

T. C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**YÖNETİMDE PARADİGMA DEĞİŞİMİ:
KAMU YÖNETİMİ –ÖZEL YÖNETİM YAKINLAŞMASI**

109195

YÜKSEK LİSANS TEZİ


İkbal ŞAŞAL

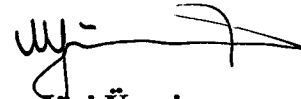
T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

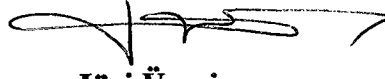
109195

Enstitü Anabilim Dalı : KAMU YÖNETİMİ
Enstitü Bilim Dalı : KAMU YÖNETİMİ

Bu tez/....../2001 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği/oyçokluğu ile kabul edilmiştir.


Jüri Başkanı
Prof. Dr. Bilal Aydoğan


Jüri Üyesi
Yrd. Doç. Dr.
Mustafa Lütfi ŞEN


Jüri Üyesi
Yrd. Doç. Dr.
Serkan Bayraktaroglu

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

TABLolar LİSTESİ.....	II
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	III
ÖZET.....	IV
SUMMARY.....	V
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM	
YÖNETİM VE YÖNETİM DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİM EVRELERİ.....	3
I. SANAYİ DEVRİMİNDEN ÖNCEKİ DÖNEM	6
A. MİLLATTAN ÖNCEKİ YÖNETİM DÜŞÜNCESİ.....	6
B. ORTA ÇAĞDA YÖNETİM DÜŞÜNCESİ.....	8
II. SANAYİ DEVRİMİ VE SONRASI YÖNETİM	9
A. KLASİK YÖNETİM DÜŞÜNCESİ.....	11
1. Bilimsel Yönetim Yaklaşımı.....	12
2. Yönetim Süreci Yaklaşımı.....	13
3. Bürokrasi Modeli	15
a) İdeal Bürokrasi Modeli	18
b) Bürokrasinin Olumsuz Yönleri	21
B. NEO KLASİK YÖNETİM DÜŞÜNCESİ.....	24
C. MODERN YÖNETİM DÜŞÜNCESİ	26
1. Sistem Yaklaşımı	26
2. Durumsallık Yaklaşımı	27
D. MODERN SONRASI VE ÇAĞDAŞ YÖNETİM DÜŞÜNCESİ.....	28
1. Toplam Kalite Yönetimi	29
2. Değişim Mühendisliği (BPR).....	31

3. Öğrenen Organizasyonlar	32
a) Bilen Organizasyonlar	33
b) Anlayan Organizasyonlar	33
c) Düşünen Organizasyonlar	34
d) Öğrenen organizasyonlar	34
4. İnsan Kaynakları Yönetimi	34
5. Çalışanları Güçlendirme (Empowerment)	36
6. Dış Kaynaklardan Yararlanma (Outsourcing)	37

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ - ÖZEL YÖNETİM İLİŞKİLERİ

I. KAMU YÖNETİMİ - ÖZEL YÖNETİM İLİŞKİLERİ	38
A. YÖNETİM - SİYASET İLİŞKİSİ.....	39
1. Yönetim-Siyaset Ayrılığı	40
2. Yönetim-Siyaset Yakınlaşması	43
3. Yönetim-Siyaset İlişkisi	44
B. KAMU YÖNETİMİ - İŞLETME YÖNETİMİ İLİŞKİSİ	45
C. KAMU YÖNETİMİ VE ÖZEL YÖNETİM ARASINDAKİ BENZERLİKLER VE FARKLILIKLAR	47
1. Benzerlikler	47
2. Farklılıklar	48
II. KAMU YÖNETİMİ - İŞLETME YÖNETİMİ YAKINLAŞMASI	50
A. PARADİGMA KAVRAMI VE GELİŞİMİ	50
B. YÖNETİMDE PARADİGMA DEĞİŞİMİNİ ZORLAYAN NEDENLER.....	52
1. Devletin Görevlerinde Değişim ve Yönetime Etkisi	53
2. Sanayi Toplumundan Bilgi Toplumuna Geçiş.....	55
3. Yönetim Kültüründeki Değişim	58
4. Bireyselliğin Güçlenmesi	59
5. Halkın Bilinçlenmesi.....	60
C. YÖNETİMDE GELİŞEN PARADİGMA DEĞİŞİMLERİ	62
1. Feodal Dönem	62
2. Sanayi Devriminin Yönetime Etkisi	63
3. Taylorizm, Fordizm, Modernizm	63
D. DEVLETİN DÖNÜŞÜMÜ.....	65
1. Büyüyen Devlet.....	65
2. Keynescilik.....	66
3. Refah Devleti	66

E. DEĞİŞEN DEVLET VE YÖNETİMİ.....	68
1. Devletin Küçülmesi.....	68
2. Post-Fordizm.....	71

III. ÖZEL SEKTÖR FELSEFE VE TEKNİKLERİNİN KAMU YÖNETİMİNE UYGULANMASI: “YENİ YÖNETİM ANLAYIŞI”..... 72

A. YENİ YÖNETİM ANLAYIŞININ (NPM) NİTELİĞİ	73
1. Yeni Yönetim Anlayışının Tanımı.....	73
2. Yeni Yönetim Anlayışının Kökeni	74
3. Yeni Yönetim Anlayışının Dayandığı Görüşler.....	75
a) Çoğulcu Teorinin Başarısızlığı	75
b) Kamu Seçimi Kuramı.....	75
c) İş Yöneticiliği Anlayışı (Managerializm)	77
4. Yeni Yönetim Anlayışının Ortaya Çıkışı ve Gelişmesi	78
5. Yeni Yönetim Anlayışının Kapsamı	81
a) Yeni Yönetim Anlayışında Devletin Yeni Rol ve İşlevi: “Özendiren Devlet”.....	82
b) Kamu Yönetiminde İşletme Yönetimi Tekniklerinin Uygulanması	84
6. Yeni Yönetim Anlayışının Hedefleri	85
a) Kamu Yönetimi Mal/Hizmetlerinde Kalitenin Sağlanması	86
b) Kamu Yönetiminde Yeni Bir Yönetim Kültürünün Oluşturulması	88
c) Kamu Yönetiminde Etkinlik Ve Verimliliğin Sağlanması	91
d) Kamu Yönetiminde Müşteri Odaklı Hizmet Anlayışının Geliştirilmesi.....	92
e) Kamu Yönetiminde Rekabetin Sağlanması	94
f) Yönetişim (Governance)	94

B. YENİ YÖNETİM ANLAYIŞININ UYGULANABİLİRLİĞİ	95
1. Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği	96
2. Kamu Yönetiminde Öğrenen Organizasyon İlkelerinin Uygulanabilirliği	100

C. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER.102

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	106
------------------------------------	------------

KAYNAKLAR.....	110
-----------------------	------------

ÖZGEÇMİŞ

TABLULAR LİSTESİ

Sayfa No

Tablo 2.1 : Sanayi Toplumu ve Bilgi Toplumunun Karşılaştırmalı Özellikleri
(Özgen ve diğ., 1998: 150).....57

Tablo 2.2 : Geleneksel Yönetim İlkeleri ile Yeni Global Yönetim İlkelerinin
Karşılaştırılması (Aktan, 1997: 310-314'den kısaltılarak).....90



ŞEKİLLER LİSTESİ

Sayfa No

Şekil 2.1 : Halkın Siyaset Kanalıyla Kamu Hizmetlerini Etkileme Süreci.....61



ÖZET

Yönetim, birden fazla kişiyle işbirliği yaparak amaçlara ulaşmadır. Kamu yönetimi de, siyasilere tarafından kararlaştırılmış amaçların gerçekleştirilmesidir. Kamu yönetimi bu süreci bürokrasi eliyle yürütmektedir.

Bürokrasinin katı hiyerarşik yapısı, sıkı kurallar ve talimatların varlığı yönetimin bütün fonksiyonlarıyla birlikte gerçekleştirilmesini kısıtlamaktadır. Bundan dolayı modern yönetim ilkeleri geliştirilmiş ve esneklik, kararlarda etkinlik ve ademi merkezizyetçilik sağlanmaya çalışılmıştır.

Sanayi toplumunda büyük bir üretkenlik sağlanırken emek ve sermaye iki karşıt grubu oluşturmuştur. Bilgi toplumunda ise bu iki faktör, bilginin yeniden üretilmesine yönelmiştir. Bu dönüşüm tabiidir ki işletmeleri ve yönetimi de etkilemiştir.

Devletin görevlerindeki değişim, kamu yönetiminin sorumluluk alanını ve işleyişini de etkilemiştir. Son yıllarda liberal felsefenin yeniden işlerlik kazanmasıyla hükümetler yapmaktan yaptırmaya doğru gitmektedirler. Bu durum da kamu yönetiminin özel sektörle işbirliğini gerekli hale getirmiştir.

Diğer yandan bilgi işleme teknolojilerindeki artış, haberleşme ve uluslar arası rekabet yolunun açılması, kamu yönetiminin verimli, etkin ve toplam kalite standartlarına uygun çalışmasını kaçınılmaz kılmıştır. Bunun sonucunda da kamu yönetimi ve özel yönetim arasında gittikçe belirginleşen bir yakınlaşma ve işbirliği gözlenmektedir.

Bu gelişmeler çerçevesinde devletin rolünün yeniden sorgulandığı, özel yönetimde geliştirilen yönetim tekniklerinin kamuya ithalinin öngörüldüğü “Yeni Yönetim Anlayışı” geliştirilmiştir. Bu değişim yönetimde yeni bir paradigmanın oluşmaya başladığını göstermektedir. Yeni paradigma kamu yönetiminde verimliliği, etkinliği, kaliteyi ve müşteri tatminini gerçekleştirmeye yönelik bir paradigma olarak ortaya çıkmıştır.

SUMMARY

KEYWORDS: New Public Management, Public Administration, Neo-Managerialism, Management Paradigm, Convergence of Management and Administration

Management is to reach to the objectives with cooperation of a team. Public administration which is a process conducted through bureaucracy also refers to implementation of the goals set by the politicians.

Because of the rigid hierarchical framework, strict rules and instructions embedded in public bodies, it is constricted to realize the complete functions of the management. So, in developing new and modern management principles, it is tend to have more flexible structure, making effectively the right decisions, and decentralization.

Through providing a vast productivity in industrial society, work force and capital came to opposition. But in knowledge society, these two factors were directed to production of knowledge. So, this transformation was affected by the companies and management itself.

Change of government tasks has also impacted the accountability of the public administration and its operations. Recently public organizations have not delivered the services directly anymore and shifted the burden to the private sector with the revitalization of the liberal philosophy. In this case, it is inevitable to ensure the cooperation of the public and private sector.

On the other side, increasing in processing technology of knowledge, rapid communication and international competition force the public management to work in a more efficient and quality-oriented way. Ultimately, it is observed that public administration converges to the private management in applications.

Considering recent changes, a new concept called New Public Management, questioning the role of government and incorporating the management techniques developed in private organizations to the public administration, was presented. These developments show that a new paradigm in management is emerging. This new concept aims to realize the productivity, efficiency, and customer satisfaction in public administration.

GİRİŞ

Yirmi birinci yüzyılın eşiğinde dünya, her alanda büyük bir dönüşüm yaşamaktadır. Ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel ve teknolojik gelişmeler, birçok alanda olduğu gibi yönetim alanında da değişimi zorlamaktadır.

Yakın zamana kadar geçerli olan geleneksel yönetim yaklaşımları, değişimle gelen yeni beklentileri karşılamakta yetersiz kalmaya başlamıştır. Küreselleşme, haberleşme ve bilgi işleme teknolojilerindeki gelişmeler, çalışanların eğitim ve beklentilerinin artması, insan haklarının hemen her şeyin önüne geçmesi gibi temel değişimler toplumları “sanayi toplumu” safhasından “bilgi toplumu” safhasına getirmiştir.

Yönetim, bilimsel ve uygulamalı bir disiplin olarak, son asırda geçirmiş olduğu evrimin çok daha derin ve köktenci olanını 1980’lerden bu yana geçirmektedir.

Bu çalışmanın amacı, değişimler ve dönüşümler sonucu yönetimde gerçekleşen paradigma değişimini ve buna bağlı olarak da kamu ve özel yönetim arasındaki yakınlaşma ve ilişkileri incelemektir.

Her bölümde ele alınan konuların sıralaması, birbirlerinin alt yapısını oluşturacak şekilde düzenlenmiştir. Böylece konuların birbirini tamamlaması hedeflenmiştir.

Birinci Bölümde, yönetim kavramının tanımı, içeriği ve gelişme evreleri, tarihsel bir perspektifle ele alınmaktadır. Günümüzde yeni global anlayışın üzerine inşa edildiği yönetim ilkelerinin ortaya çıkışı, gelişimi ve gelişimine katkıda bulunan kuramlar incelenmiştir.

Geleneksel yönetim anlayışı ile yeni yönetim anlayışı arasındaki ilke ve değerlerin bir karşılaştırması yapılmış ve farklılıklar tespit edilmiştir.

1990'lı yıllarda hız kazanan bilgi toplumuna geçiş, globalleşme, devletin işlevlerindeki değişimin yönetime etkileri İkinci Bölümün konusunu oluşturmaktadır. Bu bölümde yönetimle etkileşim halinde olan siyasi alanın karşılıklı ilişkilerinde yeri ayrıştırılmış, kamu ve özel sektör yönetimleri arasındaki farklılık ve ortak noktalar tespit edilmiştir. Bilgisellik çağının bir gereği ve sonucu olarak da iki yönetim arasındaki keskin sınır çizgisinin zaman içinde belirsizleşmeye gidişi izlenmektedir.

Yönetimde paradigma değişimi konusunda, önce paradigma kavramı Kuhn'un görüşleri ışığında açıklanmış, paradigma değişimini zorlayan nedenler tespit edilmiştir. Başlangıcından bu yana yönetimde yaşanan bilimsel paradigma değişimleri ve tetikleyici olayları incelenmiştir.

Hiyerarşik, katı, hantal, yavaş ve yönetilenlerden kopuk olma özellikleriyle nitelenen geleneksel bürokratik kamu yönetimi anlayışının, uluslararası rekabetin, verimliliğin, kalitenin ve müşteri memnuniyetinin ön plana çıktığı bilgi toplumu içerikli yönetim anlayışları karşısında etkili ve köklü bir değişimi yaşaması kaçınılmaz olmuştur. Bu değişimi gerçekleştirmek ve etkili bir kamu yönetimi oluşturmak üzere geliştirilen "Yeni Yönetim Anlayışı", çalışmanın ana konularından biri olarak ele alınmıştır. Bu çerçevede yeni yönetim anlayışının tanımı, kökeni ve dayandığı görüşler, ortaya çıkışı ve gelişmesi incelenmiştir.

Yeni Yönetim Anlayışının kapsamı içerisinde, devlete biçilen rolün tartışıldığı ve bu yeni anlayışa karşılık gelmek üzere geliştirilen devlet anlayışı olarak "özendiren devlet" ele alınmıştır. Yeni yönetim paradigmasının liberal ağırlıklı devlet görüşünün yanında, özel yönetim-kamu yönetimi yakınlaşmasının bir diğer sonucu da özel işletme tekniklerinin kamu yönetimine uygulanmasıdır. Çalışmada, yeni yönetim anlayışının hedefleri kapsamında bu tekniklerin içerikleri ve daha sonra uygulanabilirlikleri ele alınmış, İkinci Bölümün son kısmında ise yöneltelen eleştiriler dile getirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM VE YÖNETİM DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİM EVRELERİ

İnsanlar toplumsal yaşamın başlangıcında, ihtiyaçlar sıralamasının daha en başında yer alan yeme içme ihtiyacının giderilmesi ve bunun yanında tabiat şartlarına karşı korunmak için örgütlenmişler, tarih boyunca iktisadi, sosyal ve siyasi amaçlarını gerçekleştirmek için örgütler kurmuşlardır.

Özellikle modern toplumlarda örgütler, sosyal hayatı çeşitli yönlerden etkilemekte, insanların refah ve mutluluğunda büyük bir rol oynamaktadır (Baransel, 1993: 24). Bu rol ve önemine rağmen örgütler, amaçların gerçekleştirilmesinde, toplumun huzur ve refahında başlı başına bir amaç olmayıp, amaçları gerçekleştirme aracıdır. Bu nedenle örgütlerin rol ve önemleri, etkili bir biçimde yönetilmelerine bağlıdır. Çünkü örgütler yönetim ve yönetici sayesinde bir bütün oluşturarak amaçlarını gerçekleştirir ve fonksiyonlarını yerine getirirler. İster kar amacıyla çalışan bir işletmede, ister sosyal nitelikli kamu hizmeti veren bir devlet kuruluşu veya herhangi bir kar amaçsız kuruluş olsun, örgütler amaçlarına ulaşmak için başta beşeri faktörler olmak üzere çeşitli kaynakları kullanırlar (Mucuk, 1998: 136). İşte yaşamın farklı alanlarında sürdürülen bu faaliyetlerin, istenilen amaçlara en iyi bir biçimde yönlenebilmesi için karşımıza “yönetim” kavramı çıkmaktadır. Örgüt bir anatomi, yönetim ise fizyolojidir. Örgüt yönetimin var olduğu bir yapı, yönetim ise bu yapı içindeki işlevdir. Bu ikisi birbirine sıkı sıkıya bağlı olup biri olmadan diğeri varlığını koruyamayacaktır. Örgüt, kararlı bir kalıba bağlılık özelliği gösterir. Yönetim ise dinamik ve hareketlidir (Can ve diğ., 1978: 4).

Geçmiş yıllardaki inanışlara göre yönetim, öğretilmesine ve öğrenilmesine imkan bulunmayan dolayısıyla sanat yönü ağır basan bir konudur (Cem, 1971: 91).

Günümüzün küreselleşen dünyasında hangi ulus veya ülkede olursa olsun, beşeri ve maddi kaynakları ihtiyaç karşılayacak faydalı mal ve hizmetlerin üretimi için kullanabilme bilgi ve becerisi çok önemlidir. Bu becerinin başında da yönetim bilgi ve yeteneği gelmektedir (Eren, 1996: IX).

Yönetim, geniş anlamda başkalarını sevk ve idare etme faaliyeti ya da sürecidir. Başkaları üzerinde otorite kurma ve başkalarına iş yaptırma bir yönetim faaliyetidir (Eryılmaz, 1993: 3). İngilizlerin tarifine göre “sevk ve idare etme” bir teşebbüsün bütün kaynaklarının olumlu, sistemli ve karlı bir şekilde kullanılmasıyla ilgili bir sanat ve aynı zamanda bir ilimdir. Sevk ve idare etme sanatı, işlerin başka kişiler vasıtasıyla yaptırılması eylemidir. İlimi ise bir teşebbüsün ihtiva ettiği çeşitli fonksiyonlara ait operasyon, sistem ve kontrollerin planlanmasıdır (Marsh, 1972: 18).

Bireyleri kimi şeyleri yapmaya ya da yapmamaya itmek ve isteklendirmek için yetki kullanılması gerekli olmaktadır. Bu durum da grubu oluşturan bireyler arasında emir komuta işlevine yol açacaktır (Alpugan ve diğ. 1995: 119). Böylece yönetim: İşbirliği içerisinde bulunan bir grubu ortak bir amaca ya da amaçlar grubuna yöneltmek, yönlendirmek sürecidir (a.g.e., s.118). Yöneltmek ve yönlendirmek, bir başka deyişle sevk ve idare ancak şuurlu bir varlık olan insanla ilgili olmakla beraber, yönetim faaliyeti içinde maddi kaynakların belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için düzenlenmesi ve kullanılması da söz konusudur. Bu ise eşyanın ve insanların yönetimini birlikte içermekte ve dolayısıyla işletme yönetimi ve kamu yönetimini de kapsamaktadır (Eryılmaz, 1994: 3).

Yönetim kavramı, çeşitli bilim alanlarınca farklı bakış açılarının geliştirilmesi sonucu kapsam bakımından daha geniş boyutlar kazanmıştır.

Ekonomide üretim faktörleri günümüze kadar tabiat, sermaye, emek ve müteşebbis olarak dört adet belirtilmiştir. Bugün artık bu dört üretim faktöründen başka beşinci faktörün de üretimin devamlılığını sağlayan, üretim faaliyetlerinde meydana gelecek anlaşmazlıkları önleyen ve onların sürekli bir faaliyet haline gelmesini temin eden yönetim faktörü olduğu kabul edilmektedir (Ertürk, 1998: 16). Geleneksel üretim

faktörleri artık hiçbir ülkeye rekabet üstünlüğü sağlamamaktadır. Buna karşılık yönetim, üretimin belirleyici faktörü haline gelmiştir (Drucker, 1992: 11). Üretim faktörlerinin yardımıyla üretimin etkili ve yeterli düzeyde gelişebilmesi için, üretim sürecindeki işlerin başkalarına yaptırılması gerekir. Bunu örgüt yönetim aracılığıyla sağlamaktadır. Örgüt, bir kuruluşun statik, buna karşılık yönetim de dinamik yönünü meydana getirmektedir (Şimşek, 1998: 13).

Toplum bilimciler göre yönetim daha farklı bir bakış açısını gerektirmektedir. Bunlar yöneticileri örgüte beyinlerini koyan seçkin kişiler olarak görmekte ve yönetimi, bu nedenle, bir sınıf ve saygınlık sistemi olarak nitelendirmektedirler. Modern yönetim ilkelerinin gelişmesiyle, bu sınıfa girme, eski devirlerde hakim olan soylu aileden gelme ya da siyasal ilişkilere göre bir makamı elde tutma geleneğinin değişmesine ve bilim ve eğitim sonucu sağlanan başarı temeline dayanmaya başlamıştır (Can ve diğ., 1978: 7).

Profesyonel yöneticilik de, yönetim işinin bir meslek haline gelmesiyle ilgilidir. Müteşebbis adına hareket eden ve bir işletmeyi yöneten profesyonel yöneticinin bu konuda uzmanlaşmış olması gerekmektedir. Böylece yönetim başkaları aracılığı ile amaçlara ulaşmak olarak da ifade edilebilmektedir (Mucuk, 1998: 6).

Yönetici, bir zaman dilimi içinde ve değişken çevre şartları altında bir takım amaçlara ulaşmak için insan, para, hammadde, malzeme, makine, demirbaş ve benzeri üretim araçlarını bir araya getiren ve onlar arasında uygun bir bileşim uyumlaşma ve ahenkleşmeyi sağlayan bir kimsedir. Bir yönetici, bir takım amaçlara ulaşmak için, işletme içi şartlar ve işletme dışı çevre koşullarını hem kendi içlerinde ve hem de birbirleri arasındaki koordinasyonu bağdaştırma gibi zor bir görevle de yükümlüdür (Eren, 1996: 7).

Yönetim uygulamalarının bilimsel açıdan ele alınarak incelenmesi oldukça yakın bir geçmişe sahip olmasına karşın, yönetim olgusu insanların toplu olarak yaşamaya başladıkları tarihe kadar gerilere götürülebilir. Bu nedenle, yönetim uygulamaları toplumsal yaşam kadar eskidir denilebilir (Alpugan ve diğ., 1995: 120).

Yönetim uygulamaları toplumsal yaşam kadar eski olmasına rağmen, yönetim ve örgütlerle ilgili sistematik bilgi topluluğu 20. yüzyılın ürünüdür. Yönetim biliminin doğuşunu geciktiren nedenlerin başında milattan önceki devirlerden kaynaklanan, orta çağın başlarında kilisenin etkisiyle güçlenen, genellikle işletmeciliğe ve özellikle ticari faaliyete karşı olumsuz tutum gelmektedir. Ayrıca XVIII. yüzyılının ortalarına kadar, bilimsel bilgiye dayanan yönetim uygulamalarını gerektiren iktisadi bir ortam mevcut olmadığı gibi, sosyal, kültürel ve siyasal ortam koşulları da yönetim biliminin doğuşunu, tüm bilimsel ve teknolojik gelişmeler gibi, olumsuz yönde etkilemiştir. Yine XVIII. yüzyılın ortalarına kadar, üretim sistemini oluşturan el sanatları ve ev sanayisinde, üretim birimlerinin çok küçük olması ve genellikle aile üyelerinden oluşması çırak, kalfa, usta ilişkilerinin lonca sistemiyle düzenlenmesi vb. gibi nedenlerle, yönetim önemli bir sorun teşkil etmemiş, basit bir uygulamadan öte gitmemiştir. Bu nedenle bilimsel yönetim ihtiyacı gereği ölçüde duyulmamıştır.

Öte yandan, yönetim disiplinine en yakın iktisat ve siyaset bilimlerinin XVIII. yüzyıla kadar daha çok ulusal ve uluslar arası iktisat ve siyaset politikalarıyla ilgili sorunlar üzerine eğilmeleri; sosyologların uzun süre yönetim ve örgüt konularına karşı ilgisiz kalmaları da yönetim biliminin doğuşunun gecikmesinde rol oynamıştır.

Bunlara ek olarak, yönetimin doğuştan kazanılan bir takım nitelik ve yeteneklere dayandığı görüşünün yaygınlığı da yönetim biliminin doğuşunu önemli ölçüde etkilemiştir (Baransel, 1993: 305).

I. SANAYİ DEVRİMİNDEN ÖNCEKİ DÖNEM

A. MİLATTA ÖNCEKİ YÖNETİM DÜŞÜNCESİ

Yönetim düşüncesi milattan önceki dönemlere kadar gerilere gitmektedir. Nitekim yönetim düşünce tarihi incelemeleri, milattan önceleri ve orta çağlarda, kralların buyruklarında, düşünürlerin eserlerinde ve sohbetlerinde, krallara, prenslere, kumandan ve ileri gelen devlet adamlarına verilen öğütlerde; din kitaplarında, günümüzün yönetim kavram, ilke ve tekniklerine benzer bir takım fikir ve görüşlerin yer aldığını bize göstermektedir. Yine yazılı tarihsel kaynaklardan sağlanan bilgilere ve kanıtlara göre,

milattan önce yönetim uygulamalarının ileri olduğu, danışmanlık hizmetlerine önem verildiği, planlama, örgütlenme ve kontrol tekniklerinin uygulandığı, iş gören seçimi ve eğitimine yer verildiği anlaşılmaktadır (Alpugan ve diğ., 1995: 120).

Mezopotamya'nın ilk yerli halklarından olan Sümerler, tapınaklarının etrafında oluşturdukları insan topluluklarını rahiplerin liderliğinde yönetmişler, rahipler idari ilke ve kurallarını kil tabletler üzerine yazmışlardır. Mısır medeniyetinde ise sulama sistemleri ve piramitleri büyük bir işgücü organizasyonu ve insan yönetme becerisi sayesinde meydana getirmişlerdir. Hammurabi, Babil'i yönetmek için bugün bile yöneticilere ve kanun koyuculara rehberlik edebilecek nitelikteki kanunları çıkarmıştır (Eren,1996: 14). Bununla birlikte tarihin ilk dönemlerinde yönetimin bir sınama yanılma döneminde olduğu söylenebilir. Bu dönemde yönetim kuramlarına yeterince önem verilmemiş, eski deneyimlerden de yararlanılamamıştır. Buna neden olan etkenler arasında, kayıtların yetersizliği ve haberleşmenin zayıflığı, eski başarısızlıkların nedenlerinin anlaşılmasını sayılabilir (Alpugan, ve diğ., 1995: 121).

Sonuç olarak, Yönetim düşünce ve uygulamaları, milattan önceki devirlerden beri mevcuttur. Ne var ki, XVIII. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkan "sanayi devrimine" kadar yönetim düşüncesi esas itibariyle filozofların iş, çalışma ve ticari faaliyetlerle, yönetim ve örgüt kavramlarına ilişkin fikir ve görüşlerinden, devlet adamlarına verilen öğütlerden oluşmuştur. Yönetim düşüncesi bu içeriği ile ayrıca zihinsel ve mantıksal tahlillere dayanması gibi nedenlerle "felsefe" niteliği taşımıştır. Öte yandan yönetim düşüncesinin uygulama alanı da zamanın büyük çaplı ve karmaşık yapıları örgütlerini oluşturan devlet, ordu ve dini kurumlarla sınırlı kalmıştır.

Milattan önce yönetim düşünce ve uygulamalarıyla ilgili olarak, dikkati çeken en önemli husus, yönetim düşünce ve uygulamalarının zamanın ileri medeniyetlerinde ileri bir düzeye ulaşmış olmasıdır. Bu husus, medeniyet düzeyi ile yönetim düşünce ve uygulamaları arasında karşılıklı bir ilişki olduğunu göstermektedir. Bu ilişki sanayi devriminden sonra sanayileşme ve iktisadi gelişmeyle, yönetim düşünce ve uygulamaları arasındaki karşılıklı ilişki şekline dönüşmüştür (Baransel, 1993: 103).

B. ORTA ÇAĞDA YÖNETİM DÜŞÜNÇESİ

Yönetim düşüncesinde orta çağların başlarından, XIII. yüzyıla kadar önemli bir gelişme kaydedilmemiştir. Bununla birlikte orta çağın “feodal düzeni”, “lonca teşkilatı” ve “kilise örgütü” yönetim düşüncesi bakımından önemli, zengin ve ilginç bir inceleme alanı teşkil etmektedir (Baransel, 1993: 103).

Hız. İsa'dan Rönesans'a kadar geçen on beş yüzyıl, yönetimin merkezi veya bölümsel olması tartışması ile sürüp gitmiştir. Rönesans dönemi ile bir köprü görevi yapan orta çağda her ne kadar feodal bir biçimde örgütlenilmişse de yönetim ve örgüt konularında önemli adımlar atılmış bulunmaktadır (Alpugan ve diğ., 1995: 121).

Roma imparatorluğunun ikiye bölünmesiyle doğuda koyu merkezci, bürokratik bir yapıya sahip Bizans İmparatorluğu kurulurken, batıda Avrupa yeniden örgütlenmek ve toparlanmak zorunda kalmıştır. Bu dönemde feodal sistem Avrupa'da yerleşmiştir. Feodal bir düzende toplumun çeşitli kesimlerinde egemenliği elinde bulunduran derebeyler, kendi egemenlikleri altında bulundurdukları kesimlerde yaşayan toprağa bağlı köylüleri denetlemek hakkını da ellerinde bulundurmaktadırlar. Küçük idari birimlerin başındaki senyör ile astı arasındaki ilişkiler tamamıyla kişisel niteliktedir. Senyörler oldukça geniş bir toprak parçası üzerinde kuvvetli bir yerel otorite kurmuşlardır. Bu nedenle bu döneme “yönetimsel yerelleşme dönemi” de demek mümkündür (Ergun ve diğ., 1984: 46).

Orta çağ kralları geniş malikaneler üzerinde güçlü bir otorite kuran senyörlerin nüfuzlarını zayıflatmak için önlem almaya çalışmışlar ve senyörlerin bürokratik olarak örgütlenmelerini önlemek için çaba göstermişlerdir. Diğer yandan halkın yakınmalarını dinlemek üzere ülke içinde dolaşan memurlar topluluğu Orta Çağ krallarının tam bir merkezci otorite kurma çabalarının bir başlangıcıdır (a.g.e., s.46).

Feodal sistemin yıkılarak güçlü monarkların ortaya çıkması tarihte modern dönemin başlangıcı kabul edilmiştir. Monarklar emirlerini yerine getiren güvenilir bürokratik yapılar kurmuşlardır. Böylece ortaya çıkmaya başlayan ulusal ülke devletlerinin savaş

ve fetih girişimleri de orduların örgütlendirilmesini ve sağlam bürokratik temellere oturtulmasını gerektirmiştir.

Osmanlılar ise büyük imparatorluklarını o günün gelişmemiş teknolojisi ve haberleşme sistemleri ile coğrafi bölgelere ve coğrafi bölgeleri de vilayetlere ayırarak yetki devri ve yerinden yönetim ilkelerine göre asırlarca başarı ile yönetebilmişlerdir (Eren, 1996: 14).

Müslüman düşünürlerin, yöneticilerin kamusal görevlerini onların özel ahlak ve inançlarından ayrı düşünmemeleri nedeniyle, yönetimle ilgili konular ahlak ve din kitaplarında yer almıştır. Yusuf Has Hacib'in "Kutadgu Bilig"i, Nizam'ül Mülk'ün "Siyasetname"si, Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın "Devlet Adamlarına Öğütler"i Türk tarihinde yönetimle doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili olan eserler arasında sayılabilir (Eryılmaz, 1994: 17-18).

Orta çağda doğuda yetişmiş olan iki büyük bilim adamı Farabi ve Gazali yönetim alanında değerli eserler vermişlerdir. M.S. 900 yıllarında Farabi devlet yöneticileri için gerekli olan yetenekleri incelemiş, bir bakıma yöneticiler için iş tanımları hazırlamıştır. Gazali ise M.S. 1100 yıllarında "Nasihâtül Müluk" adlı eserinde iyi bir yönetici olmak için hangi yeteneklerin geliştirilmesi gerektiği ve devleti yöneten kişilerin nasıl davranmalarının zorunlu olduğu konuları üzerinde durmuştur (Alpugan ve diğ., 1995: 121).

XV. yüzyılın sonlarında, fikir ve görüşleri bugünkü yönetim eserlerine geçen İtalyan siyaset adamı ve yönetim düşünürü Nicholo Machiavelli, zamanın şartlarına göre yönetimle ilgili yetki, gruplarda dayanışma, önderlik ve motivasyon konularında ilginç fikirler ileri sürmüştür (a.g.e., s.103).

II. SANAYİ DEVRİMİ VE SONRASI YÖNETİM

XVIII. yüzyılın ikinci yarısında İngiltere'de başlayan, XIX ve XX. yüzyıllarda Avrupa ve Amerika'ya da yayılan *sanayi devrimi*, yönetim düşüncesi bakımından son derece önemli bir olaydır. Sanayi devrimiyle ortaya çıkan fabrika sistemi, el sanatları ve ev sanayisinin küçük ve dağınık üretim birimlerinin bir çatı altında toplanması ve

merkezileşmesi sonucunu doğurmuştur. Böylece sanayi devriminden bu yana örgütlerin, sayı ve büyüklükleri artmış, bünyeleri karmaşıklaşmış ve faaliyet alanları çeşitlenmiştir. Bu gelişmeler sonucu, örgütler toplumun egemen kurumu haline gelmişlerdir. Yönetim literatüründe bu gelişmeler, “örgütsel devrim” olarak nitelendirilmektedir (Baransel, 1993: 106).

İşletmelerin sayıca artıp yapı yönünden karmaşık bir hal almaları ve tek şahıs işletmelerinden şirket tipi işletmelere doğru kayma göstermeleri pazarlama, muhasebe, kuruluş yeri, personel tedarik ve benzeri konularda uzmanlaşma kadar yönetim konusunu da gündeme getirmiştir (Şimşek, 1998: 33). Sanayi devriminin XIX. ve XX. yüzyıllarda ortaya çıkardığı en önemli sonuçlardan biri de, girişimcinin fonksiyonları arasında yer alan yönetimin, ücretli profesyonel yöneticilere devredilmesi ve sahiplik ya da sermayedarlık ile yöneticiliğin birbirinden ayrılmasıdır (Baransel, 1993: 106). İş büyüdükçe karşılaşılan engeller ve işlemlerin sayısı da arttığından işletme sahibi işlerin detayı ile ilgilenemeyecek, işletme daha da büyüdükçe sadece detayla değil bazı önemli işlerle de ilgilenemez hale gelecek ve bazı önemli işlevlerin, kendi yerini tutacak kimseler tarafından, kendi planladığı ve arzu ettiği şekilde yürütülmesi gereği ortaya çıkacaktır (Akat ve diğ., 1994: 118). Diğer yandan sanayi devriminin beraberinde getirdiği yeni teknoloji, sermaye ihtiyacının artmasına ve sermaye maliyetlerinin yükselmesine yol açmıştır. Büyük sermayeleri kendi kaynaklarından sağlayamayan girişimciler, sermaye şirketleri ve birleşme yoluyla sermayelerini arttırmışlardır. Bu durum da işletme sahipliği ile yönetimin ayrı ellerde toplanmasına neden teşkil etmiştir. Ayrıca büyüklüğün de etkisiyle örgütlerin yönetici ihtiyacı artmış, bütün bu gelişmeler sonucu olarak *yöneticiler sınıfı* oluşmaya başlamıştır. Bu gelişme yönetim literatüründe “yönetimsel devrim” olarak nitelendirilmektedir (Baransel, 1993: 106).

Endüstri devrimiyle birlikte işletmelerdeki babadan oğula geçen ilkel üretim yöntemleri giderek bırakılmaya başlanmış, bunların yerine daha bilimsel ve gelişmiş yöntemler kullanılmaya başlanmıştır (Şimşek, 1998: 32).

Sermaye birikimi, nakdi birikim ve toprak genişlemesi yerine, sanayi üretim araçları şekline dönüşmeye, ticaret adamlarının da sanayiciliğe yönelmelerine yol açmıştır (Mucuk, 1998: 15).

İşletmelerin sürekli büyüme ve gelişmeleri, onların yönetilmelerini de artan ölçüde karmaşık ve yapılması zor bir görev haline getirirken, konuyu bilimsel olarak ele alıp inceleme ve üzerinde araştırma yapma gereği de kendini göstermiştir. Bu suretle basit bir düzeyden başlayarak da olsa, iş hayatına bilimsel metot ve teknikleri uygulama; bir takım başarılı uygulamalardan genellemeler çıkararak ilkeler geliştirme, ilkelerin uygulanmasının beklenen olumlu sonuçları verip vermediğini ya da hangi şartlarda başarıyı sağladığını belirleme yolunda önemli adımlar atılmıştır (Mucuk, 1998: 7). Böylece sanayi devriminin bir sonucu olarak “Bilimsel Yönetim Dönemi” başlamıştır.

Bilimsel Yönetim Dönemi, yönetim olgusunun incelenmesinde “bilimsel yöntemlerin” uygulamaya konulmasıyla başlamıştır. Söz konusu uygulamaların başlangıcı on dokuzuncu yüzyılın sonlarına rastlamaktadır.

