direnç oluşturmak
Başarı motivasyon sağlar	Güvenlik motivasyon sağlar
Az ve genel kurallar	Çok ve kesin kurallar
Kurallara uyulmuyorsa onlar değiştirilmeli	Kurallara uyulmuyorsa birey değişmeli
Esnek bir yapılanma vardır	Katı bir yapılanma vardır

**Kaynak:** Hofstede, 1997'den aktaran Gümüştökin ve Emet, 2007: 102.

## **2.5. Türkiye’de Tarihsel Perspektifte Yönetim Kültürü**

Osmanlı devleti, son dönemlerinde başta askeri ve sivil bürokrasi alanında gerçekleştirilen, Tanzimat ve Islahat Fermanları ile Kanun-i Esasi'nin getirdiği merkez, taşra ve yerel yönetimlere dair düzenlemelerle, yasal ve kurumsal anlamda gerçekleştirilen reform hareketleriyle, bürokratik sistemini yapısal yönden yeni baştan kurmuştur. Özellikle Fransa referanslı pratiklerden alınan ilke, kural ve kurumlarla reorganize edilen bürokrasi mekanizması yapı ve işleyiş nitelikleriyle önemli ölçüde Cumhuriyete miras kalmıştır (Parlak, 2003: 383). Cumhuriyet döneminde inşa edilen yeni kamu kurumlarıyla ve siyasi yapının istikrarsız uygulamalarıyla günümüze gelen Türk kamu yönetimi, on dokuzuncu yüzyıldan miras kalan ve sonraki uygulamalarla pekişen katı merkezîyetçi yapıyı, hantal ve verimsiz işleyişi 1980 yılındaki reformlarla çözümlenmeye endekslenmiş fakat sürdürülebilirlik sağlayamamış; son olarak 2003 yılı itibarıyla yapmış olduğu radikal yönetsel reformlarla daha ciddi somut adımlar atılması sağlanmıştır.

### **2.5.1. Osmanlı Dönemi**

Osmanlı Devleti, “bürokratik toplum” olarak bilinmektedir. Bu toplumda bürokrasi, siyasal sistem içerisinde zamanla aşırı bir özerklik kazanmıştır. Bu aşırı özerklik, devletin bürokrasi ile özdeşleşmesi anlamına gelmiş ve Osmanlı’da kul sistemi

doğrudan doğruya bürokrasiyi işaret etmektedir. “Sultan’ın kulları”, Fatih Sultan Mehmet’in örfi hukukla bağımlı kıldığı bürokratlardır; örfi hukuk, bir anlamda ‘aşırı özerkliği takviye, hatta tahkim eden bir yapı kazanmıştır. Dolayısıyla bürokratik yönetimin Osmanlı’da Sultan’dan başka hiç kimseye hesap verme durumunda olmaması, bürokratik kul sisteminin Sultan’ın dışında herhangi bir denetime tabi tutulamaması anlamına gelmektedir (Yavuz, 2009: 57).

Özellikle kuruluş devrinin sonlarına doğru, dinsel kurallar siyasal kurallara egemen olmuş, yahut daha doğru bir deyişle, dinsel kurallar siyasal kuralları oluşturmuştur. Dinsel kuralların Osmanlı siyasal düşüncesini böylesi egemenliği altına alması sistemin farklılaşmasını ve normların esnekleşmesini önlemiştir. Sözkonusu sisteme egemen olan normlar, ussal kriterler ile değil fakat Tanrı tarafından yaratıldığı kabul edilen ahlaki ve dinsel düzene paralel olarak gelişmiştir (Heper, 1974: 9). Osmanlı İmparatorluğu’nda 19. yüzyıla kadar devletin yapısı, padişahın kişisel siyaset anlayışı ve yönetimine dayanmaktadır. 17. ve 18. yüzyıllarda ayan ve eşrafın güçlenmesi, devletin ve bu arada padişahın geleneksel rolünü değiştirmemiştir (Heper, 1977: 59).

Bu dönemin yönetim kültürüne, “Devlet Bürokrasi Düzenegi ve Protokolü”ne baktığımızda geleneksel yönetim anlayışının temel normu olan katı hiyerarşinin hakim olduğu görülmektedir. Bunu Fatih Devri Kanunnamelerinden anlamak mümkündür.

Bilgil ki, evvela vüzera ve ümeranın başı Veziriazamdır. Cümlelerin ulusudur. Cümle umurun vekil-i mutlakıdır. Ve malımın vekili defterdarımdır. Veziriazam cümleye nazırdır ve oturmada ve durmada ve mertebede veziriazam cümleden mukaddemdir. Ve Şeyhülislam ulemanın reisidir. Ve muallim-i Sultan dahi kezalik serdar-ı ulemadır. Veziriazam anları riayeten üstüne almak lazım ve münasibdir. Amma müfti ve hoca sair vüzeradan bir nice tabaka yukarıdır ve tasaddur dahi ederler. Ve bir cemiyet-i ali ve bir mecma-ı ahali olsa ehl-i divana aherden adem karışmasın. Evvela vüzera, anlardan sonra kadıaskerler, andan sonra defterdarlar ve anlardan aşağı yeniçeri ağası vesair özengi ağaları, mir-i alem ve kapucıbaşı ve mirahur oturur (Gültepe, 2009: 117).

Burada, hiyerarşik üst kimdir, yetkisi nereye kadardır, astlık-üstlük anlamında en kapsayıcı hangisidir açıkça ifade edilmektedir.

İslam hukukunun tüzel kişilik kavramına yer vermemesi dolayısıyla tüm siyasal otorite, padişahın kişiliğinde toplanmıştır. Bu durum, belli ölçüde otonomiye sahip birimlerden kurulu bir devlet örgütünün ortaya çıkmasına engel olmuştur. Bu yüzden yetki devri kurumu da gelişmemiştir. Sadrazam, padişahın mutlak vekili olup padişah karşısında hiçbir otonomisi yoktur. Diğer idari kademelerde de aynı durum geçerlidir. 16. yüzyılda

defterdarın kararına karşı daha üst makamlarda itiraz merciinin bulunmadığı ifade edilmektedir. Ayrıca belli başlı idarecilerin astları, hemen hiçbir biçimde üstleri yanında inisiyatif göstermemekte, hatta konuşmamaktadırlar. Bu durum, divan-ı humayun toplantılarında bile böyle olmuştur. Tipik bir divan toplantısında sadrazamın toplantıyı açtıktan sonra şeyhül islamin konu ile ilgili hayli kaypak dini yorumda bulunduğu ve bunun arkasında sadrazamın diğer hazır bulunanların fikirlerini sorduğunu ancak sadrazamın fikirlerine karşı gelebilecekleri endişesiyle kimsenin konuşmadığını, sadrazam ısrar ederse en iyisini sadrazamın bileceğini söylediklerini, sadrazam ısrarında devam ederse yalnızca temenna ettiklerini belirtmekte ve harp ve sulh gibi en önemli konularda bile divanın çalışma biçiminin değişik olmadığı kaynaklarda ifade edilmektedir (Heper, 1977: 60).

III. Selim'in tahta geçtiği 1789 yılından, Tanzimat döneminin başlangıcı sayılan 1839 yılına kadar geçen dönem Osmanlı bürokratik yönetim anlayışında köklü bir değişikliğin ortaya çıkması bakımından büyük önem taşımaktadır. Başka bir ifadeyle bu elli yıllık dönem Tanzimat döneminin, hatta daha sonraki dönemlerin belirleyici bir unsuru olmuştur. Bu dönemle ilgili olarak farklı değerlendirmeler yapılmakla birlikte bu dönemin yönetime yeni bir yaklaşım biçiminin başlangıcı olduğu kabul edilmektedir (Birand, 1995: 22).

Modern bağlamda Türkiye'de bürokrasi ve bürokratların ortaya çıkışı 19. yüzyılın başlarında Sultan II. Mahmut dönemine kadar gitmektedir. 1826'da Yeniçeri Ocağı'nın II. Mahmut tarafından kaldırılmasının başarılması ve yerine Avrupa tipi bir ordu kurulması modernleşmenin ilk önemli adımlarındandır. II. Mahmut, yönetimi merkezileştirerek belki de ilk kez bakanlık ve hükümet birimlerini kurmuş ve sadrazam olarak isimlendirilen ve bugünkü başbakana benzeyen bakanların atamasını yapmıştır. Bu yolla dışişleri, maliye ve içişleri bakanlıkları kurulmuştur (Çevik, 2004: 94).

Tanzimat'la birlikte bürokratlar ve bürokrat kökenli devlet adamları, siyaset sahnesinde hakim bir unsur olarak ön plana çıkmışlardır (Eryılmaz, 2004a: 134). Tanzimat bürokrasisi, politik modernleşmenin hem öznesi hem de aygıtı olmuştur. Personel alım ve eğitiminde yeni yöntemler geliştirilmesi ve uygulanması, Osmanlı kalem efendisinin sadakati, değerleri ve yönetim perspektifi üzerinde eğitim sistemindeki gibi farklı damarların oluşmasına yol açmıştır. Tanzimatla beraber idare kadrolarını dolduran bu



yeni yönetici grup, aldığı eğitim ve Avrupadaki gözlemlerine dayanarak devlet yönetiminin ve dolayısıyla imparatorluğun birliğinin sadece kendileri tarafından başarılabileceğini düşünmüşlerdir (Tural, 2009: 24).

Diğer taraftan Tanzimat, Osmanlı Devletinin ilk kez sistemli bir şekilde, tüm devleti kapsayan, sivil memurlardan meydana gelen bir taşra teşkilatı altyapısı tesis etmeye başladığı dönemdir. Artık sadece merkez dairelerdeki katiplerden ibaret olmayan mülkiye, taşra yönetimi, adalet, eğitim ve nüfus sayımı gibi çeşitli alanlarda modern bir sivil bürokrasiden beklenen fonksiyonların pek çoğunda sorumluluk üstlenmekteydi. Tanzimat'la birlikte ortaya çıkan sivil bürokrasideki bu değişim neticesinde, mülkiye memurlarının sayısı haddinden fazla artarak, on binleri aşmıştır (Findley, 1996: 261).

Tanzimat bürokrasisi, terfi ve rütbelere standart bir kural ve sınıflama getirmiştir. II. Mahmut devrinde rütbelere yatay ve dikey olarak standartlaştırılmak için memuriyette derece tespiti yapılmıştır. İlmiye, askeriye ve mülkiye sınıfları için rütbelere yatay eşitlik düzenlemesine gidilmiştir (Ortaylı, 2008: 164).

Klasik dönemde orta ve alt düzeydeki Osmanlı bürokrati, merkezde ve taşrada büyük görevlilerin yanında onların gelir kaynaklarından geçimini sağlayan ve o görevlilerin istihdam ettiği bir kapıkuluydu. Tanzimat'ın memur tipi ise, belirli nezaretlerin, kuruluşların ve vilayet örgütlerinin kaydıhayatla istihdam edilen, terfi, tayin, taltif ve cezalandırılması belirli kurallara bağlı, hiyerarşide yeri olan bir kişi olmuştur (Ortaylı, 2008: 166-167).

II. Mahmut, idari sistemi yeniden düzenlerken Fransız yönetim sistemini Osmanlı geleneğine daha yakın görmüş, başkentte ve taşrada idareyi merkeziyetçi bir modele göre ele almıştır (Ortaylı, 2008: 141). Öte yandan Osmanlı bürokrasisinin yapı ve işleyişle ilgili unsurları, esas itibarıyla 1839 yılında ilan edilen Gülhane Hatt-ı Hümayunu ile birlikte yeniden biçimlenmiştir. II. Mahmut döneminin son yılları ve Tanzimat dönemi, tüm Osmanlı kurumlarının yeniden yapılanması çalışmalarıyla geçmiştir. Bugünkü anlamda bakanlıkların kurulmaya başlanması, Yeniçerilerin ortadan kaldırılması, rüşvet ve yolsuzluklarla mücadele, memurlara nakdi olarak maaş bağlanması, şeyhülislamın bakanlar kuruluna katılması, vakıfların devletin yakın denetimine alınması, hep II. Mahmut döneminde gerçekleştirilmiştir (Eryılmaz, 2004a: 133).

II. Mahmut'un ölümünden sonra, Babıali'de güçlü bürokratların işbaşında olması ve gücü sarayda toplayacak nitelikte hükümdarların olmaması, dengeleri Babıali ve sivil bürokrasi lehine değiştirmiştir. Bu durum, sivil bürokrasinin gelişmesinin başlıca sebebi olmuştur. II. Abdulhamid, Sultan Mahmut'un izinden giderek, devleti merkezileştirme çabası içine girmiştir. Hatta bu durumu memuriyeti dahi bir kontrol mekanizması haline getirecek kadar ileri götürmüştür. Bu amaçla ilk önce merkezden başlayarak, kökeni yüzyılın başlarına dek inen, padişah ile bürokratlar arasındaki nüfuz ve yetki mücadelesini, yani sivil bürokrasiden yana olan dengeleri, saray lehine bozarak, Babıali'yi devre dışı bırakmış ve tüm yetkileri tekrar sarayda toplayarak, sarayı devlet işlerinin merkezi haline getirmiştir (Akyıldız, 2004: 165-167).

Abdulhamid döneminde yürürlüğe giren Kanun-u Esasi'nin 40 ve 41. maddeleri memuriyeti belli prensiplere bağlamıştır (Gözübüyük ve Kili, 2000: 47). Buna göre; "Her memuriyetin vezayifi nizamı mahsus ile tayin olunacağından her memur kendi vazifesi dairesinde mes'uldür (madde 40). Memurun amirine hürmet ve riayeti lazımeden ise de itaati kanunun tayin ettiği daireye mahsustur. Hilafi kanun olan umurda amire itaat mes'uliyetten kurtulmağa medar olamaz (madde 41)."

Bu anlamda 1876 Anayasası merkezi idareyle ilgili olarak, "idare işleri merkezde çeşitli dairelere ayrılarak görülecek, bu dairelerde gene kanunun 41. maddesinden anlaşıldığı gibi, üstlerine itaatle görevli memurlar çalışacaktır. Kanun-u Esasi'nin memurları tam bir hiyerarşi içinde kabul ettiği "amire hürmet ve riayet" (md. 41); "memurların tabi buldukları merci" (md. 52) gibi ifadelerden de anlaşılmaktadır. 1876 Anayasası Padişah'a bütün yetkileri verdikten sonra, onun ayrıca sorumsuzluğunu kabul etmekle eskiden beri devam eden fiili statüsünü tescil etmiş olmaktadır (Aykaç, 1997: 154).

Buradan da anlaşılacağı üzere, artık memurların vazife ve salâhiyetlerinin kanunla belirtileceği, kanun dışı emirler verilmesi halinde amirine itaatin memuru sorumluluktan kurtaramayacağı belirtilmiştir.

Bu dönemde patrimonyal devlet geleneği gücünü korumuştur. 19. yüzyılda da Osmanlı Devleti, 17. ve 18. yüzyıllara göre çok daha merkeziyetçidir. Merkez, çevreden birinci derecede sahip olduğu eğitim türü ile ayrılmış ve bu ayrıcalıktan ötürü bürokratik elit, kendisini "Devletin hizmetlisi" olarak görmüştür. Bu, Fransa'daki "Devlet benim" geleneğinin milletin genel iradesi ile değiştirilmesi olgusuna paralel bir gelişimdir.

Tanzimatçılar, ancak kendileri tarafından getirilen siyasetin kamu yararına olacağını düşünmüşlerdir (Heper, 1977: 65). Elitist bürokrasi anlayışının burada öne çıktığı aşikârdır.

Dönemin yönetim kültürü açısından tören ve ritüelleri de ilginç boyuttadır. Babıali'ye girmek isteyenler hakkında kalemde uygulanan ilk usul ve merasim (diğer dairelerde de aynıdır) şu şekildedir.

“Kalemlerden birine girmek isteyen, bir yolunu bulup o dairenin nazırı veya reislerinden birinin tavassutu ile ilgili amire gider. Müracaat kabul edilirse, aralarında kararlaştırılan günde, “şakird (çırak) adayı” o dönem hükümet dairelerinde giyilen elbisenin aynı bir kat esvap yaptırılır, “gümüş devat” tedarik edilir, ilgili daireye gidilir. Huzura girmeden önce, genç şakird adayına daha kapıda kübera huzuruna girilince, hürmetkar bir şekilde nasıl hareket edileceği anlatılır. Elleri göğüslerinde kavuşturulmuş halde ve yavaş yavaş yere bakarak kalem amirinin yanına yaklaşılır. O büyük zatın eteği öpülür ve ‘lütfunuzu dilediğim kulunuz’ denerek takdim edilir. Verilecek karşılık aradaki vasıtanın hatırı derecesine göredir” (Gültepe, 2009: 435).

Kapsamlı ve karmaşık geleneksel kurallar bütünü yoğun şekilde bürokratik mekanizma içerisinde kendini hissettirmektedir. Biçimsellik, astlara güvensizlik, evrakların hiyerarşik biçimde en alttaki personelden en tepedeki kurum amirine kadar lüzumsuz değerlendirme ve paraflarla dolaşması, kırtasiyeciliğin zirveye çıktığını göstermektedir.

Bu anlamda Abdulhamid döneminden bir örnek verilecek olursa; “Müsevvid” bir tezkerenin müsveddesini yapan katibin unvanıdır, dört satırlık bir şey de olsa onun yazdığını, “baş müsevvid” görür, tashih eder sonra kağıt ‘mümeyyiz-i sani’ye, ‘evvel’e yine tashih görerek müdür muavin-i sanisine, muavin-i evveline, nihayet müdüre gider. O, “yazıla” işaretini koydu mu ‘mübeyyiz’ temize çeker, müsveddeye bakarak ‘Baş mukabeleci’ ile karşılaştırırlar; tarihini ‘mukayyid’ efendi koyar; acele ve iltimaslı değilse gece konakta imzalanmak üzere nazırın evrak çantasına girer (Gültepe, 2009: 530-531).

Ayrıca Weber’in ideal tip bürokrasisinin temel özelliklerinden biri olan yönetimin yazılı belgelere dayanan (dosyalama) ve bunun tasnifi, arşivlenmesi gibi durumları öne süren anlayışının öne çıktığı görülmektedir. Bunun yanı sıra yetki devri felsefesinin kabul görmemesi üst yönetimi merkeze uzak veya yakın her işle iştigale mecbur kılmıştır.

Hükümet ofislerinde şubelere göre, düzenli bir kayıt ve dosyalama başlamıştır. Ofislerde yazışma, kayıt ve dosyalama sistemindeki uzmanlaşma giderek kağıtların boyutuna, başlıklarına kadar yansımıştır. Artan muameleat daha belirli ve düzenli bir

akıŖa baęlanmıŖtır. Tanzimat yönetimi, vilayetlerdeki okul, sağlık sorunları ve geliŖen hayatın getirdiği sayısız yeni iŖlemlerle meŖgul olmuŖtur. Falan yerde bulunan kimsesiz çocuğun bakımı, Edirne vilayetinde çıkan iek salgınına karŖı çocukların aŖılanması, filan sancaktaki meclis-i idare azasının veya muhtarların memnuniyetlerinin tasdiki veya aralarında çıkan ekiŖmenin çözümü, yolsuzluk yapan memurların yargılanması veya baŖarı gösterenlerin mkafatlandırılması hiyerarŖinin en üst noktasındaki Babıali'nin görevleri arasında olmuŖtur (Ortaylı, 2008: 168).

Dolayısıyla bu dönem için, devlet idaresinde kurumsallaŖmanın daha da arttığı, bürokrasinin uzmanlaŖtıęı, imparatorluğun gittikçe daha fazla merkezizetçi eksene kaydığı, üstlerin rolünün daha çok yetkilerle, astların rolünün de daha çok ödevlerle nitelendirildiği bir örgüt biçimi değerlendirmesi yapmak mümkündür.

Bu duruma bir baŖka örnek verecek olursak; Vilayetlerden Babıali'ye gelen evrak msteŖar tarafından görülüp, havalesi iŖaretlenerek Dahiliye kalemine gelir. Orada defterine kaydedildikten sonra havalesine göre Babıali dairelerinden birine gönderilirdi. Nezaretlerden gelen evrak da msteŖar tarafından görüldükten sonra Babı evrak odasına gelerek defterine kaydedilip ilgili dairesine gönderilirdi (Gültepe, 2009: 280).

Brokrasideki hiyerarŖik yükselmeye dönük olarak da Findley Ŗu ifadeleri kullanmaktadır. Bir büroda alıŖan Ŗakirdin kariyeriyle ilgili bazı hayalleri olurdu. Bunlar; önce iyi bir katip olma, ardından kalemde denetimle ilgili bir dizi mevkiye (malikane halifesi, kisedar, zimmet halifesi) gelip, daha sonra ilk dairesi dıŖında makamlara geçmektir. Burada da kendini ispatladıktan sonra, hızlı bir ykseliŖle hacedan (kalem amiri) olup, bürokrasinin seçkinleri arasına girebilecektir. Son aŖamada da Defterdar, Sadaret Kethüdası, Reisülküttap gibi bürokrasinin üst basamaklarında görev yaptıktan sonra Sadrazam olabilmeyi hayal ederdi (Findley, 1996: 69).

Ayrıca bürokratik mekanizmada memuriyet hakkını bir Ŗekilde elde eden kiŖinin yaŖadıęı veya gstermiŖ olduğu seremoni dikkat çekicidir. Memuriyete tayin edilen zat, evvela sadaret kethdasını görür ve sonra da sadrazamın huzuruna girerdi. Sadrazam kabul salonunda makamında oturup yanında reisülküttap, teŖrifatı ve sair Babıali erkani bulunarak ayakta dururlardı. Sadrazamın solunda ve sedirin üzerinde paketle memuriyet beratları olup daha ilerde de hil'at veya kaftanlarla beraber kaftancı baŖı dururdu. Memuriyete tayin olunan kimse teŖrifatının elindeki defter mucibince

çağrılarak salona sadrazamın yanına girer, hangi memuriyetin kendisine verilmiş olduğunu daha evvel reisülküttab'tan öğrenmiş olduğundan bu memuriyete müteallik hil'ati kaftancıdan giyer ve sonra gelerek sadrazamın eteğini öpüp ondan da memuriyetin beratını alırdı (Gültepe, 2009: 408).

Diğer taraftan Heper'in de ifade ettiği gibi, bürokratik kurumsallaşmada kişisel ilkesi ağır basmış, nihayetinde ast-üst ilişkileri ve idarecilerde aranılan diğer yetenekler de bu yönde şekillenmiştir. Astlar, üstlerin kişisel personeli niteliğinde olup Sultana sadakat, dini bütün olmak ve Osmanlı geleneğini iyi bilmek idarecilerde aranılan özellikler olarak kendini göstermektedir (Heper, 1977: 62-63).

XIX. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu'nda merkeziyetçi devlet felsefesi ve eğiliminin egemenliği açıkça görülebilmektedir. Modernleşme bürokratik örgütlerin büyümesini hızlandırmakta ve devlet faaliyetlerindeki uzmanlaşma, merkezde ve vilayetlerdeki örgütlerde şubeleşmeyi beraberinde getirmektedir. Merkezi hükümet sanayiden eğitime kadar hayatın her alanını düzenleme eğilimindedir. Tanzimat dönemi, idarî modernleşme ihtiyacının şiddetle hissedildiği bir yüzyıldır. Bu idari modernleşme ise kaçınılmaz olarak, hukuki, kültürel, siyasal ve sosyal değişimle birlikte gelişmiştir. “Tanzimat'ta yenileşme, Avrupa modeline göre tek bir değişim çizgisi izlemiştir. Bu dönemde Batılı kurum ve sistemlerle, geleneksel Osmanlı kurum ve değerleri uzlaştırılmaya çalışılmış ve zaman zaman da mücadele etmiştir. Bu durum, ikili kurumsal yapıyı ve değerler sistemini ortaya çıkarmıştır” (Eryılmaz, 1992: 13).

Bu dönemde devlet memurları olarak çalışmaya başlayan kişiler ilk profesyonel kamu görevlileri olmuşlardır. Bunlar yeniden yapılandırılan bakanlık ve yönetim birimlerinde çalışmaya başlamışlardır. Ayrıca ilk kez padişahın keyfi ve kişisel tasarruflarına karşı korunma altına alınmaları amaçlanmıştır. Bu yeni ortaya çıkan yönetici seçkinlerin başlıca özelliklerinden bir tanesi, bunların ya Avrupa'da eğitim görmeleri ya da dış işleri için Avrupa'ya gönderilmiş kişiler olmalarıdır (Çevik, 2004: 94-95).

Dönemin temel düşüncelerden birinin “Bürokratik Muhafazakârlık” olduğu görülmektedir. Gerçekten Osmanlı Devleti'nin yönetim yapısı dikkate alındığında, bu dönemin temel özelliklerinden birinin bürokrasinin çok hızlı bir biçimde güç kazandığı bir dönem olduğu görülmektedir (Aykaç, 1997: 157). Bu anlamda taşra teşkilatında valiler birer devlet memuru haline getirilmiş, her bakımdan adım adım modern merkezi

devlet teşkilatı oluşturulmaya çalışılmıştır. Yeni idari sistemin en belirgin özelliği, rasyonel sistem kurma çabaları içine girilmesi ve profesyonel sivil bürokrasinin oluşmasıdır (Özdemir, 2001: 139).

Özellikle son dönemde bürokrasinin merkeziyetçilik eğilimi bazen gülünç boyutlara ulaşmıştır. 1854'te İstanbul dilencilerinin başına bir dilenciler kethüdası tayin edilmiş ve dilencilik bu yolla kontrol edileceği düşünülmüştür (Ortaylı, 2008: 169).

Tanzimat'ın mimarları olan sivil-askeri bürokratlar Osmanlı'nın kurtuluşunu merkezi yönetimde görmüşlerdir. Nitekim o dönemde Mustafa Reşit Paşa, Padişah'ın otoritesini ve karar alma yetkisini fiilen bürokrasiye devretmek amacını taşımıştır (Eryılmaz, 1992: 157). Sonuç olarak bu dönemde şahsi ilişkiler ve bağılıkların yerini belirli ölçüde gayrişahsi kuralların hakimiyeti almıştır. Otorite kişisellikten çıkarak yavaş yavaş kurumsallaşmaya başlamıştır. Tanzimat'a kadar olan süreçte devletin değil hükümdarın hizmetkarı olarak görülen bürokrasi artık kul statüsünden çıkarak, hükümdarın değil devletin hizmetlisi olarak yeni bir statü kazanmıştır (Cem, 1975: 4).

Osmanlı dönemine ait yönetim kültürü, geleneksel yönetim anlayışının izlerini taşımaktadır. Yöneticilerin devletin birliğinin tesisinin ancak kendileriyle mümkün olacağını düşünmeleri, hangi işin hangi amirden sorulacağını kanunla net bir şekilde ortaya konulması gibi hususlar katılımcılık anlayışının gelişmesini engellemiştir. Bunun en bariz ifadesi 1876 Anayasası'ndaki "amire hürmet ve riayet" hükmüyle kendini göstermektedir. Aynı zamanda katı bir hiyerarşik yapı ve elitist yönetici anlayışının hakim unsur olarak öne çıktığı söylenebilir. Ayrıca katılımcılığa yer vermemekle beraber yetki devrinin yapılması da söz konusu değildir. Merkeziyetçi yönetim felsefesi kuruluştan itibaren etkin olarak varlığını hissettirmektedir. Özellikle II. Mahmut döneminde idarenin merkeziyetçi bir model ile ele alınması ve II. Abdulhamid döneminde bu anlayışın sürdürülmesi bunun en açık göstergesidir. Dolayısıyla hizmette yerellik, adem-i merkeziyet gibi unsurlar yok hükmündedir. Öte yandan bu dönemde tek hesapverme makamının "Sultan" olmasından ötürü denetim de vatandaşta değil "Sultan"dadır. Üstlerin yanında astların inisiyatif almak bir yana konuşması dahi zordur. divan-ı Humayun toplantılarında bile Sadrazam'ın yanında diğerlerinin aksi görüş bildirmesi mümkün olmamaktadır. Açıklık, şeffaflık, bilgi edinme, yönetişim,

performans denetimi gibi değerler ise bu dönemin yönetim anlayışıyla uyuşmayan zıt unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

### **2.5.2. Cumhuriyet Dönemi**

Cumhuriyet devri Tanzimat geleneğinin devam ettirildiği, yalnızca örgütsel bazı değişikliklerin gerçekleştirildiği bir dönemi ifade etmektedir. Bu dönemde Atatürk, bürokrasinin üst kademelerine atama yaparken büyük ölçüde siyasal kriterlerden hareket etmiş ve saptadığı siyasa'lara yatkın kişileri iş başına getirmiştir. Alt kademelere ise çok fazla müdahale etmemiş, geleneksel Osmanlı idare yöntemlerini değiştirmemiştir (Heper, 1977: 70).

Atatürk'ün sivil bürokrasinin üst düzeylerine yaptırdığı atamalar siyasal kriterlere bağlanmaktadır. Bir yandan sivil bürokrasiyi makine benzeri bir örgüt haline getirmeye çalışmış; diğer yandan da, bürokratların müstakil bir değerler sisteminin, yani Atatürkçü düşüncenin savunucuları olmalarını istemiştir. Bu anlamda bürokratik seçkinler, giderek Atatürkçülüğün savunmasını üstlenmişler, fakat siyasal kadrolar karşısında ast rolü oynamaya razı olmamışlardır (Heper, 2006: 124).