Literatürde genellikle bilimsel yönetim dönemi; “Klasik Yönetim Düşüncesi”, “Neo-Klasik Yönetim Düşüncesi”, “Modern Yönetim Düşüncesi” olmak üzere üç düşünce sistemine ayrılmaktadır. Böyle bir ayrıma gidildiğinde, klasik yönetim düşüncesi 1880-1940; neo-klasik yönetim 1940-1960; modern yönetim düşüncesi de 1960-1970 yılları arasında yönetim düşüncesinde ortaya çıkan gelişmeleri incelemektedir (Baransel, 1993: 11). Daha sonraki yıllarda ise temelde haberleşme ve bilgi işleme teknolojilerindeki artışa bağlı olarak ortaya çıkan “bilgi toplumu”, “global dünya” kavramları “Modern Sonrası ve Çağdaş Yönetim Anlayışını” gündeme getirmiştir.

A. KLASİK YÖNETİM DÜŞÜNCESİ

Klasik yaklaşım ya da klasik yönetim düşüncesini oluşturan sistematik ve bilimsel bilgi topluluğu: “Bilimsel Yönetim Yaklaşımı”, “Yönetim Süreci Yaklaşımı” “Bürokrasi Modeli” olmak üzere üç yönetim düşüncesinden oluşmaktadır.

1. Bilimsel Yönetim Yaklaşımı

Tarihin eski çağlarından beri yönetim kavramı bilinmesine rağmen, ilk kez yönetim bilimsel bir biçimde “Bilimsel yönetimin kurucusu”, ya da başlatıcısı olarak bilinen “Frederick Winslow Taylor” tarafından ele alınmıştır.

Endüstriyel devrimin etkisiyle ev ekonomisi yerine fabrikasyon üretime geçilmesi, bilimsel yönetim yaklaşımının öncülerini bazı araştırmalara yöneltmiştir. 1880’lerde Frederick W. Taylor’un öncülük ettiği, işçi düzeyinde üretim sorunlarına eğilen teknik ya da ekonomik verimliliği artırmaya yönelik mikro nitelikli bir yaklaşım olan bilimsel yönetim, sonradan bir akım niteliğine dönüşmüştür.

Yaklaşımın öncüleri özellikle üretim çalışmalarında ortaya çıkan israf ve kayıpları en az düzeye indirmek suretiyle bilimsel yönetimin temel felsefesini oluşturan, işletmelerde verimliliğin artırılmasını amaçlamışlardır. Bu düşünceyle standart iş yöntemleri geliştirmişler, hammadde üretim araç ve gereçlerinde standartlaşmaya gitmişler, işleri basite indirgemişler, uzmanlaşmayı önermişler, planlama ve programlama görevlerini işçiden alıp, yönetimin temel görevleri durumuna dönüştürmüşlerdir. Ayrıca teşvikli ücret sistemlerinin verimliliğin artırılmasında büyük rol oynayacağını düşünerek, bir takım teşvikli ücret sistemleri geliştirmişlerdir (Baransel, 1993: 12).

Taylor, zaman etütlerini ortaya koyarak zaman ölçülerine dayanan iş standartlarının konmasını ve standardı aşan işçinin aşmayanlardan ayrı tutulmasını ve parça başı sistemiyle ödüllendirilmesini gündeme getirmiştir. Böylece de kişilerin motivasyonunu sağlamış olacaktır.

Taylor ve arkadaşlarının insan sorunlarına bakış açıları ise daha çok teknik adam yani mühendis gözüyle olmuştur. Bu nedenle rutin ve alışılmış işlerin etkin bir biçimde örgütlenmesi ve yürütülmesi için yöntem geliştirme çabalarından öte geçememiştir.

Taylor’un üç ana ilkesi vardır:

- 1) Bir iş en verimli şekilde yapılmak isteniyorsa, eski alışılmış usulleri bir kenara bırakarak yeni yöntem geliştirmeye çalışılmalıdır. Bu amaçla hareket ve zaman etütlerine girişilmelidir.
- 2) İş etkin ve hızlı bir biçimde yapabilmesi için iş göreni özendirmelidir. Bu, belirli üretim miktarına (standart hedefe) ulaşan kimselere normal ücretler dışında prim ve ikramiyeler verilerek gerçekleştirilebilir.
- 3) İş görenin çalışmasını belirleyen kuralları kapsayan yöntemi uygulamak ve diğer çalışma koşullarını (makinelerin hızı, işlerin sırası gibi) düzenlemek için tecrübeli ustabaşılar kullanılmalıdır (Eren, 1993: 14-15).

Taylor yönetimde insan ögesini, çevre değişkenlerinin karşılıklı etkilerini ve örgütsel davranışın mekanik olmayan yönlerini yeterli ölçüde hesaba katmamıştır. Makine benzeri bir verimlilik anlayışı, insanların işlerinden çok az doyum sağladıkları bir çalışma ortamı da yaratabilmektedir.

Tüm bu ve eklenebilecek benzeri olumsuzluklara karşın Taylor ilkeleri, bugün pek çok kamu kuruluşunda uygulanmaktadır. Dahası bir çok yönetici örgütlerini bu ilkelere göre düzenleme isteğini zaman zaman açığa vurmaktadır. Bu durumda sorun, verimlilikle çağdaş insan gereksinimlerini uyumlu bir biçimde bağdaştırmakta yatmaktadır (Ertekin, 1985: 86). Bununla ilgili olarak Koçel (Koçel, 1999: 133), "Taylorizmin sonu" nitelendirmelerinin gerçeği yansıtmadığını ve sadece günün şartlarına göre şekil değiştirdiğini ve evrime uğradığını savunmaktadır. Koçel'e göre "Taylorizm" bir alt yapıdır. Çünkü yönetim teknikleri ve yaklaşımları "ölmez". Her yeni kavram ve yaklaşım, eskilerinin yanında, yöneticilerin kullanabilecekleri yönetim enstrümanlarını geliştirir ve zenginleştirir. Her yönetim kavramının uygulanabileceği ve başarılı sonuçları üretebileceği şartlar farklı olduğu gibi, işletmeler de birbirinden farklıdır. Ayrıca hangi tür işletme olursa olsun "verimlilik" ilkesi temeldir ve bunun uygulanması alt yapıdır. Bu alt yapının alt yapısı da "Taylorizm"dir.

2. Yönetim Süreci Yaklaşımı

Taylor ile başlayan Bilimsel Yönetim Yaklaşımı hareketi büyük bir gelişme zinciri içerisinde sürmüştür. Ancak bilim adamlarına göre, bilimsel yönetim, gerçekte işçi

düzeyinde, üretim sorunlarına eğilen teknik ya da ekonomik verimliliği artırmaya yönelik mikro nitelikli bir yaklaşımdır. Bu nedenle, ilk kez Henri Fayol, yönetim düşüncesinin temel kavramını, yönetim ve örgüt olgusunu daha ayrıntılı olarak inceleyerek ve bazı ilke ve teknikler belirleyerek makro nitelik taşıyan Yönetimsel Süreç yaklaşımını ortaya atmıştır (Alpugan ve diğ., 1995: 129).

Yönetim süreci yaklaşımı da ekonomik etkinlik ve rasyonellik fikrini esas almıştır. Dolayısıyla bu yaklaşım bilimsel yönetim yaklaşımının bir nevi devamı, tamamlayıcısı sayılabilir. Yönetim süreci yaklaşımı sadece organizasyon konuları ile değil fakat yönetimin bütün alanları ile ilgili ilkeler geliştirmeye çalışmıştır. Bu yönü ile bilimsel yönetim yaklaşımından çok daha geniş ve kapsamlı bir yaklaşımdır (Koçel, 1999: 135).

Yönetim süreçleri kuramı, bürokrasi kuramı gibi de “yetki odaklı” bir kuramdır. Birinin Fransa’da öbürünün Almanya’da gelişmesine karşılık, sanki bürokrasi ile kurulan yapının işletilmesi için bu kuram geliştirilmiş gibi her ikisi de birbiriyle ilişkilidir (Başaran, 1989: 68).

Fayol, 1916’da Fransa’da yayınladığı “Genel ve Endüstriyel Yönetim” kitabında, örgütlerin türüne bakmaksızın bütün örgütlerde yönetimin aynı olduğunu savunarak ilk kez yönetime “genel yaklaşımı” getirmiştir (a.g.e., s.68).

Fayol, tüm yönetim faaliyetlerinin ve işlerinin altı grupta toplanabileceğini yazmıştır. Bunlar: Teknik, ticari, finansal, güvenlik, muhasebe, idari faaliyetler şeklindedir. Fayol bu altı faaliyeti, irdelendiğinde işçilerin ana karakterlerinin teknik yetenekleri olduğuna işaret ederek, göreceli önemine göre teknik yeteneklerin hiyerarşik yapı içinde aşağıya doğru inildikçe arttığına, buna karşılık yönetsel yeteneklerin ise yukarıya doğru çıktıkça arttığına dikkatleri çekmiştir. Teknik yetenek, büyük bir teşebbüste en alt kademedeki çalışanların ana özelliğidir. Yönetsel yetenek ise önemli pozisyondaki tüm insanların ana özelliğidir (Hodgetts, 1997: 25).

Fayol, yönetimle ilgili olarak da on dört ilke ortaya koymuştur. Ancak bu ilkelerin fizik bilimlerinde olduğu gibi kat’i bir takım kaide ve kanunlar niteliğini taşımadığını

belirtmiştir. Fayol bu hususda şöyle demektedir: “...yönetimde hiçbir şey kat'i ve mutlak değildir, yönetim bir ölçü ve kıyas meselesidir... benzer şartlarda bile aynı ile nadiren aynı uygulanır...bu nedenle ilkeler esnek olmalı ve ihtiyaca adapte edilmelidir...” (Baransel, 1993: 135).

Fayol'a göre belirli işletmeler değişik kişiler tarafından yönetilmekte ve her yönetici kendi ilke ve kurallarını ortaya koyarak yönetim mekanizmalarını bu çerçevede sürdürmektedir (a.g.e., s.48). Ancak Fayol'un kafasında canlandırdığı ortalama (vasat) insan tembeldir. İş yapmaktan kaçınmanın yollarını araştırır. Bu nedenle onları yola getirecek, katı ve müsamahasız bir disiplin ve ceza sisteminin uygulamaya konmasının gerekliliğine inanmaktadır. Yöneticiler astlarına güvenmemeli, yapılan her işe nezaret etmeli ve mutlaka kontrolden geçirmelidirler (Eren, 1993: 16).

Fayol, yönetim teorisine önemli katkılarda bulunmuştur. Birincisi, yönetim sürecini analiz etmek için bir kavramsal iskelet sağlamıştır. İkinci olarak Fayol'un dikkatini yönetim teorisinin geliştirilmesi yoluyla yönetimin öğretilmesi ihtimali ve yönetim ihtiyacına odaklanması, onu klasik yönetim teorisyenlerinin önüne yerleştirmiştir (Hodgetts, 1997: 28). Ancak insana bakış açısıyla Fayol ve arkadaşları insan davranışlarına ve insan psikolojisine ters düşmüş, insanın geliştirilebilir yeteneklerini görmek bir yana onu bir makineden ve bir robottan öteye götürememişlerdir.

3. Bürokrasi Modeli

Klasik yönetim düşüncesini oluşturan teori ya da modellerden biri de *bürokrasi modelidir*. Bürokrasi modelinin dayandığı açık ve kapalı varsayımlar, “bilimsel yönetim” ve “yönetimsel teorinin” varsayımlarına uymaktadır. Öte yandan her üç kuramın özellikleri ve ilkeleri arasında da benzerlikler vardır. Ayrıca her üç teori de aynı ortam koşullarında oluşmuş ve aynı dönemde gelişmiştir (Baransel, 1993: 161).

Bürokrasi, kelime olarak, Latince “burra” ve Yunanca “kratos” sözcüklerinden türetilmiştir. “Burra” masaları örtmede kullanılan koyu renkli kumaş; “kratos” ise egemenlik, yönetim anlamına gelmektedir. Buna göre bürokrasi, “masaların ya da büroların egemenliği” anlamındadır.

Bürokrasi, toplumda tabandan yukarı doğru daralan hiyerarşik bir yapı içinde örgütlenmiş, kişisel olmayan genel kurallar ve işleyiş ilkelerine göre çalışan profesyonel görevliler grubudur (Ana Britannica, 1987: 179).

Bürokrasi konusundaki çeşitli tanımları üç ana grupta toplamak mümkündür (Eryılmaz, 1994: 215): Birinci olarak bürokrasi, daha çok olumsuz ve kötüleyici bir anlam ifade etmektedir. Bu anlamda bürokrasi “verimsizlik”, “işlerin ağır yürümesi”, “kuralcılık”, “kırtasiyecilik”, “sorumluluktan kaçma”, “otoriteye aşırı bağlılık” gibi, olumsuz davranış ve işlemlerdir.

İkinci anlamda bürokrasi, belirli özelliklere sahip bir örgüt biçimi olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım Weber’le birlikte ortaya çıkmıştır. Weber’e göre bürokrasi, işbölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, gayri şahsilik, disipline olmuş bir yapı ve resmi pozisyonlardan oluşmuş bir örgüt biçimidir. Weber’e göre bu örgüt biçimi yalnızca devlete özgü değildir, özel sektörde de bu örgütlenme biçimi yaygındır.

Üçüncü anlamda bürokrasi, kar amacı gütmeyen kamu kurumlarıdır. Bürokrasi, başkaları tarafından belirlenmiş politikaları gerçekleştirmekte kullanılan çok sayıda teknik becerilerden oluşmuş ve büyük ölçekli operasyonlar için uygun olan örgüt sistemi anlamına gelmektedir. Bu anlamda bürokrasi, belli bir örgütlenme ve yönetim şeklini belirtmektedir.

Bu tanımlardan hareketle, bürokrasiyi, “dar” ve “geniş” anlamda olmak üzere iki şekilde ele almak mümkündür. Dar anlamda bürokrasi, kar amacı gütmeyen kamu kurumlarıdır. Buna kısaca “kamu yönetimi” de diyebiliriz. Geniş anlamda bürokrasi ise, iş bölümü ve otorite hiyerarşisine dayalı bir yapı ile, belirli ilke ve kurallara göre çalışan profesyonel görevlilerin oluşturduğu bir örgüt biçimidir. Bu tanıma uyan özel ve kamu kurumları bürokrasi kapsamında değerlendirilmelidir. Kırtasiyecilik ve kuralcılık, bu şekilde örgütlenmenin bir sonucudur (Eryılmaz, 1993: 33).

Weber'e göre geniş gruplar halinde birlikte çalışan insanlar belirli bir ölçeği aştıktan sonra ussal ilkelere göre örgütlendirilip, yönetilmektedirler. Büyük bir örgütte görevli olan bireylerin hepsinin sürekli yüz yüze ilişki içinde olmaları ve birbirlerini tanımaları imkansızdır. Bu nedenle yüz yüze ilişki yerine yazılı iletişim yoluyla ilişki kurmaları zorunlu olmaktadır. Böylece bürokrasinin başta gelen özelliğinin büyüklük olduğunu söyleyebiliriz. Büyüklüğün doğal bir sonucu olarak yüz yüze temas yitirilmekte, bürokratik ilişkiler kişisel olmayan bir nitelik kazanmaktadır (Ergun ve diğ., 1984: 40).

Bürokrasi kavramının devlet örgütünün gelişmesiyle ortaya çıktığı bir gerçektir. Ancak günümüzün modern toplumunda özel kesimde de büyük ölçekli, bürokratik nitelikler gösteren örgütler ortaya çıkmıştır. Kamu kesimindeki örgütler gibi özel kesimdeki bu örgütler de birer bürokrasidir (a.g.e., s.40).

Weber, "patrimonyal" ve "rasyonel" olmak üzere iki tip bürokrasiden söz etmiştir. Patrimonyal bürokrasi, sözleşme esasına göre atanan görevlilere değil de hür olmayan memurlara dayanmaktadır. Bu bürokrasi biçimi, kölelik sisteminin yaygın olduğu dönemlerdeki idari örgütleri anlatır. Bu örgütlerde irsi değerler ve statüler, kişisel ilişkiler, özel işlerle kamu hizmetlerinin birbirine karışması gibi unsurlar hakim nitelik taşımaktadır. Patrimonyal bürokraside devlet aile gibi düşünülmemekte ve ülke hükümdarın özel mülkü gibi kabul edilmektedir. Hükümdarın otoritesi resmi ve özel alan bakımından ayrılmamıştır. Weber'e göre patrimonyal ya da geleneksel bürokrasiler istikrarsızdır. Bu istikrarsızlık, gayri şahsilik ve gelişmiş bir para ekonomisinin olmamasından kaynaklanmaktadır (Eryılmaz, 1994: 218-219).

Weber, patrimonyal aile yönetimine dayanan yönetim sisteminin büyük çaplı örgütler için etkili ve yeterli olmadığını sezmiş; geleneksel toplum niteliklerinin üstesinden gelmek için örgütlerin rasyonelleştirilmesi ve kapitalist devlet yönetimine etkinlik kazandırılması gerektiğine inanmıştır. Weber, geleneklerin ve ekonominin politik kontrolünün terk edilmesine, bilgi ve teknik maharete dayanan yönetimin önem kazanmasına yol açmakla kapitalizmin gelişmesinde de rol oynamıştır (Baransel, 1993: 166). İşte, gayr-i şahsi, bilgi ve teknik maharete dayanan ve patrimonyal bürokrasinin karşısında yer alan bu bürokrasi modeli de "rasyonel bürokrasi"dir.

a) İdeal Bürokrasi Modeli

Max Weber bürokrasi konusunu sistemli ve kapsamlı bir şekilde inceleyen sosyal bilimcilerdendir. Modern kamu yönetimi literatürü, çağdaş bürokrasileri incelemek için hareket noktası olarak Weber'in bürokrasi modelini seçmektedir. Weber çağının örgütlerini incelerken ortaya koyduğu bürokrasi modelini "ideal tip" olarak kavramlaştırmıştır. Weber'in ideal tip bürokrasi modeli, realitede saf ve eksiksiz yönüyle gözlemlenebilen bir biçim değil daha çok zihni bir tanımlama ve nitelemedir (Eryılmaz, 1994: 223). Weber'i bu yönden tenkit edenler olmuştur. Onlara göre zihni olarak mevcut olan ideal tip bürokrasi, somut bürokratik yapıların anlaşılmasını sağlamamaktadır. Halbuki bu tenkit yersizdir. Çünkü Weber, ideal tip bürokrasi modelini ampirik araştırmalara bir rehber olarak inşa etmiştir. Bu modelde "ideal", "saf" bürokratik örgüt yapılarının özelliklerinin belirlenmiş olması, araştırmacıların inceledikleri yapıların, bürokrasileşme derecesini belirlemede faydalı olmaktadır. Esasen bu husus bütün kavramsal planların önemli fonksiyonlarından biridir (Baransel, 1993: 167). Öte yandan, Weber bu zihni yapının kavramsal arılığı içinde görgül olarak hiçbir yerde bulunmayan bir ütopya olduğunu da önemle belirtmiştir. Gerçek rolü, "anlaşılabilirlik" olan ideal tip bir ölçü aracı olarak kullanılır. Araştırma düzeyinde varsayımların hazırlanmasına kılavuzluk etmesi, açıklama ve anlatım düzeyinde ise anlam birliğini sağlayacak bir deyim aracı olması ideal tipin sağlayacağı başlıca yararlarıdır (Gülmez, 1975: 53).

Weber örgüt içindeki ilişkileri incelerken otorite ile güç kavramı arasında bir ayırım yapmaktadır. Eğer bir kişi sosyal bir ilişkide, kendi iradesini başkasının direnmesine rağmen yerine getirebiliyorsa, güce sahip demektir. Otorite gücün bir çeşididir. Bir emir başkasına itaat görevi yüklüyorsa bu otoritedir. Otorite bir meşruluk esasına dayanır. Meşruluğun da bir inanç temeli bulunmaktadır. Bu inanç da, yapılan düzenlemelerin, verilen emirlerin doğru olduğunu ve bu nedenle de ona itaat edilmesi gerektiğini ifade etmektedir (Eryılmaz, 1994: 224).

Weber'e göre otoritenin meşruluğu konusunda üç çeşit inanç vardır ve bunlar üç otorite biçimini ortaya çıkarmaktadır. Bunlar, "geleneksel", "karizmatik" ve "yasal- rasyonel" otoritedir.

Geleneksel Otorite, eskiden beri yaşayan geleneklerin ve bu geleneklere uygun bir biçimde otoriteyi ellerinde tutanların meşruluğunun kutsal olduğu inancına dayanmaktadır. Verilen emirlere geleneklere uygun olduğu sürece riayet edilir.

Karizmatik Otorite, bu tipte de yetki şahsidir. Ancak yetkinin kazanılışı bakımından geleneksel yetkiden farklıdır. Karizmatik yetki liderin kutsallık, kahramanlık gücü gibi örnek alınacak üstün niteliklerine dayanmaktadır. Bu yetki tipinde liderin emirlerine ya da kurduğu düzene, geleneklere uyduğu ya da yasal rasyonel olduğu için değil, lidere olan inanç ve onun arzusu olduğu için uyulmaktadır (Alpugan ve diğ., 1995: 136).

Weber'in otorite tipolojisi içinde, başka düşünürler tarafından en çok üzerinde durulan ve ilginç bulunanı, karizmatik otorite olmuştur. Karizmatik otorite sosyo-psikolojik bir olgudur. Karizmatik otorite tipleri içinden çıktıkları toplumdaki ayrı ele alınamaz. Her toplum tarihsel, geleneksel, ekonomik ve siyasal şartların hazırladığı belli bir ortam nedeniyle kendi karizmatik önderlerini ortaya çıkarmaktadır (Eryılmaz, 1994: 224).

Yasal Rasyonel Yetki, geleneksel ve karizmatik yetki tipinden farklı olarak, yasal-rasyonel yetki kişisel değildir. Yetkiyi elinde bulunduranlar, bu yetkiyi seçimle kazanırlar. Emirler herkesi bağlayıcı kaide ve normlara dayanır. Yetkiyi elinde bulunduranlar da, kaide ve nizamlara uymak zorundadırlar. Emirlerle, geleneklere uyduğu ve önderin arzusu olduğu için değil, ussal kaidelere dayanması nedeniyle riayet edilir (Baransel, 1993: 169).

Hukuki rasyonel bürokratik tip çerçevesinde bürokratik otoritenin rasyonel boyutu, belli amaçların gerçekleştirilmesi için araçlar düzenlenmesinde "teknik" (geleneksel olmayan) bilgi kullanılması anlamına gelmektedir. Bürokratik otoritenin hukuksallık boyutu ise, normatif bir düzeni ifade etmekte ve hiyerarşik biçimde düzenlenmiş idari birimlerin aralarındaki ilişkileri düzenlemektedir (Heper, 1977: 44).

Weber'in rasyonelite anlayışı kurallarla sınırlıdır. Weber, takdir yetkisini kurallar çerçevesinde düşünmektedir. Rasyonel idare, somut durumlarda genel kuralları

uygularken takdir yetkisi kullanır; ancak bu yapılırken, hiçbir şekilde kuralların dışına çıkılmamalıdır. Kuralların somut duruma uyarlanması, idarenin rasyonelitesine yol açmaktadır (a.g.e., s.43).

Weber, bürokrasinin, ussal-yasal yetkiye dayandığını ya da bürokratik örgüt tipi için en uygun yetki türünün ussal-yasal yetki türü olduğunu ifade etmiştir. Çünkü bu yetki türü yönetimde devamlılık sağlamakta, yönetsel pozisyonları işgal edenler, yeteneklerine göre ve ussal olarak seçilmekte, üstlere yetkilerini kullanmaları için yasal imkan ve araçlar sağlanmaktadır. Yetkinin mahiyet ve sınırları açık ve seçik olarak belirlenmiştir. Oysa, bu dört nokta ile ilgili hususlarda, geleneksel ve karizmatik yetki, bürokrasiye ters düşmektedir. Bu nedenle ussal-yasal yetkiye “bürokratik yetki” adı da verilmektedir (Baransel, 1993: 169).

Bürokrasi siyaset yapımcısı değil, siyaset uygulayıcısıdır. Weber bu ayrımı anlatabilmek için, “özel” (substantive) ve “biçimsel” (formal) rasyonelite kavramlarını geliştirmiştir. “Özel rasyonelite”, değerler ile ilgilidir; kararlarda siyasal kriterlerin göz önünde tutulmasını ifade etmektedir. “Biçimsel rasyonelite” ise araçlarla ilgilidir; amaçları veri olarak kabul etmektedir. Hukuki rasyonel bürokrasi ideal tipi, biçimsel rasyoneliteye sahip bir bürokrasiyi ifade etmektedir (Heper, 1977: 42).

Bürokratik yapılarda amaçların gerçekleştirilebilmesi için gerekli düzenli çalışmalar, resmi görevler olarak belirli bir biçimde dağıtılır. Bu görevlerin yerine getirilmesi için gerekli emir ve yaptırımlar kurallara bağlanır. Görevlerin düzenliliği ve sürekliliği, yetkilerin kullanılması sistematik hükümlerle sağlanmaktadır.

Görev ve yetkiler, bir hiyerarşi ve makamlar sistemi oluşturacak biçimde düzenlenmiştir. Bu sistem sayesinde alt birimler üstlerin denetimi ve gözetimi altına girmektedir. Bu idari hiyerarşide herkes kendi yönetimi altındakilerin karar ve eylemlerinden dolayı, üstlerine karşı sorumludur. Hiyerarşik düzen, yönetilenlere alt birimlerin eylem ve işlemlerine karşı üst makamlara başvurabilme imkanı sağlamaktadır. Uzmanlaşma, iş bölümünün bir sonucudur. İş bölümüyle ortaya çıkan çeşitli faaliyet alanlarında çalışanlar, yaptıkları işte zamanla uzmanlaşmaktadırlar.

Bürokrasi yazılı ve resmi kurallara göre işler. Bu kurallar, bürokraside çalışanların sorumluluğunu, karşılıklı ilişkilerini ve yetkilerini tanımlamaktadır. Kararlar, önceden düzenlenmiş soyut ve genel kurallara göre alınmaktadır. Memurun bağlılığı da amire değil, makama ya da göreve aittir. Bürokratik yapıda biçimsellik ilkesini hakim kılabilecek araç, soyut bir takım ilkelere dayanmış sistematik hukuk kurallarıdır. Bu kurallar kendi içlerinde tutarlıdır. Düzenlenmek istenen her kurum ve faaliyet, hiçbir açık kapı bırakılmadan bu kuralların kapsamına alınmıştır. Her somut durum için bir kural bulmak mümkündür. İdari süreç, genel ilkeleri özel durumlara uygulayarak hizmetleri yerine getirmekten ibarettir (Heper, 1977: 42).

Bürokraside memurların vatandaşlara davranışı, kişisel düşüncelere değil rasyonel bir yönetim anlayışına dayanır. Aksi halde tarafsızlıktan ve eşitlikten uzaklaşılır. Gayri şahsîlik, Weber tarafından bürokrasinin özel bir değeri olarak kabul edilmektedir. Bu ilke memurların irrasyonel davranışlarına ve duygusal hareketlerine engel olmaktadır (Eryılmaz, 1993: 28).

Bürokraside memuriyet bir meslektir. Memurluk mesleği belirli esaslara dayalı bir terfi sistemi içerisinde yürütülür. Çalışanlar kariyer yapısı içinde uzmanlıklarına ve kıdemlerine bağlı olarak memuriyetin daha üst basamaklarına yükselirler. Göreve girişi belirleyen, kişinin uzmanı olarak çalışacağı işe uygunluğunu gösteren sertifika ve diploma gibi resmi belgelerdir.

Kamu hizmetinin çağdaş örgütlenişi, resmi daireyi görevlinin özel konutundan ayırdığı gibi, bürokrasi de genel olarak resmi faaliyet ile özel yaşam alanını birbirinden ayırtmıştır. Kamu malları ve fonları ile memurun özel servetleri arasında hiçbir bağ yoktur. Bürokratik örgüt, personelin kişiliğinden ayrı bir varlıktır. İdari personel, yönettiği kurumun mülkiyetine sahip değildir (a.g.e., s.29).

b) Bürokrasinin Olumsuz Yönleri

Max Weber'in bürokrasi teorisini ortaya atışını izleyen yaklaşık yetmiş yıllık dönemde, sanayi toplumlarının geçirdiği evrim, bu teorinin önemli bir bölümünün geçerliliğini doğrulamıştır. Weber'in teorisi, farklı siyasi sistemlere sahip ülkelerde değişik amaçlar

için kullanılmıştır. Sosyalist devletlerde komünist partisi, ordu ve devlet organlarının örgütlenmesinde Weber'in bürokrasi modelinden yararlanmıştır. Kapitalist ülkelerde ise, iş bölümü, uzmanlık, otorite hiyerarşisi ve rasyonel personel yönetimi gibi bürokrasinin unsurları daha da geliştirilmiş ve bu ülkelerde iş bölümü ve uzmanlaşma sonucunda, özel işletmelerde ve kamu kurumlarında teknokrat, işletmeci, uzman ve bürokrat denilen yeni bir yönetici sınıf ortaya çıkmıştır. Bu sınıfın ortaya çıkmasıyla birlikte, işletme sahipliğiyle yöneticilik birbirinden ayrılarak, bakanlıklarda ve kamu kurumlarında, teknokrat ve bürokratların etkinliği artmıştır (Eryılmaz,1993: 40). Ayrıca kapitalist ülkelerde siyasal sisteme ağırlığını koyan ekonomik orta sınıfların birinci derecede ilgilendikleri nokta olan, ekonomik faaliyetleri güven içinde yürütebilecekleri bir hukuki çerçevenin oluşturulmasında bürokrasinin alt yapı hizmetlerini sağlaması gerekli görülmüştür. Bürokrasiden tarafsız ve devamlı bir şekilde bu hizmetleri yerine getirmesi ve dakik, disiplinli, güvenilir ve önceden hesaplanabilir bir biçimde faaliyette bulunması beklenmiştir (Heper, 1977: 41).

Ancak bürokratik örgüt biçimi, çalışanlar ve örgüt biçimi bakımından 1930'lardan itibaren Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa ülkelerinde yapılan çeşitli araştırmalarla sorgulanmaya başlanmıştır (Eryılmaz, 1993: 41).

Bürokrasiye yöneltilen en önemli eleştirilerden biri, bürokratik örgütlerin katılık, esneksizlik ve değişmezlik gibi olumsuz sonuçlar yaratan özelliklere sahip olmasıdır. Bu özellikleri nedeniyle bürokrasi değişen ortam koşullarına uyum sağlayamaz. Bunun sonucunda da yenilikler örgüte hayatiyet kazandıran unsur olarak görülmez. Bazen de nihai amaç mevcut düzeni korumak şekline döner. Katı ve değişmez örgütlerin yaşama şansı azalır, yaşasa bile kısa sürede modası geçmiş hale gelir (Baransel, 1993: 175).

Warren G. Bennis'e göre Weber'in geliştirdiği bürokratik model, yirminci yüzyılın koşullarına ayak uyduramamaktadır. Bürokrasi, rutin ve kestirilebilir beşeri olayları yönetmede bir üstünlüğe sahiptir. Ancak günümüzdeki nüfus ve bilgi patlaması karşısında bürokrasinin belirtilen üstünlüğünün geçerliliği konusunda kuşku vardır. Bilgi patlaması sonucu teknoloji süratle değişmekte ve gelişmektedir. Teknolojik

gelişmeler kuşkusuz topluma ve toplum içinde yer alan bürokrasilere de yansımaktadır; bürokrasi teknolojik değişmelerin yarattığı yeni durumlara kendini uyarlamak zorundadır. Oysa bürokrasi kesin bir biçimde belirlenmiş komuta zinciri ve katı kuralları ile çevrenin kendisinden beklediği şekilde süratli bir değişime ayak uyduramamaktadır. Bennis'in deyimiyle günümüzdeki "bilimsel ve teknolojik devrim" bürokrasinin geleceğini tehdit etmektedir (Ergun ve diğ., 1984: 65).

Weber, bu konuda her ne kadar "gelecek bürokrasinindir" demişse de yine Weber'e göre bilim sonsuz bir araştırmadır. Bilgin kullandığı kavramların sınırlarını hiçbir zaman gözden kaçırmamalıdır. Kavramlar durmaksızın birbirini geride bırakır ve bilgi de bu yolla ilerler. Bilim alanında herkes on, yirmi ya da elli yıl sonra eserinin yaşlanacağını, eskiyeceğini bilir. Çünkü "tamamlanmış, eksiksiz, kusursuz her bilimsel yapının yeni sorunlar ortaya atmaktan başka bir anlamı yoktur. O halde bilimsel yapıt aşılmayı ve yaşlanmayı gerektirir. Bilime yararlı olmak isteyen kişi bu talihe boyun eğmelidir" (Gülmez, 1975: 55).

Bürokrasiye yöneltilen eleştirilerden biri de, modern örgütlerdeki bürokratik davranışın Weber'in düşüncesinden oldukça farklı olması yönündedir. Sanıldığı gibi bürokrasi, rasyonel olarak işlememektedir. Üst düzey yöneticilerin çoğu teknik yetenekten yoksundur. Keyfi olarak konulmuş kurallar bulunmaktadır. Bürokratik örgütlerde informal yapı, formal (resmi) yapının yerini almakta ya da onu altüst etmektedir. Astlara karşı üstlerin davranış ve işlemleri zaman zaman keyfi nitelik gösterebilmektedir. Bürokratik roller arasında tedahüller ve çatışmalar olabilmektedir (Eryılmaz, 1993: 41) Ayrıca hukuki rasyonel bürokrasi tipinin otorite yahut hiyerarşi anlayışı, ileri derecede meslekleşmiş iş görenin rasyonelite anlayışı bakımından bir ayak bağı teşkil edebilir. Bu konuda Bendix de (Heper, 1977: 45) ileri derecede meslekleşmiş iş görenlerin sundukları hizmetleri, belli bir beceri ve bilgi düzeyinde göreceklere dair bir güvenin söz konusu olduğunu ve bu tür bir anlayış ile iş görenin bütün eylemlerinin hiyerarşik amirin yakın denetimi altında olması arasında temel bir çatışma olduğunu belirtmektedir.

Bürokraside ayrıntılı kurallar ve resmi işlemlerin bunlara uydurulması gayretleri, memurların girişim gücünü ve takdir yetkisini sınırlamakta ve dolayısıyla yönetimin değişen şartlara uyum sağlamasını engellemektedir (Eryılmaz, 1993: 43).

Weber, bürokratik örgütlerin içindeki gayri resmi ilişkileri ve uygulamaları ihmal etmiştir. Ona göre resmen belirlenmiş kural ve ilişkilerden sapma, istisnai ve bireysel durumlarla ilgilidir. Son zamanlarda yapılan araştırmalar bu gayri resmi ilişkilerin çoğu zaman resmi ilişkilerden daha önemli ve güçlü hale gelebildiğini göstermiştir (a.g.e., s.42).

B. NEO KLASİK YÖNETİM DÜŞÜNCESİ

Neo-klasik yönetim düşüncesinin esası, insan ilişkileri yaklaşımına dayanır. Ancak, insan ilişkileri yaklaşımının tek başına neo-klasik yönetim düşüncesini oluşturduğu söylenemez (Baransel, 1993: 216).

Örgütler içinde insan davranışları toplumsal yaşamın başlangıcından bu yana mevcut olmasına karşılık, bu davranışların bilimsel olarak incelenmesi I. ve II. Dünya savaşları sırasında başlamış bulunmaktadır. Örgüt içi insan davranışlarının incelenmesi amacıyla girişilen Elton Mayo'nun öncülüğünde yapılan Hawthorn araştırmaları, "Beşeri İlişkiler Yaklaşımı"nın doğuşu ya da başlangıcı olarak kabul edilmektedir.

Geleneksel okulun kuramcıları ve bu ilkeler yönünde uygulamayı sürdüren özel ve kamu yönetimindeki yöneticileri, insanın güdüsel varsayımlarını oldukça yalın bir biçimde ve doğru olarak anladıkları kanaatindedirler. Teknik adamlar olarak Taylor ve arkadaşları, ekonomik şartların yine aynı yönde bir kişi oluşturacağına içtenlikle inanmışlardır (Ertekin, 1985: 88).

Neo-klasik yönetim düşüncesi ise insan ögesini örgütsel analizlerinde ön planda tutmaktadır. Teknik, ekonomik ve yapısal ögeler insanla olan ilgisi nedeniyle önem kazanmaktadır. Bu düşüncede insan, klasik yönetim anlayışında olduğu gibi üretim faktörlerinden biri ve makinenin bir parçası değildir. İnsan, girdilerin toplamından daha büyük çıktılar sağlayan bir üretim faktörüdür. Oysa diğer üretim faktörleri, mekanik

kurallara bağılıdır ve verilenden daha büyük çıktılar vermesi mümkün değildir. Bu yaklaşımda insanların örgütler içinde nasıl davranmaları gerektiğinden çok, nasıl davranacakları belirtilmiştir. Buradan hareketle de büyük ölçüde sosyoloji, psikoloji, antropoloji gibi disiplinlere dayanmaktadır (Baransel, 1993: 220).

İnsan yönetiminin ve örgüt içindeki insan davranışlarının bütün bu önemine rağmen, Klasik Yönetim Düşüncesinde bu hususda bir gelişme kaydedilmemiştir. Klasik Yönetim düşüncesinde insan ilişkilerinden doğacak sorunların, “ussal-iktisadi insan” varsayımına dayanmak, “yukarıdan ve dışarıdan denetim” yöntemine ağırlık verilmek, yapısal düzenlemeler yapılmak suretiyle önlenmesi ve düzenlenmesi yoluna gidilmiştir. Bu nedenle klasik yönetim düşüncesi, yöneticiye insanlarla olan ilişkilerine yol gösterici, beşeri maharetini geliştirici herhangi bir bilgi topluluğu sağlamamıştır. İnsan ilişkileri yaklaşımı, teori ve uygulama açısından bu boşluğu doldurması bakımından önem taşır (a.g.e., s.231). Çünkü bu teoride insan, “değişken” ve “sosyal insan” olarak ele alınmıştır.

Hawtorne araştırmaları ile işletme organizasyonunun bir “sosyal sistem” olduğu sonucuna varılmıştır. Belirli bir organizasyon yapısı içinde bir araya gelen kişilerin kendi aralarında informel gruplar oluşturduğu; grup özelliklerini de, kişilerin sahip olduğu inançlar, alışkanlıklar, amaçlar, gelenekler ve değer yargılarının belirlediği, böylece oluşan sosyal sistemin kişiler üzerindeki etkisinin fiziksel faktörlerden fazla olduğu bulgusu ortaya konmuştur (Koçel, 1982: 89).

Genel olarak Beşeri İlişkiler Yaklaşımı işletmede personele önem verilmesi, tatmin edilmesi ve yüksek moralli olmasının üretim verimliliği üzerindeki etkisi üzerinde durmakta, verimlilik için işe özendirme (motivasyon) de başlıca ilgi alanını oluşturmaktadır (a.g.e., s.24).

Ancak, bu teorinin taraftarları da zaman zaman klasikler gibi dogmatik bir tutum içine girmişler ve insan unsurunu esas almakla bütün sorunların çözüleceği gibi diğer bir uç görüşe yönelmişlerdir (a.g.e., s.163).

C. MODERN YÖNETİM DÜŞÜNCESİ

Klasik Yönetim Düşüncesi teknik bir yaklaşımla, iş, etkinlik ve örgütsel yapıyı incelemiş, rasyonel bir yapıyı kurmaya çalışmıştır. Neo-klasik yaklaşım ise, Klasik Yönetim Düşünce sisteminin göz ardı ettiği insan ögesi ve özellikleri, davranışlar, motivasyon, kararlara katılma gibi kavramlar üzerinde durmuştur. Özellikle neo-klasik yaklaşımının doğuş ve gelişme yıllarında insan ögesinin esas alınması, bu ögede görülen tutum ve davranışlar, bu yaklaşımın da dikkatli bir biçimde incelenmesi ve değişik bir örgüt kuramının ya da yaklaşımının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Modern örgüt teorisinin özelliği, yönetim fonksiyonlarının bir arada ele alınmasıdır. Bir işletme örgütünün işleyişinin gösteren emir ve talimatlardan çok, örgütsel davranış açıklama çabası ön plandadır. Örgüt de zaten, “ortak amaçlara yönelmiş, birbirine bağımlı insan ilişkileri” sistemi olarak görülmektedir (Mucuk, 1998: 163).

Modern Yönetim Düşüncesi, “Sistem Yaklaşımı” ve “Durumsallık Yaklaşımı”ndan oluşmaktadır.

1. Sistem Yaklaşımı

Sistem yaklaşımı, belirli olayların, durumların ve gelişmelerin incelenmesinde kullanılan bir düşünce tarzı, bir metot, bir yaklaşımdır. Böyle bir yaklaşımın amacı, yönetim olayının ve birimlerinin birbirleri ile olan ilişkilerini ve bu ilişkilerin niteliğini incelemek, belirli bir birimdeki gelişmelerin diğer birimler üzerindeki etkilerini araştırmak; kısaca yönetim olaylarını başka olaylarla ve dış çevre şartlarıyla ilişkili olarak incelemektir (Koçel, 1999: 175).

Sistem Yaklaşımı, tek başına yönetsel yapıyı ya da insan davranışlarını incelemenin yönetim olgusunu anlamada yeterli olmadığı görüşündedir. Bu yaklaşıma göre yönetimi anlamının en iyi yolu, onu bir sistem ya da bir bütün olarak incelemektir. Sosyal olguların çok yönlülüğü, dinamik niteliği, tek ve basit bir nedenle açıklanamaması sosyal bilimlerde sistem yaklaşımını gerekli hale getirmiştir (Eryılmaz, 1994: 28).

Sistem Yaklaşımında, örgüt birbirine karşılıklı olarak bağımlı bir takım alt sistemlerden oluşan ve çevresiyle girdi-çıkı ilişkisi bulunan açık bir sistem olarak tasarlanır. Öte yandan Sistem Yaklaşımı örgütü bir bütün olarak ele alır. Örgüt bir takım otorite ilişkilerini temsil eden, yapısal, bürokratik ve hiyerarşik görünümünden uzaklaşarak, bilgi, enerji ve malzeme akımlarına bürünmüştür. Sistem Yaklaşımında yönetim, örgütün çevresine uyumunu sağlayan ve alt sistemler arasındaki ilişkilerini düzenleyen alt sistemlerden birini teşkil eder. Yönetim sürecini oluşturan fonksiyonlara sistem olarak bakılır, ya da örgüt, stratejik, örgütsel ve teknik alt sistemlere ayırmak suretiyle incelenir (Baransel, 1993: 16).

2. Durumsallık Yaklaşımı

Klasik ve neo-klasik yaklaşımların organizasyon sorunları karşısında yetersiz kalması üzerine, 1950'li yılların sonları ile 1960'larda, organizasyon konularına tamamen değişik bir açıdan bakılmaya başlanmıştır. Daha önceki yaklaşımların ana fikri olan "en iyi organizasyon yapısı oluşturmak" ve "organizasyon ilkeleri" geliştirmek yerine, bu yeni yaklaşımlar her yer ve zamanda geçerli en iyi bir organizasyon yapısı olmadığı, organizasyonla ilgili her şeyin "koşullara bağlı" olduğu fikrini esas almıştır (Koçel, 1999: 198).

Durumsal yaklaşım, yönetim uygulamaları, önderlik biçimleri ve örgüt dizaynının belli durum ve koşullarda geçerli olduğunu savunur. Başka bir deyişle, durumsal yaklaşım, özellikle klasik ve neo-klasik yönetim düşüncesinin ve belli ölçüde modern düşüncenin dayandığı yönetim ilke, teori, model ve tekniklerinin "evrensel" olduğu görüşünün karşıtıdır. Bu yaklaşım yönetimde "en iyi tek bir yöntem" mevcut olduğunu da kabul etmez (Baransel, 1993: 17).

Durumsal yaklaşımın uygulanmasında çevresel faktörler bağımsız değişken, yönetim ilke ve teknikleri bağımlı değişken olarak ele alınır. Bağımlı ve bağımsız değişkenler arasında fonksiyonel ilişki kurularak bir sonuca ulaşılır (a.g.e., s.17).

Durumsallık yaklaşımının ana fikri, bir organizasyonun yapı ve süreçlerini belirleyen unsurların, organizasyonun kullandığı teknoloji ile organizasyonun ilişkili olduğu

çevresel unsurlar olduğudur. En iyi ve uygun organizasyon yapısına, sadece belirli organizasyon prensiplerini uygulamakla değil, fakat bu ilkeleri teknoloji ve çevre değişkenleri ile ilişkilendirerek durumun özelliklerine göre uygulamakla elde edilebilir. Organizasyon içi faktörler bağımlı değişken, teknoloji ve çevresel unsurlar bağımsız değişkenlerdir. Durumsallık yaklaşımı açık sistem yaklaşımını esas alır (Koçel, 1999: 252).

Yönetim biliminin pratik ve pragmatik amacı genel olarak ussallık temel kavramına dayalı kalmıştır. Ancak yönetim düşünce okullarının ussallık ölçütleri değişmiş, yeni ölçütler eklenmiştir. Örneğin klasik teoride, amaçların etkili ve verimli bir biçimde gerçekleştirilmesi temel ussallık ölçütü iken, neo-klasik teoride amaçların etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesine ek olarak, çalışan kişilerin tatmini ve gelişmesi gibi ussallık ölçütleri de eklenmiştir. Modern teoride, ussallık amacına ek olarak; örgütlerin otoriter niteliklerini azaltmak ya da yumuşatmak, işyerinde demokrasi sağlamak gibi alt amaçlar yer almıştır (Baransel, 1993: 57).

Modern teorinin gelişmesiyle daha önceki teorilere ek olarak, örgüt yapılarına, değişikliklere kolayca uyum sağlayacak “organik” ve “açık sistem” niteliklerini kazandırmak önemli amaçlardan biri haline gelmiştir (a.g.e., s.57).

D. MODERN SONRASI VE ÇAĞDAŞ YÖNETİM DÜŞÜNCESİ

Organizasyon konusundaki çalışmalar başından beri etkin bir organizasyon yapısının tasarlanması noktasında yoğunlaşmıştır. Bu konudaki ilk ayrıntılı teorik yaklaşımlar önce klasik teoride daha sonra da neo-klasik teorinin bünyesinde gelişmiştir.

Yönetimin diğer konularında olduğu gibi organizasyon ile ilgili konularda da, askeri uygulama ve ilkelerden geniş ölçüde yararlanılmıştır. Buna bağlı olarak da klasik ve neo-klasik teorileri organizasyon konularını, “komuta” ve “kontrol” yaklaşımı içinde ele almışlardır.

Sistem Anlayışı ve Durumsallık Yaklaşımı ile birlikte, organizasyonların çevrelerinden soyutlanarak kendi içlerinde optimallik arayan bir birim (kapalı bir sistem)

olamayacağı, her organizasyonun çevresi ile birlikte düşünülmesi gerektiği, dolayısıyla her organizasyon için geçerli olabilecek mutlak etkinlik standartları olmayacağı görüşleri yaygınlık kazanmıştır (Koçel, 1999: 288).

1990'lı yıllar işletmelerde yönetim ve organizasyon düşünce ve uygulamalarında pek çok yeni ve değişik görüşlerin ortaya çıktığı yıllar olmuştur. Bu yeni görüşler, işletmelerin yapılanmalarını, yönetim süreçlerini ve başta işletme çalışanları olmak üzere işletme faaliyetleri ile ilgili çıkar grupları konularında yerleşmiş bulunan pek çok uygulamayı ya anlam itibarıyla ya da uygulama şekli itibarıyla değiştirmiştir. O kadar ki artık klasik hale gelmiş ifadesiyle günümüzde, "değişim" in kendisi "değişmeyen faktör" haline gelmiş bulunmaktadır (Koçel, 1999).

Son yılların hakim çevresel değişimleri olarak ortaya çıkan globalleşme, demokratikleşme ve insan hakları, bilgi işleme teknolojisindeki gelişmeler ekonomiyi yeni bir büyüme dalgasına doğru götürmektedir. Bunun avantajlarından yararlanmak için de organizasyonların yeni teknolojileri sadece çözüm olarak almamaları, aynı zamanda yeni düşünme şekillerini de kullanmaları gerekmektedir. Ayrıca müşterilerin devamlı öğreniyor olmaları, organizasyonların düşünce şekillerinde de yeni temel değişiklikleri de beraberinde getirmektedir. Bu kavram ve tekniklerin uygulanmaları hem zorunlu hale gelmiş hem de kolaylaşmıştır (Özgen ve diğ., 1998).

Toplam Kalite Yönetimi, İşletmelerde Süreç Yenileme (Değişim Mühendisliği), Öğrenen Organizasyon, Personel Güçlendirme, İşletmeler Arası Kıyas olarak ifade edilen kavramlar İşletme yönetimi konusunda literatürde ve uygulamada ortaya çıkan yeni kavram ve tekniklerin başlıcalarıdır.

1. Toplam Kalite Yönetimi

Toplam kalite yönetimi, organizasyonda liderlik, yönetim, insan, sistem ve ürün kalitesinin bir arada sürekli olarak geliştirilmesini; kalite geliştirme, kalite planlama ve kalite kontrol çalışmalarının yapılmasını ve aynı zamanda kalite güvence sistem standartlarının oluşturulmasını amaçlayan yönetim anlayışıdır (Aktan, 1999: 1).

Toplam kalite yönetiminin amacı, organizasyonda çalışanların, yöneticilerin, faaliyetlerin, süreçlerin, mal ve hizmetlerin kalitesinin sürekli olarak iyileştirilmesini sağlayarak “müşteri memnuniyetini” gerçekleştirmektir.

Kaliteye yapılan yatırımlar değişik şartlarda daha iyi bir mali sonucun elde edilmesini sağlayan tek “yatırım türü” olarak kabul edildiği için devamlı olarak işletmelerin gündeminde olmuş ve her zaman kaliteyi geliştirmek için arayışlara girişilmiştir. Değişen şey kaliteye yüklenen anlam, kalitenin algılanışı ve kullanılan tekniklerdir. Günümüzde, işletmeler, birinci hedeflerinin, müşteri odaklılık temelinde kaliteli üretim olduğunu belirtmekte ve toplam kalite yönetimini bu hedefi sağlayacak yönetim modeli olarak kabul etmektedirler. TKY ile işletmenin teknik organizasyonunda, endüstri ilişkilerinde ve işletme dışındaki ilgili kesimlerle ilişkilerde radikal değişikliklerin oluşturulması amaçlanmaktadır (Yılgör, 1999: 8).

Toplam kalite yönetimi, aynı zamanda bilgi çağını doğuran değişim dinamikleriyle birlikte gelişen bir yönetim anlayışıdır. Sanayi devri yönetim anlayışı ve bu anlayışın emek, istihdam, işçi ve işveren ilişkilerine yansıttığı mekanik, toptancı, katı ve çatışmacı yaklaşım, kızışan global rekabet ortamı içinde işletmelerin yapısında, işgücünün niteliğinde meydana gelen kapsamlı gelişmeye paralel olarak yerini insana değer veren uzlaşmacı bir anlayışa bırakmıştır. Böylece kalitenin sadece ürünün niteliğiyle ilgili olmadığı da anlaşılmaktadır. Kalite olgusu incelenirken çok boyutlu olarak üretim sürecine katılan tüm girdilerin, işgücünün, yönetim biçiminin ve çalışma şartlarının birlikte düşünülmesi gerekmektedir (Engin, 1999: 36).

Toplam kalite yönetimi, yöneticilerin “karar verme” ve “kontrol etme” fonksiyonlarını daraltmış ve danışmanlık fonksiyonunu arttırmıştır. Uygulamada “güçlendirme”, “ters piramit” ve “yatay organizasyon” şeklinde ortaya çıkan bu anlayış, organizasyonlarda düşünen ve karar veren ile işi fiilen yapan arasındaki ayrımı ortadan kaldırmış veya en azından bulanık hale getirmiştir (Koçel, 1999: 293).

Toplam kalite yönetiminde tedarikçilerden müşteriye kadar uzanan bir sistem anlayışı içinde bütün birimler üretimin her aşamasında kaliteyi hedef aldıklarından üretirken kontrol mekanizması işlemekte ve her aşamada işbirliği söz konusu olmaktadır.

Toplam kalite yönetimini oluşturan temel ilkeler arasında, müşteri odaklılık, bir takım çalışması çerçevesinde üretim sisteminin daha da iyileştirilmesini sağlayacak sürekli gelişme, belirlenen hedeflere ulaşmak için tüm çalışanların katılımını sağlayacak olan toplam katılımcılık ve yeni bir işletme kültürünün oluşturulması gibi ilkeler vardır (Yılıgör, 1999: 10).

2. Değişim Mühendisliği (BPR)

Süreç yenileme, süreçlerin yeniden yapılandırılması, veya değişim mühendisliği olarak aktarılan “Business Process Reengineering–BPR” kavramı, toplam kalite yönetiminden sonra, son yıllarda en çok sözü edilen kavram olmuştur. Değişim mühendisliği, günümüzde işletmelerin rekabet şartlarına uyabilmeleri ve müşterilerine daha iyi, daha kaliteli ve daha çabuk hizmet sunabilmeleri için, işletme bünyesindeki tüm iş yapma usul ve süreçlerinin köklü bir biçimde gözden geçirilmesi ve yeniden yapılandırılmasını ifade etmektedir (Koçel, 1999: 311). İlk resmi tanımını yapan Michael Hammer’e göre Değişim Mühendisliği, “maliyet, kalite, hizmet ve hız gibi çağın en önemli performans ölçülerinde çarpıcı gelişmeler yapmak amacıyla, iş süreçlerinin temelden yeniden düşünülmesi ve radikal bir biçimde yeniden yapılandırılmasıdır” (Ardıç, 1999: 63).

Değişim Mühendisliği ya da diğer adıyla süreç yenilemede esas olan organizasyon yapısının değil fakat mal ve hizmet üretimindeki süreçlerin yeniden yapılandırılmasıdır. Reorganizasyon kavramı organizasyon içinde yeni mevkiler oluşturulması, kaldırılması, birleştirilmesi, ilişkiler ve yerlerinin değiştirilmesi konularını kapsarken, Süreç Yenileme kavramı ise işlerin yapılma tarzı, işlerin birleştirilerek süreçlerin oluşturulması konularını kapsamaktadır. Müşteriler açısından da önemli olan işin daha kaliteli, daha ucuz ve daha çabuk yapılmasıdır. Bu da süreçlerin işleme tarzından doğrudan etkilenmektedir (Koçel, 1999: 312).

Belirli girdilerden belirli çıktılar üretebilmek için bir dizi iş ve faaliyet topluluğu olarak tanımlanabilen süreçte, çıktılar müşteriye sunulan mal veya hizmettir. Müşteri açısından işletmenin ortaya koyduğu değer bu mal ve hizmetlerdir. Bu değerın oluşturulmasında yapılan işler klasik organizasyonlarda, etkinlik ve işbölümü amacıyla ayrı departmanların bünyesine ve sorumluluğuna verilmiştir. Süreç Yenilemede ise bu işlerin kendi aralarında birleştirilmesi öngörülmektedir. İşletme ise bu süreçte mal ve hizmet sattığı müşteriler ile malzeme ve hizmet aldığı tedarikçiler arasında yer alan bir birim olarak yer almaktadır.

Süreçlerin yeniden düzenlenmesi anlamına gelen “reengineering”, mevcut durumun iyileştirilmesi ve düzeltilmesi çalışması değildir. Süreç yenileme yerleşmiş fikir ve uygulamaları tamamen reddeder, her şeye yeniden ve sıfırdan, sil baştan başlamayı hedefleyen bir çalışmadır. Bu nedenle süreç yenileme radikal değişim öngören bir yönetim kavramı olarak ele alınmaktadır (a.g.e., s.313).

3. Öğrenen Organizasyonlar

İlk Defa 1990 yılında Peter Senge'nin “The Fifth Discipline” isimli eserinde kullandığı “Öğrenen Organizasyon” kavramının günümüzde geniş bir kabul görmesini, bilgi çağının özelliklerinde aramak gerekir. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş ile birlikte, bilgi, işletmelerin ve toplumların başarısında ve gelişmesinde temel faktör rolü oynamaya başlamıştır. Belirsizliklerin hakim olduğu hızlı değişim ortamlarında organizasyonların en önemli varlığı bilgi olarak görülmektedir. Pazar unsurlarının sürekli değiştiği, yeni teknolojilerin çok kısa aralıklarla ortaya çıktığı, ürünlerin çok kısa sürede demode hale geldiği, rakiplerin hızla çoğaldığı bir ortamda, bir işletmenin başarılı olabilmesi yeni bilgiyi yaratıp tüm organizasyona yayması, kısa sürede bunu uygulayıp yeni ürünler geliştirmesiyle mümkündür. Böylece organizasyonlar bilgi yaratan birimler olarak görülmelidir (Koçel, 1999: 336).

Öğrenen örgüt kavramı, değişik şekillerde tanımlanmıştır (Çelik ve diğ. 1998: 262):

- Öğrenen örgüt, örgütteki faaliyetlerin daha iyi bilgi ve anlamayla geliştirilmesi sürecidir.

- Öğrenen örgüt, geleceğinin oluşturma kapasitesini durmadan genişleten bir örgüttür.
- Öğrenen örgüt, gerekli bilgiyi örgüt içinde elde ederek veya başka yerden transfer ederek, örgütsel davranışın bu yeni bilgiye göre şekillendirilmesi yeteneği ile ilgilidir.

Bilgi toplumunun bir gereği olarak görülen öğrenen örgütler, bilginin oluşumu için insan kavramı üzerinde şekillenmektedir. Bu ise insanın kendini tanıyıp geliştirmesi için gerekli sistemlerin oluşturulmasıyla mümkündür. Kendini tanıyan insan yaşadığı ortamda ne tür değişiklikler yapabileceğini görebilecektir. Bu ise örgüt bireyinin sürekli bir öğrenme sürecinde yaşamasına imkan verecektir.

Öğrenen organizasyon kavramı yeni olmakla beraber kaynağını 1950’li yıllardan başlayarak gelişen sistem düşüncesinden almaktadır. Sistem düşüncesinin gelişmesi, organizasyonların yaşayan organizmalar biçiminde düşünülmesini sağlamıştır.

Organizasyonların “öğrenen organizasyon” durumuna ulaşması, bir gelişim sürecinin sonucudur. “Öğrenen organizasyon” bu sürecin en son aşamasını ifade etmektedir (Mocan’dan nakleden, Koçel, 1999: 338). Bu yaklaşıma göre organizasyonların gelişimi şu şekilde sıralanmaktadır:

a) Bilen Organizasyonlar

Çevrelerinde var olan değişime tepki olarak değişen, bir öğrenme sürecine dayanmaksızın mevcut ürün veya hizmete ilaveler yaparak yaşayan organizasyonlardır. Bilen organizasyonlarındaki yüksek denetim seviyeleri, uyum gösterme konusundaki baskı, rutin davranışlar ve riskten kaçma temayülü öğrenmeyi engelleyen hususlardır. Bilen organizasyonlar ancak pazarın yapısı değişmediği sürece başarılı olabilirler.

b) Anlayan Organizasyonlar

Bilen organizasyonlardan farklı olarak insan unsuruna önem vermektedirler. Aynı anlayışta insanları bir araya getirerek kuruma bağlayacak değerler bütünü olan işletme kültürü oluşturulmasına çalışılmaktadır. Sıkı kurallar ve denetim yerini işletme

kültürüne bırakmıştır. Ancak işletme kültürü de belli ölçülerde öğrenmeyi engelleyen bir husus olarak da görülebilmektedir.

c) **Düşünen Organizasyonlar**

İş ile ilgili sorunları çabuk belirleyen, analiz yapılması ve uygulamaya geçilmesi konularına ağırlık veren ve yöneticileri bu istikamette eğiten organizasyonlardır. Bu organizasyonlar mevcut sorunlara hızlı çözümler üretmeye ağırlık vermektedirler ve temeldeki soruna eğilememektedirler.

d) **Öğrenen organizasyonlar**

Öğrenmeyi ön plana alan personeli geliştirmeye önem veren, açık iletişim ve yapıcı diyalogu geliştiren organizasyonlardır. Bu tür organizasyonlarda öğrenme çabası bütün organizasyon kademelerine yayılmıştır.

4. **İnsan Kaynakları Yönetimi**

Geleneksel yönetim anlayışı, örgütlenme ve işleyiş biçiminde olduğu gibi personel alanında da Weber'in bürokrasi modelini almıştır. Buna göre kamu yönetiminde çalışanlar (memurlar), seçimle değil atama yoluyla iş başına gelmişlerdir ve emekliliğe kadar süren bir işe sahiptirler. Memurlar hiyerarşik bir düzen içinde kariyer yapmaya çalışmaktadırlar.

Kamu hizmetlerinin daha verimli ve daha kaliteli olabilmesi kamu görevlilerinin de daha verimli çalışmasını gerektirmektedir. Bunun için de çalışanların motivasyonu ve eğitimi gündeme gelmektedir.

İşletmeler için büyük bir öneme sahip olan personel yönetimi anlayışında 1970'lerden sonra bir çok değişiklikler olmuştur. Önemi gittikçe artan bilgi, teknoloji ve çevresel unsurlar nedeniyle yeni gelişmeler ve yeni teknikler meydana gelerek yeni bir yaklaşımı oluşturmuştur: "İnsan Kaynakları Yönetimi".

İnsan kaynakları yönetimi İsim olarak 1950'li yıllarda ortaya atılmıştır. Amerika'da yayınlanan "Human Resource Management" dergisi 1960 yılında yayına başlamıştır.

İşletmelerde yaygın bir şekilde kullanılmaya ise 1970'li yıllarda başlanmıştır (Serinkan, 1995: 28).

İnsan kaynakları yönetimi, insan gücünün maliyetini kontrol edilemez bir maliyet olarak değil, bir yatırım unsuru olarak kabul etmektedir. İnsan kaynaklarına ilişkin politikaların geliştirilmesi ve insan kaynağına ait problemlerin çözülmesinde pasif ve reaktif bir yaklaşım yerine önceden hazırlanmış bir program ile yaklaşmaktadır. Personel bölümünün rolü kayıtlara yönelikken, insan kaynakları yönetimi geleceğe yönelik bir yaklaşımı benimsemektedir. Personel yönetimi, daha ziyade üst yönetimle çalışanlar arasında arabuluculuk rolü üstlenirken, insan kaynakları yönetimi ise üst yönetimle birlikte, çalışanların ilişkilerini düzenleme rolünü de düzenleme görevini üstlenmiştir. İnsan kaynakları yönetiminde çalışanların kendi kendilerinin kontrolünü yapması hedeflenmiş, emirlere bağlılıktan şirkete bağlılık kavramına geçilmiştir (a.g.e., s.30).

Örgütlerde genel planlama yapılırken insan kaynakları planlaması da yapılmalıdır. Genel planlama veya organizasyonel planlamanın amacı, mevcut ve gerekli kaynakları (para, hammadde, teçizat, personel) birbiri ile uyumlaştırmaktır. Kaynakların birinde çıkacak bir değişim diğer kaynakları dolaylı veya doğrudan etkileyecektir. Bu nedenle her bir kaynağın planlama süreci, diğer kaynaklar hakkında detaylı bilgiyi gerekli kılacaktır. Yeni bir makinenin satın alınmasının daha fazla hammaddeyi gerektireceği ancak bunun finansal açıdan sınırlamalar yaratacağı ve aynı zamanda sayı ve nitelik açısından farklı bir insan kaynağına ihtiyaç doğuracağı düşünülmelidir (Özakman, 1994: 8).

İnsan kaynaklarını planlama farklı bir yaklaşımı gerektirir. Çünkü konusu insandır ve istihdam edildiği şirketin malı olarak kabul edilemez. Ayrıca, geleneksel yönetimde insan unsuru temel bir kaynak veya yatırım olarak görülmekten çok bir çalışma maliyeti olarak kabul edilmektedir. Emir komuta hattındaki bir çok yöneticinin kanısı, uygun nitelikteki personelin ihtiyaç duyulduğu anda en kısa sürede bulunabileceği şeklindedir (a.g.e., s.8). Oysa bilgi çağı teknolojisi ve bilgi toplumunda uluslararası boyutta artan rekabet, bilgiyi iyi kullanmakla kalmayıp aynı zamanda bilgi üretebilen elemanlara

ihtiyaç göstermektedir. Bu yüzden de çalıştığı örgüt kültürünü kavramış, eğitimli insan kaynağı son yıllarda şirketlerin ve kurumların en önemli konusu haline gelmiştir. Örneğin işletmede meydana gelen bir değişim, yapılacak işlerin yapısını ve bu işleri yapacak insan unsurunun niteliğinin farklılaşmasına neden olacaktır. Bir kuruluşun mevcut insan gücü yapısı, örgütün değişime uyum yeteneğinin bir belirleyicisi olarak kabul edilmelidir.

5. Çalışanları Güçlendirme (Empowerment)

Global değişim ve rekabetin ortaya çıkardığı yeni bir yönetim kavramıdır. Güçlendirme, yardımlaşma, paylaşma, yetiştirme ve ekip çalışması yolu ile kişilerin karar verme haklarını (yetkilerini) artırma ve kişileri geliştirme süreci olarak tanımlanabilmektedir. Çalışanları güçlendirme kavramı, yetki devri ve motivasyon kavramlarının bir uzantısı olarak görülebilmektedir. Ancak yetki devrinde karar verme hakkı amir tarafından belli şartlarda astına devredilip tekrar geri alma söz konusu iken, çalışanların güçlendirilmesi olayının temelinde, işi fiilen yapan kişinin o işle ilgili tüm kararları verebilmesi ve o iş için yetiştirilmesi vardır. İş fiilen yapan da büyük bir ihtimalle müşteri ile doğrudan temas halinde olan kişi olacaktır. Dolayısıyla yetiştirilen ve güçlenen kişi, müşteri istekleri doğrultusunda gerektiğinde hemen karar alabilecektir (Koçel, 1999:320).

Kamu yönetiminde çalışanların güçlendirilmesi, işlerin görülmesi esnasında olduğu gibi, elde edilen sonuçlar açısından da verimlilik, hız ve ekonomikliği ortaya çıkarmada önemli bir rol oynayacaktır. Çalışanların insan kaynakları yönetimi anlayışıyla bağlantılı olarak eğitilmesi ve yapılan işle ilgili olarak kararları alabilme yetenek, bilgi ve imkanına sahip olması, yönetimde bürokrasiyi azaltacak, işi yapan yaptığı işin sorumluluğunu taşıyabilecektir. Ayrıca iş gören ile talep eden yüz yüze gelebilecek, bunun sonucunda da hizmetlerin daha kaliteli, daha verimli ve zamanında gerçekleştirilmesi sağlanacaktır. Diğer yandan vizyon sahibi, gerektiğinde sorumluluk ve karar alabilen, takım ruhu içinde güçlü ve kendinden emin çalışanlar, güçlü ekipleri, güçlü ekipler de, üretimde ve problemleri çözmede güçlü bir yönetimi ortaya çıkaracaktır.

6. Dış Kaynaklardan Yararlanma (Outsourcing)

Peter Drucker, 1993 yılında yayımlanan “Kapitalist Ötesi Toplum” adlı kitabında, bilgi ve hizmet işçilerinin verimliliği için, performansa katkısı olmayan tüm faaliyetlerin devre dışı bırakılması gerektiğinden belki de bunun bilgi ve hizmet işlerinde verimliliği arttırmada atılan en büyük adım olabileceğinden söz etmektedir. Böylece bir takım işlerin işletme dışındaki sektörlere yaptırmanın işlerin hızı, verimliliği hatta ekonomikliğine katkıda bulunabileceği gündeme gelmektedir.

İşletmelerin katılık eğiliminden kurtularak hareket kabiliyeti yüksek esnek birimler haline gelmesini sağlayan dış kaynaklardan yararlanma kavramı, uygulamada özellikle inşaat sektöründe sık görülen “taşeron kullanma” veya imalat konularında “fason üretim” olarak karşımıza çıkmaktadır (Koçel, 1999: 300).

Dış kaynaklardan yararlanmanın son yıllarda önem ve yaygınlık kazanmasının nedeni, artan rekabet ve globalleşme ve bilgi işleme teknolojilerindeki gelişmelere paralel olarak işletmelerin rekabet güçlerini arttırmak endişesi olmuştur. Bu endişe ile işletmeler, kendi faaliyetlerini sahip oldukları temel yetenekler ile sınırlamak, diğer bütün işletmecilik faaliyetlerini bu konuları temel yetenek edinmiş işletmelere bırakmak yolunu seçmeye başlamışlardır (a.g.e., s.300).

Modern sonrası çağdaş yönetime hakim olan yönetim teknikleri bunlarla sınırlı değildir. Geleneksel yönetim anlayışının olumsuz fonksiyonlarını gidermeye ve çağın gereklerine uygun bir yönetim şekli oluşturmaya yönelik olarak geliştirilen bu ilkeler, yönetimde sürekli gelişmeyi, değişimi, ademi merkeziyetçiliği, yalın organizasyonu, insanın güçlendirilmesini ve takım çalışmasını hedeflemiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ - ÖZEL YÖNETİM İLİŞKİLERİNİN GENEL YAPISI

I. KAMU YÖNETİMİ - ÖZEL YÖNETİM İLİŞKİLERİ

Kamu yönetimi disiplininin nesnesi kısaca devlet yönetimi olarak tanımlanabilir. Devlet kavramı bir siyasi oluşumu, kurumlaşmış ve toplumca meşru sayılan iktidar ilişkilerini ifade etmektedir. Devlet kavramının anlamı içinde toplumun, yönetenler ve yönetilenler biçiminde kategorize edilmesi de bulunmaktadır. İşte bir disiplin olarak kamu yönetimi de, değinilen yönetim olgusu ile ilgili bilgi ve becerileri inceleyen düşünsel süreç olarak tanımlanabilmektedir. Bu tanımlama içinde kamu yönetiminin tarihini çok eskilere götürmek mümkündür. Toplumun esenliği ile iktidar odaklı yöneten yönetilen ilişkileri arasında sıkı bir bağlantı vardır. Bu nedenle toplumun nasıl yönetilmesi gerektiği, belli iktidar ilişkilerinin kurumlaşması yani devletin ortaya çıkması ile aynı dönemden beri tartışılmaya başlanmıştır (Şaylan, 2000: 5).

Fiziki güç kullanma tekeli elinde tutan devlet, ekonomik alanda da güçlü bir firma ve büyük bir işveren durumuna gelmiştir. Günümüz devletleri, önekilere göre oldukça farklı özellikler taşımaktadır. Her şeyden önce devletlerin özellikleri büyük bir değişime uğramış ve artmıştır. Bu değişime paralel olarak, kamu kurumlarının yapısı büyümüş ve kamu harcamalarında büyük bir artış olmuştur. “Dış güvenliği” ve “iç düzeni sağlamak” gibi klasik devlet anlayışından, “müdahaleci”, “planlayıcı” ve “işletmecisi” devlet kavramına doğru bir gelişme dikkati çekmektedir (Eryılmaz, 1994: 47).

Kamu yönetiminin gelişim seyri içerisinde yirminci yüzyıla girerken kamu yönetimi disiplininin geleneksel paradigması ortaya çıkmıştır. Kamu yönetimi öğretisi, esas olarak siyaset kuramı ile kapitalist işletme olgusuna yönelik örgüt kuramı bulguları

üzerine inşa edilmeye başlanmıştır. Kamu yönetiminin somut performans denetimi ya da değerlendirilmesi ise etkinlik ve verimlilik üzerinde gerçekleştirilmektedir. Yirminci yüzyıl içinde kapitalizmin evrensel dönüşümünün ana ürünlerinden biri olan “refah devleti” ortaya çıkmıştır. Refah devleti kuram ve uygulaması, kamu yönetiminin geleneksel paradigması ile uyumlu bir karşılıklı etkileşime yol açmıştır (Şaylan, 2000: 10).

Refah devleti uygulaması, kamu hizmetlerinin kapsam ve çeşitliliğini hızla artırırken ve giderek daha büyük oranda kaynak kamu bürokrasisi eliyle kullanılırken örgüt kuramı ve işletmeye yönelik yaklaşımlar kamu yönetimi disiplini içinde ağırlığını artırmaya başlamıştır. Bir başka deyişle daha 1950’li yıllarda öğretisi içinde ağırlıklı bir yer tutmaya başlayan örgüt kuramı çözümlenmeleri özellikle iş yönetimi alanında uygulanan tekniklerin kamu yönetimi öğretisi içine girmeye başlamasıyla ön plana çıkmaya başlamıştır. Artık kamu yöneticileri için bu tekniklerin bilinmesi ve kullanılması söz konusudur. Bunun sonucu olarak da örgüt kuramı ve iş yöneticiliği anlayışı kamu yönetimi öğretim müfredatında ağırlıklı bir konuma gelmektedir (a.g.e., s.11).

Böylece kamu yönetimi özel yönetim ilişkileri, devletlerin rollerindeki değişim, yönetimin diğer disiplinlerle olan ilişkileri ve küreselleşmenin getirdiği yenilikler ışığı altında belirlenen paradigmalara şekillenmektedir.

A. YÖNETİM - SİYASET İLİŞKİSİ

Yönetim bilimlerinde genellikle kabul gören sistem yaklaşımına göre, toplumsal sistem karşılıklı bağımlılığı ve etkileşimi olan, sürekli değişen alt sistemlerden oluşmaktadır. Bir alt sistemde görülen değişimler, öteki alt sistemleri etkilemekte, dolayısıyla sistemin tümünü etkilemektedir. Hızlı gelişme veya hızlı toplumsal değişim yönetimi etkilemekte, karşılığında yönetimdeki değişimler sistemin öteki parçalarını etkilemektedir. Karşı görüşler olmasına rağmen, toplumdaki gelişmeler genellikle siyasal sistem yoluyla yönetim sistemine geçtiği kabul edilmektedir. Örneğin David Easton, sistemin girdilerinin istemler ve destekler biçiminde görüleceğini bunların da sistemce kararlar ve güdülen siyaset biçiminde çıktılara dönüştürüleceğini, başka bir

deyişle, yönetimin bu sistemde çıktı görevini üstleneceğini belirtmektedir (Ergun ve diğ., 1984: 232).

1. Yönetim-Siyaset Ayrılığı

Kamu yönetimi disiplini siyaset, toplum ve örgüt kuramlarının ara kesiti üzerinde oluşturulmuş bulunmaktadır ve bu durum başlangıcından itibaren kamu yönetimi paradigması içinde potansiyel bir gerilime yol açmıştır. Böyle bir gerilimi doğal saymak gerekmektedir. Çünkü siyaset kuramının öncülleri ile büyük ölçüde iş dünyasının ve Pazar mekanizmasının işlerliği ile ilgili kaygılardan kaynaklanan örgüt kuramını uyumlu bir çerçevede bütünleştirmek kolay bir iş değildir (Şaylan, 2000: 4).

Devlet yönetimi için gerekli özelliklerin neler olduğunu siyasal süreç tarafından belirlenen amaçlar tayin etmektedir. Bir başka deyişle kamu yönetimi siyasal olarak saptanmış amaçların başarısıdır (Karaman, 2000: 38).

Kamu yönetiminin ahlak, felsefe ve siyaset kitaplarının ve konularının dışında ayrı bir alan olarak incelenmeye başlanması oldukça yenidir. Prusya'da 18. yüzyılın ilk yarısında ortaya çıkan "kameral bilimler" kürsüleri, kamu yönetimini özel bir konu olarak ele alan öncü girişimlerin başında gelmektedir. Yönetime iyi yetişmiş insan gücü kazandırmak amacını taşıyan bu kürsülerde, toplumun refahını gerçekleştirecek bir yönetim için gerekli olduğu varsayılan bilgi ve beceri kazandırılmaktadır (Eryılmaz, 1994: 12).

Kameralist kürsüler tarafından yürütülen öğretimin kapsam ve içeriği üniversiteden üniversiteye farklılık göstermiştir. Bununla beraber bu kürsülerdeki öğretim, hukuk, yönetim tekniği ve siyaset boyutlarının bir araya getirilmesiyle yürütülmüş, hangi boyuta ağırlık verileceği üniversiteden üniversiteye farklılık göstermiştir (Şaylan, 2000: 6).