Cumhuriyet bürokrasisi, Osmanlı toplumunun kültürel bakımdan çoğulcu yapısına tepki olarak yeni bir ulus inşa etme projesini hayata geçirmek üzere formüle edilmiştir. Böylece Osmanlı bürokrasisinin devlet kurtarıcılığı rolü, Cumhuriyet bürokrasisinin ulus oluşturma rolü ile sürdürülmüştür (Kongar, 1993: 483).

Cumhuriyet dönemi bürokrasisi; reformları geliştirerek devam ettirmek, yerleştirmek ve ekonomik kalkınmada kamu bürokrasisinin öncülüğünü sağlamak gibi iki temel misyona sahiptir. Reformları halka benimsetme rolü kamu bürokrasisine verilmiş, bu çerçevede asker-sivil bürokratların hükmettiği ve toplumca bürokrasinin partisi olarak nitelendirilen Cumhuriyet Halk Fırkası (CHF) büyük bir fonksiyon icra etmiştir (Eryılmaz, 2004a: 137).

Cumhuriyetin ilk yılları, toplumsal statü yönünden bürokrasinin "altın dönemi" olarak ifade edilebilir. Bu dönemde toplumsal grup anlamında bürokratların statü ve prestiji oldukça yüksek olmuştur. Cumhuriyetin ilanından, çok partili hayata geçişe kadar olan dönemde siyasi elite bürokratik elit kaynaşmıştır. CHP yönetimi altında ülkenin siyasal



seçkinleri ile bürokrasi adeta özdeşleşmiş, reformların topluma empoze edilmesinde de en etkin rolü oynamıştır (Göküş, 2000: 25).

Böylelikle, Tek parti döneminde reformların yürütülmesi ve bekçiliği, bürokrasinin en temel görevi olmuştur. Cumhuriyet bürokrasisi, Osmanlı toplumunun kültürel bakımdan çoğulcu yapısına tepki olarak yeni bir “ulus” oluşturmayı hedeflemiştir. Weberyen anlamdaki verimlilik gibi ilke ve amaçlara ikinci derecede yer verilmiştir. Önemli kararlar Ankara’da alınmış, uygulama ise il ve ilçe yöneticilerine bırakılmıştır. Taşradaki mülki yöneticilere önemli ölçüde yetki devredilerek; devrimler, şehir ve kasabalarda daha etkili şekilde uygulanmış; kırsal kesimde ise sadece eşrafın desteği alınmıştır (Eryılmaz, 2004a: 139).

Bu gelişmelere paralel olarak büyük görevler üstlenen cumhuriyet bürokrati, Osmanlı bürokrati gibi varlık nedenini devlete bağlamış; devlet onların nihai sadakatlerini ve hizmetlerini sundukları bir kurum olmuştur. Dolayısıyla devletin yaşatılması ve güçlendirilmesi, cumhuriyet bürokratinin en önemli amacı olmuştur. Devlet konusunda Osmanlı’dan kalan bu mirasın önemli bir sonucu ise reform girişimlerinin elitist ve merkez eksenli olmasıdır (Göküş, 2000: 25).

Tek-parti yönetiminin beklentileri ne ölçüde karşılayıp karşılamadığı sorusunun cevabı partinin son dönemindeki panoramasında saklıdır. Bu bağlamda ülkedeki toplam nüfusun %80’nini oluşturan kırsal kesimde küçük çiftçiler, yaşam seviyelerinde, sağlıkta, eğitimde ve haberleşme imkânlarında büyük bir iyileşme görmemişlerdir. Ayrıca kırsal kesimin algıladığı modern devletin bir niteliğinin de, merkezi devletin kırsal kesim üzerindeki etkin denetimi olması hasebiyle jandarma ve vergi tahsildarlarından eskisinden daha çok nefret edildiğinden ve korkular hale geldiğinden hareketle köy yaşamının geleneksel bir özeliği olan devlete duyulan öfke, daha da şiddetlenmiştir (Zürcher, 1996: 300).

1945 yılından sonra çok partili bir siyasal hayata geçiş halkın çeşitli partileri desteklemeye başlaması, siyasi partilerin halkla iç içe olmaya başlaması, halkın siyasal davranışlarında, devletle olan ilişkilerinde, devlete karşı istek ve dileklerinde büyük bir değişiklik ve canlılık kazandırmıştır (Kazancı, 2004: 181-182).



Demokrat Parti, 1950'de TBMM'ye sunmuş olduğu programda, devletin ekonomiye müdahalesini en aza indirmeyi; kamu sektörünün ekonomideki payını minimize etmeyi; özel sektörü teşviki; temel bazı kamu iktisadi teşebbüsleri dışındakileri özelleştirmeyi talep etmiştir. Ancak her ne kadar özel sektör özendirilmiş olsa da bu dönemde devletçilik politikası da sürdürülmüştür (Eryılmaz, 2010: 245).

Bu anlamda Demokrat Parti'nin iktidara ulaşmada başlıca iki kaynaktan beslendiği görülmektedir. Birincisi, gelişen burjuvazinin iktidara sahip olma arzusu; ikincisi ise halkın mevcut düzenden doğan bıkkınlığıdır (Eroğul, 1990: 46). Öte yandan Cumhuriyet dönemi siyasal tarihinde ilk kez yönetilenler ve özellikle köylü kesim, iktidar üzerinde bir güce sahip olduğunun bilincine varmış ve kendini hükümet ile özdeşleştirmiştir (Kongar, 2002: 151).

Demokrat Parti iktidarıyla birlikte halkın gözünde yönetenlerin temsilcisi olan bürokrasinin davranışlarında da değişiklik görülmüştür. Halkla tamamen bağları kopuk olan üst düzey devlet memurları doğrudan doğruya vatandaşlarla konuşmaya, ilk önceleri herkesin içinde sorulan sorulara kızmakla beraber onları cevaplandırmaya başlamışlardır. Önceki dönemde halktan düşünce ve adetler bakımından ayrılmış olan Tek Parti rejiminin kuvvetli bürokrasisi kendisini devletin temsilcisi saymaktaydı. Bu düşünce yavaş yavaş yerini bir devlet memurunun asıl fonksiyonu olan halka günlük ihtiyaç ve işlerin icrasında yardımcı olmak anlayışına terk etmiştir (Karpat, 1967: 290-291). Tek parti döneminde bürokratik elitler değerliyken, Demokrat Parti döneminde, siyasi partiler önem kazanmış ve toplum siyasi partiler aracılığıyla değişime ağırlığını koymuştur (Eryılmaz, 2010: 245).

1950-1960 arası süren Demokrat Parti iktidarı 1960'da yapılan askeri darbe ile sona ermiştir. Bu askeri müdahale, siyasi seçkinler ile bürokratik elit arasındaki 10 yıllık gizli mücadelenin bürokrasinin lehine sonuçlanması olarak değerlendirilebilir (Çevik, 2004: 98). Bu dönemde seçilmişlerin gücü azaltılırken bürokratların gücü artırılmaya çalışılmıştır. Dönemin belirgin bir özelliği olan hızlı ekonomik gelişme ve bu gelişmeye orantılı olarak toplumsal sınıfların gelişmesi, devlet aygıtının genişlemesine ve bunun sonucu olarak bürokrasi mekanizmasının genişleyip yaygınlaşmasına sebep olmuştur (Tataroğlu, 1998: 3594).

Önceki dönemle karşılaştırıldığında, 1961'den sonra bürokrasinin gücünün görece olarak arttığı görülmektedir. Bunda, 27 Mayıs rejiminin bir ürünü olan DPT'nin bünyesinde oluşan teknokratlar grubunun, bürokraside ve siyasi iktidar üzerinde "bilgi ve uzmanlık" liyakatlerini kullanmalarının büyük etkisi olmuştur. Bürokrasinin teknik nitelik kazanması, tekno-bürokratların gücünü arttırmış ve kamu politikalarının belirlenmesinde ellerinde bulunan uzmanlık gücü, onlara siyasal iktidar ve toplum karşısında önemli avantajlar kazandırmıştır (Eryılmaz, 2004a: 148).

Özetle, Cumhuriyetin başlangıcından 1950'li yıllara kadar Türk kamu yönetiminin geçirdiği gelişme safhaları kuruluş aşaması olarak değerlendirileceğinden söz konusu dönem de kayda değer bir yapılanma çalışmasından bahsedilemez. 1950'den sonra çok partili hayata geçilmesiyle birlikte merkez-çevre ilişkileri ekseninde, çevreden gelen taleplerin artmasına bağlı olarak kamu bürokrasisi büyüyüp ilgi alanı genişledikçe örgütlenme ve işleyişine dair sorunlar da artma eğilimi göstermiştir.

Merkeziyetçilik anlayışının hakim unsur olarak öne çıkması, kararların alınmasında astlara görüşlerinin sorulmaması, statüye yöneticiler tarafından aşırı bir önem atfedilmesi, otoriter eğilimlerin egemen olması gibi hususlar dönemin yönetim kültüründe yüksek bir güç mesafesinin varlığını ortaya koymaktadır.

Gerçekte bu dönemde üst düzey pozisyonları işgal eden yöneticiler, sahip oldukları güçten dolayı kendi bildiklerinin dışındakileri doğru kabul etmemişlerdir. Dolayısıyla mevcut yönetim kültürü, astları; kendilerine verilecek emirler çerçevesinde görev yapan ve bir iş karşısında nasıl davranmalarının söylenmesini bekleyen kişiliklere büründürmüştür. Yönetimsel değerler açısından bireycilik-toplumculuk ekseninde değerlendirildiğinde; çatışmadan kaçınma, işe alma ve terfide grubun önemi, ilişkilerin görevden önce gelmesi gibi hususlar toplumculuğun ağır bastığının göstergeleri olarak ifade edilebilir. Dolayısıyla katılımcılık, açıklık ve şeffaflık, hesapverebilirlik, bilgi edinme hakkı, adem-i merkeziyetçilik, inisiyatif alma, yönetişim gibi değerler Osmanlı devrinde olduğu gibi bu dönemde de yönetim kültüründe hiçbir şekilde varlık gösteremeyen unsurlar olarak belirmektedir. Dolayısıyla gizlilik ve kapalılık, kimseye karşı hesap vermeme, kesin kurallar, katı hiyerarşik yapılanma, merkeziyetçilik gibi hususlar hakim yönetim kültürünü bize vermektedir.

Döneme ilişkin olarak Neumark'ın 1949'da işaret ettiği fakat bugün de devam eden, Türk kamu bürokrasisinde göreve ilişkin yetki ve sorumlulukların açık olmaması, yürürlükteki mevzuatı tümüyle ve topluca görmenin güçlüğü ve dolayısıyla sorumluluk korkusu, astlara itimatsızlık ve ast-üst ilişkilerinde üstlerin ağırlıklarını çok fazla hissettirmelerine sebep olmuştur. Bu durum bir taraftan ast'ın üst'e sadakatinin önem kazanmasına neden olurken diğer taraftan bütün yetkilerin üstte toplanmasına, uygulamada pek az yetki devrine rastlanmasına ve aşırı merkeziyetçiliğe yol açmıştır. Bakanlar, salt bakanlıklarını ilgilendiren konularda bile bakanlar kurulunun fikrini almışlardır (Heper, 1977: 75-76).

Öte yandan cumhuriyetin ilk yıllarında güçlenen bürokratik yönetim geleneğinin, çok partili hayata geçişle birlikte önemli sınırlandırmalarla karşılaştığı görülmektedir. Çok partili dönemin siyasal eliti, önceki siyasal oligarşinin (1923-1950) yerine yenisini geliştirirken kendilerini halka geleneksel değerlerin savunucusu olarak sunmuşlardır. 1950-1960 döneminde bürokratik yönetim geleneği, belli bir değişim ve zayıflama süreci yaşamasına rağmen yapılan askeri müdahale sonrasında eski gücünü tekrar kazanmıştır.

1971 dolaylı askeri müdahalesi ve sonraki olaylar da yine bürokratik elitin elini güçlendirmiştir. Böylece, çok partili dönemde de bürokratik seçkinler, kendi devlet felsefelerini geliştirmek bakımından otonomiye sahip olma lükslerini sürdürmüşlerdir.

1980 askeri müdahalesi, tarihsel olarak zaten var olan devletin yönetilenler üzerindeki ağırlığını daha da baskın bir şekilde hissetmesini sağlamıştır. Bu dönemde (1983), halkın büyük bir çoğunluğunun oyuyla hükümeti kuran Anavatan Partisinin “bireyin devlet için değil, devletin birey için var olduğu” şeklinde bir söylem geliştirdiği görülmektedir (Sarıbay, 2000:456). Liberal ve dışa açık ekonomi politikalarının ağırlığının hissedildiği bu dönemde ithal ikameci karma ekonomik model terk edilmiştir (Günaydın, 2003: 132). 24 Ocak 1980 tarihli kararlarla başlayan yasal-yapısal serbestleşmeye yönelik “birinci dalga” reform hareketleri, kamu yönetiminde verimlilik, etkinlik, kalite, hesap verebilirlik, yönetişim, vatandaş odaklılık, esneklik, adem-i merkeziyetçilik ve performansa dayalı yönetim gibi kamu yönetimi anlayışını ve uygulamalarını bir bütün olarak yeniden düzenlemeyi hedefleyen ikinci ve üçüncü dalga reformlarla sürdürülemediği (Eryılmaz, 2010: 39).

Bu anlamda Cumhuriyet dönemi idari reformlarına kısaca göz atacak olursak; 1947 yılı sonunda Başbakanlığın isteği üzerine, devlet teşkilatında rasyonelliği sağlamaya dönük tedbirleri incelemek üzere bakanlıkların büyük bir kısmında komisyonlar kurulduğu, 1948 yılında da yine Başbakanlığın talebiyle muhtelif kamu kurumlarının ve bakanlık teftiş kurullarının idari ıslahat konusunda raporlar sundukları görülmektedir. Bunların yanı sıra yabancı uzmanlar ve uluslar arası kuruluşlara da idari reforma ilişkin incelemeler yaptırılmıştır.

Bu anlamda, Türk kamu yöneticilerine dair ilginç tespitlerde bulunan R. Podol tarafından hazırlanan “Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi” adıyla yayınlanmış rapor oldukça önemli gözükmetedir.

Raporda Podol, Türkiye ve Türk yöneticisi hakkındaki saptamaların daha çok kanaat ve muhakeme yoluyla yapılan bir portre çizme hadisesi olduğunu belirterek Türk yöneticisinin kişisel özelliklerini başlıklar halinde şu şekilde sıralamıştır (İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 42):

1. Türk yöneticisinin iş başarma eğilimi zayıftır.
2. Türk yöneticisinde merkeziyetçi bir yönetim anlayışı egemendir.
3. İletişim açısından çok zayıftır.
4. Rütbe ve mevkiye çok önem verir.
5. Teknik yeterlilik ve yetenek göreceli olarak geridir.
6. Yöneticilik eğitimi görenlerin sayısı oldukça azdır.

Türk kamu yöneticisinin iş başarma eğiliminin zayıf olması, kendisinin hiçbir şekilde inisiyatif ve sorumluluk almamasından, her zaman kural ve prosedürlere sadık kalmasından kaynaklanmaktadır. Merkeziyetçi bir anlayışa sahip olması, yerele güvenmemesinden, onun otoriteyi zedeleyeceğinden kuşku duymasından, kendisini elit görmesinden ötürüdür. Bu anlamda katılımcı yönetim anlayışına da karşıdır. İletişim açısından zayıf olması, yalnızca kendisiyle eşit statüdeki yöneticileri muhatap olarak kabul etmesi ve astlara karşı otoriter olma zorunluluğu hissetmesinden dolayıdır. Rütbe ve mevkiye önem vermesi, tabiri caizse gücü kutsaması anlamına geldiğinden

hesapverme, sorma, bilgi edinme, açıklık gibi değerlere önem vermek istememektedir. Dolayısıyla yönetim kültürü güçlü olarak geleneksel yönetim anlayışına ait unsurları içermektedir.

Türk yöneticisinin temel özeliğinin mevzuata sıkı sıkıya bağlılık ve alt kademelerdekilerin yetersiz olduğu savı ile yetki devrine yanaşmamaları olduğunu belirten rapor, bu durumun sıkı teftiş mevzuatı ile desteklendiğini ve ayrıntılara boğulmuş merkeziyetçi yapının karar alma mekanizmasını yavaşlatarak hizmet kalitesini etkilediğini öne sürmektedir. Yazar Türk yöneticisinin karar verme anında çoğunlukla pasif kalmayı tercih ederken bu kararı üst makamlara bıraktığını ve Türk yöneticisinin en büyük zaafının hareket ve teşebbüs noksanlığı olduğunu ifade etmektedir. Türkiye’de yöneticiliği etkileyen yedi ana etkeni; aile, eğitim sistemi, mevzuat, maharet noksanlığı, iş bulma güçlüğü, İktisadi Devlet Teşekküllerinin yapısının belirsizliği ve Batı değerlerine yönelik olma şeklinde sıralamıştır (İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 42; Yayman, 2008).

1972 tarihinde de İdari Reform Danışma Kurulu raporu hazırlanmıştır. Bu raporda ise şöyle bir gözlemle karşılaşmaktayız: “İdareimiz genellikle, önceden belirlenen amaçları tüm olanakları en iyi biçimde kullanarak gerçekleştirmeye çalışmak yerine, kurulu düzeni, sadece yerleşmiş biçimsel usullere uymak suretiyle sürdürmek eğilimindedir” (Heper, 1977: 102). Buradan, idarecilerde ancak kendilerinden bir şey istendiği zaman onu yerine getirme, aksi takdirde hareketsiz kalma eğiliminin ağır bastığı söylenebilir. Bu da yeni yönetim kültürünün inisiyatif alan yönetici tipine aykırı bir tavır olarak değerlendirilebilir.

Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi ise, “kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde iş görmelerini sağlamak için; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanım biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri önermek” gibi bir hedefi gerçekleştirmeye dönük olarak hazırlanmıştır (Ergun, 1991: 13).

Bu bağlamda, Türkiye’de kamu yönetiminin yapısına ve işleyişine 1980’e kadar geleneksel kamu yönetimi anlayışının hakim olduğu ve bu yaklaşıma göre teori ve pratiğin biçimlendirilmeye çalışıldığı söylenebilir. Kökleri Tanzimat dönemine kadar uzanan bürokratik, devletçi, gelenekçi ve merkezîyetçi bir yönetim kültürünün egemenliğini muhafaza ettiği görülmektedir. Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı devletinden güçlü bürokratik yapı ve gelenekten ziyade bu yapıyı kendi imkanlarını geliştirmek için çalışan ve bu gücü iktidar aracı olarak kullanan memur zihniyetini de devralmıştır.

Önemli kararların tamamı başkentten alınmış, taşradaki uygulamalar ise merkezden verilen emir ve direktifler doğrultusunda ve yakın denetim sistemiyle alınmıştır. Hesap verme mekanizmaları ve mali kontrol sistemleri, merkezi organların beklentileri yönünde çalıştırılmış, biçimsel ve seremonik nitelikler arz etmiştir. Katı kurallara, usullere ve bakanlık direktiflerine uyuyor gibi görünmeye daha çok mesai harcanmış; performans ölçmeye, geliştirmeye ve kaliteyi arttırmaya, mali kaynakları etkin ve verimli kullanmaya ve bürokrasinin topluma karşı sorumluluğuna ilişkin çalışmalar yetersiz kalmıştır (Eryılmaz, 2010: 38).

Kısaca, Türkiye’de yapılan reform çalışmaları daha çok bürokrasinin kendi içinde ürettiği raporlar ve analizler olarak kalmış olup kalkınma planlarında ve yıllık programlarda sürekli tekrar edilmiş, hükümetlerin eylem planlarına da konu olmamıştır. Yapılan reformların bir kısmı uygulanmamış, bir kısmının uygulanmasından da herhangi olumlu bir sonuç elde edilememiş, yönetsel anlamda gelişmiş ülkelerle olan açık iyice büyümüştür.

Sonuç olarak; Avrupa Birliği’ne uyum süreci, küreselleşme ve bilgi-iletişim teknolojilerinin yaygınlaşması ile birlikte dünyadaki gelişmeler, kamuoyunda ve siyasette ciddi bir gündem oluşturmuştur. Bu çerçevede Türkiye’de 2003 yılında start veren kamu yönetiminde kapsamlı reform çalışmaları; adem-i merkezîyetçilik, stratejik yönetim, toplam kalite yönetimi, hesap verebilirlik, açıklık ve şeffaflık, bilgi edinme hakkı, yönetişim, hizmette yerellik, idari kapasitenin iyileştirilmesi gibi ilke ve değerleri yönetime egemen kılmayı hedeflemiştir.

## 2.6. Geleneksel Yönetim Kültüründen Beslenen Türk Kamu Yöneticisinin

### Özellikleri

Kamu yönetimi sistemi; sınırları içerisinde yer aldığı ülkede; kültür, hukuk, din, gelenek, görenek ve teamüllerden etkilenmektedir. Türkiye’de de geçmişten beri uygulanan geleneksel yönetim yaklaşımı ülkedeki kültür, hukuk ve teamüllerle de şekillenerek merkezîyetçi ve otoriter bir yönetim kültürü oluşturmuştur.

Bu çerçevede Aktürk (2007: 37) Türk Kamu Yönetimi’nde kurum, yönetici ve iş yapma biçimini şu şekilde ifade etmektedir.

Türk kamu Türk kamu yönetiminde çalışma yerine “daire”, yöneticiye de “idareci” denir. İdare kelimesi, devir’den gelir. Müdür, idare eden yani “tekeri döndüren” demektir. Bu nedenle, daire başkanı olan idareciler, daire (çember) içinde kalan, daire dışına çıkamayan, daire içindeki müdürler de işi (tekeri) döndüren ve işi çekip çeviren kişilerdir. Ayrıca “idareci” kelimesi, “örtbas eden, göz yuman, hoş gören” demektir. Bu yüzden Türkiye’de yönetim ve yöneticilik anlayışı, tekeri döndürmek (günlük işleri yürütmek)’tir. Örneğin, idareci bir program hazırlanacağı zaman, “Yeni bir proje hazırlayın” demez; “Geçen yıl ne yapmışız, dosyayı getirin, bakalım” der. Her yıl aynı şeyi yapar. Onun içindir ki, Türk yönetiminde üstler astlarına, “Teker dönsün” derler.

Dolayısıyla yeni yönetim kültürünün önemli bir boyutu olan inisiyatif alan yönetici anlayışı, burada mevcut durumu koruyan, gelişime ve yeniliğe kapalı bir tip olarak öne çıkmaktadır. Zira yeni bir işe girişmek, yeni bir problem oluşturmak olarak algılandığından; eski usul çalışma tarzının devamı en makbul yol olarak gözükmektedir.

Türkiye’de geniş kabul gören bir görüşe göre, “Müsteşar”, “Müsteşar Yardımcısı”, “Genel Müdür”, “Genel Müdür Yardımcısı”, “Daire Başkanı ve Yardımcısı”, “Vali”, “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin İdare Meclisi Üyeleri” yüksek yönetici olarak düşünülmekte ve bilinmektedir. Bunlar diğer kamu görevlilerinden, görevlerinin niteliği ve işgal ettikleri pozisyonlar yönünden farklı olup yüksek düzeyde karar verme yetkileri bulunmaktadır (Canman, 1978: 6-7).

Daire başkanı, genel müdür ve müsteşar olmak için siyasal iktidarın takdir ve tercihi gereklidir. Bu nedenle, kamu yönetiminde üst yöneticiler iktidara yakınlığı ve yanlılığı ile tanınan siyasallaşmış bürokratlar arasından veya seçimi kaybeden bürokrat ya da eski politikacılar arasından seçilmektedir (Aktürk, 2007: 38). Dolayısıyla, yüksek yöneticilerin çalışmalarının değerlendirilmesinde, yeterlikten (liyakatten) daha çok siyasal iktidara bağlılıkla hizmet üzerinde durulmaktadır (Canman, 1978: 8).

Türk yüksek yöneticilerinin belli başlı kişisel niteliklerini Türk ve yabancı gözlemciler yaptıkları araştırma sonucunda ilginç biçimde ortaya koymuş bulunmaktadır. Bunları şöyle özetlemek mümkündür (Canman, 1978: 12-13):

1. Türk yüksek yöneticisi yeterince eyleme dönük bir kişi değildir. Bu nitelik, bir yandan onun otoriter ve ataerkil olan aile yapısından, öte yandan yaratıcı düşünceden çok, edinilmiş bilgilerin tekrarına prim veren öğretim sisteminden kaynaklanmaktadır. Bu yüzden yönetici, nispi bir pasif tutum ve davranış içine girmekte, gelişmekte olan bir ülkenin gereksinmelerine oldukça ters düşen bürokratik bir hava yaratmaktadır. İnisiyatif ve sorumluluk alma, onlardan beklenmeyen, kendilerinin de özellikle kaçındıkları bir husustur.
2. Tipik Türk yüksek yöneticisi, otoriter bir kişiliğe sahiptir. Sivil yönetim bile hala askeri geleneklerin izlerini taşımakta, otoriter kişilik ise demokratik bir örgüt ikliminin kolayca oluşmasına, ast üst arasında kolayca iletişim sağlanmasına izin vermemektedir. Dolayısıyla personeli güçlendirme, katılımcılık gibi değerler çok fazla önemsenmemektedir.
3. Türk yöneticisi, aşırı derecede merkeziyetçi bir eğilime sahiptir. Daha alt düzeylerde çözüme kavuşabilecek bir sorun hakkında dahi hiyerarşinin üst düzeyinde karar verme yetkisi toplanmıştır. Bu, ast üzerinde etkili denetim yapmak ve olası yetkiyi kötüye kullanmalardan kaçınmak isteğinden kaynaklanmaktadır. Bu durum, yasalarda ve idari düzenleyici metinlerde de merkeziliğe ağırlık verilmesi gerektiği sonucunu doğurmaktadır. Ast ise, yetki alanına giren herhangi bir işlemde bile üstünün onayını aramaktadır. Bunun sonucunda, yüksek yönetici; zamanın çok önemli bir kısmını, politika saptamaya ve diğer yöneticilik işlevlerine ayıracağı yerde, ayrıntılı işlere vermek zorunda kalmaktadır. Yetki genişliğine olumlu bir şekilde bakmayan katı hiyerarşiyi öngören, astlara güvenmeyen, hizmette yerelliği birlik ve bütünlüğü bozacak bir unsur olarak algılayan bir anlayış burada sözkonusudur.
4. Yönetici, mevzuatın özünden çok sözüne (lafzına) bağlılık göstermektedir. Yasaları uygularken lafzi yoruma ağırlık vermektedir. Mevzuatı, sosyal



açından anlamlı sonuçlara ulaşmak için bir araç olarak görmekten çok onu başlı başına bir amaç olarak görmektedir. Söze ağırlık veren yorum ve uygulama, çoğu zaman yöneticinin yetersizliğini ve inisiyatiften yoksunluğunu gizleyen bir örtü olmaktadır. Bu da kural odaklılığın, süreçlerin amaçlardan daha fazla önemsendiğini göstermekte olup yeni yönetim kültürünün sonuç ve vatandaş/müşteri odaklılık yönüne ters düşmektedir.

5. “Yöneticinin kapısı daima yurttaşına açıktır” sözü yöneticinin halka karşı olan sorumluluk duygusunun temel kanıtı olarak gösterilir. Bunun sonucu olarak da, yönetici günlük işlere ayırdığı zaman dışında pek az zamanını daha önemli işlere ayırabilmektedir. Kısmen aşırı merkeziliğin, kısmen de emir yukarıdan geldiği takdirde işlerden sonuç alınabileceği yolundaki yaygın inancın sonucu olarak, yüksek yönetici sık sık yurttaşlar, parlamenterler ve siyasal parti üyeleri tarafından ziyaret edilmektedir.

Günümüzde kullanılan “yönetmek” ve “yönetim” kelimesi ise, “yön” den gelmektedir. Yönetmek; doğru yöne sevk etmek, yönlendirmek, yöneltmek demektir. Yönetici, astlarını doğru yöne, amaç ve hedefe yönelten kişidir. Nitekim, Fransızca ve İngilizce’de de yönetim “direksiyon”, yönetici de “direktör” dür; yani yönelten, yönlendiren kişidir (Aktürk, 2007: 37).

Osmanlı’daki ve cumhuriyet devrindeki yönetici profili bu anlamda yönlendirenden ziyade denetleyici rolü üstlenmiştir. Osmanlı döneminde, Babıali; taşrayı daha yakından kontrol edebilmek için eyaletlerin fiziki sınırlarını daraltmış ve vilayet adını vermiştir (Ortaylı, 2008: 171). Tanzimat sonrasında da Osmanlı yönetimi, yukarıdan aşağıya; vilayet, liva, kaza, nahiye, köy olarak teşkilatlanmıştır. Bu hiyerarşideki her üst kademe, astlarının tüm karar ve uygulamalarını sıkı bir şekilde denetlemeyi kendine görev bilmiştir. Osmanlı vali ve yöneticileri de devletin merkeziyetçi yetkilerine sahip temsilcileri olmuşlardır (Ortaylı, 1994: 309). Kısaca merkeziyetçilik ve bürokratikleşme, Tanzimat’ın yönetim anlayışının temel özelliğini meydana getirmiştir (Eryılmaz, 1992: 12). Bu anlamda Tanzimat dönemi zihniyetinin çok fazla bir dönüşüm geçirdiği söylenemez.