18. ve 19. yüzyıllar Avrupa'nın modernite tarihinde, çok kapsamlı bir dönüşüme sahne olduğundan önemli bir dönem olarak nitelenmektedir. Mutlakiyetçi siyasi rejimler yıkılıp dönüşürken, hukuk devleti ya da hukuka bağlı yönetim sorunu ön plana

çıkmiştir. Bu durum sadece kameralist geleneğin ortaya çıktığı Almanya için değil, bütün Kıta Avrupası için geçerlidir ve devlet yönetiminin hukuksal boyutu, yönetim öğretisine ağırlıklı bir biçimde damgasını vurmuştur. Böylece kamu yönetimi disiplini Kıta Avrupası'nda esas olarak iki doğrultu üzerinde gelişmiştir. Bunlardan biri hukuka; devlet yönetiminin hukuka bağlı bir çerçevede yürütmesine öncelik veren yaklaşımdır ve burada yönetim bilgisi büyük ölçüde idare hukuku üzerine oturma eğilimi göstermiştir. Kameralist gelenekten kaynaklanan ikinci yaklaşımda ise kamu yöneticilerinin dönüşüm ya da sermaye birikimi sürecinde yönlendirici ve öncü rolü üstlenmeleri söz konusu olmaktadır. Kıta Avrupası'nda bunlar olurken, ABD'de kamu yönetimi disiplininin modern paradigması oluşmaya başlamıştır (a.g.e., s.7).

Kamu yönetiminin, hukuk ve siyasetin dışında bir çok yönlerinin bulunduğu ve bu nedenle de ayrı bir alan olarak bilimsel bir incelemeye konu olması, 19. yüzyılın sonlarında Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkmıştır. Bu gelişmenin temelinde, Amerika'daki yüksek öğretim kurumlarının, programlarını belirlemek ve öğretim üyelerini seçmekte büyük bir serbestliğe sahip olmaları; Amerikalıların kamu kurumlarının yönetimi ile özel sektör kuruluşlarının yönetiminin birbirini tamamlar nitelikte görmeleri ve nihayet kamu yönetimi ile ilgili eğitimin yararlı olduğu düşüncesidir (Eryılmaz, 1994:13).

Woodrow Wilson'un 1887 yılında yayınladığı, "The Study of Public Administration" adlı makalesi kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıkışında gerçek bir dönüm noktası sayılabilir. Bu ünlü eserinde Wilson, kamu yönetimini devletin teknik bir aygıtı olarak ele almakla beraber politik süreç ile de ilişkilendirmiştir. Kamu yönetimi ona göre seçilmiş siyasetçilerin emri altında, onların yönlendirmesi ile yürüten bir teknik devlet işlevidir. Bir başka deyişle, kamu yönetimi liyakat ilkesine göre görev yapan, tarafsız uzmanlardan oluşan bir yönetim aygıtıdır. Böylece Wilson ile beraber geleneksel kamu yönetimi paradigmasının bir ayağı ile siyaset, diğer ayağı ile örgüt kuramı üzerine oturtulduğu söylenebilmektedir (Şaylan, 2000: 9).

Wilson'un görüşleri değişik şekillerde yorumlanmıştır. Bazıları Wilson'u, "siyaset" ve "yönetimi" birbirinden ayıran ilk düşünür olarak nitelerken; bazıları da Wilson'un kamu

yönetiminin nitelik itibariyle “siyasi” olduğunu çok iyi bildiğini ve bu noktayı makalesinde açıklığa kavuşturduğunu iddia etmişlerdir. Bu düşünürler, “kamu yönetimi” ile “siyaset” arasında Wilson’un bir ayrım yapmadığını söylemekle, birincilerin karşısı bir yorum yapmış olmaktadır. Diğer bazıları da, Wilson’un kamu yönetiminin ne olduğu konusunda kesin bir görüşe sahip olmadığını; siyasal saha ile yönetsel saha arasındaki ilişkiyi kesin olarak açıklayamadığını ve yönetimin tabii bilimler gibi soyut bir bilim olup olamayacağı konusuna açıklık getiremediğini vurgulamışlardır (Eryılmaz, 1994: 13). Bu tartışmalar bir yana Woodrow Wilson’u takip eden dönemde kamu yönetimi, siyasetten ayrı olarak ele alınmaya başlanmıştır. Kamu yönetiminde çeşitli kitaplar yayınlanmıştır. Bu kitaplardan en önemlisi Frank J. Goodnow’un, “Politics and Administration” (Siyaset ve Yönetim) ile Leonard D. White’in, “Introduction to the Study of Public Administration” (Kamu Yönetiminin İncelenmesine Giriş) adlı eserleridir.

Kamu yönetimi akademik bir konu olarak 1920’lere gelindiğinde önemli bir gelişme göstermiştir. Leonard D. White’ın 1926’da yazdığı kitabı doğrudan kamu yönetimine tahsis edilmiş tek eser olarak görülmektedir. White kitabında, siyasetin yönetim konusuna girmemesi gerektiğini belirtmiştir. White’a göre kamu yönetimi müstakil bir bilim olabilecek niteliktedir. White kamu yönetiminin temel misyonunun, tasarruf ve verimlilik olduğunu vurgulamıştır. Yirminci yüzyılın başından 1927’ye kadar, kamu yönetimi konusundaki çalışmalar, “yönetim” ile “siyaset”i birbirinden ayırmaya yönelik olmuştur. Bu dönemde kamu yönetimi bilimcilerinin ilgilendiği konuların başında örgüt teorisi, bütçeleme teknikleri ve personel yönetimi gelmiştir. Kamu politikasının oluşturulması ve bununla ilgili konuların incelenmesi, siyaset bilimine bırakılmıştır (a.g.e., s.14).

Kamu yönetimi, bilim olarak siyaset ve hukuk biliminden ayrı iken uygulamada ise siyasal organların aldığı kararları hukuk kuralları çerçevesinde uygulayan bir disiplin olma özelliğiyle de siyaset ve hukukla iç içedir.

2. Yönetim-Siyaset Yakınlaşması

Yönetimle politikanın farklı süreçler olduğu görüşü klasik kamu yönetimi kuramının temel hareket noktalarından biri olmuştur. Örneğin Woodrow, Goodnow, Waldo ve özellikle de Weber bu konuda belli başlı isimlerdir. Oysa İkinci Dünya Savaşından sonra, yönetim-politika ikileminin olmadığı ve bunlar arasında kesin bir sınır çizgisi çekilemeyeceği savunulmaya başlanmıştır (Ülker, 1994: 185).

Amerika Birleşik Devletlerinde, İkinci Dünya Savaşı'nın akabinde, kamu yönetimi konusunda önceki dönemin düşünce ve eğilimlerine tepki olarak Herbert A. Simon tarafından yayınlanan "İdari Davranış" isimli eserde iki nokta vurgulanmaktadır: Birincisi, siyasetle yönetimin kesin olarak birbirinden ayrılamayacağı; ikincisi de önceki dönemde yönetim ilkeleri olarak belirlenen prensiplerin birbirleriyle çelişme halinde olduğu ve bunların yönetim faaliyetlerinde ciddi ilkeler niteliği taşımadıklarıdır (Eryılmaz, 1994: 16).

Siyaset ile idare arasında bir ayrım yapmak, siyasal nitelikte olan seçilmişler ile siyasal olmayan sürekli görevlilerden oluşan idari aygıtın kopmasını gündeme getirmektedir. Önce siyasi iş ve kararları, idari iş ve kararlardan ayırmak zordur. Çünkü siyasi ve idari nitelermeleri, karar sürecinin birbirini izleyen aşamalarını ifade etmektedir. Salt siyasi ya da salt idari süreç yoktur. Her idari uygulamanın siyasi etkileri olduğu gibi siyasal kararlar da uygulama safhasında idari kararlara dönüşmektedir. Hele yüksek memurların konum ve işlevleri düşünülürse, bu ayrımın yapay olduğu iyice ortaya çıkmaktadır (Ülker, 1995: 189).

Kamu yönetimi teorikleri, uzun zaman siyaset ile yönetim kavramı arasındaki ilişkiyi yorumlamaya çalışmışlardır. Gerçekten siyaset ile yönetim arasında kesin bir ayrım yapmak oldukça zordur. Siyaset ve yönetim, devlet idaresinde birbirine bağlı, biri diğerini tamamlayan iki önemli fenomendir (Eryılmaz, 1994: 37). Kamu yönetimi, devlet örgütlenmesi içinde ortaya çıkan yönetim sürecini tanımladığı için siyasal güç ya da erk kaçınılmaz olarak işin içine girmektedir. Örneğin devlet kurum ya da örgütleri herhangi bir konuda gerek karar verirken gerek bu kararı uygularken şu ya da bu ölçüde

siyasal güç ya da erki kullanmaktadır. Çünkü söz konusu kararların meşruiyeti, onların siyasi kadrolar tarafından onaylanmasına bağlıdır.

3. Yönetim-Siyaset İlişkisi

Devletin temel işlevleri, kabaca yasama, yürütme ve yargı olarak üçe ayrılmaktadır. Yürütmenin bir bölümü olan idare, hükümetin, rutin ve günlük işlevidir. İdari faaliyetler, siyasal eylem ve işlemler değil, teknik faaliyetlerdir. Hükümet siyasal kararları aldığı ve başlattığı halde; idare, eksperler, uzmanlar, teknik adamlar ve bürokratlar kadrosu olarak yasama ve yürütmenin aldığı temel siyasal kararları uygulamak durumundadır. Ancak idare ile politika ilişkilerinde aradaki sınırı netleştirmek kolay bir iş değildir.

Kamu yönetimi ya da bürokrasi, **kapitalist toplumlarda**, mevcut ekonomik ve toplumsal elitin şöyle ya da böyle müttefikleri olarak görev yapmaktadır. Devlet bürokrasisi, kapitalist düzenin kendisine sağladığı ayrıcalıkları olan ve bunun karşılığında, kurulu iktidar yapısını koruyan, devam ettiren ve siyasal uğraşı bulunan bir sistemdir. Bürokrasinin varlığı mevcut düzenin yürümesi için hayati önem taşımaktadır (Ülker, 1995: 186).

Bütün **tek partili sistemlerde** yönetim aygıtının her kademesinde parti egemenliğine rastlanmaktadır. Bürokrasi bu tür rejimlerde egemen olan tek partinin programını uygulamak için bulunmaktadır. Bu nedenle tek partili rejimlerde yönetimin tarafsızlığı ve politikadan arındırılması söz konusu değildir (a.g.e., s.186).

Çok partili ülkelerde idarenin politize edilmesi ve politikadan kesinlikle uzak tutulması gibi zıt uygulamalara rastlanmaktadır. ABD'de yağma sistemi olarak adlandırılan aşırı politize yaklaşımda bürokrasiye girişten itibaren tüm etkinlikler belirli bir parti çıkarı gözetilerek gerçekleştirilmektedir. Kadroların sık sık değişmesi, yetersiz elemanların işe alınması, hizmette eşitlik ve genellik ilkelerinin terk edilmeleri büyük sakıncalar doğuran etkenlerdir.

Bürokrasinin depolitize olmasını benimseyen uygulamalar ise, esas itibariyle Weber'in anlayışı çerçevesinde bir bürokrasi türünü benimserler. Kuşkusuz bu tür bir bürokrasi devletin artan görevleri ve ülkenin gelişmişlik düzeyine göre farklı yapı ve fonksiyona ulaşmaktadır. İçinde bulunulan koşullara göre bürokrasi oligarşik bir egemenlik kurabilmektedir. Politik güçlerle iktidarı paylaşan bir yapıya ulaşabilmektedir (a.g.e., s.187).

Gelişmekte olan ülkeler genellikle sanayileşmemiş, geleneksel yapıdan modern yapıya geçmekte olan ülkelerdir. Modernleşme süreci gelişmekte olan ülkeler açısından bu sürecin kısa zaman dilimlerine sığdırılması özleminin de etkisiyle toplumun bütün kurumlarında yapısal işlevsel farklılaşmayı gerekli kılmaktadır. Bu değişim ise çok sayıda bürokratik kurumun ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Burada bürokrasiden beklenen şey politikaya girdi sağlama ve politik kararların uygulanabilmesi için uzmanlık hizmeti sunmasıdır. Bu durum politik kararların bürokratlar tarafından alınması şekline bürünürse bürokrasi bir elite dönüşebilmektedir (Heper, 1973: 42).

Gelişmiş ülkelerde bürokrasiden beklenen şey, siyasi sistemin tamamlayıcısı olmasıdır. Yani politik kararların tarafsız şekilde uygulanmasıdır. Ayrıca toplumsal denetim mekanizmaları da çok iyi işlediğinden bürokrasinin verimliliği ve etkililiği de sağlanmaktadır (Ülker, 1995: 188).

B. KAMU YÖNETİMİ - İŞLETME YÖNETİMİ İLİŞKİSİ

Kamu yönetiminin ayrı bir alan olarak incelemeye konu olması, on dokuzuncu yüzyılın sonlarında ABD'de ortaya çıkmıştır.

Kamu yönetimi ve işletme yönetimi özellikle Kıta Avrupa'sında birbirinden tamamen ayrı alanlar olarak görülmektedir. Bunun yanında ABD'de geliştirilen modern yönetim ilkelerinin kamu yönetimine de uygulanmasıyla bu farklılık giderek azalmaya başlamıştır. ABD'de bu düşüncenin uzun bir geçmişi vardır. Nitekim 1868'de Ulusal Üretimciler Birliği'nin bir toplantısında kamu faaliyetlerinin özel yönetimde uygulanan usullere göre işletilmesi gerektiğine dair bir ifade kullanılmıştır (Terry, 1998: 195).

Kamu yönetimi ve özel yönetim, yönetimin birer alt dalları olmaları sebebiyle, bazı ortak özellikleri bulunmakla birlikte, değişik amaçları, yöntemleri ve statüleri nedeniyle de bir takım farklılıklara sahiptirler. İşletme yönetimi ile kamu yönetimi arasında var sayılan kesin çizgi artık zamanın getirdiği ve gerektirdiği değişim sonucu belirsizleşmeye hatta ortadan kalkmaya başlamıştır.

İngiltere gibi ülkelerde devletin rolü, piyasa ve siyaset üzerindeki tartışmalar, özel veya kamu alanlarında teşekkül eden kurumların yapıları arasında farklılıkların olup olmadığı konusunu gündeme getirmiştir (Farnham ve diğ., 1992: 27).

Kamu yönetimi giderek kamu işletmeciliğine doğru kaymakta ve işletme yönetiminin ilkelerini benimsemektedir. Yönetim sadece işletme yönetimi de değildir. Tarihi gelişim bakımından yönetim teorisinin pratikte ilk uygulandığı, devlet dairelerinde ve gönüllü kuruluşlarda olmuştur. Yönetim bilimci Mary Parker Follett de işletme yönetimi ile işletme dışı yönetimi hiçbir zaman birbirinden ayırmamış, aynı ilkelerin bir bütün olarak uygulandığı kurumların yönetiminden söz etmiştir (Eryılmaz, 2000: 30).

Genel kabule göre kamu organizasyonları için “administration”, işletme yönetimi için ise “management” terimi tercih edilmekle beraber giderek kamu ve özel yönetimler arasındaki farkın bir faraziye den ibaret olduğu görüşü yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Bunun açıklaması da “management is management” (yönetim yönetimdir) olarak ifade edilmiştir (Terry, 1998: 195). Buna göre management ve administration terimleri benzer faaliyetleri tanımlayan farklı ifadelerdir.

Bu ve benzeri yaklaşımlardan anlaşılmaktadır ki yönetim uygulama ve faaliyetleri özü itibarıyla aynıdır. Özel sektör yönetim uygulamaları tamamıyla kamu organizasyonlarına transfer edilebildiği gibi, bunu tersi bir uygulama da mümkündür.

Diğer bir görüş de son zamanlarda kamu organizasyonlarındaki son değişikliklerin geleneksel kamu yönetimi ve özel iş yönetiminden farklı olarak yeni bir kamu yönetimi anlayışı oluşturduğu şeklindedir (a.g.e., s.195). Özel iş idaresinin amaçlarına ulaşmak için kullandığı araçlara bakış açısı ve yöntemler kamu yönetimine de yansımıştır.

C. KAMU YÖNETİMİ VE ÖZEL YÖNETİM ARASINDAKİ BENZERLİKLER VE FARKLILIKLAR

1. Benzerlikler

Yönetim, işbirliğine dayanan davranışlarla ilgilidir. Başkalarıyla işbirliği halinde çalışan herkesin yönetim faaliyetinin içinde bulunacağı açıktır. Çeşitli kulüplerin, siyasi partilerin, okulun ve hatta ailenin amaçlarına varabilmek için yönetime ihtiyaçları vardır (Simon ve diğ., 1966: 4). Dolayısıyla yönetim evrensel bir nitelik taşımaktadır. Her ne kadar yönetim her durumda her organizasyonda aynı şekilde uygulanmayacak ve tek bir en iyi yönetim yoksa da bütün yöneticiler benzer sorunlarla karşılaşmaktadırlar. Bu durumda da yöneticiler benzer roller üstlenmektedir. Yönetme eylemi, rasyonel karar verme, sorun çözme, sezgiye dayalı karar vermenin bir karışımıdır (Farnham ve diğ., 1992: 38).

Her iki yönetimde de yöneticilerin yaptıkları işler görünüş olarak aynıdır: Planlama, örgütlenme, koordine etme ve denetlemedir. Bir başka deyişle “yönetmek”tir. Her iki tip organizasyondaki yönetim, politika ile uygulamayı birbirine bağlayacak şekilde tasarlanmış prosedürleri ortaya koyma çabası içindedirler. Kamu yönetiminde uyumluluğu temin, denetimi kolaylaştırmak çabası daha çok öne çıkar (a.g.e., s.39).

Devlet yönetimi ve onun dışında kalan yönetimler arasında bir ayırım yapılmaya gidildiğinde, genel kabul olarak devlet yönetimi “bürokratik”, özel kesimdeki yönetim ise “verimli”dir. Devlet yönetimine siyaset karışmıştır; özel kesimdeki yönetim siyaset dışıdır. Devlet yönetimi “kırtasiyeci”dir, özel yönetim ise öyle değildir. Oysa genel kabul bu şekilde olmasına rağmen bu sert ayırım tam gerçeği ifade etmemektedir. Dolayısıyla, kamu yönetiminin faaliyetleri incelenirken özel ticaret ve sanayi kurumlarında yapılmış araştırmaların sonuçlarından yararlanmak mümkündür (Simon ve diğ., 1966: 6). Diğer yandan kamu yönetiminin kaynağı hukuk ve toplum; özel yönetimin kaynağı mülkiyet olarak ifade edilmişse de günümüzde gerek kamu yönetimi, gerekse özel yönetim için otoritenin kaynağı bilgiye sahip olma ve bilgiyi kullanabilme yeteneğine doğru kaymıştır. Artık sermayenin ve kuralların yerini bilginin egemen olduğu bir yapılanmanın aldığı ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2000: 29).

Gerek devlet kuruluşları, gerekse diğer yönetimler kurulurken ve faaliyetlerini sürdürürken yasalara uymak zorundadırlar. Kamusal ve özel kuruluşların yönetim problemleri arasında benzerlikler görülebilmektedir. Diğer yandan mühendis, iktisatçı ve doktor gibi uzmanlar, ister özel kesimde isterse kamu kesiminde olsun işlerini yürütürken aynı bilgileri, usulleri ve teknikleri kullanırlar. Her iki kesimde de kurallar sistemi, örgüt, personel, mali kaynak gibi ortak öğeler ve sorunlar bulunmaktadır (Eryılmaz, 1994: 30).

Özel veya kamu olsun bütün örgütler hedeflerine ulaşmak için yaptıkları faaliyetlerden dolayı yönetim kadrosu olarak sorumludurlar. Ellerinde bulundurdukları kaynakları sorumlu bir şekilde kullanma sorumlulukları vardır.

2. Farklılıklar

Kamu ve özel kuruluşlarda yapı ve işleyişten kaynaklanan temel bazı farklılıklar bulunmaktadır. Uygulanan ilkeler ve işleyiş bütünüyle aynı değildir.

Geleneksel olarak kamu çalışanları, devletin işverenliği altında hükümet politikalarını kanunlar çerçevesinde uygulamaktadırlar. Kamu örgütleri, hükümet tarafından siyasi ve kolektif amaçlı olarak, özel örgütler, ise kişiler veya gruplar tarafından ticaret ve refah sağlamak için kurulurlar. Bu kurumlar sahiplerinin sorumluluğundadır. Özel kurumlar, şirketler, gönüllü kuruluşlar, şirketleşmemiş kurumlar şeklinde olabilirler. Bu kurumlar büyüklük ve amaçta farklılık gösterebilmektedirler. Özel kuruluşları kamudan ayıran temel özellik, sahiplik ve sorumluluğun yanında özel şirketlerin kar amaçlı, kamunun ise hizmet amaçlı olmasıdır. Yasal olan her şeyi yapabilen özel sektörün aksine kamu işletmeleri ancak kanunen tanımlanmış ve izin verilmiş faaliyetleri yapabilmektedirler. Bütün kamu kurumları katı bir yasal çerçevede faaliyet gösterirler (Farnham ve diğ., 1992: 40). Diğer yandan bir kamu yöneticisinin görev ve sorumlulukları, genellikle özel kesimdeki benzerlerine oranla çok daha ayrıntılı olarak tespit edilmiştir ve onu yargı önünde görevlerinden dolayı sorumlu tutmak imkanı daha fazladır (Simon ve diğ., 1966: 7).

Özel yönetimler, kamu yönetimine göre daha az karmaşık ve daha net hedeflerinin olmasına özen gösterirler. Çünkü öz olarak piyasa merkezlidirler. Hem kendi ortaklarına kar sağlamak hem de gelecekte yatırım yapma ekonomik hedefine sahiptirler. İkinci derecedeki hedefleri ise, kurumun büyümesi ve gelişmesi, işte saygınlık, kalıcı liderlik, üretimde çeşitlilik. Bunlar da şirketin yöneticileri tarafından belirlenir ve bu amaçlar da piyasa güdümlüdür (a.g.e., s.9).

Merkezi ya da yerel kamu işletmelerinin ana özelliği, sistemlerinde iç içe geçmiş bölümler, danışmanlar veya bunlara bilgi sağlayan kompleks sistemlerden oluşmuş karmaşık yapılar olmasıdır. Bu kompleks sistemleri yönetenler, kendi sorumluluklarındaki işletme ile diğerleri arasındaki ilişkiyi de iyi idare etmek durumundadır. Bu teknik bir iş olmakla beraber siyasi bir görevdir.

Keeling'e göre kamu idaresindeki başarının ana kıstası, yanlışlardan kaçmak, doğruyu yakalamaktır. Özel sistemlerde ise bu ana kıstas, hedeflere ulaşmaktır. Bu da rakamlarla ifade edilmektedir. Kaynakların ekonomik ya da verimli kullanımı kamuda ikincil sırada iken özel yönetimde en önemli vazifedir. Kamu kurumlarının yapısı hiyerarşik ve problemleri yukarıya doğru ileten rol kültürü olan merkezci bir yapıya sahiptir. Özel kurumlarda ise görev kültürü vardır. Yöneticiler karar alma yetkisine sahiptir. Hiyerarşi daha azdır. Kamu idaresinin rolü, daha çok kuralları uygulamaya dayanan bir arabulucu rolüdür. Özel yönetimlerde öncü konumunda fırsat arayan ve kaynakları arttıran, kararlar alan ve yeni başlangıçlar yapan insandır (Farnham ve diğ., 1992: 42).

Kamuda rol ve statüler rutinleşmiş, bürokratikleşmiştir. Özel yönetimdeki yöneticinin hareket alanı tabana yayılan bir özellik taşımaktadır. Kamu yönetimindeki başarının ölçütü uygulamada eşitlik ve adaleti sağlamak siyasi kamplaşmaları önlemek, uyumluluğu gerçekleştirmektir (a.g.e., s.43).

Kamu işletmeleri gelirlerinde piyasaya dayalı olmadıklarından iflasa gitmeleri de mümkün değildir demek mümkündür. Devlet vergiyi toplamakta ve kamu için kurulan bu teşekküller tamamıyla ya da kısmen bu fonlardan finanse edilmektedir. Kamunun ürettiği hizmetlerle alıcıları arasında doğrudan bir nakit alış veriş yoktur. İster yerel

yönetimlerde isterse genel kamu yönetiminde bulunan ve doğrudan mal ve hizmet satıp gelir temin eden işletmeler zarar etseler bile zararları devlet tarafından kapatılacaktır. Kamu kurumları, niteliği gereği, kamu giderlerini finanse etmek için vergi toplamakta ve halkın hayat standardını etkileyecek şekilde mal ve hizmet sunmaktadırlar. Altyapı hizmetleri bu faaliyetlere bir örnektir. Diğer yandan kamu kurumları, kanunların kendilerine verdiği gücü kullanarak, hizmet sunduğu insanların iradesi hilafına tasarrufta bulunabilmektedir (Örneğin kamulaştırmalar) (a.g.e., s.43).

Piyasa disiplininin olmaması verimsizliği ve israfı doğurmaktadır. Kamu işletmeleri de serbest piyasada hareket etmediklerinden ve o disiplinde çalışmadıklarından verimsizdirler. Bu durum da kamu sektörünün özel şirket uygulamaları alanına doğru yaklaşmasını gerekli hale getirmiştir.

II. KAMU YÖNETİMİ - İŞLETME YÖNETİMİ YAKINLAŞMASI

A. PARADİGMA KAVRAMI VE GELİŞİMİ

Paradigma veya olaylara bakış ve değerlendirme açısı, çevreyi ve çevredeki olayları algılama tarzını ifade etmektedir. Bunu belirleyen, yaşanan çevrede egemen olan düşünce sistemi, kavramlar ve değer yargıları, yani paradigmalardır. Bunları belirleyen de kültür ve eğitim çevrelerinde egemen olan paradigmalardır (Koçel, 1998: 3). Çünkü, paradigmalarda, bilim adamlarının miras aldıkları bilgidir. Araştırmanın temeli olarak geçmiş kuşaklardan geldiği şekliyle kabul edilmekte ve bu araştırma esnasında geliştirilip, işlenmektedir (Skinner, 1991: 93).

Paradigmalar, aynen dil gibi belirli bir gerçekliğin paylaşılan ortak terimlerle algılanması ve anlaşılması için bir kavramsal çerçeve işlevi görmektedirler. Aslında paradigma kavramı değişik bilim dallarında ve değişik yazarlarca farklı anlamlarda kullanılmıştır. Ancak yakından bakıldığında bu kavrama yüklenen içeriklerin kesiştiği bir nokta vardır. Bu ortak noktanın, bilginin içinde üretildiği topluluğa izafeten tanımlanması olduğu söylenebilir (Demir, 1992: 49).

Bilimsel bilginin ortaya çıkışı ve kökenleriyle ilgili yazdığı kitabı bir klasik olan Thomas Khun'a göre bilimsel etkinliğin iki değişik düzeyi vardır. Herhangi bir bilim dalı paradigma oluşturmadan önce dağınık bir dizi faaliyetlere sahip olabilir. Fakat düzensiz bu etkinlikler paradigma sayesinde düzenli ve kendi içinde tutarlı hale getirilirler. Paylaşılan ortak paradigmanda temel sorular ve onlara verilebilecek kabul edilebilir cevapların genel çerçevesi çizilmiştir. Paradigma meşru çalışmanın standartlarını koymaktadır (a.g.e., s.50).

Bilimde paradigma değişimi nasıl gerçekleşmektedir? Kuhn'un zamanına kadar bilimde değişim "birikimsel" olarak algılanmıştır. Yani bilimsel çalışmalar bir duvarın örülmesine benzetilmiştir. Yeni olanlar eski olanların üzerine oturtulmuştur. Oysa Kuhn'a göre bilimsel düşünmenin evrimi sanıldığı gibi "birikimsel" değil, "devrim" şeklindedir". Uzun dönemli evrimsel veya birikimsel süreçler, kısa süren devrimlerle yeniden şekillenmektedir (Şimşek, 1997: 15).

Yargılama ve sınamaya tabi tutulamayan ve yargının kendisi için bir temel teşkil eden bilim Kuhn'a göre "olağan bilim"dir. Olağan bilim geçmişte kazanılmış bilimsel başarıların üzerine oturmuştur. Bu modelin nasıl kullanılacağı ve bilimsel çalışmanın hangi kısımlarında uygun bir örnek olduğunu belirlemek zorunda olanlar bilim adamlarıdır. Bu dönemde karşılaşılan problemlerin çoğu bilim adamlarının paradigmayı iyi uygulayamamalarına bağlanmaktadır. Fakat kural dışılıklar ve karşıt örnekler paradigmayı sarsacak kadar çok sayıda ve güçte ise zamanla paradigma bağlayıcı olmaktan çıkacaktır (Demir, 1992: 54). *Anomali dönem* de denilen bu dönemde bazı beklenmedik olaylar tarafından paradigmaya karşı gelişen tepkiler ateşlenip sistemin dengesi derinden etkilenecektir (Şimşek, 1997: 19). Bu dönemde bilim adamları var olan problemleri çözecek yeni yasa, örnek, model veya dünya görüşünün arayışı içine girmektedir. Eski anlayış önceki güvenilirliğini kaybetmiş fakat yerine tüm muhalefeti susturacak yeni bir paradigma da konmamıştır. Bu bunalım dönemi yeni başarılarla desteklenen bir paradigmayla aşılabacaktır. Bu geçiş devrimseldir ve yeni bilim anlayışı tüm bilgileri kendi merkezinden bakarak yeniden kuracaktır.

Paradigma değişimi evrimsel ve devrimsel değişimin iç içe geçtiği bir süreç olarak gözlemlenmektedir. Uzun dönemli evrimsel süreçler kısa aralıklı devrimlerle bozulmaktadır. Anomalilerin birikimi süreci evrimsel iken, yeni bir paradigmanın alanına girerek sorunlara çözüm üretilmeye başlanması devrimsel bir süreçtir.

B. YÖNETİMDE PARADİGMA DEĞİŞİMİNİ ZORLAYAN NEDENLER

Kamu yönetimi disiplini, doğası gereği son derece yansımacı olduğundan süreç içinde ortaya çıkan olgu ve gelişmelerden yoğun bir şekilde etkilenmektedir (Şaylan, 2000: 1). Aynı zamanda kamu yönetimi, üstlenmiş olduğu görevleri etkin, ekonomik ve süratli bir şekilde gerçekleştirebilmek için çevredeki gelişmelerden de olumlu yönde etkilenmeyi başarabilmelidir.

Günümüzün çok hızlı gelişen dünyasında ortaya çıkan beklenmedik ve sayısız problemlere çözüm bulabilmek için, bireysel yeteneklerin en üst düzeyde kullanılması ve ekip çalışmasının ağırlık kazanması zorunlu hale gelmiştir. Ancak bürokratik kamu yönetimi, çalışanlara karar almada gerekli ve yeterli imkanı vermemektedir. Çalışanlar esnek olmayan ve inisiyatif hakkı tanımayan kurallarla çevrilidir. Kamu yönetiminde memurların ana hedefi vatandaşın işinin görülmesi değil, dar anlamda kuralları uygulamak ve statükosunu muhafaza etmek ve belki terfi için üstlerine hoş görünmektir. Bu durum ise bürokratik yönetime, vatandaştan uzak, yeniliklere ayak uyduramayan, katı ve kuralcı bir özellik vermiştir. Artık işlevsizleşen kamu yönetiminin geleneksel paradigmasını değiştirmesinin zamanı gelmiştir.

Dünyanın son yıllardaki toplumsal, ekonomik ve demografik gelişme eğilimlerine bakıldığında şu temel özellikler dikkati çekmektedir (Yaşamış, 1997: 2):

- **Demografik Değişim:** Dünya nüfusu hızla artmakta ve kırsaldan kente doğru hızlı bir geçiş süreci yaşanmaktadır. Nüfus patlaması ve hızlı kentleşme az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde daha yoğun görülmektedir.
- **Ekonomik Gelişmeler ve Kamu Hizmet Açığı:** Dünya ekonomisi hızla gelişmektedir. Birey başına düşen gelir artmakta ve tüm dünyanın hayat

standartı hızla yükselmektedir. Kamu kurumları ise hızla artan ve çeşitlenen kamu hizmeti taleplerini karşılayamamaktadır.

- **Kaynakların Hızla Azalması:** Kıt kaynakların kendi kendilerini üretme hızından daha yüksek bir hızda tüketilmeleri nedeniyle dünya üzerindeki ekonomik ve fiziksel gelişmenin sınırlarına yaklaşılmaktadır.
- **Dünya Refahı ve Üretim Gelişmiş Ülkeler Lehine Artması:** Dünya refahı ve üretiminde gelişmiş ülkeler lehine bir artış gözlenirken, azgelişmiş ve gelişmiş ülkelerde giderek azalma eğilimi görülmektedir.
- **Adaletsiz Gelir Dağılımı:** Gelirin ulusal sınırlar içinde yer alan farklı, toplumsal ve ekonomik gruplar arasında eşit olmayan bir şekilde dağılımı ve bireyler, toplumsal gruplar ve coğrafi bölgeler arasında ortaya çıkan gelir dağılımı eşitsizliğinin giderek daha çok büyüme eğilimi içine girmektedir.

İşte dünyadaki bu gelişme eğilimleri, iyi çalışan bir kamu yönetimini gerekli kılmakta ve değişimi zorunlu hale getirmektedir.

1. Devletin Görevlerinde Değişim ve Yönetime Etkisi

Devletin değişen ve artan görevlerine paralel olarak yönetim yapısının da değişmesi kaçınılmazdır. Devletin yeni sorumlulukları, belli temel değerleri gerçekleştirmekteki rolü hakkında değişen kamuoyunun bir sonucudur. Bu çerçevede içinde ele alınınca kamu yönetimi, çağdaş demokratik devletin ana amaçlarının gözden geçirilmesiyle ilgilenmelidir. Devletin birinci ana amacı “düzeni sağlamak” olarak görülmektedir. Devlet toplumsal düzenin kurallarını koyar ve uygular. İkinci ana amacı ise “toplumsal amacı gerçekleştirmek” olarak belirtilmiştir. Özellikle sanayileşmenin gelişmesiyle ortaya çıkan kentleşme ve ona bağlı olarak iş ve işçi sorunları, eğitim ve sağlık sorunları gibi sorunlar çözümlerini devletten beklemektedir. Devlet bu sorunlara çözüm bulmak için çeşitli planlar ve programlar yapmak zorunda kalmaktadır. Bu iki amaç devletin rolünü ve etkili bir kamu yönetimine olan ihtiyacı arttırmıştır (Ergun ve diğ., 1984: 25).

Siyasal sistemin işlevleri Ortaçağda esas itibarıyla savunma ve adalet dağıtımını ile sınırlı kalırken daha sonraki dönemlerde gittikçe artan bir ölçüde çeşitlenmeye başlamıştır. Devletin bu dönemde benimsediği en önemli siyaset, merkantilizmdir. Bu siyasete

paralel olarak kameralist bilimlere ortaya çıkmıştır. Kameralizm, XVI. ve XVII. yüzyıllarda, merkantilizmin ekonomik esenliği devlet eliyle gerçekleştirme amacını bilimsel yönden destekleyen sosyal ve ekonomik ilkeler önermiş, diğer taraftan da ekonomik hayatın yönlendirilmesinde devlete düşen görevleri tespit etmiştir. Devletin ekonomik hayata kapsamlı müdahalesi, milli bütünlüğün sağlanması gibi görevleri, devlette merkezi bir bürokrasinin kurulmasını da kaçınılmaz kılmıştır (Heper, 1973: 76).

Geleneksel yönetim anlayışının çıkış noktasını oluşturan hukuki rasyonel bürokrasi modeli, endüstri toplumuna geçiş süreci içinde ortaya çıkan idari yapıların belli özellikleri göz önünde tutularak kavramlaştırılmıştır. Bu kavramlaştırmanın arkasında, hukuk devleti, idarenin tarafsızlığı, idarenin bir araç olarak görülmesi ve sosyal devlet gibi düşünceler bulunmaktadır (Heper, 1977: 41). Bu durumda devlet, kamusal mal ve hizmet üreticisi olarak da ekonominin içinde yer almakta ve faaliyetlerini “kamu yararı” ilkesine göre şekillendiren bir hizmet devleti niteliği taşımaktadır. Sosyal, siyasal ve ekonomik nitelikteki görevleri üstlenen devlet, geleneksel yönetim anlayışında aktif bir role sahiptir.

Devletin ekonomik faaliyetlerdeki rolü, “müdahalecilik” ve “serbestlik” arasında gidip gelmektedir. Sanayileşme ile beraber doğal haklar olarak kabul edilen, *yaşama, özgürlük ve mülkiyet hakları*, yeni yorumlamalar gerektirmiştir. Artık insanları sadece özgür olarak kabul etmek yeterli olmamakta, aynı zamanda toplumsal gerçeklik çerçevesinde sürekli özgürleştirilmeleri gerekmektedir. Bu durum da devletin ekonomik ve toplumsal hayata müdahalesini zorunlu kılmıştır. Toplumsal eşitsizlikleri yumuşatmak ve insanları özgürleştirmek için devletin toplumsal ve ekonomik hayata müdahalesi, yirminci yüzyılda yeni bir devlet tipinin, “refah devleti”nin doğmasına yol açmıştır (Şaylan, 1995: 55).

Refah devleti paradigmasının anomalilerinin çözümü yeni bir paradigma uygulamasına doğru götürürken, ortaya çıkan liberal anlayışa göre ise, devletin görevleri, “iç güvenliğin” ve “dış güvenliğin sağlanması” ve “belirli alt yapı hizmetlerinin temin edilmesi” olarak kabul edilmektedir. Ancak uluslar arası rekabetin gelişmesi,

küreselleşme, iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ve kısaca yönetimde paradigma değişimini etkileyen bütün değişiklikler en başta devletin görevlerini sorgulamış ve kapsamını değiştirmiştir. Öğrenim seviyesinin yükselmesi, yazılı ve görsel basının çeşitliliği ve tüketiciyi destekleyici oluşumların gelişmeye başlaması ve tabii ki globalleşmenin etkileri halkın bilinçlenmesine yol açmıştır. Bu da vatandaşların devletten olan beklentilerini arttırırken hizmetlerin verimliliği ve kalitesi de aranan önemli nitelikler arasına girmiştir.