Öte yandan hiyerarşiler arasında ortaya çıkan ast-üst ilişkilerinde kullanılan tören ve ritüellerde modern çağın büro, oturma düzeni ve saygı biçimleri dışında çok fazla bir değişiklik göstermemektedir.

Zira söz konusu dönemde, kaleme (büroya) devam edenler arasındaki derece ve farklar şu şekilde ifade edilmektedir:

İlk derece hulefa, sonra mümeyyizan-ı hulefa, bir üst derece ser amedan-ı hulefa ve bunun da üstü mühime-i nüvisan idi. Bu derecelere yükselenlerin yerleri değiştirilir, yavaş yavaş kalemin en büyük amiri olan ser halifenin yanına kadar yaklaşırlardı. Divan-ı humayun dairesi usulüne göre son derece kabul edilen mühime-i nüvisan efendiler, kalemin uygun bir yerinde yüksekçe bir set üstünde ayrı otururlardı. Ümera ve devlet ricali tarafından zabitan-i aklam gibi saygı ve muamele görürlerdi. Mümeyyizan-ı hulefadan olan üst sınıflardaki efendiler sabahları kaleme girince ser halife dahil herkes ayağa kalkar, yerine oturunca temenna ederek yüceltirlerdi. Hulefa sınıfından olanlar yerlerine oturdukları zaman ise yalnız temenna ile yetinilirdi (Gültepe, 2009: 411).

Bilgin'in de ifade ettiği gibi, kamuda statü endişesiyle bireylerin davranışlarında değişiklik görülmektedir. Buna göre, aynı statüye sahip personel ile farklı statüye sahip personel arasındaki her türlü yönetsel iletişim farklı olmaktadır. Örneğin; farklı statüye sahip kişiler arasındaki iletişimde inisiyatif, yüksek statüye sahip kişilerde farklı olmaktadır (Bilgin, 1996: 33).

Bu çerçevede konu ile ilgili olarak Polatoğlu tarafından Türk kamu kuruluşlarında ast-üst arasındaki iletişim ve ilişkiler konusunda yapılan bir araştırmanın değerlendirilmesi sonucunda elde edilen bulgular şu şekildedir. Üstlere yöneltilen sorulara alınan yanıtlara göre üstlerin %61'i odalarına gelen astların ceketlerini iliklemelerini, %34'ü astların kendilerine 'beyefendi' diye hitap etmelerini istemektedirler. Öte yandan astların verdikleri yanıtlara göre, astların %93'ü üstlerinin yanına gittiklerinde ceketlerini iliklediklerini, %23'ü üstlerinin kendilerine 'beyefendi' diye hitap edilmesini istediğini belirtmişlerdir. Ayrıca astların %25'i üstlerinin yanında rahat bir şekilde oturamadıklarını belirtmişlerdir (Polatoğlu, 1988: 95). Bütün bunlar iletişim sırasında üstlerin bir kısmının astlarından belirli bir saygı beklediklerini ve bu saygının da biçimsel bir şekilde ortaya konmasını istediklerini gösteren önemli sonuçlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla astlar ya da astların bir kısmı üstün yanında buldukları süre içinde kendilerinden beklenen saygıyı biçimsel bir şekilde gösterme çabası içinde davranma eğilimi göstermektedirler.

Aktürk (2007: 39); Türk yöneticisini, davranışsal olarak iş ve hizmet üretiminde, insan ilişkilerinde ve insan yönetiminde genellikle otoriter eğilimli, merkeziyetçi ve tekelci, şekilci ve merasimci, mevzuatçı ve kuralcı, gelenekçi, edilgen (pasif), kendini fazla geliştirmeyen, fakat kendini beğenen, astlarını beğenmeyen bir kişi olarak tanımlamaktadır. Çünkü Türk yöneticisi, evde babanın, okulda öğretmenin, askerde komutanın, iş yerinde şefin ya da ustanın tarihsel ve sosyo-kültürel süreç içinde yetiştirdiği bir kişidir. Bundan dolayı, Türk kamu yönetiminde iyi bir yönetici, “otoriter, disiplinli ve dirayetli kişi” olarak tasvir edilmektedir. Sonuç olarak yöneticiler, üstlerine karşı itaatkar ve hürmetkar, astlarına karşı sert ve otoriter kişiler olmaktadır. Buradan şu ortaya çıkmaktadır ki; Türk yöneticisi çift görünüme sahiptir. Aşağıdan yukarıya bakınca itaatkar ve hürmetkar; yukarıdan aşağıya bakınca sert ve otoriter bir nitelik ortaya çıkmaktadır.

Bürokratlar özellikle mevzuatı; iş yapmak için bir araç olmaktan çok, harfiyen uyma ve uygulama zorunluluğu bulunan bir amaç haline getirmekte; bu durum örgütlerde değişimi, gelişimi ve yeniliği; yöneticilerde yaratıcılığı ve girişimciliği olumsuz yönde etkilemektedir (Aktürk, 2007: 40). Ayrıca vatandaşa karşı, bir işin yapılması için değil, yapılmaması için, kanun maddelerini gerekçe göstermek ve ‘Efendim, mevzuat müsaade etmiyor’ demek bürokraside geleneksel kültürün süreklilik arz eden görüntüsünü oluşturmuştur.

Devlet dairelerinden birine işi düşen vatandaşın, her şeyden önce kime ve nasıl başvuracağını bilememesi, başvurduğu yerde, kendisine yetkiyle yanıt verecek kimseyi bulamaması, bu yüzden de bazen en küçük işini bile araya tanıdıklar, politikacılar koyarak en üst düzeyde çözümlenmeye çalışması normal hale gelmiştir. Bunda yetki ve sorumlulukların iyi dağıtılmamış olması bir büyük nedense, yetki sahiplerinin çeşitli nedenlerle yetkilerini kullanmaktan kaçınmaları da bir başka neden olarak gözükmektedir (Bener, 2002: 247).

Nitekim Türkiye’de uzun yıllar müfettişlik, genel müdürlük, müsteşar yardımcılığı ve Valilik yapmış olan Ziya Çoker, yöneticileri şöyle tasvir etmektedir:

Türkiye’de her kademedeki yöneticiler açısından genel eğilim, yönetimde sıkı ve sert bir otoritenin var olması yönündedir. Yönetici tek yetkili olmalıdır. Her şey onda başlamalı, onda bitmelidir. Yönetici tüm işlerden ayrıntılarına kadar bilgi sahibi olmalı, her karar kendisi tarafından verilmelidir. Cezalandırma ve ödüllendirme sadece onun hakkıdır.

Bunlar arasında da ödüllendirmeyi değil, cezalandırmayı sever. Yönetici daima daha çok yetki ister. Özellikle otoritesini sağlayacak cezalandırma yetkileri onun için çok önemli ve gereklidir. İşler doğru dürüst yürümüyorsa, bunun tek nedeni yetkisizlik ve otoriteye uymamaktır. Bu otoriter yönetim anlayışının sonucu olarak, uzmanlar suskunluğa itilmektedir. Bunun nedeni, kendini beğenme, başkalarına güvenmemedir. Ancak işin özünde kendine güvensizlik ve korku yatmaktadır (Çoker, 1999: 182).

Uzun yıllar üst düzey bürokraside görev yapan Erhan Bener<sup>10</sup>, politikacı-bürokrat ilişkileri konusunda şu ifadeleri kullanmaktadır (2002: 323):

Parlamenteler genel olarak, büyük bürokratlarla iyi ilişkiler içinde olmayı yeğlerler. Çünkü bilirler ki bakan ne kadar etkili olursa olsun (seçildiği bölgedeki seçmenlerin işleriyle yeniden seçilme şansını kaybetmemek için uğraşmak zorundadır) bir işin sonuçlanması, yalnız bakanın emriyle olmaz. Bakan meslekten gelme bile olsa, bir bakanlığın bütün girdisini çıktısını, bütün yasalarını, yönetmeliklerini, yöntemlerini bilemeyeceği için belli bir ölçüde yanında çalışan bürokratların danışmanlığına başvurmak zorundadır. Bazı durumlarda, bürokratin parlamento işi düşer. Daha iyi bir işe alınması, bir yere atanması ya da bir atanmanın durdurulması gibi durumlarda, bakana etkili olacak parlamenteler aranır. Parlamenteleri ise, küçük büyük bürokratların ayağına götüren sorunlar, çok kez küçük sorunlardır. En çok da seçim bölgesinden çıkıp gelen bir seçmene; odacılık, kapıcılık gibi bir iş bulunması, parlamenteleri en çok yoran işlerdendir.

Özetle, geleneksel yönetim anlayışının ürettiği kültürden etkilenen bürokratlar; gelenekçiliğin muhafazakar ve engelleyici buyurganlığını “kırtasiyecilik” olarak yorumlayarak, makamlarından gelen saygınlığı ve gücü; politikacı, personel, vatandaş ve bu anlamda tüm çevrelerine karşı kullanmışlardır. Bunu kullanım şekillerinin Osmanlı’dan günümüze modernize edilerek intikal ettiğini söylemek mümkün gözükmemektedir. Aşırı kuralcı, katı hiyerarşiye önem veren, merkeziyetçi, elitist bürokrat profili mevcut yapının muhafazasını isteyen temel özneler olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir.

Dolayısıyla yeni yönetim kültürünün argümanları olan personelin kararlara katılımı, yöneticilerin inisiyatif alabilmesi, açıklık ve şeffaflık, bilgi edinme hakkı, hizmette yerellik ve yönetişim gibi unsurların söz konusu anlayış taraftarlarınca benimsenmesi büyük bir devrim olarak nitelendirilebilir. Zira yeni yönetim kültürünün temel boyutlarının geleneksel yönetim kültürüne sahip yöneticilerce kabul edilmesi onların saygınlık ve güç olarak tarif ettikleri otoriter ve buyurgan tarzı ortadan kaldırmaktadır. Her işin kendi imzalarında bitmemesi, kuralların işleri sekteye uğratmaması, astlara kendi görev alanlarını ilgilendiren mevzularda yetki verilmesi, danışılması, hizmetin

<sup>10</sup> Erhan Bener, üst düzey bürokratlarla ilgili çalışmasında şöyle bir anısına yer vermektedir: “Bir gün, özel bir iş için yanıma gelen adı çok duyulmuş bir genel müdüre sormuştum: Özür dilerim ama bir ara izinini yitirdim. Şu anda nerenin genel müdürsünüz? Gülmüştü: “Kardeşim, genel müdürlük benim mesleğim. Bugün burada, yarın öbür tarafta. Elverir ki, bir kez bir yere genel müdür ol. Ondan sonra sırtın yere gelmez!” (Bener, 2002: 326).

vatandaşlara en yakın birimler tarafından sunulması, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının karar alırken paydaş gibi görülmesi gibi hususlar yöneticilerdeki elitist yapıyı kırmış, düşük güç mesafesi oluşturmuştur.

## 2.7. Yeni Yönetim Kültürü

Kamu yönetiminin gelişimiyle ortaya çıkan yönetimdeki değişimlere ve bu değişimlerin nispeten yeni olmasına rağmen, bunları etkili demokratik yönetime uyarlamak adına büyük gelişim kaydedilmiştir (Rosenbloom and Goldman, 1993: 538). 1950'lerden itibaren, dünyada ortak kamu yönetimi üzerine geniş bir literatür alanı ortaya çıkmıştır. Söz konusu literatürün ortaya koyduğu temel vurgu noktası ise, kamu yönetimini şekillendiren kültürel değerlerin, düşünme biçimlerinin ve siyasi değişimlerin özelliklerinin toplumdan topluma büyük ölçüde farklılık gösterdiğidir.

Yönetim kültüründe değişiklikler siyasi ideoloji ekseninde yapılmaktadır. Bu tür değişikliklerin amacı iyi yönetim vizyonu ortaya koymak ve buna ulaşmak için gerekli değişiklikleri yapmaktır. Yönetim ideolojisinde değişiklik yapmak şu varsayımları içermektedir (Heusala, 2005: 28):

1. Hükümetin ekonomik esasları,
2. Otorite (resmi karar alma pozisyonları, hiyerarşinin bölgesel düzenlemeleri),
3. Yönetimde bilginin ve dilin kullanılması,
4. Liderlik,
5. Personel,
6. Dış ilişkiler (müşteri tipleri, elitler ve onlar arasındaki ilişkiler).

Burada hükümet kamu yönetiminde yeni bir anlayışın inşasını sağlarken tamamen kamu yararı mı, yoksa kar amacı mı; kurulacak hiyerarşik yapı dikey mi yatay mı; bilgi kanalları açık ve iletişim dili belirli mi, yoksa kapalı ve belirsizlik mi hakim; karar alıcılar profesyonel yönetici mi, bürokrat yönetici mi; vatandaşlar sıradan bir hizmet alıcı mı yoksa saygın bir müşteri mi türünden sorulara cevap verebilmelidir.

Zira örgütün sosyal sisteminde yeni bir kültür inşa etme farklı kültürel unsurlarda ve farklı yönetim unsurlarının kurumsallaşmasında değişimi gerekli kılmaktadır. Bu

değişimi sağlamak için eski anlayıştan farklı olarak nelerin ortaya konulacağı tespit edilmelidir. Yeni bir kültürün unsurları şunlardır (Heusala, 2005: 28-29):

1. *Ekonomi*: Yönetim çalışmalarının finansmanını içerir. Yeni yönetim kültürü; kurumda birimlerin küçültülmesinden hiyerarşik değişikliklere, farklı projelere, kuruluşlara, profesyonel idarecilere ihtiyaç duyabilecektir. İhtiyaç duyulan sözkonusu faktörlerin uygun şartlarda sağlanması ve etkin bir şekilde elde edilmesi için yeterli finansman temin edilmelidir.
2. *Otorite*: Burada yönetimin otoritesinin sınırları ortaya konulmaktadır. Bilindiği gibi ulus-devlet yapısına sahip ülkelerde mevcut yönetsel tip, merkezi yönetim ve yerinden yönetim anlayışına dayanmaktadır. Merkezi yönetimin yetki ve sorumlulukları, gelir kaynakları, yerinden yönetim kuruluşları ile ilişki düzeyleri ölçüt alınır. Yerinden yönetim kuruluşlarının otorite alanı, yukarıdan denetimi, özerkliği, âdem-i merkeziyetçilik lehine tekrar düzenlenir. Ayrıca kurumlardaki dikey hiyerarşi piramidi modifiye edilerek yatay şekle sokulmak suretiyle otorite alanı yeniden yapılandırılır.
3. *Yasalar ve kurallar*: Yeni yönetim kültürü, yöneticilere idari karar alma ve uygulamada geniş bir takdir hakkı vermektedir. Ancak bunun yanı sıra idari işlerin yasal kontrolü de sözkonusudur. Var olan yasal boşluklar, inisiyatif olarak karar vermeyi getirirken, çalışanlar ya da yöneticiler üstlendikleri sorumluluğun bilincinde davranmak zorundadırlar.
4. *Organizasyon (Örgütlenme)*: Yeni yönetim kültürü, demokrasinin de temel niteliklerinden birisi olan katılımcılık eksenli olup, esnek örgüt yapısını öngörmektedir. Organizasyon şeması emir-komuta zinciri ile oluşturulmuş yukarıdan aşağıya hareket eden bir yönetsel anlayışı değil, aşağıdan yukarıya veya yatay yönlü bir ilişkiyi getirmektedir. Bu durum hızlı karar alabilen, inisiyatif kullanabilen yöneticileri doğurmaktadır. Öte yandan üstlerin astlar üzerindeki denetimi tamamen rehberlik ve kontrole endekslidir.
5. *Bilgi ve dil*: Bilginin hem personel ile hem de vatandaşlarla paylaşılması esastır. Bu anlamda açıklık ve şeffaflık temel vurgu noktasıdır. Yöneticilerin güç ve avantaj elde etmek için bilgiyi kendi tekellerine almalarına müsaade

edilmez. Bilginin paylaşılması ve çalışanların ortaya koyacağı yeni fikirlerin dinlenmesi önemsenmektedir. Öte yandan kullanılan dil ve semboller; açık, net ve anlaşılır bir nitelik arz etmektedir.

6. *Liderlik*: Liderlik, bireylerin ya da çalışanların davranışlarını hukuki otorite kullanmaksızın ikna etme ve güven oluşturma yoluyla etkilemeyi içeren bir yönetim becerisidir. Bu anlamda yöneticiler, bir lider gibi davranarak resmi makamlarını kullanmak yerine açık işbirliğini tercih ederler. Dolayısıyla motivasyon, kalite, performans ve sonuçlar önemsenir.
7. *Personel*: Personel; çalışma tarzı ve uzmanlık alanına göre en uygun pozisyona yerleştirilir. Performans standartları belirlenerek performansa dönük ücretlendirme gerçekleştirilir. Başarılı personelin ödüllendirilmesi sağlanarak örgüte bağlılık ve güven artırılır.
8. *Vatandaşlar ve diğer paydaşlar*: Kamu hizmetlerinin kullanıcı ihtiyaçları doğrultusunda sunulması, vatandaşların taleplerinin bilinmesine bağlıdır. Dolayısıyla kurumun ürün ve hizmetleriyle ilgili olan, bunlardan herhangi bir şekilde etkilenen kişi, grup ya da kuruluşlar ile olan ilişkiler geliştirilmelidir. Etkili bir iletişim kurularak görüş ve beklentilerinin tespit edilmesi suretiyle katkılarının sağlanması amaçlanmalıdır.

Yeni kültürün kurumsallaşmasını sağlamak; siyasiler, yöneticiler (bürokratlar), çalışanlar ve toplum tarafından benimsenmiş, yeni bir anlayışın varlığını gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda özellikle 1980 sonrasında Batı ülkelerinde uygulamaya konulan yeni kamu yönetimi anlayışı ve getirdiği değer, teknik ve iş uygulamaları günümüzde neredeyse tüm dünyada kabul görmüştür. Prosedürlerden çok sonuçlara, tek biçimlilikten çok farklılıklara vurgu yapan, esnek örgüt yapısını ve adem-i merkeziliği öngören; verimlilik artışı, performans, katılımcılık, maliyet etkinliği gibi özel sektör tandanslı kavram ve uygulamalara gönderme yapan yönü ile YKY anlayışı, geleneksel yönetim kültürünün temel argümanlarını radikal bir şekilde dönüştürmüştür.

Yeni yönetim anlayışı bu anlamda yeni bir yönetim kültürünü temelden yeniden inşa etmiştir. Günümüzde artık kamu kurumları da fayda-maliyet eksenli davranmaktadır. Vatandaş, aynı zamanda müşteri gibi görüldüğünden kalite artışı söz konusudur. Piyasa

sistemine dayalı denetim, halka karşı sorumluluk, sonuçlardan sorumlu olma, esnek çalışma tarzı, inisiyatif alma, kararlara katılım, vatandaşların bilgi edinme hakkını savunan gün ışığında yönetim anlayışı, açıklık ve şeffaflık, yatay örgütlenme, özel sektörden daha çok yararlanma gibi yeni hususlar eski kültürü değiştirme zorunluluğu doğurmuştur.

Oluşan bu yeni kültürün (vatandaş/müşteri odaklı) özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz (Claver vd, 1999: 459):

1. Bir kamu idaresinde yürütülen iş ve faaliyetlerin amacı sadece vatandaşlara faydalı bir şekilde hizmet etmektir.
2. Organizasyon, mevcut kaynaklarıyla verilen hizmetin kalitesine göre değerlendirilir.
3. Sunulan hizmet, organizasyonun bütün üyeleri tarafından paylaşılıyorsa ortak bir değer olacaktır.
4. Yüksek kalitede bir hizmet gözetilmektedir.
5. Hizmetteki kalite vatandaşa gerçek bir yaklaşım gerektirmektedir.
6. Vatandaşların ortak değer ölçeğinde önemli bir rolü vardır.
7. Vatandaşlarla sıkı bir iletişim vardır.
8. Kamu hizmetinde doğan problemler kapsamlı bir şekilde analiz edilir.
9. Kamu hizmeti departmanında veya bölümündeki bütün üyeler tarafından hızlı hizmet gözetilmektedir.
10. Kamu kurumları da fayda maliyet analizi yaparak kar elde etmeyi hedefleyecektir.

Böylelikle yeni yönetim kültüründe merkeze vatandaş oturtulmakta, onun talepleri ve memnuniyeti ekseninde kalite odaklı bir anlayış öne çıkmaktadır. Örgüt, sunmuş olduğu hizmetin kalitesi noktasında değerlendirilmekte ve katılımcılık esas alınmaktadır. Vatandaşın bu anlamda bir paydaş gibi görülmesi, koordineli çalışılması gereken bir ortak yapılması amaçlanmaktadır.



Öte yandan yeni yönetim kültürünün unsurlarını sadece yukarıda sayılan maddelerle sınırlandırmak da doğru değildir. Bütün bunların yanı sıra yöneticilere de yeni bir yörünge oluşturduğu, belli bir hareket serbestisi kazandırdığı, sorumluluklarını arttırdığı yadsınamaz. Örneğin, yeni yönetim kültüründe kamu yöneticileri “sadece kuralları uyguluyorum” şeklinde bir cevap veremeyecekler, işin sonuçlandırılması yalnızca hiyerarşinin tepesinde ya da resmi otorite zincirinde değil, her yerde gerçekleştirilecektir. Kamu yöneticileri, bireysel haklara çok daha duyarlı ve devlet otoritesinin limitlerinin bilincinde davranmak durumunda kalacaklardır (Rosenbloom and Goldman, 1993: 545).

Diğer yandan yeni yönetim kültürü karmaşık değil, sade yapıdadır ve yöneticileri, işleri yönetmekle uğraşmaktadırlar. Bu anlamda aşağıda belirtilen yöntemler kullanılmaktadır (under30ceo.com, 2011):

- 1. Dış Kaynak Kullanımı:* Oldukça yaygın ve üretken bir süreç olup eski yönetim yapılarına duyulan ihtiyacı ortadan kaldırmış; onun yerine sözleşmelere ve yüklenici ilişkilerine dayanan tek bir akış getirmiştir. Parolası, “önemsiz ayrıntılarda kusurlar bularak verimli görünmeye çalışan, yüksek ücret alan ve saate bakarak çalışan bir ekip gerektirmez, bir telefon yeterlidir” şeklindedir.
- 2. Toplantılar:* Yeni yönetim kültürü, zaman israfını ortadan kaldırarak, yapılan toplantılarda bir araya gelmelerden üretken sonuçlar almayı hedefler. Gerektiğinde ve çoğunlukla bir e-posta ile daha fazla katılıma imkan sağlar. Böylece zaman tasarrufu ve toplantı kalitesinde artış sağlanmış olur.
- 3. Ulaşılabilirlik:* Yeni yönetim anlayışı, eski kültürde olduğu gibi hizmet sunumunda ve ilişkilerde uzaklaşmalara izin vermemektedir. Bürokrasiden kaynaklanan engeller bulunmamaktadır. Problemler büyümeden herkesin çözüm bulma yükünü ortak olarak paylaşımı söz konusudur.
- 4. Üretkenlik:* Yeni yönetim kültürü, yürütme hiyerarşilerine değil, üretkenliğe önem vermektedir. Yüklenicilere uygulanan liyakat ilkesi, üretken olmayan kişilerin tasfiyesi ile üretken insanlara teşviklerin verilmesi şeklinde uygulanmaktadır.

5. *Performans*: Görevin gereği olarak önceden belirlenen kriterleri karşılayacak şekilde görevin yerine getirilmesi ve amacın gerçekleşmesi olarak öne çıkan performans yönetiminde (Ateş, 2007: 71); anahtar hedefler belirlenerek iyi yönetim uygulamasının yaygınlaştırılması sağlanmaktadır.

Bu çerçevede yeni yönetim kültürünün özel sektör teori ve pratiklerini uygulamaya koymak suretiyle kamu yönetimine yeni bir perspektif kazandırdığı bir gerçektir. Yeni yönetim kültürünün kullandığı bu yöntemleri göz önünde bulundurduğumuzda, kısıtlayıcı bir yapıya sahip olmasıyla dikkat çeken geleneksel yönetim kültürünün temel değerlerine meydan okuduğu sonucuna ulaşmamız mümkündür. Bürokratik kültürde yönetici-personel arasında mevcut olan kapasiteler ve ilişkiler; süreç odaklı olma, personelin motivasyonuna önem vermeme gibi şekil ve kalıplarla temsil edilirken, yeni yönetim kültürü yöneticilerin daha fazla proaktif, katılımcılığa önem veren ve girişimci yanlarının öne çıkmasını istemektedir (du Gay, 2002: 100).

Geleneksel yönetim anlayışının ortaya çıkardığı bürokratik kültüre ait yöntemlerin ise yeni kültürün unsurlarının tam zıddı olduğunu görmekteyiz. Bu anlamda, du Gay şunları söylemektedir.

Bürokratik kültür, girişimci mizacın ve kapasitelerin, bu nedenle de kişilerin üretimlerinin gelişmesine aykırı olarak ortaya çıkar. Prosedürlere bağlı, kişiliğin dışında ve bunun gibi normlara bağlı bürokratik açıklamalar kronik belirsizlik çağında tek başına umut veren bir geleceği garanti edebilecek duyarlılığın ve yeteneklerin işlenmesine karşı ahlaksızca gözükür... Bürokrasinin özellikle bürokratik normların, akıl ve heyecanın, memnuniyet ve görevin mutsuz ayrılıklarının üzerine kurulduğu varsayılır. Bürokrasi, kişisel özgürlüklere, kişisel sorumluluklara ve diğer erdemlere aykırı düşünüldüğü için ahlaki değerlerin dışında olarak tasvir edilir. Yeni dalga yönetimin yandaşları için bürokrasi, kişisel değerlerin gerçeğe dönüşmesinin arızalı olmasını ifade eder (du Gay, 2002: 104-105).

Yeni yönetim kültürü, kamu çalışanları için daha katılımcı iş düzenlemelerini vurgulamaktadır. Bunun yanı sıra, farklı bir yönetim fikri geliştirerek; yöneticiler direktör ya da amir olarak değil, koordinatör ya da kolaylaştırıcı olarak görüleceklerdir. Çalışma alanında var olan otorite, katılımsızlık ve geleneksel hiyerarşik yaklaşımlar, giderek daha fazla kamu çalışanının; yüksek eğitilmiş, profesyonel, ileri teknoloji kullanıcıları gibi nitelikleriyle radikal bir değişime uğramak zorunda kalacaktır (Rosenbloom and Goldman, 1993: 548). Bu da kamu yönetiminin bürokratik formaliteler ve kırtasiyecilik gibi olumsuz yönleri tamamen aşmış, idari ve kurumsal kapasiteyi son derece geliştirmiş, yüksek standartta hizmet üreten bir yapıya dönüşmesi anlamına gelmektedir.

Böylelikle, performansa önem verilerek etkinlik, etkililik ve ekonomiklik sağlanacak; inisiyatif alma, kişisel sorumluluk yabancılaşmayı azaltacak ve kamu çıkarına hizmet etmeyi tetikleyecek; temsil ve katılım, yönetim kararlarını toplumun bunlardan en çok etkilenen kısımlarıyla uyumlu tutarak yönetim verimliliğini artıracak ve yönetim faaliyetlerine dönük bilgi paylaşımı, yönetim üzerinde önemli bir kontrol oluşturacak; alternatif hizmet yöntemleri, düşük maliyetle kaliteli ve verimli sonuçlar getirecek; açıklık ve şeffaflık, devlete olan güveni tesis edecek; hizmet sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinden daha çok faydalanma, birçok bürokratik süreci ortadan kaldıracak; kararların alınmasında devlet-özel sektör-vatandaş işbirliği yönetimin meşruiyetini arttıracaktır.

Dolayısıyla YKY anlayışının teori ve pratiklerinin öne çıkarak mesleki, kurumsal ve vatandaş ilişkilerinde sürekli tekrar edilmesi, bir davranış örüntüsü oluşturması; yeni bir yönetim kültürünün artık yerleştiğinin, kök saldığının işareti olarak kabul edilebilir. Bu anlamda, yeni yönetim kültürü; profesyonel yönetici ve çalışanlar, katılımcılık, inisiyatif alma, açıklık, şeffaflık, hesapverme, düşük maliyet-yüksek standart, performans ölçütleri, özel sektör tipi yapılanma, adem-i merkeziyetçilik, yönetişim, alternatif hizmet sunma anlayışı, çıktı odaklılık, esnek hiyerarşi, kalite ve yenilik gibi yönleriyle kamu sektöründe kendini hissettirmeye başlamıştır.

## **BÖLÜM 3: YENİ YÖNETİM ANLAYIŞININ ÜRETTİĞİ YENİ YÖNETİM KÜLTÜRÜNÜN TÜRK KAMU YÖNETİMİNE ETKİSİNİ BELİRLEMeye YÖNELİK ALAN ARAŞTIRMASI**

Bu bölümde Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile bu yaklaşımın oluşturduğu yönetim kültürünün merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarında çalışan üst, orta ve alt düzey yöneticiler tarafından ne ölçüde algılandığının belirlenmesi amacıyla yapılan alan araştırmasına ait sonuçlar ele alınmaktadır.

### **3.1. Araştırmanın Amacı ve Kapsamı**

Özellikle 1980 sonrasında gündeme gelen ve kamu yönetiminin etkinlik arayışına radikal çözümler getiren YKY, akademisyenlerin önemli ilgi alanlarından birisi haline gelmiştir. Piyasa yöntemlerini ve rekabetçi mekanizmaları kamu örgütleri için de öneren bu anlayış, yeni bir yapılanmayı öngörmekte olup geleneksel kamu yönetimi felsefesinin temel kabullerinde ciddi sarsıntılara sebep olmuştur.

Schein (1991: 492), yönetim ve kültürü aynı madeni paranın iki yüzüne benzetmekte olup, biri olmadan diğerinin anlaşılmasının mümkün olamayacağını ileri sürmektedir. Bu bağlamda devlet yönetiminde egemen olmaya başlayan YKY kültürüne ait kavram, teori ve pratiklerin özellikle yöneticiler tarafından ne ölçüde benimsendiği ve bunun yeni bir yönetim kültürü oluşturup oluşturamadığı merak konusudur. Özellikle geleneksel yönetim anlayışının çok köklü olduğu ülkelerde, söz konusu elitist kültürün izlerinin silinmesinin çok kolay olmayacağı söylenebilir. Bu alan araştırmasıyla, YKY anlayışı kapsamında gelişen yeni yönetim kültürünün Türkiye'deki kamu yöneticileri nezdinde ne ölçüde kabul gördüğünün tespit edilmesi amaçlanmaktadır.

Araştırmanın genel amacı kamu kurumlarında (merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları) görev yapan üst, orta ve alt düzey yöneticilerin yeni kamu yönetimi anlayışını benimseme düzeyinin tespit edilmesidir.

Buna bağlı olarak araştırma ile ulaşılmak istenen alt amaçları şöyle sıralayabiliriz:

1. Kamu kurumlarındaki hâkim yönetim kültürünün belirlenmesi,

2. Yeni kamu yönetimi anlayışının yöneticiler tarafından nasıl algılandığının belirlenmesi,
  - a. Merkezi yönetim kuruluşlarında nasıl algılandığının tespit edilmesi
  - b. Yerinden yönetim kuruluşlarında nasıl algılandığının tespit edilmesi
  - c. Üniversitede çalışan idari ve akademik yöneticiler tarafından nasıl algılandığının tespit edilmesi
3. Yeni kamu yönetimi anlayışının yönetim düzeyleri bazında nasıl algılandığının tespit edilmesi,

Araştırma kapsamında aşağıdaki öngörüler test edilmektedir:

- i. Türkiye'deki kamu kurumlarında yeni yönetim anlayışı hâkimdir.
- ii. Yeni yönetim kültürünün benimsenmesi demografik özelliklere göre farklılık göstermektedir.
- iii. Yeni kamu yönetimi anlayışının boyutları yöneticilerin pozisyonuna göre farklılık göstermektedir.
- iv. Üniversitelerde akademik üst düzey yöneticiler, idari üst düzey yöneticilere göre yeni kamu yönetimi anlayışını daha fazla benimsemişlerdir.

### **3.2. Araştırmanın Yöntemi ve Teknikleri**

Bu çalışmada bilimsel araştırmalarda başvurulan ana yöntemlerden iki tanesine yer verilmektedir. Birincisi, temel araştırma tekniğidir. Burada araştırmanın teorik yapısını oluşturmak için konu ile ilgili gerek yurt içi gerekse yurt dışında yayınlanan bilimsel çalışmalardan yararlanılmıştır. İkinci yöntem ise, alan araştırması ve anket yöntemidir. Verilerin analizinde frekans dağılımı ve Ki-Kare Bağımsızlık Testi ile Anova Testi yöntemleri kullanılmıştır.

Bunlara kısaca açıklama getirecek olursak; frekans, gözlenen değerlerin sıklık düzeyi yani tekrar sayısıdır. Frekans tablosu; veri setinde bulunan bir değişkenin kolay bilgi edinilebilir biçimde küçükten büyüğe doğru dizilerek tekrarlı ölçümlerin bir araya getirilmesi ve bu değerlere sahip birim sayılarının belirli bir düzende gösterilmesidir.

Ki-Kare Bağımsızlık Testi, iki değişken arasındaki ilişkilerin istatistiksel olarak anlamlı olup olmadığını belirlemek amacıyla kullanılmaktadır. Örneğin; gelir düzeyi ile siyasi parti seçimi, eğitim düzeyi ile okunan gazete gibi değişkenler arasındaki ilişkiler Ki-Kare Bağımsızlık Testi ile incelenebilir. Anova Testi ise, ikiden fazla grubun birbirinden farklı olup olmadıklarını gösterir (Eymen, 2007: 148).

### **3.3. Araştırmanın Örnekleme ve Kısıtları**

Giriş kısmında da belirttiğimiz üzere, yapılan literatür taramasında dünyada ve Türkiye’de yönetim kültürü kavramına yönelik teorik ve ampirik kapsamlı bir araştırmaya rastlanılmamıştır. Öte yandan araştırma kapsamında kullanılacak daha önce geçerliliği ve güvenilirliği başka araştırmalarda test edilmiş bir ölçek de bulunmamaktadır. Araştırmanın evrenini (anakütle) Türkiye’deki kamu kuruluşlarında görev yapan üst, orta ve alt düzey yöneticiler oluşturmaktadır. Erişilebilirlik açısından ilgili kurumlar seçilmiştir. Kolayda örnekleme yöntemi uygulanmıştır. Örneklem seçiminde zaman ve maliyet unsurları göz önüne alınmıştır. Bu kapsamda merkezi yönetim kuruluşlarını temsilen Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Kocaeli Valiliği ve Derince Kaymakamlığı, yerel yönetimleri temsilen Kocaeli Büyükşehir Belediyesi ve İzmit Belediyesi ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarını temsilen ise Sakarya Üniversitesi’nde görev yapan yöneticiler örneklem olarak seçilmişlerdir.

Bu araştırma kullanılan örneklem ile sınırlıdır. Bu nedenle elde edilen sonuçların ülke bütününe genellenmesi amaçlanmamaktadır. Yine bu araştırma deneklerin cevaplarının samimi ve doğru olduğu varsayımıyla sınırlıdır. Son olarak araştırma belli bir zaman diliminde yapıldığından (Kasım - Aralık 2011) ve zamanla tutum ve algıların değişebileceği düşünüldüğünden, araştırma yapıldığı zamanla sınırlıdır.

### **3.4. Anketin Hazırlanması ile İlgili Aşamalar**

Alan araştırmasında kullanılmak üzere konu ile ilgili yerli ve yabancı alanyazın taraması doğrultusunda hazırlanan teorik yapıyla örtüşen bir anket formu hazırlanmıştır. Anket formu oluşturulurken, yazında belirtilen hususlara dikkat edilmesine özen gösterilmiştir. Bu amaçla anketin giriş kısmına çalışmanın içeriği, bilimsel ve sosyal faydası ve elde edilen bilgilerin gizliliğine dair kısa bir açıklama yapılarak metnin altına çalışmayı yürüten kişinin adı-soyadı, unvanı, çalıştığı kurum ve iletişim bilgileri

eklenmiştir. Anket sorularının sıkıcı olmaktan kurtarılması ve kolay anlaşılabilir olması amacıyla basit, anlaşılır ve kısa cümlelerden oluşmasına dikkat edilmiştir.

Hazırlanan anket formu iki bölümden ve toplam 25 sorudan oluşmaktadır. Birinci bölümde yöneticilerin cinsiyet, yaş, eğitim düzeyi, kıdem ve görev pozisyonlarını belirlemeye yönelik 5 soru bulunmaktadır. Anketin ikinci bölümünde ise merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarında çalışan üst, orta ve alt düzey yöneticilerin Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel boyutlarına ilişkin algılamalarını belirlemek üzere 20 ifade yer almaktadır. Söz konusu ifadeler katılımlı düzeyinin belirlenmesinde beşli Likert tipi ölçek kullanılmıştır.

Likert tipi ölçeğin amacı, kişilerin bir ürün, bir olay veya bir konu hakkındaki düşüncelerini geniş bir yelpaze içerisinde sınıflandırmak, derecelendirmek ve değerlendirmektir. Aynı fikirde olmak, kabul etmek veya tamamıyla reddetmek gibi (Arıkan, 1995: 108).

Hazırlanan anketin pilot uygulaması, Karamanoğlu MehmetBey Üniversitesi'nde görev yapan akademik ve idari yöneticiler üzerinde yapılmıştır. Pilot uygulama sonucunda, anket formunda sorun olmadığı görülmüş ve anket formu Kasım – Aralık 2011 aylarında belirlenen örnekleme uygulanmıştır.

Örnekleme olarak belirlenen kurumlardaki yöneticilere uygulanmak üzere 400 anket formu bastırılarak dağıtılmıştır. Bazı yöneticilerin ankete katılmaktan kaçınması sonucunda 156 anket geriye dönmüştür. Geri dönen anket formlarının incelenmesi sonucunda boş veya verilen cevapların tutarsız olduğu 13 anket iptal edilmiş ve sonuçta 143 anket formu değerlendirmeye alınmıştır.

### **3.5. İstatistiksel Analizler ve Bulgular**

Anket formlarıyla elde edilen veriler SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) 16.0 for Windows adlı istatistik paket programıyla değerlendirilmiştir.

Verilerin analizinde, anketi cevaplayanların demografik özelliklerine ait frekans tabloları, ki-kare testi tabloları ve son olarak üniversitede görev yapan akademik ve idari yöneticilerin karşılaştırılması amacıyla Anova Testi'nden yararlanılmıştır.

### 3.5.1. Demografik Bulgular

Ankete katılanların demografik özelliklerine ait bilgiler, frekans tabloları aracılığıyla aşağıda gösterilmiştir. Tablo 6’da yöneticilerin yaş, cinsiyet, eğitim durumu gibi demografik özellikleri ile ilgili genel bilgilere yer verilmektedir.

Görüldüğü üzere araştırmaya toplam 143 kişi katılmış olup, bunların 126’sı erkek ve 17’si ise kadınlardan oluşmaktadır. Bunların toplam içerisindeki yüzdeler dağılımları sırasıyla %88,1 ve %11,9’dur. TÜİK verilerine baktığımızda bu oranın tutarlı olduğu görülmektedir.<sup>11</sup>

Araştırmaya katılan yöneticilerin yaş dağılımları incelendiğinde, katılımcıların %0,7’sinin 20-30, %19,6’sının 31-40, %44,1’inin 41-50, %33,6’sının 51-60 ve %2,1’inin de 61 ve üzeri yaş grubuna girdikleri görülmektedir. Dolayısıyla katılımcıların yaklaşık %99’unun orta ve üzeri yaş grubundan oluştuğunu ileri sürmek mümkündür.

**Tablo 6: Yöneticilerin Demografik Özelliklerinin Frekans ve Yüzde Dağılımları**

DEMOGRAFİK ÖZELLİKLER		N (143)	%	DEMOGRAFİK ÖZELLİKLER		N (143)	%
CİNSİYET	Erkek	126	88,1	ÇALIŞMA SÜRESİ	1 Yıdan Az	5	3,5
	Kadın	17	11,9		1-5 Yıl	18	12,6
YAŞ	20 – 30 arası	1	0,7		6-10 Yıl	22	15,4
	31 – 40 arası	28	19,6		11-20 Yıl	48	33,6
	41 – 50 arası	63	44,1		21 Yıl +	50	35,0
	51 – 60 arası	48	33,6	KURUMDAKİ GÖREV	Genel Müdür ve Yardımcısı	2	1,4
	61 ve üzeri	3	2,1		Daire Başkanı	7	4,9
ÖĞRENİM DURUMU	Lise-Meslek Lisesi	1	0,7		Şube Müdürü	12	8,4
	Ön lisans	20	14,0		Vali ve Vali Yardımcısı	7	4,9
	Lisans	84	58,7		İl Müdürü	8	5,6
	Yüksek Lisans	21	14,7		Valilik Şube Müdürü	14	9,8
KURUMLARA GÖRE DAĞILIM	Doktora	17	11,9		Kaymakam	1	0,7
	Merkezi Yönetim	59	41,3		Kaymakamlık Birim Müdürü	8	5,6
YÖNETİCİ DÜZEYİ	Yerinden Yönetim	84	58,7		B.Şehir Belediye Başkanı veya Genel Sekreter	2	1,4
	Üst Düzey	16	11,2		B.Şehir Daire Başkanı	11	7,7
	Orta Düzey	42	29,4		B.Şehir Şube Müdürü	12	8,4
	Alt Düzey	44	30,8		Belediye Başk ve Yard	4	2,8
	İdari Üst Düzey	2	1,4		Belediye Birim Müdürü	8	5,6
	İdari Orta Düzey	5	3,5	Belediye Şef	6	4,2	
	İdari Alt Düzey	18	12,6	Rektör ve Yard.	2	1,4	

<sup>11</sup> TÜİK verilerine göre 2004 yılında kadınların işgücüne katılma oranı % 23,3 iken, bu oran 2011 yılında % 28,8’e yükselmiştir. Aynı dönemde erkeklerin işgücüne katılma oranı % 70,3’ten % 71,7’ye yükselmiştir. 2011 yılında kadın rektörlerin oranı % 5,6; büyükelçi ünvanına sahip kadınların oranı ise % 11,9’dur. 2011 yılında bakan sayısı 25 olup sadece 1’i kadındır (tuik.gov.tr, 2012).



Yöneticilerin eğitim durumuna baktığımızda %0,7'si lise-meslek lisesi, %14'ü ön lisans, %58,7'si lisans, %14,7'si yüksek lisans ve %11,9'u da doktora derecesine sahip bulunmaktadır. Araştırmaya katılanların %3,5'i bir yıldan daha az yöneticilik tecrübesine sahipken, %12,6'sının 1-5 yıl, %15,4'ünün 6-10 yıl, %33,6'sının 11-20 yıl ve %35'inin de 21 yıl ve üzeri yöneticilik tecrübesi bulunmaktadır.

Katılımcıların %41,3'ü merkezi yönetim teşkilatı; %58,7'si yerinden yönetim kuruluşları bünyesinde görev yapmaktadır. Katılımcıları yönetici düzeylerine göre gruplandırdığımızda, %14'lük bir kısmı üst düzey yönetici, %36,4'lük kısmı orta düzey ve %49,7'lik kısmı ise alt düzey yöneticilerin oluşturduğu görülmektedir.

Kurumlar bazında değerlendirdiğimizde Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nden araştırmaya toplam 21 kişi katılmış olup bunların tüm kurumlar nezdinde % 13,3'ü erkek, % 1,4'ü kadın; yöneticilerin yaş dağılımları incelendiğinde, katılımcıların % 2,8'inin 31-40, % 7,7'sinin 41-50, % 4,2'sinin 51-60 yaş grubuna girdikleri görülmektedir.

**Tablo 7: Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nde Görev Yapan Yöneticilerin Demografik Özelliklerinin Frekans ve Yüzde Dağılımları**

TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ		N (143)	%	DEMOGRAFİK ÖZELLİKLER		N (143)	%
CİNSİYET	Erkek	19	13,3	ÇALIŞMA SÜRESİ	1 Yıldan Az	0	0
	Kadın	2	1,4		1-5 Yıl	3	2,1
YAŞ	31 – 40 arası	4	2,8		6-10 Yıl	6	4,2
	41 – 50 arası	11	7,7		11-20 Yıl	6	4,2
	51 – 60 arası	6	4,2		21 Yıl +	6	4,2
ÖĞRENİM DURUMU	Ön lisans	1	0,7	GÖREV	Genel Müdür ve Yardımcısı	2	1,4
	Lisans	18	12,6		Daire Başkanı	7	4,9
	Yüksek Lisans	2	1,4		Şube Müdürü	12	8,4

Öğrenim durumlarına baktığımızda % 0,7'si ön lisans, % 12,6'sı lisans, % 1,4'ü yüksek lisans mezunudur. Katılımcıların % 2,1'i 1-5 yıl, % 4,2'si 6-10 yıl, % 4,2'si 11-20 yıl ve kalan % 4,2'si de 21 yıl ve üzeri yöneticilik tecrübesine sahip bulunmaktadır.(Tablo 7).

**Tablo 8: Kocaeli Valiliği'nde Görev Yapan Yöneticilerin Demografik Özelliklerinin Frekans ve Yüzde Dağılımları**

KOCAELİ VALİLİĞİ		N (143)	%	DEMOGRAFİK ÖZELLİKLER		N (143)	%
CİNSİYET	Erkek	28	19,6	ÇALIŞMA SÜRESİ	1 Yıdan Az	0	0
	Kadın	1	0,7		1-5 Yıl	4	2,8
YAŞ	31 – 40 arası	2	1,4		6-10 Yıl	1	0,7
	41 – 50 arası	7	4,9		11-20 Yıl	5	3,5
	51 – 60 arası	19	13,3		21 Yıl +	19	13,3
	61 ve üstü	1	0,7	GÖREV	Kaymakam	1	0,7
ÖĞRENİM DURUMU	Ön lisans	2	1,4		Kaymakamlık Birim Müdürü	8	5,6
	Lisans	21	14,7				
	Yüksek Lisans	6	4,2				

Merkezi yönetimin taşra kuruluşu niteliğine sahip Kocaeli Valiliği'nden araştırmaya toplam 29 kişi katılmış olup bunların tüm kurumlar nezdinde % 19,6'sı erkek, % 0,7'si kadın; yöneticilerin yaş dağılımları incelendiğinde, katılımcıların % 1,4'ünün 31-40, % 4,9'unun 41-50, % 13,3'ünün 51-60, % 0,7'sinin 61 ve üstü yaş grubuna girdikleri görülmektedir. Eğitim düzeylerine baktığımızda % 1,4'ü ön lisans, % 14,7'si lisans, % 4,2'si yüksek lisans derecesine sahiptir. Katılımcıların % 2,8'i 1-5 yıl, % 0,7'si 6-10 yıl, % 3,5'i 11-20 yıl ve % 13,3'ü de 21 yıl ve üzeri yöneticilik tecrübesine sahip bulunmaktadır.(Tablo 8).

**Tablo 9: Derince Kaymakamlığı'nda Görev Yapan Yöneticilerin Demografik Özelliklerinin Frekans ve Yüzde Dağılımları**

DERİNCE KAYMAKAMLIĞI		N (143)	%	DEMOGRAFİK ÖZELLİKLER		N (143)	%
CİNSİYET	Erkek	7	4,9	ÇALIŞMA SÜRESİ	1 Yıdan Az	0	0
	Kadın	2	1,4		1-5 Yıl	0	0
YAŞ	31 – 40 arası	1	0,7		6-10 Yıl	3	2,1
	41 – 50 arası	3	2,1		11-20 Yıl	1	0,7
	51 – 60 arası	5	3,5		21 Yıl +	5	3,5
ÖĞRENİM DURUMU	Ön lisans	3	2,1	GÖREV	Genel Müdür ve Yardımcısı	2	1,4
	Lisans	4	2,8		Daire Başkanı	7	4,9
	Yüksek Lisans	2	1,4		Şube Müdürü	12	8,4

Yine merkezi yönetimin taşra kuruluşu niteliğine sahip kuruluştan olan Derince Kaymakamlığı'ndan araştırmaya toplam 9 kişi katılmış olup bunların tüm kurumlar nezdinde % 4,9'u erkek, % 1,4'ü kadın; yöneticilerin yaş dağılımları incelendiğinde, katılımcıların % 0,7'sinin 31-40, % 2,1'inin 41-50, % 3,5'inin 51-60 yaş grubuna

girdikleri görülmektedir. Eğitim seviyelerine baktığımızda % 2,1'inin ön lisans, % 2,8'inin lisans, % 1,4'ünün yüksek lisans derecesine sahip olduğu görülmektedir. Katılımcıların % 2,1'i 6-10 yıl, % 0,7'si 11-20 yıl ve % 3,5'i de 21 yıl ve üzeri yöneticilik tecrübesine sahip bulunmaktadır (Tablo 9).

**Tablo 10: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nde Görev Yapan Yöneticilerin Demografik Özelliklerinin Frekans ve Yüzde Dağılımları**

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ		N (143)	%	DEMOGRAFİK ÖZELLİKLER		N (143)	%
CİNSİYET	Erkek	24	16,8	ÇALIŞMA SÜRESİ	1 Yıldan Az	0	0
	Kadın	1	0,7		1-5 Yıl	1	0,7
YAŞ	31 – 40 arası	5	3,5		6-10 Yıl	4	2,8
	41 – 50 arası	15	10,5		11-20 Yıl	14	9,8
	51 – 60 arası	5	3,5		21 Yıl +	6	4,2
ÖĞRENİM DURUMU	Ön lisans	2	1,4	GÖREV	B.Şehir Belediye Başkanı veya Genel Sekreter	2	1,4
	Lisans	16	11,2		B.Şehir Daire Başkanı	11	7,7
	Yüksek Lisans	6	4,2		B.Şehir Şube Müdürü	12	8,4
	Doktora	1	0,7				

Yerinden yönetim kuruluşu niteliğine sahip Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nden araştırmaya toplam 25 kişi katılmış olup bunların tüm kurumlar nezdinde % 16,8'i erkek, % 0,7'si kadın; yöneticilerin yaş dağılımları incelendiğinde, katılımcıların % 3,5'inin 31-40, % 10,5'inin 41-50, % 3,5'inin 51-60 yaş grubuna girdikleri görülmektedir. Eğitim düzeylerine baktığımızda % 1,4'ü ön lisans, % 11,2'si lisans, % 4,2'si yüksek lisans, % 0,7'si doktora derecesine sahiptir. Yöneticilerin % 0,7'si 1-5 yıl, % 2,8'i 6-10 yıl, % 9,8'i 11-20 yıl ve % 4,2'si de 21 yıl ve üzeri çalışma süresine sahip bulunmaktadır (Tablo 10).

**Tablo 11: İzmit Belediyesi'nde Görev Yapan Yöneticilerin Demografik Özelliklerinin Frekans ve Yüzde Dağılımları**

İZMİT BELEDİYESİ		N (143)	%	DEMOGRAFİK ÖZELLİKLER		N (143)	%
CİNSİYET	Erkek	15	10,5	ÇALIŞMA SÜRESİ	1 Yıldan Az	1	0,7
	Kadın	3	2,1		1-5 Yıl	3	2,1
YAŞ	20 – 30 arası	1	0,7		6-10 Yıl	5	3,5
	31 – 40 arası	3	2,1		11-20 Yıl	5	3,5
	41 – 50 arası	10	7,0		21 Yıl +	4	2,8
	51 – 60 arası	4	2,8				
ÖĞRENİM DURUMU	Lise/Meslek Lisesi	1	0,7	GÖREV	Belediye Başk ve Yard	4	2,8
	Ön lisans	6	4,2		Belediye Birim Müdürü	8	5,6
	Lisans	10	7,0		Belediye Şef	6	4,2
	Yüksek Lisans	1	0,7				

Yine bir yerinden yönetim kuruluğu olan İzmit Belediyesi'nden araştırmaya toplam 18 kişi katılmış olup bunların tüm kurumlar nezdinde % 10,5'i erkek, % 2,1'i kadın; yöneticilerin yaş dağılımları incelendiğinde, katılımcıların % 0,7'sinin 20-30, % 2,1'inin 31-40, % 7'sinin 41-50 ve % 2,8'inin de 51-60 yaş grubuna girdikleri görölmektedir. Öğrenim durumlarına baktığımızda % 0,7'si lise/meslek lisesi, % 4,2'si ön lisans, % 7'si lisans, % 0,7'si yüksek lisans derecesine sahiptir. Yöneticilerin % 0,7'si 1 yıldan az, % 2,1'i 1-5 yıl, % 3,5'i 6-10 yıl, % 3,5'i 11-20 yıl ve % 2,8'i de 21 yıl ve üzeri çalışma süresine sahip bulunmaktadır (Tablo 11).

**Tablo 12: Sakarya Üniversitesi'nde Görev Yapan Yöneticilerin Demografik Özelliklerinin Frekans ve Yüzde Dağılımları**

SAKARYA ÜNİVERSİTESİ		N (143)	%	DEMOGRAFİK ÖZELLİKLER		N (143)	%	
CİNSİYET	Erkek	33	23,1	ÇALIşMA SÜRESİ	1 Yıldan Az	4	2,8	
	Kadın	7	4,9		1-5 Yıl	7	4,9	
YAŞ	31 – 40 arası	13	9,1		6-10 Yıl	3	2,1	
	41 – 50 arası	17	11,9		11-20 Yıl	16	11,2	
	51 – 60 arası	8	5,6		21 Yıl +	10	7,0	
	61 ve üstü	2	1,4		GÖREV	Rektör ve Yard.	2	1,4
ÖĞRENİM DURUMU	Ön lisans	5	3,5			Dekan	5	3,5
	Lisans	15	10,5			Dekan Yardımcısı	9	6,3
	Yüksek Lisans	4	2,8			Genel Sekreter veya Yardımcısı	2	1,4
	Doktora	16	11,2			Üniversite Daire Başkanı	5	3,5
				Üniversite Şube Müdürü		18	12,6	

Fonksiyonel yerinden yönetim kuruluğu niteliğine sahip Sakarya Üniversitesi'nden ise araştırmaya toplam 40 kişi katılmış olup bunların tüm kurumlar nezdinde % 23,1'i erkek, % 4,9'u kadın; yöneticilerin yaş dağılımları incelendiğinde, katılımcıların % 9,1'inin 31-40, % 11,9'unun 41-50, % 5,6'sının 51-60 ve % 1,4'ünün de 61 ve üzeri yaş grubuna girdikleri görölmektedir. Eğitim düzeylerine baktığımızda % 3,5'i ön lisans, % 10,5'i lisans, % 2,8'i yüksek lisans, % 11,2'si doktora derecesine sahiptir. Yöneticilerin % 2,8'i 1 yıldan az, % 4,9'u 1-5 yıl, % 2,1'i 6-10 yıl, % 11,2'si 11-20 yıl ve % 7'si de 21 yıl ve üzeri çalışma süresine sahip bulunmaktadır (Tablo 12).

### 3.5.2. Kamu Yöneticilerinin “Yeni Kamu Yönetimi” Anlayışının Alt Boyutlarına İlişkin Tutumları

Bu kısımda, ankete katılan yöneticilerin Yeni Kamu Yönetimi anlayışının boyutlarına ilişkin ifadelerine verdikleri cevaplar ele alınmaktadır. Bu boyutlar “katılımcılık”, “inisiyatif alan yönetici tipi”, “şeffaflık”, “vatandaş/müşteri odaklılık”, “performans denetimi”, “bilgi edinme hakkı”, “yönetişim”, “hizmette yerellik”, “hesapverebilirlik” ve “alternatif hizmet yöntemleri” olmak üzere 10 başlıkta toplanmış olup her bir boyuta yönelik iki önerme verilmiştir.

Bu bağlamda “katılımcılık” alt boyutuna ilişkin “ast-üst ilişkilerini zedeleyecek olan en önemli unsur kurumda çalışanlara fazla inisiyatif ve sorumluluk vermektir” ifadesine araştırmaya katılan yöneticilerin %77,7’si katılmadıklarını belirtmişlerdir. Ulaşılan bu bulgu yöneticilerin çalışanların güçlendirilmelerine ve daha fazla yetki ve sorumluluk ile donatılmalarına olumlu baktıklarının bir göstergesidir.

**Tablo 13: Yöneticilerin Katılımcılık Alt Boyutuna İlişkin Tutumları**

İFADELER	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Ast-üst ilişkilerini zedeleyecek olan en önemli unsur kurumda çalışanlara fazla inisiyatif ve sorumluluk vermektir. Ort. = 2,1	47	32,9	64	44,8	8	5,6	20	14,0	4	2,8	143	100
Üst yöneticiler kararlarını alırken her zaman astlara danışarak onların görüşlerini almalıdır. Ort. = 3,7	3	2,1	27	18,9	7	4,9	82	57,3	24	16,8	143	100

Yine katılımcılık ile ilgili “üst yöneticiler kararlarını alırken her zaman astlara danışarak onların görüşlerini almalıdır” ifadesine katılımcıların %74,1’i katılıyorum yanıtını vermiştir. Bu anlamda kamu yöneticilerinin büyük bir çoğunluğunun yeni yönetim kültürünün önemli bir unsuru olan katılımcılık faktörüne önem verdiği söylenebilir.