2. Sanayi Toplumundan Bilgi Toplumuna Geçiş

Sanayi toplumu verimlilik açısından çok önemli gelişmeler kaydetmiş, verimliliği yüzlerce misli arttırmıştır. Fakat ekonomik arenadaki iki önemli faktörün, sermaye ve emeğin arasındaki çıkar çatışması da iki dünya savaşı meydana getirmiştir. Bilgi toplumunda ise emek ve sermaye arasındaki çıkar çatışması yerini teknokrat ile girişimci arasındaki bütünleşmeye bırakmıştır (Çelik ve diğ., 1998: 32).

Sanayi devriminden önce ve hatta onun gelişmesi için geçen uzun yıllarda, iş hayatı, sermaye, doğal kaynaklar ve insan gücü daha ziyade el emeğine dayanırken, insanın dimağ gücü yirminci yüzyılın başlarından itibaren ön plana geçmeye başlamıştır. Bilimsel ve teknolojik yeniliklerin yoğunluğu, çağdaş topluma “bilgisellik” diye adlandırılabilir yeni bir nitelik eklemiştir. Bu niteliğe göre çağdaş toplum, bilgiye dayanan, genişliğine ve derinliğine, beceri, uzmanlık ve yüksek düzeyde teknolojik yetenek isteyen bir toplumdur (Tosun, 1992: 116).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Raporunda şöyle denmektedir: “1980’li yılların başından itibaren dünyada çok yönlü bir değişim yaşanmaktadır. Bu dönüşüm sanayi toplumundan bilgi toplumuna, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya, modernist düşünceden postmodern dünyaya geçiş söyleminde kendini bulmuştur. Bu dönüşüm sürecinde bireyle devlet arasındaki ilişki biçimi de değişmiş; yönetim kavramı yerine “yönetişim” kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Bütün bu dönüşüm çabaları “yeni dünya düzeni” kavramı ile ifade edilmektedir” (Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2000: 10).

Son yıllarda, hayatın hemen her alanında olduğu gibi işletmecilik ve yönetim alanında da önemli gelişmeler hatta dönüşümler ortaya çıkmıştır. Küreselleşmenin artması, haberleşme ve bilgi işleme teknolojilerindeki gelişmeler, genel olarak çalışanların eğitim ve beklentilerinin artması, insan haklarının hemen her şeyin önüne geçmesi gibi temel gelişmeler toplumları “sanayi toplumu” safhasından, “bilgi toplumu” safhasına getirmiştir. Bu dönüşüm doğal olarak işletmeleri de etkilemiştir. İşletmelerin yönetiminde sanayi toplumu dönemi temelli yönetim kavram, teknik ve yaklaşımlarda da dönüşümler yaşanmış ve bilgi çağı temelli yönetim kavram ve teknikleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Son dönemin ana konuları da küreselleşme, kalite, farklılık, güçlendirme, sanallık, takım oyunu gibi konular olmuştur (Koçel, 1998: 2). Başka bir deyişle yöneticilerin paradigmaları değişmeye başlamıştır.

Globalleşme, dünya üzerindeki herkesi, her kurumu ve her devleti etkileyen ve ilgilendiren bir olay haline gelmiştir. Bu çerçevede globalleşme, dünyanın çeşitli bölgeleri arasında her türlü alışverişin ve karşılıklı ilişkilerin genelleşmesidir. Buna göre, globalleşme ile oluşmaya başlayan yeni dünya düzeni, bilginin anında paylaşımı, finansal hareketlerin sınırlar aşırı serbest hareketliliği, firmaların uluslar aşırı nitelik kazanması üzerine kurulmaktadır (Düren, 2000: 52).

Globalleşme olgusunun getirdiği yeni dünya düzeninde, ulusal ekonomiler, dış ticarete dönük yeni bir yapılanma sürecine girmektedir. Bu yapılanma sürecinde amaç, gerekli teknolojik ve yapısal değişiklikleri yaparak, serbestleşen dünya pazarlarında rekabet edebilme potansiyelini geliştirmektir (a.g.e., s.51). Verimsiz, hantal ve bürokratik olma özellikleriyle tanımlanan kamu yönetimi de, bilgisellik dünyasına bu niteliklerini sorgulayarak ve yeni paradigmalar geliştirerek girmek durumundadır.

Bilginin sınır tanımayan doğru kullanımının tek geçer yol haline geldiği yeni global ekonomik dünya düzeninde, işletmeler açısından sürdürülebilir üstünlük için tek bir modelin yeterli olmadığı ve sürekli olarak yeni idari yöntem ve yaklaşımların geliştiği gözlemlenmektedir. Bu çerçevede sanayi ötesi ekonomik düzende işletmecilik, çok çeşitli kavramları birleştiren ve bütünleştiren dinamik bir alan haline gelmektedir (a.g.e., s.V).

Şirketlerde rekabet üstünlüğünün en önemli gücü, bilginin taşıyıcıları ve kullanıcıları olan bilgi işçileri ya da uzmanlar olmuştur. Bilgi işçisinin verimliliğini artırabilen şirketler ve ülkeler, rekabette üstünlük sağlayabilecek duruma gelmişlerdir. Buna bağlı olarak da mal ve hizmet üretiminde bilgi işçisinin egemen olmasıyla, onlara uygulanacak yönetim anlayışının da farklı olması kaçınılmazdır. Bilgi işçileri, kendi kendilerini yönetmek ihtiyacındadırlar (Eryılmaz, 2000: 30).

Peter F. Drucker'a göre refahın kaynağının özellikle beşeri bir şey olduğu artık bilinmektedir. O da bilgidir. Şayet bilgi, nasıl yapılacağı bilinen işlere uygulanırsa bunun adı, "verimlilik"tir. Şayet bilgi, yeni ve farklı işlere uygulanırsa, bu da "yenilikçilik"tir. Bu iki hedefe de yine sadece bilgi ulaştıracaktır (Drucker, 1992: 30). Çünkü dünya artık emek yoğun, malzeme yoğun ve enerji yoğun değildir. Dünya artık, bilgi yoğun olmaktadır (a.g.e., s.385).

Tablo 2.1 Sanayi Toplumu ve Bilgi Toplumunun Karşılaştırmalı Özellikleri

SANAYİ TOPLUMU	BİLGİ TOPLUMU
Buhar makinesi	Bilgisayar teknolojisi
Emek yoğun sanayi	Bilgi yoğun sanayi
Kitle üretimi	Esnek uzmanlaşma
Planlı ekonomi	Sosyal piyasa ekonomisi
Ulusal ağırlıklı ekonomi	Dünya ekonomisi
Kar maksimizasyonu	Pazar maksimizasyonu
Mahalli işletme	Küresel işletme
Merkezi yönetim	Yerel yönetim

(Özgen ve diğ., 1998: 150)

Bilgi toplumuna geçiş, işletmelerin örgütlenme yapısı ve yönetim anlayışında da farklılıklara neden olmuştur. Organizasyon yapısı geleneksel organizasyonlara göre daha düzdür ve yönetim kademeleri yetki ya da karar mekanizması olmaktan çok bilginin aktarılması için vardır.

Geçmişte sanayi işçilerinin büyük bir hızla gerçekleşen yükselişlerinin altında yatan ve aynı zamanda onların sonuçtaki düşüşlerine yol açan etken olan bilgi, unutulmamalıdır

ki gelecekte başarılı olmak için de en önemli unsur olmaya devam edecektir (a.g.e., s.156).

3. Yönetim Kültüründeki Değişim

Geleneksel yönetim anlayışını oluşturan bürokrasi uygulamaları sonucunda, kurallara sıkı bağlılık, merkeziyetçi bir yönetim anlayışının hakimiyeti, kamu hizmetlerinin verimsiz ve yavaş işlemesi gibi bir takım olumsuzluklar ortaya çıkmıştır. Bu da bürokrasinin kamu hizmetlerini yerine getirme biçimini tartışmalı hale getirmiş, yönetim mekanizmasının işleyişini her aşamasında sorgulamaya açmıştır.

Geleneksel yönetim anlayışında büyük teşebbüsler ortaya çıktığında, organizasyon yapılarını kurarken örnek alabilecekleri tek kurum ordudur. Bunun yanında da hiyerarşi, emir ve komuta, ön cephedekiler ve onları yönetenler bulunmaktadır. Ordu modelinin, pek çok işletme tarafından da örnek alındığı bilinmektedir. Bu modelde katı hiyerarşi, emir komuta esasına dayalı olma, biçimsellik, katılıma kapalılık ve gizlilik esastır (Eryılmaz, 2000: 30). Oysa günümüzde şirketlerde hakim olan örgütlenme modeli TAKIM'dır. Bir futbol takımı ya da uzmanlarla en üst düzey yönetici arasında araçların olmadığı orkestra örneğidir. Görev gücüne dayalı yatay bir organizasyon söz konusudur (Drucker, 1992: 381).

Takım modelinde görev ve sorumluluklar esastır. Herkes kendi görevinin gereğini yapmak zorundadır. Çünkü her görev bütünün olmazsa olmaz parçasıdır ve sonucu etkileyecektir.

Geleneksel yönetim anlayışı, kuralları uygulamaya konsantre olmuş, risk ve sorumluluk almakta isteksiz, performanstan çok prosedürlere önem veren, yetkiyi kendinde toplayan, otoriter ve katı bir yönetici tipini simgeler. Sistem olarak geleneksel yönetim, katı, hiyerarşik, performansa göre değişmeyen ücret, çatışmacı ilişkiler, personeli yakından kontrol, kararların tepe yöneticiler tarafından alındığı, daha çok ulusal piyasaya üretim yapan, yenilik ve verimliliğin yeterince izlenmediği bir şirket modelini anlatmaktadır (Eryılmaz, 2000: 31).

Yeni global yönetim anlayışı ise adem-i merkeziyetçi, patron yerine lider veya öncü, iletişim, güven ve karşılıklı işbirliği, konsensusa dayalı yönetim, ekip çalışması, yüksek katılım, önce kalite anlayışı, sürekli gelişme, ürünlerde çeşitlilik, liyakata dayalı yükselme, sürekli eğitim ve öğrenme özelliklerini taşımaktadır (Aktan, 1997: 310).

Geleneksel yönetim, bürokrasi uygulamasının bir sonucu olarak uyumlaştırma ve denetlemeye yönelmiştir (Farnham ve diğ., 1998: 39). Yeni yönetim anlayışında ise müşteriye odaklanma, sorumlulukların paylaşılması, işbirliği, piyasa şartlarının hakimiyeti ve girişimcilik kültürü hakimdir.

Geleneksel yönetimde, doğasından kaynaklanan nedenlerden dolayı, dışa kapalılık ve gizlilik hakimdir. Ancak kurallarla sıkı sıkıya çevrili kamu yönetiminin aksine çevresi artık değişmiştir. Yeni kültürde vatandaşlardan “müşteriler” olarak bahsedilmektedir. Çevrede büyük bir hızla gerçekleşen değişim yönetim kültürünü ve yönetim paradigmasını da değişime zorlamaktadır.

4. Bireyselliğin Güçlenmesi

Yaşama düzeyinin yükselmesi, toplumsal adaleti amaç edinen yasaların etkileri, nüfusun hareket olanak ve yeteneklerinin artması, kültür düzeyinin yükselmesi gibi etmenlerin sonucu olarak insanlar artık manevi tatmini de arar hale gelmişlerdir. Artık çalışanlar örgütlerde birer makine ya da araç değil, fakat birer insan olarak muamele görmek istemektedirler.

Geleneksel yönetim anlayışına dayalı olarak çalışan kamu yönetiminde çalışanların motivasyonu yeterli değildir. Geleneksel yönetim anlayışında çalışanların çalışma kurallarından doğan olumsuzluklardan dolayı kendilerini geliştirmeleri, potansiyellerini tam olarak gerçekleştirebilmeleri mümkün değildir. Oysa rekabet şartları, bilginin artan önemi, yönetilenlerin de yönetime katılmasını zorunlu kılmaktadır.

Liberal görüşlerin egemen olmaya başlaması, kamunun faaliyet alanlarının daraltılması, ve devletin küçültülmesi eğilimleri bireysel girişimlerin rekabet ortamında üretim kaynaklarını verimli rasyonel ve optimal sonuçlara götürebilme özelliğine sahip

olduğunu ortaya çıkarmaktadır. Bireysel davranışın ussallığı, herhangi bir müdahale olmadığı takdirde kişinin kendisi için en iyiyi seçebileceği ve kişisel iyinin de sonuçta toplumsal iyinin ve iyiliğin temel taşı olduğuna işaret etmektedir (Aksoy, 1995: 162).

5. Halkın Bilinçlenmesi

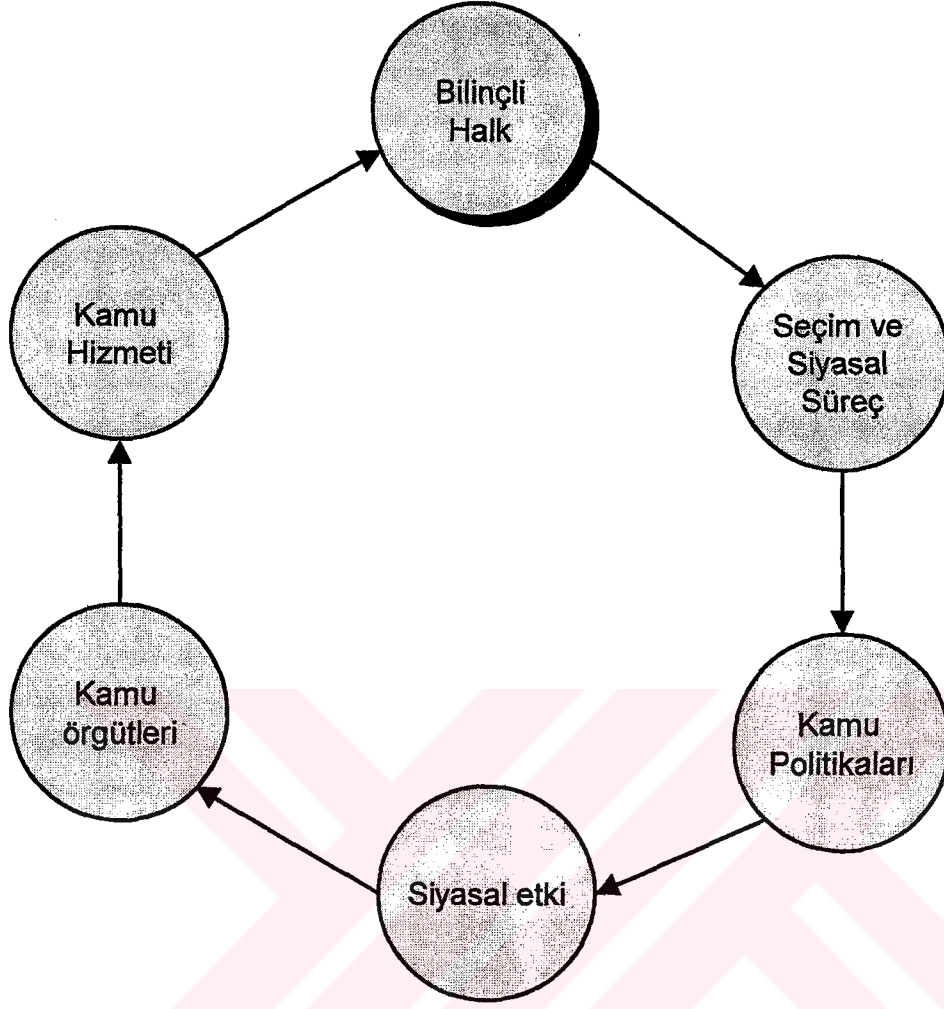
Halk, devlet aktörünün geçmiş yıllardaki başarısızlıklarını, gelişen iletişim sistemlerinin de etkisiyle artık daha çabuk ve daha etkili bir şekilde görebilmektedir. Bu da halkın devlet faaliyetleri konusunda bilinçlenmesini sağlamaktadır (Reschenthaler ve diğ., 1998: 63).

Demokratik toplumlarda kamu gücünün kullanımı, beraberinde sorumluluğu ve sorgulanmayı getirmektedir. Halk kendi ilgi ve isteklerinin karşısında kamu görevlilerinin bir amir gibi değil bir hizmetli gibi davranmasını beklemektedir (Farnham ve diğ., 1992: 38). Ayrıca halk, vermiş olduğu vergilerin nereye ve nasıl harcandığını, aldığı kamu hizmetlerinin kalitesi, hızı ve maliyeti nispetinde sorgulama hakkını kendinde bulmaktadır.

Demokrasinin işleyiş kurallarına göre, halk, seçimle kendi düşüncesine, ekonomik, sosyal ve kültürel beklentilerine en iyi politikayı üretebilecek olan siyaset uygulayıcılarını seçecektir. Temelde halkın bilinçli tercihleri, siyasal sürecin niteliğini ve verimliliğini belirlemede bir etken olarak ortaya çıkmaktadır. Siyasette karar alma ve uygulama aşamalarında söz hakkı sahibi olan seçilmiş siyasetçiler, halkın tercihleri doğrultusunda yaptıkları politikaları uygulamak için bürokrasiyi harekete geçirmektedir. Çoğu zaman seçim kaygısı, politikacıları seçmenlerin isteklerini göz önünde bulundurmaya itmektedir.

Geleneksel siyaset bilimi ve kamu yönetimi paradigması içinde demokratik hesap verilebilirlik seçim ve temsil mekanizmasına bağlanmış bulunmaktadır (Şaylan, 2000: 19). Günümüzün bilinçli halkı, taleplerini ifade etmede daha cesur ve daha net davranabilmektedir. Bu isteklerini daha etkili ve daha kolay yollarla ifade edebilen, vatandaş, bilinçli “tüketici” olma yolunda siyaseti, belki en etkili biçimde seçim kurumu yoluyla harekete geçirmektedir.

Bu ilişkiyi şu şekilde formüle etmek mümkündür:



Şekil 2.1 Halkın Siyaset Kanalıyla Kamu Hizmetlerini Etkileme Süreci

Vatandaşların yönetime katılmaları seçim zamanlarında oy vermelerinden daha ötede bir anlam ifade etmektedir. Sadece oy vermekle sınırlandırılmış bir katılım, vatandaşların yönetimi etkilemeleri için yeterli olmamaktadır. Bu sadece katılımın bir yönüdür. Diğer yandan demokrasi sürecinde vatandaşların yönetime katılması, karar alma aşamasında ve uygulama aşamasında yönetimi etkileme, isteklerini ortaya koyabilme ve benimsetebilmeyi de kapsamaktadır. Yani vatandaşların süreçler ve çıktılar üzerinde doğrudan etkileyebilme fırsatına sahip olmalarıdır.

Yerel yöneticiler de, seçmen olarak halka karşı doğrudan sorumludurlar. Seçimler bir hesap verme zamanıdır. Seçim olmayan zamanlarda baskı grupları ve basın kendi

yöntemleriyle denetleme prosedürünü işletmekte ve halkın bilgilenmesini sağlamaktadırlar (Farnham ve diğ., 50).

Yönetimde Paradigma değişimini zorlayan nedenleri daha da çoğaltmak mümkündür. Çünkü kamu yönetiminin hem yönetim faaliyetini gerçekleştirme süreci, hem uygulanan ve kullanılan teknoloji, hem de yönetime muhatap olan insan ve çevre önlenemez ve önlenemeyecek olan bir değişim yaşamaktadır ve yönetim bu ortamda faaliyet göstermektedir.

C. YÖNETİMDE GELİŞEN PARADİGMA DEĞİŞİMLERİ

Daha önce değinildiği gibi paradigmatik değişim sürecinde herhangi bir sistemde anomaliler ortaya çıktıktan sonra, sistemin anomali döneminden kriz dönemine geçmesi için birtakım tetikleyici olaylar gerekmektedir. Aslında bütün sistemler daima dış çevreden gelen rastgele etki ve baskılarla yüzyüze gelmektedirler. Eğer paradigma güçlü ise bu etkiler kolayca geçirilmekte ve sisteme katılanlar tarafından da fark edilmeden atlatılmaktadır. Eğer paradigma zayıflamış, kendi içinde çözülmesi gereken anomaliler doğurmuşsa, sistemin iç dengesi ve gücü bozulmuştur. Bu sırada sistemi daima etkileyen sıradan etkenler sistem üzerinde beklenenden büyük etki yapmaya başlamakta ve paradigmatik dönüşümün ilk adımı atılmaktadır.

Yönetim anlayışı da zamanımıza gelinceye kadar bir takım değişim ve dönüşümlerden geçmiştir. Bu değişim ve dönüşümler, özgürlükler ve devlet anlayışındaki farklılaşmalarla birlikte gerçekleşmiştir demek mümkündür.

1. Feodal Dönem

Kapitalizm öncesi toplumlarda görülen devlet ve yönetimin temel özelliği, kamusal ve özel alanların birbirine karışmış olması ve devletin de bazı kişilerin özel mülkü durumunda olmasıdır. Patrimonyalizm denilen bu olgu, kapitalizmin gelişmesi ve demokrasinin yükselmesiyle birlikte tarihe karışmıştır. Asıl amacı özel mülkiyeti garanti altına almak olan kapitalizm, krallar, sultanlar ve prenslerin (bazen de kilise gibi başka yarı özel ve yarı kamusal kişi ve organizasyonların) elinde birleşik durumda olan kamusal ve özel mülkiyeti ayırmış özel mülkiyeti korumak için kamusal alanı ayrı bir

alan olarak tanımak durumunda olmuştur. Bu süreçte gelişen iki önemli araç dikkat çekicidir: Demokrasi (siyasi araç) ve bürokrasi (idari araç).

Demokrasi, medeni hakları tiranlığa karşı korumakta, seçme ve seçilme hakkı gibi siyasi haklara vurgu yapmakta, sosyal hakları suistimale karşı savunmakta ve kamusal hakları da korumaktadır. Bürokrasi ise, patrimonyal idarenin iki hastalığı olan kayırmacılık ve yolsuzlukla savaşmak üzere tesis edilmiş olan bir idari araç olup profesyonel, kişilerden bağımsız, resmi, rasyonel ve hukuki bir rasyonel sistem kurmaktadır.

2. Sanayi Devriminin Yönetime Etkisi

Sanayi devriminin yaşanmasıyla, örgütleri anlamada kullanılan en önemli imge, sanayi devriminin en önemli buluşu olan “makine” ve daha sonraki zamanlara da damgasını vuran Max Weber ve “bürokrasi modeli”dir. Bu dönemde feodal dönemin aksine, pozitivist/akılcı paradigma “bilimsel olarak vurgulanan her şeye kesin egemenliğini koymuştur (Şimşek, 1997: 177). Daha çok kamu bürokrasileri üzerine çalışmalar yapan Weber ile, ağırlıklı olarak işletmeler üzerine çalışan Taylor, pozitivist/akılcı paradigmanın dünya görüşünü örgüt ve işletmelere yansıtılmışlardır. Birinci bölümde bu dönemde gerçekleşen bilimsel yönetim kuramlarına ayrıntılı olarak değinildiği için burada daha fazla açıklamaya girilmeyecektir.

3. Taylorizm, Fordizm, Modernizm

Sanayi devriminin etkisi, endüstriyel üretimde seri üretim demek olan “fordizm”in hüküm sürmesiyle kendini göstermiştir. Fordizmde dev firmalar, kitle pazarları için yarı kalifiye işgücünü kullanarak kitle üretim teknolojileriyle kitle üretimi yapmaktadırlar. İşletmelerin seri üretime geçmesiyle birlikte büyük bir üretim artışı yaşanmıştır. İşletme anlayışı olarak merkezîyetçi bir anlayış hakimdir. Bilimsel yaklaşımın öncülerinden olan Frederick Taylor, üretimde verimliliği artırmanın yolları üzerine çalışmalar yapmış ve yeni bilimsel yöntemler, fordist üretimde uygulama alanı bulmuştur.

Başlangıçta büyük bir verimlilik ve hız kazandıran Weberci, Fordist ya da Taylorcu anlayış, serbest piyasa ve rekabet anlayışlarının artan egemenliği, vatandaşların ve tüketicilerin artan ve değişen istekleri, küreselleşme, yüksek teknolojinin yaygınlaşması,

işgücü piyasasının değişen yapısı ve diğer bazı nedenler sonucunda yetersiz kalmıştır (Yılęör, 1999: 19).

Organizasyonların yaşaması, gelişmesi ve dinamik dengenin sağlanabilmesi için, yönetimin bir açık sistem olarak değerlendirildiği ve sistemin iç ve dış değişimlerden etkilenebileceği görüşünü ele alan modern teori, üretimin de bu etkileşimlerden bağımsız olmadığı sonucuna varmıştır.

Genel kabule göre yirminci yüzyılın örgüt ve yönetim bilimi, bir Amerikan geleneğidir. Max Weber dışında bu alanda etkili olmuş Avrupalıya nadir rastlanmaktadır. Bu nedenle işletme ve yönetim alanında önemli uygulamaların bir çoğu yine Amerika'da ortaya çıkmıştır. Örneğin bugün ülkemizin yüz yüze olduğu aşırı merkezileşme ve bürokrasinin çözümü ABD'de 1930'larda bulunmuştur. 1930'ların başlarında Amerikan oto endüstrisine yön veren iki temel şirket vardır: Ford ve GM. Pazarın büyük bir bölümünü Ford elinde bulundurmaktadır. İşletme anlayışı olarak merkezizetçidir. Oysa 1930'ların başında GM, örgütlenmesini başarılı bir biçimde değiştirerek, ademi merkezizetçi bir yaklaşımın ilk uygulamasını gerçekleştirmiştir. Operasyonel bakımdan bağımsız olabilecek ünitelere tam mali, idari özerklik getirerek, merkezde bunları destekleyecek teknik bir uzmanlık birimi kurmuş ve piyasanın çoğunluğunu ele geçirmiştir (şimşek, 1997: 180).

Bu tür önemli uygulamalara rağmen, 1970'lere kadar örgüt ve işletme yönetimine büyük ölçüde şu parametreler egemen olmuştur: İnsana materyalist bir yaklaşım, yani parasal ödüllerin çalışma performansını artıracaağı, işbölümü anlamında işlerin ayrıştırılarak birbirinden koparılması ve çıktıının ihmal edilmesi, üretim süreçlerinde hala büyük ölçüde kol ve kas gücünün egemen olması, baskıcı bir örgüt kültürü, hiyerarşik bir otorite dağılımı ve iş hacmini her şeyin üstünde görme (a.g.e., s.180). eğilimleri bilgi toplumu örgütlerine kadar devam etmiştir.

D. DEVLETİN DÖNÜŞÜMÜ

1. Büyüyen Devlet

Kapitalizmin en gelişmiş şekilde uygulandığı yer ABD'dir. Bu paradigmanın davranış kuramlarının en önemli özelliği, "büyük iyidir" anlayışının hakim olmasıdır. Daha büyük daha iyi, en büyük en iyidir. Amerikalıların otomobilden gökdelenlere kadar birçok alanda bu varsayımdan türetilmiş uygulamalarını görmek mümkündür. Amerikan ürünleri büyüklük, nicelik ve verimlilik açısından dünyaya örnek olmuşlardır ancak kalite pek önemsenmemiştir.

Yirminci yüzyıla kapitalist paradigma damgasını vurmuştur. Kapitalizmin üzerine oturduğu paradigmanın davranış kuramı "çok çalışan öne geçer" varsayımına dayanmıştır. Yani eldeki bilgi ve becerilerin uygun kullanımı kapitalist sistemdeki her oyuncuya hayat standartlarını yükseltme ve emeğin karşılığı olarak belli bir kapitali biriktirme olanağı tanımıştır. Öte yandan kapitalist modele göre ekonomi, tüketici tarafından talep edilen hizmet ve ürünlerin, işgücü, kapital ve kaynakların kullanılması yoluyla üretilmesinin motorudur. Ekonomi özünde, artan insan ihtiyaçları ve nüfusla uyumlu olarak büyüme yeteneği olan bir mekanizmadır (Şimşek, 1997: 50).

Özel girişimcinin kar hırsının teknolojik dönüşüme yol açması ve bilginin pazar için üretim sürecine katılması, mallarda çeşitlenmenin artması, işbölümündeki artışın uzmanlaşmayı artırarak uluslar arası pazarlara yönelmeye başlaması gibi nedenler sonucu gelişen sanayi devrimi (Lordoğlu ve diğ., 1999: 20), liberal bir devlet anlayışı ortamında gelişmiştir. Devletin görevi güvenlik ve yönetim işini yerine getirmektir.

1929'da yaşanan ekonomik bunalım, bozulmayacağı düşünülen ekonomik ve toplumsal yapıyı çok kısa sürede bir panik biçiminde çöktürmüştür. Bu paniğin ilk nedeni hisse senedi fiyatlarının iktisadi gelişmeye paralel gitmeyerek giderek fark yaratmasıdır. Üretimin düşmesi, işsizliğin artması da bunalımın sonuçlarındandır. Ancak bununla da kalmamış, toplumsal ve siyasi çalkantılar da baş göstermiştir. Sanayileşmiş ülkelere dalga dalga yayılan bunalım nedeniyle işsiz sayısı daha büyük boyutlara ulaşmıştır.

Çöküntünün, sanayileşmiş ülkelerde başlaması liberal politikaların iflas etmesi şeklinde yorumlanmış ve ayrıca bunalım liberal tedbirlerle aşılammıştır (a.g.e., s.24).

2. Keynescilik

İngiltere’de 1932 yılından itibaren krize karşı geleneksel liberal politikaların tersi önlemler alınmaya başlanmış, Amerika Birleşik Devletleri’nde 1933 yılından itibaren geliştirilen “New-Deal Politikası, Başkan Hoover tarafından uygulanan politikayı tamamen değiştirmiştir. Yeni başkan Roosevelt tarafından liberalizm karşıtı kamu müdahalesi uygulamaya konmuştur. Bu yeni politikalar sayesinde kapitalizmin kurumsal temellerinde sarsıntılar yaşanmaya başlanmıştır. Özellikle de devleti ekonominin temel çarkı haline getiren **Keynesyen teori** bu şekilde ortaya çıkmıştır (Lordoğlu ve diğ., 1999: 25).

Keynesyen teori, devlet eliyle ülke içinde yatırımları artırmayı, ihracatı teşvik etmeyi ve ithalattan caydırmayı öngören politikalar önermiştir. Keynes’in ekonomi kuramı o zamana kadar bilinen ve şaşmaz bir doğruyu ifade ettiği varsayılan paradigmayı yıkmış, liberal kuramın yerine *Keynesci Paradigma* egemen olmuştur. Bu paradigma, 1950’li ve 60’lı yıllarda siyasal süreçte çok etkili olmuştur (Şaylan, 1995: 56).

Sonuç olarak bunalım bir taraftan mevcut düzenin her yönü ile yıkılmasına yol açacak darboğazlara neden olurken diğer taraftan da liberal kuramın ya da dünya görüşünün en temel öğelerinden biri olan ekonomik kuramının yeniden köklü bir biçimde yorumlanmasını gündeme getirmiştir. Bir başka deyişle, 1929 bunalımını çözmek için liberal önermelerin yetersiz kalması sonucunda yeni bir paradigma gündeme gelmiştir. Bu dönem, Kuhn’un paradigma modeline göre anomalilerin arttığı ve cevaplanamadığı dönemdir.

3. Refah Devleti

Yirminci yüzyılın başlarında görülen anomaliler dikkatle incelendiğinde ortaya çıkması beklenen paradigmayı kestirmek mümkündür. Liberal paradigmanın anomalileri şu şekilde özetlenebilir (Şimşek, 1997: 56):

- Her yenilikte olduğu gibi, egemen olmaya başlamış olan yeni bir ekonomik düzen başlangıçta düzenlenmemiş, kurallarını kendisi ortaya koymuş ve uygulamıştır.
- Kendi iç mantığı açısından dinamik olan yeni bir ekonomik modeli düzenleyecek bir otorite (devlet), halihazırda ortada yoktur.
- Çalışma hayatı hukuksal bir çerçeveye oturtulmuş ve bu işlev devlet denilen otoriteye yüklenmiştir.
- Kapitalin küçük bir azınlığın elinde toplanması ve büyük nüfus kitlelerinde görülen aşırı yoksullaşma sonucunda toplumsal hareketler doğmuştur.
- Kapitalizmin özü arz talep ilkelerine göre işleyen yeni bir ekonomik model olmasıdır. Oysa büyük nüfus kitlelerinin aşırı yoksullaşması nedeniyle üretilen ürünlere talepte büyük düşüşler olmuş, bu da kapitalist Batı Avrupa ekonomilerini derin bir krize sokmuştur.

İşte bu anomalilere üretilecek çözümler, ortaya çıkması muhtemel olan paradigma konusunda önemli ipuçları verecektir. Yirminci yüzyılın başlarında inişe geçen ve 1929'dan sonra on yıl sürecek olan büyük yıkım, liberal paradigmanın kriz dönemini oluşturmuş ve 1940'ların başlarından itibaren yeni paradigma yavaş yavaş uygulamaya konmuştur. Yeni ortaya çıkan paradigma, yeni kurulmuş gelişmekte olan ülkelerde **devletçi kapitalizm**, endüstrileşmesini tamamlamış ülkelerde **refah devleti** (Welfare State) olarak kendini gösteren yeni kapitalist paradigmadır (a.g.e., s.57).

Refah devleti veya sosyal devlet anlayışı uygulamalarıyla birlikte eşitlik ve sosyal adalet konularında önemli adımlar atılmış, liberal kapitalizmin birikmiş sorunları hızla çözülmeye başlanmıştır. Ancak bu başarılarının arkasında devlet artık en büyük işveren haline gelmiştir. Çeşitli toplum kesimlerinin ihtiyaçlarını gidermekle kendini yükümlü tutan sosyal refah devleti, gittikçe büyümekte ve bu yükümlülüğünü yerine getirebilmek için vergileri ağırlaştırmaktadır.

Diğer yandan kamu yönetiminin örgütleniş şekli de verimlilik ve etkinlik ilkelerinden uzaktır. Büyük devlet, ve "büyük iyidir" anlayışına uygun olarak bürokratik örgüt de *büyük örgüt* olarak kamu yönetiminde kendini göstermiştir. Hantallık, iktisadi ve

finansal kriz, verimsizlik gibi büyük örgütlerin bütün olumsuzluklarını taşıyan bürokratik yönetim kendisinden beklenen görevleri zamanında ve ucuz maliyetle karşılayamamaktadır. Bu durum refah devleti paradigmasında problemlerin oluşmasına ve giderek bir krize doğru gitmesine neden olmaktadır.

Refah devleti uygulaması kamu yönetimi açısından önemli sonuçlara yol açmıştır. Bunların başında kamu yönetiminin giderek daha da büyümesi, çeşitli hizmetler üreten ve dağıtan büyük örgütlenmelerin ortaya çıkması ve kamu yönetiminin giderek daha büyük kaynakları kullanmasıdır. Ancak bu gelişmenin kamu yönetimi disiplininin yerleşik paradigması ile uyumlu olduğu söylenebilmektedir. Kamu hizmetlerinin kapsam ve içeriği yine siyasal süreç tarafından belirlenmekte, siyasetçiler topluma hesap vermekte ve kamu hizmetlerini üretilen toplum içinde dağıtmaktadırlar (Şaylan, 2000: 11).

E. DEĞİŞEN DEVLET VE YÖNETİMİ

Refah devleti uygulamalarıyla pek çok ülkede ağır ve kapsamlı yatırım, üretim, dağıtım ve denetim işlevlerini yüklenmiş olan devlet artık hareket yeteneğini yitirmiştir. 1973 petrol krizi de paradigma dönüşümü açısından bir tetikleyici olay niteliği taşımaktadır.

1. Devletin Küçülmesi

Siyasal anlamda modern toplumlar, “büyük devlet kurumları olan” ve ekonomik politikalar ve kamu kurumlarıyla ekonomiye oldukça karışan bir yapıya sahiptir. Modern sonrası toplumlar bunun aksine özel teşebbüse, küçük devlet kurumuna, devletin ekonomiye karışmamasına ve rekabete dayanmaktadır. Devlet, klasik yükümlülüklerinden sıyrılmıştır.

Toplumun bütün kesimlerinin devletten giderek büyüyen ölçekte hizmet ya da imkan talep etmesi devletin mali krizini ortaya çıkarmıştır. Bu krizin etkisi refah devletinin çöküşü olmuştur. “Devletin mali krizi”, “küçülen devlet” gibi terimlerle de ifade edilen bu olgu, devletin rolü ve işlevleri alanında kapsamlı bir değişimi ortaya çıkarmıştır. Uygulamada refah devleti gerilerken, kapsamlı özelleştirme girişimleri ile devletin küçülmesi gündeme gelmiştir (Şaylan 1995: 55). Buna bağlı olarak, örgüt kuramı ve

işletmeye yönelik yaklaşımlar kamu yönetimi disiplini içinde ağırlığını arttırmaya başlamıştır. Özellikle iş yönetimi alanında uygulanan teknikler kamu yönetimi öğretisi içine girmeye başlamıştır.

Serbest piyasa mekanizmasına dayalı iktisadi çözümler ise özellikle 1970'li yılların ortalarından bu yana sürekli bir yükseliş içine girmiştir. Bu yükseliş paralelinde kamu kesiminin iktisadi hayattaki rolünün gerek doğrudan girişimci olarak gerekse kaynak tahsisi üzerindeki etkileri açısından azaltılması yolundaki görüşler giderek yaygınlık kazanmıştır (Şahinkaya, 2000: 67).

1970'li yıllarda refah devleti uygulaması, çoğulcu demokrasinin işlemesi ile komuta ekonomisi alanının pazar ekonomisi aleyhine giderek büyümesine yol açmıştır. Bu da doğal olarak kar hadlerinin düşmesi ve birikimin sıkıntıya girmesi demektir. Kapitalizmin evrensel krizleri, krize yol açan gelişmeleri tasfiye eden kapsamlı yeniden yapılanma ile aşılabilmektedir. Bu tespitin doğruluğu kabul edildiğinde yeniden yapılanma refah devleti uygulamasının geriletilmesini; pazar ekonomisi alanının komuta ekonomisi aleyhinde tekrar büyütülmesine yol açmalıdır. 1980'li ve 90'lı yıllarda dünya ölçeğinde yaşanan büyük ve kapsamlı değişimleri, sözü edilen bunalıma karşı bir yeniden yapılanma süreci olarak tanımlamak mümkündür (Şaylan, 2000: 12). Bu dönem, teorik düzlemde müdahaleci, girişimci, planlamacı devlet anlayışının tam karşısında yer alan, kamu girişimlerinin her sektördeki ünitelerini özelleştirme ya da tasfiye yoluyla iktisadi hayatın dışına çıkartılması istek ve uygulamaları dönemidir.

İktisadi serbestlik, özelleştirme, taşeron kullanımı ve devlet bürokrasisinin küçülmesi önem kazandıkça, kamu yönetiminin neyi en iyi yapabileceği konusunda yeni değerlendirmeler gündeme gelmiştir. Ulusal, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasının devlet yönetiminin temel ödevi olduğuna dair yaygın bir mutabakat varsa da devlet yönetiminin uygulama aşamasının pek çok bölümünde doğrudan yer almasına gerek olmadığı sonucuna gelinmiştir. Ancak yine de her ülke, kendi ulusal öncelikleri çerçevesinde temel işlerini tanımlayacaktır (Kaul, 1997: 14).

Yeniden yapılanma temel özelliği itibariyle ekonomik gibi görünse de sosyal, politik ve idari boyut ve yansımaları olan bir dönüşüm niteliğine sahiptir. 1970’li yıllardaki ekonomik krize cevap olarak ortaya çıkan bu dönüşümün temel öğesi, ekonomik kalkınma stratejisinin serbest piyasa ekonomisi koşullarına dayandırılarak, kalkınma dinamizminin özel sektöre kaydırılması olarak belirtilebilir. Bu ise 1920’li yıllardan beri yürürlükte olduğu kabul edilen, devletin ekonomideki rolü ve müdahalesinin kurumsallaştırıldığı “Keynesgil Politika Birliği”nin sona erdirilmesi demek olmaktadır (Aksoy, 1995: 159).

Liberal piyasa ekonomisinin ve liberal siyasi felsefelerin önem kazanması kamu yönetimi için daha dar bir rolün biçilmesinde önemli bir rol oynamıştır. Özel sektörde geliştirilen yönetim pratikleri, kamu hizmetlerinin sunumundaki ve yönetimindeki sorunlarla karşılaştırıldığında hükümetlerin sorumlulukları hakkında yeni değerlendirmeler yapılmasına yol açmıştır (Kaul, 1997: 13). Bu anlayış değişikliğine paralel olarak, bürokratik yönü ağır basan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı terk edilmekte; girişimcilik ve rekabete, tüketici isteklerine, etkinlik ve etkililiği artırıcı örgütlenme şekillerine yönelen “Yeni Kamu Yönetimi” yaklaşımı ortaya çıkmaktadır. Kamu yönetimi bu yeni yönetim anlayışı çerçevesinde yeniden düzenlenmektedir. Bu bağlamda 1980’lerde “etkinlik” arayışı ön plana çıkmışken, 1990’larda “kalite” arayışı popüler hale gelmiştir. Pek çok batı ülkesinde kamu hizmetlerinde kalitenin artırılması yönündeki taahhütler resmi politikalar haline dönüştürülmüştür (Leblebici, ve diğ., 1999: 67).

1980’li ve 90’lı yıllara egemen gözükten yeniden yapılanma sürecinin en belirgin öğeleri arasında özelleştirme, deregülasyon politikaları ile küreselleşme olarak tanımlanan olgu sayılabilir. Bu dönemin ideolojik eğiliminde liberal söylem çok ağırlıklı bir yer tutmaktadır (Şaylan 1995: 82).

Bu arada bir yandan 1980’lerin ortalarından başlayarak daha önceleri piyasada tutulmayan ve rağbet görmeyen Japon kaynaklı mallar kalite ve dayanıklılık sembolü olurken, diğer yandan da “küçük güzeldir” anlayışı her alanda hakim olmaya başlamış,

devletlerin ve şirketlerin küçülmesi gündeme gelerek “küçülerek büyüme stratejileri” belirlenmeye başlamıştır.

2. Post-Fordizm

1940-1970 yılları arasında altın yıllarını yaşayan Keynesci refah devletinde, dünya kapitalist sisteminin gerek merkez, gerekse çevre ülkelerinde kamu harcamaları artmış, borç krizleri yükselmiş ve kamu yönetiminin aşırı yüklenmişliği, yönetilemezliği tezleri ileri sürülmüştür. Bu görüşlerin temelinde iki dayanak noktası olmuştur. Bunlardan ilki, çoğulcu demokratik süreçte, kitlesel taleplerin devletin alanını sürekli genişlettiği, harcamaları arttırdığı, kamu yönetiminde kaliteyi ve verimliliği düşürdüğüdür. Diğeri ise günümüzde artık geleneksel kamu-özel yönetim ayrımının anlamsızlaştığıdır. Bunun en önemli nedeni olarak, bilgisayar sistemleri üzerine kurulu bilgi ve iletişim teknolojilerinin üretim, tüketim ve işgücü piyasasında değişimlere yol açması ve fordist üretimin geride bırakılmasıdır (S.Gül, 1999: 70).

Fordist sermaye birikim modelinin ve üretim tarzının kendi sınırlarına ulaşmasıyla birlikte pazar parçalara ayrılmış, mal ve hizmetler zevk ve ihtiyaca göre farklılaşmıştır. Üretim daha küçük firmalar tarafından yapılmakta ve artan bir şekilde taşeronlar kullanılmaktadır. Bu dönemde, esnek üretim süreçleri, esnek işgücü piyasası ve global rekabet anlayışı hakim olmaya başlamıştır. Üretim, tüketim ve işgücü piyasasında yaşanan değişimler, post-fordist analizin merkezinde yer almaktadır (Yılığör, 1999: 19).

Post fordizmde toplumsal, teknolojik ve ekonomik yapıların karşılıklı etkileşim içinde olduğu kabul edilmektedir. Üzerinde durulan ilk nokta, geleneksel kitle üretim sanayilerinden hizmet sektörüne doğru yaşanan kayıştır. Küçük ölçekli ve esnek üretim süreçlerine dayanan, ayrılmış ve çeşitlenmiş üretimi öngören hizmetler sektörü en büyük sektör haline gelmiştir. Tam istihdama dayanan tam zamanlı çalışma anlayışı yerini kısmi zamanlı ve kısa dönemli sözleşme ile çalışma anlayışına bırakmıştır. Üzerinde durulan ikinci önemli nokta da Keynesci karma ekonomi anlayışından, yeni liberal politikalara ve tam serbest piyasa ekonomisine geçiştir (Gül, 1999: 19).

1970-1990 yılları arasında gerçekleşen bu süreç, işletme ve şirket (aynı zamanda devlet) yönetimi alanında köklü bir paradigmatik dönüşüm veya değişimden başka bir şey değildir. Bu paradigmatik dönüşümün kamu işletme ve örgütlerinde de önemli yansımaları olmuş (Şimşek, 1997: 182), kamu yönetiminde yeni bir paradigma gelişmeye başlamıştır.

III. ÖZEL SEKTÖR FELSEFE VE TEKNİKLERİNİN KAMU YÖNETİMİNE UYGULANMASI: “YENİ YÖNETİM ANLAYIŞI”

Her alanda olduğu gibi, yönetim alanında da değişimin, değişmeyen tek şey olduğu ortaya çıkmış ve buna bağlı olarak, üretim faktörleri, üretim süreci ve çıktılarının değerlendirilmesi değişmiştir. Sanayi Devrimi’nden bu yana kullanılan gelenekselleşmiş iş idaresi yöntemleri ve bürokratik kuralların örgütleri, büyük ve hantal yapılar haline getirdiği anlaşılmıştır.

Son onbeş-yirmi yıldan beri kapitalist ekonomilerde bir ekonomik yeniden yapılanma yaşanmaktadır. Bu yeniden yapılanma temel özelliği itibariyle ekonomik gibi görünse de sosyal, politik ve idari boyut ve yansımaları olan bir dönüşüm niteliğine sahiptir. 1970’lerde yaşanan ekonomik krize cevap olarak ortaya çıkan bu dönüşüm gelişmekte olan ülkelere de yansımış, hatta Sovyetler Birliği’nin dağılmasıyla birlikte oluşan Rusya ve diğer blok ülkelerinde de önemli bir gündem maddesi haline gelmiştir. Bu dönüşümün temel ögesi ekonomik kalkınma stratejisinin serbest piyasa ekonomisi koşullarına dayandırılarak, kalkınma dinamizminin özel sektöre kaydırılması olarak belirtilebilir (Aksoy, 1995: 159).

Keynesyen politikalar bir yana itilmiş olmasına ve ekonomik minimal devlet modeli özendirilmesine rağmen, bu girişim sosyolojik ve yapısal nedenlerle gerçekçi olamamaktadır. Ekonomik krizin arkasında bir devlet krizi ve bunun arkasında da devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rolündeki başarısızlığı görünmektedir. Diğer yandan bürokratik örgütlenme modeli gelişen ihtiyaçlara cevap verememekte, özellikle de ekonomik faaliyetleri zorlaştırmaktadır. Buradan çıkarılacak sonuç, çözüm olarak devletin ortadan kaldırılması değil, “etkin” ve “verimli” hale getirilmesi, bir anlamda onu gelişen ihtiyaçlara göre yeniden formüle ve inşa etmektir. Bu çerçevede girilecek

bir reform, belki devleti faaliyet olarak daraltacak, mal ve hizmet üretici ve temin edici olarak üstlendiği rolü azaltacaktır. Ancak bir başka açıdan ise, devlete “devlet dışı kamu örgütlerini destekleme”, “özel sektörün gelişmesine yardım etme”, “piyasayı düzenleme”, “yerel sanayinin ulusal rekabet gücünü arttırmak için girişimlerde bulunma” ve “temel insan haklarını koruma” gibi ek görevler verilecektir. Ayrıca kamuda bürokrasinin yerini, daha esnek, pazar ve rekabete daha fazla yer veren, paylaşımcı ve katılımcı bir yönetim biçimine terk etmesi gündeme gelecektir. Bunun anlamı da klasik kamu yönetimi anlayışından *yeni bir yönetim anlayışına* geçiştir: “İşletmeciler Kamu Yönetimi Anlayışı”.

A. YENİ YÖNETİM ANLAYIŞININ (NPM) NİTELİĞİ

1. Yeni Yönetim Anlayışının Tanımı

Yeni Yönetim Anlayışı (New Public Management), kamu kurumlarındaki uygulamaların gözlemlenerek daha sonra teorisinin geliştirildiği bir anlayıştır. Bu yüzden bu teori ya da uygulamanın belirli bir kurucusu ve ilkelerinin anlatıldığı ana bir kitabı yoktur. Bu durum da yeni yönetim anlayışının doğası üzerinde görüşlerin geniş bir alanda ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ayrıca bu anlayışın devlete, topluma, bireylere ve kamu organizasyonlarındaki yansımaları da çok farklıdır (Ateş, 1999: 8).

Yeni Yönetim Anlayışı, kamu yönetiminin ve kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik nitelikli olanlarından başlayarak küçültülmesi ve daraltılmasını, ikinci olarak da, daraltılan bu alanda genelde kamu faaliyetlerinin, özelde de kamu örgütlerinin, kamu işletmeciliği anlayışı etrafında yapılandırılması ve işletilmesini (Aksoy, 1999: 166-167), kamu yönetiminin özel sektör yönetim tekniklerine ve piyasa ekonomisi mekanizmasına göre yönetilmesini savunmaktadır. Temel olarak, hizmetlerde etkinliği, hızı, ekonomikliği, tüketici isteklerine ve tercihlerine duyarlılığı, yarışmacılığı ve kaliteyi artırmayı hedeflemektedir. Vatandaş yerine, tüketici merkezli bir bakış açısını benimsemekte ve daha fazla tercih sunmayı amaçlamaktadır. Bu amaçlar gerçekleştirilirken, bürokrasinin küçültülerek etkinleştirilmesi, hiyerarşinin ve kırtasiyeciliğin azaltılması, çalışanların yönetime katılımının ve karar verme olanaklarının artırılması, kamu hizmetlerinin özel sektöre ihale edilmesi gibi piyasa

yöntemlerinin daha fazla kullanılması ve kamu kurumları arasında da rekabet anlayışının yerleştirilmesinin gerekliliği savunulmaktadır (Gül, 1999: 22).

2. Yeni Yönetim Anlayışının Kökeni

1970'lerin sonundan itibaren bir çok batı ülkesinde kamu sektörlerinde pek çok reformlar yapılmıştır. Ancak yapılan bu reformların üzerinde uzlaşmaya varılmış bir isimleri bulunmamaktadır. Fakat son on beş yılda yapılan reformlar, "yönetimde devrim", "devletin yeniden keşfi", "yeni yönetim" olarak adlandırılmıştır (Ateş, 1999: 8). Bir kısım yazarlar, yaşanan ekonomik, sosyal, siyasal ve idari dönüşümün çerçeve kavramının *yeni liberalizm, yeni muhafazakarlık ve kamusal seçim kuramlarına* dayanan "Yeni Sağ" olduğu görüşündedirler (Aksoy, 1995: 160).

Hood ise, Yeni Yönetim Anlayışını, kamu yönetiminde dünya genelinde meydana gelen değişim ve gelişmelere bağlamıştır. Christopher Hood, Yeni Yönetim Anlayışı'nın doktrinel bileşenlerini şu şekilde vermiştir (Schedler, 1996: 71):

- Profesyonel yöneticilik
- Açıkça belirlenmiş, yazılmış performans ölçütleri
- Çıktılar üzerine büyük bir dikkat ve kontrol
- Daha büyük bir rekabet ortamına doğru kayış
- Özel sektör yönetim tekniklerinin uygulanmasında ısrar ve sürekli vurgu
- Kaynakların kullanılmasında aşırı disiplin ve tutumluluk

Hood'a göre Yeni Yönetim Anlayışı, köken itibariyle siyasi ekonomiye aittir. *Kamu Tercih Teorisi, Taşeronluk Teorisi* gibi ekonomik teoriler, NPM'in başlangıcını oluşturmaktadırlar. Daha sonra ise ekonomik arayışlar, iş yönetimi kaygılarına eklenmiştir. Böylece yöneticinin rolü tanımlanmış, kamuda yönetimin fonksiyonunu daha da öne çıkarmıştır (a.g.e., s.72).

Doğru kararı almanın risk ve belirsizlik taşıyan uygun bir kararı almaktan daha az önemli kabul edildiği (Farnham, ve diğ.,1992: 46) modern sonrası işletme yönetimi anlayışının kamu yönetimine de teşmili olarak tanımlanabilecek Yeni Yönetim

Anlayışı, bu tanımla rekabet, hizmette kalite, etkinlik ve ekonomiklik gibi kavramlar doğrultusunda çalışmayı ifade etmektedir.

3. Yeni Yönetim Anlayışının Dayandığı Görüşler

a) Çoğulcu Teorinin Başarısızlığı

1970'ler boyunca ABD'de siyaset bilimcileri ekonomide devletin rolünü açıklamak için Pröularist (çoğulcu) görüşe sarılmışlardır. Bu teoride kamu politikası, devletin kendi içinde siyasi partiler arasında veya ilgili grupların kendi örgütleri arasındaki karşılıklı etkileşim, uzlaşım ve çatışmalarının bir sonucu olarak ortaya çıkacaktır. Bu süreçte ortaya çıkan farklı ilgi odakları birbirini zamanla dengeler ve bunun sonucunda da kamunun beklentilerinin karşılanması beklenmektedir. Bunun yanında çoğulcu teori, motivasyondaki yoğunlaşmada, büyüklükte, ekonomik kaynaklarda ilgi gruplarının stratejik konumlarını bilmekte fakat bir izahata girişmemektedir. Demokrasiler, eşit haklar tanınmış, politik eğilimli gruplar arasında bir siyasi rekabete sahiptir. Çoğulcular daima iyimser kalmak ve aşırı uçları da bu rekabette dengelemek eğilimindedirler (Reschenthaler, ve diğ., 1998: 60).

1970'li yıllarda kullanılan ekonomi kitaplarında çoğulcular, piyasa başarısızlığı paradigması olarak ifade edilebilecek şekilde temsil edilmişlerdir. Bu yapıda kamu yönetimi faaliyetinin en önemli mantığı piyasayı düzeltmek, dengeye getirmektir (a.g.e., s.61).

Yeni Yönetim Anlayışı, *Vekalet Teorisi*, *Mülkiyet Hakları Teorisi*, *İşlem Maliyet Teorisi*, *Kamu Seçimi Kuramı* ve *İş Yöneticiliği Anlayışı* gibi görüşlere dayandırılmıştır. Ancak Kamu Seçimi ve İş Yöneticiliği Kuramları Yeni Yönetim Anlayışını en fazla etkileyen görüşler olarak kabul edilmektedir. Aşağıda bu iki kuram ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

b) Kamu Seçimi Kuramı

Yeni Yönetim Anlayışı'nı en fazla etkileyen kuramlardan biridir. Bu teori çoğulcu görüşte kamuya verilen görevlere yani, sosyal devlet ilkelerine bir tepkidir. Politika

alanında ekonomik yöntemlerin uygulanmasını savunmaktadır. Çünkü bu okula göre özel sektör, kamu sektörüne göre daha üstündür.

Kamu seçimi kuramları, politikacıların, seçmenlerin, siyasal partilerin ve bürokratların davranışlarını ekonomik bir perspektif içinde incelemeye tabi tutmuşlar, bu birey ve kurumların, son tahlilde, kendi çıkarlarını düşünen ve bu düşünce çerçevesinde rasyonel hareket eden analiz birimleri olduklarını belirtmişlerdir. “Kendi açısından rasyonel olmanın” sonuçta nasıl bir mal ve hizmet arzı fazlasına neden olduğunu göstermeye çalışmışlardır. Çıkar grupları ağı ile kazanılmış hak iddialarının bu çarpıklığı nasıl daha da olumsuz yönde etkilediğini ve gitgide kamu harcamalarının ivmesinin sürekli bir artış içine girdiğini tartışmışlardır. Arz fazlasının ekonomide kaynak israfı demek olduğunu vurgulayan kamusal seçim kuramcıları, bu özelliğin devlet müdahalesi ve kamu girişiminin değişmez bir yazgısı olduğuna işaret etmişlerdir (Aksoy, 1995: 165).

Kamusal seçim kuramcılarında göre devlet, hükümet ve kamu kuruluşları sanıldığı veya şimdiye kadar söylendiği gibi, toplumun iyiliğini maksimize etme çabasında değildir. Kamu seçimi kuramını büyük ölçüde etkileyen Niskanen, memurların davranışları piyasa koşullarında olmamasına rağmen, piyasa ilişkilerinin bireyci rasyonelitesine sahip olduğunu ve memurların kurumlarının bütçelerini dengelemeye, politikacıların ise oylarını maksimize etmeye çalıştıklarını ifade etmektedir. Bürokratin bütçe maksimizasyonu eğilimi, büroya süreklilik, bürokrata prestij, statü, maaş vb. şeklinde yansımaktır. Bu eğilim, siyasetçinin oy maksimizasyonu ile örtüşmektedir. Zira o da seçilmesini güvence altına almak peşindedir. Sonuç olarak da kamu kurumlarında merkezileşme, tek düzelik ve amaçsızlaşma ortaya çıkmaktadır. Bunu ortadan kaldırmak için Niskanen, bürokrasinin tekeli yapısının ortadan kaldırmaya yarayacak kurumlar arası rekabeti ve memurların başarılarına göre ödüllendirilmesini sağlayacak teşvik sistemlerini önermektedir (a.g.e., s.165).

Özetle Kamusal Seçim Kuramları, siyasal ve bürokratik davranışı mikro ekonomik varsayımlarla tartışmaktadırlar. Devlet/kamu girişim alanının yapısal-işlevsel özelliği nedeniyle kaynakların verimsiz kullanımı ve israfa yol açması nedeniyle küçültülmesini

önermektedirler. Vardıkları sonuçlar itibariyle de kamu girişimi konusunda yapılan liberal değerlendirmelerin güçlendirilmesine yönelik katkı yapmışlardır.

c) İş Yöneticiliği Anlayışı (Managerializm)

İş Yöneticiliği Anlayışı ile Yeni Yönetim Anlayışının ilişkisi diğer teorilere oranla daha fazladır. Öyle ki Christopher Hood Yeni Yönetim Anlayışı'na (NPM) ismini vermeden önce NPM türü reformlar literatürde Yeni Managerializm (New Managerializm) olarak bilinmektedir (Ateş, 1999: 14). İş yöneticiliği anlayışı, son yıllarda iyice moda haline alan özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetimi literatüründe taklit edilmesiyle başlamıştır. Peters ve Waterman'ın "Mükemmeliyet Peşinde" (1982) kitabı gibi çok satan yönetim kitaplarının kamu yöneticileri ve akademisyenleri etkisi altına alması, "özel sektörde başarılmanın niçin kamu sektöründe de başarılmasını?" sorusunun sorulmasına ve özel sektör-kamu sektörü ayrımının gittikçe belirsizleşmesi ve bu iki sektörde yönetim düşünce ve pratiğinin benzeşmesine yol açmıştır (a.g.e., s.11).

İş Yöneticiliği Anlayışı, kesin ve ani sonuçları olan bir ideoloji olarak anlaşılmaktadır. Pollit'e göre, Managerializm, bir inançlar ve uygulamalar kümesidir. Ayrıca Pollit, managerializmin beş çekirdek esasını tanımlamıştır (Terry, 1998: 195-196):

1. Sosyal süreçlere giden esas yol, iktisadi olarak tanımlanan üretkenliğin sürekli olarak artışının sağlanmasıyla başarılır.
2. Böyle bir üretkenlik ve verim artışı özellikle çok karmaşık teknolojilerin uygulanmasıyla elde edilebilir. Bunlar malların üretimi için kullanılacak teknolojik donanımın yanında bilgi ve bilgiye dayalı donanımı da içerir.
3. Bu teknolojilerin uygulanması ancak, verimlilik düşüncesine göre disipline edilmiş, işgücü ile başarılabilir.
4. Yönetim ayrı bir yapısal fonksiyondur. Yönetim üretkenliğin iyileştirilmesindeki vazgeçilmezler olan planlama, uygulama ve değerlendirme gibi önemli rolleri ihtiva eder. Öyle ki, iş başarısı yöneticilerin kabiliyet ve profesyonelliğine bağlıdır.
5. En önemli konulardan biri de yöneticilere yönetim fonksiyonlarını yerine getirebilecekleri bir alan verilmeli, yani yöneticilere yönetim hakkı tanınmalıdır.

Managerializm'in ideal dünyasında amaçlar nettir. Çalışanlar motive edilmiştir. Yoęunluk ve dikkat parasal harcamalara ve devlet baskısının uzaklaştırılmasına verilmiştir. Bu ideal dūřünce özel sektörde bulunan başarılı iř uygulamalarının kamu sektörüne uygulanmasıyla gerçekleştirilebilecektir (a.g.e., s.196).

İş yöneticiliği anlayışı uygulamaları 1980'li yıllarda Amerika ve İngiltere'nin reform çalışmalarında etkili rol oynamıştır.

Taylorizm, ilk başta verimlilik ve idari kontrolle ilgilenirken; Pollit tarafından önerildiği Şekliyle Neo Taylorizm, *Kamu Tercih Teorisi*, *İşlem-Maliyet Teorisi* ve *İşletme Teorisi*yle birleştirilmiştir. Bu yeni formuna "Neo Managerializm" denmektedir. Bu ise Liberasyon ve piyasa merkezli yönetimin aslıdır ve Yeni Kamu Yönetimi standardıdır. Kamu yöneticileri müteşebbis, liderlik rolünü üstlenmişlerdir, çalışanların motivasyonu ve tatmini, müşteri önceliği esas alınmıştır. Girişimcilik ruhu ile kamu kurumlarının rekabet ortamına girmesi hedeflenmiştir (a.g.e., s.170).

4. Yeni Yönetim Anlayışının Ortaya ıkışı ve Gelişmesi

Daha az kaynak kullanarak daha fazla fayda sunmayı hedefleyen yeni yönetim anlayışı, büyük ölçüde hükümetlerin mali imkanlarını azaltan ekonomik krizler ve jeopolitik değişmelerin bir bileşimi olarak ortaya çıkmıştır.

1970'li yıllarda yaşanan ekonomik kriz, bir çok OECD ülkesinde kamu sektörünün büyük bir bunalım yaşamasına neden olmuştur. Kamu hizmetlerinin finansmanını karşılamak büyük güçlüklerin yaşanmasına yol açmış, özellikle Amerika'da üretim olmamasına rağmen devletin harcamaları artmış ve büyük devletin sorunlarıyla yüz yüze gelinmiştir. Duran gelire rağmen vergi oranlarının arttırılmasıyla birlikte artık devlet, ekonomik refahı tehdit eden bir unsur haline gelmiştir (Reschenthaler ve diğ., 1997: 60).

Devletle işbirliği yaparak, devletten iş alan iş çevrelerinin ekonomik gücü yanlış kullanmalarının görölmesi, devletin küültölmesini gündeme getirmiştir. Diğer yandan

özel sektör, küresel düzeyde rekabet ve performansta artış göstermiş, yeni teknolojileri üretim sürecinde kullanmaya başlamıştır.

Max Weber'in "ideal tip" bürokrasi modeline göre çalışan kamu bürokrasileri bu değişim ve gelişmeler karşısında problemlerini çözememekte, yeniliklere uyum sağlayamamaktadır. Öte yandan çeşitli kamu ekonomik sistemlerin siyasal baskılardan kaynaklanan verimli ve üretken olmayan yönetim biçimleri ile yerel yönetim birimlerinin içinde buldukları kurumsal (örgütsel, yönetsel ve kaynak planlamasına ilişkin) az gelişmişlik nedeniyle içine düştükleri israf ortamı kamu finansmanı üzerindeki baskıları ve sorunları içinden çıkılmaz ve çözülemez bir duruma sürüklemektedir. Bu gibi nedenler artık, yönetim düzeninin bir *erdemlilik yönetimi* olduğu, yönetimin işleyişinin *şeffaflaştığı* ve yöneticilerin yönetilenlerin istek ve beklentilerine karşı daha *duyarlı* olduğu bir yönetim biçiminin ortaya çıkmasını zorunlu kılmaktadır (Yaşamış, 1997: 8).

Bu durumda kamu yönetiminin ve kamu yöneticilerinin elinde tek bir seçenek kalmaktadır: "Kıt kaynakların ussal ve verimli kullanımı". İşte kamu yönetiminde değişimi gerekli ve kaçınılmaz kılan temel sorun burada ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle kamu yönetimleri daha az kaynak kullanarak daha fazla hizmet üretme zorunluluğu ile karşı karşıya bulunmaktadır (a.g.e., s.9).

Son yıllarda özel sektörde olduğu gibi, idari sürecin bir parçası olarak idari yenilikler kamu yönetiminde de gerçekleşmeye başlamıştır. Bu tip idari gelişmeleri genelleştirme ve tanıtma bakımından yöneticilerin teşvik ve motivasyonda bulunmaması, bu yeniliklerin dikkat çekmesini engellemektedir. Ancak son yıllarda daha esnek ve halkın taleplerini daha etkin bir şekilde temin etmeye çalışan bir yönetim anlayışı, önemli ve gözle görülür bir biçimde idari yeniliklere yol açmıştır. Bu idari yenilikler de yeni kamu yönetimini doğurmuştur (Kaul, 1997: 13).

En önemli yeniliklerden biri de hükümetlerin kendi rolünü sorgulamaya başlaması olmuştur. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ulusal ekonomik ve sosyal faaliyetlerin planlanması ve yönetiminde hükümetlere atfedilen rol yeniden değerlendirilmektedir.

Pek çok ülke 1960'larda popüler olan merkezi planlama yaklaşımının hatalarından kaçınacak idare biçimleri oluşturmaya çalışmaktadır. İktisadi etkinliği arttırmanın bir yolu olarak ülkeler, devletin işlevlerinde önemli değişiklikler yapmanın zorunluluğunu kabul etmektedirler (a.g.e., s.14).

İngiltere, kamu kesiminde kaynak israfının önlenmesi, özelleştirme çalışmalarına hız verilmesi ve kamu-özel ayrımı yapmaksızın bütün kuruluşların verimliliklerinin araştırılması alanlarında yoğunlaşan bir toplumsal reform paketini uygulamaya koymuştur (Aykaç, 1991: 113). ABD'de Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından yürütülen çalışmalar, gerek federal gerekse yerel yönetimlerde israfın önlenmesi ve kıt kaynakların daha etkin kullanılması amaçlarıyla çerçevelenen kamu yönetiminde düzeltim arayışları yeni bir yönetim anlayışını getirmiştir (Yaşamış, 1991: 9).

1990'lı yıllarda ABD Başkan Yardımcısı olan Al Gore'un devletin işlevlerine yeni bir anlayış getiren, "Devleti Yeniden Keşfetmek" adını verdiği ve bir çok ülkede yansıma bulan bu yaklaşım devletin tüm organlarının gözden geçirilmesini gerektirmiştir (a.g.e., s.11). 1993'te Amerikalı "David Osborne ve Ted Geabler adındaki yazarlar "Yönetimin Yeniden Keşfi" (Reinventing Government) adlı kitapta girişimci kamu örgütleri için gerekli olan özellikler belirtilmiş ve dönemindeki reformlara ivme kazandırmıştır.

Yeni Yönetim Anlayışıyla birlikte devletin doğrudan üretici rolünden sıyrılıp, gerektiğinde piyasaları düzenleyici ve destekleyici bir rol üstlenmesi gündeme gelmiştir. Bu anlayış değişikliğine paralel olarak, bürokratik yönü ağır basan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı terk edilmekte; girişimcilik ve rekabete, tüketici isteklerine, etkinlik ve etkililiği artırıcı örgütlenme şekillerine yönelen "Yeni Kamu Yönetimi" (New Public Management) yaklaşımı ortaya çıkmaktadır. Kamu kesimi bu yeni yönetim anlayışı çerçevesinde yeniden düzenlenmektedir. 1980'lerde etkinlik arayışı ön plana çıkmışken 1990'larda "kalite arayışı popüler hale gelmiştir. Pek çok batı ülkesinde de kamu hizmetlerinde kalitenin artırılması yönündeki taahhütler resmi politikalar haline dönüştürülmüştür (Leblebici ve diğ., 1999: 67).

5. Yeni Yönetim Anlayışının Kapsamı

Yeni Yönetim Anlayışı'nın uygulanmasında, kamu yönetimi düzeltimi ile ilgili olarak "21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi?" sorusunu çerçeveleyen şu ana noktalar göze çarpmaktadır (Yaşamış, 1997: 20):

- Ulusal ve yerel yönetimlerin yeni rol ve işlevleri
- Kamu sektörünün büyüklük düzeyi ve yapısı
- Özelleştirme, ticarileşme ve şirketleşme
- Pazar türü yönetim araçlarının genişlik kazanması
- Personel yönetiminde iyileştirme ve ücret sisteminde köktenci değişiklikler
- Duyarlı yönetim ya da yurttaşlarla kamu yönetimleri arasındaki ilişkilerde yeni düzenlemeler yapılması
- Bilişim teknolojisinin kamu yönetiminde derinlik, yaygınlık ve genişlik kazanması.

Osborne ve Geabler de "Yönetimin Yeniden Keşfi" adlı eserlerinde girişimci kamu örgütleri için 10 temel özellik belirtmişlerdir (Ateş, 1999: 9-10):

1. Kamu, özel ve gönüllü kuruluşları kaynaştırmak ve devletin bu kuruluşlara öncülük ve katalizörlük etmesi
2. Hizmet sunan kurumlar arasında rekabet oluşturmak
3. Halkı (bireyi) güçlendirmek ve hizmetlerin direkt sunumu yerine toplumu örgütlendirerek, bu toplum örgütlerine birtakım kamusal fonksiyonları bırakmak
4. Otoritede adem-i merkeziyeti sağlamak
5. Katı kural ve prosedürlerin değil amaç ve misyonların esas alındığı bir yönetim
6. Sadece harcamaya değil kazanmaya da önem veren örgütler oluşturmak
7. Sadece girdilerin değil çıktıların da belirlenip kontrol edilmesi
8. Bürokratik mekanizmalar yerine pazar ilkelerinin hakim kılınması
9. Problemleri çözen değil, problemlerin çıkmasını önleyen anlayış
10. Kamudaki vatandaş anlayışını müşteriye dönüştürmek ve bürokrasinin değil müşterilerin tatminini sağlamak.

Buna göre Yeni Kamu Yönetimi, bu anlayış kapsamında en başta, devletin rollerinde bir anlayış değişimini zorunlu kılmaktadır. İkinci olarak ortam ve çevre şartlarının bu yeni anlayış çerçevesinde düzenlenmesi ve üçüncü olarak da yönetim sürecinin işleyişindeki ilkeler, hedefler ve çalışanların yönetimindeki yeniliklerin uygulanmasını gerektirmektedir.

a) Yeni Yönetim Anlayışında Devletin Yeni Rol ve İşlevi: “Özendiren Devlet”

Geleneksel kamu yönetimi anlayışına göre, kamu faaliyetlerinin doğasından kaynaklanan verimsiz kaynak kullanımı özelliği bulunmaktadır. Özel sektör ise yine doğası gereği serbest piyasa şartlarında kaynakları, verimli, rasyonel ve ekonomik kullanmak zorundadır. O halde verimsiz çalışacağı önceden de belli olan kamu girişimi ve faaliyet alanının küçültülmesi ve daraltılması gerekmektedir.

Bu yaklaşım içinde yeni yönetim paradigmasının devlet/kamu yönetimi örgütlenmesine ve işleyişine yansımaları iki nokta etrafında toplamak mümkündür (Aksoy, 1995: 167):

1. Devletin/Kamu Yönetiminin ve kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik nitelikli olanlarından başlayarak küçültülmesi, daraltılması.
2. Daraltılan bu alanda genelde kamu faaliyetlerinin özelde de kamu örgütlerinin, kamu işletmeciliği anlayışı etrafında yapılandırılması ve işletilmesi.

Kamu yönetimi disiplininin bu yansımaya paralel olarak, ilgi alanının kamu politikalarının uygulanması olarak sınırlandırılması ve bu çerçevede de “işletmeselleştirilmesi”, başka bir deyişle, politik-sosyal boyutlarından soyutlanarak analizlerin örgüt-işletme boyutuna indirgenmesi olarak belirtilmesi mümkündür (a.g.e., s.167).

Devletin görevlerinde azalma olması, devletin tamamen çekilmesi anlamında değil, devletin görevleri bizzat yapma zorunluluğunun olmaması anlamındadır. Devlet, yine hizmetlerin istenildiği gibi yapılmasından sorumludur. Burada da kamunun küçültülmesine yönelik olarak özelleştirmeler ve kamu-özel sektör işbirliği gündeme gelmektedir.

Satış yöntemi, yönetimin devri, ihale yöntemi, imtiyaz yöntemi, deregülasyon gibi yöntemlerin ortak noktası, daha önce kamu sektörü tarafından yerine getirilen bir hizmetin kamu uygulama alanından tamamen ya da kısmen çıkarılması ve özel sektöre devredilmesidir. Bu şekilde devletin tekel olma niteliği ortadan kaldırılmakta ve faaliyet alanı daraltılmaktadır.

Diğer yandan kamu-özel sektör işbirliği kurumsallaştırılmaya çalışılmakta, sözleşme (contracting out) mekanizmasının geliştirilip genelleştirilmesi benimsenmektedir. Bu şekliyle kamu örgütü ya da birimin temel işlevi sözleşmeye konu olan amacın tanımlanması, standartlaştırılması ve değerlendirme ölçütlerinin geliştirilmesi ve denetlenmesi gibi işlevler olmakta, doğrudan hizmet veya mal üretimine girmesi istenmemektedir (Aksoy, 1995: 171).

Kamu kurumlarının ve görevlerinin azaltılmasının diğer bir yolu da “özelleştirmeler”dir. Kamu yönetimi kurumlarına ve hizmetlerine yöneltilecek farklı eleştirilerin etkisi ile ya da değişimin gerisinde kalmanın olumsuz sonuçlarının yaşanmasıyla birlikte, devlet, bir takım görevlerin bizzat ifasından vazgeçmiştir. Özelleştirme yöntemleri ile devlete ait bazı görevler ya tamamen devletin görev alanından çıkarılmış, ya da finansmanı veya üretimi özel sektöre devredilmiştir.

Girişimci-işletmeci kamu yönetimi kendine uygun bir devlet modeli ile desteklenmektedir. Kuno Schedler’in “Fonksiyonel Devlet” ve “Özendiren Devlet” olarak isimlendirdiği devlet modeli, işletmeci yönetim modelinin temel elementlerini destekleyen ve kamu yönetimini bu yönde özendiren bir felsefedir. “Özendiren Devlet”in özellikleri kısaca şöyle özetlenebilir:

- Devlet, demokratik olarak meşruiyet kazanmış süreçler yoluyla, vatandaşlara sunulacak hizmetleri tanımlar ve bunun nasıl ve hangi araçlar kullanılarak sunulacağını belirler.
- Bu yolla vatandaşlara belirli bir ölçüde hizmet götürülmesini garanti altına almış olur.

- Devlet ekonomiklik, verimlilik ve stratejik önem gibi ölçütler içerisinde, hangi tür hizmetleri hangi sektörün sunacağını belirler.
- Devlet, vatandaşları kamusal karar mekanizmalarına katılmaya ve kamusal hizmetlerin sunumunda rol almak için katılmaya teşvik eder.