Tablo 14’ten de görüldüğü üzere inisiyatif almak ile ilgili verilen “bir yönetici %99 başarılı olduğunda fazla dikkat çekmez ancak %1 oranında yapacağı hata onu hemen gözden düşürür, dolayısıyla risk almak tehlikelidir” ifadesine ankete katılan yöneticilerin %70,7’si katılmıyorum yanıtını vermiş; “kural ve prosedürlere uygun hareket etmiş amir sorumluluğunun gereğini yerine getirmiştir” ifadesine de %40,6’sı

katılmıyorum cevabını verirken, %49'u katılıyorum yanıtını vermiş, %10,5'lik kısım ise kararsız kalmıştır. Buradan yöneticilerin inisiyatif alma hususunda çekincelerinin olduğunu bunun yanı sıra yazılı kurallara bağlılığın yöneticiler için önemli bir faktör olduğu sonucuna ulaşmak mümkündür.

**Tablo 14: Yöneticilerin İnisiyatif Alan Yönetici Tipi Anlayışı Alt Boyutuna İlişkin Tutumları**

İFADELER	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Bir yönetici %99 başarılı olduğunda fazla dikkat çekmez ancak %1 oranında yapacağı hata onu hemen gözden düşürür, dolayısıyla risk almak tehlikelidir. Ort. = 2,4	39	27,3	62	43,4	1	0,7	30	21,0	11	7,7	143	100
Kural ve prosedürlere uygun hareket etmiş amir sorumluluğunun gereğini yerine getirmiştir. Ort. = 3,1	10	7,0	48	33,6	15	10,5	54	37,8	16	11,2	143	100

Öte yandan “bir yönetici %99 başarılı olduğunda fazla dikkat çekmez ancak %1 oranında yapacağı hata onu hemen gözden düşürür, dolayısıyla risk almak tehlikelidir” ifadesine ait cevapların cinsiyete göre dağılımına bakıldığında, erkeklerin % 30,2'si “kesinlikle katılmıyorum”, %42,9'u “katılmıyorum” yanıtını verirken; kadınların %5,9'u “kesinlikle katılmıyorum”, %47,1'i “katılmıyorum” şeklinde görüş bildirmişlerdir. Elde edilen veriler ışığında kadınların risk alma ve inisiyatif kullanma hususunda erkeklere göre daha fazla çekingen kaldıkları söylenebilir.

**Tablo 15: Yöneticilerin İnisiyatif Almaya İlişkin Tutumlarının Cinsiyete Göre Dağılımı**

İFADELER		Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
		S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Bir yönetici %99 başarılı olduğunda fazla dikkat çekmez ancak %1 oranında yapacağı hata onu hemen gözden düşürür, dolayısıyla risk almak tehlikelidir. $\chi^2=0,025$	<b>Erkek</b>	38	30,2	54	42,9	1	0,8	22	17,5	11	8,7	126	100
	<b>Kadın</b>	1	5,9	8	47,1	-	-	8	47,1	-	-	17	100
Kural ve prosedürlere uygun hareket etmiş amir sorumluluğunun gereğini yerine getirmiştir. $\chi^2=0,033$	<b>Erkek</b>	10	7,9	45	35,7	13	10,3	42	33,3	16	12,7	126	100
	<b>Kadın</b>	-	-	3	17,6	2	11,8	12	70,6	-	-	17	100

“Kural ve prosedürlere uygun hareket etmiş amir sorumluluğunun gereğini yerine getirmiştir” ifadesine verilen cevapları cinsiyete göre değerlendirecek olursak; söz konusu ifadeye kesinlikle katılıyorum diyen erkek yöneticilerin oranı % 12, 7, katılıyorum diyenlerin oranı ise % 33,3 iken, kadın yöneticilerden kesinlikle katılıyorum cevabını veren olmayıp, katılıyorum diyenlerin oranı %70,6’dır. Verilen bu yanıtlardan kadın katılımcıların kural ve prosedürlere erkeklere göre çok daha fazla bağlı; bunun yanı sıra inisiyatif almaya karşı temkinli durdukları söylenebilir. Kısaca kadın katılımcılara göre, yazılı kural ve talimatlar, sonuçlara göre birincil öncelik olarak görülmektedir.

**Tablo 16: Yöneticilerin İnişiyatif Almaya İlişkin Tutumlarının Öğrenim Düzeyine Göre Dağılımı**

		Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
		S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Bir yönetici %99 başarılı olduğunda fazla dikkat çekmez ancak %1 oranında yapacağı hata onu hemen gözden düşürür, dolayısıyla risk almak tehlikelidir. $\chi^2=0,000$	<b>Lise/Meslek Lisesi</b>	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	1	100
	<b>Önlisans</b>	6	30,0	8	40,0	-	-	4	20,0	2	10,0	20	100
	<b>Lisans</b>	25	29,8	35	41,7	-	-	18	21,4	6	7,1	84	100
	<b>Yüksek Lisans</b>	3	14,3	10	47,6	-	-	5	23,8	3	14,3	21	100
	<b>Doktora</b>	5	29,4	9	52,9	-	-	3	17,6	-	-	17	100

Tablo 16’da ise “bir yönetici %99 başarılı olduğunda fazla dikkat çekmez ancak %1 oranında yapacağı hata onu hemen gözden düşürür, dolayısıyla risk almak tehlikelidir” önermesine verilen cevapların eğitim durumuna göre dağılımı yer almaktadır. Buna göre, önlisans mezunlarının %70’i, lisans mezunlarının %71,5’i, yüksek lisans mezunlarının %61,9’u ve doktora mezunlarının ise %82,3’ü katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu anlamda doktora mezunlarının diğer eğitim düzeylerine sahip kişilere nazaran inisiyatif ve sorumluluk almanın gerekliliğine daha çok önem verdikleri ifade edilebilir.

**Tablo 17: Yöneticilerin Şeffaflık Alt Boyutuna İlişkin Tutumları**

İFADELER	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Kamu kurumlarının aldıkları tüm kararlar gerekçelendirilmelidir. Ort. = 3,5	3	2,1	32	22,4	14	9,8	73	51,0	21	14,7	143	100
Şeffaf yönetim anlayışı, kamu yönetiminde memurların denetimden kaçınmalarını engeller. Ort. = 3,3	8	5,6	39	27,3	13	9,1	65	45,5	18	12,6	143	100

Tablo 17’den de görüldüğü gibi kamu yönetiminde şeffaflık konusunda yer verilen “kamu kurumlarının aldıkları tüm kararlar gerekçelendirilmelidir” ifadesine, katılımcıların %65,7’si katılmaktadır. Şeffaflık konusundaki tutumlarını daha iyi anlamak üzere daha farklı şekilde sorulan “Şeffaf yönetim anlayışı, kamu yönetiminde memurların denetimden kaçınmalarını engeller” yargısına katılımcıların %58,1’i katılıyorum yanıtını vermiştir. Verilen cevaplar ışığında yöneticilerin önemli bir kısmının şeffaf bir yönetime taraf olduğunu, özellikle kamuoyuna karşı kendilerini sorumlu hissettiklerini gösterir bir durumun açığa çıktığını ifade edebiliriz.

Vatandaş/müşteri odaklılığa dönük olarak sorulan (Tablo 18), “Bir hizmetin kalitesinden çok ne kadar fazla kişiye sunulmuş olduğu önemlidir” yargısını yöneticilerin %67,2’si katılmıyorum şeklinde cevaplamıştır. “Vatandaşa hizmet noktasında işin kaliteli ve hızlı yapılması değil, kurallara uygun yapılıp yapılmadığı önemlidir” sorusuna ise katılımcıların %55,3’ü katılmıyorum cevabını vermiştir. Kısaca yöneticiler kaliteye, vatandaş/müşteri odaklılığa dönük çalışmalara önem vermekle birlikte, işin kural kısmını göz ardı etmek istememektedirler.

**Tablo 18: Yöneticilerin Vatandaş/Müşteri Odaklılık Alt Boyutuna İlişkin Tutumları**

İFADELER	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Bir hizmetin kalitesinden çok ne kadar fazla kişiye sunulmuş olduğu önemlidir. Ort. = 2,5	31	21,7	65	45,5	8	5,6	29	20,3	10	7,0	143	100
Vatandaşa hizmet noktasında işin kaliteli ve hızlı yapılması değil, kurallara uygun yapılıp yapılmadığı önemlidir. Ort. = 2,8	15	10,5	64	44,8	13	9,1	39	27,3	12	8,4	143	100



“Bir hizmetin kalitesinden çok ne kadar fazla kişiye sunulmuş olduğu önemlidir.” önermesine verilen yanıtlar; öğrenim düzeyi ve kurumlara göre dağılıma göre ilişkilendirildiğinde, anlamlı sonuçlar alınmıştır. Buna göre ilgili yargıya lise/meslek lisesi mezunları “kararsızım” şeklinde yanıt verirken, önlisans mezunlarının %30’u, lisans mezunlarının %29,8’i, yüksek lisans mezunlarının %14,3’ü, doktora mezunlarının ise %29,4’ü “kesinlikle katılmıyorum” cevabını vermişlerdir (Bkz. Tablo 19). Bu bağlamda hizmetin kalitesinin, niceliğinden daha önemli olduğu fikrine diğer eğitim düzeylerine nispeten yüksek lisans mezunlarının daha düşük seviyede eğilim gösterdikleri yönünde bir sonuca ulaşmak mümkündür.

**Tablo 19: Yöneticilerin Vatandaş/Müşteri Odaklılık Alt Boyutuna İlişkin Tutumlarının Öğrenim Düzeyine Göre Dağılımı**

		Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
		S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Bir hizmetin kalitesinden çok ne kadar fazla kişiye sunulmuş olduğu önemlidir. $\chi^2=0,029$	<b>Lise/Meslek Lisesi</b>	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	1	100
	<b>Önlisans</b>	6	30,0	8	40,0	-	-	4	20,0	2	10,0	20	100
	<b>Lisans</b>	25	29,8	35	41,7	-	-	18	21,4	6	7,1	84	100
	<b>Yüksek Lisans</b>	3	14,3	10	47,6	-	-	5	23,8	3	14,3	21	100
	<b>Doktora</b>	5	29,4	9	52,9	-	-	3	17,6	0	0	17	100

Tablo 20’de kurumlara göre dağılım ve vatandaş müşteri odaklılık ilişkisine dair veriler ortaya konulmuştur. Söz konusu yargıya merkezi yönetim teşkilatının %18,6’sı “kesinlikle katılmıyorum”, %52,5’i “katılmıyorum”; yerinden yönetim teşkilatının ise %23,8’i “kesinlikle katılmıyorum”, %40,5’i “katılmıyorum” yanıtını vermiştir. Merkezi yönetim teşkilatının yerinden yönetim teşkilatına göre hizmet kalitesine daha fazla önem verdiği; nicelik değil de nitelik odaklılığı ön planda tuttuğu sonucu tablodaki verilerden gözlenmektedir.

**Tablo 20: Yöneticilerin Vatandaş/Müşteri Odaklılık Alt Boyutuna İlişkin Tutumlarının Kurumlara Göre Dağılımı**

		Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
		S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Bir hizmetin kalitesinden çok ne kadar fazla kişiye sunulmuş olduğu önemlidir. $\chi^2=0,013$	<b>Merkezi Yönetim Teşkilatı</b>	11	18,6	31	52,5	1	1,7	8	13,6	8	13,6	59	100
	<b>Yerinden Yönetim Kuruluşları</b>	20	23,8	34	40,5	7	8,3	21	25,0	2	2,4	84	100

Performans denetimi ile ilgili yöneltilen “kamu kurumlarında görev yapan personelin maaşı performans ölçütleri kullanılarak belirlenmelidir” ifadesine katılımcıların %68,6’sı katıldıklarını belirtmişlerdir. Performans denetimi konusunda daha ileri boyutu ifade eden “kamu kurumlarında çalışanlar için performans ölçütleri getirilmeli, sağlamayanların görevlerine son verilmelidir” yargısına ise katılımcıların %35,7’si katılmıyorum, %21’i kararsızım ve %43,4’ü katılıyorum cevabını vermiştir. Göreve son verme durumu söz konusu olduğunda yöneticilerin dişillik özelliği kapsamında merhamet yönlerinin ön plana çıktığı görülmektedir. Ankete katılan yöneticilerin büyük bir kısmı performans denetimi yapılmasına sıcak bakmakla beraber, performansı yetersiz olan çalışanların işlerinden olmalarını istememektedir.

**Tablo 21: Yöneticilerin Performans Denetimi Alt Boyutuna İlişkin Tutumları**

İFADELER	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Kamu kurumlarında görev yapan personelin maaşı performans ölçütleri kullanılarak belirlenmelidir. Ort. = 3,6	12	8,4	21	14,7	12	8,4	64	44,8	34	23,8	143	100
Kamu kurumlarında çalışanlar için performans ölçütleri getirilmeli, sağlamayanların görevlerine son verilmelidir. Ort. = 3,1	13	9,1	38	26,6	30	21,0	51	35,7	11	7,7	143	100

Bilgi edinme hakkı hususunda verilen ifadelerle baktığımızda (Tablo 22), “bilgi edinme hakkı, vatandaşların kamu yönetimine olan güvenini arttırmaktadır” yargısına katılımcıların %81,9’unun katılıyorum yanıtını verdiğini görmekteyiz.

**Tablo 22: Yöneticilerin Bilgi Edinme Hakkı Alt Boyutuna İlişkin Tutumları**

İFADELER	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Bilgi edinme hakkı, vatandaşların kamu yönetimine olan güvenini arttırmaktadır. Ort. = 4,0	11	7,7	9	6,3	6	4,2	67	46,9	50	35,0	143	100
Bilgi edinme hakkı, kamu kurumlarının hareket yeteneğini kısıtladığından bu konuda amirin takdir yetkisi olmalıdır. Ort. = 2,7	16	11,2	69	48,3	12	8,4	38	26,6	8	5,6	143	100

Konuyu ters açıdan ortaya koyan diğer bir ifade olan “bilgi edinme hakkı, kamu kurumlarının hareket yeteneğini kısıtladığından bu konuda amirin takdir yetkisi olmalıdır” ifadesine ise yöneticilerin %59,5’i katılmıyorum derken, %32,2’si katılıyorum cevabını vermiştir. Özetle yöneticiler bilgi edinme hakkını desteklemektedirler; ancak vatandaşların bilinçsiz ve kendilerini ilgilendirmeyen konulardaki taleplerinden de rahatsızlık duyduklarından bu konuda bir kısıtlama olmasından yana gözükmemektedirler.

“Bilgi edinme hakkı, vatandaşların kamu yönetimine olan güvenini arttırmaktadır” önermesine ilişkin verilen cevaplar cinsiyet açısından incelendiğinde; sözkonusu yargıya erkek katılımcıların %36,5’i “kesinlikle katılıyorum”, %46,8’i “katılıyorum”; kadın katılımcıların ise %23,5’i “kesinlikle katılıyorum, %47,1’i “katılıyorum” şeklinde görüş bildirdiği görülmektedir.

**Tablo 23: Yöneticilerin Bilgi Edinme Hakkı Alt Boyutuna İlişkin Tutumlarının Cinsiyete Göre Dağılımı**

		Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
		S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Bilgi edinme hakkı, vatandaşların kamu yönetimine olan güvenini arttırmaktadır. $\chi^2=0,031$	<b>Erkek</b>	9	7,1	9	7,1	3	2,4	59	46,8	46	36,5	126	100
	<b>Kadın</b>	2	11,8	0	0	3	17,6	8	47,1	4	23,5	17	100

Bu anlamda bilgi edinme hakkının vatandaşlarda devlete olan güveni artırdığına dair olumlu algı en fazla erkek katılımcılarda vücut bulmaktadır. Kısaca erkek katılımcılar, bilgi edinme hakkının vatandaşların kamu yönetimine olan güveni arttırdığına kadınlardan daha çok inanmaktadırlar.

**Tablo 24: Yöneticilerin Bilgi Edinme Hakkı Alt Boyutuna İlişkin Tutumlarının Öğrenim Düzeyine Göre Dağılımı**

		Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
		S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Bilgi edinme hakkı, kamu kurumlarının hareket yeteneğini kısıtladığından bu konuda amirin takdir yetkisi olmalıdır. $\chi^2=0,020$	<b>Lise/Meslek Lisesi</b>	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	1	100
	<b>Önlisans</b>	1	5,0	8	40,0	3	15,0	7	35,0	1	5,0	20	100
	<b>Lisans</b>	12	14,3	44	52,4	5	6,0	20	23,8	3	3,6	84	100
	<b>Yüksek Lisans</b>	1	4,8	5	23,8	3	14,3	9	42,9	3	14,3	21	100
	<b>Doktora</b>	2	11,8	12	70,6	-	-	2	11,8	1	5,9	17	100

Tablo 24’te “bilgi edinme hakkı, kamu kurumlarının hareket yeteneğini kısıtladığından bu konuda amirin takdir yetkisi olmalıdır” önermesi ile eğitim seviyesi ilişkilendirmesinde ilgili yargıya dönük geri dönüşlere bakarsak, lise/meslek lisesi mezunları “kararsızım” yanıtını vermiş; önlisans mezunlarının %5’i “kesinlikle katılmıyorum”, %40’ı “katılmıyorum”; lisans mezunlarının %14,3’ü “kesinlikle katılmıyorum”, %52,4’ü “katılmıyorum”; yüksek lisans mezunlarının %4,8’i “kesinlikle katılmıyorum”, %23,8’i “katılmıyorum”, doktora mezunlarının ise %11,8’i “kesinlikle katılmıyorum”, %70,6’sı “katılmıyorum” şeklinde görüş bildirmişlerdir.

Dolayısıyla doktora mezunlarının diğer eğitim seviyelerine sahip olanlara göre bilgi edinme hakkının boyutlarının geniş tutulmasını ağırlıklı olarak tercih ettikleri ortadadır. Tablodaki verilere baktığımızda, önlisans ve yüksek lisans mezunlarının, bu konuda daha çekimser kaldığı gözlenmektedir.

Yöneticilerin, yönetim konusuna bakışlarını belirlemeye dönük olarak yer verilen “etkin, bağımsız, saydam, denetlenebilen bir kamu hizmeti; özel sektör ve sivil toplum

kuruluşları ile kamu kesiminin birlikte işbirliği ve ortaklığı ile mümkündür” ifadesine katılımcıların %75,5’i katılıyorum şeklinde cevap vermiştir (Bkz. Tablo 25).

**Tablo 25: Yöneticilerin Yönetişim Alt Boyutuna İlişkin Tutumları**

İFADELER	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Etkin, bağımsız, saydam, denetlenebilen bir kamu hizmeti; özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile kamu kesiminin birlikte işbirliği ve ortaklığı ile mümkündür. Ort. = 3,8	3	2,1	15	10,5	17	11,9	74	51,7	34	23,8	143	100
Toplumsal aktörlere karar alma sürecine katılma fırsatı verilmesi, yönetim sürecine müdahale olup kamu yararını olumsuz yönde etkiler. Ort. = 2,5	23	16,1	61	42,7	32	22,4	23	16,1	4	2,8	143	100

Konu ile ilgili bir başka soruda “toplumsal aktörlere karar alma sürecine katılma fırsatı verilmesi, yönetim sürecine müdahale olup kamu yararını olumsuz yönde etkiler” ifadesine yöneticilerin %58,8’i katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu anlamda yöneticilerin alınan kararların meşruiyeti açısından yönetim konusuna sıcak baktıklarını söylemek mümkündür.

**Tablo 26: Yöneticilerin Yönetişim Alt Boyutuna İlişkin Tutumlarının Cinsiyete Göre Dağılımı**

		Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
		S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Etkin, bağımsız, saydam, denetlenebilen bir kamu hizmeti; özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile kamu kesiminin birlikte işbirliği ve ortaklığı ile mümkündür. $\chi^2= 0, 034$	<b>Erkek</b>	3	2,4	14	11,1	11	8,7	67	53,2	31	24,6	126	100
	<b>Kadın</b>	-	-	1	5,9	6	35,3	7	41,2	3	17,6	17	100

“Etkin, bağımsız, saydam, denetlenebilen bir kamu hizmeti; özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile kamu kesiminin birlikte işbirliği ve ortaklığı ile mümkündür” önermesine ilişkin verilen cevaplar cinsiyet açısından değerlendirildiğinde; söz konusu yargı, erkek ve kadın katılımcıların algı düzeyi yönünden anlamlı bir farklılık göstermiştir. Bu

bağlamda; erkeklerin %24,6'sının “kesinlikle katılıyorum”, %53,2'sinin “katılıyorum” cevabını verdiğini görmekteyiz. Öte yandan kadın katılımcıların ise aynı ifadeye %17,6'sının “kesinlikle katılıyorum”, %41,2'sinin “katılıyorum” cevabını verdikleri Tablo 26'dan da anlaşılmaktadır. Dolayısıyla kamuda çok aktörlü yönetim, kadınlara göre erkekler tarafından daha fazla olumlu karşılanmaktadır.

**Tablo 27: Yöneticilerin Hizmette Yerellik Alt Boyutuna İlişkin Tutumları**

İFADELER	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Merkezi yönetimin icrai görevlerinin birçoğunu yerel yönetimlere devretmesi federatif yapıya zemin hazırlar. Ort. = 2,8	13	9,1	62	43,4	21	14,7	40	28,0	7	4,9	143	100
Eğitim, sağlık gibi hizmetler yerel yönetimlere devredilirse daha fazla etkinlik, verimlilik ve halkın memnuniyeti sağlanmış olur. Ort. = 3,1	16	11,2	40	28,0	19	13,3	55	38,5	13	9,1	143	100

Hizmette yerellik ile ilgili algıyı ölçmek için verilen “merkezi yönetimin icrai görevlerinin birçoğunu yerel yönetimlere devretmesi federatif yapıya zemin hazırlar” yargısına yöneticilerin %52,5'i katılmıyorum yanıtını verirken, %14,7'si kararsızım ve %32,9'u katılıyorum şeklinde düşüncesini belirtmiştir. Buradan yöneticilerin çoğunluğunun hizmette yerellik anlayışının federal bir yapıyı tetikleyeceğini düşünmediğini ancak kararsızlar dışında kalan grubun böyle bir yapının ortaya çıkacağı konusunda endişelerinin olduğu sonucuna ulaşabiliriz. Konuyu daha fazla netleştirme adına sorulan “eğitim, sağlık gibi hizmetler yerel yönetimlere devredilirse daha fazla etkinlik, verimlilik ve halkın memnuniyeti sağlanmış olur” ifadesine ise yöneticilerin %39,2'si katılmıyorum, %13,3'ü kararsızım ve %47,6'sı katılıyorum cevabını vermiştir. Her iki ifadeye ilişkin verilen cevaplar tutarlılık göstermektedir. Elde edilen verilere göre, yöneticilerin yaklaşık yarısı hizmette yerellik konusunda olumlu görüşe sahiptir; azımsanmayacak bir kısmı ise hizmette yerelliğe sıcak bakmamaktadırlar. Olumlu görüş bildirenlerin büyük bir kısmının yerel yönetim çalışanları olduğu da unutulmamalıdır.

“Merkezi yönetimin icrai görevlerinin birçoğunu yerel yönetimlere devretmesi federatif yapıya zemin hazırlar” önermesine ilişkin cinsiyet açısından verilen cevaplar Tablo 28’de verilmiştir.

**Tablo 28: Yöneticilerin Hizmette Yerellik Alt Boyutuna İlişkin Tutumlarının Cinsiyete Göre Dağılımı**

		Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
		S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Merkezi yönetimin icrai görevlerinin birçoğunu yerel yönetimlere devretmesi federatif yapıya zemin hazırlar. $\chi^2=0,010$	<b>Erkek</b>	13	10,3	60	47,6	17	13,5	31	24,6	5	4,0	126	100
	<b>Kadın</b>	-	-	2	11,8	4	23,5	9	52,9	2	11,8	17	100

Söz konusu yargıya erkek katılımcılar, %47,6 seviyesinde “katılmıyorum”, %24,6 düzeyinde de “katılıyorum” şeklinde yanıt vermiştir. Kadın katılımcılar ise, %11,8 nispetinde “katılmıyorum”, %52,9 oranında “katılıyorum” cevabı vermiştir. Buradan kadın yöneticilerin çok aktörlü yönetimin kamuda yerleşmesi hususunda erkeklere göre daha az istekli bir eğilim sergiledikleri sonucuna ulaşmak mümkündür.

**Tablo 29: Yöneticilerin Hizmette Yerellik Alt Boyutuna İlişkin Tutumlarının Yönetici Düzeyine Göre Dağılımı**

		Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
		S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Eğitim, sağlık gibi hizmetler yerel yönetimlere devredilirse daha fazla etkinlik, verimlilik ve halkın memnuniyeti sağlanmış olur. $\chi^2=0,041$	<b>Üst Düzey</b>	3	15,0	2	10,0	1	5,0	14	70,0	0	0	20	100
	<b>Orta Düzey</b>	7	13,5	12	23,1	7	13,5	19	36,5	7	13,5	52	100
	<b>Alt Düzey</b>	6	8,5	26	36,6	11	15,5	22	31,0	6	8,5	71	100

Eğitim, sağlık gibi hizmetler yerel yönetimlere devredilirse daha fazla etkinlik, verimlilik ve halkın memnuniyeti sağlanmış olur” önermesine verilen yanıtlar yönetici düzeyi açısından değerlendirildiğinde; söz konusu yargıya üst düzey yöneticiler %70

oranında “katılıyorum” yanıtını verirken, orta düzey yöneticiler %36,5, alt düzey yöneticiler ise %31 düzeyinde “katılıyorum” şeklinde görüş bildirmişlerdir. Buradan üst düzey yöneticilerin, orta ve alt düzey yöneticilere göre hizmette yerellik hususuna daha fazla önem verdikleri ve bu anlamda hizmetlerin vatandaşın en yakın birimler tarafından sunulmasından yana bir eğilim gösterdikleri ifade edilebilir.

**Tablo 30: Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu Alt Boyutuna İlişkin Tutumları**

İFADELER	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		ORT.
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	
Kamu kaynaklarını kullananların, kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı kaynakların kullanımı ve görevin nasıl yerine getirildiği hususunda açıklamada bulunma sorumluluğu bulunmalıdır. Ort. = 4,1	6	4,2	7	4,9	3	2,1	74	51,7	53	37,1	4,1259
Faaliyet raporlarını hazırlamak, kamu kurumları için bir zaman kaybıdır. Ort. = 2,1	36	25,2	79	55,2	12	8,4	10	7,0	6	4,2	2,0979

Hesap verme sorumluluğu ile ilgili olarak yöneticilere “kamu kaynaklarını kullananların, kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı kaynakların kullanımı ve görevin nasıl yerine getirildiği hususunda açıklamada bulunma sorumluluğu bulunmalıdır” ifadesi yöneltilmiştir. Katılımcıların %88,1 gibi büyük bir bölümü bu ifadeye katılıyorum cevabını vermiştir. Hesap verme sorumluluğunun uygulamaya dönük yüzü olan faaliyet raporları ile ilgili verilen “faaliyet raporlarını hazırlamak, kamu kurumları için bir zaman kaybıdır” yargısına yöneticilerin %80,4’ü katılmıyorum şeklinde görüş bildirmiştir (Bkz. Tablo 30). Bu veriler ışığında yöneticilerin, kamu çalışanlarının yaptıkları işten sorumluluk alarak, hesabını verebilecek şekilde görevlerini icra etmeleri; aynı zamanda açık ve şeffaf bir hizmet anlayışı çerçevesinde idari davranışlarını sergilemeleri yönünde bir tutum ortaya koydukları ifade edilebilir.



**Tablo 31: Yöneticilerin Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri Alt Boyutuna İlişkin Tutumları**

İFADELER	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Kamusal mal ve hizmetlerin özel sektör tarafından sunulması rüşvet ve yolsuzluğun artmasına yol açabilir. Ort. = 2,9	13	9,1	57	39,9	18	12,6	48	33,6	7	4,9	143	100
Kamusal mal ve hizmetlerin büyük bir kısmı özel sektör kuruluşları tarafından bir sözleşmeye bağlı olarak yürütülmelidir. Ort. = 2,9	8	5,6	50	35,0	32	22,4	48	33,6	5	3,5	143	100

Alternatif hizmet sunma yöntemleri hususundaki algıyı ölçme amacıyla verilen “kamusal mal ve hizmetlerin özel sektör tarafından sunulması rüşvet ve yolsuzluğun artmasına yol açabilir” ifadesine katılımcıların %49’u katılmıyorum, %12,6’sı kararsızım ve %38,5’i katılıyorum yanıtını vermiştir.

Konu hakkındaki algıyı tam olarak ölçmek için verilen “kamusal mal ve hizmetlerin büyük bir kısmı özel sektör kuruluşları tarafından bir sözleşmeye bağlı olarak yürütülmelidir” ifadesine ise katılımcıların %40,6’sı katılmıyorum, %37,1’i katılıyorum yanıtını vermiştir. Her iki ifadeye verilen cevaplar birlikte değerlendirildiğinde, yöneticilerin kamusal hizmetlerin özel sektöre devredilmesi hususunda çok da istekli olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır.

**Tablo 32: Yöneticilerin Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri Alt Boyutuna İlişkin Tutumlarının Kurumlara Göre Dağılımı**

		Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
		S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Kamusal mal ve hizmetlerin büyük bir kısmı özel sektör kuruluşları tarafından bir sözleşmeye bağlı olarak yürütülmelidir. $\chi^2 = 0,005$	<b>Merkezi Yönetim Teşkilatı</b>	1	1,7	26	44,1	9	15,3	18	30,5	5	8,5	59	100
	<b>Yerinden Yönetim Kuruluşları</b>	7	8,3	24	28,6	23	27,4	30	35,7	0	0	84	100

Tablo 32’de alternatif hizmet sunma yöntemlerine ilişkin algının, kurumlara göre dağılımını gösteren veriler yer almaktadır. “Kamusal mal ve hizmetlerin büyük bir kısmı özel sektör kuruluşları tarafından bir sözleşmeye bağlı olarak yürütülmelidir” önermesine, merkezi yönetim teşkilatı çalışanlarının %44,1’i, yerinden yönetim teşkilatı

çalışanlarının ise %28,6'sı “katılmıyorum” şeklinde cevap vermiştir. Bu anlamda kamuda alternatif hizmet sunumuna yerinden yönetim kuruluşlarının, merkezi yönetim kuruluşlarına nazaran daha fazla eğilim gösterdikleri tablodaki verilerden gözlenmektedir.

**Tablo 33: Alt Boyutların Karşılaştırılması**

Alt Boyutlar	İfadeler	Beklenen Ortalama*	İki İfadenin Ortalaması
Hesap Verme Sorumluluğu	Kamu kaynaklarını kullananların, kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı kaynakların kullanımı ve görevin nasıl yerine getirildiği hususunda açıklamada bulunma sorumluluğu bulunmalıdır. Ort. = 4,1	4,1	3,50
	Faaliyet raporlarını hazırlamak, kamu kurumları için bir zaman kayıdır. Ort. = 2,9	2,9	
Şeffaflık	Kamu kurumlarının aldıkları tüm kararlar gerekçelendirilmelidir. Ort. = 3,5	3,5	3,40
	Şeffaf yönetim anlayışı, kamu yönetiminde memurların denetimden kaçınmalarını engeller. Ort. = 3,3	3,3	
Performans Denetimi	Kamu kurumlarında görev yapan personelin maaşı performans ölçütleri kullanılarak belirlenmelidir. Ort. = 3,6	3,6	3,35
	Kamu kurumlarında çalışanlar için performans ölçütleri getirilmeli, sağlamayanların görevlerine son verilmelidir. Ort. = 3,1	3,1	
Katılımcılık	Ast-üst ilişkilerini zedeleyecek olan en önemli unsur kurumda çalışanlara fazla inisiyatif ve sorumluluk vermektir. Ort. = 2,9	2,9	3,30
	Üst yöneticiler kararlarını alırken her zaman astlara danışarak onların görüşlerini almalıdır. Ort. = 3,7	3,7	
Bilgi Edinme Hakkı	Bilgi edinme hakkı, vatandaşların kamu yönetimine olan güvenini arttırmaktadır. Ort. = 4,0	4,0	3,15
	Bilgi edinme hakkı, kamu kurumlarının hareket yeteneğini kısıtladığından bu konuda amirin takdir yetkisi olmalıdır. Ort. = 2,3	2,3	
Yönetişim	Etkin, bağımsız, saydam, denetlenebilen bir kamu hizmeti; özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile kamu kesiminin birlikte işbirliği ve ortaklığı ile mümkündür. Ort. = 3,8	3,8	3,15
	Toplumsal aktörlere karar alma sürecine katılma fırsatı verilmesi, yönetim sürecine müdahale olup kamu yararını olumsuz yönde etkiler. Ort. = 2,5	2,5	
Hizmette Yerellik	Merkezi yönetimin icrai görevlerinin birçoğunu yerel yönetimlere devretmesi federatif yapıya zemin hazırlar. Ort. = 2,2	2,2	2,65
	Eğitim, sağlık gibi hizmetler yerel yönetimlere devredilirse daha fazla etkinlik, verimlilik ve halkın memnuniyeti sağlanmış olur. Ort. = 3,1	3,1	
Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri	Kamusal mal ve hizmetlerin özel sektör tarafından sunulması rüşvet ve yolsuzluğun artmasına yol açabilir. Ort. = 2,1	2,1	2,50
	Kamusal mal ve hizmetlerin büyük bir kısmı özel sektör kuruluşları tarafından bir sözleşmeye bağlı olarak yürütülmelidir. Ort. = 2,9	2,9	
Vatandaş-Müşteri Odaklılık	Bir hizmetin kalitesinden çok ne kadar fazla kişiye sunulmuş olduğu önemlidir. Ort. = 2,5	2,5	2,35
	Vatandaşa hizmet noktasında işin kaliteli ve hızlı yapılması değil, kurallara uygun yapılıp yapılmadığı önemlidir. Ort. = 2,2	2,2	
İnisiyatif Alan Yönetici Tipi	Bir yönetici %99 başarılı olduğunda fazla dikkat çekmez ancak %1 oranında yapacağı hata onu hemen gözden düşürür, dolayısıyla risk almak tehlikelidir. Ort. = 2,6	2,6	2,25
	Kural ve prosedürlere uygun hareket etmiş amir sorumluluğunun gereğini yerine getirmiştir. Ort. = 1,9	1,9	

\* Ortalamalar kesinlikle katılmıyorum = 1, katılmıyorum = 2, kararsızım = 3, katılıyorum = 4 ve kesinlikle katılıyorum = 5 olarak hesaplanmıştır. İfade olumlu ise katılma yönündeki ortalama, olumsuz ise katılmama yönündeki ortalama dikkate alınmıştır.

Genel bir değerlendirme yapılacak olursa; Tablo 33'e baktığımızda yeni kamu yönetimi anlayışının "hesapverme sorumluluğu", "şeffaflık", "performans denetimi", "katılımcılık", "bilgi edinme hakkı" ve "yönetişim" alt boyutlarının yöneticiler tarafından daha fazla içselleştirilmiş olduğunu söylemek mümkündür. Ancak "hizmette yerellik", "alternatif hizmet sunma yöntemleri", "vatandaş – müşteri odaklılık" ve "inisiyatif alan yönetici" alt boyutlarının ise orta düzeyde bir benimsenme çizgisinde olduğu ve yöneticilerin söz konusu boyutları çok fazla özümsemediği söylenebilir.

Sonuç olarak kamu yöneticilerinin kamusal görevlerine ilişkin halka ve üstlerine açıklamada bulunmak, aldıkları kararları gerekçesiyle belirtmek, çalışanların görevlerini belirlenen performans standartlarına göre yerine getirmelerini sağlamak, astlara daha fazla yetki ve sorumluluk vererek katılımcı yönetim anlayışını geliştirmek, vatandaşların kendilerine ilgilendiren hususlara ilişkin bilgi taleplerine olumlu yanıt vermek, yönetimde toplumsal aktörlerin fikir ve görüşlerine daha fazla önem atfetmek gibi hususları yönetim kültürünün bir parçası haline getirdikleri ifade edilebilir.

### **3.5.3. Üniversitede Görev Yapan Yöneticilerin Yeni Kamu Yönetimi Algılarının Karşılaştırılması**

Yeni kamu yönetimi anlayışının üniversitede görev yapan yöneticiler tarafından benimsenme düzeyini belirlemek için Anova ve Tukey analizleri yapılmıştır. Üniversitedeki yönetim yapısının akademik ve idari olarak pozisyonlara ayrılmış olması bizi bu testleri yapmaya iten temel faktördür.

Akademik üst, orta ve alt düzey yöneticilerle idari üst, orta ve alt düzey yöneticilerin yeni kamu yönetimi anlayışı algılarının farklı olup olmadığını belirlemek amacıyla Anova testi yapılmış olup, elde edilen bulgular aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

**Tablo 34: YKY'nin Akademik ve İdari Personel Tarafından Algılanılmasına Yönelik Anova Testi**

DEĞİŞKENLER		Kareler Toplamı	df	Kareler Ort.	F	Sig.
Katılımcılık	Gruplar arasında	1,844	5	,369	,786	,567
	Grup içinde	16,436	35	,470		
	Toplam	18,280	40			
İnisiyatif Alan Yönetici Tipi	Gruplar arasında	10,867	5	2,173	<b>4,424</b>	<b>,003</b>
	Grup içinde	17,194	35	,491		
	Toplam	28,061	40			
Açıklık/şeffaflık	Gruplar arasında	2,830	5	,566	,709	,621
	Grup içinde	27,950	35	,799		
	Toplam	30,780	40			
Vatandaş odaklılık	Gruplar arasında	12,341	5	2,468	<b>3,272</b>	<b>,016</b>
	Grup içinde	26,403	35	,754		
	Toplam	38,744	40			
Performans denetimi	Gruplar arasında	5,391	5	1,078	1,532	,205
	Grup içinde	24,633	35	,704		
	Toplam	30,024	40			
Bilgi edinme hakkı	Gruplar arasında	2,457	5	,491	1,426	,239
	Grup içinde	12,056	35	,344		
	Toplam	14,512	40			
Yönetişim	Gruplar arasında	2,086	5	,417	1,071	,393
	Grup içinde	13,633	35	,390		
	Toplam	15,720	40			
Hizmette yerellik	Gruplar arasında	,990	5	,198	,456	,806
	Grup içinde	15,206	35	,434		
	Toplam	16,195	40			
Hesap verebilirlik	Gruplar arasında	1,542	5	,308	1,901	,119
	Grup içinde	5,678	35	,162		
	Toplam	7,220	40			
Alternatif hizmet yöntemleri	Gruplar arasında	2,855	5	,571	1,245	,309
	Grup içinde	16,047	35	,458		
	Toplam	18,902	40			
Yeni kamu yönetimi anlayışı	Gruplar arasında	,386	5	,077	,674	,646
	Grup içinde	4,006	35	,114		
	Toplam	4,392	40			

Yapılan Anova analizinde akademik ve idari üst, orta ve alt düzey personelin yeni kamu yönetimi anlayışı ile ilgili algıları “inisiyatif alan yönetici tipi” ve “vatandaş odaklılık” boyutlarında anlamlı bir farklılık göstermektedir. İnisiyatif alan yönetici tipi ve vatandaş odaklılık boyutlarının sigma değerleri sırasıyla 0,003 ve 0,016’dır.

## SONUÇ

Yirminci yüzyılın sonlarında çok yönlü global değişimlerin etkisiyle kamu yönetimi, en çok tartışılan konseptlerden biri olmuştur. Zira değişen koşullar ve gereksinimler ile ortaya çıkan yeni fonksiyonlar, devletin esas işlev mekanizması ve yürütmeye ilişkin kolu olan kamu yönetimini radikal bir şekilde dönüşüme uğratmıştır. Bu dönemde geleneksel kamu yönetiminin merkeziyetçi plan disiplini, ekonomik hayatta etkin rol üstlenme, Weberyen bürokratik yapı, katı hiyerarşi piramidi, himayeci sosyal politikalar, ayrıntılı kurallara bağlılık gibi karakteristik özellikleri olarak ifade edilen unsurları; küresel dinamiklerin genel anlamda yönetim alanında açtığı kültür ve zihniyet değişimiyle etkisini yitirmiştir.

Gelişmiş ülkelerde 1970'li yılların sonlarından itibaren sosyal refah devleti anlayışında yaşanan kriz, neo-liberal perspektife canlılık kazandırmıştır. Neo-liberal felsefe, piyasanın kayıtsız şartsız egemenliğini, özelleştirmeyi, deregülasyonu, eğitim ve sağlık alanlarında sosyal hizmetler için yapılan kamu harcamalarının kesilmesini, sosyal güvenlik hizmetlerini, yol, su gibi temel altyapı yatırımlarının sınırlandırılmasını ileri sürmüştür.

Özetle 1970'li yılların ortasından 1980'lere kadar uzanan dönemde devletlerin karşı karşıya buldukları idari ve mali sıkıntılar, ülkeleri kamu yönetimlerinde verimlilik arayışına sevk etmiş, bu bağlamda verimliliği arttırmak için özel sektörün işletmecilik ve yönetim tekniklerinin kullanılabilmesi tezi ileri sürülmeye başlanmıştır. Bu dönemde evrensel nitelik kazanan demokrasi, özgürlük, insan hakları gibi temel değerler paralelinde bireycilik, saydamlık, katılım, esneklik, hesap verebilirlik, rekabet, girişimcilik, özelleştirme, yerleşme gibi piyasa ideolojisi eksenli güçlü eğilimlerin yoğun baskısı her türlü yönetim aygıtını yeniden yapılanmaya zorlamıştır. Bu çerçevede ulus devletin geleneksel politika araçları giderek zayıflamış; kârlılık, verimlilik, müşteri odaklılık, kaynakların etkin kullanımı, kalite ve hız gibi etmenleri esas alan bir dizi yönetim yaklaşımı post modern yeni bir sürecin tetikleyicisi olmuştur.

Öte yandan geleneksel kamu yönetimi anlayışının kamu sektöründe etkinliğin sağlanması yönünde ortaya koyduğu mevcut ilke ve politikalarının başarısızlıkla sonuçlanması; kamu yönetiminin yapı ve işleyişi üzerindeki eleştirilerin yoğunlaşmasını beraberinde getirmiştir. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelere paralel olarak

özel sektörde gözlemlenen değişim ve ekonomik anlayışta meydana gelen dönüşümler, yönetim anlayışında deyim yerindeyse bir kabuk değiştirme sürecini gerektirmiştir. Geleneksel kamu yönetiminin kısıtlayıcı yapısına, kültürüne, temel argümanlarına meydan okuyan ve bu anlamda bilim adamlarının birçoğunun paradigma değişimi olarak isimlendirmekle hemfikir oldukları yeni yönetim yaklaşımı ile; süreç, yöntem ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etme anlamına gelen yönetim (administration) felsefesinden; performans değerlendirme, inisiyatif alma, kaynakları etkili, verimli ve tasarruflu kullanma, hedef ve stratejileri belirleme şeklinde ifade edilen işletmecilik (management) anlayışına doğru pozitif yönlü bir sıçrama gerçekleştirilmiştir.

Kamu yönetiminin kavram ve uygulamalarında ortaya çıkan söz konusu değişim ve gelişmeler devletin tanımı, rolü ve sınırlarıyla ilgili yeni boyutlar getirmiştir. Yeni Kamu Yönetimi olarak ifade edilen bu reform hareketi, kamusal hizmetlerin yeniden örgütlenmesi ve yetkilerin yeniden dağılımında belli temel argümanlar öneren geniş bir perspektifi içermektedir. Toplumsal taleplere daha fazla duyarlılığı, katılımcılığı, açıklık ve şeffaflığı, hesap verebilirliği, yönetim birimleri arasında rekabeti, kaynak kullanımında daha ekonomik ve disiplinli olmayı, özel sektördeki yönetim araçlarından mümkün olduğu ölçüde yararlanmayı öngören bu anlayış; küçültülmüş bir kamu sektöründe etkin hizmet sunumunu hedeflemektedir.

Bürokratik örgütlenme modeli; hızlı değişen çevreye uyum problemi yaşadığı, merkeziyetçi, katı hiyerarşik örgütlenme yapısının hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlayamadığı, yenilikçilik hususunda geride kaldığı yönünde sorgulanmıştır. Weberci bürokrasi modelini temel alan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı bu anlamda kamu sektörünün etkinsizlik sorununa yeni bir çözüm getirememekle birlikte ciddi eleştirilere de maruz kalmıştır.

Bu çerçevede, prosedürlerden çok sonuçlara odaklı, tekbiçimlilikten çok farklılıklara dayalı, hiyerarşik bürokrasiden çok piyasalara önem veren, müşterilere karşı sorumluluk bilinci taşıyan, katı yapılardan çok esnek organizasyonlara vurgu yapan bir yaklaşım ön plana çıkmış; bireysel inisiyatif, katılım, ekip çalışması, kurumsal öğrenme, rakiplere karşı strateji geliştirme, sürekli gelişim gibi değerler sistemi geliştirilmiştir. Kısaca, işletme yönetimi teknikleri üzerine inşa edilen YKY anlayışı, yöneticileri girişimciliğe

sevk ederken, kişi ve kurumları performanslarını arttırmaya yönelmektedir. Kamu görevlileri hizmetlerin yürütülmesinde geçmişe göre piyasaya daha duyarlı, yoğun bir şekilde çıktı ve girdi mukayesesi yapmakta, müşteri memnuniyetine önem vermekte ve finansal sorumlulukla daha fazla meşgul olmaktadır.

Yeni bir yönetim felsefesinin teori ve pratikleri ile birlikte genel olarak tüm dünya ülkelerinde kabul görmüş olması ve buna dönük yasal destekli reformların gerçekleştirilmesi var olan mevcut kültürde de etkisini göstermiştir. Yöneticilerin kurum veya organizasyon içinde uygulanan yönetim usul ve tarzlarına, kararlarına ve hareketlerine yansıyan değer, inanç, beklenti ve davranışlar sistemi olarak tanımlanan yönetim kültürü de bu anlamda dönüşüme uğramıştır.

Türk yönetim kültürünün tarihi süreç içindeki seyrine kısaca değinecek olursak; Osmanlı döneminde inanç temelli yönetim anlayışından kaynaklanan askeri yönetim sisteminin, bu anlamda merkezîyetçi eğilimin izlerinin, bariz şekilde kendini belli ettiği görülmektedir. Zira var olan “kul” sistemi, bürokrasiyi işaret etmekte olup devletle bürokrasiyi kaynaştıran, bürokrasiye siyasi yapı içerisinde aşırı özerklik kazandıran bir unsur olarak öne çıkmıştır. Bu çerçevede modernleşme kapsamında yapılan reformlara rağmen Osmanlı Devleti’nin söz konusu yönetim anlayışının, merkezi iktidarın toplumu tüm boyutlarıyla denetleyebildiği otokratik ve merkezîyetçi bir sistemi, dolayısıyla güçlü bir bürokratik hegemonyayı ortaya çıkardığı gözlemlenmektedir.

Cumhuriyet rejiminin de aynı anlayışı miras aldığı, bürokratların tavır ve davranışlarından tezahür etmektedir. Merkezîyetçilik, devletin örgütlenme şekli ve ideolojik karakterinde izdüşümlerini ortaya koymaktadır. Bürokrasi, alınan siyasi kararların üretilmesi ve uygulatilmasında önemli bir fonksiyon icra etmiştir. Zaman zaman otoriter yönünü öne çıkaran idari anlayış, topluma karşı duyulan güvensizlik, yönetilenlerle tek taraflı ve yukarıdan aşağıya doğru kurulan ilişkiler, aşırı kuralcılık, bürokrasi merkezîlik Osmanlı’dan devralınan yönetim kültürünün somut göstergeleri olarak ifade edilebilir.

Tek parti döneminde, devletçilik politikası bürokrasi tarafından kalkınmanın temel unsuru olarak görülmüştür. Ayrıca yapılan reformlara baktığımızda bürokrasinin yeni bir ulus ve vatandaş tipi inşa etme politikası güttüğü anlaşılmaktadır. Bu dönem özetle, bürokrasinin siyasal ve ekonomik alanda rolünün giderek arttığı bir süreci

kapsamaktadır. Çok partili sistemde ise her ne kadar kamu görevlilerine kamu politikalarını uygulayan memurlar nazarıyla bakma gibi devletin aşkın rolünü araçsal konuma çeviren politikalar desteklenmiş olsa da askeri darbeler ile mevcut bürokratik anlayış muhafaza edilmiştir.

1980’li yıllara 24 Ocak kararlarıyla değişim mührü vurulmuştur. 1982 Anayasasının otoriteryen, merkeziyetçi ve devletçi vurgularına rağmen liberal-muhafazakâr bir çizgiye sahip olan Özal’ın genel başkanlığını yapmış olduğu ANAP Hükümetinin tek başına iktidarı gerçekleşmiştir. Yerelleşme politikaları, bürokraside iş ve işlem süreçlerinin basitleştirilmesi, aşırı formaliteler ve teferruatın ortadan kaldırılması, serbest girişimin önünün açılması gibi gelişmeler bürokrasinin araçsal yönünü ön plana çıkarmıştır. Serbest piyasa ekonomisine geçilen bu dönemde gerçekleştirilen özelleştirme, devletin küçültülmesi, deregülasyon gibi politikalar hakem devleti çağrıştıran önemli gelişmeler olarak ifade edilebilir. Ancak bütün bu reformlara rağmen kurumsal-yapısal reformlara yer verilmemesi ve tüm yatırımların bürokrasinin araçsal yönüne yapılmış olması bürokratik kültürü değiştirmemiştir. Aksine bürokrasinin Tanzimat’la başlayan merkeziyetçi, aşırı kuralcı ve kırtasiyeci yapısını aynen devam ettirmiştir.

1990’lı yılların sonuna doğru kamu yönetiminde yaşanan sıkıntıların yaygınlaşması, dünyada meydana gelen ekonomik, teknolojik, siyasal ve sosyal gelişmeler, yaşanan ağır ekonomik kriz gibi etkenler kamu yönetimi ile birlikte siyasi alanı da kapsayan biçimde yeniden yapılanmayı tekrar Türkiye’nin gündemine taşımıştır. Kısaca 2000’li yıllara gelene kadar Türk kamu yönetiminin sorunlarının değişmeden mevcudiyetini muhafaza ettiğini ve bu problemlere dönük etkili çözümler üretilmediğini söylemek mümkündür.

2002 seçimleri sonrası tek başına iktidara gelen AKP hükümeti ise dünyadaki bilgi ve teknoloji alanındaki gelişmeler, küreselleşme, AB’ye uyum, liberal siyasal ve ekonomik paradigmanın egemenliği gibi gerçekleri göz ardı etmeyerek 2003 yılı itibariyle devleti kapsamlı ve radikal bir reform sürecine sokmuştur ve hâla sürdürmektedir. Devletin algılanış biçimi ile birlikte kamu yönetiminde yeniden bir yapılanmayı öngören reform çalışmaları belirli bir ivme elde etmiş ve gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ile somut sonuçlar ortaya çıkmıştır. Adem-i merkeziyetçilik, stratejik yönetim, toplam kalite



yönetimi, hesap verebilirlik, açıklık ve şeffaflık, bilgi edinme hakkı, hizmette yerellik, yönetişim, performans denetimi, inisiyatif alan yönetici anlayışı gibi ilke ve değerler kamu yönetiminde varlıklarını hissettirmişlerdir.

### **Çalışmanın Bulguları**

Yeni yönetim kültürünün ne ölçüde yerleştiğini belirlemeye dönük yapılan alan araştırmasından önemli sonuçlar elde edilmiştir. Ancak şunu belirtmek gerekir ki, bu araştırma kullanılan örneklem ile sınırlıdır. Bu nedenle elde edilen sonuçların ülke bütününe genellenmesi amaçlanmamaktadır. Yine bu araştırma deneklerin cevaplarının samimi ve doğru olduğu varsayımıyla sınırlıdır. Son olarak araştırma belli bir zaman diliminde yapıldığından (Kasım - Aralık 2011) ve zamanla tutum ve algıların değişebileceği düşünüldüğünden, araştırma yapıldığı zamanla sınırlıdır.

Alan araştırması sonucu elde edilen verilerden Yeni Kamu Yönetimi anlayışının öne çıkan boyutlarına ilişkin aşağıdaki sonuçlara ulaşmak mümkündür:

1. Yeni Kamu Yönetimi anlayışının katılımcılık boyutuna verilen yanıtlar, genel anlamda kamu kurumlarında üstlerin astlarına karar alıp uygulama hususunda yetki verebileceğini ve astların güçlendirilmesini öngören bir zihniyetin oluştuğunu ortaya koymaktadır. Bu bağlamda alınan yanıtlar bizi kamu yöneticilerinin büyük bir çoğunluğunun yeni yönetim kültürünün önemli bir unsuru olan katılımcılık faktörüne önem verdiği sonucuna götürmektedir. Ancak anket uygulaması sırasında yaşanan bazı durumlar, verilen cevapların doğruluğu hususunda şüphe uyandırmıştır. Şöyle ki; anketin kamu kurumlarında uygulanması konusunda üstlerin onayı gerekmiştir. Ayrıca üst düzey yöneticilerin birçoğu katılımcılık ile ilgili sorulara yanıt verirken, karar verirken astlarına danışabileceklerini fakat son sözü kendilerinin söyleyeceklerini sözlü olarak ifade etmişlerdir. Dolayısıyla katılımcılık konusunda astlar tarafından gelecek görüş ve önerilere açık olan yöneticiler, bu önerileri yalnızca değerlendirmekte, son kararı yine kendileri vermeyi uygun görmektedirler.

2. Kamu yönetiminde açıklık ve şeffaflık algısının ne boyutta olduğunu tespit etmeye yönelik verilen önermelerde; katılımcıların yarısından fazlasının alınan kararların gerekçelendirilmesi gerektiğine onay veriyor olması, kararın kamuoyu

tarafından niçin alındığının bilinerek meşruiyetinin tanınması yönüne önem verildiğinin göstergesidir. Açıklık ve şeffaflık; kamu yönetiminin, vatandaşlarca denetlenmesinin etkili bir aracıdır. Kamuoyunun kamu yönetiminin faaliyetlerinden daima haberdar olabilmesi yani başka bir ifadeyle idari faaliyetlerin izlenebilmesi açıklık ilkesinin yöntemlerinden biridir. Bu anlamda yöneticiler yaptıkları işlere dönük çalışmalarının gizlenmesinden yana olmayarak aldıkları kararlarla ilgili kamuoyu tarafından sürekli takip edilmeyi aykırı bir durum olarak görmemektedirler. Hatta alınan kararların gerekçelerinin vatandaşlar tarafından bilinebilir olmasını isteme eğilimi göstermektedirler. Özetle, yöneticilerin çoğunluk kısmının şeffaf bir yönetime taraf olduğunu, özellikle kamuoyuna karşı kendilerini sorumlu hissettiklerini gösterir bir durumun açığa çıktığını ifade edebiliriz.

3. Yöneticilerin performans denetimi ile ilgili algılarının olumlu yönde geliştiği sonuçlardan da görülmektedir. Bilindiği gibi performansın önemli bir boyutu da personelin çalıştığı kurumun belirlenen amaçlarını gerçekleştirmek için yapacağı katkı, başarı ve verimliliğine göre ücretlendirilmesi veya değerlendirilmesidir. Türkiye’de kıdem ve statüye dayalı olan bir ücretlendirme veya terfi yöntemi uygulanmaktadır. Burada yöneticilerin çoğunluğu performans kriterlerinin esas alınmasını istediklerini belirtmektedirler. Ancak katılmayan veya kararsız kalan yöneticilerin anket sırasında sözlü olarak performans denetimi ya da performansa göre ücretlendirmenin amirler tarafından objektif olarak yapılamayacağından endişe ettiklerinden dolayı bu sisteme taraf olmadıklarını ifade etmişlerdir. Fakat yine de yöneticilerin çoğunda bu yöntemin personeli motive edeceği ve daha etkin ve verimli çalışacağı düşüncesinin hâkim olduğu söylenebilir. Görevlerine son verme durumu söz konusu olduğunda yöneticilerin dişillik özelliğinin bu anlamda merhamet yönlerinin ön plana çıktığı görülmektedir. Ankete katılan yöneticilerin büyük bir kısmı performans denetimi yapılmasına sıcak bakmakla beraber, performansı yetersiz olan çalışanların işlerinden olmalarını istememektedir.

4. 2003 yılında yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, içeriğine bakıldığında Türk Kamu Yönetimi’nde geçmişten gelen mevcut gizlilik geleneğinde bir dönüşüm olduğunun ifadesi olarak değerlendirilebilir. Şeffaf bir yönetim oluşturma yönünde atılan bu normatif nitelikli reformun yöneticiler

nezdinde algı boyutu önemli gözükmetedir. Bu bağlamda verilen cevaplardan bilgi edinme hakkının yöneticiler için önemsendiği ve bu anlamda vatandaşın kamu yönetimine olan güvenini arttırma yönüne sahip olduğu anlaşılmaktadır. Kısmen de olsa vatandaşların lüzumlu lüzumsuz bilgi taleplerinden dolayı amire takdir yetkisi verilmesi gerektiği fikrini öne sürenler olsa da çoğunluk böyle bir yetkiden taraf değildir. Kısaca bilgi edinme hakkının, vatandaşlarda kamu yönetimine karşı güven oluşturma eksenli önemli bir reform olduğunu ve bu anlayışın yöneticiler tarafından desteklendiği ileri sürülebilir.

5. Birey-devlet ilişkilerinde karşılıklı etkileşimi öngören, toplumu yönetme konusunda sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma transferini işaret eden yönetim yaklaşımının yöneticiler tarafından nasıl algılandığını ve kabul derecesini belirlemeye dönük olarak verilen yanıtlardan şöyle bir sonuca ulaşmak mümkündür. Yöneticiler, alınacak kararların çok aktörlü bir yapı tarafından desteklenmesinin hem kamu yararı açısından hem de işin meşruiyetinin sağlanması yönünden olumlu bir sonuç vereceğini düşünmektedirler.

6. Hesap verme sorumluluğu, bir cevap verme ya da açıklamada bulunma anlamına gelen sorumluluk türüdür. Eşit olmayan çift taraflı yükümlülüğün bulunduğu bu anlayışta; taraflardan biri diğerine görev vermekte, diğeri de bu görevle ilgili hedef, sonuç, harcama gibi durumlara açıklama veya raporlama getirmektedir. Bu bağlamda, yöneticiler; kamunun bilgilendirilmesi, otoriteye sahip olanların denetlenmesi, kamu çalışanlarının yaptıkları işlerin kanunlara uygun olup olmadığından ötürü sorumlu tutulması hususlarında duyarlı bir nitelik göstermekte olup yeni yönetim kültürünün bu boyutuna önem vermektedirler.

Diğeri taraftan yöneticiler tarafından çok fazla benimsenmeyen, vasat veya vasatın altında bir eğilim gösteren boyutlara yönelik olarak da şu sonuçlar alınmıştır.

1. İnisiyatif alan yönetici anlayışına dönük algıların olumsuz bir seyir izlediği görülmüştür. Bilindiği gibi YKY anlayışı çalışanların yetkilendirilerek sorumluluk alma hassasiyetinin geliştirilmesiyle kişinin kurum için daha verimli ve işine motive olmuş şekilde çalışacağını öngörmektedir. Verilen cevapları iyi okuduğumuzda yöneticiler için yazılı kuralların öncelikli öneme sahip olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Özetle kural ve talimatlar yöneticiler için olumsuz bir sonuç

doğurmayacağını bilseler de taviz vermekten kaçındıkları önemli unsurlar olarak öne çıkmaktadır.

2. Yeni kamu yönetimi anlayışının vatandaş/müşteri odaklılık boyutuna ilişkin olarak sorulan sorular için de görülmesi gereken, yöneticiler tarafından nicelik değil niteliğin önemsendiği ve hizmetlerde kalite kriterinin odak noktasına yerleştirilmesi gerektiği üzerine ortak bir konsensüsün sağlanmış olduğu gerçeğidir. Günümüzde küreselleşme, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler; kamu sektörünü daha fazla sorumluluk bilinciyle hareket etmeye, daha etkin, hızlı ve kaliteli hizmet sunumuna itmiştir. Ancak son kertede yöneticilerin en çok dikkat ettiği husus, kurallar ve prosedürlerden ödün vermektan imtina etme durumudur. Kısaca yöneticiler kaliteye, vatandaş/müşteri odaklılığa dönük çalışmalara önem vermekte birlikte işin kural kısmını göz ardı etmek istememektedirler.

3. Hizmette yerellik, öz itibariyle bir hizmeti en yakın birim yürütsün felsefesine dayanmakta olup son zamanlarda en çok tartışılan yönetim ilkelerinden biridir. Konuyu yöneticilere sorarken bu anlayışın siyasi yapının aşınmasına sebebiyet verip vermeyeceği hususundaki düşüncelerini de öğrenmek amaçlanmıştır. Yöneticilerin çoğunluk kısmının hizmette yerellik anlayışının federal bir yapıyı tetikleyeceğini düşünmediğini ancak kararsızlar dışında kalan grubun böyle bir yapının ortaya çıkacağı konusunda endişelerinin olduğu sonucu çıkmaktadır. Yöneticilerin hizmette yerellik konusunda yaklaşık yarı yarıya hemfikir olmadıkları ortaya çıkmaktadır. Verilen cevaplar genel olarak değerlendirildiğinde hizmette yerellik ilkesine katılımın vasat derecede olduğu söylenebilir.

4. Alternatif hizmet sunma yöntemleri hususundaki algıyı ölçme amacıyla verilen önermelere ilişkin de olumlu bir yanıt alınamamıştır. Kamu yönetiminde hizmet sunumunda artan ihtiyaçları süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yerine getirmek, günümüz değişen dünyasında önemli bir zorunluluk halini almıştır. Dolayısıyla bugün hizmetin en iyi kim tarafından sunulacağı, en uygun hizmet sunma yönteminin de belirlenmesinin gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Bu anlamda yönetim ve yönetim dışı örgütlerle bir çeşit ortaklığı kapsayan yeni organizasyon şekilleri belirlemektedir. Yani kamu kurumlarının bir hizmeti doğrudan kendisi üretmek yerine başka bir yöntemle alternatif yollarla işi farklı kuruluşlara

devretmesi durumu karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamda yöneticilerin kamusal hizmetlerin özel sektöre devredilmesi hususunda çok da istekli olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Bu sonuçlar ışığında yeni yönetim kültürünün; katılımcılık, açıklık, şeffaflık, bilgi edinme hakkı, hesap verebilirlik, performans denetimi ve yönetim gibi boyutlarıyla Türk yönetim kültürünü maksimum seviyede olmasa da önemli oranda etkilediğini söylemek mümkündür. Zira bürokratik kültürün gizlilik, katı hiyerarşik yapıya dayalı, astlara danışmayan, aşırı kuralcı, içe kapalı özelliklerinin anket sonuçlarına göre yöneticiler nezdinde aşındığı aşikârdır. Ancak kültürün, bir anda değil zamanla oluşan ve yerleşen bir olgu olması hasebiyle yöneticilerin tamamından aynı sonuçları almayı beklemek doğru olmayacaktır. Kısaca kamu yöneticilerinde bir dönüşüm eğiliminin varlığı yadsınamaz. Bu dönüşüm de bize dünyadaki hızlı değişme ve gelişmelerle bürokratik kültürün miadının artık dolduğunu ve yeni yönetim kültürünün yöneticiler tarafından benimsenmesinin bir zorunluluk halini aldığı gerçeğini vermektedir.

### **Çalışmanın Kısıtları**

Bu çalışmada yapılan araştırma, kullanılan örneklem ile sınırlıdır. Bu nedenle elde edilen sonuçların ülke bütününe genellenmesi amaçlanmamaktadır. Yine bu araştırma deneklerin cevaplarının samimi ve doğru olduğu varsayımıyla kısıtlıdır. Araştırma belli bir zaman diliminde yapıldığından (Kasım - Aralık 2011) ve zamanla tutum ve algıların değişebileceği düşünüldüğünden, araştırma yapıldığı zamanla sınırlıdır. En önemli kısıtlardan biri de Türkiye’de kamu yöneticilerine ulaşmanın zorluğu ve ulaşılmaması durumunda anketin zaman problemi ileri sürülerek daha sonra doldurulacağını öne sürülerek boş geri dönmesidir.

### **Gelecek Çalışmalar İçin Öneriler**

Bundan sonraki çalışmalarda yönetim kültürü konusunda yapılmış teorik ve ampirik araştırmaların kısıtlılığı göz önüne alınarak literatür konusunda geniş kapsamlı tarama ve inceleme yapılabilir. Ayrıca kültür ile yapı arasındaki ilişki daha detaylı irdelenebilir. Biz örneklem seçiminde zaman ve maliyet unsurlarını göz önünde bulundurarak merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarından kolayda örnekleme yöntemiyle tercihlerimizi yaptık. Bundan sonraki çalışmalarda uygulama; tek kuruma, örneğin

merkezi yönetim (bütün valilikler ya da genel müdürlükler) veya yerinden kuruluşlarına (tüm belediyeler ve il özel idareleri) yapılabilir. Çalışmayla ilgili daha önce uygulanmış bir ölçeğin olmayışı, konunun özü kadar yöntem açısından da sıkıntı oluşturacağından bir ölçek geliştirebilirler. Son olarak Türkiye'nin yönetim yapısı dikkate alınarak daha spesifik alanlara yoğunlaşılabilir.

## KAYNAKÇA

- ABADAN, Nermin (1959), **Bürokrasi**, AÜSBF Yayınları, Ajans Türk Matbaası, Ankara.
- AÇIKGÖZ, Kemal (1987), “Katılmanın Kuramsal Temelleri ve Katılma Araştırmaları”, **Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi**, C: 20, S: 1, ss. 21-28.
- AKDOĞAN, A.Argun (2006), “Siyasal Kültür ve Sosyal Sermayenin Karşılaştırılması: Türkiye İçin Bazı Çıkarımlar”, **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, C: 6, S: 12, s. 162-187.
- AKSOY, Şinasi (1995), “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri**, 2. Cilt, TODAİE, Ankara, s. 159-173.
- AKSOY, Şinasi (1998), “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C: 7, S: 1, s. 3-13.
- AKTAN, Coşkun Can (2000), **Devlet Yönetiminde Kalite**, TOSYÖV Yayınları, Ankara.
- AKTAN, Coşkun Can (2003), **Değişim Çağında Devlet**, 1. Baskı, Çizgi Kitabevi, Konya.
- AKTAN, Coşkun Can (2011), “Çağdaş Yönetim Anlayışı: Toplam Kalite”, [http://www.canaktan.org/canaktan\\_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-kalite/aktan-cagdas-yonetim-anlayisi.pdf](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-kalite/aktan-cagdas-yonetim-anlayisi.pdf), e.t.: 12.02.2011.
- AKYEL, Recai ve Hacı Ömer Köse (2010), “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, **Türk İdare Dergisi**, S: 466, ss. 9-45.
- AKYILDIZ, Ali (2004), **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- AL, Hamza (2002), **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilimadamı Yayınları, 1. Baskı, Ankara.

- AL Hamza (2004), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, **Liberal Düşünce**, Y: 9, S: 33, ss. 183-195.
- AL, Hamza (2007a), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları”, Ed. B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen, **Kamu Yönetimi Yazıları**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 1-23.
- AL, Hamza (2007b), “Kamu Kesiminde Yeni Denetim Yaklaşımları: Süreç Odaklı Denetimden Sonuç Odaklı Denetime Geçiş”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 40, S: 4, ss. 45-61.
- ALTINOK, A. Ramazan ve Türksel Kaya Bensghir (2005), “Türk Kamu Yönetiminde E-Dönüşümün Yerel Boyutu”, Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 675-715.
- ARIKBOĞA, Erbay (2004), **Yönetimde Değişim Süreci ve Yönetişim: İstanbul Konseyi Örneği**, Marmara Üniversitesi S.B.E. Kamu Yönetimi ABD Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.
- ARSLAN, Neslihan Talat (2010), “Yönetimde Açıklık ve Gizlilik”, **GOP Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, C: 5, S: 1, ss. 174-195.
- ATALAY, Mehmet (2008), **Kamu Yönetimi Disiplininde Dwight Waldo Düşüncesi**, Ankara Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- ATEŞ, Hamza ve Dilek Çetin (2004), “Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe”, Ed. M. Acar ve H. Özgür, **Çağdaş Kamu Yönetimi-II**, Nobel Yayın Dağıtım, ss. 255-285.
- ATEŞ, Hamza (2007), “Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi: Uygulamada Başarı İçin Öneriler”, Ed. Bilal Eryılmaz, Musa Eken, M. Lütfi Şen, **Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss.71-99.



- AYDIN, Mehmet Devrim (2004), “Kamu Sektöründe Toplam Kalite Yönetimi”, Ed. M. Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen, **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları**, İmaj Yayınevi, Ankara, ss. 187-230.
- AYDIN, Ahmet Hamdi (2009), **Türk Kamu Yönetimi**, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- AYDIN, Ahmet Hamdi (2010), **Yönetim Bilimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- AYKAÇ, Burhan (1997), **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, YÖK Matbaası, Ankara.
- AYKAÇ, Burhan (2001), “Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi”, **G.Ü. İİBF Dergisi**, C: 3, S: 2, ss. 123-132.
- AYTÜRK, Nihat (1999), **Başarılı Yönetim ve Yöneticilik Teknikleri**, 3. Baskı, Yargı Yayınevi, Ankara.
- AYTÜRK, Nihat (2007), **Yönetim Sanatı: Etkili Yönetim ve Yöneticilik Becerileri**, Nobel Yayın Dağıtım, 5. Basım, Ankara.
- BAHAR, Halil İbrahim (2008), **Sosyoloji**, USAK Yayınları, 2. Baskı, Ankara.
- BAKAN, İsmail ve Dilek Penpec (2004), “Toplam Kalite Yönetimi”, Ed. İsmail Bakan, **Çağdaş Yönetim Yaklaşımları: İlkeler, Kavramlar ve Yaklaşımlar**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, ss. 319-353.
- BAKAN, İsmail ve Tuba Büyükbeşe (2008), “Katılımcı Karar Verme: Kararlara Katılım Konusunda Çalışanların Düşüncelerine Yönelik Bir Alan Araştırması”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, C: 13, S: 1, ss. 29-56.
- BALABAN, Erdal, Erman Coşkun ve Çılan Çiğdem Arıcıgil (2006), “E-Belediye Uygulamalarında Web Sayfası Ziyaret İstatistiklerinin Yönetimsel Amaçlarla Kullanımı Üzerine Bir Çalışma”, **Yapı ve Kentte Bilişim IV. Kongresi**, 8 – 9 Haziran 2006, Ankara. [www.tmbd.org.tr/UserFiles/bildiri15.doc](http://www.tmbd.org.tr/UserFiles/bildiri15.doc), e.t.: 18.10.2010.

- BALAMİR COŞKUN Gülçin (2007), “Althusius ve Yerindenlik İlkesinin Kökenleri”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No: 37, ss. 1-16.
- BALCI Asım (2003), Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Yönetimi, Ed. M. Acar ve H. Özgür, **Çağdaş Kamu Yönetimi-I**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 329-345.
- BALCI Asım (2008), “Kamu Yönetiminde ‘Hesap Verebilirlik’ Anlayışı”, Ed. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 155-179.
- BALCI Asım (2008), “E-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar”, Ed. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 317-336.
- BARCA, Mehmet ve Ahmet Nohutçu (2008), “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasına Eleştirel Bir Bakış”, Ed. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 337-362.
- BARUTÇUGİL, İsmet (2004), **Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi**, Kariyer Yayınları, İstanbul.
- BARZELAY, Michael (2001), **The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue**, University of California Press, USA.
- BASCH, Michael D. (2002), “Introduction”, **Customer Culture: How FedEx and Other Great Companies Put the Customer First**, Financial Times Prentice Hall, New Jersey.
- BENER, Erhan (2002), **Bürokratlar**, 5. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- BİLGİN, Kamil Ufuk (1996), “Kamu Yönetiminde Yönetimsel İletişim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C: 5, S: 2, ss. 25-35.

- BİLGİN, Nuri (2007), **Sosyal Psikoloji Sözlüğü Kavramlar Yaklaşımlar**, 2. Basım, Bağlam Yayıncılık, İstanbul.
- BİRAND, Kamuran (1995), **Aydınlanma Devri Devlet Felsefesinin Tanzimat'a Tesirleri**, AÜİF Yay., Ankara.
- BOZKURT, Veysel (2004), **Değişen Dünyada Sosyoloji**, 2. Baskı, Alfa Basım Yayım, İstanbul.
- BOZKURT, Ömer, Turgay Ergun ve Seriyse Sezen (ed) (2008), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayınları, 2. Baskı, Ankara.
- BOZLAĞAN, Recep (2003), "Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı", Ed. M. Acar ve H. Özgür, **Çağdaş Kamu Yönetimi-I**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 277-303.
- BROWN, Dan (2005), "Creating Content Management Culture: A Government Case Study",  
[http://greenonions.com/portfolio/papers/cm\\_culture.pdf](http://greenonions.com/portfolio/papers/cm_culture.pdf), e.t.: 12.11.2010
- BÜTE, Mustafa (2005), **Örgütsel Küçülmenin Olumsuz Etkilerini Giderme Hizmetleri ve Bankacılık Sektöründe Bir Uygulama**, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Erzurum.
- CANATAN, Bilal (2001), **Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi**, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara.
- CANGİR, Mehmet (2011), "Avustralya Yönetim Sistemi", [http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada\\_Kamu\\_yon/avusturalya.pdf](http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/avusturalya.pdf), 15.01.2011.
- CANMAN, Doğan (1978), "Türkiye'de Kalkınma Gereklere Uygun Olarak Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 11, S: 3, ss. 3-18.
- CEM, Cemil (1975), "Türk Kamu Yönetimine Toplu Bir Bakış", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 8, S: 3, Ankara.

- CİNİ Michelle and CERAT (1995), “Administrative Culture in the European Commission: The Case of Competition and Environment”, **European Community Studies Association (ECSA), Fourth Biennial International Conference**, May 11-14, Charleston, South Carolina, USA.
- CLAVER Enrique, LLOPIS Juan, GASCO Jose L., MOLINA Hipolito and CONCA Francisco J. (1999), “Public Administration: From Bureaucratic Culture to Citizen-Oriented Culture”, **The International Journal of Public Sector Management**, Vol. 12, Is. 5, pp. 455-464.
- CEM, Cemil (1976), **Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri: Nitelikleri, İşlevleri, Eğitim Sorunları**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- COŞKUN, Selim (2003), “Toplam Kalite Yönetimi ve Yönetim Teorisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 36, S: 4, ss. 55-68.
- COŞKUN, Selim (2008), “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, Ed. Asım Balcı ve diğerleri, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınevi, Ankara, ss. 67-82.
- COŞKUN, Bayram (2008), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme”, Ed. Asım Balcı ve diğerleri, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınevi, Ankara, ss. 47-65.
- COŞKUN, Bayram ve Başak Koyuncu (2008), “Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, Ed. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 363-386.
- COVEY, Stephen R. (1998), **Etkili İnsanların 7 Alışkanlığı**, Çev. G. Suveren ve O. Deniztekin, 7. Baskı, Varlık Yayınları, İstanbul.
- CÜCELOĞLU Doğan (2001), **İyi Düşün Doğru Karar Ver**, Remzi Kitabevi, 37.Baskı, İstanbul.
- ÇEVİK Hasan Hüseyin (2004), **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

- ÇEVİK Hasan Hüseyin ve diğerleri (2008), **Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ÇOBAN Ali Rıza (2003), “Kamu Tercih Teorisi”, Ed. M. Acar ve H. Özgür, **Çağdaş Kamu Yönetimi-I**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 75-95.
- ÇÖL Güner (2008), “Algılanan Güçlendirmenin İşgören Performansı Üzerine Etkileri”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, C: 9, S: 1, ss. 35-46.
- ÇUHADAR M. Turan (2005), “Türk Kamu Yönetiminde Personel Güçlendirme: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, S: 25, ss. 1-24.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2003), “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, Ed. M. Acar ve H. Özgür, **Çağdaş Kamu Yönetimi-I**, Nobel Yayın Dağıtım, ss. 259-275.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2002), **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi: Küreselleşme Sürecinde Yurttaş, Yönetim, Siyaset**, Çizgi Kitabevi, 2. Baskı, Konya.
- DEMİR Ömer (1996), **Kurumcu İktisat**, Vadi Yayınları, Ankara.
- DEMİR Ömer ve Mustafa Acar (2005), **Sosyal Bilimler Sözlüğü**, Adres Yayınları, 6. Baskı, Ankara.
- DEMİRCİ Bengi (2007), “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesinin AB’de Algılanışı ve Son Reform Çalışmaları Bağlamında Türk Kamu Yönetimi Sistemine Yansımaları”, Ed. Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner, **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 389-407.
- DEMİRKAN Makbule (2004), **Sorularla Kıyaslama (Benchmarking): İşletmeler arası Karşılaştırma Başkasından Öğrenme**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No: 2004-27, İstanbul.

- DEMSETZ Harold (2000), “Mülkiyet Hakları Teorisine Doğru”, Der. Ömer Demir, Çev. Ali Çağlayan, **Devlet, Rekabet, Mülkiyet ve İktisat**, Değişim Yayınları, ss. 175-196.
- DENHARDT Janet V. and Robert B. Denhardt (2003), **The New Public Service: Serving, Not Steering**, M.E. Sharpe, New York.
- DİKMEN Ahmet Alpay ve Cahit Emre (2004), “Amerika Birleşik Devletleri”, Ed. Birgül A. Güler ve diğerleri, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, KAYAUM Yayını-1, Ankara, s. 185-224.
- DİNÇER, Ömer (1998), **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, Beşinci Baskı, Beta Basım Yayım, İstanbul.
- DİNÇER, Ömer ve Cevdet Yılmaz (2003), **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Başbakanlık Yay., Ankara.
- DOERINGER Peter, Christine Evans Klock, David Terkla (2004), “What Attracts High Performance Factories? Management Culture and Regional Advantage”, **Regional Science and Urban Economics**, Vol. 34, pp. 591-618.
- DOĞAN İsmail (2008), **Sosyoloji Kavramlar ve Sorunlar**, 8. Baskı, Pegem Akademi Yayınları, Ankara.
- DOĞAN, Selen ve Özge Demiral (2008), “İşletmelerde Stratejik Yönetimin Etkinliğini Arttırmada Önemli Bir Araç: Benchmarking”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, C: 4, S: 7, ss. 1-22.
- DOĞAN, Türkan (2008), **Strateji Tipleri ve Stratejik Yönetim Süreçlerinin Firma Performansına Etkileri**, Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı Yayımlanmamış Doktora Tezi, Kocaeli.
- DONAHUE John D. And Joseph S. Nye (2002), **Market-Based Governance: Supply Side, Demand Side, Upside and Downside**, Brookings Institution Press, Washington.

- DÖKMEN Üstün (1999), **Sanatta ve Günlük Yaşamda İletişim Çatışmaları ve Empati**, 10. Baskı, Sistem Yayıncılık, İstanbul.
- DUNLEAVY P. (1991), **Democracy, Bureaucracy, And Public Choice: Economic Explanations In Political Science**, **Harvester Wheatsheaf, London.**
- DUNLEAVY, P., H. Margetts, S. Bastow and J. Tinkler (2006), **Digital Era Governance: IT Corporations, the State and e-Government**, Oxford University Press, Oxford.
- DUNSİRE Andrew (1995), **“Administrative Theory in the 1980’s: A Viewpoint”**, **Public Administration, Spring 1995, Vol. 73, pp. 17-40.**
- DUVERGER Maurice (2007), **Siyaset Sosyolojisi**, Çev. Şirin Tekeli, Varlık Yayınları, 8. Basım, İstanbul.
- DUYGULU Ethem ve Kemal Eroğluer (2006), **“Örgüt Kültürünün Çalışanların İş Doyumuna Etkisi: Bir Firma Uygulaması”**, **D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, C: 21, S: 2, ss. 1-21.
- DYCK Cathy van, Michael Frese, Markus Baer, Sabine Sonnentag (2005), **“Organizational Error Management Culture and Its Impact on Performance: A Two Study Replication”**, **Journal of Applied Psychology**, Vol. 90, No. 6, pp. 1228-1240.
- DWİVEDİ O. P. And GOW James Ian (1999), **From Bureaucracy to Public Management The Administrative Culture of the Government of Canada**, Broadview Press Ltd, Toronto, Canada.
- DWİVEDİ O. P. (2001), **“The Challenge of Cultural Diversity for Good Governance”**, United Nations Expert Group Meeting on Managing Diversirt in the Civil Service, United Nations Headquarters, 3-4 May 2001, New York.
- EİKENBERRY Angela M. and Michelle C. Pautz (2008), **“Administrative Reform in the United States: Toward Government–Nonprofit Partnerships in Governance”**, Ed. Jerri Killian and Niklas Eklund, **Handbook of**

**Administrative Reform : An International Perspective**, CRC Press, New York, pp. 197-213.

EISENHARDT Kathleen M. (1989), “Agency Theory: An Assessment and Review”, **Academy of Management Review**, Vol. 14, Is. 1, pp. 57-74.

EKEN Musa (1994), “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 27, S: 2, ss. 25-54.

EKEN Musa (2005), Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 38, S: 1, ss. 113-130.

EKEN Musa (2005), **Yönetimde Şeffaflık**, Sakarya Kitabevi, Adapazarı.

ERDEM Barış (2006), “İşletmelerde Yeni Bir Yönetim Yaklaşımı: Kıyaslama (Benchmarking) (Yazınsal Bir İnceleme)”, **Balıkesir Üniversitesi S.B.E. Dergisi**, C: 9, S: 15, ss. 65-94.

ERDOĞAN Mustafa (2006), Aydınlanma, Modernlik ve Liberalizm, **Orion Yayınları, Ankara.**

EREN, Erol (2004), **Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi**, Genişletilmiş 8. Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.

EREN, Veysel (2001), **YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma)**, Sakarya Üniversitesi Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya.

EREN, Veysel ve KILIÇ Selim (2006), “Yerel Hizmetlerde Özelleştirmeye Alternatif Bir Yöntem Olarak Rekabet Yaklaşımı”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C: 61, S: 3, ss.73-101.

ERGİN, Gülperembe ve İsmet Şahin (2005), “Dış Kaynaklardan Yararlanma Aracı Olarak Hizmet İhaleleri: T.C. Sağlık Bakanlığı Hastane Yöneticilerinin Değerlendirmeleri Üzerine Bir Çalışma”, **Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi**, C: 8, S: 1, ss. 51-70.

ERGUN, Turgay (1991), “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 24, S: 4, ss. 11-23.



- ERGUN, Turgay ve Aykut Polatoğlu (1992), **Kamu Yönetimine Giriş**, 4.Basım, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ERGUN, Turgay (1997), “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 30, S: 4, ss. 3-16.
- EROĞUL, Cem (1990), **Demokrat Parti Tarihi İdeolojisi**, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal (1990), “Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Yöntemler”, **Birinci Ulusal İdare Hukuku Kongresi**”, C: 2 (Kamu Yönetimi), Ankara, ss. 885-913.
- ERYILMAZ, Bilal (1992), **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2000), “Değişim ve İşletme Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar”, **Sakarya Ekonomi Dergisi**, Y: 3, S: 12, ss. 29-31.
- ERYILMAZ, Bilal (2004a), **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Basım Yayım, 2. Baskı, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2004b), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Perspektifi, **Karizma Dergisi**, Y:5, S:18, s.
- ERYILMAZ, Bilal (2004c), “Kamu Yönetiminde Değişim”, **II. Kamu Yönetimi Forumu**, 7-8 Ekim, Hacettepe Üniversitesi İİBF, Ankara, ss. 50-64.
- ERYILMAZ, Bilal (2010), **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara.
- EVANS, Mark (2009), “Gordon Brown and Public Management Reform – A Project in Search of a ‘big idea’?”, **Policy Studies**, Vol.30, No: 1, pp. 33-51.
- FAMİA, Joseph V. (2008), “Siyasal Kültür”, Ed. William Outwaite, Çev. Melih Pekdemir, **Modern Toplumsal Düşünce Sözlüğü**, İletişim Yayınları, İstanbul.

- FINDLEY, Carter V. (1996), **Kalemiyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi**, Çev. Gül Çağalı Güven, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- FIOL, Marlene (1991), “Managing Culture as a Competitive Resource: An Identity-Based View of Sustainable Competitive Advantage”, **Journal of Management**, Vol. 17, No. 1, pp. 191-211.
- FİŞ, Murat Ahmet ve S. Arzu Wasti (2009), “Örgüt Kültürü ve Girişimcilik Yönelimi İlişkisi”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, S: 35 (Özel Sayı), ss. 127-164.
- FREDERICKSON, H. George (1997), ‘Introduction’, **International Journal of Public Administration**, Vol. 20, Is. 4-5, pp. 817-836.
- GILBERT, Margaret (2008), ‘Normlar’, Ed. William Outhwaite, Çev. Melih Pekdemir, **Modern Toplumsal Düşünce Sözlüğü**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- GOFFEE, Rob ve Gareth Jones (2002), **Kurum Kültürü**, Çev. Kıvanç Kutmandu, MediaCat Kitapları, Ankara.
- GÖKÜŞ, Mehmet (2000), “Tek-Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 33, S: 2, ss. 23-33.
- GÖNENÇ, Levent (2001), “Meşruiyet Kavramı ve Anayasaların Meşruiyet Problemi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C: 50, S: 1, S. 131-152.
- GÖZLER, Kemal (2008), **İdare Hukukuna Giriş**, 9. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve Suna Kili (2000), **Türk Anayasa Metinleri (Sened-i İttifak’tan Günümüze)**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2. Basım, İstanbul.
- GRAY, A. ve B. Jenkins (1995), “From Public Administration to Public Management: Reassessing A Revolution”, **Public Administration**, Vol. 73, pp. 75-99.
- GÜL, Hüseyin ve Hüseyin Özgür (2004), “Adem-i Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, **Çağdaş Kamu Yönetimi-II**, Ed.

Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 161-204.

GÜLER, Birgül Ayman (2005), **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995**, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara.

GÜLTEKİN, Nihat ve Ünsal Sığırı (2007), “Bir Kültür Boyutu Olarak ‘Bireycilik-Ortaklaşa Davranışçılık’ ve Örgütsel Kültüre Yansımaları”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C: 23, S: 2, ss. 273-284.

GÜLTEPE, Necati (2009), **Mührün Gücü: İlk Türk İslam Devletlerinde ve Osmanlılarda Bürokrasi**, Ötüken Neşriyat, İstanbul.

GÜNAYDIN, Osman (2003);“Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Türk İdare Dergisi**, Y: 75, S: 440, ss. 127-148.

GÜNEŞ, Bilal (2003), “Paradigma Kavramı Işığında Bilimsel Devrimlerin Yapısı ve Bilim Savaşları: Cephelerdeki Fizikçilerden Thomas S. Kuhn ve Alan D. Sokal”, **Türk Eğitim Bilimleri Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, Ankara, s. 23-44.

GÜMÜŞSUYU, Çağdaş (2005), **Yaratıcı Örgüt Kültürü**, TODAİE Yayınları, Ankara.

GÜMÜŞTEKİN, Gülten Eren ve Canan Emet (2007), “Güçlendirme Algılarındaki Değişimin Örgütsel Kültür ve Bağlılık Üzerindeki Etkileşimi”, **DPÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, S: 17, ss. 90-116.

GÜZELSARI, Selime (2004), “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları**, Ed. M. Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen, İmaj Yayınevi, Ankara, s. 85- 137.

HALİS, Muhsin ve Mehmet Tekinkuş (2008), “Kamuda Performans Yönetimi”, Ed. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 223-254.

HAMEL, Gary and C. K. Prahalad (1985), ‘Do You Really Have a Global Strategy?’, **Harvard Business Review**, Vol. 63, Is. 4, pp. 139-148.

- HANÇERLİOĞLU, Orhan (1996), **Toplumbilim Sözlüğü**, 2. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- HARROW, Jenny (2002), “New Public Management and Social Justice: Just Efficiency or Equity as well?”, **New Public Management: Current Trends and Future Prospects**, Ed. Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne and Ewan Ferlie, Routledge, London and New York, pp.141-159.
- HAYLLAR, Mark (2000), “The Importance and Attributes of Effective Accountability Relationships”, **Asian Review of Public Administration**, Vol. 12, Is. 2, July-December, pp. 60-80.
- HEPER, Metin (1977), **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- HEPER, Metin (2006), **Türkiye’de Devlet Geleneği**, Çev. Nalan Soyarık, Doğu Batı Yayınları, Ankara.
- HEUSALA Anna – Liisa (2005), **The Transitions of Local Administration Culture in Russia**, Kikimora Publications, Saarijarvi.
- HEYWOOD, Andrew (2007), **Siyaset**, Ed. Buğra Kalkan, Çev. B.B. Özipek, B. Şahin, M. Yıldız, Z. Kapuzlu, B. Seçilmişoğlu, Adres Yayınları, Ankara.
- HEYWOOD, Andrew (2010), **Siyasi İdeolojiler**, Çev. A. Kemal Bayram ve diğerleri, 2. Baskı, Adres Yayınları, Ankara.
- HILL, Charles W. L. and Thomas M. Jones (1992), “Stakeholder – Agency Theory”, **Journal of Management Studies**, Vol. 29, Is. 2, pp. 131-154.
- HOFSTEDE, Geert (1980), **Motivation, Leadership and Organizations: Do American Theories Apply Abroad?**, Organizational Dynamics, USA.
- HOFSTEDE, Geert (1984), **Culture’s Consequences: International Differences in Work Related Values**, Sage Publications, California.
- HOOD, Christopher (1991), “A Public Management For All Seasons?”, **Public Administration**, Vol. 69, No. 1, pp. 3-19.

- HOOD Christopher (1995), “The ‘New Public Management’ in the 1980s: Variations on a Theme”, **Accounting, Organizations and Society**, Vol. 20, Issue 2-3, pp. 93-109.
- HUGHES O. E. (1998), **Public Management and Administration**, St. Martin’s Press, USA.
- İLKORKOR, Zehra Şahin (2010), “Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Bir Model: İhale Yöntemi”, **Türk İdare Dergisi**, S: 468, ss. 63-84.
- İZVEREN, Adil (1980), **Toplumsal Törebilim (Sosyal Ahlak)**, Kalite Matbaası, Ankara.
- JAMIL Ishtiaq and DANGAL Rameshwor (2009), “The State of Bureaucratic Representativeness and Administrative Culture in Nepal”, **Contemporary South Asia**, Vol. 17, Is. 2, pp. 193-211.
- JOSHI Preeta (2003), “Accountability, Indian Administrative Culture and Trust”, **Public Administration : Challenges of Inequality and Exclusion**, 14-18 September 2003, USA, pp. 1-30.
- KARACABEY, Abdi (2004), “Toplam Kalite Yönetimi Anlayışları”, **Karınca Kooperatif Postası**, Y: 69, S: 811, ss. 7-10.
- KARASU Koray (2004), “İngiltere”, Ed. Birgül A. Güler ve diğerleri, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, KAYAUM Yayını-1, Ankara, ss. 87-181.
- KARPAT, Kemal H .(1967), **Türk Demokrasi Tarihi**, İstanbul Matbaası, İstanbul.
- KAYA Harun (2008), “Kamu ve Özel Sektör Kuruluşlarının Örgütsel Kültürünün Analizi Kurum Kültürünün Çalışanların Örgütsel Bağlılığına Etkisi: Görgül Bir Araştırma”, **Maliye Dergisi**, S: 155, ss. 119-143.
- KAZANCI, Metin (2004), **Kamuda ve Özel Kesimde Halkla İlişkiler**, Beşinci Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- KEISER, Lael R. (2003), “The Determinants of Street – Level Bureaucratic Behavior: Gate-keeping in the Social Security Disability Program”, **Prepared for**

**Presentation at the National Public Management Research Conference,**  
October 9th-11th, Georgetown University, Washington DC, pp. 1-34.

KELEŞ, Ruşen (1995), “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C: 4, S: 1, ss. 3-14.

KESİM, Erdoğan (2005), “Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)”, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya, ss. 269-281.

KICKERT, Walter J. M. (1997), “Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-Amerikan Managerialism”, **Public Administration**, Vol. 75, Issue 4, pp. 731-752.

KIŞLALI, Ahmet Taner (1997), **Siyaset Bilimi**, İmge Kitabevi, 6. Baskı, Ankara.

KİLLIAN, Jerri (2008), **The Missing Link in Administrative Reform: Considering Culture**, **Handbook of Administrative Reform : an International Perspective**, ed. Jerri Killian and Niklas Eklund, Auerbach Publications, Boca Raton.

KOÇ, Hakan ve Melih Topaloğlu (2010), **Yönetim Bilimi**, Seçkin Yayınları, Ankara.

KOÇEL, Tamer (2003), **İşletme Yöneticiliği**, Beta Basım Yayım, Genişletilmiş 9. Bası, İstanbul.

KONGAR, Emre (1993), **İmparatorluktan Günümüze Türkiye'nin Toplumsal Yapısı**, C.1-2, Remzi Kitabevi, İstanbul.

KONGAR, Emre (2002), **21.Yüzyılda Türkiye**, Otuzuncu Basım, Remzi Kitabevi, Ankara.

KOOIMAN, Jan (1993), “Social-Political Governance: Introduction”, ed. Jan Kooiman, **Modern Governance: New Government-Society Interactions**, Sage Publications, London, pp. 1-6.

KOVEN, Steven G. (2009), “Bureaucracy, Democracy And The New Public Management”, **Bureaucracy and Administration**, Ed. Ali Farazmand, CRC Press, Boca Raton.

- KÖSEOĞLU, Özer (2007), “Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Anlayışı ve Performans Denetimi”, **Kamu Yönetimi Yazıları**, Ed. B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 309-338.
- KURUVİLLA P. K. (1973), “Administrative Culture in Canada: Some Perspectives”, **Canadian Public Administration**, Vol. 16, Is. 2, pp. 284-297.
- KUTLU, Önder (2006), **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları**, Çizgi Kitabevi, Konya.
- KUZEY, Pelin (2004), “Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri”, Sigma Raporları, No: 27, (Çeviri), **Maliye Dergisi**, No: 147, Ankara, ss. 57-89.
- KÜÇÜKKALAY, Abdullah Mesud (2010), **İktisadi Düşünce Tarihi**, Beta Basım Yayım, 2. Baskı, İstanbul.
- LAN, Zhiyong and David H. Rosenbloom (1992), “Public Administration in Transition”, **Public Administration Review**, Vol. 52, No. 6, pp. 535-537.
- LAWTON, Alan (1998), “Business Practices and the Public Services Ethos”, Ed. Charles Samford, **Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values**, Routledge, U.K.
- LEBLEBİCİ, Doğan N. (2001), “Disiplin ve Uygulama Açısından Kamu Yönetiminin ‘Kimlik Krizine’ Yeni Bir Bakış”, **C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, C: 25, S: 1, ss. 15-24.
- LEBLEBİCİ, Doğan N. (2004), “Kamu Yönetimi: Dünya’da ve Türkiye’deki Gelişimi”, Ed. M. Kemal Öktem ve Uğur Ömürganülşen, **Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları**, İmaj Yayınevi, Ankara.
- LEIDNER, Dorothy, Mayam Alavi, Timothy Kayworth (2006), “The Role of Culture in Knowledge Management: A Case Study of Two Global Firms”, **International Journal of e-Collaboration**, Vol. 2, Is. 1, pp. 17-40.
- LİKER, K. Jeffrey (2005), **Toyota Tarzı 14 Yönetim İlkesi**, Çev. Ümit Şensoy, Orhan Holding Yayınları, İstanbul.

- LYNN, Laurence E. (2001), "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For", **Public Administration Review**, Vol. 61, Is. 2, March/April, pp. 144-160.
- MARSHALL, Gordon (1999), **Sosyoloji Sözlüğü**, Çev. O. Akınhay ve D. Kömürcü, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.
- MORGAN, Gareth (1998), **Yönetim ve Örgüt Teorilerinde Metafor**, Çev. Gündüz Bulut, Mess Yayınları, İstanbul.
- MUCUK, Mehmet ve Doğan Uysal (2010), "Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Yönetişim", Ed. M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, H. Eşki Oğuz, **Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama**, Çizgi Kitabevi, Konya, ss. 341-370.
- MURAT, Güven ve Banu Açıkgoz (2007), "Yöneticilerin Örgüt Kültürü Algılamalarına İlişkin Bir Analiz: Zonguldak Karaelmas Üniversitesi", **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, C: 3, S: 5, ss. 1-20.
- NOHUTÇU, Ahmet (2008), "Sürdürülebilir Kamu Yönetimi Kalitesi İçin Toplam Kalite Yönetimi: Sorun Alanları, Uygulamalar ve Türk Kamu Yönetimine Uyarlaması", Ed. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 285-316.
- O'BRIEN, Daniel (2006), "Post-Bureaucracy or Post-Public Good? New Public Management and the Policy Process Constraints in Ontario", **Canadian Political Science Association, Ontario Legislature Internship Program**, 2 June 2006, Canadian.
- OKTAY, Ercan (2006), **Stratejik Yönetim Sürecinde Performans Geliştirmenin Bir Aracı Olarak Dış Kaynak Kullanımı: İmalat Sanayinde Bir Uygulama**, Selçuk Üniversitesi S.B.E. İşletme A.B.D. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Konya.



- OLIVER, Dawn (1991), **Government in the United Kingdom: The Search for Accountability, Effectiveness and Citizenship**, Open University Pres, Philadelphia.
- ORTAYLI, İlber (1994), “Tanzimat Devri ve Sonrası İdari Teşkilat”, **Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi**, Ed. Ekmeleddin İhsanoğlu, IRCICA Yayınları, C: 1, İstanbul, ss. 283-324.
- ORTAYLI, İlber (2008), **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, Timaş Yayınları, 26. Baskı, İstanbul.
- OSBORNE, David and Ted Gaebler (1993), **Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector**, A Plume Book, New York.
- OSBORNE, Stephen P. and MCLAUGHLIN Kate (2002), “The New Public Management in Context”, Ed. Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne and Ewan Ferlie, **New Public Management: Current Trends and Future Prospects**, Routledge, London and New York, pp.7-14.
- OZANKAYA, Özer (1999), **ToplumBilim**, Cem Yayınevi, 10. Basım, İstanbul.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2003), “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, **Çağdaş Kamu Yönetimi-1**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 3-43.
- ÖNER, Şerif (2005), “Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu”, Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 57-87.
- ÖRNEK, Acar (1994), **Kamu Yönetimi**, Meram Yayıncılık, İstanbul.
- ÖZAY, İl Han (1996), **Günışığında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul.
- ÖZDEMİR, Hüseyin (2001), **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul.
- ÖZEN, Şükrü (1996), **Bürokratik Kültür 1: Yönetimsel Değerlerin Toplumsal Temelleri**, TODAİE Yayınları, Ankara.

- ÖZER M. Akif (1998), “Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelişmeler”, **Sayıştay Dergisi**, Ocak-Mart, S: 28, ss. 92-113.
- ÖZER Mehmet Akif (2005), “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, S: 59, Ekim-Aralık 2005, s.3-46.
- ÖZER, M. Akif (2008), **21. Yüzyılda Yönetim ve Yöneticiler**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- ÖZGÜR, Hüseyin (2003), “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi”, Ed. M. Acar ve H. Özgür, **Çağdaş Kamu Yönetimi-I**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 183-226.
- ÖZGÜR, Hüseyin (2004), “Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim”, Ed. M. Acar ve H. Özgür, **Çağdaş Kamu Yönetimi-II**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 207-252.
- ÖZKALP, Enver (2008), **Sosyolojiye Giriş**, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Gözden geçirilmiş 16. Baskı, Bursa.
- ÖZTEKİN, Ali (2007), **Siyaset Bilimine Giriş**, 5. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal ve Bayram Coşkun (2000), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, Y: 72, S: 426, S. 145-162.
- PAGE, Stephen (2005), “What’s New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services”, **Public Administration Review**, Vol. 65, Is. 6, pp. 713-727.
- PARLAK, Bekir (2003), “Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi”, Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, **Çağdaş Kamu Yönetimi-1**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 347-391.
- PAUL, Richard ve Linda Elder (2010), **Minik Eleştirel Düşünme Kılavuzu Kavramlar ve Araçlar**, Çev. M. Bektaş Fidan, [www.criticalthinking.org/files/Turkish\\_CT\\_Concepts\\_Tools.pdf](http://www.criticalthinking.org/files/Turkish_CT_Concepts_Tools.pdf), e.t.: 12.09.2010.

- PELİT, Elbeyi (2011), “Güçlendirmede Yönetici ve İşgören Algılamalarının Karşılaştırılması”, **Selçuk Üniversitesi S.B.E. Dergisi**, S: 25, ss. 209-225.
- PETERS, Guy B. and V. Wright (1998), “Public Policy and Administration, Old and New”, Ed. Robert E. Goodin and Hans Dieter Klingemann, **New Handbook of Political Science**, Oxford University Press, New York.
- PETERS, Guy B. (2010), **The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration**, Sixth edition, Routledge, London and New York.
- POLATOĞLU, Aykut (1988), “Türk Kamu Örgütlerinin Ast ve Üst Arasında İletişim”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 21, S: 2, ss. 85-98.
- POLLİTT, Christopher (1990), **Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience**, Basil Blackwell, Oxford.
- POLLİTT Christopher (1995), “Justification by Works or by Faith: Evaluating the New Public Management”, **Evaluation**, Vol. 1, Is. 2, pp. 133-154.
- POLLITT, Christopher (2007) ‘The New Public Management: An Overview of Its Current Status’, **Administratie si Management Public**, No. 8, pp. 110-115.
- QUANG DO, Truong (2007), “The Impact of Bureaucratic Culture on Marketing Knowledge Transfer Within International Joint Ventures”, **Science&Technology Development**, Vol. 10, Is. 8, pp. 60-66.
- QUINN, Robert E. and Gretchen Spreitzer (1999), “The Road to Empowerment: Seven Questions Every Leader Should Consider”, <http://ceo.usc.edu/pdf/G973315.pdf>, e.t.: 11/05/2011.
- RESCHENTHALER G. B. and Fred Thompson (1996), “The Information Revolution and the New Public Management”, **Journal of Public Administration Research & Theory**, Vol. 6, No. 1, pp. 125-143.
- RHODES R.A.W. (1991), “Introduction”, **Public Administration**, Vol. 69, No. 1, pp. 1-2.

- RHODES, R. A. W. (1996), "The New Governance: Governing without Government", **Political Studies**, XLIV, pp. 652-667.
- RICE, Mitchell (2004), "Organizational Culture, Social Equity, and Diversity: Teaching Public Administration Education in the Postmodern Era", **Journal of Public Affairs Education**, Vol. 2, pp. 143-154.
- ROSENBLOOM David H. and GOLDMAN Deborah D. (1993), **Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in Public Sector**, 3rd Edition, McGraw-Hill Higher Education, USA.
- ROSKİN, Michael G. (2009), **Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset, Coğrafya, Kültür**, Çev. Bahattin Seçilmişoğlu, Adres Yayınları, Ankara.
- SAKAL, Mustafa ve Elif Ayşe Şahin (2008), "Kamu Kurumlarında Performans Ölçümü ve Sayıştay Denetimi İlişkisi: Türkiye'deki Düzenlemeler Bakımından Bir Değerlendirme", **Sayıştay Dergisi**, S: 68, ss. 3-27.
- SALLAN GÜL, Songül (2000), "20. Yüzyılda Yeni Sağın İdeolojik Yükselişi ve Yeni Sağda Sosyolojiye Saldırmanın Dayanılmaz Hafifliği", **Ekonomik Yaklaşım**, C: 11, S: 39, s. 1-22.
- SARAN, Ulvi ve Ahmet Göçerler (1998), "Kamu Hizmetlerinde ve İçişleri Bakanlığı'nda Toplam Kalite Yönetimi", **Türk İdare Dergisi**, C: 70, S: 421, ss. 225-282.
- SARAN, Ulvi (2001), "Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri", **Türk İdare Dergisi**, Y: 73, S: 433, s. 37-51.
- SARAN, Ulvi (2005), "Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler", Ed. Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı, **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-1**, Beta Yayınları, İstanbul, s. 37-56.
- SARGUT, Selami (2001), **Kültürler Arası Farklılaşma ve Yönetim**, İmge Kitabevi, Ankara.

- SARIBAY, Ali Yaşar (2000), “Türkiye’de Demokrasi ve Sivil Toplum”, Der. Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay, **Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme**, Alfa Yayınları, İstanbul, ss. 447-461.
- SARIBAY, Ali Yaşar (2008), **Global Bir Bakışla Politik Sosyoloji**, Everest Yayınları, İstanbul.
- SAYGILIOĞLU, Nevzat ve Selçuk Arı (2003), **Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi**, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- SCHEDLER, Kuno and Isabella Proeller (2007), “Public Management As a Cultural Phenomenon: Revitalizing Societal Culture in International Public Management Research”, **International Public Management Review**, Vol. 8, Is. 1, pp. 186-194.
- SCHEIN, Edgar H. (2009), **The Corporate Culture Survival Guide**, Jossey-Bass, New and Revised Edition, San Francisco.
- SEVİM, Şerafettin, Ali Akdemir ve Kemal Vatanserver (2008), “Lojistik Faaliyetlerinde Dış Kaynak Kullanan İşletmelerin Aldıkları Hizmetlerin Kalitesinin Değerlendirilmesine Yönelik Bir İnceleme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C: 13, S: 1, ss. 1-27.
- SHEHRIN, Petek Kovancı (2010), “Kent Yönetimi ve Planlamada Yönetişim”, Ed. M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, H. Eşki Oğuz, **Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama**, Çizgi Kitabevi, Konya, ss. 261-285.
- SHIELDS, Patricia M. (1996), “Pragmatism: Exploring Public Administration’s Policy Imprint”, **Administration&Society**, Vol. 28, Is.3, pp. 390-411.
- SÖZEN, Süleyman (2005), **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- ŞENGÜL, Ramazan (2005), “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini ‘Camdan Eve’ Dönüştürür mü?”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C: 60, S: 3, ss. 216-234.

- ŞİMŞEK, Hasan (1997), **21. Yüzyılın Eşiğinde Paradigmalar Savaşı-Kaostaki Türkiye**, Sistem Yayıncılık, İstanbul.
- TANYERİ, Mustafa ve Aytekin Fırat (2005), “Rekabet Değişkeni Olarak Dış Kaynak Kullanımı (Outsourcing)”, **Dokuz Eylül Üniversitesi S.B.E. Dergisi**, C: 7, S: 3, ss. 268-279.
- TATAROĞLU, Muhittin (1998), “Cumhuriyet Döneminde Bürokrasinin Rolü, **Yeni Türkiye Dergisi**, Y: 4, S: 23-24, ss. 3589-3600.
- TEKELİ, İlhan (1999), **Modernite Aşılırken Siyaset**, İmge Kitabevi, Ankara.
- THOMPSON, G., J. Frances, R. Levacic and J. Mitchell eds.(1991), **Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life**, Sage Publications in association with Open University, London.
- TOKTAŞ, İhsan (2010), “Kritik (Eleştirel) Düşünme”, [www.ankad.org/userfiles/file/kad\\_becerileriyeni.pdf](http://www.ankad.org/userfiles/file/kad_becerileriyeni.pdf), e.t.: 12.09.2010.
- TOSUN, Kemal (1990), **Yönetim ve İşletme Politikası**, İÜ İşletme Fakültesi Yayınları, Yayın No: 232, İstanbul.
- TURAL, Erkan (2009), **Son Osmanlı Bürokrasisi: II. Meşrutiyet Dönemi’nde Bürokratlar, İttihatçılar ve Parlamenterler**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- WALSH, Kieron (1995), **Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management**, Macmillan Press, London.
- WATT, Peter, Sue Richards and Chris Skelcher (2002), **Review of Public Administration in Northern Ireland Briefing Paper: Accountability**, The University of Birmingham, Birmingham.
- WILSON, Woodrow (1961), “İdarenin İncelenmesi”, Çev. Nermin Abadan, **Seçme Parçalar**, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, ss. 53-73.
- WILSON, James Q. (1996), **Bürokrasi: Kamu Kuruluşları Neyi Niçin Yaparlar**, Çev. S. Yalçındağ, D. Canman, Y. Ertekin, TODAİE Yayınları, Ankara.

- VURAL, Beril Akıncı ve Gül Coşkun (2007), **Örgüt Kültürü**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- VURAL, Tarık (2007), **Yerel Kamusal Malların Sunumunda Alternatif Yöntemler**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir.
- YAVUZ, Hilmi (2009), “Bürokrasi: Tutucu mu, Devrimci mi?”, **Alafrangalığın Tarihi: Geleneğin Tasfiyesi ya da Yeniden Üretilmesi**, Timaş Yayınları, İstanbul.
- YAYMAN, Hüseyin (2008), **Türkiye'nin İdari Reform Tarihi**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- YILDIRIM, Uğur (2005), “Yerel Yönetimlerde Alternatif Hizmet Sunumu”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 395-420.
- YILDIZ, Mete (2003), “Elektronik (E) – Devlet Kuram ve Uygulamasına Genel Bir Bakış ve Değerlendirme”, Ed. M. Acar ve H. Özgür, **Çağdaş Kamu Yönetimi-I**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 305-328.
- YILMAZ Osman (2001), **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, Devlet Planlama Teşkilatı, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Ankara.
- YÜKSEL Öznur (2006), **Davranış Bilimleri**, Gazi Kitabevi, Ankara.
- ZEHİR Cemal (2000), **İşletmelerde Örgütsel Küçülme Stratejisi (Downsizing) ve Türkiye’de Örgütsel Küçülme Uygulamaları**, Gebze İleri teknoloji Enstitüsü Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gebze.
- ZEREN, Halim Emre (2011), “Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinin Türkiye’de Kent Yönetimine Etkisi”, Ed. Yüksel Koçak ve A. Cem Çiçek, **Kamu Yönetimi: Yönetim-Siyaset, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma**, SFS Grup Yayınevi, Ankara, ss. 23-48.

ZURCHER, Erik Jan (1996), **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**, İletişim Yayınları, 2.Baskı, İstanbul.

#### İNTERNET KAYNAKLARI

<http://cnx.org/content/m17116/latest/>, e.t.: 18.01.2011.

<http://www.economypoint.org/a/administrative-culture.html>, e.t.: 20.01.2011.

<http://www.todaie.gov.tr/dosya/mehtap.pdf>, e.t. 25.11.2010.

[http://tuik.gov.tr/IcerikGetir.do?istab\\_id=238](http://tuik.gov.tr/IcerikGetir.do?istab_id=238), e.t.: 05.01.2012.

<http://under30ceo.com/the-new-management-culture-doing-business-not-just-talking-about-it-2/>, e.t.: 15.01.2011.



## EK: KAMU YÖNETİMİ KÜLTÜRÜNÜ BELİRLEMeye YÖNELİK ANKET FORMU

Bu anket, kamu yöneticilerinin Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde Türkiye’de gerçekleştirilen normatif reformlar sonrasında söz konusu felsefenin getirdiği yeni yönetim kültürünü ne ölçüde içselleştirdiklerini belirlemek amacıyla hazırlanmıştır. Anketten elde edilen veriler, tamamen bilimsel çalışma amacıyla kullanılacaktır. Ankete katılanlardan kimlikleri ile ilgili herhangi bir bilgi istenmemektedir. Soruları samimi ve içtenlikle cevapladığınız ve katıldığınız için teşekkür ederiz.

Yrd. Doç. Dr. M. Lütfi ŞEN (Danışman) Alper ÖZMEN (Doktora Öğrencisi)

- Cinsiyetiniz: ( ) Erkek ( ) Kadın
- Yaşınız: ( ) 20-30 arası ( ) 31-40 arası ( ) 41- 50 arası  
( ) 51- 60 arası ( ) 61 ve üzeri
- Eğitim Durumunuz: ( ) Lise-Meslek Lisesi ( ) Önlisans ( ) Lisans  
( ) Yüksek Lisans ( ) Doktora
- Kaç yıldır kamu yöneticisi olarak çalışıyorsunuz? ( ) 1 yıldan az ( ) 1-5 yıl  
( ) 6-10 yıl ( ) 11-20 yıl ( ) 21 yıl ve üzeri
- Kurumdaki göreviniz nedir?\* ( ) Belediye Başkanı veya Yardımcısı ( ) Birim Müdürü ( ) Şef

	Aşağıdaki ifadelere katılma düzeyinizi belirten sütuna (x) işareti koyunuz.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
1	Ast-üst ilişkilerini zedeleyecek olan en önemli unsur kurumda çalışanlara fazla inisiyatif ve sorumluluk vermektir.					
2	Bir yönetici %99 başarılı olduğunda fazla dikkat çekmez ancak %1 oranında yapacağı hata onu hemen gözden düşürür, dolayısıyla risk almak tehlikelidir.					
3	Bir hizmetin kalitesinden çok ne kadar fazla kişiye sunulmuş olduğu önemlidir.					
4	Kamu kurumlarının aldıkları tüm kararlar gerekçelendirilmelidir.					
5	Bilgi edinme hakkı, vatandaşların kamu yönetimine olan güvenini arttırmaktadır.					
6	Etkin, bağımsız, saydam, denetlenebilir bir kamu hizmeti; özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile kamu kesiminin birlikte işbirliği ve ortaklığı ile mümkündür.					
7	Kamu kurumlarında görev yapan personelin maaşı performans ölçütleri kullanılarak belirlenmelidir.					
8	Üst yöneticiler kararlarını alırken her zaman aştara danışarak onların görüşlerini almalıdır.					
9	Kamu kaynaklarını kullananların, kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı kaynakların kullanımı ve görevin nasıl yerine getirildiği hususunda açıklamada bulunma sorumluluğu bulunmalıdır.					
10	Bilgi edinme hakkı, kamu kurumlarının hareket yeteneğini kısıtladığından bu konuda amirin takdir yetkisi olmalıdır.					
11	Kamusal mal ve hizmetlerin özel sektör tarafından sunulması rüşvet ve yolsuzluğun artmasına yol açabilir.					
12	Merkezi yönetimin icrai görevlerinin birçoğunu yerel yönetimlere devretmesi federatif yapıya zemin hazırlar.					
13	Vatandaşa hizmet noktasında işin kalitesi ve hızlı yapılması değil, kurallara uygun yapılıp yapılmadığı önemlidir.					
14	Kamu kurumlarında çalışanlar için performans ölçütleri getirilmeli, sağlamayanların görevlerine son verilmelidir.					
15	Şeffaf yönetim anlayışı, kamu yönetiminde memurların denetimden kaçınmalarını engeller.					
16	Toplumsal aktörlere karar alma sürecine katılma fırsatı verilmesi, yönetim sürecine müdahale olup kamu yararını olumsuz yönde etkiler.					
17	Kamusal mal ve hizmetlerin büyük bir kısmı özel sektör kuruluşları tarafından bir sözleşmeye bağlı olarak yürütülmelidir.					
18	Faaliyet raporlarını hazırlamak, kamu kurumları için bir zaman kaybıdır.					
19	Kural ve prosedürlere uygun hareket etmiş amir sorumluluğunun gereğini yerine getirmiştir.					
20	Eğitim, sağlık gibi hizmetler yerel yönetimlere devredilirse daha fazla etkinlik, verimlilik ve halkın memnuniyeti sağlanmış olur.					

\*Yukarıdaki anket tüm kurumlar için uygulanmış olup yalnızca “kurumdaki görev” kısmı kurumlara göre belirlenerek düzenlenmiştir.

## ÖZGEÇMİŞ

1978 yılında Muş'ta doğdu. İlk, orta ve lise öğrenimini Kocaeli'de tamamladı. 2006 yılında Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünden mezun oldu. 2008 yılında Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında yüksek lisans öğrenimi bitirerek aynı yıl doktora programına başladı. 2009'dan itibaren Karamanoğlu MehmetBey Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümünde Araştırma Görevlisi olarak çalışmakta olup Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalındaki doktora eğitimini tez aşamasında sürdürmektedir.