Schedler'e göre "özendiren devlet" kavramı neo liberal projenin önemli bir parçası olan "minimal devlet" ile geleneksel "refah devleti" anlayışının bir çeşit sentezidir. Minimal devlete yapılan pazarın başarısızlığı eleştirisi ve geleneksel devlete yöneltilen bürokratik başarısızlık, eleştirilerinin dışında kalmak hedeflenmiştir. Her iki sistemin işleyen ve gerekli taraflarının bir araya getirilmesiyle oluşturulacak yeni bir bünye ile rekabet, pazar ve toplumun minimal düzeyde düzenlenmesi (deregülasyon) ve sivil toplumun teşvik edilmesi değerlerine dayanan dinamik bir model çıkarma amacı ön plandadır (a.g.e., s.9).

b) Kamu Yönetiminde İşletme Yönetimi Tekniklerinin Uygulanması

Yeni yönetim anlayışının en önemli hedeflerinden biri kamu hizmetlerini daha az bir maliyetle gerçekleştirmek, bir başka deyişle "daha iyi iş, daha az maliyet" in yollarını aramaktır. Bu da özel sektörde uygulanan verimliliği ve etkinliği artırıcı tekniklerin kamu yönetiminde uygulanması ile mümkündür. İdari reformların altın çağının bu doğrultudaki reformlara yöneldiği kabul edilmeye başlanmıştır

Genellikle OECD ülkelerinde az veya çok benzer yönde gelişmeler görülmektedir. Yapılan analizlerde reformların doğasına, boyutuna ve ortaya konan yaklaşım farklılıklarına bakılmaksızın ortak bir trendin gelişmekte olduğuna dikkat çekilmektedir: *Kamu yönetiminde performans yönelimli kültürün gelişmesini hedefleyen daha az merkezli yeni bir paradigma ortaya çıkmıştır.* OECD'ye göre yeni kamu yönetimi paradigması sekiz ana trendi izlemektedir (Öztürk ve diğ., 2000: 150).

- Otoritenin aktarılması, esnekliğin sağlanması
- Performansın, kontrolün ve sorumluluğun sürdürülmesi
- Rekabet ve seçeneklerin geliştirilmesi
- Hizmet sorumluluğunun sağlanması

- İnsan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi
- Enformasyon teknolojilerinden yararlanılması
- Faaliyet ve işlemlerin kalitesinin yükseltilmesi
- Yönlendirici fonksiyonların merkezde güçlendirilmesi

Yeni Yönetim anlayışına geçilirken reform konusundaki çalışmaların bir çoğunda değişik tipolojiler ortaya konmuştur. Ancak bunların hemen hepsinde üç ortak nokta vardır (a.g.e., s.150).

1. İşletme yönetimi tekniklerinin uygulanması (İşletme benzeri yönetim)
2. Hizmet ve müşteri yönelimi
3. Rekabet gibi piyasa mekanizmaları

Bütün bu gelişmeler kamu hizmetleri kavramının içeriğinin değişmesine de yol açmıştır. Örneğin Avrupa Birliği yapılanmasına temel teşkil eden Roma Anlaşmasınının 90. maddesinde kamu hizmeti kavramı yerine “genel ekonomik yarar hizmetleri” kavramı kullanılmaktadır. Bu olgunun bir sonucu olarak AB ülkelerinde kamu hizmeti kavramı yerine “genel ekonomik yarar hizmetleri” kavramı kullanılması yaygınlaşmıştır. Bunun yanında “evrensel hizmet”, “minimum hizmet” gibi kavramlar da kamu hizmetleriyle ilgili literatürde kullanılır hale gelmiştir. Anılan bu değişim kamu hizmeti ilkelerini de değiştirmiş, eşitlik, süreklilik gibi geleneksel ilkelerin yanında; kalite, etkinlik ve katılım gibi ilkelerin de kamu hizmeti ilkesi olarak kabul edilmesine yol açmıştır (a.g.e., s.153).

6. Yeni Yönetim Anlayışının Hedefleri

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş sürecinde işletmeler bakımından müşteri tatmini ve müşteri ihtiyaçlarının en kısa sürede karşılanması konusunda yetersizlikler ortaya çıkmıştır. Bunun nedeni olarak işletmelerin geleneksel yapılanma biçimi gösterilmiştir. Öte yandan yeni gelişen rekabet koşulları, müşterilere daha ucuz, daha kaliteli, daha kısa sürede mal ve hizmet sunmayı zorunlu hale getirmiştir. Böylece işletmeler müşteri odaklı olmak zorunda kalmışlardır. İşletmede çalışan bütün personelin ücretleri müşterilerden elde edilen gelirle ödendiği için işletmenin bütün

bölgülerinde personelin kalite ve müşteri tatminine yönelik çalışması gerektiği vurgulanmaya başlanmıştır.

a) Kamu Yönetimi Mal/Hizmetlerinde Kalitenin Sağlanması

Yeni liberal politikaların kamu yönetiminde ortaya çıkardığı değişimin tanımlayıcı özelliği kamusal alandan özel alana doğru kaçış olarak ifade edilebilmektedir. Bu sürecin araçlarından ilkinin özelleştirme, ikincisinin ise kamu yönetiminin özel sektörleştirilmesi olduğu yukarıda vurgulanmıştır. Sonuç olarak üretimin her aşamasında “kalite”yi hedef alan Toplam Kalite Yönetimi, özel sektör yönetim anlayışının kamu sektörüne aktarılması ve kamu etkinlik alanının piyasa etkinlik alanına dönüştürülmesinde önemli bir işlev yüklenmektedir.

Yeni Yönetim Anlayışı “sonuç yönetimi”ni öngörmektedir. Bu ise kamu yönetimi biriminin üç temel odak noktası üzerinde yoğunlaşması anlamına gelmektedir. Bu üç nokta *verimlilik, etkinlik ve kalite* odaklarıdır. Odaklaşmanın sonucu, hizmet girdilerinin (insan, para, malzeme, makine) bu çerçevede örgütlenmesi ve bütçe sistemi ile muhasebe sisteminin bu odakların çalışmalardan elde edilecek başarıyı sergileyecek şekilde yeniden düzenlenmesidir (Yaşamış, 1997: 17). Bir başka deyişle, kamu yönetimi hizmet üretirken işletme mantığından yararlanmak durumundadır.

Kamu sektöründe kaliteye odaklanma, müşteri tarafından tanımlanan kaliteye öncelik verilerek kuruluşun ürün ve hizmetleri yanında yönetimin de kalitesini ve verimliliğini artırmayı hedefleyen bir çalışmayı anlatmaktadır. Ayrıca kamu yönetiminin etkin, verimli, nitelikli mal ve hizmet üretebilmesi için, başta yasama organı olmak üzere, devlet yönetimine ilişkin tüm idari yapı ve işleyişlerin kalitesini belirten “Toplam Kalite Yönetimi”ni de göz önünde bulundurmak gerekmektedir (Özşen, 1998: 286). Çünkü kaliteli mal ve hizmet elde edebilmek için, mal ve hizmetin üretilme süreçlerindeki yönetim ve işleyişin performansı da değerlendirilmelidir.

Geleneksel yönetim anlayışında, kamu kesiminde seçilenler ile atananlar arasındaki çekişmeler, siyasal karar ölçütleri ve bürokratik gerekler ile toplam kalite yönetiminin öngördüğü ilkelerin birbirleriyle uyumu, kamu sektöründe uygulanmasında önemli bir

sorun olarak görülmektedir. Hatta siyaset, kalite ve etkinlik bu bağlamda uzlaşmaz kavramlar olarak ileri sürülmektedir. Siyasetçilerin, kaynakların verimli kullanılması ile kaliteli kamu hizmeti sunulması gibi uzun dönemli amaçları tercih etmedikleri, kısa dönemde etkisini gösteren siyasal ödüller peşinde koştukları bilinmektedir. Sorun elbetteki sadece siyasetin kendi içerisinde değildir. Siyasetçiler de önemli reform projelerine, bürokrasinin direnç gösterdiğini ileri sürmektedirler. Buna karşılık bürokratlar bu tür reform projelerinin arkasında güçlü bir siyasi iradenin olmadığı tezini yinelemektedirler. Böylece her iki taraf da reform konusunda sorumluluk almaya yanaşmamaktadırlar. Bu tür çekişmelerin kamu hizmetlerinin etkinliğini ve kalitesini artırmada herhangi bir yarar sağlamayacağı, tersine olumsuz bir etkide bulunacağı da açıktır. Dolayısıyla, seçilenler ve atanmaların, verimli kamu hizmeti sunmaya dönük ortak bir idari felsefede buluşmaları, sadece bir zorunluluk değil, demokrasinin de vazgeçilmez bir şartıdır (Lelebici ve diğ., 1999: 69).

Yeni Yönetim Anlayışını, demokrasi ve hukuk devleti prensipleriyle ilişkilendirmek gerekirse, şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Yasalarla hükümetin gücünü kontrol altına alan hukuk devleti, özgürlük, eşitlik ve güvenliğin teminatıdır. Kamu idarecilerinin de davranışları ancak kanunlar çerçevesinde olmaktadır. “müşteri odaklı” olmak gibi kavramlar bu sisteme yabancı görünmektedir. Yeni Yönetim Anlayışı uygulamalarında ise hukuk devletinde konuşamayan ve dar bir alana sahip olan kamu yöneticilerine daha geniş bir alanda söz ve yetki sahibi olma hakkı verilmektedir. Bu yetki, yöneticilerin yönettiği kurumların performansı ve çalışmalarının belirli ölçütlerle değerlendirilmesi sonucunda sınırlandırılabilmektedir (Schedler, 1996: 76).

Kamu sektöründe kamu hizmeti veren kuruluşlarda etkinlik ve etkililik, *kuruluşun örgütsel kültürü, görev anlayışı, müşterinin yönlendirilmesi ve müşteri-kalite ilişkisinden* oluşan başlıca dört etmen tarafından belirlenmektedir. Kamu hizmeti veren kurumlar için kalite yönetimi ise çeşitli kıstasların etkisi altındadır. Bu kıstaslar şu şekilde sıralanabilir (Gözlü, 1995: 43):

- Kamu hizmeti veren kuruluşlar, birden çok hedef grubunu dikkate almak zorundadırlar.

- Kamu kurumlarının yerine getirmek zorunda oldukları hizmetler çoğu zaman somut mamullere dönüştürülemez.
- Kamu hizmeti veren kuruluşların çıktılarının kullanımı ve tüketimi genellikle isteğe bağlı değildir.
- Bu kurumların kendi kuruluş ve görev yasaları ile bu yasaların etkisiyle oluşan, kendilerine ait bir örgüt kültürleri bulunmaktadır.
- Bu kuruluşlarda tüketici bakımından motivasyon ve teşvik öğeleri bulunmamaktadır.
- Kamu hizmeti veren kuruluşlarda yetkililer, ticari niteliği olan kimseler değildir.
- Hedef gruplarının belirlenme olanağı bulunmamaktadır.
- Vatandaşlar kamu hizmetlerini ve bunları sunan kuruluşları, özel sektör kuruluşları ve bunların sunduğu hizmetlerle karşılaştırmaktadır.

b) Kamu Yönetiminde Yeni Bir Yönetim Kültürünün Oluşturulması

Kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve hatta yeni bir yönetim anlayışına geçilmesi bütün sosyal değişimlerde olduğu gibi kısa sürede gerçekleşip sonuçları alınacak bir değişim değildir. Aksine uzun döneme yayılan bir süreç geçirmek gerekmektedir.

Geleneksel yönetim anlayışından pek çok yerde ayrılan ve yönetime yeni bir anlayış getiren “işletmeci, girişimci devlet paradigması”nın yönetim kültürünü de etkilemesi kaçınılmazdır. Bürokratik yönetim kültürü ile, kamu hizmetlerinde müşteri odaklılık, rekabet, girişimcilik gibi kavramların geliştirilmesi ve yeni bir yönetim anlayışını oluşturmak mümkün görünmemektedir. Bunun için de değişimin önce çalışanların bakış ve anlayışlarından başlaması gerekmektedir. Katı kuralları uygulamakla görevlendirilmiş bürokratin, esnek ve karar mekanizmasını işletebildiği bir yönetim kültürüne geçmesi beklenmektedir. Bu da yeni bir kültürün öğrenilmesini zorunlu kılmaktadır.

Yönetimde köklü değişimler veya iyileştirilmelerin yapılması sırasında örgüt içinde yer alan personel ile futbol takımında yer alan oyuncular arasında bir benzerlik kurularak, görevlerin belirginleşmesi gereği yanında, bütün personelin bir “takım ruhu” içerisinde

görev yapması gerekmektedir. Bu durumda kişisel başarılarından ziyade, örgütün başarısı ön plana geçmektedir (Aykaç, 1991: 98). Böylece yeni yönetim anlayışında yeni bir yönetim kültürünü oluşturmak, en önce çalışanlarda zihniyet değişikliğinin gerçekleştirilmesi yoluyla mümkün gözükmektedir. Bu da zaten yeni anlayışın kurum içinde uygulamaya konulmaya başlanmasıyla eş anlamlıdır.

Geleneksel yönetimde dışa kapalılık ve gizlilik hakimdir. Ancak her şeyin hızla değiştiği günümüzde kamu yönetiminin çevresi de değişmiştir. Vatandaşların devletten beklentileri artmış, teknolojinin etkin kullanımıyla birlikte değişimi gelişmeye çeviren özel sektör yönetimi, uluslararası rekabete açılmıştır. Vatandaşlar artık, özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründen de ekonomikliği ve kaliteyi arar hale gelmiştir.

Yeni yönetim modeli, kamu yöneticisini, risk alabilen bir girişimci olarak görmektedir. Bu tanım Weberci klasik bürokrat yönetici anlayışından farklıdır. Girişimci ve risk alan yönetici anlayışı da kamu yönetiminde verimliliği arttırmak için uygun bir anlayıştır. Alt düzey yöneticilerin ve çalışanların daha fazla karar verme yetkisi ve hareket serbestisi ile donatılması da Weberci geçici yetki devri anlayışından daha farklıdır. Weberci yetki devri anlayışı, örgüt kültüründe daha fazla sorumluluk alma, liderlik yeteneklerini geliştirme ve katılımcı ve girişimci olma yönünde bir değişikliği öngörmez (Gül, 1999: 23).

Yeni Yönetim Anlayışı ise, vizyon sahibi, yetkiyi paylaşan, risk almakta arzulu, çalışanlarla ilişkilerde profesyonelce, yeniliği ve değişikliği arayan, çalışanları sürekli eğitmeye çalışan, yönetim kanallarını çalışanlara yaklaştıran bir yönetici tipini hedeflemektedir. 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 işletme kültürünü simgelemektedir (Eryılmaz, 2000: 31).

Tablo II.1. Geleneksel Yönetim İlkeleri ile Yeni Global Yönetim İlkelerinin Karşılaştırılması

GELENEKSEL YÖNETİMDE İLKELER VE DEĞERLER	KATEGORİ	"YENİ" GLOBAL YÖNETİM ANLAYIŞI
Merkeziyetçi; bürokratik; vesayetçi; dikey hiyerarşik yapı	←Organizasyon yapısı →	Adem-i merkeziyetçi; fleksibl; yatay yapı
Otokratik; emir ve talimatlara dayalı; itaat beklentisi	←Liderlik →	Organizasyonda yönetici ve çalışanlara işbirliği, destek ve yardım sağlayan liderlik
Patron	←Yöneticiye bakış →	Lider; öncü
Korkuya dayalı yönetim; sürekli denetim ve teftiş	←Yönetici-Çalışanlar ilişkisi →	Güven ve karşılıklı işbirliği
Emir ve talimatlar	←Karar verme yöntemi →	Konsensüse dayalı yönetim
Bireysel; bir işin bir kimseye verilmesi ve işten onun sorumlu tutulması	←Çalışma yöntemi →	Grup, ekip çalışması; grup içerisinde işbölümü ve görev tanımı yapılması
Birbirlerinin rakibi; birbirinin kuyusunu kazmaya çalışan kişiler	←Çalışanlar arası ilişkiler →	Çalışma grubu içerisinde iş arkadaşı
Üst yönetim, orta kademe yöneticiler ve çalışanlar arasındaki sınırlar belirgin	←Çalışanlara sunulan imkanlar →	Farklılık ve ayırım yok; organizasyonda yönetici ve çalışanların aile olduğu inancı
Düşük katılım	←Çalışanların karar alma sürecine katılmaları →	Yüksek katılım; toplam katılım
Kar maksimizasyonu; önce kar	←Organizasyonun amacı →	Müşterilerin ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılama ve toplam kalite
Emek, sermaye, toprak, müteşebbis	←Üretim kaynakları →	Bilgi+diğer üretim kaynakları
Homojen	←İşgücü yapısı →	Çeşitlilik
Kıdem sistemi geçerli, kayırmacılık hakim	←Yükselme →	Liyakat sistemi geçerli, yükselme kriterleri açık ve adil
Organizasyon ihtiyaçlarına göre belirlenir; kaliteyi fazla önemsememe	←Kalite →	Müşteri ihtiyaçlarına göre belirlenir; toplam kalite yönetimi
Bireysel problem çözme	←Problem çözme görevi →	Katılımcı bir yaklaşımla bir problem çözme
Problemler ortaya çıktıkça çözüm arama	←Problem çözme yöntemi →	Önceden problemleri düşünerek çözüm arama
Korku verme; cezalandırma; ve ödüllendirmeye dayalı	←Motivasyon →	Pozitif yönlendirme; teşvik ve ödüllendirme
İş için asgari eğitim ve bilgi ile yetinme	←Eğitim →	Sürekli eğitim bilgi ve beceri geliştirme
İşi öğreninceye kadar çaba gösterme	←Öğrenme süreci →	Sürekli öğrenme
Belirli bir alanda uzmanlık	←Uzmanlık →	Geniş uzmanlık bilgisi
Hiyerarşik yapı içerisinde ast-üst iletişimi	←İletişim →	Çok yönlü iletişim

(Aktan, 1997: 310-314'den kısaltılarak)

c) Kamu Yönetiminde Etkinlik Ve Verimliliğin Sağlanması

Devletin görevlerinin artmasıyla birlikte daha fazla kaynak kullanmak zorunda kalan kamu yönetimi, kaynaklarını kullanırken etkin ve verimli kullanmak için özel yönetimler kadar istekli görünmemekte, aksine bir israf söz konusu olmaktadır. Dünyamızda tüm kaynakların sınırlı ve kıt olduğu düşünülecek olursa, kamu yönetiminin de kapitalist sistem çerçevesinde bu kaynakları rasyonel, etkin ve ekonomik kullanma zorunluluğu kaçınılmazdır. Bir başka deyişle, kamu yönetimi, hizmetleri yerine getirirken işletme mantığından ve özel işletmelerin hizmet ölçüm metotlarından yararlanması gerekmektedir.

Verimlilik genel olarak mal ve hizmet üretirken kullanılan girdilerin, üretim süreci sonucunda elde edilen çıktılara bir oranlamasıdır. *Etkinlik* ise önceden belirlenen amaç ve hedeflere ulaşma derecesini ifade etmektedir.

Dunsire, kamu organizasyonlarında kaynak kullanımının verimliliği ile, hedefe varışın bir oranlamasının yapılmasının gerektiğini savunur. Piyasada faaliyet gösterip siyasi hedefleri olan kamu kurumları, verimliliğin politika-kaynak testini kullanmaktadırlar. Ancak politika testleri öznel olup, objektif değildir. Aynı zamanda farklı hedeflere varmak için belirlenen öncelikler de özeldir. Bunlara karar veren de politikacıdır. Doğru karar nedir ve ayrılacak kaynak miktarı ne olmalıdır? sorularını belirleyecek objektif bir yöntem yoktur (Farnham ve diğ., 1992: 52). Piyasa şartlarında ve özel yönetimde, gerçek karar verici kar mekanizması olurken geleneksel kamu alanında ise politik tercihlerdir.

Kamu hizmetlerinin sunumunda, önemli miktarda kaynak harcanmasına rağmen, verimlilikten bahsedilemiyor ise, kamu kuruluşlarının aldıkları vergiler karşısında, Friedman'ın ifade ettiği gibi kamu kuruluşlarının başkasının parasını başkaları için harcayan, kalite ve fiyata önem vermeyen bir anlayışa sahip oldukları söylenebilmektedir. Kamu kuruluşlarının kendileri için yaptıkları harcamalarda ise, başkasının parasını kendisi için harcayan, kaliteyi önemseyen fakat fiyatı önemsemeyen bir tutum içerisinde oldukları söylenebilmektedir (Leblebici ve diğ., 1999: 64).

başkasının parasını kendisi için harcayan, kaliteyi önemseyen fakat fiyatı önemsemeyen bir tutum içerisinde oldukları söylenebilmektedir (Lelebici ve diğ., 1999: 64).

Kamu yönetimlerinde kamusal iş ve hizmetlerin yerine getirilme aşamalarında kıt kaynakların rasyonel olmayan kullanımı ve israfın önüne geçilmesi, modern performans ölçüm metotlarının kullanılması, hizmette kalite, verimlilik, ekonomiklik ve etkinliğin gerçekleştirilmesini sağlayacaktır. Bu sonucun elde edilmesinde de her aşamada planlanan hedeflere en ekonomik ve verimli olarak ulaşabilmenin denetimi yapılmalıdır.

d) Kamu Yönetiminde Müşteri Odaklı Hizmet Anlayışının Geliştirilmesi

Yeni Yönetim Anlayışına göre vatandaşlar artık tebaa değil, kaliteli mal ve hizmet talep eden, bilinçli müşteriler olarak görülmektedir. Bilgi toplumuna geçişle birlikte, değişimle iç içe olan özel sektör, müşterilerin çeşitli, kaliteli ve daha ucuz mal ve hizmet beklentilerine karşılık verebilmek için uluslararası düzeyde bir rekabete girişmiştir.

Vatandaş ve tüketici kavramlarının klasik tanımları anlamını yitirmektedir. Bu kavramlar iç içe geçmişlik görüntüsü içerisinde, vatandaş-tüketici ve tüketici-vatandaş biçiminde sadece özel sektörün ürettiği mal ve hizmetlerin tüketimi anlamında değil, aynı zamanda devletin ürettiği mal ve hizmet anlamında da yeniden şekillenmektedir. Piyasanın fiyat-müşteri bağlantısı, vergi-vatandaş bağlantısının egemen olduğu kamu kesimini de etkilemektedir. Bireylerin kamu mal ve hizmetlerini bedel ödemediği söylenemez. Kaldı ki “vergi veren vatandaş bilinci” toplumda geliştikçe bedel ödenerek alınan mal ve hizmetin kaliteli ve nitelikli olmasını beklemek bireylerin en doğal hakkı haline gelmektedir (Lelebici ve diğ., 1999: 64).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışıyla idare edilmeye çalışılan kamu sektörü, bu gelişmeler karşısında verimsizliğin, kalitesizliğin ve yavaşlığın sembolü haline gelmiş, bunun neticesinde de vatandaşların kamu hizmetlerinden memnuniyetsizliği gündeme gelmiştir.

Yeni Yönetim Anlayışının gelişmesiyle birlikte uygulamaya alınan Toplam Kalite Yönetiminin de etkisiyle vatandaşların kamu birimlerinden hizmet satın almaya çalışan “müşteri” gibi algılanması söz konusu olmuştur. Toplam Kalite Yönetiminde temel ilkeler olan “sıfır ya da en az hata” ve “müşterinin azami tatmini” ilkeleri kamu yönetiminde gerekli yansımaya bulunmuş ve kamu yönetiminin toplumdaki görünümünü düzeltmek isteyen ülkelerde hizmet talep edenleri bir vatandaştan çok bir “müşteri” olarak gören ve tüm imkanlarını müşterilerinin tatmini için harcamayı amaçlayan yönetim tipolojileri ortaya çıkmaya başlamıştır (Yaşamış, 1997: 15).

Müşteri tatminini yükseltecek temel ölçütler ise, “şeffaflık”, “denetim”, “karar alma sürecine katılma”, “müşteri isteklerinin tatmini” ve “yöneticiye kolay ulaşılabilirlik” olarak belirlenmektedir (a.g.e., s.15). Bu ölçütler, temel olarak beş konuda oldukça etkili sonuçlar alınmasına katkı sağlamaktadır. *İki yönlü iletişim, danışma, halkla birlikte hizmet sunma, bazı konularda halka yetki verme, hizmetlerin kalitesinin bizzat hizmetten yararlanan halk tarafından kontrol edilmesi* olarak belirtilebilir. Özellikle kamu hizmeti standartlarının belirlenmesinde uzmanların görüşleri yanında hizmetten yararlananların görüşlerine başvurmak demokrasi ve çağdaş yönetim anlayışı açısından oldukça önemlidir (Öztürk ve diğ., 2000: 155).

Kamu hizmetlerinde “müşteri memnuniyeti”ni gerçekleştirebilmek için, müşteri odaklı olmanın gerektirdiği şartlardan biri de, vatandaşların şikayetlerinin dikkate alınıp gereğinin yapılmasıdır. Bunun için öncelikle:

- Vatandaşların devlete kolaylıkla ulaşabilmeleri gerekir. İnsanlar şikayetlerini nasıl yapacaklarını bilmeli, memnuniyetsizliklerini devlet organlarına ilettikten sonra, devletin harekete geçeceğinden emin olmalıdırlar.
- Kamu organizasyonları vatandaşların isteklerini ve memnuniyetsizliklerini değerlendirebilecekleri sistem ve prosedürleri oluşturmalıdırlar.
- Şikayetlerin sonucunda elde edilecek bilgilerden yeni ders ve tecrübeler çıkarılmalıdır. Bu bakımdan şikayetleri sadece belli olaylarla sınırlı ve bireysel nedenler olarak görmemek, bunlardan hizmet kalitesinin ve müşteri

memnuniyetinin artırılmasında sürekli yararlanmak için yapısal tedbirler almak gerekmektedir (a.g.e., s.156).

e) Kamu Yönetiminde Rekabetin Sağlanması

Kamu Yönetimi bir çok alanda monopol niteliğinde hizmetler sunmaktadır. Bu durumlarda vatandaş zorunlu olarak kamu hizmetlerine bağımlıdır. Bu durum bir takım hizmetler için giderilemeyecekse de, hizmetlerin daha kaliteli, daha hızlı ve daha verimli olabilmesi için bir rekabet ortamının sağlanması mümkündür.

Kamu yönetimi için rekabet, kamu yönetimini kendi içinde bir reforma tabi tutarak, iç piyasada bir yer açmasıdır. Rekabet, maliyetleri düşürdüğü, verimliliği artırdığından dolayı kamu bürokrasisinin performansını geliştirmede geçerli bir yönetim stratejisi olarak kabul edilmektedir (Terry, 1998: 194). Ayrıca Yeni Yönetim Anlayışına göre kamu yönetiminde geliştirilmek istenen girişimcilik ruhu, devlet kurumlarının rekabet ortamına girmesiyle hayati önem kazanacaktır. Kamu kurumlarının rekabet ortamına girmesi sadece özelleştirmelerin yapılması anlamında değil, kamu sektöründe piyasa mekanizmalarını tesis etmek ve rekabet ortamını oluşturmaktır.

f) Yönetişim (Governance)

Yönetişim, “kamu”, “özel” ve “sivil toplum” işbirliğinde yönetime katılmak anlamında kullanılmaktadır. İdeolojik temelleri aynı fakat mekansal farklılıklara göre katılımın boyutlarında ortaya çıkabilecek değişikliklere göre: “Küresel yönetişim”, “devlette yönetişim” ve “yerelde yönetişim” şeklinde uygulanması amaçlanmıştır (Karaman, 2000: 42).

Liberalizm, iletişim ve çevre ideolojisinin tartışma alanına getirdiği küreselleşme sürecindeki yapılanmalarda ulus devletlerin karşısında giderek önem kazanan yerel dinamikler yer almaktadır. Siyaset ve kültürel boyutuyla küreselleşme sürecinde yerelliklerin, yerel demokrasilerin güçlendirilmesi, sivil toplum örgütlerinin ön plana çıkarılması tartışılmaktadır. Bu tartışmada ulus devletin sonunun gelmesi şeklindeki yorumlamalar yanında, aksine ulus devletin aşınmadığı ve aslında kamu, özel, sivil işbirliğinin öne çıktığı şeklinde değerlendirmeler de yer almaktadır.

Sürekli sorgulanan ve icraatları eleştirilen hantal yapılı bir devlet yerine, katılım ile, gelecek stratejilerini gerçekleştiren diğer kamusal, özel ve sivil aktörlere rollerini oynaması için fırsat veren ve değerlendiren devlet yönetimine geçilmektedir (Karaman, 2000: 43).

Yeni Yönetim Anlayışındaki kamunun müşteriye dönüşmesiyle de bağlantılı olarak, toplumsal kaynakların bölüşümünde devletin müdahalesinin olmamasından dolayı siyasal tercihlerin önemsizleştiği ve siyasal içerikli hesap verilebilirliğin anlamsızlaştığı eleştirisine de yönetim kavramı cevap olarak verilebilmektedir.

Yönetişim kuramına göre, sivil toplum örgütleri, toplumsal amaçları belirleyecek ve bu amaçları gerçekleştirme işlevini yerine getirecektir. Devlet ya da kamu yönetimi de, geleneksel siyasi otoritesini, toplumsal amaçların sivil toplum örgütleri tarafından belirlenip gerçekleştirilmesi için gerekli özgürlük kapasitesinin artırılması doğrultusunda kullanacaktır. Toplumsal amaçların belirlenmesi ve gerçekleştirilmesi artık siyasal süreçten beklenemeyecektir ve bu işlevi toplum değil, topluluklar doğrudan doğruya üstlenmiş olacaklardır (Şaylan, 2000: 20).

B. YENİ YÖNETİM ANLAYIŞININ UYGULANABİLİRLİĞİ

Yeni Yönetim anlayışı, iş idaresi ve ekonominin iyi bir şekilde yönlendirilmesi amacına yönelik olarak kavramlar geliştirmiştir. Bir başka deyişle, “devlet, ne kadar az maliyetle nasıl daha iyi çalışabilir?” sorusunun cevabı aranmıştır. Ancak bazı ülkelerde (İngiltere, Yeni Zelanda, ABD gibi) kamu finansmanını daha iyi hale getirmek önemli bir odak noktası iken, bazı ülkelerde ise (Almanya ve bazı İskandinav ülkeleri) Yeni Yönetim Anlayışından anlaşılan, büyük bir hızla büyüyen bürokratik yapıyı kırmak ve finansmanları az da olsa dizginlemektir. Daha ileride görülen bir uygulamada ise (İskandinavya ve kısmen Fransa) merkezi yönetimden geniş yetkilerle donatılmış yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Buna göre eğer demokrasi halkın yönetime katılımı olarak algılanıyorsa Yeni Yönetim Anlayışında da halkın katılımı mümkün olmalıdır. Diğer yandan da Yeni Yönetim Anlayışı her ülkenin kendi şartları ve imkanları düzeyinde uygulama alanı bulacaktır (Schedler, 1996: 79).

Son yıllarda genel olarak tüm dünyada hiyerarşiden bireyselliğe doğru kültürel olarak bir kayma vardır. Hem girişimcilik açısından hem de çalışanlar açısından bireyin odak noktası olarak ele alınması, vatandaşların yönetimi sorgular hale gelmesi, bilgi toplumuna geçiş anlamında yönetimleri de etkilemektedir. Bu durum da değişimin evrenselliği konusunu gündeme getirmektedir.

Yeni Yönetim Anlayışı taraftarları, NPM'in her yerde uygulanabilir ve yayılcı bir niteliğe sahip olduğunu savunmaktadırlar. Buna göre yeni anlayış, bir çok ülkede devlet kurumlarının karar alma mekanizmasındaki idari problemleri çözebilme yeteneğini göstermiştir. Yeni Yönetim Anlayışının ana karakterleri:

- Değişik ülke standartlarında uygulanabilirliği
- Yönetimler arasında yaygınlığı
- Siyasi tarafsızlığı

olarak belirtilmiştir. Böylece Yeni Yönetim Anlayışı, sadece yeni sağ ideolojilerin ya da herhangi bir parti programının parçası değildir. Temel nitelikleri değiştirilmeksizin idari sistemdeki bazı kurallar değişime tabi tutularak farklı siyasi kültürlerde de uygulanabilecektir. Bu duruma en iyi örnek de Avustralya ve Yeni Zelanda'daki hükümetlerin uygulamaları gösterilebilmektedir (Ateş, 1999: 26).

Gelecekte global olarak yönetimlerin bu anlayışa doğru kayacağı öngörüsüne rağmen geleceğin yönetiminin tek tip bir yönetim şekli olmayacağı, geleneksel kamu yönetimi anlayışını tamamen silemeyeceğini de söylemek mümkündür.

1. Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği

Birinci Bölümde değinildiği üzere Toplam Kalite Yönetimi, üretim sürecinin tüm aşamalarında ve bütün faaliyetlerinde kalitenin sağlanması, sistemin sürekli geliştirilmesi, süreç ve yapıların sürekli yenilenmesi ilkelerini savunmaktadır. Toplam Kalite Yönetimi, "sürekli gelişme" anlamına da gelmektedir.

TKY, “örgüt geliştirme”, “yeniden yapılanma”, “yeniden keşfetme”, ve “değişim mühendisliği” gibi yaklaşımlarla anlam kazanabilmektedir. Çünkü, TKY; kendiliğinden ayrı program veya yönetim alanı yada tekniği değil, topyekün sistem anlayışı olarak üst düzey stratejilerin bir parçasıdır. Diğer bir ifadeyle TKY, “toplam kalite kontrolü”, “kalite kontrol çemberleri”, “sıfır hata”, “tam zamanında yönetim” gibi sürekli kalite iyileştirmeye yönelik tekniklerin kullanıldığı ve bu tekniklerden fazlasını ifade eden bir “felsefe”dir. Bunun yanında Toplam Kalite Yönetimi, müşteri beklentilerini her şeyin üzerinde tutan ve müşteri tarafından tanımlanan kaliteyi, tüm faaliyetlerin yürütülmesi sırasında mal ve hizmet bünyesinde oluşturan bir yönetim anlayışıdır. Hangi yaklaşım ya da teknik kullanılırsa kullanılsın, kalite açısından, üretimin bütün süreçleri üç tür faaliyetin yürütülmesine bağlı olacaktır: *Planlama, uygulama, değerlendirme*. Bu faaliyetlerin yürütülebilmesi için bir takım şartlar gereklidir (Leblebici ve diğ., 1999: 67):

1. Çalışanların toplam kalite yönetimine uygun kültürel birikime sahip olması.
2. Müşterilerin kalite ve kalitesizlik konusunda bir duyarlılığa sahip olması.
3. Yönetimdekilerin “sürekli gelişme” felsefesine sahip olması.

Kamu yönetiminde toplam kalite yönetimi felsefesi ve kültürünün hayata geçirilmesini engelleyen olumsuz faktörler, toplumsal ve siyasal kültürden, devlet düzeninin genel yapısına, siyasal sistemin genel çerçevesinden bürokrasi kültürüne kadar çok değişik alanlardan kaynaklandığı gibi; çözümü gereken sorunların yoğunlaştığı alanlar da sunulan kamu hizmetinin niteliğine, bu hizmeti sunan kuruluşun yapısına ve çalışma düzenine göre çeşitlilik arz etmektedir. Bu çerçevede kamu hizmetinin kötü, niteliksiz, pahalı ve gecikmeli olarak sunulması, genel bir kalitesizlik olarak ortaya çıkmaktadır (Engin, 1999: 35). Bu faktörler, vatandaş ya da müşteri istek ve ihtiyaçlarının karşılanmasında aksamalara meydan verecektir. Küresel pazarda rekabet edebilmek için örgütlerin yetersiz kalmasına neden olan bu faktörlerden kurtulmak, ancak örgütlerin yeniden yapılanması ve yeni yönetim tekniklerinin işletmelerde uygulamaya konulmasıyla mümkün gözükmektedir. Yeniden yapılanma, örgütlerin etkinliklerini sürdürmelerini olumsuz etkileyen her çeşit üretim azalmasına ve kaybına karşı koymanın yollarından biridir. Kamuda yeniden yapılanma sadece, kamu kurum ve

kuruluşlarının örgütsel yapılarının değiştirilmesi gibi basit bir işlem olarak algılanmamalıdır. Aksine çok yönlü bir çalışma şeklinde ele alınmalıdır. Bunlar arasında kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölüşümünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerindeki mevcut aksaklıkları ve eksikliklerin giderilmesini amaçlamış bir bütün olarak görmek gerekir (Kalkandelen, 1998: 100). Toplam Kalite Yönetimi bu anlamda yapılacak düzenlemeler için bir yöntem teşkil edebilecek niteliktedir.

Başlangıçta imalat sektöründe uygulanan toplam kalite yönetiminin daha sonraları hizmet sektöründe de uygulanabileceği görülmüştür. Hizmet ağırlıklı bir yapı arz eden kamu sektörünün çağın gereklerine göre işleyebilmesi için toplam kalite yönetim uygulamaları bir çıkış yolu olarak görülebilmektedir. Gelişmiş ülkelerde, özel sektörün yanı sıra kamu sektöründe de bu yeni yönetim anlayışının uygulandığı ve başarılı sonuçlar alındığı görülmektedir. ABD'de doğrudan başbakana bağlı Federal Kalite Enstitüsü kamu yönetiminde toplam kalite yönetim çalışmalarını koordine etmekte, tüm federal kamu kuruluşlarını ve yerel yönetim kuruluşlarını bu konuda bilgilendirmekte ve yapılan çalışmaları desteklemektedir (Ardıç, 1999: 59).

Kamu yönetiminde toplam kalite yönetiminin uygulanabilmesi için bazı aşamaların takip edilmesi gerekecektir (Gültekin Yıldız'dan nakleden Ardıç, 1999: 61).

1. *Yöneticilerin ikna edilmesi:* Toplam kalite yönetiminin uygulamaya konması, üst düzey yönetimin işin içine girmesini gerektirmektedir. Öncelikle Cumhurbaşkanı başta olmak üzere, başbakan ve bakanlar nezdinde tüm hükümet üyeleri ve TBMM ve tüm kamu kurum ve kuruluşların üst düzey yöneticilerinin bu konuda ikna edilmesi gerekmektedir.
2. *Kalite organizasyonunun oluşturulması:* Yöneticiler bu faaliyete katılır katılmaz bir kalite politikasını, stratejisini, programını ve özellikle örgüt yapısını oluşturmalıdırlar.
3. *Üst düzey yöneticilerinin katılımının sağlanması:* Üst yönetim toplam kalite yönetimine karşı duyarlı hale getirilmeli ve kalite stratejisine üst yönetim duyarlı hale getirilmelidir. Toplam kalitenin başarısı üst yönetimin katılımına bağlıdır.

4. *Yöneticilerin eğitimi:* Yöneticiler, yöntemler ve bununla uyuşan araçlar konusunda eğitilmelidirler. Bu eğitimin içeriğinde, toplam kalite konusunda özel eğitim, grupları tanıma ve teşvik etme, sorunları çözme yöntemleri, iç-müşteri tedarikçi ilişkisi, kalite yönetimi ile ilgili araçlar gibi konular bulunmaktadır.

Buraya kadar geçen aşamalar, toplam kalite zemininin oluşturulma safhasıdır. Bundan sonra uygulamaya koyma aşamaları başlayacaktır.

5. *Bilgilendirme:* Bu aşamada tüm kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan bütün personele gerekli bilginin verilmesi gerekmektedir. Zira şeffaflık, toplam kalite yönetiminin kilit bileşenidir. Bilgilendirme işlemi özel usullerle ve toplam kalite hareketinin genel yönetim nezdinde taşıdığı önemi vurgulayıcı nitelikte yapılmalıdır.
6. *Personelin eğitimi:* Toplam kalite her düzeyde çalışanların katılımıyla gerçekleşebileceğinden dolayı tüm personelin eğitilmesi gerekecektir. Ancak üst düzeydeki eğitimden farklı olarak burada çalışanlar, örgütün kalite stratejisi, müşteri tedarikçi ilişkisi ve grup çalışması konularında eğitileceklerdir.
7. *Personelin katılımının sağlanması:* Çalışanların beyin gücünü harekete geçirmek ve onların kamu hayatı ve sonuçlarına katılmalarını sağlamak temel arzudur. Bu aşamada temel motivasyon kuramlarından yararlanılmalıdır.
8. *Çember faaliyetlerinin başlatılması:* Bu faaliyetle kamu kurum ve kuruluşlarında başarılı uygulamaların oluşması, çalışanları buldukları birimlere daha fazla bağlanmalarını sağlayacak ve çalıştıkları kurumlarda eğlenceli bir iş ortamının oluşmasına imkan verecektir. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında başlayan çember faaliyetleri kamu yönetiminde yeni bir hareketlenmeye ve yeni bir dinamizm kazanmasına neden olacaktır.
9. *Yetersizliklerle mücadele yollarının öğretilmesi:* İşletmelerin yetersizliğine nelerin sebep olduğunun tüm çalışanlara öğretilmesi ve bunlarla nasıl mücadele edileceğinin gösterilmesi, personelin bağlı bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarında bu konularda odaklanmalarını ve mücadele etmelerini sağlayacaktır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında bu aşamaların izlenmesi ve sabırla toplam kalite faaliyetlerine odaklanması kamuda başarılı sonuçların alınmasını kolaylaştıracaktır.

Toplam kalite yönetimini kamu kurum ve kuruluşlarında uygulamak mümkün görünmektedir. Kamu yönetiminin kendine özgü özellikleri olmakla birlikte, yönetsel tekniklerin kullanılması açısından kamu ve özel kesim arasındaki yakınlaşma olgusu toplam kalite yönetimi felsefesinin kamu yönetiminde de başarı şansını arttırmaktadır. Ancak geleneksel kamu yönetiminin, yapı ve işleyişindeki olumsuz fonksiyonlarını içinde barındırdığı şekliyle uygulamak olumlu sonuçlar vermeyecektir. Çünkü, toplam kalite yönetimi, hiyerarşik, katı, merkeziyetçi bir yönetim yapısıyla özü itibariyle çalışmaktadır.

Diğer yandan değişen ve sürekli gelişen teknoloji, halkın bilinçlenmesi, geleneksel yönetim anlayışının içine düştüğü çıkmazlar ve dünya üzerinde sonsuz olmayışından dolayı kaynakların etkin kullanımının zorunluluğu gibi nedenler, yeni bir yönetim anlayışını ve toplam kalite yönetiminin uygulanmasını gerekli kılmaktadır. Buradan şu sonuç çıkmaktadır ki, kamu yönetiminde toplam kalite yönetiminin yeni yönetim anlayışı paradigmasına uygun ve diğer unsurlarıyla birlikte ele almak, olumlu ve başarılı sonuçlar verecektir. Çünkü, toplam kalite yönetimi felsefesini, daha radikal olarak niteleyebileceğimiz, değişim mühendisliğiyle birlikte tatbik etmek mümkün olduğu gibi, TKY'nin hem şartı hem de sonucu diyebileceğimiz, “çalışanları güçlendirme”, “kaizen”, “yalın organizasyon”, “insan kaynakları yönetimi”, “öğrenen organizasyon” gibi yönetim teknikleriyle birlikte uygulamak da mümkün ve gereklidir. Ancak bunun için öncelikle yönetenlerin, çalışanların ve müşterilerin “toplam kalite felsefesini” benimsemeleri gerekmektedir.

2. Kamu Yönetiminde Öğrenen Organizasyon İlkelerinin Uygulanabilirliği

Bilgi toplumunun organizasyon yapıları, değişmelere açık ve ona ayak uydurabilen, geçmişte yapılan hatalardan ders çıkararak, önlemler ve yenilikler geliştirebilen, çalışanların sürekli eğitildiği dinamik bir yapıdır. Artık, bu organizasyonlar, “bilen”, “anlayan” ve “düşünen” organizasyon aşamalarını geride bırakmış, “öğrenen organizasyon” konumuna gelmek zorunluluğu ile karşı karşıyadırlar.

Geleneksel yönetimde merkeziyetçi bir yaklaşım içerisinde emir komuta kurumu işletilmekte ve yapılması gerekenlerle birlikte, işle sınırlı ve kısıtlı bilgi de astlara aktarılmaktadır. Oysa günümüzün hızlı değişim ortamında bilgiye en kolay ulaşabilen, kullanabilen ve hatta üretebilenler problemlere çözüm üretebilmekte ve başarıya ulaşmaktadır. Bu durum da örgüt içinde iletişimi, işbirliğini, takım çalışmasını ve esnek organizasyon yapısını sonuçlara ulaşmak için kaçınılmaz kılmaktadır.

Kamu yönetiminin bürokratik yapısı, yeni yönetim teknikleri çerçevesinde değiştirilmelidir. Sürekli kendini yenileyen ve esnek bir yapıya ulaşmak için öğrenen organizasyon ilkeleri kamu yönetimine de uyarlanmalıdır. Bir organizasyonda fiilen yönetimi, üretimi ve diğer birtakım faaliyetleri yürütenler “insanlar” yani çalışanlar olduğuna göre de kamu çalışanlarının da her türlü değişime kolayca adapte olabilecek tarzda eğitilmeleri, örgüt içinde bilginin akışını, paylaşımını sağlayacak bir yapı oluşturulması gerekmektedir. Bunun için de öncelikle yöneticilerin bakış açılarını “öğrenen örgüt” anlayışına göre geliştirmeleri gerekmektedir.

Peter Senge öğrenen organizasyonları tanımlarken, esnek, değişikliklere açık, yeniliklere kolay adapte olabilen başarılı iş örgütlerinden bahsetmiştir. Bir organizasyonun başarılı olabilmesi için ise şu ilkeleri zikretmiştir (Reschenthaler ve diğ., 1998: 83):

- Kurumda herkesin kabul ettiği ortak bir vizyonun olması
- Çalışmalarda sistem düşüncesinin kullanılması
- Çalışanların kişisel bilgi ve uzmanlıklarını arttırma isteği
- Örgütte geçerli bir zihni modelin kullanılması
- Takım çalışmasına istekli ve kapasiteli olmak

Kamu sektöründe öğrenen organizasyon yaklaşımını Yeni Yönetim Anlayışının diğer unsurlarıyla birlikte, devletin problemlerini anlamak ve çözümler sunmak için uygulamak gerekmektedir. Böylece hem devlet, hem de vergi veren halk lehine bir rehabilitasyon gerçekleşecektir.

Öğrenen organizasyon uygulamaları, esnek bir yapıyı, takım çalışmasını ve sürekli çalışanların eğitilmesini öngörmektedir. Yapısal olarak yeni yönetim anlayışı (NPM) ile uyumludur ve zaten yeni yönetim anlayışının varmak istediği sonuç da kamu örgütlerini öğrenen örgüt haline dönüştürmektir. Ancak, devletin verimli, öğrenen örgüt haline dönüşümü, politikacıların, kamu sektörü çalışanlarının ve kamuoyunun kabul etmesi ve desteklemesine bağlıdır. İşten çıkarmaların olduğu, sübvansiyonların dondurulduğu kriz dönemleri öğrenen organizasyon dönüşümünün gerçekleştirileceği zamanlar olmamalıdır. Zira başarısız olacaktır. Diğer yandan bu başarısızlık da daha sonra kamu sektörünün bu olguya olumlu bakmasını engelleyecektir (a.g.e., s.84).

C. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

Kamu hizmetlerinin sunumunda piyasa ve yarışmacılık anlayışının egemen kılınması yönündeki yeni yönetim anlayışlarına en sert eleştirilerden biri, Frederickson'dan gelmiştir. O'na göre, "kamu sektörünün halen özel sektörden farklı işlevi ve amaçları vardır. Kamu sektörünün amacı kar elde etmek değil, halka adil bir biçimde ve kamu yararını gözeterek hizmet sunmaktır. Ayrıca yerleştirilmeye çalışılan serbest piyasa mantığının öğeleri olan, hizmet fiyatlarının piyasa ölçeğinde saptanması, vatandaşların tüketici olarak görülmesi ve tüketicinin kamunun üretim kararlarını yönlendirmesi, kamu örgütleri arasında da yarışmacılığın ve serbest piyasa ilkelerinin geçerli olması gibi düşünceler, daha çok serbest piyasa çerçevesinde başarılı olanların çıkarlarını gözetken, onlara daha fazla seçenek sunmayı hedefleyen yaklaşımlardır" (Gül, 1999:24).

Yeni yönetim teorilerinin, serbest piyasa, rekabet ve tüketici odaklı yaklaşımlarının kamu yönetiminde uygulanabilirliğini sınırlayan diğer bazı etkenlerin olduğu da vurgulanmıştır. Verimlilik ve kar ilkeleri, özel sektör firmalarının başarılarını değerlendirmede etkin yöntemlerdir. Verimlilik, kamu yönetiminin amaçları arasında yer almasına rağmen, temel hizmetlerin tüm vatandaşlara adil düzeylerde sunulması verimlilikten önce gelmektedir. Ayrıca verimliliğin ölçülmesinin kamu sektöründe ölçülmesi o kadar da kolay değildir denmiştir. Çünkü kamu yönetimi, birbiriyle çatışan bir çok amacı (yoksulluğun azaltılması, ekonomik kalkınma, eşitlik, etkinlik, ayrımcılığın önlenmesi, verimlilik gibi) bir arada gerçekleştirmek durumundadır. Bu amaçların bir çoğunun etkin bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini ölçmek de

çoğu zaman mümkün olmamaktadır. Bunun yanında kamu hizmetlerinin bazılarının niteliği gereği piyasada fiyatlandırılması ve özelleştirilmesi kolay değildir (savunma ve polis hizmetleri gibi) (a.g.e., s.25).

Yeni yönetim anlayışındaki girişimcilik modelinin demokratik teoriyle çeliştiği söylenmiştir. Çünkü her şeyden önce kamu yönetimi, kamu hizmeti verecektir. Bu hareket haklılığını ne kadar soylu olursa olsun, kişisel sistemlerden değil, yönetilenin rızasından almalıdır. Kişisel kazanımları takip eden kamu otoritesinin girişimci faaliyeti, bu prensiple çelişir denmektedir. Buna karşılık özellikle yerel yönetimlerde kamu girişimciliğinin demokrasiye bir tehdit olarak kabul edilmemesi gerektiği de öne sürülmüştür (Terry, 1998: 197).

Bir başka açıdan bakıldığında da, kamu yöneticilerinin sorumluluklarını iyi taşıyamaması durumunda, yani açgözlü, sömürücü, tembel ve fırsatçı özellikler göstermesi durumunda kamunun girişimciliği ve neo managerializmin demokratik yönetim için büyük bir tehdit oluşturduğu eleştirisi getirilmiştir (a.g.e., s.198). Siyasal içerikli kamu hizmeti yerine pazar ve pazar fırsatları içinde müşteriye yönelik faaliyette bulunma eskisinden farklı bir etik anlayışı üzerine oturmaktadır. Kamu yöneticileri pazar koşulları içinde bireysel çıkar tatmini ile güdülenmiş olarak karar verecekler, bu çerçevede söz konusu olabilecek fırsatlardan yararlanacaklardır (Şaylan,2000: 18). Kamu yöneticileri demokratik değerlere ve kamu etiğine nasıl bağlı kalacaklardır belli değildir (Terry, 1998). Çünkü, politikacılar ve siyasi partiler oy maksimize edebilmek için bir yarış halindedirler. Toplumun iyiliğini maksimize etme çabası geri plana itilmiştir. Bürokratların amacı ise büro maksimizasyonudur denmiştir (Aksoy, 1998: 165).

Yeni liberal görüşler ve yeni yönetim anlayışı çerçevesinde kamu harcamalarını ya da bir başka deyişle devletin sosyo-ekonomik işlevlerini sıfırlamak mümkün olmamaktadır. Bunun bir nedeni, temsili demokrasi için ciddiye alınması gereken bir işlevsizliğin baş göstermiş olmasına karşın siyasal rejimin demokratik özelliği nedeniyle tüm kamu hizmetlerinin sıfırlanamamasıdır. Bu kamu hizmetleri yerine getirilirken belli bir kalite içinde gerçekleştirilmesi istenecek ancak bunun için gerekli olan kamu

gelirlerinin artırılması için vergilerin artırılması mümkün olmayacaktır. Çünkü kamunun ekonomi içindeki payı daraltılmış, pazar ön plana çıkmıştır (Şaylan, 2000: 16).

Yeni paradigma ile beraber kamu yönetiminin üzerine oturduğu ayaklardan biri olan siyaset kuramı devre dışı kalmaktadır. Kamu yönetimi iş idaresi ile özdeşleştirilmiştir. Belli bir tarihselliğin ürünü olan hukuk devleti, kamunun her türlü eylem ve işleminin hukuk kurallarına uygun olmasını ve hukuk tarafından denetlenmesini öngörmektedir. Nitekim geleneksel kamu yönetimi paradigması içinde hukuka bağlılık ve hukuk tarafından denetlenme, çok önemli ve ağırlıklı bir yere sahip bulunmaktadır. Kamu yönetimini iş idaresinden ayıran temel özellik de bir bakıma hukuka bağlılık ve yargı tarafından denetlenme olmuştur. Yeni paradigma ile kamu yöneticileri, her hangi bir hizmet üretirken ya da toplumla ilgili bir düzenleme yaparken, pazar yaklaşımı içinde maliyet-fayda, tüketici tercihi veya müşteri tatmini türünden ölçütlere göre davranacaklardır. Bu ölçütlere göre davranmanın gerekli kıldığı rasyonellik ile hukuk devleti ilkesinin katı kurallarını bağdaştırmak kolay bir iş olmayacaktır. Küreselleşme olarak tanımlanan sürecin, pazar rasyonalizmi ile hukuk devleti anlayışı arasında zaten varolan gerilimi daha da derinleştirdiği söylenebilmektedir (a.g.e., s.18).

Müşteri kültürünün ya da piyasa ideolojisinin egemenliğini yerleştirme çabaları, kişisel çıkarların ve yarışmacılığın artan önemi, toplumda değişik kesimler, özellikle alt ve üst gelir grupları arasındaki bağların zayıflamasına yol açabilecektir. Çünkü vatandaş müşteri olarak görmek, temel kamu hizmetlerinden adil bir şekilde yararlanamayan ya da piyasaya müşteri olarak giremeyecek düzeyde düşük geliri olanların ihtiyaçları ve isteklerinin ise kamusal karar ve politika oluşturma süreçlerinin dışında bırakılması demektir (S. Gül, 1999: 84).

Yeni Yönetim Anlayışına yöneltelen eleştirileri genel olarak şu kısa başlıklarda toplamak mümkündür:

1. Kamu yönetiminin iş idaresi ile özdeşleşmesi, kamu yönetimi felsefesi ve kamu yönetimindeki demokratik sorumluluk anlayışına aykırıdır.

2. Yeni paradigmaya hakim olan girişimcilik ruhu ve piyasada faaliyet gösterme ilkeleri, kamu girişimcilerinin görevlerini şahsi çıkarları için kullanmaları riskini taşımaktadır.
3. Vatandaşın müşteri olarak görülmeye başlanması, toplumda piyasaya müşteri olarak dahil olamayacak düşük gelir düzeyine sahip insanlar ile yüksek gelir grupları arasındaki aranın açılması ve bağların zayıflamasına neden olacaktır.
4. Toplumun düşük gelirli kesiminin sorunlarına duyarlılığı azalabilecek, bu da beraberinde toplumsal dayanışma anlayışının azalmasına neden olurken, vatandaşın zaten zayıf olan devletle bağı, daha da inceleyecektir.
5. Toplumsal kaynakların üretimi ve toplum tarafından paylaşımı büyük ölçüde pazar mekanizmasına bırakılınca toplumun depolitize edilmesi gündeme gelecektir. Bu oluşum kamunun müşteriye dönüşmesi ile de ilişkilidir. Politik sürecin kaynakların paylaşımına müdahalesi kaldırılınca siyasal değer ve tercihler, devletin sosyo-ekonomik işlevleri üzerinde etkili olamayacağından siyasal içerikli hesap verilebilirlik büyük ölçüde ortadan kalkacaktır (Şaylan, 2000: 19).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Sanayi sonrası toplumda işletmecilik ve yönetim, bilginin en değerli kaynak haline geldiği global bir düzende, çok çeşitli sistemleri birleştiren ve bütünleştiren dinamik bir alan haline gelmiştir.

Özellikle 1980'li yıllardan itibaren yaşanan değişim sürecinde yeni dünya düzeni kavramı gelişmiştir. Devletin rolü ve işlevi, serbestlik ve müdahalecilik arasında gidip gelirken son dönemde bu durum köklü bir biçimde yeniden irdelenmiştir. Buna bağlı olarak, bütün dünyada devletin iktisadi hayattaki rolü azaltılmaya başlanmış, özelleştirmelere gidilmiştir. Öncelikle özel sektörde uygulama alanı bulan “Toplam Kalite Yönetimi”, “Öğrenen Örgüt”, “Müşteri Odaklılık” ve “Değişim Mühendisliği” gibi kavramların kamu kuruluşlarının işleyişine de girme zorunluluğu doğmuştur. Özel sektörün, gelişmelere ayak uydurarak yapısını ve işleyişini yenilemesi kamu kurumlarının da yeni yönetim yaklaşımlarına uyma ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Kamu yönetimi kuruluşları, hantal yapıları, aşırı istihdam, yetki ve sorumluluğun dağılımındaki dengesizlik, bürokratik zihniyetin engelleyiciliği ve siyasetin bürokrasi üzerindeki olumsuz etkileri nedeniyle yavaş ve verimsiz çalışmaktadır. Bu nedenle kamu yönetimi, belirleyici ve öncü olamamakta, zaman zaman da gelişmelerin önünü tıkayabilmektedir.

Devletin görevlerindeki artış, kamu yönetim sistemi içerisinde işleme bozukluklarına neden olmakta, örgüt yapısının aşırı derecede büyük olmasından dolayı da iletişimsizlik, görev ve yapı arasında dengesizlik gibi olumsuzluklar söz konusu olmaktadır. Ayrıca kamu kurumlarındaki verimsizlik ve israf, halkın kamuya olan güvenini azaltmıştır.

Bütün bu olumsuzlukların giderilmesi ve daha etkin bir kamu yönetimi uygulamasının gerçekleştirilebilmesi için, son yirmi yıldan beri hızla yaşanan gelişmelerin, bilgi

çağında olmanın icaplarının iyi bir şekilde değerlendirilmesi ve kamu yönetimlerine de uygulanması gerekmektedir.

Kamu yönetimi, özel yönetimden en genel olarak, siyaset ve yönetim hukuku açısından ayrılmaktadır. Diğer yandan yönetimin evrenselliği gereği kamu yönetimi ve özel yönetim arasında pek çok ortak noktalar bulunmaktadır. Özel yönetimde geliştirilen yönetim ilkeleri, kamu yönetimine de uygulanabilecek niteliktedir. Kaynakların etkin kullanımı, verimlilik, kalite gibi ölçütler kamu yönetiminin literatürüne de girmektedir. Bu durum da kamu yönetiminde işletme yönetimi anlayışına doğru bir kaymayı ve kamu hizmeti anlayışında bir değişikliği zorlamaktadır.

Son yıllarda bütün bu gelişmelere ve anlayış değişikliğine paralel olarak, iktisadi serbestlik, özelleştirme, taşeron kullanımı ve devlet bürokrasisinin azaltılması önem kazanmıştır. Kamu ve özel sektör yönetiminde bir yakınlaşma ve işleyişte de işbirliği söz konusu olmuştur.

Liberal piyasa ekonomisinin ve liberal siyasi felsefelerin önem kazanması, siyasi iktidarlar için daha dar bir rolün biçilmesine ve kamu kurumlarının da işletmeselleştirilmesine neden olmuş, bu çerçevede kamu yönetimi örgütlenmesi ve işleyişi şu iki nokta üzerine oturmuştur (Aksoy, 1995: 166):

- Devletin/Kamu yönetiminin ve kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik nitelikli olanlarından başlayarak küçültülmesi, daraltılması,
- Daraltılan bu alanda genelde kamu faaliyetlerinin özelde de kamu örgütlerinin kamu işletmeciliği anlayışı etrafında yapılandırılması ve işletilmesi.

Bu genel çerçeve içerisinde geleneksel yönetim anlayışının olumsuzluklarını gidermeye yönelik olarak geliştirilen yeni kamu yönetimi paradigmasında özel yönetim ilkelerinin kamu yönetiminde de uygulanması başlıca amaç olmuştur. Bu anlayış değişikliğine paralel olarak, bürokratik yönü ağır basan geleneksel kamu yönetimi anlayışı terk edilmekte; girişimcilik ve rekabete, tüketici isteklerine etkinlik ve etkililiği artırıcı örgütlenme şekillerine yönelen “Yeni Kamu Yönetimi” yaklaşımı ortaya çıkmaktadır.

Kamu kesimi bu yeni yönetim anlayışı çerçevesinde yeniden şekillenmektedir (Leblebici ve diğ., 1999: 67).

Bu yeni paradigma en başta, devletin bazı görevlerini özel sektöre devretmesi yani devletin görev alanından çıkarılmasını gündeme getirmektedir. Bu durum, “Girişimci”, “Özendiren Devlet” modeliyle desteklenmektedir. Buna göre devlet, sosyal refah devleti karşısında sınırlı ve fakat, liberal devlet anlayışı modeliyle de örtüşmemektedir. Çünkü belli bazı sosyal alanlarda devletin sorumluluğu devam etmektedir. Devlet, hizmetlerin bizzat yapılmasından sorumlu değildir. Ancak, artık müşteri olarak nitelendirilen vatandaşların hizmetlerin görülme aşamasını etkileyebilecekleri özgürlük ortamının oluşturulmasından sorumludur.

Yeni Yönetim Anlayışında devletin yeni rol ve işleyişine karşı birtakım eleştiriler getirilmektedir. Bu eleştiriler daha çok kamu yönetiminin “kamu yararı” gözeterek hizmet yapma geleneğinden kaynaklanmaktadır. Yeni paradigmanda vatandaşın müşteri olarak görülmeye başlamasının düşük gelir seviyesindeki halkın müşteri olamaması durumunda sosyal devlet anlayışının getirdiği himayeden yoksun olacağı diğer yandan da hizmetleri etkileme şansının olmayacağı yönündedir.

Kamu yönetiminin iş idaresi ile özdeşleştirilmesinin demokratik sorumluluk anlayışı ile bağdaşmaması ve toplumsal kaynakların üretimi ve paylaşımının pazar mekanizmasına bırakılmasının siyasi hesap verilebilirliği gidereceği ve toplumun depolitize olacağı görüşleri de diğer eleştiriler arasındadır.

Bu eleştirilerin aşılabilmesi için yine yeni yönetim anlayışı ilkelerinden yola çıkılarak geliştirilen “yönetişim” (governance) kavramını bir çözüm olarak irdelemek gerekmektedir. Çünkü yönetişim ilkesine göre, sivil toplum örgütleri, toplumsal amaçları belirleyecek ve bu amaçları gerçekleştirme işlevini yerine getirecektir; devlet ya da kamu yönetimi de, geleneksel siyasi otoritesini, toplumsal amaçların sivil toplum örgütleri tarafından belirlenip gerçekleştirilmesi için gerekli özgürlük kapasitesinin artırılması doğrultusunda kullanacaktır. Bu söylem yeniden yapılanma sürecinin gerekleri ve rasyonalizmi ile tutarlıdır. Toplumsal amaçların belirlenmesi ve

gerçekleştirilmesi artık siyasal süreçten beklenemeyecektir ve bu işlevi toplum değil, topluluklar doğrudan doğruya üstlenmiş olacaklardır. Bu dönüşüm aynı zamanda, temsili demokrasinin bunalımına da çözüm getirecektir; çünkü bir tür doğrudan demokrasi ile hem hesap verilebilirlik sorunu aşılakta, hem de topluluk güç sahibi kılınmaktadır. Diğer yandan yönetim söylemi, kamu hizmeti yerine müşteri tatmini, toplam kalite yönetimi gibi yaklaşımlarla uyumlu bir biçimde bütünleşebilmektedir. Burada pazarın belirleyiciliği içinde, çatışmacı değil dayanışmacı bir toplum modeli öngörülmektedir. Yani toplumun bölüşümdeki paylarını maksimuma çıkarmak için yarışan grup ya da kolektivitelerden değil, dayanışma içinde olmaları gereken, farklı işlevi olan birimlerden meydana geldiği varsayılmaktadır. Üretim ve bölüşüm pazar mekanizması, buna ek olarak kapitalizmin temel kurumları olan özel mülkiyet ve sözleşme özgürlüğü tarafından belirlenecektir. Bu çerçevede müşteri tatmini temel ölçüt olduğundan toplam kalite yönetimi anlayışı her türlü sorunu çözebilecek bir olgu konumuna getirilmektedir (Şaylan, 2000: 20).

Görüleceği üzere artık geleneksel kamu yönetimi paradigmasının değişmesi gerekliliği konusunda bilimsel çevrede ve yönetilenler olarak vatandaş gözünde tam bir fikir birliği mevcuttur. Bu değişim için geliştirilen yeni yönetim anlayışı, hukukilik, demokratiklik ve halkın tatmin olabilirliği açısından eleştirilerle sorgulanarak, hatta ABD, İngiltere, Yeni Zelanda gibi ideolojik açıdan çok farklı ülkelerde uygulama alanı bulmaktadır. Her ne kadar gelecekte tek bir yönetim tipi olmayacaksa da, yönetim anlayışları, insana yönelik ve insanı ön plana geçiren uygulamalar konusunda hemfikir olacaklardır.

Küreselleşen dünyada kamu kurumları da zamanın, bilginin ve teknolojinin gerisinde kalmamalıdır. Peter Drucker'ın da ifade ettiği gibi, "Bilgi temelli bir toplumda örgütlerin amacı, bilgiyi üretken hale getirmektir. Bilgiler ne kadar uzmanlaşırsa o kadar üretken olurlar. Örgütlerin varlık sebebi ve ana işlevi, bilgileri yeniden üretmektir. Bilgi toplumu rekabetçi bir toplumdur. Daha önceki toplum yapılarına göre daha fazla sayıda insanın -ve örgütün- başarılı olabileceği bir ortam sunar. Ama aynı sebeple daha fazla sayıda insan -ve örgüt-da bilgi toplumunda başarısızlığa mahkumdur".

KAYNAKLAR

KİTAPLAR

- AKAT, İlker, Gönül BUDAK, Gülay BUDAK, (1994), İşletme Yönetimi, Beta Basım Yayım, İstanbul.**
- AKTAN, C. Coşkun, (1997), Değişim ve Yeni Global Yönetim, MESS Yayınları, İstanbul.**
- ALPUGAN, Oktay, M. Hulusi DEMİR, Mete OKTAV, Nurel ÜNER, (1995), İşletme Ekonomisi ve Yönetimi, Beta Basım Yayım A.Ş., İstanbul.**
- ATES, Hamza, (1999), An Exploration of the Theory and Practice of the New Public Management: The Case Study of Turkey, with Particular Reference to the Turkish Health Sector, Unpublished PhD. Thesis, the University of Liverpool, March, Liverpool, UK.**
- BARANSEL, Atilla, (1993), Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi Klasik ve Neo Klasik Yönetim ve Örgüt Teorileri, Avcıyol Basım Yayın, İstanbul.**
- BAŞARAN, İbrahim E., (1989), Yönetim, Gül Yayınevi, Ankara.**
- CAN, Halil, Meral TECER, (1978), İşletme Yönetimi, TODAİE Yayını, No:169, Ankara.**
- ÇELİK, Adnan, Tahir AKGEMCİ, (1998), Girişimcilik Kültürü ve Kobiler, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.**
- DAVER, Bülent, (1993), Siyaset Bilimine Giriş, Siyasal Kitabevi, Ankara.**
- DEMİR, Ömer, (1992), Bilim Felsefesi, Alternatif Üniversite Yayınları, İstanbul.**
- DRUCKER, Peter F., (1992), Gelecek İçin Yönetim, Çev. Fikret Üçcan, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul.**
- DÜREN, Zeynep, (2000), 2000'li Yıllarda Yönetim, Alfa Basım Yayım, Yönetim Dizisi, İstanbul.**
- EREN, Erol, (1996), Yönetim ve Organizasyon, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.**
- ERGUN, Turgay, Aykut POLATOĞLU, (1984), Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayınları, No:212, Sevinç Matbaası, Ankara.**

- ERTÜRK, Mümin**, (1998), İşletme Biliminin Temel İlkeleri, Beta Basım Yayım A.Ş., İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal**, (1993), Bürokrasi, Anadolu Matbaacılık, İzmir.
- ERYILMAZ, Bilal**, (1994), Kamu Yönetimi, Üniversite Kitabevi, İzmir.
- HEPER, Metin**, (1973), Modernleşme ve Bürokrasi, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara.
- HEPER, Metin**, (1977), Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- HODGETTS, Richard M.**, (1997), Yönetim Teori, Süreç ve Uygulama, Çev. Canan Çetin, Esin Can Mutlu, Der Yayınları, İstanbul.
- KOÇEL, Tamer**, (1999), İşletme Yöneticiliği, Beta Yayım, İstanbul.
- LORDOĞLU, Kuvvet, Mete TÖRÜNER, Nurcan ÖZKAPLAN**, (1999), Çalışma İktisadı, Beta yayınları, İstanbul.
- MUCUK, İsmet** (1998), Modern İşletmecilik, Türkmen Kitabevi, İstanbul.
- SİMON, H. A., SMİTHBURG, D. W., THOMPSON, V. A.**, (1966), Kamu Yönetimi, Çev., Cemal Mihçioğlu, Birinci Kitap, TODAİE Yayını, Ankara.
- SKINNER, Quentin**, (1991), Çağdaş Temel Kuramlar, Çev. Ahmet Demirhan, Vadi Yayınları, Ankara.
- ŞAYLAN, Gencay**, (1966), Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji, Başarı Matbaası, Ankara.
- ŞAYLAN, Gencay**, (1995), Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, İmge Yayınevi, Ankara.
- ŞİMŞEK, Hasan**, (1997), 21. Yüzyılın Eşiğinde Paradigmalar Savaşı Kaostaki Türkiye, Sistem Yayıncılık, İstanbul.
- TOSUN, Kemal**, (1990), Yönetim ve İşletme Politikası, İşletme Fakültesi Yayını, No:232, İstanbul.
- TOSUN, Kemal**, (1992), İşletme Yönetimi, Savaş Yayınları, İstanbul.

MAKALELER

- AKSOY, A. Şinasi**, (1995), “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt II, Aralık, ss. 159-173
- AKTAN, Coşkun Can** (1999), “Yeni Yönetim Tekniklerinin Kamu Sektöründe Uygulanması” Türk İdare Dergisi, Sayı: 425, Aralık, ss. (2-13).
- ARDIÇ, Kadir** (1999), “Kamu Yönetiminde Sürekli ve Köklü Değişim Aracı Olarak Toplam Kalite Yönetimi ve Değişim Mühendisliği”, Kamu Yönetiminde Kalite, 2. Ulusal Kongresi, (55-68).
- AŞKUN, İnal Cem**, (1972), “Örgütlerde Değişme”, ESADER, C.VIII, Sayı:1, Ocak, ss. 21-41.
- AYKAÇ, Burhan**, (1991), “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, Amme İdaresi Dergisi, C.24, Sayı:2, Haziran, ss. (81-122).
- CEM, Cemil**, (1971), “Yönetim Biçimleri”, Amme İdaresi Dergisi, C.IV, Sayı:1, Mart, ss. 91-103.
- ENGİN, Yusuf** (1999), “Kamu Kesimi Çalışma İlişkilerinde Toplam Kalite Yönetimi”, Ekim, ss.31-39.
- ERTEKİN, Yücel**, (1985), “Yönetim Kuramında Düşünce Akımları”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 18, Sayı: 4, Aralık, ss. 83-92.
- ERYILMAZ, Bilal**. (2000), “Değişim ve İşletme Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar”, Sakarya Ekonomi Dergisi, Yıl 3, Sayı 12, Ağustos, ss. 29-31.
- FARNHAM, David and Sylvia HORTON**, (1992), “Managing Private and Public Organizations in The Managing The New Public Services”, Ed. David FARNHAM and Sylvia HORTON. Macmillan, London, September, pp. 27 52.
- GÖZLÜ, Sıtkı**, (1995), “Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite Yönetimi”, Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri, C.II, TODAİE Yay., No: 262, Ankara, ss. (41-50).
- GÜL, Hüseyin**, (1999), “Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli Yeni Model Arayışları ve Türk Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği”, Kamu Yönetiminde Kalite, 2. Ulusal Kongresi, Ekim, ss. (15-30).
- GÜL, Sallan Songül**, (1999), “Kamu Yönetiminde Kalite, Piyasa ve Müşteri Arayışlarının İdeolojik Temelleri”, Kamu Yönetiminde Kalite, 2. Ulusal Kongresi, Ekim, ss. (69-83).
- GÜLMEZ, Mesut**, (1975), “Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt. 8, Sayı: 1, ss. (47-73).

- KALKANDELEN, A. Hayrettin**, (1998), "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (Süreç ve Aşamalar)", Türk İdare Dergisi, Yıl 70, Sayı:420, Eylül, ss. (97-109).
- KARAMAN, Zerrin, Toprak**, (2000), "Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler", Türk İdare Dergisi, Sayı: 426, Mart, ss., (37-53).
- KAUL, Mohan**, (1997), "The New Public Administration: Management Innovations in Government", Public Administration and Development, Vol. 17, pp. 13-26.
- LEBLEBİCİ, D. Nadi, Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN**, (1999), "Kamu Kesiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği", H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 17 , Sayı 1, ss. 61-74.
- MARSH, John**, (1972), "Sevk ve İdare Etme Sanatı", Çev. F. Poroy, Sevk ve İdare Dergisi Yıl:7, Sayı 42, Şubat, ss. 17-22.
- ÖZAKMAN, Semra**, (1994), "Stratejik İnsan Kaynakları Planlama", Yönetim, Yıl:5, Sayı:19, Ekim 1994, ss.(7-10).
- ÖZGEN, Hüseyin, Murat TÜRK** (1998), "Bilgi toplumunda Yeni Bir Yönetim Felsefesi: Bilgiye Dayalı Organizasyonlar", Verimlilik Dergisi, MPM Merkezi Yayını, Sayı:2, ss. (145-158).
- ÖZŞEN, Tayfur**, (1998), "Toplam Yönetim Kalitesi", Türk İdare Dergisi, Yıl: 70, S: 421, ss. (283-296).
- ÖZTÜRK, N. Kemal, Bayram COŞKUN** (2000), "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış", Türk İdare Dergisi, Yıl: 72, Sayı: 426, ss. (145-162)
- RESCHENTHALER, G. B., Fred THOMPSON**, (1998), Public Management and the Learning Organization, International Public Management Journal, 1(1): pp. (59-106).
- SCHEDLER, Kuno**, (1996), Legitimization as Granted by the Customer? Reflections on the Compatibility of New Public Management and (Direct) Democracy, Conference on The New Public Management in International Perspective, Institute of Public Finance and Fiscal Law, pp. (69-89) St. Gallen, Switzerland.
- SERİNKAN, Celalettin**, (1995), "İşletmelerin Personel / İnsan Kaynakları Yönetimi", Verimlilik Dergisi", ss. (21-35).
- SOLİ, Ali**, (1998), "Rekabet Kurulu İkinci Başkanı Prof.Dr. Tamer Müftüoğlu ile Girişimcilik Üzerine", Çerçeve Dergisi, Nisan, ss. 32-42.
- ŞAHİNKAYA, Serdar**, (2000), "Avrupa Topluluğunda ya da Avrupa Birliği Sürecinde Kamu Girişimciliği'nin Manevra Alanları Üzerine Bir Not".Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C.24, Eylül-Ekim, Sayı:224, ss. 67-78

ŞAYLAN, Gencay, (2000), “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 33, Sayı 2, Haziran, ss. 1-22.

TERRY, L.D., (1998), “Administrative Leadership, Neo Managerializm, and the Public Management Movement”, Public Administration Review, May-June, Vol. 58.3, pp. 194-201.

ÜLKER, Halil, (1995), “Siyasal İktidar–Bürokrasi İlişkisi”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Aralık, ss. 185-192.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, (1997), “Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: “Administration”dan “Management”a”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 417, Aralık, ss. (1-21).

YILGÖR, Ayşegül (1999), “Toplam Kalite Yönetiminin Özel Sektör Ve Kamu Kesimi İçin Ortak Bir Model Oluşturabilme Potansiyeli”, Kamu Yönetiminde Kalite, 2. Ulusal Kongresi, Ekim, ss. 3-13.

DİĞER KAYNAKLAR

RAPORLAR

DPT, (2000), “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu1”, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yay., Ankara.

ANSİKLOPEDİLER

Ana Britannica, (1987), Cilt:5, İstanbul.

ÖZGEÇMİŞ

İkbal ŞAŞAL 1968 yılında Burdur-Bucak'ta dünyaya geldi. İlk, orta ve lise eğitimini Bucak'ta tamamladıktan sonra 1987 yılında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ne girdi ve 1992 yılında mezun oldu. 1995 yılında Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Yüksek Lisans Eğitimine başladı. Evli ve iki çocuk sahibidir.



**T.C. YÜKSEK ÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ**