

## GİRİŞ

20. yüzyılda Max Weber'in 'ideal tip' bürokrasi modeline göre şekillenen kamu bürokrasileri, bu yüzyılın sonlarına doğru tartışılmaya ve alternatif yönetim usulleri aranmaya başlanmıştır. 80'li yılların başlarından beri bütün dünyadaki endüstri ülkelerinde kamu sektörünün köklü bir biçimde dönüşümü ve yenilenmesi çabaları dikkat çekmektedir. Somut reform baskıları, bir çok ülkede kısmen muhafazakar çevrelerce (İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri), kısmen de sol çevrelerce (Yeni Zelanda, Avustralya) ortaya çıkarılmıştır. Bu ülkelerde değişim çabaları işletme kurallarından esinlenerek oluşturulan "Yeni Kamu İşletmeciliği" (New Public Management)'nde yoğunlaşmıştır.

Yönetimdeki bu yeni paradigma; merkeziyetçi, örgütsel olarak gittikçe büyüyen (hantal), gizliliğin ve dışa kapalılığın egemen olduğu, kuralcılık ve sorumluluktan kaçışa olanak tanıyan, siyasallaşmayı ve kayırmacılığı beraberinde getiren, bütçe açıklarına neden olan, vergi yükünü katlanılmaz boyutlara getiren, vatandaştan kopuk, yavaş işleyen yönetim anlayışından; vatandaşı müşteri olarak gören, maliyetleri azaltan ve etkinlik baskısı altında çalışan, hizmetin yararlananlarca finansmanını öngören, desentralizasyona ağırlık veren, esnek örgüt yapısına sahip bir yönetim anlayışına doğru bir değişimi ifade etmektedir. Söz konusu olan, katı ve bu arada belirgin bir biçimde işlevsel olarak yetersizleşmiş bürokratik sistemin; verimli, etkin, ekonomik davranan ve müşteriye yönelik kamusal hizmet üreten kurumlara dönüştürülmeleridir (Budäus, 1995, 1998; Naschold, 1995).

Kamu yönetim anlayışındaki bu değişim için; "Yönetimin yeniden keşfi (Reinventing Government)" (Osborne/Gaebler, 1993), "Yeni yönetim modeli (Neues Steuerungsmodell)" (KGSt, 1993), "Etkinlik yönelimli yönetim davranışı (Wirkungsorientiertes Verwaltungshandeln)" (Schedler, 1995), Administration'dan Management'e geçiş (Yaşamış, 1997) ve özellikle "kamu işletmeciliği (Public Managment)" (Budäus, 1995; Damkowski/Precht, 1994) ve "Yeni Kamu İşletmeciliği\* (New Public Management)" (Schedler/Proeller, 2000; Budäus, 1998) gibi kavramlar kullanılmaktadır.

---

\* Çalışmada bu yaklaşım "Yeni Yönetim Anlayışı (Eryılmaz, 1999a)" olarak kullanılacaktır.

20. yüzyıl boyunca hakim olan klasik kamu yönetimi meşru iktidarın rasyonel kullanımı sorununu ele almıştı. Bu sorun 20. yüzyılın başlarında devletten vatandaşa kadarki ilişkilerde değil, aksine aynı ölçüde endüstriyel büyük işletmelerde de bulunuyordu. Böylece bilimsel yönetim ve endüstri mühendisliği de işbölümüne dayalı örgütsel üretim süreci içerisinde insanların mekanik bütünlüğü fikrinden hareket ediyordu. Bilimsel yönetimin pratik uygulaması, üretim süreci içinde işletme çalışanlarının belli bir davranış biçimini garanti ettikleri etkin bir örgüt modelini gerektirmekteydi. Bu model çalışanların makineleşmesi sonucunu doğurdu. Bu dönemde özel işletmeler kamu yönetiminin tecrübelerine, yani bürokrasi modeline yöneldiler. Gerçekte birbirine oldukça benzer olan bürokrasi ve bilimsel yönetim, tarihi bakımdan sadece madalyonun iki farklı yüzü olarak görünmekteydi (Reichard, 1995: 59). Ekonomik ve teknolojik boyut olarak işbölümü ve sosyolojik boyut olarak da bürokratik iktidar kullanımı, 20. yüzyılın başlarında hem kamu sektöründe hem de özel sektörde büyük örgütlerin etkin yönetimi için iki temel düzenlemeyi göstermişti.

Ancak sonraları özel ekonomiye dayanan büyük işletmeler yavaş yavaş bürokratik yönetim yaklaşımından vazgeçtiler. Dinamik çevrenin talepleri ve piyasa gelişmeleri örgütsel yapı değişimini ve uyum sürecini beraberinde getirdi. Böylece işletmelerin örgütsel temel düşünceleri de değişime uğradı. Buna karşın, diğer taraftan devletlerin karmaşık yönetim örgütlerinde değişim gecikmişti. Devletler ilk zamanlarda hiçbir dışsal yenileştirme baskısına maruz kalmamışlardı. İlk olarak, bir yandan modernizasyon ve hizmet yetersizliğinden oluşan kombinasyon ve henüz kamusal kabul edilen görevlerin hızlı finansman ihtiyacı, diğer yandan da kamu bürokrasisinin işlevsizleşmesi (Budäus/Grüning, 1998: 4) yenilikleri, ihtiyaca yönelimleri ve ekonomikliği ön plana çıkarmıştı.

Artık kamu yönetimlerinde de reform çabaları giderek artmaya başlamıştı. Devlet ve kamu yönetimleri yeni arayışlara girmeye başlamıştı. Bu arayışların neticesinde öne çıkan yaklaşımlar ve uygulamalar arasında, Plan Program Bütçe Sistemi, Sıfır Temelli Bütçe, Fayda/Maliyet Analizi, Amaçlara Göre Yönetim, Hedef Maliyetleme, Örgüt Geliştirme, Toplam Kalite Yönetimi gibi metotlar yer almıştır. Yeni yönetim anlayışı (NPM) bütün bu metotlar içerisinde farklı özellikler arz etmekte ve yönetimde köklü bir dönüşümü ifade etmektedir.

Yeni yönetim anlayışıyla (NPM) Max Weber'in bürokrasi modeli reddedilmekte, devletin faaliyet alanının küçültülmesine, performans hedeflerine, çıktılara, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, müşteri merkezli hizmet anlayışına ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapılmakta, yönetimin sadece siyasilere karşı değil, aynı zamanda vatandaşlara karşı da sorumlu olması gerektiği savunulmaktadır. Bu bağlamda önem verilen ilkeler ise; desentralizasyon ve hizmetlerde yerellik, piyasa sisteminin olanaklarından artan oranda yararlanma, vatandaş müşteri olarak görme, esnek örgütlenme yapısı, girişimci ve işletmeci ruha sahip yönetici tipi gibi ilkelere (Eryılmaz, 1999b).

Kamu yönetiminde geleneksel yönetim anlayışından yeni yönetim anlayışına geçiş için; rekabetin artırılması, hizmetin finansmanının kullanıcı üzerinden gerçekleştirilmesi, alternatif hizmet olanaklarının sağlanması gibi ilkelere dayanan dış yapısal reform ve yapı, yöntem, personel ve kültür gibi unsurlardaki değişimi ifade eden iç modernizasyonun (Binnenmodernisierung) (Budäus, 1998) yapılması kaçınılmaz görünmektedir.

Kamu yönetimleri hantallıktan kurtulmak, rekabete açık mal ve hizmet üretmek, yenilikçi yönetim politikaları izlemek, örgüt ve personel yapısında günün şartlarına uygun değişim ve yenilikleri gerçekleştirmek, şeffaflaşmak ve hizmet sunduğu kişi ve kurumların memnuniyetini göz önünde bulundurmak, yönetime katılım olanaklarını arttırmak ve politika ve yönetim arasında sorumluluk alanı ayırımı yapmak zorunda kalmıştır.

Yeni yönetim anlayışı (NPM) da kısaca; bir taraftan devlet görevlerinin hangi biçimde anlaşılması ve nelerin devlet görevi olması gerektiğini sorgulayıp yeni öneriler getirerek, kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi performanslarını amaçlamakta; diğer taraftan yönetimin süreç, yapı, kültür ve personeline ilişkin iç yapısal düzenlemeleri ortaya koymaktadır.

Kamu sektörünün yeniden geliştirilmesi için söz konusu yapılan toplayıcı kavram içinde yeni yönetim anlayışı (NPM) düşüncesinin içeriksel ayırımı ve bünyesi yukarıda bahsi geçen düşüncelerden hareketle kısaca üç düzeyde gerçekleşebilir (Budäus, 1998: 3-4).

İlk etapta bu yaklaşım, kamu yönetimi ve devletin bir takım görevlerini özel sektöre bırakması düşüncesine dayanmaktadır. Başka bir anlatımla, devlet ve kamu yönetimi şu anda yaptığı ve kamusal nitelikte gördüğü bir çok görevini, özel girişimcilere bırakmak durumundadır. Böylece, kamu sektörünün görev hacmi azaltılmak istenmektedir. Diğer

taraftan, bu düşünce, şimdiye kadarki kamusal yapı ve işleyişlerle, kamu sektörünün finansman problemlerinin çözümünün üstesinden gelinemediği genel kuşkusunu içerisinde barındırmaktadır. Bu kuşkuların bir neticesi olarak, öncelikle kamu-özel işbirliği tartışmaları, daha sonra da, tam yenilikçi örgüt biçimlerinin gelişmesi, özelleştirme ve görevlerin azaltılması eğilimleri ortaya çıkmıştır. Buna, doğrudan üretim yapan devletten garantör devlete doğru artan bir dönüşüm de eklenebilir. Ancak bu noktada hangi görevlerin kamu sektöründe ve hangilerinin de diğerlerince yerine getirilmesi gerektiği sorunu ön plana çıkmaktadır.

Yeni yönetim anlayışının ikinci düzeyi, ağırlıklı olarak kamu sektörünün yapı ve çalışma koşullarının bir bütün olarak maruz kaldığı reform girişimlerine dayanmaktadır. Bu dış yapısal reform; rekabet ortamının oluşturulmasını, kamusal mal ve hizmetlerin kullanıcılarca finansmanını, kullanıcılara kamusal mal ve hizmeti seçme olanaklarının sunulmasını içine almaktadır.

Nihayet üçüncü düzey olan iç reform (Binnenreform), iş yöneticiliği (managerialismus) ve kamu işletmeciliği (Public Management) kavramlarıyla açıklanmaktadır. İç reform, yapıların, yöntemlerin ve kamu yönetimindeki personelin davranışlarının iç modernizasyonunu kapsamaktadır. Almanya'da bu alan şimdiye kadar ağırlıklı bir biçimde Yeni Yönetim Modeli (Neues Steuerungsmodell) (KGSt, 1993) adı altında yerel yönetimlerde yoğunlaşmıştır. Kısmen uygulamada ortaya konan, kısmen de hukuksal talepler olarak ortaya çıkan iç reform unsurlarını desentralizasyon, kaynak ve uzmanlık yetkilerinin uyumu, global bütçeleme yaklaşımı, fayda-maliyet analizi, denetim, personel geliştirme ve örgüt kültürü, sözleşme yönetimi (Kontraktmanagement), vatandaşları memnun edilmedikleri takdirde kaybedilecek müşteriler olarak kabul etme şeklinde sıralamak mümkündür.

Yeni yönetim anlayışının stratejik amaçları, müşteri odaklılık, performans ve etkinlik odaklılık, rekabet odaklılık ve kalite odaklılıktır. Performans, etkinlik, kalite gibi amaçların yanı sıra yeni yönetim anlayışı, bir taraftan rekabet düşüncesi ile kamu yönetiminin monopolcü yapısını kırmayı hedeflemekte; diğer taraftan da müşteri odaklılık yoluyla, kamu yönetimi ile ilişkilerinde sürekli edilgen konumda bulunan yurttaşı etkin konuma taşıma düşüncesi ile yönetim-yurttaş ilişkilerine yeni bir boyut kazandırmayı amaçlamaktadır. Bu amaçları gerçekleştirebilmek için, bu yaklaşımı,

yerelleşme, rekabet mekanizmaları, yumuşak hiyerarşi ve basık örgüt yapısı gibi örgütsel ve işleyişsel bir takım unsurlarla da desteklemektedir.

Teknolojik, ekonomik, demografik ve kültürel değişmelerle birlikte, hem bu unsurlardan etkilenecek ve hem de teknolojik gelişmeleri kullanarak kamu sektörü ciddi bir dönüşüm içerisinde yer almaktadır. Yönetim anlayışındaki bu dönüşümde kuşkusuz en önemli faktör kültür olmaktadır. Değişim ve dönüşümün, yönetim kültürünü de değiştirecek şekilde öncelikle kafalarda başlaması gerekmektedir.

Kamu yönetiminin hantallaştığından, merkezi yönetimin bütün yetkileri kendisinde topladığından, hemen hemen bütün kamusal işlerin yavaş yürüdüğünden, yetki-sorumluluk ve kaynakların dengesiz dağıtıldığından, yönetimin dışa kapalı olduğundan, şeffaflığın olmadığından, yeniliklere açık bir yönetim sisteminin eksikliğinden, rekabet ortamının yokluğundan, kamu çalışanlarının motivasyonsuzluğundan vs... yakınılan Türkiye’de yeni yönetim anlayışlarının gündeme getirilmesinin ve araştırılmasının gerekliliği ortadadır.

Bu çalışma klasik yönetim anlayışının aksayan yönlerini, yapısal ve işlevsel yetersizliklerini, sorunlarını ortaya koyarak, özellikle 20. yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkan alternatif yönetim anlayışlarından en çok konuşulan ve tartışılan Yeni Yönetim Anlayışı’nı (New Public Management) detaylı bir biçimde araştırmaktadır. Bu çerçevede, kamu sektöründe, gerçekleşmesi gereken yapısal, işleyişsel, stratejik ve kültürel dönüşüm üzerinde durulmaktadır. Ayrıca, bu dönüşümü gerçekleştirebilmek için, bir yandan günümüz dünyasının kaçınılmaz bir sonucu olarak ortaya çıkan kamu sektöründen beklentiler ele alınmakta ve diğer taraftan da bu sektörün, ortaya çıkan beklentileri karşılayabilmek için hangi yeni potansiyellere sahip olduğu üzerinde durulmaktadır.

20. yüzyılın başında özel sektörün kamu sektörünün tecrübelerinden yararlandığı gibi, kamu sektörünün de artık özel sektörün yapısal ve işlevsel tecrübelerinden yararlanması ve bu yönde bir paradigma değişimini gerçekleştirmesi gerekmektedir. Ancak bunun anlamı özel sektörün bütün yapısal ve işleyişsel unsurlarının kamu sektörüne birebir aktarılması değildir.

Çalışma, bu alana ilişkin kısır ve bölük pörçük olan tartışmaları; kamu yönetiminin yenilik ve hizmet yeteneğinin artırılması, personel geliştirme, esnek bir örgüt yapısı oluşturma,

desentralizasyon, yönetimde açıklık ve yönetime katılım olanaklarının artırılması bağlamında, bir bütün olarak ele almayı amaçlamaktadır.

## **ÇALIŞMANIN KAPSAMI**

Çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm “Geleneksel Yönetim Anlayışı ve Niteliği” temel başlığı altında ele alınmıştır. Bu başlık altında geleneksel yönetim anlayışının tanımı, ortaya çıkmasını sağlayan düşünce akımları ve özellikleri ele alınmıştır. Temel özellikleri de dikkate alınarak geleneksel yönetim anlayışının geniş bir tanımı yapılmıştır. Bilindiği gibi geleneksel yönetim anlayışının ortaya çıkması ve bu günkü anlam ve konumunu kazanması çok uzun yıllar almış ve bir çok düşünce akımınca şekillenmiştir. Çalışmada, genel konunun dağıtılmamasına özen gösterilerek, bu düşünce akımları üzerinde oldukça sınırlı bir biçimde durulmuştur. Geleneksel yönetim anlayışının özellikleri arasında, hukuki-rasyonel bürokrasi, siyaset-yönetim ilişkisi, kamu yönetiminin denetimi, devletin geleneksel yönetimde rolü, yönetici ve personelden beklenen görevler, kurumsal yapı, yönetimin işleyiş biçimi, kamu yönetimi ve özel yönetim farklılığı üzerinde durulmuştur. Bu temel özellikler üzerinde durulurken her bir özelliğin ne tür yapısal ve işleyişsel problemi beraberinde getirdiği konusuna açıklık getirilmeye çalışılmıştır.

İkinci bölüm, “Yeni Yönetim Anlayışı (New Public Management)” başlığı altında toplanmaktadır. Bu bölümde “Yeni Yönetim Anlayışının Niteliği” adı altında, yeni yönetim anlayışının ne olduğu, ortaya çıkışı ve gelişmesi, felsefi arka planı, dayandığı teorik temeller, kapsamı ve dayandığı esaslar ele alınmıştır. Daha sonra yeni yönetim anlayışının stratejik hedeflerini oluşturan müşteri odaklılık, performans ve etkinlik odaklılık, kalite odaklılık ve rekabet odaklılık üzerinde durulmuştur. Bu çerçevede yeni yönetim anlayışının özelleştirme ile ilişkisi de tartışılmıştır. Yeni yönetim anlayışının stratejik hedefleri açıklandıktan sonra, yapı ve süreç ilişkin unsurları detaylı bir biçimde ele alınmıştır. Yeni anlayışın hedefleri, yapı ve süreç unsurları ele alındıktan sonra, bunları gerçekleştirebilmek için mevcut potansiyeller ve kaynakların neler olduğu ve bu kaynaklardan yararlanabilme olanakları üzerinde durulmuştur. Bu çerçevede, bilgi potansiyeli, insan kaynakları potansiyeli ve bilgi teknolojisi potansiyeli tartışılmıştır. Bölümün sonunda yeni yönetim kültürü ele alınmış ve son olarak da yeni yönetim anlayışına yöneltilen eleştiriler üzerinde durulmuştur.

Çalışmanın ilk iki bölümü teorik niteliktedir. İlk iki bölümdeki teorik çalışmalar dikkate alınarak üçüncü bölümde ampirik araştırmaya yer verilmiştir. Bu araştırma ülkemizde yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılayan ve bu esnada yurttaşla en fazla etkileşime giren büyükşehir ve il belediyelerinin üst düzey yöneticileriyle yapılmıştır. Anket yoluyla yapılan araştırma temelde üç kısımdan oluşmaktadır. Araştırmanın birinci kısmında, belediyenin il yada büyükşehir belediyesi mi olduğu, personel sayısı, nüfusu, başkanın eğitim düzeyi gibi bağımsız değişkenlerin yanı sıra, kurumun yönetim anlayışı, örgütsel yapısı, personel sistemi, örgüt kültürü, kullanılan rekabet mekanizmaları ile bilgi akışı ve haberleşme biçimini tespit etmeye yönelik sorular yer almıştır. İkinci kısımda, geleneksel ve yeni yönetim anlayışının temel nitelikleri göz önünde tutularak oluşturulan ve belediye yöneticilerine kendi kurumlarındaki durumu işaretlemeleri istenen yargılar yer almıştır. Bu sorulara verilen cevaplara göre, belediyelerimizin mevcut durumları hakkında kapsamlı bilgi edinilmek istenmiştir. Araştırmanın üçüncü kısmında, belediyelerin işleyişi, sunulacak hizmetlerin belirlenmesinde etkili olan gruplar, mevcut yönetim yapısının değiştirilip değiştirilmemesine ilişkin görüşleri, halkın şikayetlerini öğrenmede kullanılan yöntemleri, performans ölçmede kullandıkları kriterler gibi genel bilgileri elde etmeye dönük sorular yer almıştır. Bu araştırma sorularından elde edilen bulgular önce frekans dağılımlarına göre yorumlanmış, daha sonra kurulan hipotezlerin test edilmesi için çeşitli istatistik testlerine başvurulmuştur.

## **ÇALIŞMANIN YÖNTEMİ**

Bilindiği gibi kamu yönetimi, işlevsel ve yapısal yönü bulunan, bütün bir toplumun iç içe girmiş ve çoğu zaman da birbiriyle çelişen sorunları arasında işleyen bir mekanizmadır. Bu yönetsel mekanizma, en ilkel devletlerden bu yana farklı yöntemlerle de olsa varlığını sürdürmüştür. Bu çerçevede özellikle geleneksel yönetim anlayışını içeren kısımda oldukça eski kaynaklara ulaşmak ve onları göz önünde bulundurmak mümkündür. Ancak, bu çalışmada, vurgu yapılan kısım yeni yönetim anlayışı olduğu için özellikle yeni kaynaklara başvurma yolu seçilmiştir. Batı toplumlarında daha yoğun bir biçimde tartışılan yeni yönetim anlayışı, ağırlıklı olarak yabancı kaynaklardan faydalanmak suretiyle hazırlanmıştır. Tamamen kuramsal olarak ele alınan ilk iki bölümde, zaman zaman uygulamaya göndermeler yapılmıştır. Ancak, bu göndermeler

çoğu zaman yurt dışındaki uygulamalara dönük olmuştur. Çünkü ülkemizde, bu konuya ilişkin olarak kamu kurumlarında pilot bölge uygulaması niteliğinde bile sayılabilecek bir çalışma bulunmamaktadır.

Çalışmanın uygulama bölümünde, ülkemizdeki büyükşehir ve il belediyelerinin tamamını kapsayacak şekilde belediyelerin başkan, başkan yardımcısı ve genel sekreter gibi üst düzey yöneticileriyle anket araştırması yapılmıştır. Bu anket araştırmasıyla farklı yasal düzenlemelere tabi olan büyükşehir ve il belediyelerinin mevcut örgütsel yapıları, personel sistemleri, örgüt kültürleri, işleyişleri ve kullandıkları potansiyelleri; kısaca yönetim anlayışları konusunda bilgi edinmek amaçlanmıştır. Elde edilen bulgular değerlendirilerek, bu iki belediye türü arasında bir homojenlik bulunup bulunmadığı belirlenmeye çalışılmıştır.



# BİRİNCİ BÖLÜM

## 1.GELENEKSEL YÖNETİM ANLAYIŞI ve NİTELİĞİ

Toplumun en küçük birimi olan aileden, köy, kasaba, kent hatta ülke yönetimine, ulusal düzeydeki kurumların yönetiminden uluslararası kuruluşların yönetimine kadar her düzeydeki örgütsel büyüklükte varlığı hissedilen temel fonksiyonlardan birisi kuşkusuz yönetimdir. Yönetim, gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe, tüm kuruluşların en belirgin ve en ayırt edici işlevidir. Bu nedenle, çok eski dönemlerden beri üzerinde çok fazla durulmuş ve durulmaya da devam edilmektedir. Buna bağlı olarak yönetim anlayışı, sürekli bir gelişme süreci içerisinde yer almıştır. Küreselleşme, üretim faktörlerindeki dönüşüm, iletişim teknolojisinde, uluslararası ilişkiler sisteminde, hukuk devleti, sosyal devlet ve insan hakları anlayışlarında ortaya çıkan kapsamlı ve hızlı gelişmeler, düne kadar hem özel sektör hem de kamu kurumları tarafından uygulanan ve büyük takdirle karşılanan, büyük ölçüde Yönetim Süreci, Bilimsel Yönetim ve Bürokrasi Kuramlarının oluşturduğu geleneksel yönetim yaklaşımları önemli ölçüde eleştiriler ve hızlı değişim baskılarıyla karşı karşıya kalmışlardır.

Bu bölümde, 20. Yüzyıla damgasını vuran geleneksel yönetim anlayışı, tanımı, oluşmasını sağlayan düşünce akımları ve temel nitelikleri gibi yönleriyle ele alınacaktır. Geleneksel yönetim anlayışının oluşmasında çok çeşitli teori ve yaklaşımların etkisi bulunmakla birlikte, çalışmada bunlardan en önemlileri üzerinde ve kısaca durulacaktır. Konuya kamu yönetimi açısından yaklaşıldığı için, geleneksel yönetim anlayışının özellikleri, temelde, hukuki-rasyonel bürokrasi, siyaset-yönetim ilişkisi, kamu yönetiminin denetimi, devletin rolü, yönetici ve personelden beklenen roller, kurumsal yapı, yönetimin işgörme biçimi üzerinde durulacaktır. Daha sonra, niçin yeni bir yönetim anlayışının ortaya çıkmaya başladığı açıklanmaya çalışılacaktır.

### 1.1. GELENEKSEL YÖNETİM ANLAYIŞININ TANIMI

Örgüt ve yönetim sorunları insanlık tarihi kadar eskilere dayanmaktadır. Bu sorunların çözümü için farklı toplumlarda farklı gelenekler, usuller ve çözüm yolları geliştirilmiştir. Ancak bu çabalar, yakın bir zamana kadar bilimsel yöntemlerle gelişmemiştir. Yine de, yönetimin bilimsel olarak incelenmesinden önceki deneyimler, yönetici ve düşünürlerin görüşleri, yönetim anlayışının oluşumunda önemli katkı

sağlamıştır. Bunlar arasında, özellikle Mezopotamya, Eski Mısır ve Çin deneyimleri dikkat çekmektedir. Aynı şekilde, devletin kudretini ve otoritesini bürokrasiden ve askeri örgütlenmeden aldığı Eski Roma uygulamaları, çeşitli dinlerin öncüsü peygamberlerin koyduğu ilke ve kurallar, siyaset ve bilim adamlarının kaleme aldığı düşünceler, yönetim anlayışının gelişmesine ışık tutmuştur (Genç, 1998: 20-22).

Günümüzde, yönetim bilimi, farklı felsefeye dayanan, değişik varsayımlardan hareket eden yönetime çeşitli yönlerden yaklaşan, çok sayıda yönetim düşünce ya da teori okullarından oluşmaktadır. Yönetim ve örgüt teorileri, 20. yüzyılın ürünü olmakla birlikte, geniş anlamıyla, yönetim ve örgütlerle ilgili bilgi topluluğu olarak tanımlanabilecek olan yönetim anlayışı, milattan önceki dönemlere kadar dayandırılabilir (Baransel, 1993: 8). Yönetim anlayışını, geleneksel ve çağdaş olmak üzere iki kısma ayıran Baransel, klasik, neo-klasik ve modern yönetim anlayışlarına çağdaş, bunlardan önceki yönetim yaklaşımlarına ise geleneksel yönetim anlayışı adını vermektedir. Geleneksel yönetim anlayışı, özellikle milattan önce ve orta çağda düşünürlerin iş, çalışma, ticari faaliyet ve yönetimle ilgili fikir ve görüşlerini, yöneticilere verdikleri öğütleri içermiştir. İçerik itibarıyla, zihinsel ve mantıksal çıkarımlara dayandığı için bir felsefe niteliğinde olduğu söylenebilir.

Ancak bu çalışmada, geleneksel yönetim anlayışına daha geniş bir anlam yüklenmektedir. Bu çerçevede geleneksel yönetim anlayışının temelini, Taylor'un "*Bilimsel Yönetimi*", Fayol'un "*Yönetim Süreci*" ve Weber'in "*Bürokrasi Modeli*" oluşturmaktadır.

Literatürde bu teorilerin oluşturduğu yönetim anlayışına "*Klasik Yönetim Düşüncesi*" adı verilmektedir. Ancak bu ifadede yer alan "klasik" sözcüğü, devri ya da modası geçmiş anlamını taşımamaktadır. Bu sözcük, yönetim düşüncesine uzun zaman hakim olmuş ve yerleşmiş bir anlayış biçimini anlatmaktadır. Özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra, yönetim alanında çok çeşitli teoriler ortaya atılmış olmakla birlikte, klasik yönetim anlayışı, günümüze kadar uygulanmaya ve yönetimde önemini korumaya devam etmiştir (Baransel, 1993: 116). Günümüzde de gelişmişlik ve azgelişmişliğin salt ekonomik olgular olmadığı, aynı zamanda sosyal, yönetsel ve siyasal düzeyleri de yansıttığı düşünülerek, geleneksel yönetim anlayışının, hâlâ gelişmekte olan ülkelerin yönetim özelliklerine uygun olduğu ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2000: 31).

Uygulamada, bir çok örgüt yeni yönetim yaklaşımlarını benimsemekle birlikte, geleneksel yönetim anlayışından tamamen kurtulamamıştır. Bir başka ifade ile, geleneksel yönetim anlayışını oluşturan bir takım unsurlar günümüz yönetimlerinde varlıklarını sürdürmeye devam etmektedir.

Klasik yönetimin savunucuları örgütü, önceden belirlenmiş ilke ve kurallara göre çalışan makineye benzetmişlerdir. Klasik yönetim yaklaşımını oluşturan üç model de, bir örgütte etkinlik ve verimliliğin artırılması için gerekli ilkeleri ortaya koymuşlardır. Buna göre klasik yönetim anlayışının ana fikri üç temel noktada toplanabilmektedir (Dinçer/Fidan, 1996: 108):

1. Çalışmalarda insan unsuru dikkate alınmamış, diğer örgütsel faktörler üzerinde durulmuştur. Maddi ve yapısal faktörler düzenlendikten sonra, insanın öngörülen doğrultuda hareket edeceği varsayılmıştır. Bu yönü ile klasik yönetim düşüncesi, mekanik örgüt yapılarını önermektedir.
2. Klasik yönetim anlayışının hareket noktası rasyonelliktir. İnsan ilişkilerinin ve örgüt yapısının düzenlenmesinde uygulanan ilkeler, rasyonelliği esas almaktadır.
3. Klasik yönetim anlayışı, örgütü genel olarak, kapalı sistem anlayışı ile ele almaktadır. Bunun sonucunda, bütün çabalar örgüt içi etkinliği sağlamaya yönelik olmuştur. Bunu gerçekleştirmek için, uyulması gereken evrensel ilkeler kabul edilmiştir.

Eryılmaz (2000: 31) temel unsurlarını da göz önünde tutarak geleneksel yönetim anlayışını şu şekilde tanımlamaktadır: “*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 lokal ve ulusal piyasaya üretim yapan, çalışanların üretime katılma kanallarının dar tutulduğu, personel değerlendirmelerin yukarıdan aşağıya doğru yapıldığı, mal ve hizmet üretiminde yenilik ve verimliliğin yeterince izlenmediği*” bir yönetim modelini anlatmaktadır.

Özellikle 20. yüzyılın sonlarında söz konusu olan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, yukarıda da değinildiği gibi “*Bilimsel Yönetim*” ve “*Yönetim Sürecinden*” de

etkilenmekle birlikte, temelde Max Weber'in "*Bürokrasi Modeli*" tarafından şekillenmiştir. Weber, 20. yüzyılın başında, Avrupa'da o dönemdeki sosyo-politik beklentileri karşılamak üzere bir örgüt modeli ortaya koymuştur. Bu örgüt modelinin temelini, meşru otoritenin rasyonel uygulaması oluşturmuştur. Buna göre klasik bürokrasi modeli, yönetsel faaliyetlerin kurallara bağlılığını, denetlenebilirliğini, profesyonelliği, tarafsızlığı ve gayri şahsiliği savunmaktadır (Budäus, 1998: 1). Bu noktadan hareketle, geleneksel yönetim anlayışının çıkış noktasının hukuki-rasyonellik olduğu görülmektedir.

## **1.2. GELENEKSEL YÖNETİM ANLAYIŞININ OLUŞMASINI SAĞLAYAN DÜŞÜNCE AKIMLARI**

Daha önce de belirtildiği gibi geleneksel yönetim anlayışının oluşmasında, en fazla Taylor'un "*Bilimsel Yönetimi*", Fayol'un "*Yönetim Süreci*" ve Weber'in "*Bürokrasi Modeli*" etkili olmuştur. Diğer taraftan, geleneksel yönetim anlayışının bir çok bakımdan "*klasik firma teorisi*"nin etkisi altında kaldığı ifade edilmektedir. Buna delil olarak da, geleneksel yönetim anlayışının özellikle "insan modeli"nin, klasik firma teorisinin "*akılcı-rasyonel insan*" modelinin varsayımlarına, bunun da *hedonizm* felsefesine dayandığı belirtilmektedir (Dinçer/Fidan, 1996: 110). Tablo 1.1'de geleneksel yönetim anlayışının gelişmesinde etkili olan yönetim teori ve yaklaşımları varsayımlarıyla birlikte verilmektedir.

Geleneksel yönetim anlayışı, temelde bürokratik yönetim anlayışı, yönetsel yaklaşım ve bilimsel yaklaşımın benimsediği üretim ve verimliliğin artırılmasına dayanan bir özellik göstermektedir. Geleneksel yönetim anlayışını oluşturan bu üç yaklaşımın felsefe, varsayım ve içerik bakımlarından benzer özellikler gösterdiği; üretime, verimliliğe, akılcılığa, uzmanlaşmaya önem verdiği; bu amaçlara ulaşmak için de "en iyi tek yol" arayışı içinde oldukları; bütün dikkatlerini biçimsel örgüt yapısı üzerinde yoğunlaştırdıkları ve örgütü kapalı sistem olarak algıladıkları kabul edilmektedir (Aykaç, 1997: 37).

Geleneksel yönetim anlayışının dayandığı insan modeli ise, Mc Gregor'un X kuramında temel çerçeveleri ile ele alınmıştır. Bu kuramın temel varsayımları aşağıdaki gibi sıralanabilir (Şimşek, 1999: 196):

a) İnsanlar doğal olarak çalışmayı sevmezler ve fırsat buldukça çalışmaktan kaçarlar.

- b) Bu nedenle kişiler çalıştırılmak isteniyorsa, korkutulmalı, yönlendirilmeli ve gerekiyorsa tehdit edilmelidir.
- c) Normal bir insan iş ve yükselme heveslisi değildir, sorumluluk almaktan kaçınır, güven arar ve kendisine en fazla ekonomik kazancı getirecek işi yapar.
- d) İnsanların çoğunluğu yaratıcı değildir ve değişikliğe karşı direnç gösterirler.
- e) Kişiler için önemli olan, örgütün amaçları değil bireysel çıkarlarıdır.

İnsan modeli yukarıdaki gibi özetlenebilecek olan geleneksel yönetim anlayışı, ekonomik ödüllendirme ve pirim esasına dayanan bir motivasyon sisteminin uygulanmasını; hiyerarşik bir denetimin sağlanmasını; yönetim alanının dar tutulmasını; kararların üst kademelerde alınmasını; işlerin bütün ayrıntılarıyla planlanmasını; planlara uyulup uyulmadığının sıkı bir biçimde denetlenmesini zorunlu hale getirmiştir.

### 1.2.1. Bilimsel Yönetim

Geleneksel yönetim anlayışının ortaya çıkmasında etkili olan düşünce akımlarından birisi “**Bilimsel Yönetim**” yaklaşımıdır. “Bilimsel Yönetim”in doğuşunda, özellikle yaygınlaşıp gelişmesinde, ABD’de 1880’li yıllarda ortaya çıkan “yönetim hareketinin” çok büyük rolü olmuştur. Yönetim hareketi, yönetimle ilgili derneklerin kurulması, yönetim konularında konferans ve seminerler verilmesi, bu alana ilişkin yazılar yayımlanması, üniversitelerde yönetim eğitiminin başlaması vb. olayları kapsayan ve anlatan bir kavramdır. Bilimsel yönetimin kurucusu ve babası olarak F. W. Taylor sayılmaktadır. Taylor ve arkadaşları Amerikan Mekanik Mühendisler Birliği’nde yönetimle ilgili konferans ve seminerler vererek bilimsel yönetimin gelişmesine katkı sağlamışlardır. 1920 yılında ve daha sonra uluslararası yönetim konferanslarıyla, bilimsel yönetim anlayışı evrensel bir nitelik kazanmıştır (Baransel, 1993: 116).

Bilimsel yönetimin temel amaçları; verimsiz çalışma ve israfları ortadan kaldırmak ve işçi ile yönetim arasında çatışma ve ihtilafları mümkün olduğu kadar azaltarak işçi-yönetim arasında işbirliği sağlamaktır (Baransel, 1993: 126).

Bilimsel yönetim düşüncesinin ya da Taylorizm’in temel ilkeleri şöyle sıralanmaktadır (Koçel, 1999: 114; Yüksel/Aykaç, 1994: 95):

- a) Gelişigüzel çalışma yerine, bilimin önceliği (gerçek bilimin geliştirilmesi ve personelin bilimsel yöntemlerle seçilmesi),

- b) Başbozukluk yerine, ahenk ve koordinasyon,
- c) Kişiselik yerine, yardımlaşma (yönetim ve personel arasında dostane ilişki),
- d) Düşük verim yerine, maksimum üretim,
- e) Herkesin mümkün olan en yüksek verimlilik düzeyine çıkarılması için eğitim (personelin bilimsel şekilde eğitilmesi ve geliştirilmesi).

Disiplin, sıkı koordinasyon ve yüksek verimlilik temeli üzerine oturtulan bilimsel yönetim düşüncesinin, bu ilkelerini gerçekleştirmek için geliştirilen mekanizmalar ise şöyle sıralanmaktadır: Uygun taktik ve yöntemle yapılmış hareket ve zaman etüdü, fonksiyonel ustabaşılık, her bir işte çalışan personelin hareketlerinin ve kullanacağı araçlarla uygulamanın standartlaştırılması, parça başı ücret sistemi, işe uygun eleman seçimi ve eğitim. Burada şunu ifade etmek gerekir ki, bilimsel yönetimin özellikle verimliliği artırmak için eğitimin gerekliliği savı yeni yönetim anlayışı ile paralellik göstermektedir. Görüldüğü gibi burada örgütsel yapıya, sorumluluk kalıpları ve bunlar arasında önceden belirlenmiş ilişkiler açısından bakılmaktadır. Davranış ve motivasyondan daha çok örgüt şeması ve tanımında saptanan tasarım ve kurallara vurgu yapılmaktadır (Mouzelis, 2001: 113).

Yönetimi, “çalışanlardan ne yapmaları gerektiğini tam olarak belirlemek ve işlerin en verimli bir biçimde yerine getirilmesine nezaret etmek” olarak tanımlayan Taylor, bilimsel yönetimi esasen, bir “zihni devrim” olarak nitelendirmektedir (Baransel, 1993: 124).

Teorinin en fazla eleştiri alan yönlerini Yüksel ve Aykaç (1994: 84) şu şekilde toparlamaktadırlar; “*insana yeterince önem verilmemesi, insanın makinenin bir parçasıymış gibi algılanması, para dışında personeli motive eden unsurların göz ardı edilmiş olması, verimliliğe gereğinden fazla önem verilmiş olması, çalışan personelin değil de, işverenlerin kâr maksimizasyonunu sağlayıcı yöntemlerin ön plana çıkarılmış olması, bütün insanların “Prototip” varlıklar olarak görülmesi, personele sadece çalıştığı ve ürettiği sürece önem verilmesi, hastalık ve yaşlılık gibi doğal olguların dikkate alınmaması*”. Ancak, Taylor’un yazdıkları incelendiğinde bu eleştirilerin yerinde olmadığını görüleceği ifade edilmektedir.

### 1.2.2. Yönetim Süreci

Geleneksel yönetim anlayışına temel teşkil eden yaklaşımlardan bir diğeri “**Yönetim Süreci**”dir. Taylor, daha çok iş görenin işi yaparken bizzat uyması gereken ilke ve kuralları, işte gerekli olan hareketleri ve bu hareketleri yapmak için harcanacak zamana ilişkin çalışmalar üzerinde durmuş, bunların yol ve yöntemlerini açıklamıştır. Buna karşın 1916 yılında “Sanayi ve Genel Faaliyetlerde Yönetim” adıyla “**Yönetim Süreci**”ni ortaya koyan Fransız H. Fayol, örgütün birimlerinin birinin başında bulunan bir yöneticinin yapması gereken faaliyetleri, bunlara ilişkin işlevleri, ilke ve kuralları açıklamıştır. Fayol daha çok, örgütlerde insanlar arası ilişkiler üzerinde çalışmış, diğeri bir deyimle, işletmenin psiko-sosyal yönünü incelemiştir. Oysa Taylor işletmenin psiko-teknik yönünü ele almıştır (Eren, 1993: 15).

Diğeri taraftan yönetim süreci de, tıpkı bilimsel yönetim düşüncesi gibi ekonomik etkinlik ve rasyonellik fikrini esas almıştır. Bu açıdan bakıldığında yönetim sürecinin bilimsel yönetimin bir devamı olduğu ve onun bazı yönlerini tamamladığı söylenmektedir (Şimşek, 1999: 45). Bununla birlikte, bilimsel yönetimden farklı olarak yönetim süreci, yalnızca örgütün statik yönünü oluşturan örgüt yapısının çeşitli yönleriyle değil, fakat aynı zamanda örgütün dinamik yönünü oluşturan yönetimin bütün alanlarıyla ilgili belirli ilkeler geliştirmeye çalışmıştır. Bu yönüyle yönetim süreci, bilimsel yönetimden ayrılmakta ve daha kapsamlı bir düşünce yaklaşımı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Fayol’un yönetimi tanımlarken yönetim sürecini, uzağı görme, örgütleme, kumanda, koordinasyon ve kontrol olmak üzere beş fonksiyona ayırmak suretiyle oluşturduğu model, yönetim düşüncesine en büyük ve en kapsamlı katkıyı sağlamıştır. Yönetim sürecinin bu şekilde fonksiyonlara ayrılması, hem yönetim olgusunun tahlilini kolaylaştırmış, hem de mevcut ve geliştirilecek olan yönetim bilgilerinin sistematik bir biçimde birikimini sağlamaya yarayan “kavramsal bir çatı” oluşturmuştur (Baransel, 1993: 134). Bu kavramsal çatının bugün hâlâ bir çok yönetim kitabında temel alınması Fayol’un yönetim modelinin mantıksallığının açık bir göstergesi sayılabilir.

Fayol’un örgütlenme ilkeleri; örgütün yapısı ile ilgili ilkeler, süreçlerle ilgili ilkeler ve sonuçlarla ilgili ilkeler olarak üç bölümde ele alınabilir. Bu ilkeler toplam on dört tanedir, ancak Fayol, yönetim ilkelerinin sınırlarının olmadığını, bir başka ifade ile,

yönetimde hiç bir şeyin mutlak ve kesin olmadığını belirtmektedir. Örgütün yapısı ile ilgili ilkeler; işbölümü, yetki ve sorumluluk, yönetim birliği, merkezilik ve hiyerarşidir. Süreçlerle ilgili ilkeler; kumanda birliği, disiplin, adil ve eşit davranma, çalışanların ödüllendirilmesi ve genel çıkarların kişisel çıkarlardan üstünlüğü olmak üzere beş tanedir. Sonuçlarla ilgili ilkeler ise; düzen, personelin devamlılığı, inisiyatif ve birlik ve beraberlik ruhudur (Dinçer/Fidan, 1996: 122).

### 1.2.3. Weber’yen Bürokrasi

Geleneksel yönetim anlayışının en çok etkilendiği model ise, Alman sosyolog Max Weber tarafından geliştirilen **“Bürokrasi Modeli”**dir. Weber, çağdaş bürokratik yapının sosyal ve ekonomik bir takım önkoşullara dayandığını ifade etmektedir. Buna göre, para ekonomisinin gelişmesi, memurların hizmetlerinin karşılığını parasal olarak almaya başlamaları, saf bürokratik yönetimin kurulmasının değilse bile, süreklilik ve kalıcılık kazanmasının normal önkoşullarından birisidir (Weber, 1993: 199). Diğer taraftan, teknolojik gelişmelerin, çalışma yöntemlerinin rasyonel esaslara göre ayarlanmasının ve yüksek hayat standardının, insanların hayatlarını sosyal kurumların kalıplaşmış hareket kaidelerine tabi olarak geçirmeleri sonucunu doğurmasının da bürokratik yönetimin gelişmesinde etkili olduğu belirtilmektedir (Baransel, 1993: 163). Ayrıca modern devletin ortaya çıkmasıyla birlikte idari görevlerin nitelik ve nicelik olarak artması da modern toplumda bürokrasinin artış nedeni olarak görülmektedir (Mouzelis, 2001: 31).

Weber’in analitik yaklaşımında bürokrasi, yasal-ussal egemenliğin saf tipi olarak ele alınmaktadır. Böylece bürokrasi, *“önceden belirlenmiş kurallara dayalı, sürekliliği olan, yetki alanları yasalarla belirlenmiş, hiyerarşi içinde çalışan, eğitim yoluyla belli becerileri kazanmış bir personel kitlesi istihdam eden, yazılı kayıtlara dayalı olarak işleyen bir karar ve eylem biçimi”* olarak anlaşılmaktadır (Bozkurt vd, 1998: 44). Ancak, bürokrasinin Weber’den farklı olarak, daha çok *“davranış”* ve *“işleyiş”* özellikleri yönünden tanımlandığı da olmuştur. Bu tür tanımlamaların bir kısmı, objektiflik, açıklık, kesinlik, uyum ve istikrar gibi olumlu özellikler dikkate alınmak suretiyle yapılırken, diğer bazılarında da, kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçma, yetki devretmekte isteksizlik, aşırı gizlilik ve otoriteye aşırı bağlılık gibi olumsuz özellikleri dikkate alınarak yapılmıştır (Eryılmaz, 1993: 31). Bozkurt ve diğerleri (1998: 43),



bürokrasi kavramının yönetim aygıtı, toplumsal ve toplumbilimsel kategori, yönetsel örgütlenme biçimi ve olumsuz anlamda kırtasiyecilik olmak üzere başlıca dört anlam öbeğini kuşattığını belirtmektedirler. Günümüzde bürokrasiden, özellikle işleyişi piyasa tarafından yönlendirilmeyen, aksine Max Weber’ce teşhis edilen karakterleri izleyen devlet örgütü ve örgüt biçimi anlaşılmaktadır.

Bürokratik örgütlerin gelişmesinin belirleyici nedeni her zaman için tüm öteki örgütlenme biçimlerine olan salt teknik üstünlükleridir. Doğruluk, hız, kesinlik, dosya bilgisi, süreklilik, gizlilik, birlik, tam bağımlılık, sürtüşmenin ve maddi ve kişisel maliyetlerin azaltılması gibi hususlar tam bürokratikleşmiş bir yönetimde, en uygun düzeye ulaştırılır. Diğer bütün yönetim biçimleriyle karşılaştırıldığında, uzmanlaşmış bürokrasinin bu noktaların hepsinde daha üstün olduğu görülmektedir. Karmaşık işlevler söz konusu olduğunda da, ücretli bürokratik emek daha verimlidir ve son çözümlemede, resmen ödeme yapılmayan fahri hizmetlere göre bile daha ucuz hale gelmektedir (Weber, 1993: 204-205). Ancak günümüzde, özellikle yerel hizmetlerde gönüllü katkıların miktarının artırılmaya çalışılması ve yurttaşların kamusal hizmetlerin görülmesini üstlenmesi gibi anlayış ve yaklaşımlar Weber’in bu açıklamaları ile ters düşmektedir. Zaten geleneksel yönetimin en çok eleştirilen yönlerinden birisi de, bürokrasinin sanıldığı gibi çok verimli ve düşük maliyetlerle çalışmadığı noktasında yoğunlaşmaktadır.

Bürokratik örgütlerin temel özelliklerine gelince bunları; yüksek derecede uzmanlaşma, sınırlı alanda yetki ve sorumluluk taşıyan hiyerarşik otorite yapısı, örgüt üyeleri arasında kişisel olmayan ilişkiler, yetenek ve teknik bilgiye dayanarak memur alma, resmi ve özel gelirlerin ayırt edilmesi şeklinde sıralamak mümkündür (Mouzelis, 2001: 54).

Weber’e göre bürokrasi, bir kez tam kurulduktan sonra artık ortadan kaldırılması en zor olan sosyal yapıdır. Bürokrasi, toplu eylemi, rasyonel düzenlilik kazanmış toplumsal eyleme dönüştürmenin başlıca aracıdır. Yönetilenler, bir kez ortaya çıkmış bulunan bürokratik otorite aygıtını kaldıramaz ya da yerine başka bir şey koyamazlar. Diğer taraftan, bürokrasinin disiplini, ister kamu sektöründe ister özel sektörde olsun, resmi görevlilerin her zamanki çalışmaları içinde mutlak itaate yönelik bir tutumlar yumağına sahip olmaları anlamına gelmektedir (Weber, 1993: 207-208).

Bürokrasinin böyle güçlü olmasının nedenleri ya da güç kaynaklarının neler olduğu konusunda Eryılmaz (1993: 55-59) şu açıklamalarda bulunmaktadır: Bürokrasinin çok çeşitli güç kaynaklarının başında, onun sahip olduğu bilgi ve enformasyon gelmektedir. Bürokrasinin elindeki ikinci güç kaynağı, karar verme iktidarına sahip olması ve karar verme sürecinde seçmenden bağımsız olarak hareket edebilmesidir. Bürokrasinin üçüncü güç kaynağı, onun devamlı ve istikrarlı bir statüye sahip olmasıdır. Bürokrasilerin dördüncü güç kaynağı profesyonelleşmedir. Ayrıca, bürokrasinin örgütlenmesinde bakanlık modelinden kaçış, bir başka ifade ile kamu kurumlarının özerkleşmesi bürokrasiyi güçlendiren bir başka özelliktir. Bütçeleme ve planlama olanaklarına sahip olmak ve danışma kurullarında etkili olmak gibi hususlar da bürokrasinin güç kaynaklarından sayılmaktadır.

Özetle, Tablo 1.1'de de görüldüğü gibi, yönetim anlayışının gelişme süreci içerisinde, birbiriyle iç içe geliştirilen bir çok teori ve yaklaşım bulunmaktadır. Bu teori ve yaklaşımlarda ileri sürülen düşüncelerin bir kısmı geleneksel, bir kısmı da yeni yönetim anlayışının temel ilkeleriyle paralellik gösterebilmektedir. Başka bir anlatımla, yönetim teori ve yaklaşımlarından her hangi birini tamamen geleneksel anlayışa ya da tamamen yeni yönetim anlayışına dahil etmek olanaklı görülmemektedir. Örneğin tabloda yer alan insan ilişkileri, grup dinamikleri, sistem yaklaşımı, karar teorisi ve durumsallık yaklaşımı gibi teori ve yaklaşımlarda savunulan görüşler, yeni yönetim anlayışında da üzerinde önemle durulan düşünceler olarak karşımıza çıkmaktadır.

**Tablo 1.1: Yönetim Teorileri, Odakları ve Temel Varsayımları**

TEORİ	ODAĞI	TEMEL VARSAYIMLARI
<b>1900'den Önceki Yönetim Teorileri</b>	Yapısal	İşbölümü ve işleri kolaylaştırmak için makineleşmeye önem verilmiştir.
<b>Bilimsel Yönetim</b>	Yapısal	İşler bilimsel açıdan değerlendirilmiş ve çalışanların farklı ve özel sorumlulukları tanımlanmıştır. Bilimsel seçim, eğitim ve işlerin gelişimi ve çalışanlarla yöneticiler arasında işlerinin ayrılması öne sürülmüştür.
<b>Klasik Yaklaşım</b>	Yapısal	Yöneticinin görevlerinin; planlama, örgütlenme yönetme koordinasyon ve kontrol olarak ayrıldığı, işlerde fonksiyonel uzmanlaşma, bölüm yetkisi ve faaliyetlerin koordinasyonu temel prensipler olarak benimsenmiştir.
<b>İnsan İlişkileri</b>	İnsani	Çalışanların duygu ve davranışlarının önemi benimsenmiş, gayri resmi roller ve normların başarıyı etkilediği öne sürülmüştür.
<b>Grup Dinamikleri</b>	İnsani	Buna göre, kişiler kararların alınmasına katılmaya özendirilmelidir.
<b>Weber'yan Bürokrasi</b>	Yapısal	Emirlerin, düzenin, rasyonelliğin, resmiliğin ve istikrarın yönetimde önemli olduğu, yönetimin herkese eşit davranması gerektiği savunulmuştur.
<b>Önderlik</b>	İnsani	Gayri resmi ve iş ortamından oluşan önderliğin önemli olduğu, X ve Y Teorileri öne sürülmüştür.
<b>Karar Teorisi</b>	Yapısal	Çalışanların karar almaya katıldıkları zaman tatmin olacakları ve verimli çalışacakları öne sürülmüştür.
<b>Sosyo-Teknik</b>	Bütüncü	Çalışma ilişkilerinde teknolojinin ve sosyo-teknik sistemlerin de önemli olduğu öne sürülmüştür.
<b>Sistem Teorisi</b>	Bütüncü	Örgüt bir açık sistem olarak adlandırılmış; sistem, girdi, değişim süreci, çıktı ve geri bildirim olarak tanımlanmış, sistemlerin kendi içlerinde dengeye gelmesi gerektiği vurgulanmıştır.
<b>Yönetim Roller</b>	Bütüncü	Yönetimsel çalışmaların 10 rol ve 3 fonksiyondan oluştuğu; bu fonksiyonların, kişiler arası ilişkiler, iletişim süreci ve karar verme olduğu öne sürülmüştür.
<b>Durumsallık Yaklaşımı</b>	Bütüncü	İçinde bulunulan durumun özellikleri ve örgütsel süreç arasındaki uyumun önemi öne çıkarılmış; çevre, teknoloji ve büyüklük kriter olarak kullanılmaya başlanmıştır.
<b>Teori Z</b>	Bütüncü	Personelin işte kalma süresi, kararların verilme tarzı, sorumluluk kaynağı, personelin değerlendirilmesi ve yükselme şekli, denetim mekanizmaları, uzmanlaşma derecesi ve örgütün personele yaklaşım tarzlarının önemli olduğu ileri sürülmüştür.

*Kaynak: Dinçer/Fidan, (1996: 210)*

#### **1.2.4. Geleneksel Yönetim Anlayışını Etkileyen Diğer Araştırmalar ve Bu Anlayışa Yöneltilen Eleştiriler**

Yönetim Sürecinde, Fayol'dan sonra, 1930'lara kadar önemli bir gelişme olmamıştır. Ancak 1930'lu yıllarda, J. Mooney, Reiley, L. Gulick, L. Urwick ve R.C. Davis yönetim sürecine önemli katkılarda bulunmuşlardır. Bunlardan, Mooney ve Reiley, örgütün etkili olabilmesi için biçimselleştirilmesini, bunun da ilkelere dayanması

gerektiğini savunmuşlardır. Bu düşünörlere göre yönetimin temel ilkesi koordinasyondur. Gulick ise, örgütün temel unsurunun işbölümü olduğunu iddia etmiştir. Bu düşünür de Fayol gibi, yönetimi fonksiyonlarına ayırmak suretiyle incelemiş, ancak Fayol'dan farklı olarak yönetim fonksiyonlarını yedi başlık altında ele almıştır. Bunlar, POSDCORB kısaltması ile bilinen, planlama, örgütleme, örgütü personelle donatma, yürütme, koordinasyon, raporlama ve bütçelemedir. Diğer taraftan Urwick ise, adeta klasik yönetim düşüncesinin 40-50 yıllık gelişmelerinin bir sentezini yapmıştır. Urwick'in yönetim ve örgütle ilgili ilkeleri ise; amaç ilkesi, yetki-sorumluluk denkliği ilkesi, sorumluluk ilkesi, hiyerarşi ilkesi, kontrol alanı ilkesi ve uzmanlaşma ilkesidir. Davis'in yönetim sürecine katkısı ise yönetim felsefesi alanında olmuştur (Baransel, 1993: 150-159). Görüldüğü gibi bu düşünürler yönetime ilişkin tahlillerde sosyolojik ve psikolojik faktörlere yer vermişler, bir başka ifade ile, insan unsurunu ön plana çıkarmışlardır. Böylece, neo-klasik yönetim düşüncesinin doğuşuna zemin hazırlanmıştır.

Geleneksel yönetim anlayışı, özellikle Weber'in bürokrasi modeline dayalı olarak yapılan araştırmalardan da etkilenmiştir. Bürokrasi modelinden sonra yapılan çalışmalarda, dikkat çeken temel husus, örgüt üyelerinin (çalışanların) beklenmeyen ya da önceden kestirilemeyen davranışlarının öne çıkarılmasıdır. Özellikle, Merton, Selznick ve Gouldner'in çalışmaları, resmi hiyerarşi ve amaçları yönünden bürokrasinin diğer tip örgütlere oranla daha yeterli olduğu yolundaki öneriyi reddetmemekle beraber bürokratik örgütlerin işlevsel olmayan yönlerini ortaya koymaktadırlar (March/Simon, 1973: 140). Merton'a göre örgüt üyelerinin davranışlarında bir istikrarın ve güvenliğin sağlanabilmesi için denetime ihtiyaç vardır. Böylece çalışanların davranışlarının önceden kestirilebilirliği daha da artacaktır. Selznick ise, çalışmasında temel değişken olarak yetki devrini ele almıştır. Örgüt içi çıkar farklılıklarının alt birimler arasında çatışmaları artırdığını ileri süren Selznick, herhangi bir denetim tekniğinin kullanılmasının nasıl bir dizi önceden kestirilemeyen sonuçlar yarattığını göstermek istemiştir. Gouldner ise, çalışmasında bir alt sistemin dengesini sağlamak amacıyla kullanılan denetim tekniğinin, üst sistemin dengesini bozduğunu ortaya koymuştur.

Yukarıda belirtilenlerin dışında, bürokrasi konusunda R. Michels, J. Burnham, G. Mosca, W.G. Bennis, A. Toffler ve M. Crozier'nin görüşleri de büyük önem arz

etmektedir. Bu düşünürlerden Michels, “Oligarşinin Tunç Yasası”nı; Burnham, “Yönetel Toplum”u; Mosca, yönetici sınıfın toprak sahipliğinden yetenekli memurlara geçtiğini; Bennis, bürokrasinin yaklaşan ölümünü; Toffler, bürokrasinin gelecekte yok olacağını ve Crozier ise, bürokratik bir örgütün kendi hatalarını kendisinin düzeltmeyeceğini, bu yüzden, bürokratik sistemin bürokratik bir kısır döngü olduğunu savunmuşlardır (Aykaç, 1997: 114-126).

Geleneksel yönetim anlayışı, Weber’in bürokrasi modeline yöneltilen eleştirilerle de dolaylı olarak karşı karşıya kalmıştır. 20. yüzyılın en ünlü bürokrasi eleştirilerinden biri olan *Parkinson Kanunu*, kamu yönetimlerinin kendilerine ilişkin görevlerde bir artış olmaksızın nasıl genişleme eğiliminde olduklarını çok çarpıcı bir biçimde anlatmıştır. Bu kanuna göre, “*yapılan iş ister artsın, ister azalsın, hatta isterse ortada hiç iş filan olmasın, bu artış hemen hemen aynı kalmaktadır*” (Parkinson, 1996: 12). Parkinson Kanunu, bu kaçınılmaz büyümeyi kontrol eden faktörlerin gözlenmesine dayalı bir kanundur. Büyüme eğiliminin temel nedenleri; bir amirin rakiplerinden daha ziyade, emri altındakileri çoğaltmak istemesi ve memurların, birbirlerinin işlerini yapmalarındır (Parkinson, 1996: 13). Parkinson bu kanunu, Amerikan Deniz Kuvvetlerinde 1914-1928 yılları arasındaki personel artışını örnek vererek ispatlamaktadır (1996: 16-17).

*Laurence Peter ve Raymond Hull* tarafından ortaya konan *Peter ilkesine* göre ise, çalışan herkes, yetersiz olduğu ve başaramayacağı bir kademeye kadar yükselme eğilimi gösterir. Çünkü bir alt kademedede başarılı olan bir kimsenin bir üst kademedede de başarılı olacağı varsayılmaktadır. Bu ilkeye göre, yeteneksizlik düzeyine gelen yöneticiler, bölümün verimini arttırmak için yeni elamanlar istihdam etmeyi en uygun yol olarak görmektedirler. Diğer taraftan bürokratik görevliler için de, araçlar (dosyalar) amaçlardan (hizmet ettikleri hedeflerden) daha önemlidir. Bürokraside çalışanlar kendilerini, formları, yöntemleri ve örgütü besleyen hammaddeler olarak görmektedirler (Peter/Raymond, 1985). Peter ve Hull’ın eleştirileri, özellikle bürokratik örgütlerde personelin ömür boyu istihdamına ve bir başarı ödüllendirme biçimi olarak düzenli bir şekilde yükseltilmelerine yöneltilmektedir.

*Robert Michels* tarafından ortaya atılan *Oligarşinin Tunç Kanunu* da, örgütlerin bürokratikleşmesinin, halkın daha fazla yönetime katılma olanaklarını ortadan kaldırdığı görüşünü savunmaktadır. Michels demokratik örgütlerde zamanla, demokratik ilke ve

amaçlardan sapıldığını ve belli bir zümrenin hakimiyetine girildiğini savunmaktadır (Ergun/Polatoğlu, 1992: 63-65). Diğer taraftan Bennis'e göre de Max Weber'in geliştirdiği bürokrasi modeli 20. yüzyılın koşullarına ayak uyduramamakta, rutin olmayan ve önceden kestirilemeyen olayların yönetiminde yetersiz kalmaktadır (Ergun/Polatoğlu, 1992: 68). Bürokrasi modeli ve geleneksel yönetim anlayışı ile ilgili olarak adı burada anılmayan daha birçok çalışma yapılmıştır.

### **1.3. GELENEKSEL YÖNETİM ANLAYIŞININ NİTELİĞİ**

Kamu yönetiminin yapısında ve işleyişinde yakın zamanlara kadar etkili olan ve az gelişmiş ülkelerin hemen hemen tamamında hâlâ bütün özellikleri ile varlığını sürdüren geleneksel yönetim anlayışı, belli bir takım ilke ve düşüncelere dayanmaktadır. James (1997: 160) geleneksel yönetim anlayışının temel özelliklerini, hiyerarşi, otorite, konuma bağlı statü, sabit ücret düzeyi, kapalı enformasyon kanalları, çatışmacı sendikal ilişkiler, birey yönelimli, silo yönetim, nezaret, karar akışı yukarıdan aşağıya, değerlendirme yukarıdan aşağıya ve sınırlı iş gören katkısı şeklinde sıralamaktadır. Bu ilke ve özellikler bir takım varsayımlara dayandırılmaktadır. Geleneksel yönetim anlayışının dayandığı temel varsayımları şu şekilde sıralamak mümkündür (Dinçer/Fidan, 1996: 109; Baransel, 1993: 195):

- a) Bir örgütün verimliliği, üretim sürecinin rasyonellik derecesi ile ölçülür; verimlilik, kaynakların ekonomik bir biçimde kullanılması ile ilgili olup, mekanik bir süreçtir.
- b) İnsanlar kural olarak rasyonel davranırlar. İnsanların yönetiminde kişi ve grupların akılcı davranışları önem taşır.
- c) Grup üyeleri amirlerinin rehberliği olmadan pozisyonlarının gerektirdiği ilişkileri yürütemezler.
- d) Görevlerin sınırları belirlenmedikçe ve bu sınırlar içinde kalmaya zorlanmadıkça, kişiler yetkileri dışına çıkarlar, yetkilerini aşarlar.
- e) Faaliyetlerin önceden tahmini ve faaliyetler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, görevlerin önceden belirlenmesi mümkündür.
- f) Yönetim, esas itibariyle, bireylerin resmi faaliyetleri ile ilgilidir.
- g) Grup faaliyetlerinin yönetiminde, objektiflik ve gayri şahsilik esastır, subjektif hususlara yer yoktur.

- h) Koordinasyon kendiliğinden gerçekleşmez. Bunun için üst kademeler tarafından planlanmalı ve denetlenmelidir.
- i) Yetki örgütün en üst kademesinde toplanmıştır. Yukarıdan aşağıya doğru devredilir.
- j) Uzmanlaşma verimliliği artırır, denetimi kolaylaştırır.
- k) Yönetimin fonksiyonları, evrensel bir nitelik taşır, belli bir biçimde yerine getirilir, kişisel ve çevresel faktörlerden etkilenmez.

Weber de çağdaşı Taylor gibi işletmelerin makine olarak görüldüğü bir dönemde yaşamaktaydı. Bunun sonucu olarak, o da modelinde, örgütün bir makine gibi işleyeceğini düşünerek, insan faktörünü ikinci plana atmış, hukuki-rasyonel bir örgüt yapısının endüstri toplumuna en uygun örgütlenme biçimi olduğunu varsaymıştır (Schedler, 2000a: 7). Bu örgütlenme biçimi temelde, katı bir hiyerarşik yapı, kesin bir yetki ve görev paylaşımı, kurallarla bağlanmışlık ve itaatkar memurluk gibi niteliklere sahiptir. Ayrıca, merkezi hiyerarşik yapı nedeniyle personelin bireysel sorumluluğu ve inisiyatifi en az düzeye indirilmiştir (Mengi, 1997: 505).

### **1.3.1. Geleneksel Yönetim Anlayışının Temel Özellikleri**

Geleneksel yönetim anlayışının özelliklerini temelde dört noktada toplayarak özetlemek mümkündür (Eryılmaz, 1999b: 44):

1. Geleneksel yönetim anlayışının dayandığı birinci ilke, kamu yönetiminin yapısı ile ilgilidir. Buna göre geleneksel yönetim anlayışı, büyük ölçüde Weber'in kavramlaştırdığı bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir (Eryılmaz, 1999b: 44). Bu örgüt modelinin temelini meşru otoritenin rasyonel uygulaması oluşturmuştur. Böylece klasik bürokrasi modeli, yönetsel faaliyetlerin kurallara bağlılığını, denetlenebilirliğini, profesyonelliği, tarafsızlığı ve gayri şahsiliği savunmaktadır (Budäus, 1998: 1). Sonuçta kamu yönetiminde, tarafsızlığı, verimliliği ve ekonomikliği sağlayacağı varsayılarak geliştirilen ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayanma, gayrişahsilik, katı hiyerarşi, kariyeri esas alan personel sistemi ve merkeziyetçilik gibi özellikler geleneksel anlayışın temelini oluşturmuştur.
2. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının bir başka temel özelliği, devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında, kendi örgütleri vasıtasıyla görev

almasıdır. Bu yönetim düşüncesinin devlete ilişkin temel anlayışı “*hizmet devleti*” şeklinde özetlenmektedir (Schedler, 2000: 984). Hizmet devleti düşüncesi, sosyal devlet ve refah devleti anlayışları ve diğer faktörlerle birlikte kamu görevlerinin artması ve kamu sektörünün sürekli büyümesini beraberinde getirmiştir. Çeşitli nedenlerden dolayı kamusal görevlerdeki artış örgütsel büyümeye de neden olmuştur (Ellwein, 1994: 39, 56). Bir taraftan yeni görevler ve yeni örgütlerle büyüyen kamu yönetimi, diğer taraftan yararlı dönemini tam anlamıyla doldurmuş olsa bile, bir etkinlikten vazgeçmenin devlet için zor olması, bir başka ifade ile herhangi bir devlet etkinliğinin “*ilelebet*” sürmesi kamu sektörünün daha da büyümesine yol açmıştır (Drucker, 1994: 65). Bunun sonucunda devlet, bir çok mal ve hizmetin üreticisi olarak ekonomide büyük bir ağırlık kazanmıştır. Doğrudan mal ve hizmet üretimi ve bunların dağıtımı konusunda standart prosedürler belirlenmiş, kamu görevlilerinin faaliyetleri ayrıntılı düzenlemelere tabi kılınmıştır. Buna bağlı olarak kural ve prosedürlere aşırı bağımlılık ortaya çıkmış; yönetim, toplum ve bireylere hizmet etmek yerine, amaçlara bakmaksızın kuralları ve normları, katı şekilde uygulamayı bir yöntem haline getirmiştir (Eryılmaz, 1999b: 44).

3. Geleneksel yönetim anlayışının dayandığı bir başka ilke de, siyasi ve idari konuların birbirinden ayrılabilmesi görüşüdür. Kamu yönetiminin görevi, emir, talimat ve kuralları uygulamakla sınırlandırılmıştır. Politika ve stratejileri belirleme yetkisi siyasi otoriteye aittir (Eryılmaz, 1999b: 44). Siyasi otoritenin görevi kamusal alanda yapılacak olanları belirlemek; kamu yöneticilerinin görevi ise, belirlenen politika ve stratejileri uygulamaktır (Bogumil, 1997: 8). Bir anlamda kamu yönetiminin görevi, siyasi kurumlara ve yöneticilere kesin bir biçimde itaat etmektir. Merkezi yönetim tarafından kamu kurumlarının denetimi, hiyerarşik basamaklar sayesinde ayrıntılı bir biçimde yapılabilmektedir. Başka bir ifade ile hiyerarşik basamaklar merkezi yönetime geniş ve ayrıntılı bir denetim olanağı sağlamaktadır. Böylece kamu yönetiminin denetim altına alındığı ve sorumluluğunun sağlanmış olduğu düşünülmektedir (Eryılmaz, 1999b: 44). Ancak bu durumda, çoğu zaman politika ve yönetim arasında sorumluluk alanlarının karıştırılması ve sık sık politikanın yönetime müdahalesi ya da yönetim aygıtının politize olması söz konusu olmuştur (KGSt, 1993: 14). Kamu yönetiminin politika tarafından denetlenmesi ve yönlendirilmesi, kurumların misyonları, performans ve etkinlik hedefleri (Output)



ve maliyetlerini dikkate almak yerine, yasal ve finansal ilkelere uyulup uyulmadığının denetimi şeklinde gerçekleşmektedir. Hizmetlerde “nitelik”ten çok “nicelik” önem taşımaya başlamıştır (Eryılmaz, 1999b: 45).

4. Kamu ve özel yönetim, genel bir kavram olarak yönetimin alt dallarını oluşturmaktadırlar. Aynı çıkış noktasına sahip olmakla birlikte geleneksel yönetim anlayışının en önemli niteliklerinden birisi, kamu yönetimini, yönetimin özel bir biçimi olarak kabul etmesidir. Buna göre kamu yönetimi özel sektörün yönetiminden oldukça farklıdır (Eryılmaz, 1999b: 45).

### **1.3.2. Geleneksel Yönetim Anlayışının Yapısal ve İşlevsel Unsurları**

Geleneksel yönetim anlayışı bir takım yapısal ve işlevsel unsurlara sahiptir. Bu anlayışın en önemli yapısal ve işlevsel unsurları aşağıdaki gibi sıralanabilir (Naschold/Bogumil, 1998: 77):

- a) İleri derecede işbölümü ve uzmanlaşma,
- b) Görev ve işlevlerle ilgili yetki standartlaştırılması,
- c) Örgüte ilişkin görev ve rolleri yerine getirenlerin, kurallara sıkı sıkıya bağlı olması,
- d) Örgüt içi yapının (yetki kullanımı, denetim ve haberleşmede), işlevsel ve hiyerarşik oluşu,
- e) Örgüt içi yapılanmanın, tamamen dikey bir entegrasyona dayanması,
- f) Karşılıklı ilişkilerin, yukarıdan aşağıya doğru ve ast-üst arasında gerçekleşmesi,
- g) Personel ve mali konularda tek merkezcilik,
- h) Personelin parasal kaynaklara dayalı olmayan yöntemlerle (kamu yararını sağlama, emeklilik maaşı vb.) motive edilmesidir.

Yukarıda sayılan yapısal ve işlevsel unsurlara gizlilik, kişiye bağlı statü, kapalı enformasyon kanalları, çatışmacı ilişkiler, bürokrat tipi yönetici, nitelikten çok niceliğin öne çıkması, mal ve hizmet üretiminin ulusal piyasaya yönelik yapılması gibi nitelikler de eklenebilir. Geleneksel ve yeni yönetim anlayışının yapısına, sistemine, işleyişine ve bu anlayışlarda devletin rolüne ilişkin özet bilgiler aşağıdaki tabloda görülmektedir.

**Tablo 1.2: Geleneksel ve Yeni Yönetim Anlayışının Çeşitli Bakımlardan Karşılaştırması**

	<b>Geleneksel Yönetim Anlayışı</b>	<b>Yeni Yönetim Anlayışı</b>
<b>Yapı</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weber'in bürokrasi modeline dayanmakta</li> <li>• Aşırı kuralcı</li> <li>• Katı hiyerarşi</li> <li>• Merkezîyetçi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar merkez, geniş-yatay çevre</li> <li>• Adem-i merkezîyetçi</li> <li>• Esnek örgüt yapısı</li> <li>• Yumuşak hiyerarşi</li> </ul>
<b>İşleyiş</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Karar akışı yukarıdan aşağıya</li> <li>• Değerlendirme yukarıdan aşağıya</li> <li>• Kapalı enformasyon kanalları</li> <li>• Gizlilik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Karar akışı her iki yönde</li> <li>• Değerlendirme her iki yönde</li> <li>• Açık enformasyon kanalları</li> <li>• Açıklık</li> </ul>
<b>Kamunun Faaliyet Alanı</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hizmet devleti</li> <li>• Kamu sektörü, yoğun kamusal mal ve hizmet üreticisi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimal devlet</li> <li>• Garantör devlet</li> </ul>
<b>Sistem</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayrıntılı denetim</li> <li>• Denetimde mali ve hukuki ilkeler</li> <li>• Bürokrasi ve siyaset merkezli</li> <li>• Hizmetlerde nicelik</li> <li>• Siyasilere karşı sorumlu</li> <li>• Örgüt merkezli</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Performans hedefleri</li> <li>• Maliyetler</li> <li>• Ekip ve görev anlayışı</li> <li>• Piyasa sisteminin denetimi</li> <li>• Çıktılar</li> <li>• Müşteri-vatandaş odaklı</li> <li>• Kamuya karşı sorumlu</li> <li>• Hizmetlerde nitelik</li> </ul>
<b>Yönetici ve Personel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sorumluluk ve risk alamaya isteksiz</li> <li>• Bürokrat yönetici tipi</li> <li>• Kurallara katı bağlı</li> <li>• Yetkiyi toplayan</li> <li>• Otoriter</li> <li>• Sınırlı katkı</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sorumluluk ve risk almaya istekli</li> <li>• Girişimci yönetici tipi</li> <li>• Vizyon sahibi ve esnek</li> <li>• Yetkiyi paylaşan</li> <li>• Azami iş gören katkısı</li> <li>• Karşılıklı işbirliği</li> </ul>

*Kaynak: James, 1997: 160 ve Eryılmaz, 1999a: 24.*

Özetlemek gerekirse, ideal tipe esas teşkil eden dört temel özellik; *ekonomi bakımından* açık iş sınırları ve aynı zamanda önceden belirlenmiş kuralların tesisi ile yönetimin sınırlandırılması (kurallara uygunluk); *toplum bakımından* yönetimin tekdüzeliğinin sağlandığı hiyerarşi ve aynı zamanda vatandaşlar karşısında bürokrasinin üstünlüğü; *kamusal bakımından* (kendiliğinden anlaşılır olduğu için Weber tarafından söz konusu yapılmamıştır) kamusal iradenin baskısı karşısında yönetimin korunması ve vatandaşların özel denetiminden korunmak için bir çare olarak kamusal işlerde gizlilik prensibinin öne çıkarılması ve son olarak *politik bakımdan*, kurallara sadakat ve önceden kestirilebilirliktir (Bussmann, 1996: 388).

Aşağıda, geleneksel yönetim anlayışının daha önce sayılan özellikleri çerçevesinde, hukuki-rasyonel bürokrasi modeli, siyaset-yönetim ilişkileri, kamu yönetiminin denetimi, devletin rolü, yönetici ve personelden beklenen roller, kurumsal yapı,

yönetimin işleyiş biçimi ile kamu yönetimi ve özel yönetim farklılıkları üzerinde durulacaktır.

### 1.3.2.1. Hukuki-Rasyonel Bürokrasi

Geleneksel yönetim anlayışını büyük ölçüde etkileyen bürokrasi yaklaşımı, hukuki-rasyonel bürokrasi modelidir. Hukuki-Rasyonel Bürokrasi Modeli, klasik modernleşme modelinden esinlenen siyasal modernleşme modeli gibi, batıdaki sosyo-ekonomik değişimin belli bir aşamasında ortaya çıkmaya başlamış ve o aşamada işlevsel olmuş bir bürokratik sistemden esinlenerek idealize edilmiş bir modeldir (Heper, 1973: 37). Bunun için öncelikle Weber'in yaşadığı 19. yüzyılın sonları ile 20. yüzyılın başlarında egemen olan siyasal, ekonomik, sosyal ve örgütsel koşullara bir göz atmak gerekmektedir.

Bu dönemde insanlık tarihinin içinde bulunduğu belli başlı eğilimler, bilimsel ve teknolojik gelişmelerin eseri olan *hızlı bir sanayileşme*, sanayileşme ile birlikte nüfus artışının eseri olan *şehirleşme*, bu ikisinin sonucu olan *bürokratikleşme* ve söz konusu üç eğilimin sonucunda ortaya çıkan *iktidar ve güç merkezleşmesi* şeklinde sıralanabilir (Tosun, 1976:11). Ancak bu model endüstri sonrası batı toplumlarında işlevselliğini giderek kaybetmiş ve yerini yeni yaklaşımlara bırakmaya başlamıştır.

Hukuki-rasyonel bürokrasi modelinin endüstri devrindeki bürokratik yapılardan büyük ölçüde etkilendiği yukarıda belirtilmiştir. 20. yüzyılın başında endüstri devriminin hakim olduğu toplumlarda bürokratik yönetimi kapsamlı bir biçimde inceleyen Weber, onun işlevlerini aşağıdaki noktalarda toplamıştır (Weber, 1993: 192-194; Bruder/Dose, 1995: 75):

1. Genel kurallarla belirlenmiş sıkı bir yetki alanı bulunmaktadır. Bir başka ifade ile, yasalar ya da idari yönetmeliklerce düzenlenmiş belirli ve resmi yetki alanları ilkesi geçerlidir. Bu şu anlama gelmektedir:
  - a) Bürokratik olarak yönetilen yapının amaçlarının gerçekleşmesi için gerekli düzenli çalışmalar, resmi görevler olarak belirli bir biçimde dağıtılmıştır.
  - b) Bu görevlerin yerine getirilmesi için gerekli emirleri verme yetkisi dengeli bir biçimde dağıtılmış ve belli kurallarla sınırlandırılmıştır.

- c) Bu görevlerin düzenli ve sürekli yürütülmesi ve karşılıkları olan yetkilerin kullanılması, sistematik hükümler altına alınmıştır.
2. Her görev kademesi memur ve görevlilerin hak ve yükümlülüklerinin tam olarak belirlendiği (tanımlandığı) bir hiyerarşik yapıya sıkı sıkıya bağlıdır. Bu ast-üst ilişkisi küçük görevlilerin yüksek görevlilerce denetlenmesini sağlamaktadır. Bürokratik yapı tipi en gelişkin aşamasına ulaştığında, görev ve makam hiyerarşisi monokratik olarak örgütlenir.
  3. Çağdaş bürokrasinin yönetimi; yazılı esaslara, görevlinin göreve ilişkin çalışmaları ve özel hayatına ilişkin çalışmalarının sürekli ayırımına ve özel mülkiyet ve yönetim araçlarının farklılığına dayanır.
  4. Her görev kademesi uzmanlığı şart koşar ve görevlilerin buna göre genel olarak düzenli bir eğitimini ve bilgi sahibi olmasını gerektirir.
  5. Görev, ücret karşılığı yerine getirilir; kariyer çizgisi hizmet süresine göre düzenlenmiştir.
  6. Memurlar düzenlenmiş usullerin gerektirdiği kurallarca öngörülen sistem içinde görevini yerine getirmekle yükümlüdürler.

Yönetimin olduğu her alanda iktidar, bir başka deyişle belli emirlere boyun eğdirme olanağı, çeşitli motiflerden kaynaklanabilir. Bu motifler, bir yandan tamamen menfaatler tarafından, başka bir deyişle itaat edenlerin avantaj ve dezavantajları, hedeflerine göre değerlendirmeleri sonucunda ortaya çıkarken (hukuki-rasyonel); diğer taraftan, açıkça salt bir geleneğe dayanabilmekte (geleneksel) ya da iktidarı elinde bulunduranların kişisel niteliklerince belirlenebilmektedir (karizmatik). Kısaca Weber, iktidarın meşruluk nedenlerini üç temel kaynağa dayandırmaktadır (Flitner, 1999: 475).

Bilindiği üzere Weber, karizmatik otorite, geleneksel otorite ve hukuki-rasyonel otorite olmak üzere üçlü bir otorite sınıflandırması yapmıştır. Weber, önderin ya da yöneticinin kişiliğinden, yetenek ve niteliklerinden ve bunlar aracılığıyla etrafında oluşturduğu etkiden kaynaklan otoriteye karizmatik otorite demiştir. Bu otorite, önderi diğer insanlardan ayıran ve ona bazı özellikler bahşeden bir tür insan üstü niteliklere dayanmaktadır (Flitner, 1999: 475). Takipçileri önderin otoritesini, kendisine duydukları inanç nedeniyle kabul ederler (Mouzelis, 2001: 29). Weber toplumların

rasyonel boyut kazanmaları yolunda karizmatik otoritenin bir geçiş aşaması olduğunu vurgulamıştır (Heper, 1977: 31).

Diğer taraftan boyun eğme ve itaat, toplumsal adetlere, geleneklere ve alışkanlıklara dayanmakta ise bu otorite tipine de *geleneksel otorite* denmektedir. Bu otorite tipinde, kaynak toplum olmakla birlikte, uzun yıllardan beri yerleşen kurallar ve alışkanlıklar olaylara yön vermekte; akıl, mantık ve kişisel özgürlükler ikinci plana atılmaktadır (Tosun, 1976: 13). Liderin emirleri kişisel ve keyfi olmakla birlikte törelerle sınırlanmıştır. Geleneksel statüsü veya kişisel asaleti sebebiyle lidere itaat edilir (Mouzelis, 2001: 30). Weber'e göre patriarkal, feodal ve patrimonial olmak üzere üç tip geleneksel meşruluk vardır. Patrimonial meşrulukta, yönetimde görev alan memurlar çoğunlukla yöneticinin akrabaları, hizmetkarları ve gözdeleleridirler. Konumları yöneticinin bir lütfu veya ödülü durumundadır ve yöneticiye kişisel olarak bağlılık söz konusudur. Feodal meşrulukta ise çalışanlar, yöneticiye yeminle bağlı olan görevliler konumundadır (Erdoğan, 1996: 85).

*Hukuki-rasyonel bürokrasi ideal tipinde*, siyasi iktidarı kullananlar bu yetkiyi, herkes için bağlayıcı, akılcı yasalardan (hukuktan) almaktadır. Hukuki-rasyonel meşruluk karizmatik meşruluğun tam tersidir. Çünkü, burada siyasi itaat yöneticilerin şahsına değil ilkelere ve kurallardır. Kısaca, yönetim mevkilerinde olanlara, kişiliklerinden dolayı değil, fakat mevkilere geliş yöntemleri ve kullandıkları yetkiler yasalara uygun olduğu için itaat edilmektedir. Weber, modern toplumda hukuki-rasyonel meşruluğun hakim olacağını düşünmüştür (Erdoğan, 1996: 86).

Hukuki-rasyonel bürokrasi ideal tipinin rasyonellik özelliği, otoritenin teknik bilgi ve tecrübeye dayanmasından doğmaktadır. Kamu yönetiminde bir makamı işgal edenlere, uzmanlık ve teknik bilgilerinden dolayı yetki verilmektedir. Hukuksal otorite ise, saf bürokratik otoritedir. Bürokratik makamı işgal edenler bu otoriteyi hiyerarşi içerisinde bulunan bir mevkii işgal ettiği için almaktadır (Tosun, 1976: 13). Buna göre Weber, toplumsal yaşamın sürekli olarak daha rasyonelleşeceğinden hareketle geleneksel otorite biçiminden hukuki-rasyonel otorite biçimine doğru zorunlu bir gelişmenin olacağını kabul etmektedir.

Hukuki-rasyonel bürokrasi modeli, biçimsel rasyonaliteye sahip bir bürokrasiyi ifade etmektedir (Heper, 1977: 42). Bunun anlamı, amaçların veri olması ve bürokrasinin sadece araçlarla ilgili olmasıdır. Bir başka ifade ile amaçlar, siyasal sistemin belirlediği politikalarla tespit edilmekte ve bürokrasi bu amaçlara ulaşmak için kullanılmaktadır. Bürokrasi içerisinde en önemli rolü üstlenen bürokratın konumu ise, kural koyucu, kurallara uyanlar ve meslektaşlarıyla olan ilişkileri bakımından kesinlikle biçimsel kurallarla tanımlanmıştır. Bu kurallar rasyonel bir şekilde aygıtın hiyerarşisinin, her kademenin görev ve yetkilerini işe alma ve terfi metotlarını vs. tanımlamaktadır (Mouzelis, 2001: 30).

Hukuki-rasyonel bürokrasi modelinin hukuksallık boyutu, rasyonellik boyutuna ağır basmaktadır. Bu çerçevede bürokratik otoritenin rasyonel boyutu, belli amaçların gerçekleştirilmesi için araçlar düzenlenmesinde teknik bilgi kullanılması anlamına gelmektedir. Bürokratik otoritenin hukuksallık boyutu ise, normatif bir düzeni ifade etmektedir ve hiyerarşik biçimde düzenlenmiş idari birimlerin aralarındaki ilişkileri düzenlemektedir (Heper, 1977: 44).

### **1.3.2.2. Siyaset-Yönetim İlişkisi**

Bilindiği üzere klasik teori, icra, hükümet ve yönetim birbirinden ayıramayacağı için, politik sistemin her hangi bir problem ortaya çıkarmayacağını varsaymaktaydı. Buna göre, eğer yönetimde bir verimsizlik söz konusu ise, bunun tamamen teknik bir problem olduğu kabul edilmekteydi. Yönetim, hem kendine özgü bir kategorinin bulunmadığı demokratik teoride olduğu gibi klasik güçler ayrılığı ilkesi içinde ve hem de geleneksel yönetim hukuku biliminde aynı biçimde argümanlandırılmıştır. Yönetim, devletin yasama ve yargı dışındaki faaliyetlerini ifade etmektedir (Jann, 1998a: 4). Bu tanımlama klasik güçler ayrımı ilkesi dikkate alınarak yapılmıştır.

Daha önce de ifade edildiği gibi hukuki-rasyonel bürokrasi ideal-tipi, endüstri sürecinin egemen olduğu bir dönemde ortaya konmuş bir modeldir. Hukuki-rasyonel bürokrasi, bu süreç içinde ortaya çıkan idari yapıların belli özellikleri dikkate alınarak kavramlaştırılmıştır. Bu kavramlaştırmanın arkasında *hukuk devleti, yönetimin tarafsızlığı ve idarenin bir araç olarak görülmesi* düşüncesi yatmaktadır. Kendisine, tarafsız ve devamlı bir biçimde altyapı hizmetlerini sağlama görevi verilen

bürokrasinin, bu görevini yerine getirirken dakik, disiplinli, güvenilir ve önceden hesaplanabilir bir biçimde faaliyette bulunması istenmiştir (Heper, 1977: 41). Bu anlayışa göre, bürokrasi artık siyaset yapımcısı değil, siyaset uygulayıcısı konumundadır. Bir başka ifade ile, kamu yönetimi, siyasal sistem içerisinde alınan kamu politikası kararlarını uygulamakla yükümlüdür. Ayrıca kamu yönetimi, yürüttüğü faaliyetler konusunda siyasal yönetici ve organlara karşı sorumludur ve yönetsel karar alırken bu sorumluluğu göstermek zorundadır (Eryılmaz, 1999a: 34).

Geleneksel yönetim anlayışı, idarenin, yasa ve hukuk yoluyla mükemmel bir biçimde yönetilebileceğini varsaymaktadır (Jann, 1998a: 6). Buna göre politika, yönetimin uygulayacağı kuralları ve yasaları koyacak, yönetim de bu kuralları ve yasaları tam bir sadakatle uygulayacaktır. Weber siyaset yapımcısı ve siyaset uygulayıcısı ayırımını ortaya koymak için *özsel ve biçimsel* rasyonalite kavramlarını geliştirmiştir. *Özsel rasyonalite*, değerler ile ilgilidir; kararlarda siyasal kriterlerin göz önünde bulundurulmasını ifade etmektedir. *Biçimsel rasyonalite* ise, araçlar ile ilgilidir; amaçları veri olarak kabul etmektedir (Heper, 1977: 42). Ancak tarihsel araştırmalar göstermektedir ki, yönetim, basitçe sadece itaat etmemekte, aksine mevcut kaynaklarla neye ulaşılabileceğini de bizzat açıklamaktadır. Birçok durumda yönetim, yapılması gerekenler ile yapılacaklar arasında bir kıyaslama yaparak kendisi karar vermek durumundadır (Ellwein, 1994: 27).

Demokrasinin esasen sadece “*devlet biçimine bağlı bir ayrıntı olduğu*” ve devletin yalnızca kamu yararını belirleyen ve yerine getirebilen egemen bir aygıt şeklinde nitelendirildiği klasik muhafazakar devlet teorisinde hükümetin ve yönetimin tekliği (bütünlüğü) bir problem oluşturmamakta; hatta bu bütünlük devlet anlayışının özünü oluşturmaktaydı. Yürütme gücü, bizzat devleti, bürokrasi de yürütmenin kendisini ifade etmekteydi. Bu tez, demokratik hukuk devletinde artık inandırıcı bir biçimde temsil edilememektedir. Böylece, demokratik yönetim sisteminin gelişmesine paralel olarak, yönetim ve politikanın ayrılığı teorisi gelişmektedir (Jann, 1998a: 4).

Wilson ve Goodnow gibi kamu yöneticiler, hükümetin siyasal ve yönetsel olmak üzere iki farklı işlevinin bulunduğunu ifade etmişlerdir. Siyasal işlev, makro düzeyde politikalar belirlemek ya da devlet iradesini ortaya koymak şeklinde tanımlanırken; yönetsel işlev, belirlenen politikaları yürütmektir denilmektedir. Daha sonraki

dönemlerde Simon, siyasetle yönetimin kesin olarak birbirinden ayıramayacağını belirtmiştir (Eryılmaz, 1999a: 12-15).

Yönetim çalışanları, düzenlenmiş usullerin gerektirdiği kurallarca öngörülen sistem içinde görevini yerine getirmekle yükümlüdürler (Weber, 1993: 194). Bunun anlamı, her görev ve görevli için yasalarla düzenlenmiş bir yetki alanının bulunmasıdır. Bu yetki alanının ve uygulanacak kuralların tespiti siyasal otoritenin sorumluluğuna bırakılmıştır. Kısaca memur, nesnel bir göreve sahiptir. Bu görevin sınırları kesin olarak belirtilmiştir. Belli bir görevi kabul etmek, ilgili idari birimin amaçlarını benimseme anlamına gelmektedir. Bu amaçlar, kişisel değil işlevseldir. Söz konusu amaçların kaynağı, bürokrasinin içinde faaliyet gösterdiği genel hukuksal çerçevedir. İdari birimlerin amaçları, düzenli ve devamlı faaliyetler ile gerçekleştirilmektedir. Belli faaliyetler, belli yer ve zamanda, belli görevliler tarafından aksatılmadan yürütülmektedir. Bu durum tek düze hizmetlerin yerine getirilmesi anlamına gelmektedir. Tek düze hizmetler ise, ileri derecede meslekleşme ve yaratıcı düşünceye gereksinme göstermemektedir (Heper, 1977: 46).

Yönetimin klasik tanımına göre, çok genel olarak, kanunlar ve bütçe ya da politik yönetimin kararları yoluyla hiyerarşinin geçerli olduğuna dikkat çekilmektedir. Weber, yönetimin karar almadan önce bütün hedeflerinin, amaçlarının ve önceliklerinin aşağıdan geldiğini varsaymaktadır; ve bütün değer çatışmalarının prensip olarak çözümlendiğini kabul etmektedir. Yönetim, somut, profesyonel ve nihayet politik olmayan faaliyetlerle özdeşleştirilmektedir. Bu, meşru otoritenin temelini oluşturmaktadır. Weber'in bu teorinin tarihsel kabullerini ve problemlerini görmesine rağmen, bu durum ideal tipin değerini düşürmemiştir. Uygulamadaki bütün problemlerine rağmen, yönetim ve siyasetin kesin olarak birbirinden ayrılması taassubu ikinci dünya savaşına kadar devam etmiştir. Ancak, Dwight Waldo, Robert Dahl ve Herbert Simon gibi bilim adamları geleneksel kamu yönetimi dogmasına karşı bir devrim yapmışlardır. Bu yazarlar, geleneksel kamu yönetiminin varsayımları ve ilkelerinin bilimselliğini tartışmışlardır. Özellikle Waldo, sadece mukaddes olarak görülen politika ve yönetim ayırımını değil, aynı zamanda demokratik politik sistemde politik iktidarın örgütlenme ve denetim yapma işlevlerini şekillendiren kuramsal temel



varsayımları da tereddütlü hale getirecek argümanları ortaya koymuştur (Jann, 1998a: 5).

Politika ve yönetimin kesin ayırımına, uygulama ile iç içe olan yönetim profesörlerinden de itirazlar gelmiştir. Bu itirazlar, özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra Paul Appleby ve Fritz Morstein-Marx tarafından ortaya konmuştur. Bu iki bilim adamı, kamu yönetiminin soyut prensipler çerçevesinde anlaşılamayacağını, aksine sadece özel politik alanın ve programların karineleri içerisinde anlaşılabileceğini ispatlamışlardır. Bürokrasinin karar almada ne derece etkili olduğu, programların hazırlanması çerçevesinde ortaya çıkmaktadır. Her hangi bir politikacı, karar süreci ile ilgilenmeden önce, yönetim, hangi problemlerin öncelikli olduğu, hangi amaçlardan vazgeçilebileceği, karar vermeye hazırlık aşamasında hangi faaliyet alternatiflerinin bulunduğu yolundaki düşüncelerini ortaya koyarak karar alma sürecine etki edebilmektedir. Kısaca, bürokrasi sadece kuralları uygulamamakta, aynı zamanda kuralların oluşmasında da etkili olmaktadır. Bürokrasi, bir yandan kuralları uygularken; bir yandan da kuralları üretmektedir (Jann, 1998a: 6).

Özetle, siyasal iktidar, girişim yapma, beğenme, genel direktif verme ve öğüt verme gibi işlevleri ile, yönetimin başı niteliğindedir; yönetim de siyasal iktidarın kollarıdır. Yönetimin hiçbir seçenek yetkisi yoktur. Politik seçimlerin gerçekleştirilmesi için bir araçtır. Başka bir ifade ile, bağlı olduğu politik organlar tarafından belirtilen genel çıkarlar doğrultusunda hareket etmektedir. Siyasal iktidarın gücü birincil, yönetimin gücü ise ikincil niteliktedir. Yönetim siyasal iktidarın verdiği görevleri yerine getirir; ona teknik bilgi ve doküman sağlar; karar almasına yardımcı olur; inceleme, hazırlık, yürütme ve kararların uygunluğunu sağlama görevlerini yapar.

### **1.3.2.3. Kamu Yönetiminin Denetimi**

Denetim, yönetim faaliyetlerinin, kabul edilen planlara, verilen direktiflere ve konulan ilkelere uygun olarak etkin bir şekilde yapılıp yapılmadığının belirlenmesini sağlayan bir araçtır. Kamu yönetimi, kamusal birimlerin, yaptıkları işle orantısız bir biçimde genişleme eğilimlerine engel olabilmek; kamu oyunun eleştirilerinin dikkate alınmasını sağlamak; çalışanların hukuki metinleri keyfi bir şekilde yorumlamalarını ve buldukları makamı kendi çıkarları doğrultusunda kullanmalarını önlemek gibi

nedenlerle bir denetim altında tutulmaktadır. Denetimin amacı, bir yandan personelin çalışmalarını siyasal iktidarın belirlediği hedeflere uygun bir şekilde yapmasını; diğer yandan da idare edilenlere etkin bir kamu hizmeti sunulmasını sağlamaktır (Tortop vd, 1999: 158). Kamu yönetiminin denetlenmesinde çok çeşitli yöntemler kullanılmakla birlikte, bu yöntemlerden geleneksel yönetim anlayışı ile bütünleşmiş olanının hiyerarşik denetim olduğu söylenebilir. Başka bir ifade ile, geleneksel yönetim anlayışının niteliğinden kaynaklanan metot hiyerarşik denetimdir.

Hukuki-rasyonel bürokrasi modelinde, çalışanlara hangi hizmetin daha yararlı olacağı konusunda bir takdir yetkisi tanınmadığı ve personelin takip edeceği amaçları veri olarak almak durumunda olması, onların sıkı denetim altında tutulmasına yol açmaktadır (Heper, 1977: 45).

Geleneksel yönetim anlayışı, yetkinin “bir merkezde” toplanmasını öngörmektedir. Bu “bir merkez” hiyerarşinin en üst kademesini oluşturan tepe yönetimidir. Diğer mevkiler, bu en üst mevkiin kendilerine devrettikleri yetkiyi kullanmaktadırlar (Tosun, 1976: 13). Kamu yönetiminin denetimi de bu en üst merciden aşağıya doğru yapılmaktadır. Hiyerarşik basamaklar, bir yandan üst ve astlar arasında çeşitli bilgi ve direktiflerin izleyeceği yolu gösterirken; diğer taraftan yönetimin denetimine de yardımcı olmaktadır. Hiyerarşik piramit içerisinde her personel, eyleminden dolayı üstüne karşı sorumludur ve astının eylemini denetlemektedir. Üstlerin astları üzerinde, atama, sicil verme, yükseltme, disiplin cezası uygulama ve hizmet yerini değiştirme gibi hiyerarşik yetkileri bulunmaktadır (Eryılmaz, 1999a: 309). Diğer taraftan yetkilerin “bir merkezde” toplanması, vesayet denetiminin de kaynağını teşkil etmektedir. Hiyerarşik denetim, çalışanlar arasında söz konusu olurken; vesayet denetimi, çoğu zaman merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında uygulanmaktadır.

Kamu yönetimi, merkezi yönetim tarafından denetlenmektedir. Merkezi yönetim tarafından kamu kurumlarının denetimi, hiyerarşik basamaklar sayesinde ayrıntılı bir biçimde yapılabilmektedir. Başka bir ifade ile hiyerarşik basamaklar merkezi yönetime geniş ve ayrıntılı bir denetim olanağı sağlamaktadır. Böylece kamu yönetiminin denetim altına alındığı ve sorumluluğunun sağlanmış olduğu düşünülmektedir (Eryılmaz, 1999b: 44).

Kısaca, geleneksel yönetim anlayışında denetim, her astın sorumlu olduğu bir üstünün bulunduğu hiyerarşik basamaklar şeklinde ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı vesayet yoluyla sağlanmaktadır. Bu denetim biçimleri, kurallara katı bağlılıkla birlikte, karar akışının yukarıdan aşağıya doğru işlemesine neden olmaktadır. Böylece katı hiyerarşi ve yakından denetim, geleneksel yönetim anlayışının en belirgin özelliği olarak ortaya çıkmaktadır.

#### **1.3.2.4. Devletin Rolü**

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). Böylece, kamu sektörünün faaliyet alanı, hizmet devleti düşüncesine göre şekillenmekte ve devlet, yoğun bir biçimde kamusal mal ve hizmet üreticisi niteliğini kazanmaktadır.

Günümüzde devletin faaliyet alanı oldukça geniş olup, yerine getirdiği görevler büyük bir çeşitlilik göstermektedir. Devletin yerine getirdiği faaliyetlerin niteliği, siyasi, sosyal, ekonomik ve hatta kültürel olabilmektedir. Siyaset teorisi açısından bakıldığında, modern devletin, düzenin korunması ve güvenliğin sağlanması olmak üzere iki tür işlevi yerine getirdiği gözlemlenmektedir. Bu işlevler negatif nitelikte olup devletin asli görevleridir. Devlet faaliyetlerine hukuk açısından bakıldığında ise, yasama, yürütme ve yargı işlevlerinden söz edilmektedir (Erdoğan, 1996: 95).

Bilindiği üzere Adam Shmit devletin, iç ve dış güçlere karşı toplumun korunması; toplumun diğer üyelerinden gelebilecek baskılara ve haksızlıklara karşı bireyin korunması; nihayet kamusal çıkarın söz konusu olduğu fakat özel sektörde gerçekleştirilemeyen işlerin üstlenilmesi şeklinde üç temel görevinin olduğunu belirtmiştir. Eski liberal anlayış, devletin dış güvenlik, iç güvenlik ve standart altyapı hizmetlerinin sunulması görevlerinin bulunduğunu kabul etmektedir. Neo-liberal anlayışa göre ise, bu üç temel göreve ek olarak, devlet eliyle hukuki düzenin sağlanması; işlevsel bir para sisteminin korunması ve rekabetin temin edilmesi olmak üzere devletin üç temel görevi daha bulunmaktadır. Diğer taraftan sosyal piyasa

ekonomisinde ise devlete, eski liberal ve neo-liberal anlayışların devlete yükledikleri görevlere ek olarak, yoksullar için sosyal yardımın garanti edilmesi ve piyasa ekonomisinin geçerliliğinin standart yeniden paylaşırma yoluyla sağlanması gibi iki görev daha verilmektedir (Schwarz, 2000: 2-8.). Ancak bu listenin uzatılması ve kapsamının sınırsızca genişletilmesi mümkündür. Zaten kamusal görevlerin kapsamı sürekli genişlemekte ve devlet faaliyetleri gün geçtikçe artmaktadır.

Sosyal, siyasal, ekonomik ve hatta yerine göre kültürel nitelikteki görevleri üstlenmiş olan devlet, ekonomik ve toplumsal süreçte aktif bir şekilde rol almaktadır. Bu aktif rol, geleneksel yönetim anlayışında devletin belirleyici işlevidir. Toplumsal gelişme ve toplumun modernizasyonu, ekonomik büyüme ve istikrar devlet eliyle sağlanmaktadır. Bunun sonucu olarak sosyal devlet, refah devleti, devlet yardımları gibi tabirler ortaya çıkmıştır. Bu durum, devlete, bir yandan sosyal ve ekonomik problemlere geniş ölçüde müdahale olanağı için hareket alanı tanınmakta ve diğer yandan da müdahaleler için ek bir sorumluluk boyutu oluşturmaktadır (Böhret, 1997: 125-130).

Devlet geleneksel düzenleme, vergilendirme ve biçimlendirme işlevlerinin yanı sıra, hatta daha fazla olarak yönlendirme, örgütlenme, aracılık etme, açıklama ve yol gösterme işlevlerini de üzerine almaktadır. İşleyen devlet, işbirliğine yatkın ve diyalog kurabilen devlettir. Ekonomik inisiyatifler açısından gelişmelere açıktır. Yalnızca faaliyette bulunmakla yetinen devletten sorumlu devlete, bir başka deyişle gelişmelerin sorumluluğunu üstlenen, gelişmeleri harekete geçiren ve örgütleyen devlete geçiş gerekli görülmektedir (Hill, 1997: 493). Özel ve toplumsal çıkarların paylaşımı savaşımında, devletin görevi, bireylerin çıkarlarını optimal hale getirme çabasını toplum yararına yönlendirmek ve çıkarları denkleştirmek olmalıdır. Bu görev gittikçe daha büyük bir anlam kazanmaktadır. Hangi hizmetleri devletin kendisinin yapacağı ve hangi koşullarda varlığı için gerekli en az ihtiyaçları sağlayacağı ve yaşam koşullarını sunacağı; sınırları içerisinde yaşayan insanları hangi yöntemlerle ve nasıl bütünleştireceği gibi sorunlar özellikle önem kazanmaya başlamıştır.

Devlet artık eskiden olduğu gibi değildir. Günümüzde devlet, ne kendine özgü gücüyle istisnai bir otorite, ne de merkezi hiyerarşik yönetim ve eşgüdüm merciidir (Böhret, 1993: 5). Uluslararası rekabet, artan iletişim teknolojisi ve küreselleşme, devletin otoritesini, merkezi hiyerarşik yönetim ya da eşgüdüm mercii gibi niteliğini büyük

ölçüde değiştirmiştir. Devlet hizmet sunmayı sürdürdüğü sürece, yalnızca hangi hizmetleri sunduğu değil, bunun yanı sıra sunduğu hizmetlerin verimliliği ve özel sektörün sunduğu hizmetler ile karşılaştırıldığında bu hizmetlerin kalitesi de önem kazanmaktadır. Çünkü günümüzde bir çok vatandaş devleti, rasyonel, etkin, gelir dağılımını adaletli bir biçimde gerçekleştiren ve geleceğe ışık tutan bir aygıt olarak değil; aksine daha çok, hantal, şekilci, bürokratik savurgan, karışık ve aşırı düzenlemeler yapan, vatandaşa yabancı ve kaynak savurganlığının temel öznesi olarak görmektedir (Jann, 1998a: 2).

Mevcut sosyalist ülkeler bile, devletin, ekonominin ve toplumun partiye bağlı birimlerce yönetilmesinden vazgeçmektedirler. Bizzat Çin ve Vietnam gibi sosyalist ideolojiye sıkı sıkıya bağlı kalmak isteyen ülkeler dahi, mal ve hizmet üretimi, dağıtım ve tüketimine ilişkin kararları bireysel önceliklere göre alarak, özgürlükleri ve piyasa mekanizmalarını işletmektedirler. En azından ekonomi ile birlikte ülkelerin değişiminden söz edilmektedir. Genel olarak, devlet, ekonomi ve toplum arasında yeni bir görev bölüşümü tartışılmaktadır. Böylece devlet, toplum ve ekonomik düzenin toplu değişimi söz konusu olmakta ve özellikle devlet görevlerinin yeniden şekillenmesi gündeme gelmektedir (König, 1998: 177). Bu noktada, açıkça devlete ait olan, devletten başka hiç kimsenin yapmasına izin verilemeyen görevler (savunma, silahlar üzerindeki tekel, iç güvenlik, yasa koyma, düzeni sağlama ve adaleti tesis etme); “düzgün bir oyun alanı” sağlama ve bu alan içerisinde herkes için bağlayıcı kuralları belirleme gibi işlevler devlete ait kalmalıdır. Ancak, devlet işlerini, amacı gerçekleşmiş olsa bile, sonsuza dek sürüp gitme niteliğinden kurtararak sınırlı süreli ve belli bir amaç için yürürlükte kalacak şekilde düzenlemek ve son olarak devlete ait olmayan kuruluşların devletten daha iyi ya da onun kadar iyi yapabilecekleri ne varsa, bunların hiçbir zaman devlet tarafından yapılmamasını sağlamak gerekmektedir (Drucker, 1994: 69-70).

Özellikle *ekonominin uluslararasılaşması* ve *finans piyasasının globalleşmesi* (Blanke, 2000: 5) devletin geleneksel yönetim anlayışı çerçevesinde yüklendiği görevlerin tartışmalı hale gelmesinde önemli etkenler olmuşlardır. Özellikle gelişmiş endüstri ülkelerinde sosyal devlet oldukça karmaşık bir atmosferde bulunmaktadır. Geçmişteki başarılı faaliyet modelleri, günümüzde ortaya çıkan ve gelecekte söz konusu olabilecek problemleri çözebilmek için sadece sınırlı ölçüde güvenilir görünmektedir. Kitlel

işsizlikler ve kamu finansman açıklarının giderilmesi, ancak ekonomik rekabet yeteneği ve sosyal adalet ilkesinin kazanılması ile mümkündür.

### **1.3.2.5. Yönetici ve Personelden Beklenen Roller**

Geleneksel yönetim anlayışında görevlerin niteliğinin açık seçik ortaya konması, bu görevleri yerine getirecek olan çalışanlarda aranacak bilgi ve becerilerin saptanmasını olanaklı hale getirmektedir. İşe alma ve atamalar teknik nitelikler göz önüne alınarak yapılmakta, ancak teknik yetenek, yalnızca bilgi ve beceriler göz önünde tutularak saptanmamakta, kıdem faktörüne de büyük önem verilmektedir. O kadar ki, kıdem faktörünün tek başına terfi kriteri olarak rol oynayabileceği vurgulanmaktadır. Çalışanların işe atanması ya da terfisinde, daha önceki patrimonial bürokrasideki toplumsal statü faktörünün yerini, önemli ölçüde, personelin bilgi ve becerisi faktörü almıştır (Heper, 1977: 46).

Max Weber, yönetsel memuru, genel hatları ile yolu çizilmiş, ne yapacağı ve nasıl yapacağı tespit edilmiş, daima hareket halindeki bir mekanizmanın aletlerinden birine benzetmektedir. Söz konusu mekanizma, memur tarafından ne çalıştırılabilir, ne de durdurulabilir; yalnız yukarıdan gelen direktif, emir ve kararlara göre işler (Tortop vd., 1999: 39). Böylece personel, sorumluluk ve risk almaya karşı isteksiz, sadece kuralların çizdiği çerçevede hareket eden ve bürokrat nitelikli özellikler göstermektedir.

Hukuki-rasyonel bürokrasi modeli, Weber'e göre aşağıdaki özellikleri taşıyan personelden oluşmaktadır. Bir başka ifade ile, hukuki-rasyonel bürokrasi modelinde personel şu özelliklere sahip olmalıdır (Gülmez, 1975: 61; Aykaç, 1997: 76-77):

1. Memur kişisel olarak özgür olup yalnızca görevinin nesnel gereklerine itaat eder. Memurluk bir meslektir. Memurluğa girmek için özel bir eğitim görmek ve bir sınavdan geçmek gerekmektedir.
2. Memur açıkça tanımlanmış bir görevler hiyerarşisi içinde hizmet görür. Bu hiyerarşi içinde, kendisinden bir üst kişiye göre daha az ve kendisinin bir altındaki kişiye göre daha çok yetkiye sahiptir. Bu doğrultuda, her zaman bir üstüne karşı sorumludur.
3. Her görevin yetki alanı açıkça tanımlanmıştır. Memurun görevi belirlenmiş olan genel kuralları somut olaylara uygulamaktır. Bunun için memurun çok fazla takdir

yetkisi yoktur. Ancak Hill (1997: 499) günümüzde, yöntemlerin seçilmesinde ve uygulanmasında yönetime, almaşık yöntemler için takdir yetkisi verilmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Buna göre, takdir yetkisi çerçevesinde, diğer yöntemler hedefe ulaşmada aynı derecede uygunsa, yönetim ilgili kişilerle birlikte karar vererek yöntemi seçebilmelidir.

4. Memur, ilke olarak bir sözleşme, bir başka ifade ile, karşılıklı ve özgür bir anlaşma yani bir seçme temeli üzerine hizmete alınır. Bundan sonra, kural olarak memurluk ömür boyu süren bir nitelik taşır. Bir başka ifade ile, memurluk bir meslek haline gelir, memurun görevi tek ya da en azından başlıca uğraşısı olur. Ayrıca memur görevinin karşılığı olarak maaş alır. Maaşlar yapılan işe göre değil, statüye göre ve hizmet sürelerine göre belirlenir.

5. Bürokratik örgüt personeli yetkili bir makam tarafından atanır. Seçimle işbaşına gelen kişiler tipik bir bürokrat olarak nitelendirilemezler. Seçimle iş başına gelme yönetenle yönetilenler arasındaki bağımlılığı yumuşatıcı bir rol oynar. Atama ile göreve gelenlerin göreve karşı daha duyarlı olmaları, geleceklerinin görevlerindeki başarı derecesine bağlı olması nedeniyle, daha yüksek olacağı söylenebilir.

6. Memur atandığı görevde kariyer yapma olanağı kazanmaktadır. Kıdeme ya da liyakate dayanan veya her iki ögeyi birleştiren bir yükselme sistemi söz konusudur. Yükselme üstlerin değerlendirmesine bağlı olarak gerçekleşir. Böylece amire, mutlak bir denetim olanağı tanınmakta ve memura da mutlak itaat zorunluluğu getirilmektedir. Bu durum, memurun hiçbir zaman kuralların dışına çıkmamasına neden olmaktadır. Bir başka ifade ile, memur görevini yerine getirirken, sıkı ve sistemli bir disiplin ve denetime tabidir.

Bürokratik örgüt yapısı, otoritenin üstlerde yığılmasına olanak sağlamakta, orta ve alt kademe memurların inisiyatif kullanmalarını engellemektedir. Kural ve yöntemlere harfiyen uymanın doğal sonucu olarak kırtasiyecilik ve işlerin gecikmesi problemi ortaya çıkmaktadır (Dinçer/Fidan, 1996: 132).

Yukarıda sayılan memurun özellikleri de göz önünde tutularak, geleneksel yönetim anlayışında yönetim ve personel ilişkilerini iki boyutta ele almak olanaklıdır. Bunlardan birincisi otorite boyutu, diğeri ise, liyakat boyutudur(Heper, 1977: 47):

a) *Otorite Boyutu:* Geleneksel yönetim anlayışında memur-amir otorite ilişkisi, dar sorumluluk esasına dayanmaktadır. Temelde her memur, en yakın amirine karşı sorumludur. Yönetici ve personel arasındaki ilişkiler, işin çerçevesi ile sınırlıdır. Kişisel ilişkilerde, belli oranda bir sosyal mesafe bulunmaktadır. Memurun faaliyet düzeyini kanun ve yönetmelikler belirlemektedir. Amirin direktiflerinin kanun ve yönetmelikler çerçevesinde olması, bu çerçeveye aykırı olmaması gerekmektedir. Amirin direktiflerinin açık seçik olmadığı durumlarda memur, kanun ve yönetmelikleri kiskanç ve ihtiyatlı bir biçimde uygulamaktadır. Amirin memura yetki devri sınırlıdır ve genellikle rutin faaliyetleri kapsamaktadır.

b) *Liyakat Boyutu:* İşe adam alma, terfi ve atamalarda, objektif sınavlar yapılmakta ve kurallara sıkı sıkıya bağlı kalınmaktadır. Kıdem ehliyeti gösteren ölçütlerden birisidir. Kanun ve yönetmeliklerin ve amirin bu kurallar içinde kalan direktiflerini eksiksiz ve düzenli bir biçimde yerine getirebilmek, memurlarda aranan başlıca niteliktir. Memurun faaliyetlerini hizmet içi eğitim esaslarına göre yürütmesi gerekmektedir.

Örgütsel rasyonelliğin sağlanması için gerekli olan bu otorite ve yetki merkezleşmesi, koordinasyon zorunluluğu ve disiplin sağlama amaçlarından kaynaklanmaktadır. Merkezleşmiş bir otorite ve yetki olmadığı zaman, kurumun ahenginin bozulacağı düşünüldüğünden örgütte haberleşme, koordinasyon, ve planlama gibi işlevler ile çalışanlar ile görevler arasındaki bağlantıyı merkezi bir organ sağlamaktadır (Tosun, 1976: 13).

### **1.3.2.6. Kurumsal Yapı**

Kamu yönetiminde kurumsal yapı, hizmetlerin zamanında, verimli, etkili ve kaliteli bir biçimde yerine getirilmesi ile yönetimin çalışanlar, vatandaşlar ve diğer kurumlarla ilişkilerinin şekillenmesinde büyük bir öneme sahiptir. Kurumsal yapı bir taraftan ilişkileri ve stratejileri belirlerken, diğer taraftan yönetim kültürü ve işleyişini şekillendirmektedir. Geleneksel yönetim anlayışında, katı hiyerarşi, kuralların yoğunluğu, merkezîyetçilik, örgüt merkezlilik ve kapalılık gibi hususlar kurumsal yapının temel özelliklerini göstermektedir.



**a) Katı Hiyerarşi:** Hiyerarşinin karakteristikleri, bir örgütün ne derece bürokratikleştiğini bulmak için kesin ölçütlerden biri olarak kullanılmaktadır. Daha açık bir anlatımla hiyerarşi, hem bürokratik özellik oluşturmakta hem de bürokratik örgütün bir özelliği olarak kullanılmaktadır (Mouzelis, 2001: 55). Anlam olarak hiyerarşi, ast ve üst ilişkilerini, üst makamların alt makamlara emir verme ve onları denetleme yetkilerini ifade eder. Hiyerarşi emir ve talimatların izleyeceği yolu gösterir. Yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya belli başlı haberleşme kanallarını belirtir (Tortop vd., 1999: 171-173). Gerçekte genel olarak hiyerarşi, belli ölçüde büyüklük ve karmaşıklık gösteren her yönetimde bulunmaktadır. Hiyerarşik bağlılık derecesi örgütün yapısına göre değişiklik gösterebilir. Örneğin askeri örgütlerde hiyerarşik bağlılık daha katıdır. Başka bir ifade ile hiyerarşi, her bir personelin konumunun ve yetkilerinin diğer personele kıyasla bir üstünlük ve öncelik ya da sonralık sırası içinde yerleştiği örgütlenme biçimini ifade etmektedir. Bu örgütlenme biçiminde her personel, diğerine göre astlık ya da üstlük konumundadır (Bozkurt vd., 1998: 97). Hiyerarşinin temel gerekçesi, yürütülen işlerde eşgüdümün ve bütünlüğün (komuta birliği) sağlanmasıdır. Örnek (1992: 69), bürokratik idarenin, piramit biçiminde üst üste konmuş ve her biri diğerine bağımlı kılınmış bir dizi kademeye ayrıldığını, her kademenin, üst kademenin emir ve denetimi altında olduğunu ve idarenin yukarıya doğru daralarak giden bir piramit yapısında üst üste binmiş hiyerarşik katmanların bileşkesi olduğunu belirtmektedir. Hiyerarşinin hukuki ve siyasal nedenleri bulunmaktadır. Çalışanların üstlerinin emirlerine uyma görevleri, gerçekte kanuna uygun hareket etmenin bir uzantısıdır (hukuki neden). Siyasi bakımdan hiyerarşi, yönetsel aygıtın siyasal iktidara bağımlılığının bir gereği ve sonucudur.

Bürokrasi modeline göre hiyerarşi; kumanda birliğini sağlamak, faaliyetleri eşgüdümlemek, kişisel yetkiyi güçlendirmek, biçimsel haberleşme sistemini oluşturmak gibi olumlu fonksiyonlara sahiptir. Teoride hiyerarşi yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya olmak üzere iki yönlüdür, ancak uygulamada, sadece yukarıdan aşağıya doğru işlemektedir. Bu nedenle, kişisel girişim ve katılmayı engelleme, aşağıdan yukarıya doğru haberleşmeyi engelleme gibi, hiyerarşinin bir takım olumsuz fonksiyonları ve sonuçları ortaya çıkmaktadır (Baransel, 1993: 177). Katı hiyerarşik yapıda, bütün karar alma yetkisi hiyerarşinin üst kademelerinde toplanmaktadır. Bundan dolayı alt kademedeki çalışanlar verilen emirlere uyan birer robot haline gelmektedir. Ayrıca

geleneksel yönetim anlayışında, hiyerarşi piramidi oldukça diktir. Başka bir ifade ile, en alt personel ile tepe yönetimi arasında oldukça fazla basamak bulunmaktadır. Her bir personel, komuta zincirinin bir halkasını oluşturmaktadır. Örgüt içerisinde emir, talimat, direktif ve diğer haber ve iletişim bu komuta zinciri izlenerek gerçekleştirilmektedir.

**b)Kuralların Yoğunluğu:** Geleneksel yönetim anlayışında temel özelliklerden birisi kuralların yoğun olmasıdır. Bürokratik yapıda biçimselliği egemen kılabacak araç, soyut bir takım ilkelerden oluşmuş sistematik hukuk kurallarıdır. Bu kuralların kendi içinde tutarlı olması gerekmektedir. Düzenlenmek istenen her kurum ve faaliyet, hiçbir açık kapı bırakılmadan bu kuralların kapsamına alınmıştır. Başka bir deyişle, kanunda mümkün olduğu ölçüde boşluk bırakılmamaktadır. Her somut durum için bir kural bulmak mümkündür. İdari süreç, genel ilkeleri özel durumlara uygulayarak amaçlara ulaşmak için idari faaliyetleri yerine getirmekten ibarettir (Heper, 1977: 42). Görüldüğü gibi Weber'in rasyonalite anlayışı, kurallarla sınırlıdır. Weber takdir yetkisini, kurallar çerçevesinde düşünmektedir. Rasyonel yönetim, somut durumlarda genel kuralları uygularken takdir yetkisi kullanılmalı; ancak bunu yaparken bir şekilde kuralların dışına çıkmamalıdır. Kuralların salt somut durumlara uygulanması yönetimin rasyonelitesine yol açacaktır.

Geleneksel yönetim anlayışında hiyerarşik biçimde yapılanmış olan örgütsel birimler arasındaki ilişkiler normatif bir düzen tarafından sağlanmaktadır. Bu normatif düzen, her somut olayı kapsayacak şekilde detaylı oluşturulmuştur. Diğer taraftan, bu anlayışta genel kurallarla belirlenmiş sıkı bir yetki alanı bulunmaktadır. Bir başka ifade ile, yasalar ya da idari yönetmeliklerce düzenlenmiş belirli ve resmi yetki alanları ilkesi geçerlidir. Bu şu anlama gelmektedir (Weber, 1993: 193):

- a) Bürokratik olarak yönetilen yapının amaçlarının gerçekleşmesi için gerekli düzenli çalışmalar, resmi görevler olarak belirli bir biçimde dağıtılmıştır.
- b) Bu görevlerin yerine getirilmesi için gerekli emirleri verme yetkisi dengeli bir biçimde dağıtılmış ve belli kurallarla sınırlandırılmıştır.
- c) Bu görevlerin düzenli ve sürekli yürütülmesi ve karşılıkları olan yetkilerin kullanılması, sistematik hükümler altına alınmıştır.

Diğer taraftan, memurlar da düzenlenmiş usullerin gerektirdiği kurallarca öngörülen sistem içinde görevini yerine getirmekle yükümlüdürler. Devamlı ve düzenli faaliyetler, yazılı belgeler ile yürütülmekte ve bu belgeler gerektiğinde kullanılmak üzere saklanmaktadır (Eryılmaz, 1993: 27).

Bütün bu ilkeler göz önüne alındığında, geleneksel yönetim anlayışında, verimli ve etkili çalışmanın yolunun, her somut durum için yasal düzenlemelerin yapılmasından ve bu düzenlemelere sıkı bağlılıktan geçtiği görülmektedir. Bu ise, doğal olarak personelin, değişen şartlara ve ihtiyaçlara göre hareket etme gücünü sınırlandırmaktadır. Böylece bürokratik örgütler, katılık, değişmezlik gibi olumsuz sonuçlar ortaya çıkarmaktadırlar. Bu nedenle de, değişen çevre şartlarına esneklik sağlayıp , uyum gösterememektedirler (Dinçer/Fidan, 1996: 132).

Aşırı derecede kurallara bağlılık, her zaman bürokrasinin rasyonel kurallara göre işlemlerini engellemektedir. Çalışanların resmi yapıdan ayrı olarak kendi aralarında gayri resmi bir yapı geliştirdikleri ve bu yapının çoğu zaman resmi yapının yerini aldığı görülmektedir. Kuralların yoğunluğu ve formalitelerin aşırılığı, verim düşüklüğüne, maliyet yüksekliğine, kalite düşüklüğüne, personelin karar ve hareket özgürlüğünün kısılmasına, yetenek ve niteliklerinin gelişmesinin yavaşlamasına, yetkilerle birlikte kişisel özgürlüğünün sınırlandırılmasına ve dolayısıyla moral düzeyinin düşmesine neden olmaktadır (Tosun, 1976: 10).

Günümüzde kamu yönetiminde, kuralların yoğunluğu, astlara *bürokratik sabotaj* (Aykaç, 1997: 33) olanağı tanımaktadır. Bu durumda, kurallar gerekçe gösterilerek astlar üstlerine gerekli bilgiyi vermemekte; ast, üstüne gereğinden fazla bilgi vermekte ya da emrin dışına hiç bir biçimde çıkmayarak, mevcut durum göz önünde bulundurulmaksızın kurallar aynen uygulanmaktadır. Kuralların yoğunluğu, bir yandan takdir yetkisini oldukça sınırlayarak, personelin değişen koşulları göz önünde bulundurmasını engellemekte; diğer taraftan, çalışmak istemeyen personel için, çalışmama gerekçesi işlevini yerine getirmektedir.

Diğer taraftan, teknolojik gelişmeler ve değişim son derece hızlı bir biçimde gerçekleşmektedir. Bu gelişmeler, kamu yönetiminin geleneksel program-, personel-, örgüt- ve süreç yapılarının değiştirilmesini ve geliştirilmesini gerekli hale getirmektedir.

Bu bağlamda, politik programlar düzeyinde eskimiş, daha pahalı ve verimsiz kamusal araçlar söz konusudur. Aşırı kuralcılık örgüt yapısının değişimini, yeniliklere ayak uydurmasını ve kendini geliştirmesini engellemektedir (Jann, 1998b: 2).

**c) Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılık:** Geleneksel yönetim anlayışının yapısal özelliklerinden bir başkası yönetimde gizlilik ve dışa kapalılıktır. Kamu yönetimi, çoğunlukla ne yaptığı dışarıdakiler tarafından bilinmeyen, gizemli bir dünya olarak anımsanmaktadır. Kamu personeli de bu gizemli dünyanın patronudur.

Kamu yönetiminde gizlilik, yönetimin işleyişi aşamasında oluşan, bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması anlamına gelmektedir. Kapalılık ise, kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalması, işlem ve eylemlerinin büyük bir kısmının dışarıdan görülmemesini ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmamasını ifade etmektedir. Gizlilik ve dışa kapalılık, genellikle devlet yönetiminin hem siyasi hem de idari boyutunda egemendir (Eken, 1995: 271).

Dışa kapalılıkla, daha çok yönetimin hizmet sunduğu halk karşısında duyarsız kalması anlatılırken; gizlilikle, örgütün hem kendi iç çevresine karşı ve hem de dış çevredeki kişi ve kurumlara karşı izlediği politika anlatılmaktadır. Bürokrasinin bu özelliği ile demokrasi tezat oluşturmaktadır. Çünkü, demokrasilerde kamuoyunun denetimi ön plana çıkmaktadır.

Gizlilik ilkesinin dayanağı, yöneticilerin karar alırken tarafsız hareket edebilmelerini sağlamaktır. Böylece yönetim, açıklık yoluyla ortaya çıkacak baskılardan korunmaktadır. Kuşkusuz açıklık, yönetimi kamuoyunun baskılarına karşı savunmasız hale getirir, ancak bu durum, kapalılıkla ortaya çıkan olumsuz etkilerden daha az tehlikelidir. Gizlilik ilkesi, yönetim faaliyetlerine dışarıdan gelebilecek olumsuz etkileri engellemektedir, ama yönetime katılım olanaklarını da ortadan kaldırmaktadır (Örnek, 1992: 36). Diğer taraftan, siyasi rejimin niteliği, devlet güvenliği ve diplomasisi, özel hayatın korunması, yönetimde etkinlik ve tarafsızlığı sağlama düşüncesi, otorite kazanma eğilimi, kötü yönetim uygulamaları ve memurların kendilerini denetim riskinden koruma eğilimleri gizlilik nedenleri olarak karşımıza çıkmaktadır (Eken, 1994: 27-32).

Bu ilke nedeniyle, kamu çalışanları, çalıştıkları kurumun işlerine ait bilgileri, belgeleri, sırları, memuriyetten ayrılışları bile açıklayamazlar (DMK m. 31). Aksine davrananlar disiplin suçu işlemiş olurlar ve disiplin cezası alırlar (DMK m. 126). Bu düzenlemelere rağmen yasalarda gizliliğin sınırları ve kapsamı açıkça belirlenmemiştir. Bu konudaki kararı, ilgili kurumun yöneticisi ve çalışanları vermektedir. Bu durum, kurumun başarısızlıklarının, yolsuzlukların saklanmasına imkan tanımakta ve vatandaşların bürokrasi karşısında savunmasız ve güçsüz kalmasına yol açmaktadır. Bilgi vermek, yönetimin bir görevi ya da yükümlülüğü olarak düzenlenmediği için, yönetim, içine girilemez, dışı kapalı ve halkın üzerinde otoriter bir güç haline gelmiştir (Eryılmaz, 1995: 240).

Bunun sonucunda, kamu yönetimi yeniliklere ve gelişmelere ayak uyduramamakta ve halktan kopuk bir görünüm arz etmektedir. Kendini yenileyemeyen ve halkın isteklerine ve ihtiyaçlarına cevap veremeyen yönetimin meşruluğu da sorgulanmaya başlanmıştır. Demokratik ülkelerde, yönetim meşruluğunu korumak için halktan gelen taleplere duyarlılık göstermekte ve bu doğrultuda daha etkin ve verimli olmayı meşruluğunun bir gerekçesi olarak görmektedir (Schedler/Proeller, 2000: 8).

Yönetimde tutuculuk ve kurallara sıkı bağlılık; yöneticilerin ve kamu personelinin, öteden beri yapa-geldikleri işlemleri ve alışkanlıkları yeni şartlara göre değerlendirmekten kaçınmaları, eski yapı ve uygulamalara sıkı bir şekilde bağlanmaları (Eryılmaz, 1999a: 238), buna dayanarak da; sorumluluktan kaçmak, sorumluluğu yaymak suretiyle bürokratik sabotaj yapmalarıdır (Aykaç, 1997: 31-35).

Kurallara sıkı bağlılığın yanı sıra, kamu sektöründe değişime imkan tanımayan örgüt yapısının temel nedenlerinden birisi de uzmanlaşmadır. Çoğunlukla, örgütün yeni teknoloji kullanımına yönelmesi, örgüt personeli tarafından hoş karşılanmamakta ve tepkiye neden olmaktadır. Yeniliğe yönelme, personelin yeni alanlarda uzmanlaşmasını zorunlu hale getirdiği için böyle bir tepki doğaldır (Aykaç, 1997: 25). Yenilik geniş ölçüde aşırı karmaşık ve esnek olmayan örgüt yapısıyla engellenmektedir. Daha doğrusu, yönetimin işbölümüne ve hiyerarşiye dayanan geleneksel yapısı, artık toplumsal gerçeklere uymamakta ve belirsiz, amaca uygun olmayan, esneklikten uzak ve kötü işlevli bir görünüm sergilemektedir. Bu durum, dikkat ve eşgüdüm eksikliğine,

işlemlerde gecikmeye, işin birden fazla birim tarafından yapılmasına (doppelarbeit), engellemelere ve karar ablukasına neden olmaktadır (Jann, 1998b: 3).

**d) Merkeziyetçilik:** Ekonomik, politik ve siyasal yetkilerin, yürütmeye ilişkin yetkilerin ve denetim yetkilerinin büyük bir bölümünün merkezi yönetimde toplanmış olması, merkeziyetçi bir yapılanmayı beraberinde getirmiştir. Merkeziyetçilik, ne yapılacağı, nasıl ve nerede, kim ya da hangi kurum tarafından yapılacağı, belirlenen kurallar ve direktiflerce, işlemin yapılmasından önce, denetim ve müdahalelerle karakterize edilmesidir (Schedler/Proeller, 2000: 79). Kısaca, kamusal kaynakların ve yetkinin merkezi yönetim örgütü tarafından kullanılması (Eryılmaz, 1999: 234) ya da eğer yerel yönetim birimlerine kullanırlıyorsa, neyin, ne zaman, kim tarafından, nasıl yapılacağı merkezi yönetimce belirlenmesidir. İyi işlemeyen bürokrasilerde merkezileşme ve katmanlaşma temel problem olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü merkeziyetçilik, yönetimi bürokratik ve hiyerarşik bir yapıya dönüştürmektedir. Bürokratik ve hiyerarşik yönetim yapısında ise, vatandaşların yönetime katılma olanakları azalmakta ve bu kesimlerin talepleri doğrultusunda mal ve hizmet üretimi yerine merkezdeki bürokratların istekleri doğrultusunda mal ve hizmet üretilmektedir (Aktan, 1999: 35). Ayrıca, karar vericiler ve vatandaşlar arasındaki mesafe açılmakta; bu nedenle, vatandaşların yönetimin eylem ve işlemleri konusundaki yakınmalarını iletebildikleri hiyerarşinin alt basamaklarında bulunan personel doyurucu açıklamalar yapamamaktadır. Yine hak güvencesi ve tüm vatandaşlara eşit davranma ilkeleri gereğince kamu yönetiminin sıkı kurallarla ve talimatlarla hareket serbestisinin kısıtlandığı göze çarpmaktadır (Mengi, 1997: 505).

Bürokrasi bazı durumlarda, merkeziyetçiliğin karşılığı olarak kullanılmaktadır (Praetorius, 1986: 24). Bu durum, iyi işlemeyen bürokrasilerin temel problemlerinden birisinin merkeziyetçilik olmasından kaynaklanmaktadır. Merkeziyetçilik eğilimleri çeşitli nedenlere bağlanabilir (Simon vd., 1973: 253-257):

1. Bürokratik kadronun ağırlık ve şişkinliği,
2. Uzun bir askeri yönetim geleneği,
3. Belirli bir hizmete daha fazla önem kazandırma arzusu,
4. Belirli kurallara bağlanmış davranışların daha etkin olacağı yolundaki inanç: Bürokrasi modelinin temel özelliklerinden birisi de daha önce bahsedildiği gibi,

kurallara sıkı bağlılıktır. Daha doğrusu, verimli ve etkili çalışmanın yolunun, kurallara sıkı bağlılıktan geçtiği yönündeki temel düşüncedir. Bu düşüncelerle, üst düzey görevlilerin belirli bir alanda belirli ölçülere ya da karar öncüllerine uymaları için, bu ölçüleri hükme bağlayan kanunlar, tüzükler, yönetmelikler ve diğer düzenleyici kurallar çıkarılmakta ve bunlara tüm üst düzey görevlilerin uymasını sağlayacak örgütler kurulmaktadır. Buradan hareketle bürokrasinin merkeziyetçiliğe neden olduğu söylenebilir.

5. Merkezileşmenin önemli nedenlerinden biri de, tekdüzelik sağlama çabasıdır. Bu yöndeki çabalar, ya söz konusu bütün çalışmaların yüksek düzeye bağlı yeni bir örgüt biriminde merkezileştirilmesi ya da tekdüze ölçülerin benimsenmesi ve bunların merkezi nitelikte yeni bir ortak birimce uygulanması şeklinde sürmektedir.

6. Ortak birimlerde görevli kimselerin daha fazla güç kazanma istekleri,

7. Yönetim tekniklerinin değerler açısından tarafsız olmaması,

8. Kurumlar arasında birbirini taklit etme özelliğinin etkileri: Bazı işlemlerin merkezileşmesinde bilinçsiz bir taklitçilik önemli rol oynamaktadır. Ülkemizde ilçelerin, il statüsüne kavuşmak istemeleri (valiliğe bağlılıktan kurtulup İçişleri Bakanlığına bağlanmaları) buna örnek verilebilir.

9. Harcamalardaki artışlar da merkezileşmeye neden olabilmektedir.

10. Son olarak, elektronik teknolojisindeki gelişmelere bağlı olarak, bilgi, kayıt, depolama ve işleme sistemlerindeki gelişmeler de merkezileşme nedenleri arasında sayılabilir.

Bir takım faydaları sayılmakla birlikte merkeziyetçilik; kırtasiyeciliğin artmasına, işlerin gecikmesine; hizmet ve yatırımlarda uygunluk ve yerindelik olasılığının azalmasına; halkın yönetime katılım olanaklarının ortadan kalkmasına ya da azalmasına; taşradaki birimlerin belli kuralları uygulayan birer robot haline gelmesine; kamusal kaynakların merkezi hükümet tarafından partizanca kullanımına; taşradaki personelin deneyim ve tecrübe kazanmasının güçleşmesine; kaynakların verimsiz kullanılmasına ve etkinliğin sağlanamamasına; tüm kamu yönetimini içine alan karmaşık bir muhasebe sistemine; merkezin nimetlerinden faydalanma düşüncesiyle nüfusun bu alanda yığılmasına; halkın duygu ve düşüncelerinin dikkate alınmamasına ve dolayısıyla yönetime güvenin sarsılmasına neden olmaktadır (Çoker, 1995: 176; Eryılmaz, 1999a: 235).

Türkiye’de 1982 Anayasasının asli ve temel özelliklerinden birisi, merkezileşme ve siyasi makamların yönetim aygıtının oluşumunda ve işleyişinde etkinleştirilmesidir(Güran, 1989: 17). Uygulamada bu konuya ilişkin yeterince örnek bulmak o kadar da zor değildir: *“Rektör-dekan seçiminin cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanının seçtiği YÖK’te toplanması, başbakanın bakanlara göre eşitler arası birinci olmaktan çıkarılması ve bakanların üstüne oturtulması, büyükşehir belediyesi modelinde büyükşehir belediye başkanının merkez ilçe meclislerinin üzerinde konumlandırılması... bu uygulamanın örnekleridir”* (Güler, 1996: 68). Merkezîyetçiliğin örneklerini ve ortaya çıkardığı problemleri daha da arttırmak mümkündür.

### **1.3.2.7. Yönetimin İşgörme Biçimi**

Geleneksel yönetim anlayışında temel örgütlenme modeli emir-komuta modelidir. Bu model 20. Yüzyılın başlarında özel sektör tarafından da örnek alınan tek örgütlenme modelidir. Ordu modeli de denilen bu örgütlenme biçimi, katı hiyerarşi, emir-komuta esasına dayalı faaliyet, biçimsel ilişkilerin söz konusu olduğu, yönetime katılma olanaklarının bulunmadığı, gizliliği esas alan ve otoriter niteliklere sahip bir örgütlenme modelidir (Eryılmaz, 2000: 30). Kısaca geleneksel yönetim anlayışının iş görme biçimi, kapalı enformasyon kanalları, yukarıdan aşağıya denetim ve karar akışı, bilgi ve iletişim biçiminin yukarıdan aşağıya doğru olması şeklinde özetlenebilir.

Hiyerarşik örgütlenme biçimine büyük önem veren geleneksel yönetim anlayışı, bunun bir sonucu olarak, komuta birliğini de temel ilke olarak görmektedir. Bunun anlamı, hiyerarşik olarak yapılanmış bir örgütte, her astın rapor vereceği ve doğrudan emir aldığı tek bir üstün bulunmasıdır. Bu kavram askeri örgütlerden alınmıştır. Geleneksel örgüt kuramcıları, komuta birliği ilkesine yürekten inanmışlardır. Bunlara göre, bir astın birden fazla üstten emir alması durumunda, bu emirlerin birbiriyle çelişmesi ve sorumlulukların bölünmesi gibi sorunların ortaya çıkabileceği varsayılmaktadır. Ancak günümüzde işlevsel otoritenin giderek artan biçimde kullanılmasıyla komuta birliği ilkesi sürekli yıpranmaktadır (Bozkurt vd., 1998: 149). Komuta birliği ilkesinin bir uzantısı olarak, işleyiş esnasında emir ve talimatlar yukarıdan aşağıya doğru olmakta, yine denetim yukarıdan aşağıya doğru yapılmaktadır. Ayrıca, bu ilkenin genel niteliğine



uygun olarak geleneksel yönetim anlayışında bilgi akışı ve haberleşme biçimi büyük ölçüde yukarıdan aşağıya doğru olmaktadır.

Hiyerarşik örgütlerde yöneticiler, emir-komuta zincirini takip ederek şikayetlerini daima bir üst makama götürebilirler. Emir-komuta zinciri, hiyerarşik olarak yapılanmış bir örgütte otorite ilişkilerinin dikey düzenini ifade etmektedir. Buna göre, en üst yöneticiden en alt personele kadar her birey zincirin bir halkasını oluşturmaktadır. Ancak komuta zinciri uzadıkça ast-üst ilişkilerinin daha katı bir özellik göstermesi kaçınılmazdır (Bozkurt vd., 1998: 149). Emir-komuta zinciri izlenirken takip edilecek süreç, önceden ayrıntılı bir biçimde düzenlendiğinden idarede önceden kestirilebilirlik sağlanmaya çalışılmıştır (Heper, 1977: 45).

Ancak yeni yönetim anlayışı, emir-komuta modelinden takım çalışmasına doğru kayan bir anlayışı benimsemeye başlamıştır. Bu yeni anlayışta görevler ve sorumluluklar bulunmaktadır. Her personel, takım içindeki görevinin gereğini yerine getirmek durumundadır. Takım modelinin doğal bir sonucu olarak, yönetimde desantralizasyon önem kazanmaktadır.

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

Kamu ve özel yönetim, genel bir kavram olarak yönetimin alt dallarını oluşturmaktadırlar. Aynı çıkış noktasına sahip olmakla birlikte geleneksel yönetim anlayışının en önemli niteliklerinden birisi, kamu yönetimini, yönetimin özel bir biçimi olarak kabul etmesidir. Buna göre kamu yönetimi özel sektörün yönetiminden oldukça farklıdır (Eryılmaz, 1999b: 45). Özel sektör yönetimi ve kamu yönetimi, karşılaştıkları sorunlar ve inceledikleri konular bakımından büyük oranda birbirine benzemekle birlikte, inceleme konusu yaptıkları kuruluşlar ve getirdikleri çözüm yolları bakımlarından birbirinden ayrılmaktadırlar (Tortop vd., 1999: 46).

Öncelikle kamu yönetiminde otoritenin kaynağı, kapsamı ve yoğunluğu özel yönetiminkinden farklıdır. Buna göre, kamu yönetiminde otorite toplumdan ve yasalardan kaynaklanırken, işletmelerde mülkiyet hakkından gelmektedir (Tosun, 1976: 15). Ancak 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).

Devlet ve kamu kurumlarının yaptığı hizmetler, ihtiyaç sahiplerine eşitlik ilkesi gözetilmek suretiyle sunulmaktadır. Fakat zel işletmeler mal ve hizmetleri fiyat mekanizması çerçevesinde piyasaya sunmaktadırlar (Tosun, 1976: 15). Belki de özel yönetim ve kamu yönetimi arasındaki en ciddi farklılıklardan birisi budur. Çünkü bu ayırımın gerekliliği günümüzde hâlâ ağırlığını korumaktadır. Ayrıca bu farklılığı haklılaştırmak üzere kamu yararı ve kamu hizmeti gibi ilkeler de gerekçe gösterilmektedir.

Özel sektör ve kamu yönetimi arasındaki farklılığı Eryılmaz (1999a: 34-39.) bu yönetimlerin, kurallar sistemi, dayandıkları örgüt teorileri, personel ve mali yapı bakımından büyük benzerliklere sahip olmalarına rağmen, siyasal evre, kamu yararı ve özel yarar, serbestlik, sosyal maliyet, siyasal liderliğin sık sık değişmesi, kurum yapısı ve yönetici motivasyonu, kamu yönetiminin arabuluculuk özelliği, kamu gücü ve kuralların yoğunluğu bakımlarından önemli farklılıklarının bulunduğuna işaret ederek anlatmaktadır. Ancak Simon ve arkadaşları (1973: 7), kamu ve özel yönetim arasındaki bu farklılıkların, çoğu zaman nitelikten çok, ölçü farklılıkları şeklinde ortaya çıktıklarını belirtmektedir.

Gerçekten de özel sektör yönetiminden farklı olarak kamu yönetimi, siyasal sistemin yürütmeye ilişkin kolunu oluşturduğu için, siyasal sistem içerisinde alınan kamu politikası kararlarını uygulamakla yükümlüdür. Buna bağlı olarak, kamu yöneticileri yürüttükleri faaliyetler bakımından, seçimle işbaşına gelen siyasal yönetici ve organlara karşı sorumludurlar ve yönetsel kararlar alırken bu sorumluluğu göstermek zorundadırlar (Eryılmaz, 1999a: 34).

Kamu yönetimi gibi özel yönetim de yasal bir izin ve düzenlemeye uygun olarak çalışmak zorundadır. Ancak, bir kamu yöneticisinin ya da personelinin görev ve sorumluluğu, genellikle özel yönetime oranla çok daha ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Yasal düzenlemelere uygun bir biçimde alınmayan kararlar ya da yapılan faaliyetler mahkemelerce iptal edilebilir ya da bozulabilir (Simon vd., 1973: 7). Kısaca kamu yönetimi sosyal çevreden daha çok siyasal çevrenin etkisi altında faaliyet göstermekte

ve hem her siyasi iktidara eşit olarak hizmet etmek, hem de siyasi tarafsızlığa sahip olmak zorundadır. Bu durum, özel sektörün aksine kamu yönetiminin piyasaya ve sosyal çevreye karşı daha az duyarlı hareket etmesine neden olmaktadır.

Geleneksel yönetim anlayışı, kamu ve özel yönetim arasında, kamu yönetiminin faaliyetleri esnasında siyasal çevreyi dikkate alması gerektiği, ürettiği mal ve hizmetlerin kamusal ya da yarı kamusal olduğu, özel işletmelere göre daha az serbestliğe sahip oldukları, sosyal maliyeti göz önünde bulundurmamak zorunda olduğu, siyasal liderliğin sık sık değişmesinden etkilendikleri, rekabet etkeninin olmaması nedeniyle bu tür motivasyondan yoksun oldukları, kamu gücünü temsil ettiğinden dolayı uyuşmazlık durumlarında farklı kurallara tabii olması, yoğun kuralların etkisi altında çalışması gibi nedenlerle farklılıkların bulunduğu inancına dayanmaktadır. Günümüzde ise, kurumlar arası yönetim farklılıklarının elbette bulunabileceği, ancak farklılıkların prensiplerde değil uygulamada ortaya çıkacağı öne sürülmektedir. İster özel sektör yönetimi olsun, isterse kamu yönetimi ya da kar amacı gütmeyen kurumların yönetimi olsun, yönetim sorunlarının yüzde doksanının genel olduğu, kalan yüzde onunun kurumun çok özel misyonuna, çok özel kurum kültürüne, çok özel tarihine ve çok özel kelime dağarcığına ilişkin olduğu savunulmaktadır (Drucker, 1999: 15).

#### **1.4. YENİ BİR YÖNETİM ANLAYIŞI YOLUNDAKİ YAKLAŞIMLAR**

Yukarıda temel özellikleriyle belirtilen kamu yönetiminin geleneksel anlayışı, yönetimden sürekli daha yüksek uyum yeteneği bekleyen günümüzün dinamik dünyasında, artık kendi sınırına ulaşmış bulunmaktadır. Weber'in bürokrasi modelinde kesin olarak ulaşıldığı ve korunmak istendiği gibi istikrar, kendi anlamı içinde yönetimin kalitesi için azalmıştır: Kurallara sıkı bağlılık, çalışanların ilgisiz ve bürokratik idari tutumu, özellikle hiyerarşinin alt basamaklarında örgütün gayri şahsiliği (Frey, 1994: 25) yönetimin başarı yeteneğinde oldukça etkili olmaktadır. Bürokrasilerin böyle zayıflaması ve dejenere olması bürokratik örgütsel yönetimin bir paradigma düzeltilmesine, zamanımıza uyumuna ve başka ağırlık noktalarına oturmasına yönelik artan çağrılara neden olmaktadır.

Günümüzde geleneksel yönetim anlayışını ve onun tanımını yetersiz hale getiren bir dizi gelişme yaşanmıştır. Bu gelişmeleri beş noktada toplamak mümkündür. Bunlar;

- Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş,
- Politika ve ekonominin birbiriyle bağlantısının yeni biçiminin ortaya çıkması (kamusal faaliyetlerin ekonomikleşmesi),
- Fordist üretimden esnek üretime geçişin ivme kazanması,
- Kamusal faaliyetlerin devletin kendi ülkesi ile sınırlı olma durumunun ortadan kalkması, ulus-devletler dünyasının yerini küreselleşmiş dünyaya bırakmaya başlaması (uluslararasılaşma ve Avrupalılaşma) ve
- Modernist düşünceinin yerini post-modernist düşünceinin almaya başlamasıdır (Felder, 2000: 1091; Göymen, 2000: 6).

Weber'in rasyonel-hukuki olarak tanımladığı "ideal tip" bürokrasi modeli uygulamada önceden öngörüldüğü gibi pürüzsüz işlememiştir. Uygulamada bürokrasi bir takım yapısal ve işlemsel sorunlar ortaya çıkarmıştır. Bu sorunlar bürokratik yönetim yaklaşımının eleştirilmesine ve alternatiflerinin araştırılarak örgütlere uygulanmaya çalışılmasına neden olmuştur. Weber'in "ideal tip" bürokrasisinden kaynaklanan bu olumsuzlukları maddeler halinde şu şekilde sıralamak mümkündür (Eryılmaz, 1999a: 208-210):

1. Kurallara sıkı bağlılık bürokrasinin temel özelliklerinden birisidir. Daha doğrusu verimli ve etkili çalışmanın yolu kurallara sıkı bağlılıktan geçmektedir. Ancak aşırı derecede kurallara bağlılık, kurumun rasyonel bir biçimde işlemesini engellemektedir; personelin, değişen şartlara ve ihtiyaçlara göre hareket etme gücünü sınırlandırmaktadır. Böylece bürokratik örgütler, katılık, değişmezlik gibi olumsuz sonuçlar ortaya çıkarmaktadırlar. Bu nedenle de, değişen çevre şartlarına esneklik sağlayıp, uyum gösteremezler (Dinçer/Fidan, 1996: 132). Bunların dışında, kurallara sıkı bağlılık, çalışanların kendi aralarında gayri resmi ilişkiler geliştirmelerine neden olmaktadır.

2. Gayri şahsilik, ideal bürokraside personelin temel niteliklerinden birisidir. Bürokratik örgütler kişisel etkilerden uzak bir makine modeline benzetilirler. Bu da personelin işi ve işyerini, örgüt amaçlarını benimsemesini, kendini geliştirmesini, bireysel yeteneklerini çalışmalarına yansıtabilmesini engellemektedir.

3. İşbölümüne dayalı uzmanlık, uzmanlık bilgisine dayanarak resmi hiyerarşiyi devre dışı bırakabilmektedir. İşlerinde uzmanlaşan personel otoriteye sahip olmaya başlamaktadır. Diğer taraftan üniversite, hastane, araştırma merkezleri gibi büyük ölçüde uzmanlık bilgisine sahip personelin bulunduğu birimlerde, bu personel ile resmi otoriteye sahip yöneticiler arasında uyumsuzluklar dikkati çekmektedir. Bu tür örgütlerde, bürokratik örgütlenmenin öngördüğü hiyerarşik düzen, merkezi otorite ve disiplin gibi ilkeler işlevlerini kaybetmektedir (Tosun, 1976: 14).

4. Bürokratik örgüt yapısı, otoritenin üstlerde yığılmasına olanak sağlamakta, orta ve alt kademe memurların inisiyatif kullanmalarını engellemektedir. Kural ve yöntemlere harfiyen uymanın doğal sonucu olarak kırtasiyecilik ve işlerin gecikmesi problemi ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan otokratik önderlik ve yönetim biçimlerinin, yaratıcılık ve yenilik yaratmanın ön planda olduğu faaliyet kollarına uygun bir örgütlenme biçimi olmadığı ortaya çıkmıştır. Ayrıca çevredeki gelişmelere, tepkilere ve eleştirilere duyarsız olan bürokratik örgüt yapısı, kapalı bir örgüt yapısı olup, orijinalliğe ve yeniliklere imkan tanımamaktadır.

Geleneksel yönetim anlayışının egemen olduğu bürokratik örgütlerde, sorumluluktan kaçma, sorumluluğu yayma, otoriteyi kendinde toplama, kararlarda gecikme, bürokratik sabotaj gibi işlevsizlikler ortaya çıkmaktadır (Dereli, 1976: 27-29). Diğer taraftan bürokratik örgütlerde, bir birim bir kez oluşturulduktan sonra, ona ihtiyaç olsa da olmasa da varlığını sürdürmesi eğilimi vardır. Bu da gereksiz yere kurumların çoğalması ve bir kurum enflasyonunun yaşanmasına neden olmaktadır.

Günümüzde ekonomi, artan bir biçimde globalleşme ve buna bağlı olarak üretim faktörlerinin (özellikle sermaye ve işgücü) güçlü bir biçimde akışkanlığıyla şekillenmektedir (Göymen, 2000: 6). Böylece, üretimin şimdiye kadar belirleyici unsuru olan coğrafik bağımlılığın belirleyicilik özelliği kaybolmaktadır. Kısacası üretim yerel olma niteliğinden kurtulmakta uluslararası bir nitelik kazanmaktadır (Felder, 2000: 1091). Bütün bunlar ulusal, bölgesel, yerel kamu otoritelerinin arasında, çok uluslu şirketleri kendi egemenlik alanları içindeki yerlere çekmek için, bir rekabetin doğmasına neden olmaktadır. Bunun sonucunda, merkezi ve yerel yönetimler arasında kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde etkinlik ve ekonomikliğin ön plana çıktığı görülmektedir. Bir başka ifade ile, yönetim faaliyetlerinin ekonomikliği sürekli daha

büyük bir anlam kazanmaya başlamıştır (Brüggemeier, 1991: 11; Budäus, 1996: 488). Ancak, merkezîyetçi ve ulusal nitelikli geleneksel yönetim, rekabete olanak sağlayan bir örgütsel ve işlevsel yapıya sahip bulunmamaktadır.

Bilgi çağının getirdiği yenilikler, toplumun yaşam tarzını da çeşitlendirmiştir. Özellikle ferdiyetçilik ve buna paralel olarak artan bir farklılaşma toplumu şekillendirmiştir. Böyle bir ortamın temel kategorileri belirsizlik ve karmaşıklığıdır. Başka bir anlatımla, sosyal problemler beklenmeyen bir biçimde ortaya çıkabilmekte ve kamusal faaliyetler için ihtiyaçları gündeme getirebilmektedir. Bu durum, kamu yönetiminin toplumun alt kesimleri ile “iletişim köprüleri” kurma ve aynı zamanda, toplumdaki merkezden uzaklaşma ve kopma eğilimlerine, entegre politikalarla karşılık verme gerekliliğini artırmaktadır (Bussmann, 1996: 337). Fakat geleneksel yönetim, halktan kopuk, dışa kapalı, gizlilik esasına göre faaliyet gösteren bir nitelik göstermektedir.

İletişim alanında bilgi sunumunun adeta patlar bir biçimde artması, iletişim araçlarının yelpazesinin genişlemesi (Radyo, TV, Yazılım, İnternet), bu araçların bağımsızlaşması (yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası) ve kamu kesimi, özel sektör ya da kamu-özel işbirliği biçiminde faaliyet göstermeye başlamaları da yönetim anlayışının değişmesi yönünde önemli bir faktör oluşturmaktadır. Böylece, iletişim dünyasındaki ve politika alanındaki değişim, birbirine paralel bir gelişme göstermiştir. Medyanın eğilimi, politikanın şekillenmesini ve politik taleplerin yönetime etkilerini de büyük ölçüde değiştirmiştir. Bununla birlikte iletişim olanaklarının yaygınlaşmasının asıl etkisi, yönetimde gizlilik ve kapalılık kültürünün sürekli anlamsızlaşmasına ve bunun yerine “*şeffaf yönetim*” taleplerinin önem kazanmasına neden olmasıdır. Ayrıca iletişim teknolojisi demokrasinin aşağıdan yukarıya doğru gelişmesine katkı sağlamış ve vatandaşları edilgen konumdan etkin konuma taşımıştır (Reinermann, 1997: 435).

Buna göre yönetim anlayışındaki dönüşüm, hiyerarşiden piyasaya, istikrardan esnekliğe, kurallara sıkı bağlılıktan sorumluluk içerisinde kendi olanaklarını kullanmaya, yöntemlere dayalı olmaktan amaçlara yönelime ve yöneticilerin direktiflerini gözetmekten müşterilere odaklanmaya doğru bir anlayış ve uygulama değişimini ortaya koymaktadır. Daha kısa ve net ifade etmek gerekirse, “bir kültürel değişim” gündeme gelmiştir (Klimecki, 1997: 49).

Özetle, geleneksel yönetim anlayışının değişmesinin gerekliliği ve bu değişimin yönünü gösteren yeni yaklaşımları şu şekilde sıralamak mümkündür (Brede 1998: 51-52; Elwein, 1998: 24-29):

1. **Görevlerin üstlenilmesine ilişkin yaklaşımlar:** Geleneksel yönetim anlayışının kamu hizmetlerini yerine getirme biçimi artık tartışmalı hale gelmiştir. Bu gün bir çok hizmetin kamu sektörü dışındaki kurumlara yaptırılması ya da özel sektör ve üçüncü sektörle işbirliği içinde yapılması kaçınılmaz hale gelmiştir. Bunun için yeni yönetim anlayışı, dışarıyla bağlantı (sözleşme), dış kaynaklardan yararlanma, kamu-özel işbirliği yaklaşımlarını benimsemektedir.

2. **Bireysel sorumluluğun ve motivasyonun güçlendirilmesine ilişkin yaklaşımlar:** Geleneksel yönetim anlayışına göre çalışan kamu yönetiminde çalışanların motivasyonu ve kurumların kendi sorumluluğu önemli ölçüde yetersizleşmiştir. Bu durum, bir yandan geleneksel yönetimin personel sisteminden (ücretlendirme ve personel değerlendirme), diğer yandan bürokrasi kuramından kaynaklanan kuralların yoğunluğu ve kurallara aşırı bağlılıktan kaynaklanmaktadır. Geleneksel yönetim anlayışında personelden beklenen roller gereği, çalışanların kendilerini geliştirmeleri, potansiyellerini işlerinde kullanmaları ve yönetime katılmaları olanaksızlaşmaktadır. Oysa bilginin artan önemi, özellikle personelin ve yönetilenlerin yönetime katılımını zorunlu kılmaktadır. Yeni yönetim anlayışı bu problemleri, yerel kaynak sorumluluğu, performans teşvikleri, personel geliştirme gibi motivasyon ve sorumluluk unsurlarının güçlendirilmesi yaklaşımlarını benimseyerek çözmeye çalışmaktadır.

3. **Örgütsel reform yaklaşımları:** Geleneksel yönetim anlayışına egemen olan örgütlenme biçimi, ihtiyaçlara cevap verebilecek durumda değildir. Kamu örgütlerinin giderek karmaşıklaşması, katı hiyerarşik yapının neden olduğu sorunlar, fayda-maliyet ölçümlerinin yapılmaması gibi eksiklikler, yönetimde yeni örgütsel biçimlenme arayışlarına neden olmuştur. Yeni gelişmeler, ürün ve hizmet özellikleri, toplumsal beklentiler, uluslararası gelişmeler, rekabet baskısı gibi nedenler, emir-komuta modelinin yetersizliğini ortaya koymuş ve takım modeline geçişi zorunlu kılmıştır. Bunun sonucunda yeni yönetim anlayışı, yalın yönetim,

basık hiyerarşi, örgüt geliştirme, fayda-maliyet merkezi, sorumluluk merkezi gibi örgüt reformu yaklaşımlarını savunmaya başlamıştır.

**4. Yönetim ve denetimin iyileştirilmesine dönük yaklaşımlar:** Geleneksel yönetim anlayışının denetim ve yönetim sisteminde de bir takım yetersizlikler ve işlevsizlikler ortaya çıkmıştır. Değişime fazla olanak tanımaması, performans ölçümlerinde bekleneni verememesi, girdiye dayalı değerlendirme sistemini kullanması, kamu hizmetlerinde düşük kalite ve daha pahalı hizmet gibi problemler geleneksel yönetim anlayışının bir ürünü olarak görülmektedir. Yeni yaklaşımlar, değişim, performans ölçümleri, hizmet karşılaştırması, çıktıya odaklanma, yönlendirici denetim, fayda-maliyet ölçümleri ve kalite yönetimi gibi yaklaşımlarla yönetim ve denetim sisteminin iyileştirilmesini amaçlamaktadırlar.

### **1.5. BÖLÜME İLİŞKİN GENEL DEĞERLENDİRME**

Oldukça eski dönemlerden bu yana varlığı bilinen yönetim, nitelik ve kapsam olarak sürekli değişmekle birlikte, günümüze değin gelişen bir süreçtir. Bu gelişme süreci içerisinde yönetim, eski tecrübelerden önemli ölçüde etkilenmiştir. Diğer taraftan, dünyadaki gelişmeler yönetim düşüncesinin de değişmesine neden olmuştur. Ancak yönetim, daha çok *Bilimsel Yönetim*, *Yönetim Süreci* ve *Bürokrasi Modeli* gibi düşünce akımlarının ortaya çıkmasıyla birlikte, büyük bir önem ve ilgi kazanmaya başlamıştır. Yapısal, beşeri ve bütüncü odaklar çevresinde geliştirilen geleneksel yönetim anlayışı, Bilimsel Yönetim, Yönetim Süreci, İnsan İlişkileri, Grup Dinamikleri, Bürokrasi Yaklaşımı, Önderlik Teorileri, Karar Teorisi, Sistem Teorisi, Durumsallık Yaklaşımı ve Z Teorisi gibi yaklaşımlarla şekillendirilmiştir.

Yönetici tipi olarak geleneksel yönetim anlayışı, kuralları uygulamaya yoğunlaşmış, risk ve sorumluluk karşısında isteksiz, prosedürlere önem veren, yetkiyi kendinde toplamayı seven, otoriter ve katı bir yönetici biçimini simgelemektedir. Sistem olarak geleneksel yönetim anlayışı ise, katı hiyerarşik, sabit ücret, yakın denetim, dar katılım kanalları, iletişimin ve haberleşmenin yukarıdan aşağıya doğru olduğu ve yeniliklere kapalı bir yönetim modelini anlatmaktadır.

Bu bölümde, geleneksel yönetim anlayışının tanımını yaptıktan sonra, bu anlayışın oluşmasını sağlayan düşünce akımları üzerinde kısaca durulmuş ve hukuki-rasyonel



bürokrasi, siyaset-yönetim ilişkileri, kamu yönetiminin denetimi, devletin rolü, yönetici ve personelden beklenen roller, kurumsal yapı, yönetimin işleyiş biçimi gibi konular çerçevesinde geleneksel yönetim anlayışının temel nitelikleri ele alınmaya çalışılmıştır. Bu konular etrafında yapılan çalışmalardan, geleneksel yönetim anlayışının eleştirilen, yetersiz kalan, uygulamada problem çıkaran yönleri tespit edilmeye çalışılmıştır. Daha sonra da, yeni bir yönetim anlayışını gerekli kılan faktörler üzerinde durulmuştur.

Sonuç olarak, yönetim alanındaki değişimin yönü; merkeziyetçi, örgütsel olarak gittikçe büyüyen (hantal), gizliliğin ve dışa kapalılığın egemen olduğu, kuralcılık ve sorumluluktan kaçışa olanak tanıyan, siyasallaşmayı ve kayırmacılığı beraberinde getiren, bütçe açıklarına neden olan, vergi yükünü katlanılmaz boyutlara getiren, vatandaştan kopuk, yavaş işleyen yönetim anlayışından; vatandaş müşteri olarak gören, maliyetleri azaltan ve etkinlik baskısı altında çalışan, hizmetin yararlananlarca finansmanını öngören, desentralizasyona ağırlık veren, rekabetçi, esnek örgüt yapısına sahip bir anlayışa doğru gelişmektedir. Söz konusu olan, katı ve bu arada belirgin bir biçimde işlevsel olarak yetersizleşmiş bürokratik sistemin; verimli, etkin, ekonomik davranan ve müşteriye yönelik kamusal hizmet üreten kurumlara dönüştürülmeleridir.

Yönetim anlayışının değişmesinde çerçeve koşullar, rekabet baskısı ve zaman faktörü, iletişim teknolojisi, karmaşıklık ve farklılaşma, finansal baskı ve sorumluluk anlayışındaki değişimdir. Bunun yanı sıra yönetimden beklentiler, ekonomiklik, şeffaflık, farklılaşma ve entegrasyondur. Bunlar yönetim anlayışının değişmesinde etkili olan faktörler olarak öne çıkmaktadır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### 2.YENİ YÖNETİM ANLAYIŞI (NEW PUBLIC MANAGEMENT)

Hızla değişen dünyamızda, üretim faktörlerinde, iletişim teknolojisinde, devletin ekonomideki rolünde, uluslararası ilişkiler sisteminde, hukuk devleti anlayışında ve insan hakları kavramlarında kapsamlı ve hızlı gelişmeler yaşanmaktadır. Her alanda olduğu gibi yönetim alanında da “değişim” anahtar kavram haline gelmiştir. Değişimi doğru algılamak, ayakta kalabilmenin temel koşulu olarak görülmektedir. Bu bakımdan, kamu yönetimi alanında da geleneksel yönetim anlayışından yeni yönetim anlayışına

doğru hızlı bir değişim yaşanmaktadır. Bu bölümde, yeni yönetim anlayışının, anlamı, özellikleri, çerçevesi, stratejik unsurları ve yeni yönetim kültürü gibi konular üzerinde durulacaktır.

## **2.1. YENİ YÖNETİM ANLAYIŞININ NİTELİĞİ**

Geleneksel yönetim anlayışı belli bir tarihi süreç içerisinde, dönemin beklentilerini karşılayabilmek için, birbiriyle iç içe kuramsal gelişmelerle ortaya çıkmış ve temel niteliklerini geliştirmiştir. Aynı şekilde, yeni yönetim anlayışı da, ortaya çıkan ekonomik, teknolojik, yönetsel, siyasal ve kültürel değişime paralel olarak belli teorik temeller etrafında kendi kriterlerini geliştiren bir yaklaşımdır. Bu başlık altında, yeni yönetim anlayışının tanımı, ortaya çıkışı ve gelişmesi, dayandığı teorik temelleri ve esasları, kapsamı gibi konular üzerinde durulacaktır.

### **2.1.1.Yeni Yönetim Anlayışının Tanımı**

Yeni yönetim anlayışına ilişkin olarak literatürde birden fazla tanımlama yapılmıştır. Bu tanımlara göre yeni yönetim anlayışı, kamu kurumlarının modernleştirilmesi ve kamu yönetiminin yeni biçimleriyle ilgilenmektedir. Kamu yönetiminin kuruluşu ve kapsamı, yeni yönetim anlayışı düşüncesinin temel noktasını teşkil etmektedir. Bu çerçevede yapılan bir tanımlamada yeni yönetim anlayışı, yönetim reformlarının dünya çapındaki görece yeknesak "toplu-çabalar"ını anlatan üst bir kavram olarak görülmektedir (Schedler/Proeller, 2000: 5).

Diğer taraftan yeni yönetim anlayışı, politika ve yönetimi, güçlü bir biçimde özel sektör yönetim tekniklerine, girişimci hizmet prensiplerine ve piyasa ekonomisi yönetim mekanizmasına göre düzenlemeyi amaçlayan yeni bir yönetim felsefesi olarak da tanımlanmaktadır (Studer, 1995: 2). Yeni anlayışta amaç, tamamen özelleştirme değil, özelleştirmeyle birlikte aynı zamanda devletin de güçlendirilmesidir.

Naschold ve Bogumil (1998: 203) ise, yeni yönetim anlayışını şu şekilde tanımlamışlardır: "*Fonksiyonel anlamda yönetim genel olarak karmaşık örgütlerin sevk ve idaresi şeklinde anlaşılırsa, yeni yönetim anlayışı kamu örgütlerinin yönetim problemlerinin belirgin hale getirilmesiyle ilgilenmektedir. Yeni yönetim anlayışı yönetim sürecinin oluşumunu ve analizini amaçlamaktadır. Bu hem kamu yönetimi ve hem de kamu işletmeleri için bir tecrübe ve biçimlenme örneğidir. Devlet görevlerinin*

*yeniden tanımlanması ve merkezi ya da yerel kurumlarca görevlerin yerine getirilişinin yeniden örgütlenmesi dikkat çekmektedir...”*

Tek bir yeni yönetim anlayışı modeli yoktur, aksine çok sayıda yerel (ulusal) yaklaşımlar bulunmaktadır. Yeni yönetim anlayışının Alman yaklaşımı, esasen yerel yönetimlere yönelik geliştirilen ‘Neue Steuerungsmodell’, yeni yönetim modelidir. İsviçre ve Avusturya bu anlayış için ‘Wirkungsorientierter Verwaltungsführung’ etkinlik yönelimli yönetim adını vermişlerdir (Buschor, 1993: 8). Tilburg (Hollanda), Christchurch (Yeni Zelanda) ve Pohenix (ABD) gibi şehirler, yeni yönetim anlayışı sayesinde 80’li yıllarda, yapısal finansman problemlerini çözmeyi ve aynı zamanda hizmet arzlarını iyileştirmeyi başarmışlardır (Pröhl, 1998).

Eryılmaz (2000: 31)’a göre ise yeni yönetim anlayışı, *“vizyon sahibi, yetkiyi paylaşan, risk almakta arzulu, çalışanlarla ilişkilerde profesyonelce, yeniliği ve değişikliği arayan, çalışanları sürekli eğitmeye çalışan, yönetim kanallarını çalışanlara yaklaştıran yönetici tipinin bir fotoğrafını resmetmektedir. Sistem olarak yeni yönetim, başarıyı ödüllendiren, ekip çalışmasını destekleyen, müşteri ve kalite merkezli, kendini sürekli yenilemeye çalışan, kitlesel üretime değil, farklılığa dayalı küresel üretime ve standartlara yönelmiş bir modeli simgelemektedir...”*

Özetle yeni yönetim anlayışı, kamu yönetimi alanında dünya çapında girilen örgütsel, yönetsel, stratejik ve kültürel değişimi anlatan bir kavramdır. Yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı üzere, yeni yönetim anlayışının, kamu yönetimi ve devletin görev ve rollerinin yeniden tanımlanması, kamu kurumlarının iç modernizasyonu ile dış yapısal reformlardan oluşan başlıca üç temel düzeyi bulunmaktadır. Ayrıca yeni yönetim anlayışı ile anlatılan değişim, gelişmiş ülkelerde olduğu kadar az gelişmiş ülkelerde de ortaya çıkmaktadır. Aynı şekilde, değişimi hem muhafazakar çevreler, hem de sol çevreler sürdürme eğilimindedir.

### **2.1.2. Yeni Yönetim Anlayışının Amacı**

Yeni yönetim anlayışı, günümüzde kamu hizmeti sunumuna ilişkin yönetim ve yapı değişimi çabalarını kapsayan en yeni kavram olarak görülmektedir (Buschor, 1993a). Yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminin ekonomik ve politik rasyonelliğinin güçlenmesini amaçlamaktadır (Reinermann, 1995: 187).

Yeni yönetim anlayışının temel amacı, kamu kurumlarının düzenleme ve hizmet görme yükümlülüklerinin etkili ve ekonomik bir şekilde yerine getirilmesini sağlamaktır. Bir başka ifade ile yeni yönetim anlayışı, yönetilebilir, etkili ve verimli bir kamu yönetimi geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bu amaca ulaşmak için kamu sektörünün referansı özel sektör işletmeleri olmuştur. Çünkü özel sektör, kamu sektöründen daha fazla dinamizme sahiptir. Bu dinamizm, özel sektörü daha verimli, daha etkin, daha karlı, daha yarışmacı bir yapıya kavuşturmuştur. Bu amaçla, kamu sektörünün süreç, yapı ve kültürünü, değişen ve kompleksleşen çevre koşullarına uydurabilmek için, özel sektör uygulamalarından yararlanılmaktadır. Bu doğrultuda, yerinden yönetimleştirme, yatay hiyerarşi, çalışanların potansiyellerinden yararlanma ve müşteri odaklılık ön plana çıkarılmaktadır (Budäus/Grüning, 1988: 6).

Kısaca yeni yönetim anlayışının temel amaçları, çıktılara dönük bir anlayışla yönetim, kaynak kullanımında daha fazla esneklik, örgütsel yerinden yönetimleştirme, amaçlara göre yönetim, görev ve sorumlulukların özel girişimlere ve kâr amacı gütmeyen örgütlere aktarılması, rekabet koşullarının tesisi ile ürün ve hizmet kalitesinin artırılması, maliyetlerin düşürülmesi, müşteri anlayışının ön plana çıkarılması şeklinde sıralanabilir (Bogumil, 1998: 83).

Kamu sektörünü değişen koşullara uygun hale getirebilmek için yeni yönetim modeli genel olarak şu kriterleri esas almaktadır (ZFO, 1998: 51; Öztürk/Bayram, 2000: 150):

1. Demokratik denetim altında hizmet
2. Hemşehri ve müşteri odaklılık
3. Politika ve bürokrasinin işbirliği
4. Adem-i Merkeziyetçi yönetim: Hizmet sorumluluğunun sağlanması
5. Denetim ve Rapor Sistemi: Performansın, kontrolün ve sorumluluğun sürdürülmesi
6. Çalışanların Potansiyelleri: İnsan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi
7. Rekabet yoluyla yenilik ve değişim yeteneği
8. Enformasyon teknolojilerinden yararlanma

Bu kriterleri; kamu yönetiminde işletme yönetimi tekniklerinden yararlanma, hizmet ve müşteri yönelimi, rekabet gibi piyasa mekanizmalarının geliştirilmesi şeklinde özetlemek mümkündür. Yeni yönetim anlayışı modelinin personel, örgüt, finansman ve

yönetim bakımlarından dayandığı temel yönelimleri ve bunların araçları Tablo 2.1'de gösterilmektedir.

**Tablo 2.1: Yeni Yönetim Anlayışı Modelinin Personel, Örgüt, Finansman ve Yönetim Bakımlarından Dayandığı Temel Yönelimler ve Bunların Araçları**

	<i>Temel Felsefe</i>	<i>Araçlar</i>
<b>Personel</b>	<b>Daha çok motivasyon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hizmete uygun ödeme</li> <li>daha fazla ekip çalışması</li> <li>Toplam Kalite Yönetimi</li> <li>Liyakat ilkesinin ödünsüz uygulanması</li> <li><b>Personelin kamu ve özel sektör arasında daha fazla devingenliği</b></li> <li>Profesyonel Personel geliştirme ve personel yönetimi</li> <li>Mevcut memurluk statüsünün azaltılması ya da tamamen kaldırılması</li> <li>Profesyonel ve sorumlu yönetim</li> </ul>
<b>Örgüt</b>	<i>Daha fazla yerinden yönetimleştirme</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>düz, basık örgüt</li> <li>daha büyük denetim aralığı</li> <li>daha çok proje organizasyonu</li> <li>adem-i merkezietçi kaynak sorumluluğu</li> <li>politika ve yönetim arasında açık görev sınırları</li> </ul>
<b>Finansman</b>	<b>Daha fazla maliyet muhasebesi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>bütçenin esnekleştirilmesi</li> <li>global bütçeleme</li> <li>maliyet muhasebesi</li> <li>harcamaların iç denetimi</li> </ul>
<b>Yönetim</b>	<b>daha fazla çıktı</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>amaçlara göre yönetim</li> <li>müşteri odaklılık</li> <li>ürün yönelimi</li> <li>daha fazla rekabet eğilimi</li> <li>çıktı yönetimi</li> <li>dış kaynaklardan yararlanma</li> <li>hizmet karşılaştırması</li> </ul>

*Kaynak: Jann (1998b: 11)*

Yeni yönetim anlayışıyla (NPM) Max Weber'in bürokrasi modeli reddedilmekte, devletin faaliyet alanının küçültülmesine, performans hedeflerine, çıktılara, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, müşteri merkezli hizmet anlayışına ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapılmakta, yönetimin sadece siyasilere karşı değil, aynı zamanda vatandaşlara karşı da sorumlu olması gerektiği savunulmaktadır. Bu bağlamda önem verilen ilkeler ise; yerinden yönetimleştirme ve hizmetlerde yerellik, piyasa sisteminin olanaklarından artan oranda yararlanma, vatandaş müşteri olarak görme, esnek örgütlenme yapısı, girişimci ve işletmeci ruha sahip yönetici tipi gibi ilkelerdir (Eryılmaz, 1999b: 44 ).

Kamu yönetiminde bürokratik yönetim modelinden yeni yönetim anlayışına geçiş için; rekabetin artırılması, hizmetin finansmanının kullanan üzerinden gerçekleştirilmesi, alternatif hizmet olanaklarının sağlanması gibi ilkelere dayanan dış yapısal reform ve yapı, yöntem, personel ve kültür gibi unsurlardaki değişimi ifade eden iç modernizasyonun (Binnenmodernisierung) (Budäus, 1998: 2) yapılması amaçlanmaktadır.

Yeni yönetim anlayışı (NPM) da kısaca; bir taraftan devlet görevlerinin ne şekilde anlaşılması ve nelerin devlet görevi olması gerektiğini sorgulayıp yeni öneriler getirerek, kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde yüksek performans amaçlamakta; diğer taraftan bunu gerçekleştirebilmek için yönetimin süreç, yapı, kültür ve personeline ilişkin iç yapısal düzenlemeleri ortaya koymaktadır.

### **2.1.3. Yeni Yönetim Anlayışının Ortaya Çıkışı ve Gelişmesi**

20. yüzyılda Max Weber'in 'ideal tip' bürokrasi modeline göre şekillenen kamu bürokrasileri, bu yüzyılın sonlarına doğru tartışılmaya ve alternatif yönetim usulleri aranmaya başlandı. 1970'li yılların sonlarına doğru bir çok OECD ülkesinde kamu sektörü büyük bir krizin içine girdi. Devlet aygıtının hizmetlerinin finansmanında büyük zorluklar yaşanmaktaydı. Devletin kendisi verimsiz, bürokratik, vatandaştan kopuk ve esneklikten uzak bir görünüm sergilemekteydi. Bu koşullar altında Margaret Thatcher, içerisinde kamu yönetiminin esaslı bir reformunu da barındıran kararlı ve köklü bir toplumsal reform paketini uygulamaya koydu (Peters/Savoie, 1995: 418). Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi diğer ülkeler de eski anavatanlarının uygulamalarını izlediler. Buradaki uygulamalara "Westminister-System" adı verildi. Bu ülkeleri İsveç, Hollanda, İsviçre ve Finlandiya gibi ülkeler izledi. ABD'nin yerel yönetimleri, Ronald Reagan'ın politikalarıyla buna mukabele etti. 1992 yılında Amerikalı iki yazar (Osborne ve Gaebler), yerel ve federal yönetim reformlarından kazanılan tecrübeleri, "Reinventing Government" adlı kitapta topladılar. Aynı dönemde, en iyiler listesinde yer alan bu kitap Westminister-ülkelerindekine benzer biçimdeki reformlara ivme kazandırdı.

Bu gelişmelere paralel olarak, 80'li yılların başlarından beri bir çok OECD ülkesinde kamu sektörü yapısal değişime uğramaya başladı. 1990'da OECD bu doğrultudaki

çalışmaları PUMA' da toplamaya başladı ve o tarihten bu yana PUMA, bu alana ilişkin çalışmalar yapmaktadır (Damkowiński/Precht, 1995: 13). Amaç, yeni yönetim anlayışı modeline ilişkin teknik bilgileri bir araya getirmek ve diğer OECD ülkelerinin de aynı modeli örnek almalarını teşvik etmektir. Kamu yönetimi alanındaki bu gelişme ve değişimler için; “*Yönetimin yeniden keşfi* (Reinventing Government)” (Osborne/Gaebler, 1993), “*Yeni yönetim modeli* (Neues Steuerungsmodell)” (KGSt 1993), “*Etkinlik yönelimli yönetsel faaliyet* (Wirkungsorientiertes Verwaltungshandeln)” (Schedler 1995) ve özellikle “*kamu işletmeciliği* (Public Management)” (Budäus, 1995; Damkowiński/Precht, 1995) ve “*Yeni Kamu İşletmeciliği* (New Public Management)” (Schedler/Proeller, 2000; Budäus, 1994) gibi kavramlar kullanılmaktadır.

Somut reform teklifleri ve teşvikleri bir çok ülkede kısmen muhafazakâr çevrelerden (İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri), kısmen de sol çevrelerden (Yeni Zelanda, Avustralya) geliyordu. Bu ülkelerde değişim çabaları işletme kurallarından esinlenerek oluşturulan “*Yeni Kamu İşletmeciliği*” (New Public Management)’nde yoğunlaştı. Bu yeni bir paradigmanın ortaya çıkmasına neden oldu (Budäus, 1998: 3).

Kamu sektörünün modernizasyonu, hemen hemen bütün ülkelerde etkisini göstermeye başladı. Örneğin Almanya’da yerel yönetimler alanında yapılan en yeni anketlere göre, söz konusu ülkedeki yerel yönetimlerin %90’ı yönetimin modernizasyonu konusunda planlar yapmakta ve bu planları uygulamaya koymaktadır. Ayrıca, eyalet ve merkezi yönetim de “*schlanker Staat (Yalın-İşleyen Devlet)*” parolası altında, bu düzeylerde de kamu kesininin modernizasyonuna ilişkin çalışmaları sürdürmektedir (Reichard/Wollmann, 1996; Hill/Klages, 1995). Bu çabaların amacı, bir taraftan kamu yönetimini bürokrasiden mümkün olduğu ölçüde arındırma, diğer taraftan da bürokrasiden arındırılan bu kuruluşlara işlerlik kazandırmaktır.

Kısaca, kamu yönetimi alanında bir çok ülkeyi birlikte etkisi altına alan bu köklü yönetim değişimi girişimleri, öncelikle uygulamadan ve kamu kesimi dışından edinilen tecrübelerden (dış ülkeler ve özel sektörden) gelen tepkiler ve teşviklerle ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte kamu sektörünün içine düştüğü finansal darboğazın rolü de göz ardı edilemeyecek kadar önemlidir.

### 2.1.3.1.Yeni Yönetim Anlayışını Ortaya Çıkaran Nedenler

Yeni yönetim anlayışının ortaya çıkmasında bir yandan politik-idari sistemin işlevsizleşmesi, diğer yandan da kamu yönetimi çevresinin değişmesi ve finansal zorluklar rol oynamıştır. Bu doğrultuda kamu sektörünün verimsizliği ve işleyişine yönelik memnuniyetsizlikler ön plana çıkmaktadır. Kamu kesiminin verimsizliğinin ve işleyişine yönelik memnuniyetsizliklerin nedenleri şu şeklide sıralanmaktadır (Jann, 1998a: 7):

- Kamu sektörünün üstlendiği görevlerin finansmanında artan zorluklar,
- geleneksel görevleri tamamlamada ve kaynakları görülecek hizmetlerin önemine göre sıralamada başarısızlık,
- vergi ve harç oranlarının sürekli artması,
- sayıları giderek artan özerk birimlerde, sosyal devlet ilkesi doğrultusunda yardım alanların bu yardımlara aratan bağımlılıkları,
- daha fazla ferdiyetçi vatandaşların farklı ihtiyaçlarına yeterli ölçüde hassasiyet gösterilememesi,
- kamu yönetiminde, hizmeti alanları yeterince memnun etmeyen destekleyici hizmetleri,
- kamu yönetiminin ve bağlı birimlerinin hatalı politik sevk ve idaresi,
- harcamalar ve bunlar karşılığında yapılan hizmetlerde şeffaflığın yetersizliği.

Bu problemlerin aşılması için çözüm, sadece sosyal devlet faaliyetlerinin ve hizmetlerinin azaltılmasında görülmemelidir. Bunun yanı sıra, kamu sektörünün iç işleyişinin düzeltilmesi (iç modernizasyon), adı geçen problemlerin aşılmasında daha etkili bir yoldur.

Diğer taraftan yukarıda belirtilen yetersizliklere paralel olarak, devletin ve kamu kurumlarının meşruluğu ve varlık nedenleri tartışma konusu yapılmaya başlanmıştır. İşte kamu yönetiminde değişim için anahtar kavram olarak kamu yönetiminin ve devletin meşruiyeti esas alınmaya başlanmıştır (Schedler/Felix, 2000: 128). Buna göre, politik-idari sistemde dönüşüme zemin hazırlamak için, yönetime yeni bir meşruiyet kazandırabilecek yeni yapı ve araçlara gereksinim bulunmaktadır.



Devletin meşruluğuna ilişkin ayırım; temel meşruluk, kurumsal meşruluk ve bireysel meşruluk olmak üzere üç başlık altında toplanabilir (Schedler/Felix, 2000: 129-133). *Temel meşruluğun* merkezinde devlete esas teşkil eden temel konsensusu oluşturan menfaatler yer almaktadır. Burada çoğunlukla yüksek bir güvensizlik durumunun temel biçimi fark edilmektedir (Frey/Kirchgaessner, 1994: 10-12). Meşruluğun öznesi vatandaşların temsil edilmesidir. Meşruluğun biçimi ayrı ayrı her devletin demokratik anlayışının biçimine ve türüne göre değişmektedir. *Kurumsal meşrulukta* çoğunlukla “doğru” örgüt ya da yetkilerin, doğru algılanması öne çıkmaktadır. Meşruluğun öznesi politikacılarıdır. Meşruluğun biçimi ise hukuksal temellerin tanımlanmasıyla oluşturulmaktadır. Vatandaşlar kamu kurumuyla doğrudan bir etkileşim sürecine girdiğinde *bireysel meşruluk* alanına girilmiş olur. Bu meşruluk türünde, vatandaşlar kamu kurumunun “müşterileri” olarak öncelikli role sahiptirler. Vatandaş ve müşteri ayırımı siyaset bilimi ile işletme yönetiminin teorik bir bağlantısını ifade etmektedir. Hukuk bilimi literatüründe, vatandaş ve müşterinin içeriksel farkı en azından kısmen genel-soyut hukuk kuralları ve bireysel-somut hukuk normlarıyla karşılaştırılabilir. Yasal meşruluğun genel-soyut hukuk kuralları düzenlenirken, bireysel-somut hukuk hareketi öncelikle bireysel meşruluk alanında yer almaktadır. Bireysel meşruluk güçlü bir biçimde kalite görüşünden etkilenmiş, müşterilerle başarının subjektif ve kişisel yargısıyla ilişkilendirilmiştir. Meşruluğun öznesi müşterilerdir. Meşruluk biçimi olarak subjektif anlayış kamu kurumlarının başarısınca ortaya çıkarılmaktadır (Schedler/Proeller, 2000: 11).

Yeni kamu yönetimini ortaya çıkaran nedenler, politik-idari sistemin işlevsizleşmesi, kamu yönetimi çevresinin değişmesi ile kamu yönetiminin konumunda ve işlevlerinde meydana gelen değişmeler şeklinde gruplandırılabilir (Budäus/Grüning, 1998: 3-5). Aşağıda bu nedenlere ilişkin açıklamalar yer almaktadır.

#### **2.1.3.1.1. Politik-İdari Sistemin İşlevsizleşmesi**

1970’li yılların ortasına kadar, Batı dünyasındaki ülkelerde kamu sektörü bürokratik bir biçimde yapılanmıştır. Ayrıca ideal tip, kurumların ilgili parlamenterlerce çıkarılan kanunlara uygun ve beklentilere göre çalışmasını öngörmekteydi. İdeal durumda, kurumlar sadece görevlerin yerine getirilmesi için sorumlu devlet ve yasama organınca verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü değil, aynı zamanda, sağlam ve ayrıntılı hazırlanmış bütçe ile finanse edilen görevleri kendi personelinin sorumluluğu altında

yerine getirmekle de yükümlüdürler. Bu tür kurumlar, monokratik bir şekilde yapılmışlardır. Bunun anlamı, bir kurum yöneticisinin dışarıya karşı, kurumunun faaliyetlerinden sorumlu olmasıdır. Böylece kurum yöneticisinden kendi astlarının çalışmalarını hiyerarşik olarak doğrudan doğruya yönlendirmesi ve denetlemesi beklenir. Bu modelde, kanunların uygulanması ve kanunların uygulanmasında birlik ön planda olduğu için, kurumların faaliyetleri aşırı kuralcılaştırmış ve standartlaştırmıştır. Bu durum sadece hizmetlerin yerine getirilmesinde değil, aynı zamanda kurumların yönetiminde de geçerlidir; özellikle bütçeleme, planlama, personel durumu, muhasebe ve emeklilik durumu merkezi bir kurum tarafından ve ayrıntılı kurallarla düzenlenmektedir.

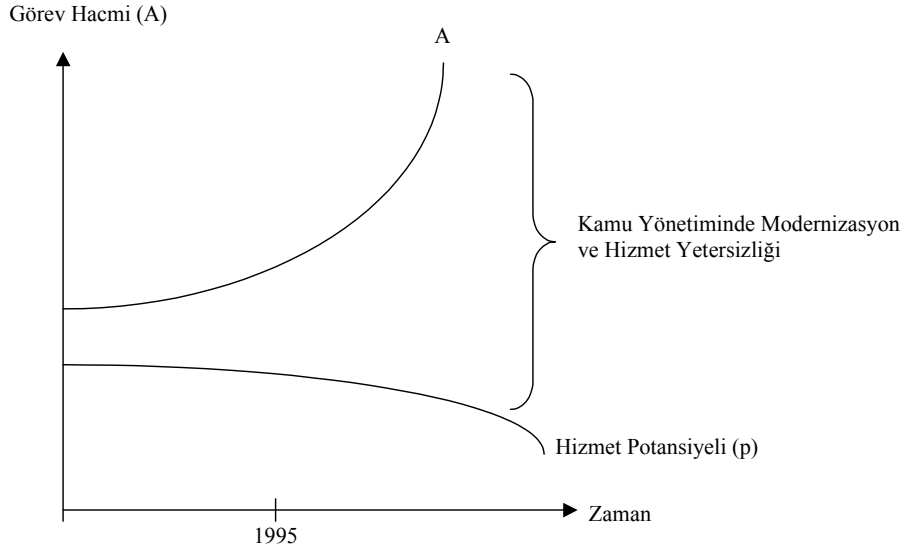
Örgüt psikolojisi ve örgüt sosyolojisine dayalı bürokrasi araştırması, bu modelin kullanımı ile kamu yönetimi uygulamalarında önemli eksikliklerin bulunduğu daha 1950'li ve 1960'lı yıllarda tespit edildi. Zamanla bürokrasi, tek tek bölümlerin ve çalışanların amaçlarına uygun, temel örgüt amaçlarının yerine geçti. Bu da işlevsiz çatışmalara neden oldu. Geleneksel yönetim anlayışının temel özellikleri -rekabetin olmayışı, memurların uygulamada işten çıkarılmayı, katı hiyerarşik yapı, gayri şahsi kurallara göre yönetim- çalışan bireylerin yeterince gelişmemesine ve ortak faaliyetlerde yeterince motive edilememelerine neden olmuştur (Budäus/Grüning, 1998: 4). Oysa günümüzün çok hızlı değişen dünyasında ortaya çıkan beklenmedik ve sayısız problemlere çözüm bulabilmek için, bireysel yeteneklerin en üst düzeyde kullanılması ve ekip çalışmasının ağırlık kazanması zorunlu hale gelmiştir. Diğer taraftan, klasik yönetimin belirtilen özellikleri, memurun esnek olmayan, çekimser ve statükoyu koruyan bir özellik kazanmasına ve bu yönde çalışmasına neden olmuştur. Bürokrasi üzerine araştırma yapanlar, bu tür davranış biçimleri ve kuralların uygulanmasında gayri şahsilik nedeniyle kamu bürokrasisinin sıklıkla müşteriden ve vatandaştan uzak, aşırı kuralcı, esneklikten uzak, yeniliklere uyum sağlayamayan ve yenilik gerçekleştiremeyen, yavaş ve (en iyi ihtimalle) vasat olduğu konusunda görüş birliğine varmışlardır (Budäus/Grüning, 1998: 4).

#### **2.1.3.1.2. Kamu Yönetimi Çevresinin Değişmesi**

1970'li yılların sonunda dünyada hızlı bir değişim süreci başladı ve bu süreç beraberinde ekonomik, teknolojik, sosyal ve kültürel farklılaşma ve çalkantıları getirdi. Petrol şoku sonunda daha uzun süren bir ekonomik krizin, stagflasyon, enflasyon ve

aşırı işsizliğin aynı dönemde ortaya çıkmasına tanık olundu. Batılı ekonomi politikalarının zayıflayan iktisadi ağırlığı vergi gelirlerinin düşmesine yol açtı. Aynı dönemde işsizlik ve sosyal yardımlar gibi sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülmesi, artan kriz eğilimleriyle birlikte ek finansal yükler getirdi. Kamu açıkları, birçok OECD ülkesinde Keynesyen harcama politikası doğrultusunda gerçekleşen eski kredi borçlanmaları nedeniyle, kusursuz bütçe yönetimi prensipleri ihlal edilmeksizin ve sermaye piyasasında uygun sonuçlar olmaksızın ilave kredi finansmanını olanaklı göstermeyecek kadar yüksek bir duruma gelmişti.

Diğer gelişmeler bu durumu güçlendirdi. Özellikle batı ülkelerinde doğum oranının düşmesi ve hayattan beklentilerin artması gibi demografik gelişmeler, finansal problemlerin gözle görülür bir şekilde ağırlaşmasına neden oldu. Aynı zamanda, özel sektörün hizmet kalitesinin iyileşmesi nedeniyle, vatandaşların kamu yönetiminin hizmetlerine yönelik talepleri de arttı. Buna göre, kötü kalite ve bürokratik örgütlerin işlevsizlikleri güçlü bir biçimde “bürokrasi isteksizliğine” neden oldu (Budäus/Grüning, 1998: 5). Bunun yanı sıra, toplumsal değer yargısı değişimi doğrultusunda kamu hizmeti görenlerin kendi iş dünyalarından beklentileri de arttı. Maddi ihtiyaçların karşılanmasının yanı sıra, cazip ve istenen (revaçtaki) işler ve kendini gerçekleştirmeye dönük ihtiyaçların karşılanması da etkili oldu. Başka önemli bir faktör de, hizmet yeteneğinin yoğun bir biçimde artışı ve modern enformasyon teknolojisinin fiyatları düşürmesi oldu. Bu gelişme çerçevesinde, maliyetler etkili bir biçimde düşerken, enformasyon yönetimi olanakları hızlı bir biçimde arttı. Bu durumda, giderek kamu sektöründe kullanılabilen “bilgi yoğun yönetim usulleri”nde maliyet avantajlarının değişimini ortaya çıkardı. Büyük bürokrasilerin en önemli avantajları, enformasyon teknolojisinin kullanımında aldıkları mesafe oldu. Aynı şekilde, piyasalardan yararlanma maliyetleri de düştü.

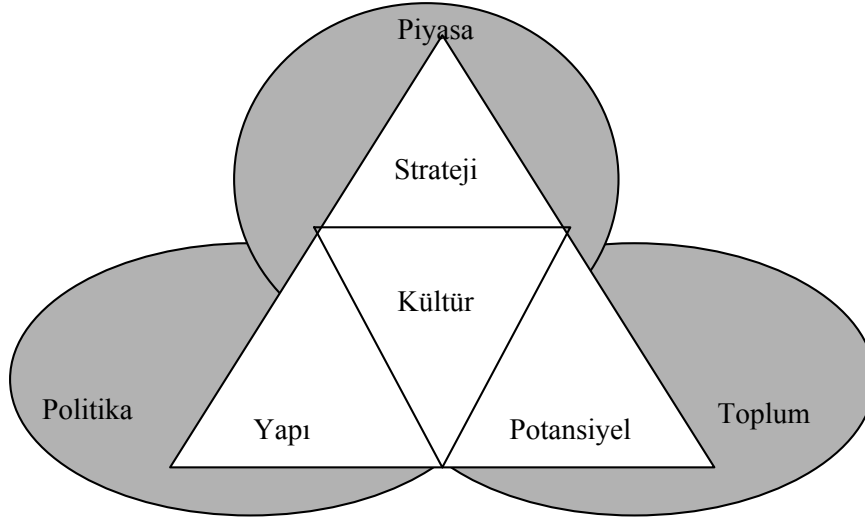


**Şekil 2.1:** Kamu Sektöründe Modernizasyon ve Hizmet Yetersizliği (Budäus/Grüning 1998, s.5)

Bu gelişmelerin sonucu olarak, bir çok OECD ülkesinde kamu sektörünün hizmetlerine karşı esaslı bir hoşnutsuzluk ortaya çıktı. Yetersiz yönetim ve kamu yönetiminin modernizasyonunda gecikme, kriz ortamı yüzünden giderek 1970'lerin başlarından daha fazla eleştirildi. Bu durum, modernizasyon ve hizmet yetersizliğine neden oldu. 1970'lerden sonra ortaya çıkan bu modernizasyon ve hizmet yetersizlikleri Şekil 2.1'de gösterilmiştir.

Modernizasyon ve hizmet yetersizliği nedenleriyle, çok sayıdaki OECD ülkesinde kamu sektörünün çalışma ölçütleri, yapıları, görevleri ve devlet anlayışı sorgulanmaya başlandı ve politikacılar, kamu aygıtının reformuna ve küçültülmesine seçim programlarında yer vermeye başladılar. Bu politikacıların ilki İngiltere Başbakanı Margaret Thatcher'dir. Onun yanı sıra Kanada'da Brian Mulroney ve ABD'de Ronald Reagan gibi önde gelen politikacılar da kamu sektörünün reformunu temel görev olarak kabul etmeye başladılar. Bütün bu politikacılar kamu sektörünü ve bürokrasiyi "problemin bir parçası" olarak gördüler.

Toplum, piyasa ve politika alanlarında ortaya çıkan değişim, kamu yönetiminin yapısal, stratejik, kültürel ve potansiyel durumunu önemli ölçüde etkiledi. Aşağıda gösterilen üç köşeli-model, kamu yönetiminin çevresini oluşturan toplum, politika ve piyasadaki değişimin etkilerini ortaya koymaktadır (Schedler/Proeller, 2000: 25).



**Şekil 2.2:** Organizasyon Modelinde Yönetimin Çevresi (Schedler/Proeller, 2000: 25)

a) *Toplumsal Değişim:* Kamu yönetiminin geleneksel yapıları, metotları ve araçları; devletin ve toplumun son yüzyılda esaslı bir biçimde değişen problem alanları ve koşullarını karşılamak için yeterli derecede hizmet yeteneğine artık sahip görünmemektedir (Budäus, 1995: 11). Yüzyılın başından beri, savaşı ve ekonomik krizi görmüş toplum, endüstri toplumundan modern enformasyon ve tüketim toplumuna doğru dönüştü. Savaş yıllarının geri kalmışlığını telâfi etmek ve rakiplere ulaşmak uzun yıllar aldı. Bu uzun yıllardan sonra ulaşılan refah sayesinde insanlar artık daha fazla boş zamana ve daha fazla eğitime sahiptiler. Onlar, bu iki şeyi değer yargılarını değiştirmede kullandılar. Bürokrasinin kabulünde etkili olan genel otoriteye bağımlılık gibi, geleneksel değerler anlamını yitirdi.

Toplumun bireycileşmesi, yönetimi ve politikayı, asosyalleşme ve dayanışmanın ortadan kalkması gibi yeni problem alanlarıyla yüz yüze getirdi. Budäus (1995: 13) bunun nedenlerini, bireycilikle ortaya çıkan kamu yönetimi problemleri çerçevesinde, politik idari sistemin çoğulcu örgütsel menfaat gruplarıyla tartışılması ve karşılaştırılmasının ortaya konmasında görmektedir. Bireycilik küçük, bölgesel (özel)

menfaat gruplarının çoğalmasına neden oldu. Bu gruplardan bazıları politik temsilci olmayı başardılar ve böylece özel menfaatlerini gerçekleştirdiler. Bireyler arasındaki, küçük ve çok sayıdaki gruplar içinde toplumsal organizasyon devletin ve yönetimin görev ve harcamalarının artmasına ve katılımın yeni biçimlerinin oluşmasına neden oldu.

İkinci temel değişim, enformasyon teknolojisinin gelişmesidir. Enformasyon teknolojisinin gelişmesi (Budäus/Grüning, 1998: 4), 20. yüzyılın öncesinde henüz düşünülmeyen bilgi ve verilerin kullanılabilmesine olanak sağladı. Bir örgütün çeşitli kademeleri arasında haberleşme, bu teknolojiyle önemli ölçüde kolaylaştı. Kapsamlı veri miktarının sürekli varlığıyla bürokrasinin hiyerarşi ve uzmanlaşma gibi özellikleri önemlerini yitirdiler. Saklanabilir bilgi sayesinde, bugün artık hiçbir uzmanlığın standart görünümüne gereksinim kalmamıştır. Ayrıca, bilgi işleminin yeni yolu, bürokrasinin biçimsel örgütünü, özellikle onun hiyerarşik bölümlenmesini etkisi altına almıştır. Hiyerarşi prensibi bu yeni çevrede aşılmış ve elverişli olmaktan çıkmış görünmektedir. Yeni teknoloji, yetki devrinin aşağıya doğru olmasını mümkün kılmaktadır (Reinermann, 1997: 430-431). Çünkü, çeşitli kanallardan gelen bilgiler artık sadece hiyerarşinin en üst kısmına gitmemekte, aynı zamanda geniş bir düzeyde kullanılabilir hale gelmektedir. Hiyerarşiler bu yeni çevrede, haberleşme, enformasyon ve yönetim sürecini bile bilginin gereksiz bir biçimde aktarılmasıyla zorlaştırmaktadır. Yetki devri, teknik bilgi kullanımının basit bir sonucudur ve hiyerarşik yetki düzenine uygun planlama ve denetim tasarılarının ortaya çıkmasına yol açmıştır.

*b) Politik Çevre:* Bir çok Avrupa ülkesini 80'li yılların sonlarına doğru ve 90'lı yılların başlarında kasıp-kavuran mali kriz genellikle, reform potansiyelinin değerlendirilmesi ve analizi için hükümetleri ve politikayı harekete geçiren bir sebep ve uyarıcı olarak görülmektedir. Devlet kasasının boşalması, devletin işlevsel ve yapısal donanımının giderek belirginleşen zayıflık göstergelerinden sadece birisiyken; hem vatandaşlar hem de politika, idari sisteminin sınırlarını ve yetersizliklerini açık bir biçimde fark etmişlerdir. Yıllarca devletin sürekli gelişmesi ve büyümesiyle bürokratik örgütlerin zayıflayan problem çözme yeteneği gizlenmiştir. Bu geleneksel sistemin artırdığı yapısal yetersizlik artık daha fazla finanse edilememiştir. Devlet bürokrasisi, büyümeye eğilimli bir konumda bulunmaktadır. Daha 50'li yıllarda Parkinson kamu

bürokrasisinde istihdam oranının yapılan işten bağımsız olarak arttığını ortaya koymuştur. Parkinson bunun için amirlerin rakiplerini değil, emri altındakileri çoğaltmak istemesini ve memurların kendi işlerinden ziyade birbirlerinin işlerini yapmalarını sebep göstermektedir (Parkinson, 1996: 13).

Yönetim örgütünün yerine getirmekle yükümlü olduğu çerçeve koşullar ve toplumsal politik koşullar, genel toplumsal dönüşümle birlikte değişmiştir. Weber'in ideal tip olarak bürokrasiyi sınıflandırması, değişen koşullar altında daima eleştirilmiş ve kamu yönetimi örgütünün geleneksel modeli, önde gelen problemlerin değişmesiyle karşı karşıya kalmıştır. İlk olarak bugün bürokratik örgütsel yönetimde, politika ve yönetimin kesin bir ayırımının yapılmadığı, aksine her iki tarafın birbiryle etikelişim içerisinde oldukları fark edilmektedir. Diğer taraftan bürokrasi düşüncesi, enformasyon teknolojisi ve yönetimin hizmet devleti görevleri gibi çeşitli nedenlerden kaynaklanan teknik düşüncelere dayandırılmasından dolayı, bugün artık kuşkulu görülmektedir (Schedler/Proeller, 2000: 26).

Devletin bütün organlarının halk arasında artan bir kuşkuya maruz kaldığı düşünülmemelidir. Kurumsal meşruluk, politik organlar karşısında vatandaşların politik isteksizliğinden ve dikkat ve yükümlülüklerine ilişkin mücadelelerinden bahsetmektedir (Finger, 1997: 48). Kamu yönetimi, anlaşılır bir düzeltim tabelası olarak, devlete karşı olumsuz tutumları çoğunlukla artırmakta ve bunlara neden olmaktadır. Yavaşlık, verimsizlik ve gayri şahsilik, birçok insanın geleneksel yönetimle bağlantılı olarak düşündüğü özelliklerdir. Yukarıda belirtilen yetersizliklerine rağmen bu model uzun yıllar işlev görmüştür. Ancak, günümüzde kamu yönetimi artık meşruluk problemiyle karşı karşıya bulunmaktadır. Gittikçe daha fazla hizmet kalitesi beklenmekte ya da başka bir ifadeyle, yönetim hizmetlerinin bireysel meşruluğu anlam kazanmaktadır. Tıpkı bireyler ve özel firmalardaki gibi en kısa zamanda kamu yönetiminden de daha az parayla sürekli daha çok hizmet görmesi istenmektedir. Bu yüzden yeni kamu yönetimi biçimi, yönetimin bunu sağlamasını ve yönetsel faaliyetlerin etkilerinin, toplumdaki ilgisizlik ve hayal kırıklığını gidermek için, daha iyi denetlenmesini gerektirmektedir.

*c) Piyasa Çevresi:* Avrupa piyasalarının en yeni gelişmeleri; globalleşme, uluslar arasılaşma ve liberalleşmeyle tanımlanabilir. Ulusal piyasanın, uluslararası ve tamamen global entegrasyon içindeki ekonomi alanında birlikte büyümesi güçlü bir rekabet

baskısına neden olmaktadır. Ayrıca, birleşme ve uluslararası işbölümü eğilimini geliştirmektedir. Bu bağlamda, GATT ve WTO ve hatta gelişmekte olan ülkelerin ekonomik bakımdan açıklığının neden olduğu dünya çapındaki liberalleşme, bir yandan potansiyel pazar alanının genişlemesi, fakat diğer yandan da büyük bir rekabet baskısı anlamına gelmektedir. Bu değişimler, her şeyden önce, çekici koşulların seçimiyle piyasa durumları ve rekabet avantajları, uluslararası müşterilerine yakınlıkları etkilenebilen işletmelerde (kurumlarda) ortaya çıkmıştır (Lütolf, 1997: 75-77).

Devlet ve kamu yönetimi, bu değişimlerden konum rekabeti bağlamında karşı karşıya kaldılar. Bugün, yerel yönetimler (Reichard, 1995: 21) ve diğer kamu kurumları ağı, etkinlik baskısı altında bulunan en önemli birimler olarak sayılmaktadırlar. Sıkıcı ve uzun ruhsat süreci, işletmeler için daha yüksek maliyet anlamına gelmekte ve yer seçiminde etkili olmaktadır. Devlet egemenliği düşüncesinin büyümesi bozulmuş ve onun varlığında yönetimi, hizmette başarılı teşebbüs olarak gören talepler ortaya çıkmıştır. Vatandaşlar ve işletmeler müşteriler olarak davranmak istemektedirler. Yasakçı, yavaş ve karmaşık bir yönetim, endüstrinin ve özel sektörün kaçmasına neden olmakta ve böylece uzun dönemde devlet örgütünü araçsal temelleriyle zarara uğratmaktadır.

Konuma dayalı rekabet, piyasa ve yönetim ilişkisini, devletin aksiyon araçları bakımından da etkilemektedir. Devlet karar ve talimatlar biçiminde geleneksel olarak homojen ve tek taraflı egemenliğe dayalı tutumuyla hareket ederken, informal yönetim faaliyetleri sürekli artmaktadır ve bugün devlet çoğu kere sözleşmeler yapmakta ve bu yolla kendi konumuna eşit haklara sahip olan aktörler oluşturmaktadır (Schedler/Proeller, 2000: 30). Bir takım kamu hizmetleri, oluşturulan bu aktörler eliyle sağlanmaktadır.

Sonuç olarak, kamu yönetiminin çevresinde meydana gelen değişimler arasında, demografik değişim, değer yargılarında değişim, ekonomik yapısal değişim ve krizler, enformasyon teknolojisindeki değişimler sayılabilir. Bütün bu değişimler kamu yönetiminin rolü ve işlevinin yeniden tartışılmasına neden olmuştur.



#### **2.1.3.1.3 Kamu Yönetiminin Konumunda ve İşlevlerinde Meydana Gelen Değişmeler**

Modern anlayışa göre kamu yönetimi, bir yönetim aygıtından hizmetçisine kadar gelişmek zorundadır. Yeni akım ve işletme ekonomisi yönetim tekniklerinin tesisi şimdiye kadar geçerli olan formal yönetimin yerine geçmektedir. Yeni yönetim biçimi zımnen yönetimin yeni bir anlayışını (ya da sadece yönetime ilişkin yeni bilgileri) öngörmektedir. Weber'ci düşüncede yönetim bir araç olarak yahut bir makine olarak sunulmaktadır. Kararlar ve süreç mümkün olduğu ölçüde mekanikleştirilmektedir. Bu anlayış şimdi artık yönetimin dinamik, karmaşık, sosyal bir alan olarak gösterilmesiyle değişmektedir.

Kamu yönetimi politik, sosyal ve ekonomik bir alan içerisinde yer almaktadır. Politik sistem, yönetim işlerine ve görevlerine yönelik direk bir etkiye sahiptir. Yönetim ve politika arasındaki ilişki son yüzyılda değişmiştir. Kamu yönetiminin geleneksel görevleri politik güçler ayırımı düşüncesi içerisinde politik kararların gerçekleştirilmesi ve icra edilmesini sınırlarken, onlar tarihi olarak politika yapma alanında diğer görevleri çoğaltmaktadır. Normatif olarak gelişmiş devlet yapısının değiştiği kırılma (Mastronardi, 1998: 66) özellikle devletin sürekli artan yeni sosyal devlet görevleriyle meydana çıkarılmıştır. Politik düşünce yapısının merkezi olarak parlamento, yürütme ve yönetme yetkisinin bir kısmını devretmelidir. Yönetim, politik karar süreci içerisinde üzerinde anlaşılabilir çözümler için ilgili bilgileri aktararak politik düşünce yapısında kesin bir rol almaktadır.

Yönetim, sadece politik sistemin bir parçası değil, aynı zamanda toplumun da bir bütünüdür. Devlet ve vatandaşlar arasında yönetimin dengeleme noktası olması halk içerisinde yönetimin kabulünü ve haklılığını gerektirmektedir. Halkın tutumu statik değildir, aksine değişen toplumsal değerler ve öncelikler nedeniyle kendini değiştirmektedir. Yönetim bu değer yargılarıyla iki bakımdan karşı karşıya bulunmaktadır: Bir yandan yönetimin ürettiği ürünler yüzünden, yani kararlar ve tutumlar yüzünden, çalışanların yönetim sürecinde önemli bir faktör oldukları ortaya çıkmıştır. Onlarla toplumda varolan değer yargıları, yönetimde, onun kararlarında ve tutumunda bir değer ifade etmektedir. Şayet çalışanların tutumu; kanunlar çerçevesinde ve kanunlara göre meşruluk prensibine uygun olarak gerçekleşirse kişisel değer

yargılarının karışımına izin veren takdir, tutum ve anlayış alanlarında kalınmaktadır. Diğer taraftan, yönetim ve toplum ilişkisinde, devletin ve böylece yönetimin tek taraflı olarak değer yargılarını şekillendirme olanağına sahip olduğu göz önünde bulundurulmaktadır (Schedler/Proeller, 2000: 19).

Nihayet, yönetim artan bir biçimde piyasaya ve böylece rekabete maruz kalmaktadır. Geleneksel model içerisinde kamu yönetimi, büyük bir kısmı hukuk devleti ve demokratik usullerde ve hatta meşru zorlamalarda destek bulan düzenleme ölçütlerince baskın hale getirilirken, görevlerin yerine getirilmesi son zamanlarda piyasa yöntemleriyle de biçimlendirilmeye başlanmıştır. Yönetimin rekabet yeteneğinin artırılması gerekmektedir. Bunun anlamı, yönetimin bir yandan “hizmet piyasasına” katılanlar olarak (rakipler olarak) algılanması ve diğer yandan piyasada mallarını pazarlayanların müşterisi olarak görülmesi anlamına gelmektedir. Piyasa mekanizmaları yönetim alanında etkinlik ve verimliliğin artmasına neden olmaktadır. Piyasa ve devlet yahut kamu yönetimi gittikçe bağlı olduğu yapısal sistemde kendini geliştirmektedir.

Yönetim içerisinde, yönetimin yeni eğilimi için etkileme kanalları ve muhtemel başlangıç noktaları olarak üç alan ortaya çıkmaktadır. Bunlar formal olarak biçimlenebilen yahut etkilenebilen örgüt unsurlarıdır ve biçimsel unsurların etkisiyle onların içindeki değişim gerçekleşebilir hale gelebilen unsurlardır (Schedler/Proeller, 2000: 20). Bu unsurlar Şekil 2.2'de görülmektedir.

a) *Strateji*: Strateji burada genel yönetim literatüründe bilinen anlamıyla anlaşılmalıdır. Burada kullanılan kapsamlı strateji kavramı, davranışların temel yönelişlerinde görülen stratejilerin tamamını kuşatmaktadır. Belli bir vizyon, görev ya da amaç bakımından yönetimin düzeltilmesi ve değiştirilmesi, bu bağlamda stratejik unsur olarak anlaşılmaktadır. Çalışmamızda yeni yönetim anlayışının stratejik unsurları olarak müşteri odaklılık, kalite odaklılık, performans odaklılık ve rekabet odaklılık ele alınmaktadır.

b) *Strüktür (yapı)*: Yapısal unsurlar yönetim ve hatta resmi kurallar çerçevesinde ortadan kaldırılan ve yeniden tesis edilen organizasyonlardır. Bu alanda açıkça örgütün yapısı için tespit edilen sistemli çerçeve koşullara da rastlanmaktadır. Örneğin bunlar, motivasyon (teşvik) sistemi, düzenlemeler ya da oyun kurallarıdır.

Bu çalışmada yapısal unsurlardan anlaşılan, örgüt geliştirme kapsamında yönetim ve örgüt yapısının yerleştirilmesi; global bütçe; piyasa ve rekabet mekanizmalarının kurumsallaştırılması ele alınmaktadır.

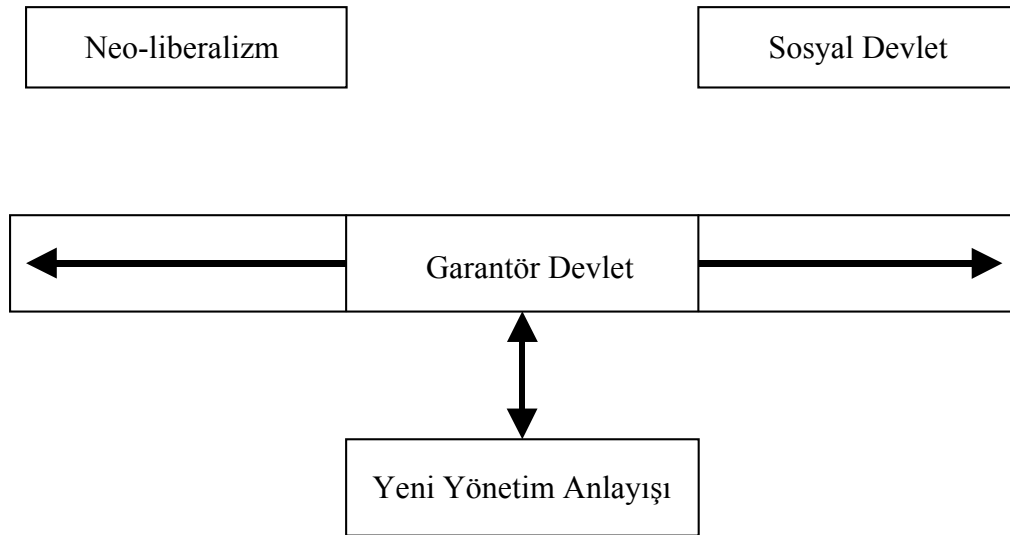
c) *Potansiyel*: Yetenekli ve bilgili personel örgüt içinde bulunan bilgi ve hatta olanaklar ölçüsünde tesis edilen ortak yönetim potansiyeliyle teknik altyapı potansiyelleri oluşturmaktadır. Bu alan, personel geliştirme stratejileri olarak da ifade edilebilir.

Buna karşın kültür, mevcut değerlerin ve bu değer yargılarının biçimlendirilmesinin derinlerinde yatan temel öncelikler sebebiyle örnek aldığı örgütü ve gayri resmi süreci göstermektedir. Bu modelde, onun gayri resmi biçimlendiği ve böylece bilinçli bir müdahaleyle doğrudan yönlendirilemeyeceği kültürün temel özellikleridir. Bu kültürün değişmez bir unsur olduğu anlamına gelmemektedir, çünkü kültür de çevresel değişmelerle kendini değiştirmektedir. Sade modelin arkasında resmi müdahale alanı ve kültür arasında, gelişimi önceden sadece sınırlı bir biçimde tahmin edilebilen bir değişim sürecinin olduğu kabulü bulunmaktadır (Schedler, 1996: 14). Uzun vadeli bir bakış açısı içinde sistem bir dengeye doğru gitmektedir. Böylece sürecin gelişimi tam olarak bilinmeksizin, bazı unsurlar ve alanlar arasında ahenksizliğin giderildiği tahmin edilebilmektedir.

### **2.1.3.2. Yeni Yönetim Anlayışının Felsefi Gereçekleri**

Uzun yıllardan beri kamusal ve toplumsal koşullara uygun olan bürokratik yönetim modeli, değişen dünyada, artan bir biçimde zorluklar ve işlevsizlikler göstermeye başlamıştır. Artık tutarlı bir biçimde şu soru ortaya konmaktadır: Kamu yönetimi demokrasi ve hukuk devleti prensipleri gibi temel meşruluk prensiplerini boş vermeksizin devletin modern görevlerini çağa uygun bir biçimde nasıl yerine getirebilecektir ya da yerine getirebilecek midir? Bu soruya cevap bulmak için çeşitli modeller ortaya atılmıştır; ancak bu modellerden en fazla öne çıkanı ve kamu yönetiminin içinde bulunduğu problemleri ortadan kaldıracığına inanılan model, garantör devlet modelidir (Schedler/Proell, 2000: 31-33). Yeni yönetim anlayışı modelinin ortaya çıkışında ideolojik karşıtlıklar da söz konusu olmaktadır. Aşağıda bu durum şekil yardımıyla gösterilmiştir.

Şekil 2.3'te görüldüğü gibi, öngörülen garantör devlet, neo-liberalizm ve sosyal devlet gibi iki zıt akıma dayanmaktadır. Bilindiği üzere, neo-liberalizmde esas olan, serbest piyasa ekonomisinin mümkün olduğu ölçüde kendi dinamiklerine göre işlemesine olanak sağlamak ve sosyal yapının kendi kendini düzenleyeceğine inanmaktır. Bundan dolayı neo-liberal anlayış, devlet müdahalelerinin en aza indirilmesini savunmaktadır (Schiller, 1995: 394). Buna karşın sosyal devlet ya da refah devleti, devlet faaliyetlerinin belli biçimlerinin tamamlayıcı modeli olarak nitelendirilmektedir. Sosyal devlet ya da refah devleti kavramları, devletin toplumsal ve ekonomik işleyişi yönlendirmede aktif bir görev üstlendiği ve kaynaklarının büyük bir kısmını sağlık, eğitim, barınma ve geçim boyutlarında, yaşama şansının daha fazla eşitlenmesine dönük beklentileri karşılayan sosyo-politik amaçlara adanmış ülkelerle tanımlanmaktadır (Albert/Schölkopf, 1995: 705).



**Şekil 2.3:** NPM İçin Temel Unsurlar (Esaslar) Olarak İdeolojik (Tezatlık) Karşıtlık Düşüncesi (Schedler/Proeller, 2000: 31)

Burada sözü edilen karşıtlıklar, sosyal devlet ve neo-liberalizm düşünceleri, temel yapısal bir yetersizliği ortaya koymaktadırlar: Sosyal devlet politikası uygulamada politik başarısızlığa uğramıştır ve hukuk devletinin, demokrasinin ve federalizmin tehlikeye girmesine neden olacak kadar devlet aygıtının kontrolsüz bir biçimde şişmanlamasından zarar görmektedir. Buna karşın neo-liberalizmin rekabet modeli de piyasa başarısızlığından muzdariptir. Bu durum, ne piyasa tarafından ne de devlet düzenlemeleriyle yönlendirilebilen kendi kendini organize etmenin (selbstorganisation) yeni bir biçiminin oluşmasına neden olmaktadır: “Üçüncü sektör”, “kâr amacı gütmeyen

*sektör*” olarak isimlendirilen örgütlerdir. Devlet sınırları dahilinde bulunmak isteyen sevk ve idare biçimi olarak geliştirilen yeni yönetim anlayışı (NPM); her iki modelin (sosyal devlet, neo-liberal devlet) temel yapısal yetersizliklerini ele alan ve ideolojik boyutu terk eden bir devlet anlayışını ortaya koymaktadır. Aynı zamanda, her iki modelden başarılı sayılan her unsuru, kendi devlet ve ekonomi anlayışını geliştirerek almaktadır (Schedler/Proeller, 2000: 32).

İki motifin sentezi “hem- hem de” ile “ya-ya da” argümanlarının ortak kullanımıyla ortaya çıkan bir devlet tanımlamasına neden olmaktadır. Bu tanımlamada yeni bir politika ve devlet anlayışı söz konusudur. Bu anlayış, devletin kurumları arasında yeni bir ortaklığı ortaya koymaktadır. Ayrıca, devlet ve özel sektör arasında da yeni bir ortaklığı öngörmektedir (Fischer/Thierstein, 1995: 655). Buradan garantör devlet modeli şu şekilde ortaya çıkmaktadır:

1. Politik makamlar (merciler) alışılmış, demokratik meşru metotlar içinde devletin görev genişliği konusunda karar vermektedir.
2. Devletin yüklendiği iş yoğunluğu sosyal refah devleti karşısında sınırlanmıştır. Kamu kurumları, sadece devletin sorumluluğuna ilişkin temel alanlardaki görevleri bizzat yerine getirmektedir. Bu sınırlama neo-liberal “mini-devlet” modeliyle açıklanamaz, çünkü devletin, belli sosyal yardımlara ilişkin görev alanlarındaki sorumluluğu ortadan kalkmamıştır. Halbuki gelişmeye ilişkin rolü tamamen farklılaşmıştır: Devlet, vatandaşların ya da müşterilerin, hizmetlerin görülmesine katılım olanaklarını hazırlayarak ve teşvik aracını kullanarak toplumu daha aktif hale getirmek zorundadır.
3. Oluşturulan garantör yönetim, amaçlara göre fakat, daha özerk ve davranış serbestisiyle hareket etmektedir. Devlet görevlerinin somut tanımına ilişkin kararları, piyasa vermemekte, aksine eskiden olduğu gibi bu kararlar, demokratik tavırların sonuçlarına göre belirlenmektedir. Bu mekanizma sosyal devletin diğer yeni modellerini üstlenmektedir.
4. Devlet ve ekonomi arasındaki sınırlar, politik uygulamalar alanında açık bir biçimde gösterilmemiştir; aksine çatışmalarla karakterize edilmiştir. Hemşehrilerin güçlendirilmesiyle kamusal malların kendilerince üretimi teşvik edilmelidir. Kamu-özel işbirliğiyle özel ve kamusal sorumluluklar birbiriyle bağlantılı hale

getirilmektedir. Geleneksel otoriter devlet, ortaklar ( taraflar), yöneticiler ve katalizatörler için mutasyona uğramaktadır.

Devlet bu uygulama alanlarında kanuni düzenlemelerle zorlamaya gerek kalmaksızın ve etkin üretimle ihtiyaçları en iyi karşılayan mekanizmaları kullanmaktadır. Bu mekanizmalar, piyasa teorilerinden çıkarılmakta ve somut durumlara adapte edilmektedir.

Garantör devlet modeli hem sosyal devlet, hem de neo-liberal çizgilerde görülebilen politik-idari sistemin bir tanımını ortaya çıkarmaktadır. Dışarıda İsviçre ve İngiltere'nin bu tür devlet modelleriyle meşgul oldukları ve farklı stratejiler izledikleri bilinmektedir. Almanya'da da özellikle yerel yönetimler alanında “*yeni yönetim modeli*” adı altında bu doğrultuda projeler geliştirilmektedir.

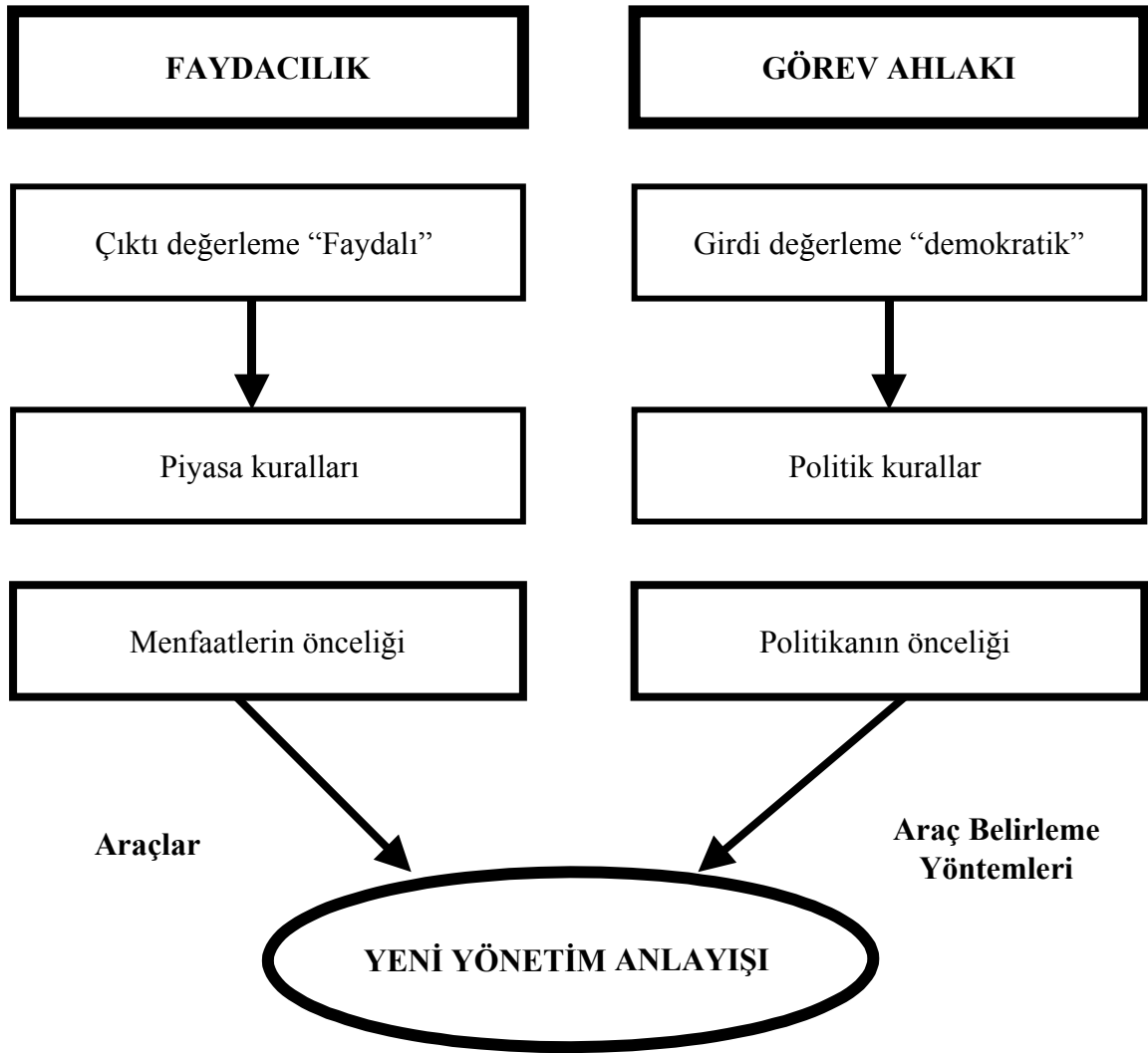
Garantör devlet modelinde, devletin neo-liberalizm, sosyal devlet ve refah devletine karşı ideolojik biçimlenişi ile görev alanına ilişkin karar ve sorumlulukların algılanması, yerine getirilişi birbirinden ayrılmaktadır. Görev genişliği demokratik kurallar çerçevesinde politik mercilerce tespit edilmektedir. Görevlerin yerine getirilmesinde devlet, bütün kamu hizmetleri alanında kefalet sorumluluğu taşımaktadır. Devletin kendisi, sadece sözüm ona temel görevleri yerine getirmekle yükümlü olmaktadır (Schedler/Proeller, 2000: 34).

Yapan ya da üreten kamu yönetimi anlayışından garantör devlet anlayışına geçebilmek için, kamu sektörünün işleyişinin yeni bir resmini ortaya çıkarmak gerekmektedir. Kamu yönetimi, garantör devlette, demokratik olarak tespit edilmiş görevlerin başarılı bir biçimde yerine getirilme güvencesi için bir sorumluluğa sahiptir. Bu, geleneksel yönetim modelinin aksine, hiç bir biçimde zorunlu olarak hizmetlerin yapılmasını ya da uygulanmasını ve hatta finansmanını yönetim içinde organize etmek anlamına gelmemektedir. Schuppert (1998: 424-427) sorumluluk alanlarını şu şekilde göstermiştir:

- *Garantörlük sorumluluğu*: Bir hizmetin amaca uygun gerçekleştirilmesini garanti etme sorumluluğunu anlatmaktadır.
- *Finansman sorumluluğu*: Hizmetlerin yerine getirilmesi için finansman garantisi anlamına gelmektedir.

- *İcra etme (iş tamamlama) sorumluluğu*: Hizmetlerin sunulması ve yapılması sorumluluğunu ifade etmektedir.

Kamu hizmetlerine düşen sorumluluk kategorisine göre, hizmetlerin yerine getirilmesinde kamu yönetiminin rolü farklılaşmaktadır. Farklı taleplere cevap verebilmek için kamu yönetimi, farklı sorumluluk kategorilerinde kendisinin izin verdiği gibi davranan örgütlere ihtiyaç duymaktadır.



Şekil 2.4: Yeni Yönetim Anlayışının Meşruluk Kaynakları (Schedler/Proeller, 2000: 33)

#### 2.1.4. Yeni Yönetim Anlayışının Dayandığı Teoriler

Bu başlık altında yeni yönetim anlayışının teorik temelleri tartışılmaktadır. Uluslararası kullanımda NPM olarak kısaltılan yeni yönetim anlayışının dayandığı bir çok teori bulunmaktadır. Bir başka ifadeyle kamu yönetimi, gerek kamu hizmetlerini görürken ve

gerekse kamusal mal üretimi yaptığı işletmelerinde özel işletme yönetimi tarafından geliştirilen ve/veya kullanılan yönetim tekniklerinden yoğun bir biçimde etkilenmektedir. Burada, söz konusu teorilerden NPM'ye temel teşkil edenler ele alınacaktır. Bu teoriler, kamu tercihi teorisi (Public Choice-Teorie), mülkiyet hakları teorisi (Property Rights Teorien), işlem maliyeti teorisi (Transaktionskosten-Teorie), vekalet prensibi teorisi (Prinzipal-Agent Theorie), iş yöneticiliği anlayışıdır (managerialismus) (Borins/Grüning, 1998: 15). Bu teorilerden en önemli olanlar *kamu tercihi teorisi* (Public Choice-Teorie) ve *iş yöneticiliği anlayışı\** (Managerialismus)dır.

#### **2.1.4.1. Vekalet Teorisi (Prinzipal-Agent-Teorie)**

Bu yaklaşım ilk olarak iktisatçılar tarafından, yardımlaşma durumunda olan tarafların motivasyonları, birbirlerini kontrol etmeleri ve aralarındaki bilgi akışı konularını incelemek maksadıyla geliştirilmiştir. Ortak bir amaç için yardımlaşmak durumunda olan iki taraftan birincisi vekalet veren (principal), diğeri de vekildir (agency) (Koçel, 1999: 276). Genel olarak ifade edecek olursak bu teoride, vekalet veren belli bir işin görülmesi için vekilin yardımından yararlanmaktadır. Yani, bir işin yapılması başka birine devredilmektedir.

Vekalet yaklaşımı, özellikle Anglo Amerikan ülkelerinde kamu işletmelerinin yönetimi için günümüzde devreye giren kamu işletmeciliği (Public Management) konusu çerçevesinde gündeme gelmiştir. Kamu yönetimi açısından bakıldığında vekalet veren olarak halk, vekil olarak kamu yöneticisi veya vekalet veren olarak üst yönetici, vekil olarak ast (devlet memuru) ya da kamusal mal ve hizmeti alan ile bu nitelikteki mal ve hizmeti sunan arasındaki ilişki bu yaklaşımın ilgi alanına girmektedir (Damkowski/Precht, 1995: 71). Bu bağlamda yerel ihtiyaçları karşılama yükümlülüğü altında bulunan yerel yönetimler ve hemşehriler arasındaki ilişki de bu yaklaşım çerçevesinde düşünülebilir. Zaten bu yaklaşımların etkileriyle günümüzde, hemşehriler sunulan kamusal mal ve hizmetin kalitesini, niteliğini ve sunuluş biçimini irdelemeye başlamışlardır. Adı konmamış olsa da, bir çok ülkede insanlar bu yaklaşımların amaçlarıyla paralel bir davranış biçimini geliştirmektedir.

---

\* Managerialismus kavramı İngilizce 'managerialism' kavramından gelmektedir. Şaylan (2000: 12) bu kavramı dilimize "iş yöneticiliği anlayışı" şeklinde çevirmektedir. Çalışmamızda bu kavram, Şaylan gibi



Özetle, vekalet yaklaşımı vekalet veren ve vekil arasındaki ilişkiyi ele almaktadır. Buna göre, vekalet veren ve vekil arasında iş bölümünün temel problemi olan bilgi asimetrisi (bakışsımsızlığı) bulunmaktadır. Vekalet yaklaşımı, bu bilgi asimetrilerinin farklı çeşitlerini araştırmakta, onları sınıflandırmakta ve ne bilgi asimetrilerini giderme, ne de vekalet veren ve vekil arasındaki menfaatlerin uyumlaştırılmasını sağlayan kamusal hizmetlerin görülmesinde, hizmet ilişkilerinin örgütsel biçimlenmesi için örnek çözümler geliştirmektedir (Naschold/Bogumil, 1998: 37).

#### **2.1.4.2. Mülkiyet Hakları Teorisi (Property-Rights-Theorien)**

Mülkiyet Hakları Teorisi, bir kurumda kullanım haklarından ya da kuruma ilişkin diğer haklardan çalışanlara pay verilmek suretiyle onların teşvik edilmesini öngörmektedir. Teori, mülkiyet hakkında aşağıdaki özdeyişe göre verimli faaliyete dönük kapsamlı bir güdülemeyi kullanmaktan hareket etmektedir: Mülkiyete ilişkin bir hak, çalışanlara ne kadar yeterli ölçüde tahsis edilebiliyorsa, mülkiyetle birlikte çalışanların ilişkileri o kadar çok verimli hale gelmektedir. Mülkiyet hakları modeli, mülkiyet hakkını elde eden, onun kullanımını kazanan ve davranış kurallarını spesifikleştiren kişiler arasında bütün şeffaf davranış ilişkileri ile ifade edilmektedir. Örgüt faaliyetlerine ilişkin oluşum seçenekleri hakların düzenlenmesiyle ortaya çıkmaktadır. Örneğin görevi üstlenenlere ilişkin yetkilerin yeterli düzenlenmesi, onların motivasyonunu ve sorumluluğunu artırmaktadır (Naschold/Bogumil, 1998: 203).

Anlaşılabacağı üzere, mülkiyet hakları teorisinin ana fikrini çalışanların pay sahibi yapılarak motivasyonlarının artırılması oluşturmaktadır. Kamu sektöründe bir mülkiyet ikamesinin olması söz konusu olamaz ama, araç-gerece ilişkin işlevlerin kullanılma olanakları çalışanlara verilebilir. Bu da kamu sektöründe verimliliğin artırılması ve etkin çalışmanın sağlanması için başvurulmuş bir yol olarak görülmektedir.

Mülkiyet hakları teorisinin, kamu yönetimi ve kamu işletmeleri için, hatta kâr amacı gütmeyen diğer örgütler bakımından, yönetsel öncelik sürecine yol açabilen geçici bir tartışma olduğu; bununla birlikte, en azından düşünce planında çekici olduğu ifade edilmektedir (Damkowski/Precht, 1995: 70).

---

*iş yöneticiliği anlayışı* şeklinde kullanılacaktır.

### **2.1.4.3. İşlem Maliyeti Teorisi (Transaktionskosten Ansatz)**

Yeni yönetim anlayışını etkileyen ve ona kaynaklık eden bir diğer teori de işlem maliyeti yaklaşımıdır. Örgütleri anlamak ve davranış özelliklerini incelemek amacıyla geliştirilmiştir. İktisat ile organizasyon teorisinin birleştiği alan olarak kabul edilir. Örgütsel iktisat olarak da adlandırılan bu çalışma alanı, klasik teorinin rasyonellik kavramları, ekolojik yaklaşım ve örgüt yapılarını klasik iktisat anlayışı ile birleştiren bir alandır.

Örgütleri açık sistem olarak kabul eden bu yaklaşım ağırlığı, üretilen mal ve hizmetlerin sistemin sınırları dışındaki kişilerle değiştirilmesi işlemine kaydıran bir yaklaşımdır. Bir başka ifade ile bu yaklaşım, esas kritik önem taşıyan faaliyetin üretimden daha ziyade, üretilen mal ve hizmetlerin değişimi ve bu değişimi yönlendiren örgüt yapıları olduğunu vurgulamaktadır. Buna göre bu yaklaşımın ana fikri şu şekilde özetlenebilir: Örgütler ürettikleri mal ve hizmetlerin değişim işlemlerini, maliyeti en ekonomik olacak şekilde organize etmek isterler. Ekonomiklik, bir yandan karar verenlerin sınırlı rasyonelliğe sahip olmalarından, diğer yandan da değişimle ilgili olan kimselerin kendi çıkarlarına göre davranmalarından etkilenebilir (Koçel, 1999: 277).

Görüldüğü gibi bu yaklaşımın temelinde rasyonellik ve etkinlik kaygıları yer almaktadır. Yeni yönetim anlayışı modelinin temel amaçlarından olan kamu sektöründe rasyonelliği ve etkinliği sağlama düşüncesi ile işlem maliyeti yaklaşımının felsefesi paralellik göstermektedir. Bu yaklaşım, kurumlar arası ilişkilere ve yardımlaşmalara değişik bir bakış açısı getirmiştir.

### **2.1.4.4. Kamu Tercih Teorisi(Public Choice Theorie)**

Yeni yönetim anlayışını en fazla etkileyen bu teori, politik ve bürokratik karar süreçlerini ekonomi biliminin bulguları yardımıyla anlamayı amaçlamaktadır. “Politikanın ekonomik teorisi” olarak da anılmaktadır. Kamu seçimi okuluna, sosyal devlet anlayışının belli bir takım ilkelerine tepki olarak bakılabilir. Piyasa eşgüdümünün yetersizliği gündeme geldiğinde, devlet faaliyetlerinin başarısızlığı da söz konusu olmaktadır. Temel düşünce, aktörlerin bireysel, rasyonel ve faydayı maksimize eden davranışlarının varsayılması yahut, politik süreçte işlem maliyetlerinin ve enformasyon

maliyetlerinin gündeme getirilmesidir. Politika alanında ekonomi biliminin metotlarını kullanmanın anlamı, politik süreci piyasa süreçleri gibi işletmektir. Buna göre, piyasa için anlamı olan her bir ilke politik sistemde de geçerlidir. Değişen sadece kurumsal ilkelerdir ve bununla birlikte çalışma koşullarıdır (Naschold/Bogumil, 1998: 203).

Kamu tercihi teorisi ile ilgili çalışma yapan bilim adamlarının bu kurama yönelik düşünceleri aşağıdaki gibi özetlenebilir (Borins/Grüning, 1998: 16):

- a) Kamu tercihi teorisi temsilcilerinin, politikacı ve memurların irrasyonel davrandıkları ve bu tutumun verimsizliğe ve etkinsizliğe neden olduğunu varsaydıkları oldukça yaygın bir anlayıştır.
- b) Aucoin (1990: 119), kamu tercihi teorisinin en iyi şekilde William Niskanen'in "Bureaucracy and Representative Government" adlı kitabınca canlandırıldığını ifade etmektedir. Ayrıca Aucoin, Niskanen'in çalışmasının politikacıları etkin merkeziyetçilik, koordinasyon ve denetim işlemleri yönünde harekete geçirdiğini iddia etmektedir.
- c) Kamu tercihinin ilişkin oldukça yaygın başka bir kanı, bu teoriyi savunanların özel işletmeleri kamu kurumları karşısında genel olarak daha üstün gördüklerine ilişkindir (Borins/Grüning, 1998: 21). Bu eleştiri çoğunlukla, kamu tercihi teorisinin iddialarını özel işletmelerin genel önceliklerine dayandırdıkları eleştirisiyle bağlantılıdır ve onların varsayımlarının ampirik bir dayanağının olmadığı eleştirisi yapılmaktadır. Son olarak, devlete karşı piyasa ayırımında yoğunlaşmasının "üçüncü sektör" alternatifini zor duruma soktuğu ileri sürülmektedir.

Bu varsayımlarla kamu tercihi teorisi karşılaştırılabilir. Öncelikle kamu tercihi teorisinin metodu, metodolojik bireyciliktir ve birey her analizin başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Kamu tercihi teorisinin temsilcileri kendi modellerini, en baştan bireyin önceliğini kabul ederek ve ona faaliyet olanakları tanımak suretiyle kurmuşlardır. Ancak, çeşitli faaliyet alternatifleri ve çevrenin kurumsal düzenlemeleri kendi faydasını maksimize etmeye çalışan bireyin davranış olanaklarını sınırlamaktadır. Ayrıca, kamu tercihi teorisinde kullanılan rasyonellik kavramı basit bir rasyonellik kavramıdır. Sadece, bireylerin model olarak ortaya konan duruma ve menfaatlerine uygun davranacakları düşünülmektedir. Yine de, bireylerin bireysel rasyonel davranışlarının ne tür sosyal olgulara yol açtığı problemi, kamu tercihi teorisinin önemli

bir sorunu olarak durmaktadır (Borins/Grüning, 1998: 17). İşte bu noktada, memurların davranışlarında bireysel fayda maximizasyonu yerine, vekil sorumluluğu içerisinde davranmalarını sağlayan vekalet yaklaşımı, kamu tercihi teorisinin bu probleminin çözümüne yardımcı olmaktadır. Bunun yanı sıra, içerisinde kamu tercihi-vekalet yaklaşımının bulunduğu ve bireylerin sorumluluk duygusunu hissederek kamusal menfaat düşüncesini öne çıkardıkları görüşünü kabul eden bir çok araştırma bu yaklaşıma hizmet etmektedir.

Kamu tercihi teorisini büyük ölçüde etkileyen Niskanen, kamu sektöründe memurların, kurumlarının bütçelerini dengelemeye çalıştıklarını ve politikacıların ise oylarını maksimize etmeye çalıştıklarını ifade etmektedir. Kurumsal sonuç olarak da, kamu kurumlarında merkezileşme, tekdüzelik ve amaçsızlık ortaya çıkmaktadır. Bunu ortadan kaldırmak için Niskanen, bürokrasinin teknelci yapısını ortadan kaldırmaya yarayacak kurumlar arası rekabeti ve memurların başarılarına göre ödüllendirilmelerini önermektedir (Aksoy, 1998: 8; Borins/Grüning, 1998: 18). Günümüzde kamu sektöründe kurumlar arası rekabetin olmayışı, teknelci örgüt davranışlarının ortaya çıkmasına, düzenli ve sürekli maaş uygulamaları da memurun motivasyonsuzluğuna, verimsiz çalışmasına ve kendisinin hizmet sunduğu kişilere karşı değil de, amirlerine karşı sorumlu hissetmesine neden olmaktadır.

Kamu tercihi teorisi yaklaşımında devlet konusunda da önemli farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Bu farklılıkların en önemlisi, koruyucu devlette ve hizmet devletinde devletin rolüne ilişkindir. Koruyucu devlet, hukuku ve düzeni sürdürmek ve hukuksal bir çerçeveye sunmak için vardır. Yaratıcı (hizmet) devlet(i) ise, vatandaşların talep ettiği ve takdir ettiğini bildiği kamusal malları üretmektedir. Bu anlayış farkı, kamusal mal ve hizmet üretiminde önemli farklılıkları ortaya çıkarmaktadır.

#### **2.1.4.5. İş Yöneticiliği Anlayışı (Managerialismus)**

İş yöneticiliği anlayışı, bilim adamlarının yeni yönetim anlayışının teorik temeli olarak gördükleri bir başka yaklaşımdır. Bu anlayış ile ilgili olarak, farklı bilim adamlarının tanımları bulunmaktadır. Aşağıda bu tanımlara yer verilmektedir.

Aucion (1990: 126), iş yöneticiliği anlayışını, örgüt yapısının yöneticiye genişletilmiş bir hareket alanı, açık amaçlar, misyonlar ve bir tarafta müşteri ve üyelerin isteklerine ilgi gösterme, diğer tarafta çalışanların isteklerini göz önünde bulundurma gibi prensiplerini ön plana çıkaran bir düşünce okulu olarak görmektedir. Bunu gerçekleştirmek için, özerklik, sorumluluk ve akılcı bir ilişki içinde kamusal örgütlerin kaynaklarında, ürünlerinde ve çıktılarında görev sorumluluğunu oluşturmak gerekmektedir. Aucion bu ilke ve önerileri kültüre dayalı bir yönetim modeli ile birlikte hareket eden düşünce sistemi içinde görmektedir.

İş yöneticiliği anlayışının başka bir biçimi, Patrica Ingraham tarafından temsil edilmektedir. Ingraham (1995), toplam kalite yönetiminin yönetim yaklaşımına karşı, başka yönetim odaklı reformları koymaktadır. Bu reformların karakteristik özellikleri, verimliliğe vurgu, politik temsilcilerin isteklerinin güçlü bir biçimde dikkate alınması ve yerleştirme ile özelleştirmenin çeşitli biçimleridir. Ingraham (1995: 239)'a göre iş yöneticiliği anlayışının temel unsurları, başarıya dayalı ödeme, iyi bir finans yönetimi ve dış kaynaklardan yararlanmadır.

İş yöneticiliği anlayışının üçüncü ve en kapsamlı tanımı Christopher Pollit (1993) tarafından ortaya konulmuştur. Pollit (1993: 1), iş yöneticiliği anlayışını, temelini bir çok ekonomik ve sosyal problemin iyi bir yönetimle halledilebileceği düşüncesinden alan düzenleme ve uygulamaların bir ifadesi olarak tanımlamaktadır. Buna göre iş yönetimi analizlerin temel dogmalarında aşağıdaki varsayımlar bulunmaktadır:

Toplusal gelişmenin gerçekleşebilmesi için en önemli yol üretimin sürekli iyileştirilmesidir. Bunun yanı sıra yönetim, planlamada, uygulamada ve verimlilik artışının ölçülmesinde esaslı bir rol oynayan, bağımsız ve kendine özgü örgüsel bir işlev olarak anlaşılmaktadır. Pollit'in iş yöneticiliği anlayışı (managerialismus), kamu sektörü için hem kültüre dayalıdır, hem de neo-taylorizm denilen yönetim modelleriyle entegre olmuştur. Pollit iş yöneticiliği anlayışı içerisinde her şeyden önce bir ideoloji görmektedir.

İş yöneticiliği anlayışı kavramı, yeni yönetim anlayışı modelini tanımlamak için tek başına yeterli değildir. Bunun için yeni yönetim anlayışı, kamu tercihi teorisi ve yönetim için geliştirilen diğer bütün modellerden oluşmaktadır.

### **2.1.5. Yeni Yönetim Anlayışının Kapsamı**

Uygulamada ortaya çıkan modernizasyon stratejileri üç düzeyde ele alınabilir. İlk olarak, devlet ve yönetim arasında esaslı bir biçimde yeni rol ve fonksiyon anlayışı söz konusudur. İkinci olarak, yönetimin çevre ve faaliyet koşullarının reformu, yani dış yapısal reform söz konusudur. Son olarak yeni yönetim anlayışı, yönetimin iç modernizasyonuna, yani iç reformuna dayanmaktadır (Budäus/Finger, 1999: 319). Bu düzeyleri Şekil 2.5 yardımıyla sistematik bir biçimde görebiliriz.

Kamu sektörünün yeniden geliştirilmesi için söz konusu yapılan toplayıcı kavram içinde yeni yönetim anlayışı (NPM) düşüncesinin içeriksel ayırımı ve bünyesine ilişkin olarak yukarıda bahsi geçen düşüncelerden hareketle bu üç düzey aşağıda ele alınmıştır.

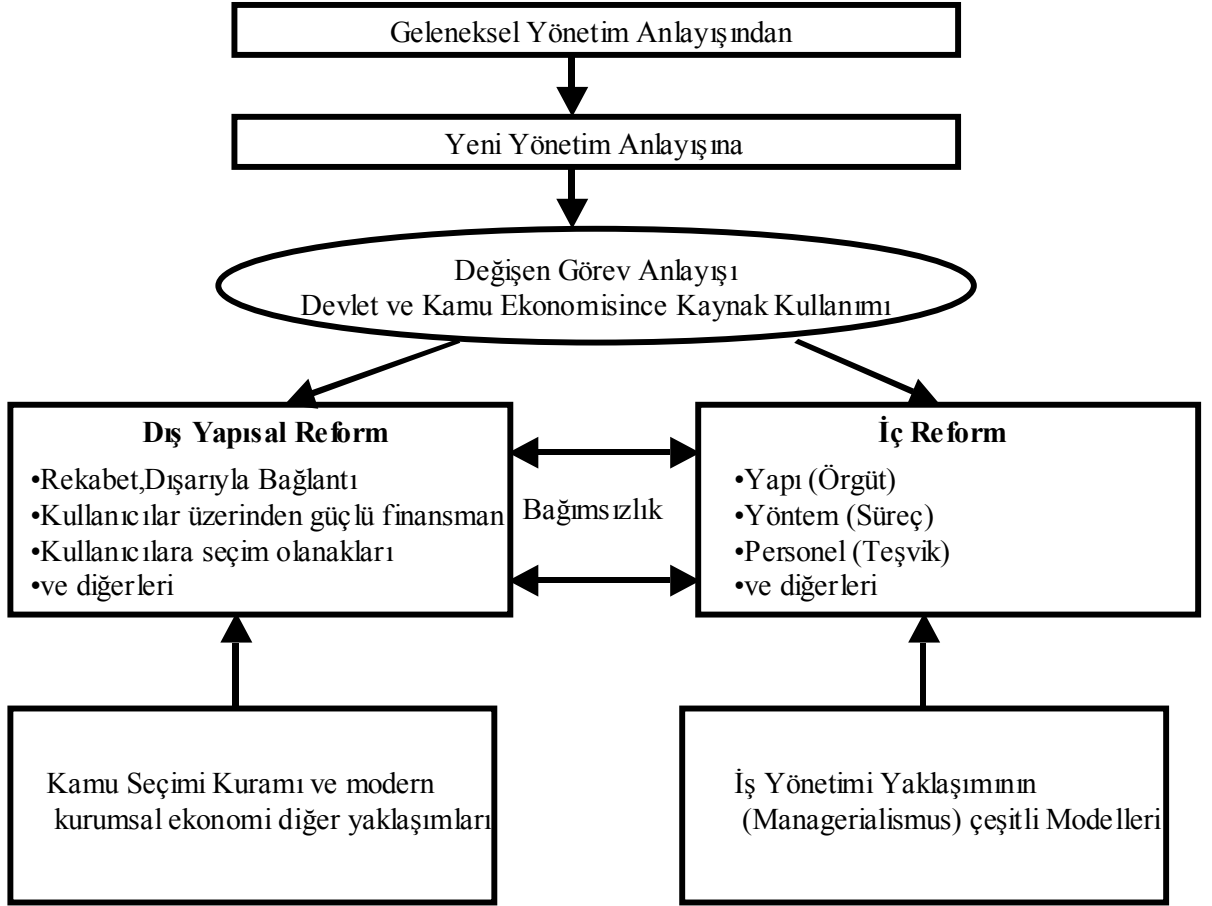
#### **2.1.5.1. Yönetimin ve Devletin Yeni Rol (Görev) Anlayışı**

Kamu yönetimi ve devletin genel ve köklü işlev değişimi, devletin bizzat yerine getirdiği bazı görevleri, toplumsal gereksinimlerin ve problemlerin üstesinden gelmek için özel sektöre bırakması düşüncesine dayanır. Bununla da, problemlerin çözümü için genel kamusal yetkiler çerçevesinde, şimdiye kadar var olan yapı ve işleyişlerin yeterince finanse edilememesi kuşkuvarını içinde barındırdığı ifade edilmektedir. İşte bu düşünceden hareketle, devletin faaliyetlerinin azaltılması gündeme gelmektedir. Bunun anlamı devlet görevlerinin azaltılması, piyasaya görev aktarımı (maddi özelleştirme) ve ortak görev üstleniminin (kamu-özel işbirliği) hedeflenilmesidir. Geleneksel politik düzen tartışmalarında özelleştirme ön planda bulunurken, bugün oldukça çeşitli biçimlenmeler çerçevesinde, ortak görev üstlenme biçimi (kamu-özel işbirliği) artan ölçüde ilgi ve anlam kazanmaktadır.

Devletin ve kamu yönetiminin yeni rol anlayışının esas hareket noktasını oluşturan düşünce, tanımlanmış devlet görevlerinin neler olduğu ya da olması gerektiği üzerinde yoğunlaşmaktadır. Belli bir zaman dilimi içerisinde kamusal görev olarak görülen ve kabul edilen bir şey, tamamen toplumun tarihi gelişimine ve duruma göre oluşan koşullara bağlıdır. Dolayısıyla, hangi görevlerin kamusal ve hangilerinin özel kabul edileceği sorunu ampirik olarak hiçbir toplumsal görevde tam olarak tespit edilemez. Herhangi bir zamanda ve herhangi bir devlette bir görevin kamusal ya da özel olması

farklılık gösterebilir (Naschold/Bogumil, 1998: 55). Böylece kamu görevlerinin normatif olarak tespiti ve tanımlanmasına geçiş, sadece duruma göre değişkenlik sorunu yoluyla ortaya çıkmaktadır. Bu tür durumsal değişkenler içerisinde, kamu finans yapısı, yasamanın politik güç ilişkisi, duruma göre oluşan toplumsal problemler, toplum üyelerinin beklentileri, seçimlere yakınlık ve parlamenterlerin beklentileri ve benzeri değişkenler sayılabilir. Tek tek toplumu oluşturan unsurların biçimlenmelerinin ve büyüklüklerinin sadece farklı değerlendirilmesi değil, aynı zamanda farklı kabul edilmeleri nedeniyle, isteğe bağlı olmaksızın, kamusal görevlerin tespitinin açık bir tartışma sürecinin sonuçları olarak anlaşılabilmesi ortaya çıkmaktadır. Bu durum, genel olarak, hangi görevlerin kamusal kabul edileceğinin tespitine ilişkin nihai kararın seçmenlerce verileceği anlamına gelmektedir (Budäus/Finger, 1999: 320). Bunun önemi özellikle yerel yönetimlerde ortaya çıkmaktadır. Belli bir yerde yaşayan hemşehriler, kendilerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere seçtikleri kişi ve kurullara, hangi görevleri yapmaları gerektiği konusunda öneride bulunabilmelidir. Yerel halkı ilgilendirmeyen görevlerin mahalli idarelerin görevleri içerisinde ayıklanması, yeni yönetim anlayışı modelinin önemli öncelikleri içerisinde yer almaktadır.

Yönetim ve devletin rol ve işlevlerinin yeniden tanımlanması ve tespiti sonucunda, en azından kamusal olarak görevlerin üstlenilmesi ve finansmanı sorumlulukları arasında şeffaf bir ilişki zorunlu hale gelmektedir. Bu şeffaf ilişki sadece tek tek devlet düzeyindeki merkezi yönetim ve yerel yönetimlerde yaratılmak ve garanti edilmekle kalmamakta, aynı zamanda tek tek kamu kurumları için yatay düzeyde ve onların hizmet ilişkilerinde de oluşturulmakta ve teminat altına alınmaktadır (Budäus/Finger, 1999: 320). Böylece devlet ve yönetim arasındaki yeni rol ilişkisi, doğrudan doğruya görevlerin azaltılmasına dönük farklılaşmamış taleplerin neticesi olarak değil, aksine kamusal görevler ve finansman sistemi arasında şeffaflığın gerekliliğinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun arkasında da seçmenlerin seçim kararlarını verirken bireysel öncelik durumlarını, kamusal görevleri ve finansmanlarını göz önünde bulundurmaları beklentileri yer almaktadır.



**Şekil 2.5:** Geleneksel Yönetim Anlayışından Yeni Yönetim Anlayışına Geçiş (Budäus, 1998: 6)

Devlet ve yönetimin yeni yönetim anlayışı modeli çerçevesinde değişen rol anlayışlarının başka bir unsuru, kamusal olarak görülen bir görevin bizzat yönetim tarafından yerine getirilmesinin zorunlu olmamasında bulunmaktadır. Yeni yönetim bilimi literatüründe de, devlet sorumluluğu tipolojisinden hareketle, sadece devletin sözde yerine getirme sorumluluğu alanında, bunu bizzat yapması gerektiği düşüncesi bulunmaktadır. Buna karşın, teminat altına alma ve göğüsleme sorumluluğu, artık görevlerin doğrudan doğruya kamu yönetimince yerine getirilmesini gerektirmemektedir (Schuppert, 1998: 423-424). Bununla devletin çekilmesi değil, aksine sadece görevlerin algılanış biçimi ilişkilidir. Devlet görevlerin istenilen biçimde yerine getirilmesinden sorumlu olmaya devam etmektedir. Bu sorumluluğun algılanışında, kamu ve özel sektör arasında, kamu yönetimlerinde zamanla yeni örgüt biçimleri oluşmaktadır. Böylece, garantör yönetim çerçevesinde kamu yönetimi ve özel sektör arasında geniş ölçüde bir ihale veren ve ihale alan (vekalet veren - vekil) ilişkisi



anlam kazanmaktadır (Reichard, 1998b: 306). Bununla birlikte, kesinlikle bir görev azaltılması değil, aksine sadece görevlerin yerine getirilişinde bir biçim değişimi söz konusudur (Schuppert, 1998: 437). Bu gelişme, günümüzde kamu ve özel sektör ayırımının giderek daha az söz konusu olduğu özelleştirme tartışmalarına yeniden yansımış, ancak işbölümü ve işbirliğine dayalı görev ifasının aratan biçimlerini de gündeme getirmiştir. Toplum ve devletin dinamik değişimi ve yukarıda sözü geçen karmaşık çevre koşulları yüzünden, işbirliği, hem kamu sektörü dahilinde hem de kamu sektörü ve özel sektör arasında bir dizi problem alanında tek başına mümkün olan ve uygun problem çözümlerine hizmet etmektedir.

Özet olarak, devlet ve yönetimin yeni rol anlayışı, yeni yönetim anlayışı çerçevesinde, kamusal olarak kabul edilen görevlerin kapsam ve çeşidi bakımından aşağıdaki gibi özetlenebilir (Budäus/Finger, 1999: 322):

- Görevlerin ve finans sisteminin şeffaflığı
- Kamusal görevler ve finansman yükümlülüğü için karar yetkisi ilişkisi
- Özel işletmeler ve kamu yönetimi arasında işbirliği yoluyla işbölümünün yeni biçimleri
- Piyasa ve rekabet fonksiyonu mekanizmasının kullanılması

Böylece sadece, şimdiye kadar kamusal olarak kabul edilen görevlerin kamu hiyerarşisinden piyasaya aktarılması söz konusu olmamakta, aynı zamanda hiyerarşiden işbirliğine ve özel sektörle, hatta üçüncü sektörle bir işbirliğine geçiş söz konusu olmaktadır.

Devlet ve yönetimin yeni rol anlayışı, kamu-özel işbirliği tartışmaları bağlamında tamamen somut bir biçimde geliştiği gibi, büsbütün yeni, tam yenilikçi örgüt biçimlerinin gelişmesi, özelleştirme ve görevlerin azaltılmasıyla devlete ait işlerin azaltılması genel eğilimi de ortaya çıkmaktadır. Buna, doğrudan üretim yapan devletten garantör devlete doğru artan bir dönüşüm de eklenebilir (Budäus, 1998: 4). Ancak bu noktada hangi görevlerin kamu sektörünce ve hangilerinin de diğerlerince yerine getirilmesi gerektiği sorunu ön plana çıkmaktadır.

### 2.1.5.2. Dış Yapısal Reform

Yeni yönetim anlayışının ikinci alanı, ağırlıklı olarak kamu sektörünün yapı ve çalışma koşullarının bir bütün olarak maruz kaldığı reform girişimlerine dayanmaktadır. Bu dış yapısal reform; rekabet ortamının oluşturulmasını, kamusal mal ve hizmetlerin kullanıcılarca finansmanını, kullanıcılara kamusal mal ve hizmeti seçme olanaklarının sunulmasını içine almaktadır (Şekil 2.5). Şu halde burada yönetimin kendi hizmetlerini sunmasına ilişkin çevresel koşullar söz konusudur.

Rekabet koşullarının yaratılmasında, yönetimin dışından üreticilerle rekabet (dış rekabet) ve yönetimin içerisinde rekabet (iç rekabet) şeklinde bir ayırım yapılabilir. Dış rekabette yönetim dışından hizmet sunanlarla maddi bir rekabet söz konusudur. Bununla birlikte, burada özel sektör tarafından yerine getirilen hizmetlerin neden ayrıca kamu yönetimince de sunulduğu sorunu ortaya çıkmaktadır. Aynı şekilde, kamu yönetimi tarafından yerine getirildiği düşünülen görevlerin, doğrudan doğruya piyasaya uygun bir biçimde yerine getirilemeyeceği yönünde eleştiriler de bulunmaktadır. Fakat özel sektör ve kamu yönetimince aynı anda hizmetin görülmesinin haklılık gerekçesi de bulunmaktadır. Bu, bir yandan, işlevsel bir piyasanın geliştirilmesi için bir *ara girişim* olabilir ve böylece de maddi özelleştirme anlamına gelebilir; diğer taraftan, devletin üstlenme sorumluluğu (Auffangverantwortung) çerçevesinde bu tür görevlerin üstlenilmesi, özel sektör tarafından tatmin edici bir biçimde yerine getirilemeyen görevlerde daha çabuk müdahale etmek, hatta bizzat görevi yerine getirebilmek için anlamlı olmaktadır. Burada, durumlara bağlı koşullar nedeniyle rekabetin ve piyasa tarafından yönetimin amaca uygunluğunun yetersiz olarak genelleştirilmesi ortaya çıkmaktadır (Budäus/Finger, 1999: 323).

Hizmet için somut bir rekabet olanaklı değilse, bazı maliyet ve hizmetlerin karşılaştırılması, değerlendirilmesi ve planlanması gibi temel esasları kullanıma hazır hale getirirken kıyaslamamanın (Benchmarking) rekabete eşdeğer biçimi kullanılabilir. Ayrıca oldukça önemli bir amaç, bu tür maliyet, hizmet, yapı ve metotlar için zorunlu sebeplerin oluşturulmasıdır. Böylece kıyaslamayla, doğru uygulamalarda maddi rekabete benzer bir biçimde kamu sektörü için olumlu etkiler ortaya çıkabilir (Adamaschke, 1997: 27).

Bunların dışında, fiş (kupon) sistemi (Gutschein-Systeme) olarak ifade edilen sistem de etkili olmaktadır. Bu sistem üniversiteler ya da parklar gibi şimdiye kadar kamu kurumları tarafından finanse edilen her yerde kullanılabilir. Fiş (kupon) sistemi yardımıyla şimdiye kadar geçerli olan donanımına ilişkin finansman, doğrudan doğruya kullananların ya da talep edenlerin finansmanına dönüşmektedir (Budäus/Finger, 1999: 324). Bu sistemde kamu yönetimi, hizmeti kullanacak olanlara bir satın alma gücü (kupon) sağlamaktadır (Eryılmaz, 1997: 153). Böylece kullanıcılar, talep gücüne sahiptirler ve bireysel önceliklerine uygun olarak mevcut teklifleri araştırıp soruşturabilirler ve bu konuda etkili de olabilirler. Bu durumda, mal ve hizmet arzının değişimi ve koşullara uyumu, kurum tarafından finansmanda olduğu gibi çalışanların menfaatlerine ve genel olarak sıkıcı politik sürece göre değil, aksine kullanıcıların talebe ilişkin tutumlarına göre şekillenecektir.

Buradan anlaşıldığı üzere, yeni yönetim anlayışı çerçevesinde yapılan dış yapısal reform unsuru olarak fiş (kupon) sistemi, belli kamusal görevlerde şimdiye kadar uygulanan baskın olarak arza dayalıktan talebe dönüklüğe doğru bir dönüşümü ifade eden bir yaklaşımdır.

Müşteri anketleri de kıyaslamayla bağlantılı olarak rekabete benzerlik ve müşteri odaklılıkla bağlantılı yeni bir reform unsurunu temsil etmektedir. Düşünceleri sorulan kullanıcılar ilgili yönetimin hizmetlerini karşılaştırılabilir diğer hizmet sunucularıyla değerlendirmelidirler ve bir derecelendirmeye tabi tutulmalıdırlar (Klages, 1998: 141).

Rekabetin yanı sıra başka bir dış yapısal reform unsuru, kullanıcılarca sıkı bir biçimde ücrete dayalı finansmandır. Bu yaklaşımın amacı, daha kolektif finansman sistemiyle kurumsal ekonomik nedenlere dayalı işlevsizliklerden korunmaktır. Bu işlevsizlikler, talep edilen hizmetlerin finansmanının yetersiz bireysel hesaplamalarından ve kolektif olarak finanse edilen hizmetleri mümkün olduğu ölçüde az talep eden bireyler için teşvik unsurunun yetersizliğinden kaynaklanmaktadır.

Rekabetle ve kullanıcılar tarafından finansmanla sıkı sıkıya ilişkili olan başka bir unsur da vatandaşların seçme olanağının bulunmasıdır. Böylece, rekabetin ön koşulu olarak, bireye önceliklere göre farklı seçenekler arasından tercih yapabilme olanağı yaratılmış

olur. Bunun sonucunda, kısmi bir alan (parça) içerisinde kamu sektöründe talebe dayalı arz yapısı oluşturulabilir (Budäus/Finger, 1998: 324).

### **2.1.5.3. İç Reform (Binnenreform)**

İç reform, *iş yöneticiliği anlayışı* (managerialismus) ve *kamu işletmeciliği* (Public Management) kavramlarıyla açıklanır. Yeni yönetim anlayışının üçüncü alanı olan iç reform, yönetim içi yapıların, yöntemlerin ve kamu personelinin davranışlarının iç reformunu kapsamaktadır (Budäus, 1998: 4). Almanya'da bu alan şimdiye kadar ağırlıklı bir biçimde *Yeni Yönetim Modeli* (Neues Steuerungsmodell) adı altında yerel yönetimlerde yoğunlaşmıştır (KGSt, 1993).

Eğer, özel hukuk hükümlerine göre çalışan örgüt biçimleri daha başarılı, daha verimli ve daha modern olduğu için dönüşüm gerekli ise, değişimin avantajlarını kullanabilmek ve aynı zamanda dezavantajlarından korunmak için, kamu yönetiminin de kendini daha verimli, daha esnek ve daha modern hale getirmesi zorunludur. Bunu yaparken yönetim modernizasyonunun kompleks özelliği kendini kısmen göstermektedir.

İç modernizasyon düşüncesinin çıkış noktası genelde kamu yönetimine ve özelde de yerel yönetimlere dönük yeni taleplerdir. Bu taleplerin en önemlileri şunlardır (Mandelartz, 1995: 156):

- Çağdaş yerel yönetimlerin hemşehrileri sürekli daha çok ve daha kaliteli hizmet beklemekte ve daha fazla şeffaflığa dönük taleplerde bulunmaktadırlar.
- Kamu yönetiminde ve özellikle yerel yönetimlerde çalışan personel işyerinde kendini gerçekleştirilmeye gayret etmektedir.
- Belediyeler ve Belediye Birlikleri, ağırlaşan finansal koşullar altında tutumlu ve ekonomik bütçe yönetimi ve belediye bütçesinin konsolidasyonuna zorlanmaktadırlar.

Böylece, çoğunlukla özel sektör işletmelerinin yönetimine ilişkin unsurları kamu yönetiminde kullanmayı anlatan kamu işletmeciliğinin (Public Management) araçları gündeme gelmektedir. En önemli iç reform unsurları şu şekilde özetlenebilir (Budäus/Finger, 1999: 325):

- Sistemli bir amaçlar ve önlemler planlamasını ön gören amaçlara göre yönetim yaklaşımıyla bağlantılı olarak yönetim ve politika arasında görev bölüşümünün yeniden yapılanması.
- Sürekli örgüt geliştirme kapsamında adem-i merkeziyetçi örgüt yapıları.
- Kaynakların ve sorumlulukların dengeli dağılımı.
- Global bütçeleme modeli ile esnek faaliyet alanı.
- Maliyet ve hizmetleri ve hatta sermaye ve borçları da kapsayan ve genel portresini gösteren yeni bir muhasebe sistemi.
- Yeni yönetim anlayışının bir unsuru olarak yönlendirmeye dayalı denetim.
- Başarıyı ödüllendiren bir teşvik sistemi.
- Personel geliştirme ve örgüt kültürünün değiştirilmesi.
- Reform süreci içerisinde çalışanların entegrasyonu.
- Vatandaşları müşteri olarak kabul etmek.

İç modernizasyonun amacı, vatandaşın ya da hemşehrinin “müşteri” olarak ihtiyaçlarının ve isteklerinin dikkate alınarak kamusal faaliyetlerde etkinlik, verimlilik ve maliyet bakımından ekonomikliğin sağlanmasıdır(Schedler/Proeller, 2000: 63; Budäus, 1996: 491). Verimlilik, etkinlik ve ekonomikliğin gerçekleştirilebilmesi için, hem yeni bir kamusal muhasebe sistemi (fayda/maliyet analizi ve denetimle entegre) hem de açıkça çerçevesi çizilmiş sorumluluk ve yetki alanları ile birlikte adem-i merkeziyetçi örgüt yapısı gerekmektedir. Bu tür yönetim araçlarının kullanılması, şimdiye kadar var olan hukuka dayalı yapılanmanın aşılarak çalışanların uzmanlık bilgisi ve sosyal kalitesinin artırılmasını gerektirmektedir. Niteliklerdeki yeni durum, bir yandan eğitim sisteminin yeniden yapılanması ve diğer taraftan sistematik bir personel geliştirme ile olanaklıdır (Budäus/Finger, 1999: 326).

Yeni yönetim anlayışının iç reformu çerçevesinde temel olarak, yönetim fonksiyonlarının eşgüdümü ve algılanması için özel işletme ve holding yönetimlerinin teorik ve pratik gelişim durumları göz önünde bulundurularak, kamu sektörü için uygun bilgilerin kullanılabilir hale getirilmesi önerilmektedir.

### 2.1.6. Yeni Yönetim Anlayışının Dayandığı Temeller

Daha önce belirtmiş olduğumuz gibi, kamu yönetimi reformu, özellikle politikacıların öncülük ettiği ve geliştirdiği uygulamadan kaynaklanan bir harekettir. Yönetim bilimcilerin bu olguyu kabullenip, teorik temeller oluşturmaları ve bilimsel alanlarda tartışmaları uzun yıllar sonra olmuştur. Bu alana ilişkin bilim adamları arasında özellikle, Hood, Dunsire, Stewart, Walsh, Pallot, Boston, Budäus, Schedler, Borins, Aucoin, Savoie ve Pters gibi isimler sayılabilir.

Yeni yönetim anlayışı modeline göre kamu sektöründe reform çabalarına girişen bir çok ülkede, hem reform hareketlerinin başlama zamanları hem de içerikleri farklılıklar göstermiştir. Buna rağmen, bilim adamları ilgili ülkelerdeki ulusal ya da yerel düzeydeki reformların esasını oluşturan temel unsurlar üzerinde bir fikir birliğine varmışlardır. Yeni yönetim anlayışının bu temel unsurları aşağıdaki gibi sıralanabilir (Budäus/Grüning, 1998: 7; Borins/Grüning, 1998: 11-12):

- Bütçe ve personel güçleri yoğun bir biçimde küçültülmekte, çok sayıda kamu işletmesi özelleştirilmektedir.
- Bir mal ya da hizmetin hazırlanmasının sağlanması görevi (garantörlük işlevi), hizmeti üretenlerin rollerinden kesin bir biçimde ayrılmaktadır.
- Hizmeti hazırlayanlar ve (kamu ya da özel kesimden) üreticiler arasında kural olarak hizmet sözleşmeleri bulunmaktadır. Bu sözleşmelere “Contracting” denilmektedir.
- Hizmet sözleşmeleri yoluyla yapılan ihaleler bakımından dikkate alınan üreticiler arasında güçlü bir rekabet oluşturulmaktadır.
- Hemşehriler artık tebaa olarak değil, aksine standardı belli bir hizmet kalitesini talep eden müşteri olarak görülmektedirler.
- Müşteri yönelimi ve rekabetle, uygun alanlarda ücret ya da hizmet karşılıklarının yükseltilmesi söz konusu olmaktadır.
- Yönetici hizmet sözleşmelerine uyulması bakımından tamamen sorumlu tutulmaktadır.
- Muhasebe işlemleri, maliyet muhasebesi, performans muhasebesi ve varlık muhasebesini kapsayacak şekilde ve sistematik bir biçimde genişletilmiştir. Geleneksel ödenek harcama modelinin yerini kaynak tüketimi modeli almıştır.

- Gösterge ve muhasebe sisteminde denetlenen hizmet sözleşmelerine riayet etmek için sorumlulukla birlikte fazlalaştırılmış bir esnekleştirme de uygulamaya konulmuştur. Hizmetlerin görülmesi bakımından kamu örgütleri daha fazla özerklik kazanmaktadır.
- Yönetim biçimi, bir çok kamu örgütünde getirilen düzenlemeler çerçevesinde değişmiştir. Özerklik, yerinden yönetimleştirme ve esnekliğin tesisi artan bir şekilde tek tek çalışanların aktifleştirilmesini gerektirmiştir. Bununla beraber ortak yönetim biçimi ve toplam kalite yönetimi gibi organizasyon teknikleri güçlü bir biçimde uygulanmaya başlanmıştır.
- Özellikle personel yönetiminde esnekleştirmeye yer verilmektedir. Üst yönetim, terfi olanağı ve başarı primiyle çalışanları ödüllendirme ve terfilerde etkili olma konularında daha fazla imkan kazanmaktadır.
- Politika ve yönetimin rol anlayışı değişmiştir. Yönetim uygulamaya dayalı (operasyonel) görevleri yerine getirmekle sınırlanırken, politika stratejik hedeflerin oluşturulmasında yoğunlaşmakta ve etkin (Enablers) bir rol almaktadır.
- Modern bilgi teknolojisi değişim sürecinin desteklenmesini ve verimli etkin bir görev ifasının sağlanmasını kolaylaştırmaktadır.

**Tablo 2.2: Yeni Yönetim Anlayışının Temel Unsurları**

<b>Önlem Alanı</b>	<b>Önlemler</b>
<b>Örgüt Yapısı</b>	Yerinden Yönetimleştirme, Bütün Birimlere Yayma ve Özerkleştirme Stratejileri.
<b>Modelin İşleyişi</b>	Maliyet ve Performans Hesaplamalarıyla ve Denetim Yoluyla Sonuç Yönelimi. Çıktıya Dönük Muhasebeleştirme ve Sonuç Analizi. Politika ve Hizmet Görme Alanlarının Açık Sorumluluk Sınırlarıyla Birbirinden Ayrılması.
<b>Personel Bakımından</b>	Örgüt Geliştirme: Katılım, İşbirliği ve Grup Elamanlarına Yönelme, Dışarıya Danışma gibi yaklaşımlarla. Personel Geliştirme: Personel Değerlendirme, Meslek öncesi ve meslek içi eğitim yoluyla, Kariyer ve İş Planlaması ve Örgüt Kimliğinin oluşturulmasıyla.
<b>Dış İlişkiler</b>	Toplam Kalite Yönetimiyle Müşteri Yöneliminin Tesisi. Amaçlara Göre Yönetim.

*Kaynak: Kissler vd., (1997: 28)*

Yeni yönetim anlayışını biçimlendiren temel unsurlar, örgüt yapısı, işleyiş, personel ve dış ilişkiler bakımından Tablo 2.2’de net bir biçimde görülmektedir. Tablodan da yararlanarak yeni yönetim anlayışının temel unsurları şu şekilde sıralanabilir (Buschor, 1993: 19):

1. Müşteri ve vatandaş odaklılık (Toplam Kalite Yönetimi).
2. Maliyetlerin düşürülmesi ve etkinlik baskısı (Yalın Üretim).
3. Girdi Yönetimi yerine Etkinlik Yönetimi (Bütçelerde ve Kurumlarda).
4. Politik makamlarda bulunan stratejik yetkilerin memurların kullandığı uygulamaya dönük yetkilerden ayrılması.
5. Kamu hizmetinin görülmesine aracılık edenler ile bu hizmetleri finanse edenlerin işlevlerinin ayrılması.
6. Özel işletme benzeri örgüt yapılarının oluşturulması.
7. Kamu hizmetlerini görenlerin ortak görevlerinin belirlenmesi için hizmet sözleşmesi yapılması.
8. İç piyasalar, mal ve hizmetin dışarıya ihalesi ve özelleştirme konularında rekabet ortamının oluşturulması.
9. Kapsamlı bir etkinlik ve düzenlemelere uygunluk denetimi.
10. Nakdî olmayan hizmet teşviklerinin ve başarı ödüllerinin artırılması.

Buschor (1995: 274) ise, yeni yönetim anlayışının temellerini aşağıdaki tablodaki gibi göstermektedir:

**Tablo 2.3: Yeni Yönetim Anlayışının Temelleri**

<b>Temel Alanlar</b>	<b>Değişiklikler</b>
<b>Yönetim bilimi</b>	Kurallar yerine amaçlar öne çıkmakta
<b>Örgüt yapısı</b>	Merkezi strateji- Özerk icraat
<b>Pazarlama</b>	Müşteri odaklılık
<b>Yalın Yönetim</b>	Kalite güvencesi ile yalın (schlanke) üretim
<b>Program değişimi</b>	Alınan önlemlerin etkisinin kapsamlı bir biçimde ölçülmesi
<b>İç ve dış rekabet</b>	Rekabet ve benchmarkingle üretimin optimizasyonu

*Kaynak: Buschor (1995: 274)*



Bu bağlamda, yönetimin ekonomikliği için, yeni yönetim anlayışı modelinin kamu yönetimine dört temel yansıması görülmektedir (Zof, 1998: 51):

- Vatandaş karşısında yönetimin verimli hizmet görmesi (doğru şeyi yapması),
- İlgili politik sistem içerisinde kapsayıcılık düşüncesi çerçevesinde kamu yönetiminin yönetilebilirliği,
- Kamu yönetiminin etkinliği (yaptığı işleri doğru yapması),
- Yönetim içerisinde çalışanlara yönelme.

Yeni yönetim anlayışı ile ilgili şimdiye kadar verilen bilgiler çerçevesinde, bu yeni anlayışın temel unsurlarını, aşağıdaki gibi alt başlıklar halinde toplamak ve kısaca açıklamak mümkündür.

#### **2.1.6.1. Kamu Kurumlarının Yalınlaştırılması, Özerkleştirme, Yerinden Yönetileştirme**

Kamu yönetiminde geleneksel bürokratik yapı ve işleyiş biçiminin aşırı merkeziyetçi olması kamu işletmelerinin ve hizmet birimlerinin yerelleşmesi ve özerkleşmesi yoluyla çözümlenebilir ve ortadan kaldırılabilir. Aşırı karmaşık ve bu yüzden zor yönetilebilen kamu kurumlarının doğrudan doğruya merkezi ya da yerel yönetimden ayrılması yoluyla yalınlaştırılması, özerk, yerel kamu işletmelerinin ve servis birimlerinin yaratılabilmesi için mantıklı ve pratik bir ön koşuldur. Burada yerelleşme, sadece resmi-hukuki düşünce içerisinde değil, aynı zamanda ademi-i merkezileşmenin resmi-hukuki kavramı düşüncesi içerisinde anlaşılmalıdır. Böylece örgütlerin yalınlaştırılması, özerkleştirilmesi, yerelleştirilmesi stratejileri için özerk örgüt ve hukuk biçiminin ortak teorik ve pratik çeşitliliği kullanılabilir. Özellikle Anglo-sakson ülkelerinde kamu yönetiminin ve özel sektörün üstlendiği görevler arasında kısmen Para-Governmental - Organizations (PGOs), kısmen de kamu-özel işbirliği (Public-Private Partnerships) biçiminde ifade edilen ilginç karmaşık biçimlerle yerelleşme, özerkleşme ve yalınlaşma çabaları denenmektedir (Damkowski/Precht, 1995: 271).

#### **2.1.6.2. Sorumlulukların Tesis Edilmesi ve Etkinliğe Odaklanma**

Kamu kurumlarında verimsizliğin ve kırtasiyeciliğin temel nedenlerinden birisi sorumluluk alanlarının kesin bir biçimde tesis edilmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Kamusal bir hizmetin gereği gibi yerine getirilmemesi durumunda,

sorumlu kimsenin açık bir biçimde bilinir hale getirilmesi ve her işin sınırlarının çizilmesi, işlerin daha etkin ve verimli yapılmasını sağlayacaktır.

Bu yönetim modelinin temeli, kaynak sorumluluğunun yerleştirilmesinde bulunmaktadır. Bu da, görev, yetki, kaynak ve bütçe sorumluluğunu alan birim ve bu yetki ve sorumluluğu veren merkezi makam arasındaki ilişkide yer almaktadır (Friedrich, 1992: 178-179).

Etkinliğe odaklanmış bir yönetim sistemi, kamusal kaynakların mümkün olduğu ölçüde verimli kullanılmasını ve en yüksek faydanın amaçlanmasını gerektirmektedir (Schedler, 1995: 102). Etkinlik odaklı yönetim sisteminin unsurlarını Buschor (1993: 10) şu şekilde sıralamaktadır:

- Global bütçeleme (Parlamento, sadece talep edilen hizmetlerin karşılanması için ne kadar kaynak ayırabileceğini belirtmelidir ve bunun dışında yönetim birimlerinin tek tek harcama kalemleri üzerinde tasarrufta bulunmamalıdır),
- kurallar yerine amaçlar öne çıkarılmalıdır,
- fayda-maliyet analizine daha fazla yer verilmelidir,
- “Amaçlara Göre Yönetim” yönetim felsefesi olmalıdır,
- Yalın Üretim, Toplam Kalite Yönetimi gibi tekniklerden yararlanılmalıdır.

### **2.1.6.3. Politika ve Kamu Hizmetinin Birbirinden Ayrılması**

Yeni yönetim anlayışı, yönetim ve politikanın görev ve yetkilerinin açık bir biçimde belirlenmesini öngörmektedir. Bu modernizasyon stratejisi, sorumluluk merkezlerinin oluşturulması yaklaşımı bağlamında ortaya çıkmaktadır. Politika ve kamu hizmetlerinin birbirinden ayrılması düşüncesinin temelini, “*parlamento ve politik kurulların görevi, stratejik hedefleri açıklamaktır; bunların uygulanmasına ve nasıl gerçekleştirileceğine müdahale etmemektir*” şeklindeki ifade açıklamaktadır (Schedler /Proeller, 2000: 52).

Politikanın ve kamu hizmetlerinin açık ayrımı, sorumluluk alanlarının tesisi ile sıkı bağlantı halindedir (Budäus, 1994: 57). Politika ve yönetim arasında açık bir sorumluluk sınırının tespit edilmesinden söz edilmektedir. Ancak bunun için politik anlayışta bir dönüşüm zorunludur. Politika çerçeve koşulları ve hedefleri ortaya koymalı, hizmet sözleşmesinin uygulanmasını denetlemelidir. Buna karşın yönetim,

hizmet sözleşmesinin yerine getirilmesi için sözleşmenin uygulanması ve sözleşmeden sapmalara ilişkin raporla yetkili olmalıdır (Naschold/Bogumil, 1998: 80).

Politika ve yönetim, farklı düşünce, kavramlaştırma ve yaptırım ya da ödüllendirme mekanizmalarıyla iki ayrı dünyayı oluşturmaktadırlar. Bir başka ifade ile, politika ve yönetim için farklı düşünce ve davranış kalıpları ortaya çıkmaktadır. Politika için rasyonel olan şey, yönetimde irrasyonel olabilmekte ya da bunun tersi söz konusu olabilmektedir. İşleyiş bakımından da, politika ve yönetim farklılıklar göstermektedir. Yönetimin hemen karar verebildiği durumlarda, politika amaçlarını gerçekleştirebilmek için çoğunluğun oyuna muhtaç olabilmektedir.

#### **2.1.6.4. Amaçlara Göre Yönetim ve İç-Dış Rekabete Odaklanma**

Burada kısmen örgüt içi, kısmen de örgütler arası yönetim modeli ve piyasa benzeri rekabet modeli söz konusudur. Çalışanların daha fazla motivasyonu, yerelleşme ve özerkliğin yanı sıra, bir de müşteriye yakınlığa dayanan yönetim modelinde, amaçlara göre yönetim önemli bir yer tutmaktadır. Amaçlara göre yönetimde üst ve astlar birlikte, daha sonra gelen kişilerin izleyeceği hedefleri belirlerler. Önceden belirlenen bir zaman sonunda, performans değerlendirilir ve bir sonraki dönem için hedefler belirlenir. Bu süreç kurumun bütün birimlerinde uygulanabilir (Hodgetts, 1999: 253).

Rekabet modelinin temelini, maliyetlerin belirlenmesi, hizmet kalitesi, müşteri odaklılık ve çalışanların motivasyonları bakımından olumlu etkiler sağlayan kısmen kurum içi, kısmen de kurumlar arası serbest piyasa benzeri rekabet ortamının tesisi düşüncesi oluşturmaktadır (Damkowski/Precht, 1995: 273). Rekabet yöneliminin amacı, şimdiye kadar devlet tarafından görülen bir hizmetin ya da üretilen bir ürünün özel sektöre aktarılması değil, aksine söz konusu hizmetin ya da ürünün, devlet tarafından üretilse bile, rekabetin uygulanabildiği bir ortamda görülmesi ya da üretilmesini sağlamaktır (Schedler/Proeller, 2000: 156). Rekabet ortamının tesisi için devlete yüklenen bir takım yükümlülükler bulunmaktadır. Bu görevler arasında, mal ve hizmetlerin alıcı ve satıcılar arasında müdahalesiz bir biçimde değişimini sağlamak, fiyat sisteminin arz ve talep tarafından belirlenmesi ve rekabetin temel işlevleri olan fiyatları denetleme, yenilik ve kuvvetleri dengede tutma işlevlerinin yerine getirilmesi yer almaktadır (Bohne, 1997:

218-219). Rekabet modeline ilişkin detaylı bilgi yeni yönetim anlayışının stratejik amaçları araştırılırken verilecektir.

#### **2.1.6.5. Yenilik Stratejileri: Örgüt ve Personel Geliştirme**

Yenilik Stratejilerinin amacı, eskimiş, daha pahalı ve verimli olmayan kamusal araçları, aşırı karmaşık ve esnek olmayan örgüt yapısını, metot ve süreç bakımından bürokrasinin olumsuzluklarını, yenilik düşmanı olan geleneksel personel yapılarını değiştirmektir (Jann, 1998b: 3). Yenilikleri geliştirme ve uygulama stratejileri olarak örgüt ve personel geliştirme, gerçi oldukça masraflıdır ancak, diğer geleneksel ve kısa vadeli değişim modellerinden daha başarılı ve uzun dönemde de daha etkilidir diyen Damkowski ve Precht (1995: 273), örgüt geliştirmenin temel unsurlarını şu şekilde sıralamaktadırlar:

- Yenilik düşüncesi,
- Örgütsel değişim bakımından öğrenen örgütün tutum ve iletişim bakımından değişmesiyle bütün örgüt üyelerinin öğrenmesi,
- Yapısal unsur olarak katılım, işbirliği ve grup araçlarının uygulanması,
- Hizmet içi eğitim ve diğer yollarla çalışanların kalitesinin sistematik olarak artırılması.

Örgüt geliştirme modeli kamu yönetiminde de personel geliştirmeyle sıkı ilişki içerisinde uygulanabilir. Personel geliştirme ise bazen örgüt geliştirmenin yardımcı unsuru olarak görülmektedir (Damkowski/Precht, 1995: 219). Personel geliştirme, sürekli mesleki bilgi, her çalışan için yükselme ve kariyer planlaması, davranış ve karşılıklı etkileşim çabaları ve personel planlama olarak tanımlanabilir. Bu konuya ilişkin geniş bilgi ileride verilmektedir.

#### **2.1.6.6. İnsan Kaynakları Yönetimi: Demokratik Yönetim ve Yönetime Katılma**

Modern personel yönetiminin gelişmesi ilk defa yeni yönetim anlayışının (NPM) ortaya çıkmasıyla güncel hale gelmemiştir. Personel yönetimindeki bütün gelişmelerin yeni yönetim anlayışı ile gündeme geldiğini ifade etmek yanlış olur. Ancak yeni yönetim

anlayışı modern personel yönetimi için kavramsal bir çerçeve oluşturmaktadır (Schedler/Proeller, 2000: 215).

İnsan Kaynakları Yönetiminin sistematik unsurları; personel planlama, personel seçimi, personel değerlendirme, ücret sisteminin oluşturulması, personel geliştirme ve personelin işten çıkarılması konularından oluşmaktadır (Walter/Vaanholt, 1998: 161-181). Yeni yönetim anlayışı ile kavramsallaşan personel yönetimi, belirtilen bu sistematik unsurlara geleneksel personel yönetiminden farklı yaklaşmaktadır. Yeni personel yapısı, çalışanların katılımı ve kendi kendini örgütleme şansının yüksek olduğu ve böylece personel performansının eskiye nazaran daha fazla olduğu bir yapıdır.

#### **2.1.6.7. Örgüt Kimliği ve Kamu Hizmeti Pazarlaması Yoluyla Müşteri Odaklılık ve Vatandaşa Yakınlık**

Kamu yönetimi müşterisini çok sınırlı ve yetersiz bir biçimde tanımaktadır. Modern pazarlama düşüncesiyle müşteriler, yerel yönetimlerde hemşehriler olarak somutlaştırılmalı ve onların talepleri kamusal mal ve hizmet arzının biçimlenmesinde daha çok dikkate alınmalıdır (Schedler, 1995: 36). Yeni yönetim anlayışında müşteri memnuniyeti öne çıkmakta ve müşteri krallaştırılmaktadır. Bu anlayış doğrultusunda, yerel yönetimlerde hemşehrilerin ihtiyaçları çeşitli şekillerde karşılanabilir (Haldenmann, 1995: 18):

- Kamusal mal ve hizmet sunumunda daha çok seçme özgürlüğü, bir başka ifadeyle farklı hizmet paletleri,
- Daha fazla demokrasi, daha doğrusu kamusal mal ve hizmetlerin oluşumunda ve değerlendirilmesinde daha çok katılım ve katkı,
- Mal ve hizmet sunumunda daha yüksek kalite ve daha fazla hizmet,
- Kamusal hizmetlerin daha yüksek başarısı ve etkililiği.

Örgüt kimliği ve kamu hizmeti pazarlama modelleri öncelikle, her bakımdan müşteriye ve vatandaşa yakın hizmet sunumunu ve kamusal ürünlerin üretilmesini sağlamayı öngörmektedir. Örgüt kimliği modeli büyük ölçüde çift işlevi -örgüt içini motive etme ve dışarıya doğru profil geliştirme- yerine getirirken, kamu hizmeti pazarlama modeli, ilk etapta dışarıya, piyasaya ve müşteriye odaklanmaktadır.

### 2.1.6.8. Kalite Güvencesi ve Toplam Kalite Yönetimi

Kaliteyi sağlamak, onu güvence altında sürekli bir biçimde tutmak ve kaliteyi geliştirmek sistemli bir çaba gerektirir. Bu amaçla ülkemizde de TS-EN-ISO 9000 kalite güvence sistemi kabul edilmiştir.

Kalite güvencesi ya da Toplam Kalite Yönetimi özellikle iki amacın başarılmak zorunda olduğu bir yönetim modelidir. Bunlar;

- Kamusal ürünler ve hizmetlerin kalitesinin sürekli iyileştirilmesi ve kalitenin korunması,
- Birbirine paralel olan yahut karşılaştırılabilen bir çok hizmet birimi açısından hizmet görme süreci ve onların çıktılarının karşılaştırılması ya da kıyaslanmasını olanaklı hale getirmektir (Damkowski/Precht, 1995: 275).

Kalite güvence sistemi; kamu sektöründe faaliyetlerin daha iyi planlanması, problemlerin daha hızlı çözümlenmesi yoluyla etkin yönetim sağlamak, rekabet gücünü artırmak, hizmetlerde ve üretimde mükemmelliğe yaklaşmak, sağlıklı iletişim sağlamak, vatandaş-yönetim ilişkilerinde iyileştirme sağlamak, kaynakların daha verimli kullanılmasını ve böylece hizmetlerde verimliliğin artırılmasını sağlamak, kamuoyu güvenini kazanmak ve uluslararası seviyede mal ve hizmet üretimini gerçekleştirmek için gerekli bir sistemdir.

Toplam Kalite Yönetimini “*kurumdaki tüm çalışanların faaliyetlerini; süreçlerin, ürünlerin ve hizmetlerin sürekli iyileştirilmesi yoluyla, vatandaş memnuniyeti ortak hedefine odaklayan bir yönetim metodolojisi*” olarak tanımlayan Akgül (1999a: 39), bu yönetim metodolojisinin temel unsurlarını; vatandaş odaklılık, sürekli geliştirme, takım çalışması, çalışanların eğitimi, çalışanların tam katılımı, kalite çemberleri, verimlilik, etkinlik, hatasız üretim ve hizmet ve kültürel değişim olarak sıralamaktadır (Akgül 1999a: 37-58).

Bunun için bir çok iş aşamasında öncelikle kalite hedefleri ve kalite standartları tanımlanmaktadır. Bu kalite standartları olanaklara göre ve kantitatif olarak ölçülebilen kalite göstergeleri içerisinde kalite kontrol hedeflerini içine almaktadır.

### **2.1.6.9. Maliyetlerin Azaltılmasına Odaklanma ve Etkinlik Baskısı**

Yeni yönetim anlayışı, stratejik planlamayı, faal (operatif) yönetimi ve denetimi iyileştirmek amacıyla bütün harcamaların şeffaf bir biçimde gösterilmesini istemektedir (Haldenmann, 1995: 5). Bunun amacı, sunulan bütün ürün ve hizmetlerde toplam harcamaları ortaya koymaktır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında ve bu yönetimlere bağlı organlar arasında bugün henüz karşılaştırılamayan maliyet hesaplamaları ve denetleme yöntemlerinin şeffaflığının yetersizliği dikkat çekmektedir.

Eğer bir kurum, ürünlerinin maliyetlerini hesaplayacak durumda değilse, maliyetleri düşürme potansiyellerini tespit etmek de olanaksızdır. Hizmet birimi başına sürekli daha az harcama ya da aynı harcama miktarında sürekli daha yüksek hizmet kalitesi, kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin sürekli artmasını sağlamaktadır.

Kamu sektöründe maliyet bilincinin ve maliyete odaklanmanın güçlendirilmesi için,

- Yapısal bakış açısı altında kaynak sorumluluğunun yerelleştirilmesi ve
- Global bütçe sistemine geçilmesi gerekmektedir.

## **2.2.YENİ YÖNETİM ANLAYIŞININ STRATEJİK HEDEFLERİ**

Geleneksel yönetim düşüncesinin bürokrasi ve devlete ilişkin görüşleri bir çok ülkede genel kabul görerek uygulandı. Zamanla bu yönetim düşüncesi çerçevesinde kamu yönetiminde merkeziyetçilik, hiyerarşi, kuralcılık, kıdem ve sicil esasına dayalı yükselme, rutin denetimler yaygınlık kazandı. Kuşkusuz geleneksel yönetim düşüncesi içerisinde bugün hâlâ geçerliliğini kaybetmemiş ilkeler de bulunmaktadır. Ancak, bu durum geleneksel yönetim düşüncesinin yönetim bilimciler tarafından şiddetle eleştirilmesini ve yeni yönetim modellerinin ortaya çıkmasını engelleyemedi. Kamu yönetimindeki sorunların gün geçtikçe artması ve karmaşıklaşması, uluslararası çevredeki değişme ve gelişmeler, özel sektörde örgütsel paradigma değişimi ve bunun kamu sektörüne yansımaları ve çeşitli ülkelerdeki modernizasyon çabaları yeni yönetim düşüncesinin doğmasına ortam hazırladı (Naschold/Bogumil, 1998: 71).

Yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminde yönetim ve hizmet sürecinin iyileştirilmesi hedefini, işletme yönetimi ve piyasa ekonomisi unsurlarının amaca uygun bir biçimde kamu sektörüne aktarılmasıyla gerçekleştirmeyi denemektedir (Schedler/Proeller, 2000:

55). Bunun yanı sıra yeni yönetim düşüncesinin stratejik bir takım amaçları bulunmaktadır. Bu stratejik amaçların en önemlileri müşteriye, performans ve etkinliğe, kaliteye ve rekabete odaklanmadır.

### 2.2.1. Müşteri Odaklılık (Kundenorientierung)

1990'lı yıllar, vatandaşların değişen bilinçleriyle şekillenmiştir. Özel sektörde müşterinin ve onun beklentilerinin sürekli artmasından sonra, devletin memur zihniyeti ile özel sektörün hizmet düşüncesi arasında sürekli artan bir uçurum ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu değişime uyum sağlamak için, artan kamuoyu baskısı neticesinde yönetim, vatandaşların isteklerine yönelmek zorunda kaldı ve hizmetlerinde güçlü bir biçimde vatandaşların beklentilerini karşılamaya odaklandı. Daha sonra, o dönemde moda kavram olan “müşteriye yakınlık”ın yerini “müşteri odaklılık” kavramı aldı (Schedler/Felix, 2000: 125). Böylece; bir kimsenin aynı zamanda hem vatandaş ve hem de müşteri olabilmesinin mümkün olduğu ortaya çıkmaktadır. Yönetim sistemi düşüncesince şekillenen ve dönüştürülen politik sistemde değişiklikler ortaya çıkmaktadır. Müşteri odaklılık örgütsel bir değişim hedefi ile birlikte bürokratik-meşru sistemin işletme ekonomisi sisteminde rekabetleştirilmesi düşüncesinin uygulanmasını gündeme getirmiştir (Schedler/Felix, 2000: 126).

**Tablo 2.4: Vatandaş ve Yönetim Arasında Yeni İşbölümü**

	<b>Daha çok vatandaşın görevi</b>	<b>Daha çok yönetimin görevi</b>
<b>Amaçların Tespiti ve Planlama</b>	Vekalet veren olarak vatandaş	Vekalet veren olarak vatandaş
<b>Uygulama</b>	Ortak biçimlendirici olarak vatandaş	Müşteri olarak vatandaş

*Kaynak: Bogumil/Holtkamp, (1999: 5)*

Tablo 2.4'te de görüldüğü gibi yönetim ve vatandaşlar arasındaki ilişkilerde vatandaş, amaçların tespiti ve planlama aşamasında, kamu hizmetlerinin vekalet vereni ve uygulama aşamasında da hizmetlerin ortak biçimlendiricisi ve müşterisi sıfatlarını kazanmaktadır. Vatandaşlarla iletişim ve vatandaşların kamusal hizmetlerin üretimine doğrudan katılımı, yeni yönetim anlayışında yerel demokrasinin gelişmesi ve sürdürülmesi için önemli bir araç olarak görülmektedir (Bogumil/Holtkamp, 1999).



Yeni yönetim anlayışı yönetim ve vatandaş arasındaki ilişkilerin yeni bir boyut kazanmasını sağlamıştır. Bir başka ifade ile, yönetim ve vatandaş arasındaki ilişkilerin gelişimine paralel olarak, vatandaşın konumunu yeniden tanımlamaya çalışmıştır. Yine Bogumil (1999: 52), yerel yönetimlerde vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkileri ele alırken hemşehrileri üç kategoriye ayırmaktadır. Buna göre bir yerel yönetimde hemşehriler; (1)hem sipariş veren, (2) hem kamu hizmetlerinin alıcısı (müşteri, müvekkil, tebaa) ve (3) hem de kamu hizmetlerinin üretilmesinde katkı sağlayan bir ortak biçimlendiricidir. Burada dikkat çekici olan husus, vatandaşın, kamusal hizmetlerin sağlanmasında görev üstlenmesi, yükümlülük altına girmesidir.

Sipariş veren olarak vatandaşların görevleri (rolleri), öncelikle politikanın belirlenmesine ve kısmen de belirlenen politikanın uygulanmasına dayanmaktadır. Yönetim için meşruluk, rasyonelleşme ya da verimlilik söz konusu olurken, vatandaşlar için de daha fazla hemşehriye yakınlık, bizzat gerçekleştirme, hukuksal güvence ya da denetim yapma gibi konular ön plana çıkmaktadır. Ancak çeşitli katılım biçimlerinden elde edilen tecrübeler, meşruluk, motivasyon, enformasyon ve katılımcı vatandaşların liyakati konusunda çeşitli problemlerin ortaya çıktığını göstermiştir (Bogumil, 1999: 52).

Müşteri kavramı daha çok özel sektörde ortaya çıkmış ve özel işletmelerle birlikte gelişmiştir. Hemşehri ve vatandaşların talepleri karşısında yönetimin arzulan açılımı ve gelişimi için, “müşteri” kavramının kamu sektörüne aktarılması, özel bir önem taşımaktadır. Ancak özel sektörde kullanılan müşteri kavramının hiç değiştirilmeksizin, olduğu gibi kamu sektörüne aktarılması olanaklı değildir. Çünkü kamu sektöründeki bazı hizmetlerin görülmesinde, hizmeti alan ya da kamu yönetiminin eylemine muhatap olan kimselerin söz konusu birimin müşterisi olmalarına imkan bulunmamaktadır. Örneğin vatandaşlar, güvenlik birimlerinin, askerlerin müşterisi olabilirler mi?

Özellikle 1970’li yıllardan beri Avrupa ve Amerika’da yerel yönetimlerin imajını düzeltmeye dönük çabalar yoğunluk kazanmıştır (Bogumil/Kissler, 1997: 55-56). Bu çabalar çerçevesinde yerel yönetimlerin halka/hemşehrilere daha yakın olması düşüncesi yerleştirilmeye çalışılmıştır. Yerel yönetimlerin modernizasyonu düşüncesi ve çabaları, bu yönetimlerde bütçe problemlerinin ve finansman yetersizliklerinin dramatik bir hal almasıyla daha da hız kazanmıştır. Böylece uygulamada kamu yönetimi

için yeni yönetim anlayışı gelişmeye başlamış ve kamu hizmetlerini görenlerin rollerinin yeniden tanımlanması da gündeme gelmiştir. Bu gelişmelere paralel olarak vatandaşlardan, “tebaa” olarak değil, “müşteri” olarak söz edilmeye başlanmıştır (Bogumil/Kissler, 1995: 7).

Müşteri ya da kamu hizmetlerinin alıcısı olarak vatandaşların görevleri, özellikle politik kararların uygulanması sürecinde söz konusu olmaktadır. 1970’li yıllarda kamu yönetiminde “vatandaşa yakınlık” hedefi önemli bir biçimde ortaya çıkmış ve amaca uygunluk, ekonomiklik ve kurallara uygunluğun yanı sıra, kamusal faaliyetlerin başarısı için, göz önünde bulundurulmuş dördüncü temel ölçüt olarak önem kazanmıştır. *Vatandaşa yakın yönetimin* gerçekleştirilmesi, sürekli bir süreç, daimi bir görev olarak anlaşılmaktadır. 1990’lı yıllarda müşteri kavramının işletme yönetimi çerçevesinde oluşan modernizasyon çabalarına, yüksek bir konjonktür kazandırılmıştır. Bu bağlamda yerel yönetimler hizmet işletmesine dönüştürüldükçe, vatandaşlar da müşteri statüsüne geçmeye başlamaktadır. 90’lı yılların sonlarında kamu hizmetlerinin görülmesinde artık vatandaşların birlikte gerçekleştirme görevi açık bir değer ifade etmeye başlamıştır (Bogumil, 1999: 53-54). Vatandaşların, özellikle küçük ve orta büyüklükteki yerel yönetimlerdeki çeşitli projelerde daha etkili bir biçimde kendini gösterebilen bu işlevleri, öncelikle politik kararların uygulanmasında ortaya çıkmaktadır.

Demokratik devletlerde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi esnasında vatandaşlar öncelikli bir konuma ve role sahiptirler. Vatandaşlar, bu öncelikli konum ve rollerini, yeni yönetim anlayışı içerisinde birer müşteri olarak oynamaktadırlar. ‘Müşteri’ kavramı yönetim ve halk arasındaki ilişkilerde ‘vatandaş’ kavramından daha kapsamlıdır ve müşterinin statüsü milliyetten, yaştan ve cinsiyetten bağımsızdır (Schedler/Proeller, 2000: 56). Bu açıklamalar çerçevesinde kamu yönetimi müşterilerinin somut ihtiyaçlarına daha fazla yönelmek zorundadır. Ancak müşteri anlayışının kabul edilmesiyle, müşterilerin tek boyutlu olarak meselenin bağımsız bir kriteri olduğu iddia edilmemektedir. Bundan daha çok, müşteriler kamu yönetiminin sunduğu hizmet paletlerini denetlemek ve hizmetin kalitesini kontrol etmek için kullanılmaktadır (Bertelsmann Stiftung, 1996: 20).

Müşteri kimdir ve kamu kurumlarının özel hedef kitleleri kimlerdir? Kamu yönetiminin müşteri odaklı biçimlenmesi için bu sorunun cevaplanması zorunludur. Müşteri çevresi

ve onların talepleri kamu kurumunun sunduğu hizmete göre tamamen farklılık gösterebilmektedir. Buna göre bir kamu kurumunun müşterisi, ondan bireysel olarak hizmetleri alan kimsedir. Müşteri kavramı, çok sayıda hizmet alma biçimi için kullanılabilir kapsayıcı ve birleştirici bir kavramdır (Schedler/Proeller, 2000: 58). Klages, (1998: 125-126), bir kamu kurumunun müşterilerinin ayrıştırılması için öncelikle, yönetim içi ve yönetim dışı müşteriler şeklinde bir ayırım yapmaktadır. Daha sonra, yönetim faaliyetlerinin genel ya da özel hedef kitlesine göre vatandaşlar arasında bir ayırım yapan Klages, son olarak müşterilerin yönetimle ilişkilerinin türü bakımından bir ayırım düzenlemektedir. Bununla birlikte şunu hemen ifade etmek gerekir ki, kamu sektöründeki müşteri kavramı ve ilişkileri özel sektörden her halükârda farklılıklar göstermektedir.

Budäus (1995: 84), geleneksel tüketim düşüncesi içerisinde hemşehrileri, sadece yönetimden bir şeylerin yapılmasını isteyen tüketiciler olarak görmeye karşı yönetim çevrelerini uyarmaktadır. Yani hemşehriler, sadece yönetimden bir şeylerin yapılmasını isteyen tüketiciler değildir; onlar tüketiciden daha farklı bir konuma sahiptir. Diğer taraftan, müşteri rolü yüklenerek gözleri kamaştırılan hemşehrilerin başka önemli işlevlerinin tehdit edilip edilmediği sorgulanmaktadır (Reichard, 1994: 84). Müşteri her şeyden önce hizmetlerin kullanıcısı ve tüketicisidir. Bundan dolayı müşteri yönetimin karşısına hizmetleri talep eden olarak çıkmaktadır. Ancak yerel yönetim faaliyetlerinde her zaman hizmet söz konusu olmamaktadır. Örneğin vatandaşlar yerel yönetimler karşısında, bazen “vergi mükellefi”, bazen “sanık”, bazen “sağlık hizmeti bekleyen bir hasta”, bazen de “inşaat sahibi” olarak yer almaktadır. Dolayısıyla vatandaşlar her zaman ve her durumda müşteri konumunda bulunmamaktadır. Yönetim ve vatandaşlar arasındaki ilişkiler ve vatandaşın yönetim karşısındaki konumu halen tartışılmaktadır. Yönetimin kendisi dışındakilerle olan ilişkileri kavramsal bir açıklığa kavuşmamıştır. Halka yakınlık kavramı ile müşteri odaklılık kavramı, genellikle birbirinin yerine kullanılmaktadır (Bogumil/Kissler, 1995: 8). Bununla birlikte müşteri odaklılık kavramı kesin bir biçimde yönetim ile tek tek hemşehriler arasındaki ilişkiye dayanmaktadır. Bu anlayışa göre yönetim birimleri, kendilerinden bir sonraki birimi ve kendileriyle ilişkisi olan her birimi ve kişiyi müşteri olarak görmektedir.

Bu açıklamalardan sonra, yönetim ve vatandaşlar arasındaki ilişkilerin hangi kriterlere göre tanımlanabileceği sorusu akla gelmektedir. Kamusal hizmetler kamu yararı gözetilerek üretilmek zorundadır. Kamu sektöründe hangi hizmetlerin yapılacağına, neyin üretileceğine, özel sektörde olduğu gibi kârlılık değil, seçimler yoluyla halk karar vermektedir. Devlet de, ekonomik kaygılardan daha çok sosyal kaygılarla hareket etmek zorundadır. Dolayısıyla vatandaşların tercihleri, beklentileri ve istekleri kamu yönetimini yönlendirmektedir. Özellikle demokratik sistemlerde vatandaşlar politika ve planların üretilmesine katılmakta ve kamu yönetimini bu süreçte yönlendirmektedir. Vatandaşlar kendilerine emredileni yapan uyruklar değildir (Çukurçayır, 2000: 43).

Müşteri odaklılık kavramı, işletme yönetimi, yönetim bilimi ve politika bilimi bakımından farklı anlamlar içermektedir. Aşağıda bu kavramın farklı bilim dallarında hangi anlamlara geldiği üzerinde durulmaktadır.

#### **2.2.1.1. İşletme Bilimi Bakımından Müşteri Odaklılık**

Özel ve kamu sektörleri arasında beklenen paralel gelişme sayesinde, özel sektördeki modernizasyon eğilimlerinin, kamu yönetiminde de verimliliği ve kaliteyi artırmaya dönük bir model ve fırsat ortaya çıkaracağına ilişkin yaygın inanış ve beklentiler gündeme geldi. Yönetim hizmetlerinin alıcılarının müşteri olarak tanımlanması bu inanış ve beklentilerin bir sonucudur. Burada temel sorun, “müşteri odaklılığın” yönetim faaliyetleri için bir kalite ölçütü olup olamayacağıdır. Daha önceki bölümde kısaca açıklanan yeni yönetim modelinin öncelikli hedefleri arasında kalite odaklı yönetim düşüncesi yer almaktadır.

Taylorcu iş örgütlerinde rasyonelleştirme potansiyelleri değerlendirildikten sonra, özel sektöre daha geniş sorumluluk alanı tanınması yoluyla işin kalite ve verimi artırılmaya, adem-i merkeziyetçi yapıların oluşturulmasına, iş süreçlerinin kısaltılmasına, takım çalışmasının yeni biçimleri ve müşteriye yönelimin artırılması gibi konular daha fazla araştırılmaya başlanmıştır. Böylece müşteri, her zaman olduğundan daha fazla önem kazanmıştır. Müşteri odaklılık; Yalın Yönetim, Değişim Mühendisliği ve Toplam Kalite Yönetimi modellerinde, işletmelerin önemli bir rekabet faktörü olarak görülmektedir ((Bogumil/Kissler, 1995: 13).

a) *Yalın Yönetim kavramı*, yalın üretim kavramının otomobil endüstrisinde gerçekleştirdiği gibi, uluslararası verimlilik karşılaştırmalarına yön verici olarak kamu yönetiminde ortaya çıkmıştır. Model, hiyerarşinin ortadan kaldırılmasını, işletmelerde takım çalışmasının tesisini, sıkı bir eşgüdümü, müşteri ihtiyaçlarına yönelik hızlı bir uyumu ve üretim sürecinin yeniden organizasını gerektirmektedir (Steger, 1994: 227). Görüldüğü gibi Yalın Yönetim'in temel stratejilerinden birisi müşteri ihtiyaçlarına yönelik hızlı bir uyumdur. Böylece işletmeler rakiplerinden daha üstün bir konuma gelmek istemektedirler.

b) *Değişim Mühendisliği*, işletmenin yeniden yapılanmasının kapsamlı bir modeli olarak görülmektedir. Bu maksatla, maliyet, kalite, hizmet ve hız gibi çağımızın önemli performans ölçütlerinde çarpıcı gelişmeler sağlamak için, iş süreçlerinin yeniden düşünülmesi ve radikal bir biçimde yeniden tasarlanması gündeme gelmiştir. Özellikle 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 klasik 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 bölümlerinde personelin müşteri tatminine yönelik çalışması gerektiği vurgulanmaya başlanmıştır (Ertürk, 2000: 108; Bogumil/Kissler, 1995: 14).

Kamu sektörü de dünyanın en büyük ve en eski sektörlerindedir. Çok geniş bir kitleye hitap etmektedir. Faaliyetlerinden az ya da çok hemen hemen bütün vatandaşlar etkilenmektedir. Bunun için özel sektöre paralel olarak, kamu sektörünün mamul ve hizmet kalitesinin artırılmasına dönük talepler gün geçtikçe yoğunluk kazanmaktadır. Kamu kuruluşlarının da özel işletmelerin ortaya koyduğu kalite ve maliyet standartlarını tutturması kaçınılmazdır. Kamu yönetimi, vatandaşlarının beklentilerine uygun mamul üretmek ve hizmet sunmak zorundadır. Çünkü müşteri olarak vatandaşlar, kendilerine sunulan hizmet kalitesi beklentilerine cevap verebildiği ya da onu aştığı zaman tatmin olmaktadır. Bütün kamu kurumlarının amacı da, hizmet sunduğu vatandaş kitlesini tatmin etmektir (Yıldız, 1995: 77-79).

c) *Toplam Kalite Yönetimi*, işletmenin mal ve hizmetlerinin en üst düzeyde kalite derecesine erişmesi için bir model olarak sayılmaktadır. Müşterilerin ihtiyaçları ve tüketicilerin tatmini, faaliyetlerin ve çabaların hareket noktasıdır (Steger, 1994: 233). Toplam Kalite Yönetimini uygulayan örgütlerde, üst yönetimden en alt kademedeki işçilere kadar tüm çalışanların iş süreçlerine katılımı esas alınmaktadır. Bununla birlikte tüketiciler odak noktası kabul edilerek mamul ve hizmet üretimi buna uygun olarak gerçekleştirilmektedir (Gözlü, 1995: 44).

Müşteri odaklılığın 90'lı yıllardan bu yana rağbet görmesiyle birlikte, müşteri memnuniyeti ve müşteriye bağlılığın ölçülmesi gibi konular da son yıllarda önem kazanmaya başlamıştır. Müşteri tatmininin ölçülmesi için uluslararası düzeyde "*Malcom Baldrige National Award*" ortaya çıkmıştır (Meyer/Dornach, 1994: 22). Buna paralel olarak ulusal düzeyde de müşteri tatminini ve hizmet kalitesini ölçen birimler yaygınlaşmıştır.

Hâlen uygulanmakta olan ISO 9000 Kalite Güvence Sistemleri Serisi (9001,9002,9003), Uluslararası Standartlar Teşkilatı tarafından 1994 yılında yayınlanmıştır. Diğer taraftan ülkemizde, TS-EN-ISO 9000 çalışmaları, genellikle ürün ya da hizmet kalitesi olarak algılanmaktadır. Bu sistemler, üretimi kapsamasına rağmen, ürün kalitesi olmayıp, yönetim kalitesi için yapılan çalışmalar olarak değerlendirilmektedir (Akgül, 1999b: 79). Bu tür birimler, müşteri odaklılığın tesisi düşüncesi içerisinde, stratejik denetimler yoluyla müşteriler bakımından hizmet eksikliklerini giderme amacını, piyasa ve bireysel beklentiler arasındaki ayırımı ortaya çıkarmayı ve sistematik bir erken uyarım sistemini devreye sokmayı hedeflemektedir (Bogumil/Kissler, 1995. 15).

Özellikle belirtmek gerekmektedir ki, özel sektör bakımından müşteri odaklılık stratejisi, sadece verimliliğe yol açmamakta, bunun aksine verimlilik artışının koşulu olarak sayılmaktadır. Ancak, eğer bir çok şey "müşteri" çevresinde dönerse, hangi tecrübelerin anlamlı bir biçimde kamu sektörüne aktarılabilceği sorunu ortaya çıkmaktadır. Vatandaşlar, kamu hizmetlerinden yararlanırken ve ürünleri satın alırken tebaadan daha çok müşteri olmayı yeğlemektedirler. Müşteri odaklılığın amaç tanımlaması ile, öncelikle hizmetten yararlananların ve ürünü satın alanların görevleri artmakta ve değer kazanmaktadır (Kissler/Bogumil/ Weichmeann, 1994: 140). Yerel yönetimlerin birçok alanı için, müşteri olarak hizmetten yararlananları ve ürünü satın

alanları kapsayan bir görev artışı ortaya çıkmaktadır. Müşteri olarak hemşehri, artık tebaa değildir ve şimdiye kadar olandan daha fazla hizmet olanağı ve daha yüksek kalite beklemektedir.

Ancak kamu yönetiminde müşteri odaklılığa karşı da çıkılmaktadır. Öncelikle müşteri, eğer alım gücü varsa müşteri olarak kabul edilmektedir. Müşteri odaklılık, belediyeye ilişkin bütün hizmetleri hemşehrilere aktarmak anlamında kullanılırsa, sosyal devlet, hukuk devleti gibi ilkelerin gerektirdiği kamusal faaliyetler bundan zarar görebilir. Hemşehriler müşteri olarak görüldüğünde, belki hizmet kalitesi artacak, servis olanakları iyileşecektir; ancak, kimsesizlerin bakımı, sokak çocuklarının topluma kazandırılması, yaşlıların korunması ve bakımı gibi sosyal devletin gerektirdiği bir takım hizmetlerden yararlananlar müşteri olarak kabul edilebilecek midir? Kamu yönetimine bu tür hizmetlerden dolayı getirilen yükümlülüklerde müşteri odaklılık hizmet kalitesinin ve servis olanaklarının artması için yeterli ve doğru bir yaklaşım olacak mıdır? Özel sektörün kârlı bulmadığı ve maliyetleri karşılayamayacağını düşündüğü, dolayısıyla görevi devletin üstlendiği alanlarda fayda-maliyet analizi için açık bir sınır bulunmaktadır. Ayrıca sosyal hizmetler alanında da bu sınır ortaya çıkmaktadır (Bogumil/Kissler, 1995: 17). Diğer taraftan devletin özgürlüklere ve vatandaşların mülkiyetlerine -demokratik açıdan meşru bile olsa- müdahalesi bir hizmet olarak müşteri odaklılık bakımından mazur görülüp görülmeyeceği de kuşkuludur.

### **2.2.1.2. Yönetim Bilimi Bakımından Müşteri Odaklılık**

Yönetim biliminde yönetim-vatandaş ilişkileri, sürekli araştırılan ve tartışılan bir konu olagelmiştir. Bununla bağlantılı olarak, kamu yönetiminde 1970’li yıllarda “*daha fazla vatandaşa yakınlık*” modeli yoğun ilgi görmüştü. Vatandaşa yakınlık ilk etapta politik planlamalara değil, politik uygulama sürecine dayanmaktadır. Vatandaşa yakınlık, kamu yönetimi faaliyetlerinde amaca uygunluk, ekonomiklik ve hukuka uygunluk hedeflerinin yanı sıra dördüncü temel kriter olarak ön plana çıkmıştır. Kamu yönetiminin, vatandaştan uzaklığının temel nedeni olarak; büyüklük, artan merkezîyetçilik, işbölümü ve problemlerin çözülmesi için uygulanan metot ve yapılan düzenlemeler gösterilmektedir. Aynı zamanda, bu durum kamu yönetiminin hizmet yeteneğinin önemli bir faktörü olarak sayılmaktadır. Ancak, merkezileşme,

uzmanlaşma ve kurallara sıkı bağlılık beraberinde, geleneksel yönetim anlayışının temel hastalıkları olan, aşırı bürokratikleşme, vatandaşlardan uzaklaşma ve verimliliğin az olduğu bir yönetimi getirmektedir. Özellikle yerel yönetimler, halkın yönetime katılımını artırmakta, bunun sonucu olarak bireyler siyasallaşmakta, yönetimin denetlenmesini sağlayarak hükümet programlarının güncelleşmesine ve canlılık kazanmasına yol açmaktadır (Karaman, 1999: 53).

Vatandaşa yakın yönetim faaliyetlerinin ölçütleri somutlaştırılmaya çalışılırsa, şu hususlar tespit edilebilir (Bogumil/Kilssler, 1995: 19-20):

- Yönetim faaliyetlerinin amaç tanımlaması olarak ‘vatandaşa yakınlık’, her zaman bir bağıntıyı ifade eder, yani vatandaş ve yönetim arasındaki ilişkinin kalitesini gösterir. Yönetim, vatandaşa ne kadar yakın ise aradaki ilişki o kadar iyi, vatandaştan ne kadar uzak ise aradaki ilişki o kadar kötüdür.
- Vatandaşa yakınlık çok boyutlu bir biçimde anlaşılmaktadır. Bir başka ifade ile, üretilen her mamulde ve yapılan her hizmette ve bütün safhaları kapsayacak şekilde anlaşılmaktadır.
- Vatandaşa yakınlık anlayışı içerisinde hareket eden bir yönetim için, bir kez bulunan bir çözüm sürekli doğru kalmayıp, yönetimin çevresindeki gelişmelere paralel olarak kendini ve problemlere yaklaşımını sürekli değiştirmesi gerekmektedir.
- Vatandaşa yakınlık ya da uzaklığın tespiti için ölçüt, görev türünden bağımsız olarak düşünülemez; çünkü yönetim görevlerinin çeşitliliği, yönetim ve vatandaşlar arasında özel eylemler arası zorunluluk analizini gerektirir.
- Vatandaş ve yönetim arasındaki ilişkilerin belirlenmesi için, pozitif bir amaç tespitinde yetersizlik bulunmaktadır.

Vatandaşa yakın bir yönetimin gerçekleştirilmesi sürekli bir süreç olarak görülmeli ve bu süreci geliştirmek, kamu yönetiminin görevi kabul edilmelidir. Bunu gerçekleştirmek için vatandaşların yapılan faaliyetlere ilişkin tam bilgiyle donatılmaları (vatandaşların bilgilendirilmesi) ve katılım kanallarının artırılması gibi unsurlar kullanılmalıdır.

Ancak şunu hemen belirtmek gerekir ki, vatandaşa yakın yönetimin gerçekleştirilmesini zorlaştıran çeşitli engeller de bulunmaktadır. Bu engeller arasında yönetim içi engelleri



(hukuka uygunluk, amaca uygunluk, ekonomiklik...) ve yönetim dışı sınırlamaları saymak mümkündür. Diğer taraftan kamu yönetiminin birçok görevi kendi seçiminden kaynaklanmamakta, aksine politikanın tercihleri sonucunda ortaya çıkmaktadır. Devlet müdahalelerinin biçimi ve boyutu da vatandaşa yakınlığı etkilemektedir (Bogumil/Kissler, 1997: 1-5).

Kamu yönetiminin vatandaşa yakınlığını sağlamanın yolu, onların sunulan hizmetlerden ve kamu sektöründen almak zorunda olduğu mamullerden memnun kalması, bir başka deyişle tatmin olmasından geçmektedir. Bunun tespiti için, Kamu yönetimi tarafından müşterinin kim olduğunun belirlenmesi; bilgi, hedef ve ihtiyaçların tespiti; ölçüm stratejisinin hazırlanması; uygun verilerin toplanması, analizi ve yazılı olarak kaydedilmesi; müşteri memnuniyetine ilişkin bilgilerin kullanılması ve yayılması; uygulamaların gözden geçirilerek aksaklıkların giderilmesi gerekmektedir (Yıldız, 1995: 81-85).

### **2.2.1.3. Politika Bilimi Bakımından Müşteri Odaklılık**

Politika bilimi bakımından müşteri odaklılık, vatandaşların yönetime katılmasını anlatmaktadır. Yönetime katılma, bireylerin devletin çeşitli düzeylerdeki karar ve uygulamalarını etkileme eylemlerine verilen isimdir (Kışlalı, 1995: 183). Bir başka tanıma göre yönetime katılma, demokratik ülkelerde vatandaşların gönüllü olarak belli amaçlarla giriştikleri, politik sistemin çeşitli düzeylerinde alınan kararları etkiledikleri bütün faaliyetlerdir (Kaase, 1995: 521). Bu tanımlardan anlaşıldığı üzere yönetime katılma bir süreci ifade etmektedir. Bu süreç katılımın temelini oluşturan oy verme ve siyasal parti faaliyetlerinden daha geniş bir anlam içermektedir. Bu anlamda yönetime katılma, vatandaşın belli aralıklarla yapılan seçimlerde oy vermek ve bir siyasi parti içerisinde çalışmakla sınırlı değildir. Sadece bu şekilde gerçekleşen katılma, ortalama bir vatandaşın yönetimi etkilemesini engellemekte, siyasal ilgisizliğin ve bürokrasinin artmasının temel nedeni olmakta ve Batı demokrasilerinde gerçek bir katılma olarak bile sayılmamaktadır (Erdoğan, 1996: 229-230). Gerçekten de seçimler, yönetime katılmanın sadece bir boyutunu oluşturmaktadır. Vatandaş olarak birey, yönetim alanıyla ilgili olarak, karar ve eylemler karşısında etkileme, değiştirme, isteklerini gündeme getirme ve bunların merkezi ya da yerel karar alma birimleri tarafından

benimsenmesini sağlama gibi etkinlikleri de yönetime katılma kavramının çerçevesi içine sokmak istemektedir.

Kamu yönetiminde müşteriye odaklanma demek, vatandaşların her alanda özerk ve özgür katılımı demektir. Yani vatandaşlar, üyesi olduğu tüm toplumsal tabakalara, tüm rollere ilişkin topluluklara katılma hakkına sahiptirler. Tosun (1999: 29) bu yelpazeyi, *“siyasal alanda mikro siyasetten makro siyaset alanına, seçimlerden siyasal partilere, merkezi yönetimin hizmet birimlerinden yerel yönetim kurul ve meclislerine kadar tüm düzeylerde yurttaşlar katılım imkanına ve fırsatına sahip olmalıdır”* diyerek göstermiştir. Bu anlamda müşteri odaklılık, vatandaşların kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması sürecine katılmalarını ifade etmektedir.

Yönetime katılmanın temel ilkesi gönüllülüktür. Bir başka ifade ile katılma, özgür bir yeğlemenin sonucu olmalıdır. Yoksa, görünüşte katılma varmış gibi olsa da, gerçekte buna katılma demek olanaksız olur (Eroğul, 1999: 174). Özellikle sorumluluk bilincinin yerleşmesi bakımından katılımın gönüllü olması şarttır. Aksi takdirde, sorumluluk bilinci gelişmez.

Yönetime katılmada esas olan, vatandaşların süreçler ve çıktılar üzerinde doğrudan etkileme fırsatına sahip olmalarıdır. Vatandaş ve yönetim arasındaki ilişkinin müşteri yönelimli, mülkiyet yönelimli ya da değer merkezli olması önemli bir husustur. Müşteri ya da mülkiyet yönelimli bir perspektifte gelişecek ilişkilerin katılım ilişkisinde vatandaş edilgen bir konuma sokacağını ileri süren Tosun (1999: 31), değer merkezli ilişkilerin, yurttaşlar için en iyi yönetim biçiminin doğmasına, katılımcı yapıların oluşmasına, kurumsal sorumluluk ilkesinin gelişmesine ve demokratik sistemin meşruluğunun pekişmesine yardımcı olacağını belirtmektedir.

Kamusal malların üretilmesinde ve hizmetlerin görülmesinde seçim kaygısının bulunması, kısmen de olsa vatandaşların istek ve arzularının göz önünde bulundurulması anlamına gelmektedir. Bu anlamda özellikle yerel yönetimlerde, politika bilimi bakımından yerel demokrasinin plebisiter anlayışına yönelinmektedir. Böylece yerel yönetim faaliyetlerinin amaç tespiti için güçlü bir vatandaş katılımı söz konusu olmaktadır. Bu bakımdan vatandaş katılımı, yerel halkın pasif görevler üstlenmesini değil, aktif katılımını ifade etmektedir (Bogumil/Kissler, 1995: 21). Kısaca

yönetime katılım, özellikle bilinçli ve fiili eylemleri kapsamaktadır ve tek tek vatandaşların görüşlerinden kaynaklanmaktadır.

Bütün politik kararların vatandaşların ilgisini aynı ölçüde uyandırmadığı açıktır. Katılım her şeyden önce politik içeriğe bağlıdır. Ancak, vatandaşların yönetime katılım sürecini olumlu yönde etkileyen faktörler de bulunmaktadır: Kişisel ilginin ölçüsü ne kadar büyükse, konu ne kadar güncel ve önemli ise, gerçek fikirlerin ortaya konma olanağı ne kadar büyükse, kişisel fayda ne kadar fazla ise ve katılım sürecinde ortaya çıkan liyakat ne kadar iyi ise vatandaş katılımı da o kadar başarılı olmaktadır (Bogumil, 1999: 52).

Türkiye’de vatandaşların yönetime katılmalarını artırmak amacıyla, Avrupa’daki gelişmelere paralel olarak, 70’li yıllarda özellikle CHP’li belediye başkanlarının çabaları dikkat çekmektedir. Bu çabaların sonucunda, mevcut yönetimden farklı olarak ve var olan belediyeleri demokratik, katılımcı ve üretken hale getirmek amacıyla yerel hükümet olgusunu vurgulayan “*sosyal demokrat belediyeciler hareketi*” ortaya çıktı. Ancak bu çabalar, CHP’nin merkezi iktidarda uzun süre kalamaması nedeniyle yetersiz kalmıştır. Daha sonra 80’li yıllarda, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerde iktidara gelen ANAP, hem büyük şehirlerde ve hem de küçük belediyelerde yapısal farklılaşmayı sağlamış, hem siyasal hem de yönetsel anlamda yerinden yönetim doğrultusunda tercih kullanmıştır. Son yıllarda da yerel yönetimlerde iktidara gelen bütün siyasal akımlar halkın yönetim sürecine katılmasını ve yerinden yönetimin güçlenmesini istemektedirler (Göymen, 1999: 70).

Bütün dünyada kamu yönetimleri için meşruluk, rasyonellik, etkinlik ve ekonomiklik konuları gündeme gelirken, vatandaşlar için de daha fazla halka yakınlık, kendini gerçekleştirme, hukuki güvence ya da etkin denetimlerin yapılması gibi hususlar ön plana çıkmaktadır. Vatandaşların katılım olanakları oldukça çeşitlidir. Bunların başında daha önce de ifade ettiğimiz gibi seçimler ve halk oylaması gelmektedir (Eroğul, 1999: 203-220). Bunların yanı sıra partilerin ve menfaat gruplarının faaliyetlerine fiilen katılarak yönetimin karar alma sürecine etkide bulunulabilir. Bu katılım olanaklarının dışında, beyaz masa uygulaması, önceden belirlenmiş görüşme günleri, paneller, ziyaretler, öneri kutuları, danışma meclisleri vs... yollarla vatandaşlar yönetimi etkileyebilirler.

Buraya kadar müşteri odaklılığı işletme bilimi, yönetim bilimi ve politika bilimi açısından açıklamaya çalıştık. Bu üç bilim dalı açısından yönetim-vatandaş ilişkilerine bakıldığında hizmetlerin ve mamullerin nitelikleri bakımından vatandaşların çeşitli görevlerinin olduğu anlaşılmaktadır. Şunu da hemen belirtmek gerekir ki, vatandaşlara yakın yönetim modeli öncelikle politik uygulama sürecine dayanmaktadır. Model sosyal yurttaş bakımından kendini daha fazla hissettirmektedir.

Sonuç olarak müşteri odaklılık (Wiechmann/Kissler, 1993: 103-114);

- kamu hizmetlerinin sayısal artışı nedeniyle, modern teknik bir donanımı öngörmektedir,
- hiyerarşiye karşı, çalışanların işlerinin ehli olduklarını kabul etmek anlamına gelmektedir,
- becerikli elaman anlamına gelmektedir. Öyle ki, çalışanlar değişen koşulların gerektirdiği yenilikleri bu becerileri sayesinde kendiliğinden gerçekleştirirler. Son olarak müşteri odaklılıkla birlikte, müşterilerin menfaatleri çalışanların menfaatlerinin önüne geçmektedir. Bir başka ifade ile müşteri memnuniyeti her şeyden daha önemli olmaktadır.

Schauer (1999: 3), kamu yönetiminde müşteri odaklı bir sistemin;

- hizmet sunanları müşterilerine karşı sorumluluğa zorlayacağını,
- müşterilerin hizmet sunucusunu seçmeye ilişkin kararlarında politik davranmamalarını sağlayacağını,
- daha fazla yeniliğe yol açacağını,
- insanlara çeşitli hizmetler arasından serbest seçim olanağı sağlayacağını,
- arz-talep dengesi sağlandığından kamu sektöründe savurganlığı önleyeceğini,
- fırsat eşitliği sağlayacağını ifade etmektedir.

Bununla birlikte kamu yönetiminde müşteri odaklılık çok boyutlu bir modeldir. Müşteri yönelimi ile birlikte ortaya çıkan farklı anlam ve davranış biçimleri bunu göz önüne koymaktadır (Klages, 1998: 124). Müşteri odaklılık, kendilerini müşteri yerine koyan bazı personel için anlamlıyken; diğerleri müşteri odaklılığın koşulu olarak, müşterilerinin durumlarını mümkün olan en iyi biçimde açıklamayı görmektedirler. Bu

durum, müşteri odaklılığın ne anlama geldiğinin kamu yönetiminde tam olarak anlaşılmadığını göstermektedir.

Sonuç olarak, müşteri yönelimi özel sektör anlayışındaki gibi parası olanın müşteri kabul edilmesi anlamına gelmemektedir. Ancak, müşteri yaklaşımı vatandaşın kamu hizmetlerinden yararlanmada, özel sektörde olduğu gibi, kamu sektöründe de ilgi görmesi ve vatandaşa karşı kamu hizmeti görenlerin davranışlarının değişmesi gerektiğini savunmaktadır. Bunun dışında, müşteriye odaklanma, kamu kurumlarında sorumluluk ve şeffaflık temeline dayalı bir yönetsel yapılanma gerçekleştirerek verimli ve etkili bir yönetim anlayışı geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bu yaklaşımda ‘müşteri’ olarak görülen vatandaş, sadece kamu hizmetlerinin iyileştirilmesinde ve kendisine en etkin ve verimli bir biçimde sunulmasında, bir denetim ve düzeltim aracı görevini üstlenmektedir.

### **2.2.2. Performans ve Etkinliğe Odaklanma**

Kamu yönetiminin bir taraftan siyaset kuramı ve diğer taraftan örgüt kuramı temelleri üzerine oturduğu daha önce belirtilmişti. Modern toplumlarda giderek daha fazla kaynak kullanmaya başlayan kamu yönetiminin, kapitalist sistem çerçevesinde bu kaynakları en rasyonel bir şekilde kullanması kaçınılmazdır. Bir başka deyişle, kamu yönetimi hizmetleri yerine getirirken işletme mantığından yararlanmak zorundadır. Kamu yönetimi bunu performans ve etkinliğe odaklanmak biçiminde gerçekleştirebilir. Bunun için de özel işletmelerin hizmet ölçüm metotlarından yararlanmak gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin performansını belirleyen bu metotların temelini verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik oluşturmaktadır.

Geleneksel yönetim anlayışına göre işleyen günümüz kamu sektöründe hizmetlerin etkinlik ve verimliliğini azaltan temel problemleri üç noktada toplamak mümkündür (Burr/Seidlmeier, 1998: 63):

1. Kamu hizmeti gören kurumlarda çoğunlukla etkili olmayan ya da çok zayıf şekillenmiş olan rekabet mekanizmaları (İşlevsel Rekabet Yetersizliği),
2. Kamu sektöründe yetkilerin (tasarruf haklarının) çok aşırı bir biçimde daraltılmış olması,

3. Enformasyonun bir yandan politikacılar ve vatandaşlar arasında asimetrik paylaşımı, diğer yandan da kamu kurumlarında asimetrik dağılımı (Sistematik bilgi paylaşımının yetersizliği). Yeni yönetim anlayışı kamu sektöründeki bu problemleri de ortadan kaldırmaya çalışmaktadır. Bu amaçla kamu sektörüne, esasen özel sektörde kullanılan performans dayalı hizmet anlayışı yerleştirilmek istenmektedir.

Performans, amaçlı ve planlı faaliyetler sonucunda ulaşılan nicel ve nitel olarak belirleyen bir kavram olup, mutlak ya da göreceli olarak açıklanabilmektedir. Bu anlamda, hizmette etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik (tutumluluk) performansı açıklamak için kullanılan kavramlardır. Yönetimde performans odaklılığı geliştirmek için performans denetimlerinin yapılması zorunludur. Performans denetimini Kubalı (1999: 32) *“kaynakların verimlilik, etkinlik ve tutumluluk (ekonomiklik) ilkeleri doğrultusunda yönetilip yönetilmediğini ve hesap verme sorumluluğunun gereklerinin belirli ölçüde karşılanıp karşılanmadığını görmek için bir kurumun, kuruluşun, programın ya da faaliyetin değerlendirilmesi”* şeklinde tanımlamaktadır. Dolayısıyla öncelikle etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik (tutumluluk) kavramlarının açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

### **2.2.2.1.Etkinlik, Verimlilik ve Ekonomikliğin Tanımı**

Hemen hemen bütün yönetim reformlarının gerçek ve genel amacı, mevcut kaynaklarla en iyi sonuçlara ulaşabilmektir (Strehl, 1995: 141). Hatırlanacağı gibi geleneksel yönetim düşüncesinin temel düşünürlerinden Taylor “Bilimsel Yönetim”i ortaya koyarken, gözlemleri arasında; işyerinde verimsiz bir çalışma düzeninin olması ve az çalışma ya da tembellik eğilimi önemli bir yer tutmaktaydı (Baransel, 1993: 119). Bundan dolayı Taylor çalışmada verimliliğin ve çalışanların kendilerini işlerine daha fazla vermelerinin yollarını araştırmıştı. Performans, etkinlik ve verimlilik gibi unsurlar günümüz yönetim anlayışında da önemini korumaktadır. Çünkü, kamu yönetiminde hâlâ düşük performans ve etkinlikten, verimsizlikten söz edilmektedir. Yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminde etkinliğin, verimliliğin ve ekonomikliğin iyileştirilmesini amaçlamaktadır (Budäus, 1996: 488). Bu sebeple öncelikle, çoğu zaman birbirinin yerine kullanılan ve birbirine karıştırılan bu kavramların tanımlarını yapmakta yarar vardır.

Verimlilik, en genel anlamıyla girdi olarak kullanılan kaynaklar ile sağlanan çıktılar arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir. Bir başka ifade ile verimlilik, girdilerin (maliyet faktörlerinin) en aza indirilmesi ve çıktılarının (üretim) en çoğa çıkarılmasıyla açıklanmaktadır. Verimlilik çıktılarının girdilere oranıdır. Formülle ifade edecek olursak, verimliliği şu şekilde bulabiliriz: Verimlilik = Çıktı / Maliyettir. Kamu yönetiminde verimlilik ölçümü, nicelik ve niteliğin denetlenmesine, başarıların gösterilmesine, bütçe ve planların hazırlanmasına, hizmetin ne düzeyde sağlanacağı konusunda karar verilmesine ve personelin başarı değerlendirmelerine yardımcı olacaktır (Kubalı, 1999: 38).

Etkinlik ise, girdi miktarı ve maliyetler ile ilgili değildir. Etkinlik, doğrudan sonuçlarla ilgilidir. Önceden belirlenen amaçlara ne kadar ulaşılabildiğini ifade eder. Etkinlik=Ulaşılan Amaçlar/Planlanan Amaçlar şeklinde formüle edilebilir (Budäus, 1996: 491). Bir başka biçimde etkinlik, örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda, bu amaçlara ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutu şeklinde tanımlanabilir (Kubalı, 1999: 39). Dolayısıyla etkinlik ölçümüne hedeflerin saptanmasıyla başlanır.

Ancak verimlilik ve etkililik kavramları özel sektör ve kamu sektörü açısından aynı şekilde değerlendirilemez. Bu farklılığı Tortop ve diğerleri (1999: 131-132) şu şekilde ifade etmektedirler: *“Ticari nitelikteki bir örgütte etkililiğin kriteri, net gelirin en yüksek düzeye çıkarılmasıdır. Kamu kuruluşlarında sonucu ölçmek için, para yerine geçecek bir ölçüt bulmak gerekir. Bu ölçüt, ancak kamu kuruluşlarının amaçlarını saptamak ve amaçların gerçekleşme derecesini ölçmeye yarayacak ölçütler ortaya koymak biçiminde bulunabilir.*

*Kamu görevlilerinin ellerinde bulunan kaynaklar sınırlıdır. Yürütme organı tarafından saptanan amaçlar doğrultusunda, en yüksek verimi elde etmek için, kamu görevlisi bu kaynakları en etkili biçimde kullanmak zorundadır.”*

Aydın (1999: 147) ise, verimlilik ve etkililik arasındaki ilişkiyi şu şekilde açıklamaktadır: *“Etkililik para, insan gücü veya herhangi bir açıdan neye mal olursa olsun, belirlenmiş hedeflere ulaşmayı öngörürken, verimlilik belirlenmiş hedeflere en az maliyet ile ulaşmayı öngörür. Kamu yönetimi, verimli sonuca ulaşması için etkili olmak;*

*etkili olmak için de verimli çalışmak durumundadır.” Buradan anlaşılacağı üzere, etkililik ve verimlilik arasında bir amaç çatışması söz konusudur. Etkililik sadece elde edilen sonuçlarla ilgilenirken; verimlilik, girdilerle çıktıları karşılaştırmaktadır.*

İşte bu noktada ekonomiklik kavramından da bahsetmek gerekmektedir. Çünkü, kamu hizmetlerinin sunulmasında tek başına etkililik yeterli değildir. Özellikle kaynakların kıtlığından sıkça söz edilen günümüzde ekonomiklik büyük önem kazanmaktadır. Buschor (1993a: 238) ekonomikliği, hizmetin sunulması ya da mamulün üretilmesiyle gerçekleşen maliyet ile olması gereken maliyetin karşılaştırılmasına dayandırmaktadır. Bunu kısaca şu şekilde formüleştirebiliriz:  $\text{Ekonomiklik} = \frac{\text{Olması Gereken Maliyet}}{\text{Gerçekleşen Maliyet}}$ . Kubalı (1999: 37) ekonomikliği, *“kurumun amaçları da göz önünde bulundurularak, kaynakların uygun miktar ve kalitede, uygun zamanda ve uygun yerde en az maliyetle elde edilmesi”* şeklinde tanımlamaktadır.

Günümüzde yönetimler hem verimliliği, hem de etkililiği birlikte yükseltmek zorundadırlar. Bir başka ifade ile kamu yönetimi, hem etkili, hem verimli ve hem de ekonomik olmak zorundadır (Strehl, 1995: 141).

#### **2.2.2.2. Performans ve Etkinlik Yöneliminin Kapsamı**

Kamusal faaliyetlerin yönetimi giderek ekonomik etkenlerce belirlenmeye başlamıştır. Bu bakımdan faaliyetlerin verimliliği önem kazanmıştır. Kamu sektöründe performans ve etkinlik yöneliminin önem kazanmasını sağlayan gelişmeleri; kamu bütçelerinde artan finansal kriz\* , değişen görev alanları, vatandaşa yakınlık ve servis kalitesine ilişkin artan beklentiler, kamu sektöründe büyük projelerin yönetiminde ortaya çıkan önemli zorluklar, kamu yönetiminin görevlerine ilişkin entegrasyon ve eşgüdüm problemleri\*\* ve nihayet kamu yönetiminde artan enformasyon tekniklerinin yönetime

---

\* Kamu bütçelerinin artan finansal problemleri, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde hem merkezi yönetim ve hem de yerel yönetimler için söz konusu olmaktadır. Bununla birlikte, bir çok Avrupa ülkesinde finansal krizler, özellikle yerel yönetimler açısından ortaya çıkmıştır.

\*\* Avrupa’da yerel yönetimlerin görevleri sayı bakımından oldukça fazladır. Örneğin Hein (1988: 129), orta büyüklükteki bir yerel yönetim biriminin yaklaşık 1000 görevinin olduğunu, Berlin belediyesinin bütün alanları için, 1980’lerde bu sayının yaklaşık 20000 olduğunu belirtmektedir. Ülkemizde de entegrasyon ve eşgüdüm problemleri, bir yandan yerel yönetim ve merkezi yönetim görevlerine ilişkin olarak, diğer yandan yerel yönetim birimleri arasında ortaya çıkmaktadır.



katkı sağlayıcı enformasyon sisteminin gelişmesi için yeni olanakları ortaya çıkarması şeklinde sayılabilir (Brüggemeier, 1991: 11).

Performansa odaklı yönetimin amaçlarını ise, kamu yönetiminin geliştirilmesi; yasama organına, kamuoyuna yönetimin çalışmalarının sonuçları konusunda güvenilir bilgi sunma; yönetimin kendi performansını değerlendirmeye teşvik edilmesi ve sorumluluk zincirinin genişletilmesi şeklinde sıralamak mümkündür (Kubalı, 1999: 42).

Günümüzde devletin kamu düzenini sağlama işlevi dışında sosyo-ekonomik gelişmede de aktif görev alması, kamu gelir ve giderlerinin artışına yol açtığından, kamusal alanda daha rasyonel karar mekanizmalarının oluşturulması gereksinimini ortaya çıkarmıştır. Diğer taraftan demokratik kurumların gelişmesi ile birlikte kamuda hesap verme sorumluluğu bilincinin yerleşmesine neden olmuştur. Bu nedenlerin yanı sıra bilgi teknolojisindeki hızlı gelişme ile birlikte kamu yönetiminde performans denetiminin gerekliliği daha da önem kazanmıştır (Kubalı, 1999: 35).

Kamu yönetiminin performans ve etkinliğe dayalı yönetimi, yeni araçların ve yöntemlerin bulunmasını ve uygulanmasını gerektirmektedir. Performans ve etkinliğe dayalı bir yönetim, ancak bu durum ölçülebilir hale getirilirse mümkün olabilir. Bu tür bilgilere olan gereksinim, geleneksel denetim ve finansman araçlarıyla sağlanamaz. Etkinliğe ya da performansa dayalı işlevsel bir yönetim, sonuç itibarıyla kapsamlı bir ürün-maliyet hesaplamasını zorunlu hale getirmektedir (Schedler/Proeller, 2000: 62). Görüldüğü gibi, performans ya da etkinliğin ölçülebilmesi için, kamu yönetiminin yaptığı hizmetler ve ürettiği mamuller, yani çıktılar dikkate alınmak zorundadır. Bir başka ifade ile, kamu kuruluşlarında sonucu ölçmek için, para yerine geçecek bir ölçüt bulmak gerekir. Bu ölçüt, ancak kamu kuruluşlarının amaçlarını saptamak ve amaçların gerçekleşme derecesini ölçmeye yarayacak ölçütler ortaya koymak biçiminde bulunabilir.

Kamu yönetimi faaliyetlerinin etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik bakımından denetlenmesi, ya da denetimlerin bu kriterler dikkate alınarak yapılması, çıktıların önem kazanması anlamına gelmektedir. Çıktıların öne çıkarılması ya da çıktıya odaklanma, çalışanların motivasyonuna yansıtılabilir. Onlardan beklenen başarı hedefi, ölçme-

değerlendirme sisteminin yeniden çalışmasını sağlayacağından çalışanların motivasyonunu da artırabilir.

Geleneksel kamu yönetimi girdi büyüklüğüne göre çalışmakta ve yönetilmektedir. Yönetimin girdi büyüklüğüne göre işleminin ve yönetilmesinin arka planında bulunan düşünce şu şekilde özetlenebilir (Schedler/Proeller, 2000: 59): Yönetim finansal kaynaklar, personel, araç-gereç vs. gibi çeşitli girdilerin birimler arasında paylaşılmasıyla, belli görevleri yerine getirmekte ve faaliyetlerini yapma olanağına kavuşmaktadır. Bu mekanizma yönetsel faaliyetleri, kaynakların dağıtımı yoluyla idare etmeyi amaçlamaktadır. Ancak bu durum, bir takım sorunları da beraberinde getirmektedir. Girdileri esas alan yönetim sisteminde, kaynakları verenler ve kaynakları kullananlar arasındaki asimetrik iletişimle, teşvikler kaynakları kullanan birimler için her zaman çekici olmayabilir. Bu durum, kaynakların verimli ve etkin kullanılmamasına neden olabilir. Çünkü geleneksel bütçe sistemine göre, kamu kurumlarının bir sonraki yıl bütçeleri tespit edilirken, bir önceki yıl bütçe harcamaları dikkate alınmaktadır. Eğer kurum mevcut bütçenin tamamını kullanmamışsa, bir başka deyişle tasarruf yapmışsa, bu durum bir sonraki yıl bütçesinin tasarruf oranında azalması anlamına gelmektedir. Öyleyse, geleneksel bütçe sisteminde ekonomik bir çalışma kesinlikle kurum bütçesinin azaltılması anlamına gelmektedir. Bundan dolayı, kamu kurumları bütçe yılının son aylarında, bir sonraki yıla ait bütçelerinde bir daralma olmaması için, gerçek ihtiyaçlarından bağımsız olarak, mevcut bütçenin kaynaklarını tüketmeye çalışmaktadırlar. Yeni yönetim anlayışında, bu durumu önlemek için, girdi yönelimi yerine çıktı yönelimi öne çıkarılmaktadır.

Bütçelerin çıktı yönelimine göre düzenlenmesinin anlamı, kullanılabilen üretim faktörlerinin değil, bitirilen hizmetlerin önem kazanmasıdır. Bir başka ifade ile kurumların bütçeleri, harcadıklarıyla orantılı olarak değil, ürettikleriyle orantılı olarak artacaktır (Schedler/Proeller, 2000: 60). Çıktıya odaklanma, kamu kurumlarının bitirilen hizmetlerinin ya da hizmetlerle ulaşılan etkilerinin önem kazanmasını, bu da kurumların performanslarının artmasını sağlamaktadır.

Ayrıca çıktıya odaklanma, bir çok yeni yönetim anlayışı için de temel ön koşul oluşturmaktadır. Örneğin rekabet mekanizmasının çalışması, çeşitli özel ve kamu sektörü üreticilerinin ürünlerinin ya da hizmetlerinin karşılaştırılmalarına olanak tanır.

Ürün ve hizmet kalitesinin artırılmasını sağlayan karşılaştırma (benchmarking) için, girdi verileri uygun değildir. Çünkü her üretici farklı kaynak bileşimlerini kullanabilmektedir. Sözelimi, yerel kamu hizmetlerinin görülmesinde oldukça etkili olan çeşitli faktörler olabilir. Bir başka deyişle, çeşitli örgüt türleri, çeşitli araç-gereç ve personel kullanımı ilişkileri, enformasyon teknolojisinin desteği karşısında artan personel istihdamı gibi hususların tamamı kıyaslamayı zorlaştırır (Adamaschek, 1997: 42). Çıktıya dayalı bir ölçme-değerlendirme sistemi, bir yandan teknolojik gelişmelere paralel olarak artan girdi çeşitliliği nedeniyle, diğer yandan konunun amacına ulaşmada daha sağlıklı sonuçlar elde edileceği için, girdiye dayalı ölçme-değerlendirme sisteminden daha kullanışlı olacaktır.

Geleneksel yönetim düşüncesinde denetim ile yeni yönetim anlayışında denetim arasında önemli farklılıklar ortaya çıkmıştır. Geleneksel yönetim düşüncesinde denetim, geçmişteki faaliyetlere dayalı olarak yapılmakta, hataları tespit edici bir nitelik taşımakta, suçluları araştırmakta, suçlamakta ve cezalandırmaktadır. Yeni yönetim anlayışında ise denetim, geleceğe dönük, plan, sevk ve idare, denetim, yardım ve yönlendirme özelliklerini taşıyan bir niteliğe bürünmektedir. Diğer taraftan, yeni yönetim anlayışı ile birlikte stratejik ve operatif (işlevsel) denetim olmak üzere iki denetim türünden söz edilmeye başlanmıştır. Denetim, genel yönetimin mevcut ve gelecekteki politik-stratejik doğrultusunu gösteriyorsa, buna stratejik denetim denilmektedir. Operatif denetim ise, yönetim destekçisi olarak kamu kurumunun yıllık bütçesi çerçevesinde işlemsel görevlerini göstermektedir. Stratejik denetim, toplumsal gelişmelerin analizi ve teşhisi, politik-stratejik amaç tespiti ve bir erken uyarım sistemini gerçekleştirmektedir. Operatif denetim ise, operatif amaç tespiti, sistemli bir planlanan-gerçekleşen karşılaştırması, sapma analizi ve sistemli enformasyon sağlanmasına aracılık işlevlerini yerine getirmektedir (Hopp/Göbel, 1999: 62).

Sonuç olarak, geleneksel yönetim anlayışının girdiye dayalı değerlendirme sistemi, her örgütün/kurumun örgütsel, finansal, personel ve teçhizat kaynakları farklı olduğundan, günümüzde ürünlerin ve hizmetlerin kalitesini ölçmede gittikçe yaygınlaşan kıyaslama tekniğine elverişli değildir. Oysa çıktıya dayalı değerlendirme sisteminde sonuçlar öne çıktığından hizmet ve ürün çeşitliliği artacaktır. Farklı ürün ve hizmet biçimleri yenilik ve cazibe için motor rolü oynayacaktır. Müşteri/vatandaş dışarıya sunulan hizmetlerde

odak noktasını oluşturacaktır. Stratejik ve operatif amaçlar birbirinden ayrıldığından daha başarılı bir denetim imkanı elde edilecektir.

### 2.2.2.3 Kamu Hizmetlerinde Performans ve Etkinliğin Ölçülmesi

Yukarıdan beri yaptığımız açıklamalar, yeni yönetim anlayışında hizmetlerin performans ve etkililiğinin ölçülmesinin nasıl olacağı sorusunu ortaya çıkarmaktadır. Bilindiği gibi geleneksel yönetim süreci planlama, uygulama ve denetim safhalarına ayrılmaktadır. Bu safhaların birbiriyle bağlantısı denetimin mutlak bir nedenidir. Çeşitli denetim modellerinin ortak paydası, kuruma ilişkin “**gerçekleşen**” verilerin cari olarak anlaşılması ve “**olması gereken**” değerlerle uygun bir biçimde karşılaştırılması ve elde edilen bilgilerin karar mekanizmalarına aktarılması şeklinde açıklanabilir (Machura, 1999: 406). Performans ve etkililiğin ölçülmesinde ise, yönetim faktörlerinden planlama ve denetim işlevleri arasındaki ilişki öne çıkmaktadır. Bir başka ifade ile planlanan amaçlar ile gerçekleşen durumun karşılaştırılması performans derecesini vermektedir. Dolayısıyla performans denetiminin unsurları, etkinlik, verimlilik ve ekonomiktir. Bu unsurlar dikkate alınarak sağlıklı ve amaca uygun bir biçimde yapılan ölçüm ve denetimler, kamu yönetiminde gelişmelerin ve yeniliklerin destekleyicileri olacaktır.

Kamu yönetiminde denetimin temel amacı, “*idare edilenlere etken bir kamu hizmeti sağlamak*”tır. Denetim genellikle şu şekilde tanımlanmaktadır: Denetim, yönetim faaliyetlerinin, kabul edilen plana, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun olarak etken bir şekilde yapılıp yapılmadığını belirten araçtır (Tortop vd., 1999: 160). Görüldüğü gibi etkenlik, denetim için gerekli bir koşul olarak görülmektedir.

Kamu kurumlarının büyük çoğunluğunda, temel amaçları, yapılacak hizmetleri matematiksel bir kesinlikle ifade etmek oldukça zordur. Dolayısıyla elde edilen sonuçları, yapılan hizmetleri ve üretilen mamulleri kesin bir şekilde ölçmek ve değerlendirmek zorluğu karşımıza çıkmaktadır. Bunun için, kurumun gerçekleştirdiği performans ile önceden yapılan plan ve programlara göre gerçekleşmesi istenen sonuç arasındaki farklılığı saptamak ve bu ikisi arasındaki uygunluğu sağlamak için yapılan her türlü yönetsel önlem dizisi olarak anlaşılabilen (Ertekin, 1998: 496) denetim, büyük önem kazanmaktadır. Çünkü denetim, bir amaç değil, kurumu daha verimli bir biçimde yürütme ve amaçlara yöneltmeyi hedefleyen bir araçtır.

Denetim, başarı ya da amaç odaklı bir yönetim modeli olarak düşünülmelidir. 1980'li yıllarda İngiliz bilim çevrelerinde geliştirilen 3-E modeli (Economy, Efficiency, Effectiveness) yaygın bir biçimde kullanılmıştır (Schedler/Proeller, 2000: 189; Budäus, 1996: 490). Dilimize ekonomiklik, etkililik ve verimlilik olarak çevrilebilecek olan 3-E modeli, kamu yönetimi modernizasyon sürecinde performans ölçümü için kullanılmaktadır. Denetim, yerel sorumluluk merkezlerinde kamusal faaliyetlerin üç farklı düzeyde yönetim ve entegrasyonunu sağlamaktadır (Budäus, 1996: 491);

1. Etkililik düzeyinde, amaçlara göre yönetim sistemi yoluyla politika ve yönetim arasında bir uyumlaştırma olarak.
2. Verimlilik düzeyinde, amaca ulaşmak için ürün/hizmet/araçlar ve bunun için gerekli kaynakların tespiti ve işlevsel olarak formüle edilmesi.
3. Ekonomiklik düzeyinde, hizmet sürecinin somut biçimlendirilişi ve böylece kaynak tüketiminin doğrudan yönetimi.

Günümüz kamu yönetimlerinde performans ölçümünde temel alınacak boyutlar, öncelikle ürünün ya da hizmetin zamanında üretilmesi ya da sunulması, sunulan hizmetin belli bir standarda sahip olması, verimli ve yeniliğe açık olması şeklinde sıralanabilir. Ayrıca performansı ölçülen kuruluş ile ilgili olan herkesin sistemin tasarım ve uygulamasına katılımı sağlanmalıdır (Akal, 1995: 89). Bunun dışında performans ölçüm ve değerlendirmede geri bildirim düzeninin sağlıklı olarak işletilmesi oldukça önemlidir.

Bir birimin performansını ya da sunduğu hizmetlerde etkinliğini ölçebilmek için, başlangıçta planlanan amaçlara ne kadar yaklaşıldığına bakmak gerekmektedir. Bunun için denetimin, kurum amaçlarına ulaşılma derecesini göstermesi gerekmektedir. Ancak bu durum, olması gereken ile olanın karşılaştırılması, buradan standartların tespiti ve formüle edilmesi ve olması gereken ile olan arasındaki sapmanın düzeltilmesi için aktif bir müdahale gerekmektedir (Brüggemeier, 1991: 16).

Yeni yönetim anlayışı çerçevesinde yönetim süreci içerisinde, fayda-maliyet ölçümü, başarı (hizmet) ölçümü, etkinlik ölçümü ve yarar ölçümü yapılabilir. Kamu yönetiminde fayda-maliyet analizi ya da performans ölçümünün, yeni yönetim anlayışı çerçevesindeki temel hedefleri şeffaflığın sağlanması, maliyet bilincinin geliştirilmesi ve hizmetleri bizzat yapma ya da sipariş verme kararını verebilmek için verilerin

hazırlanması şeklinde sıralanabilir (Schedler/Proeller, 2000: 195). Şeffaflığın yaratılması hem birimin kendisinin bizzat neden olduğu maliyetler ve hem de başkalarına ilişkin hizmetlerle ilgili bilgi vermeye yardımcı olmaktadır. Buna karşın maliyet bilincinin geliştirilmesi, ancak yönetim birimleri yönetebildikleri maliyetler için sorumlu tutulurlarsa sağlanabilir.

Performans ölçümünde bir tekniğe ya da bir kaç göstergeye bağlı kalınmaz, en iyi ölçüm sistemleri, amaca en uygun olan ölçümdür. Kurumlar kendi ihtiyaçlarına göre uygulayacakları ölçüm sistemlerini kendileri oluşturabilirler. Bununla birlikte, geliştirilmiş teknikler arasında en yaygın uygulama alanı olanlar; Toplam Faktör Verimliliği, Çok Yönlü Performans Ölçümü, İstatistiksel Performans Kontrolü, Objektif Matriks Yöntemi, Amaçlara Göre Yönetim, Maliyet-Yarar Analizi, Finansal Analizler, Sapma Analizleri, Benchmarking (Hedef Belirleme) vs.dir. (Akal, 1995: 91). Çalışmanın amacını aşacağı için ölçme ve değerlendirme sistemlerinin detayına girilmemektedir.

### **2.2.3. Kaliteye Odaklanma**

Kalite sadece teknik mükemmellik ve sağlamlık değil, bunun yanı sıra kullanıma uygunluk olarak da tanımlanır. Bir başka ifade ile kalite üründe ve hizmette kalite diye iki ayrı bağlamda düşünülebilir (Bilgin, 1995: 176). Çünkü kalite, hizmette etkinliğin ve verimliliğin göstergesidir. Bunun için de geleneksel yönetim düşüncesinin yerine modern yönetim tekniklerinin kullanılması gerekmektedir. Başka bir tanıma göre kalite, beklentilerin ve taleplerin yerine getirilmesi anlamına gelmektedir (ISO 9000, 1999: 12). Bu tanımdan kalitenin odak noktasını müşterilerin/hemşehrilerin oluşturduğu ortaya çıkmaktadır. Sonuçlar, ürünler ve amaçlara ilişkin tartışmalar genellikle kamu hizmetlerinin kalitesi tartışmasına dönüşmektedir. Çünkü günümüzde, uluslararası sınırların kalkması, küreselleşme, bilginin süratle aktarılabilmesi ve kazanılabilmesi, rekabet ortamının oluşmasına, dolayısıyla da kalite tartışmalarının gündemin ilk sıralarına taşınmasına neden olmaktadır. Kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde daha fazla etkinlik ve verimliliği başarmak için, yönetimin iç işleyişi ve yapısında modernizasyon gereklidir. Yeni yönetim anlayışı şimdiye kadar açıklanan müşteri yönelimiyle ilişkilendirilirse, kamu yönetiminde kapsamlı bir kalite yönetimi ve

bilincinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Ancak politik-idari sistemde müşteri odaklı kalite anlayışı iki farklı durumu ortaya çıkarmaktadır (Schedler/Felix, 2000: 133):

- a) **Temel bir konsensusun gerekliliği:** Vatandaş demokratik hakları aracılığıyla, kamusal kurumlarda geçerli olan “*esaslı bir kalite standardını*” ortaya koymaktadır. Bu olgu kamusal faaliyetlerin meşruluğunu sağlamlaştırmaktadır. Ancak bunun tek başına yeterli olmadığını da hemen belirtmekte yarar vardır.
- b) **Temel konsensusun yetersizliği:** Bir kamusal kararın kabulü ya da kamu hizmetinin mütalaası için temel konsensus yeterli olmamaktadır. Bunun yanı sıra, kararın anlaşılabilirliği vb. gibi yardımcı kalite standartlarının bulunması gerekmektedir.

Kısaca kalitenin göz önünde bulundurulması, politik-idari sistem için meşruluk kaynaklarından birisi olarak görülebilir. Bu ölçüt, kamu yönetiminde yeni yönetim anlayışı ile birlikte, politik-idari sistemde çevreden gelen değişim baskısına uyumu içeren bir örgütsel dinamizmin yerleşmesine yardımcı olmaktadır.

### **2.2.3.1. Kamu Yönetiminde Kalite**

Kamu yönetiminde kalite kavramı, genellikle hukuka ve düzenlemelere uygunlukla eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Müşteri ya da kullanıcılara odaklanma ile genişleyen kalite, bir takım belirsizlikleri beraberinde getirmektedir. Hizmeti alanlar müşterilere dönüşmekte ve kamu hizmetlerinde hak iddia etmeye başlamaktadırlar. Sadece kamuya ilişkin hizmetlerin nasıl sağlanacağı değil, aynı zamanda müşterilerin bundan ne fayda sağlayacağı da önem kazanmaktadır (Schedler/Proeller, 2000: 65). Çünkü kalite, beklentilerin ve taleplerin karşılanması anlamına gelmektedir.

Kamu yönetiminde kaliteli hizmet, öncelikle alınan yönetsel kararların, bu kararları her düzeyde uygulayanların ve hizmetin verildiği kitlenin kalite denildiğinde ne anladıkları ile ilgilidir (Bilgin, 1995: 177). Bunun anlamı, toplumun her kesiminde belli bir kaliteli hizmet anlayışının bulunmasının gerekli olduğudur. Buradan hareketle kaliteye odaklanma, hizmeti alanların beklentilerine odaklanma şeklinde tanımlanabilir.

Kamu yönetiminin kalitesi, kamu sektörünün kendine özgü özelliklerinden dolayı, bir çok boyutun ilgi alanına girmektedir. Oppen (1995: 43-44) kamu kurumları için kalite çeşitlerini şu şekilde sıralamıştır:

a) *Ürüne İlişkin Kalite*: Kalite farkı, ürünlerin çeşitli özellikleriyle ortaya çıkmaktadır. Buraya ürünün kendisi de dahildir, ama müşteriler karşısında ürünün hazırlanma özelliği de dahil edilmektedir. Bunun dışında, ürünle ilgili ek hizmetler (servis ve yedek parça hizmetleri) ve üretim sistemi de ürüne ilişkin kalite içerisine girmektedir.

b) *Müşteriye İlişkin Kalite*: Müşteriye ilişkin kalite, hizmetlerin sağlanmasıyla gerçekleşen amaçların, hizmeti alanlara tesirini kapsamaktadır. Bu kalite çerçevesinde, müşteri memnuniyetini, müşterilerin davranışlarında ve yeteneklerinde yapılmak istenen değişimi vs. sayabiliriz.

c) *Sürece İlişkin Kalite*: Sürece ilişkin kalite sürecin doğruluk derecesini (en az hatayı), daha doğru bir ifade ile sürecin optimumluğunu (hızlılık, etkinlik) kapsamaktadır. Buraya hizmetlerin hukuka ve kurallara uygun bir biçimde sağlanması sorununu da ekleyebiliriz.

d) *Değere İlişkin Kalite*: Bir hizmetin ödenen bedeline değip değmediğini ortaya koymaktadır. Kalite farkı burada öncelikle fayda-maliyet ya da sebep-sonuç ilişkisi ile ortaya çıkmaktadır.

e) *Politik Kalite*: Bir hizmetin görülmesi için işi veren olarak politika, hizmetin kalitesini politika için sağladığı yarara göre değerlendirmektedir. Hayat standartlarının iyileştirilmesi, güvenlik gibi gerçek faydaların yanı sıra, sosyal barış, ortak hareket edebilme gibi sosyal faydalar da burada önemli bir yer tutmaktadır. Politik kalite, çoğunlukla devlet tedbirlerinin uygunluğu ile ortaya çıkarılabilir.

Buna göre, kapsamlı bir kalite yönetimi etkinlik, verimlilik ve hatta devletçe üretilen hizmetlerin ölçülebilirliğini de kapsamaktadır.

Kamu hizmetlerinde kaliteyi sağlayan unsurlar; eşitlik, süreklilik, düzenlilik, yeterlilik ve etkililik şeklinde sıralanabilir (Bilgin, 1995: 177). Bir hizmet işletmesi olarak kamu



hizmeti veren kuruluşlarda etkinlik ve etkililik, kuruluşun örgütsel kültürü, görev anlayışı, müşterinin yönlendirilmesi ve müşteri-kalite ilişkisinden oluşan başlıca dört etmen tarafından belirlenmektedir diyen Gözlü (1995: 47-48), kamu hizmeti yapan kurumlar için kalite yönetiminin çeşitli kıstasların etkisi altında olduğunu ifade etmektedir. Bu kıstaslar şu şekilde sıralanabilir:

- a) Kamu hizmeti veren kuruluşlar, birden çok hedef grubunu dikkate almak zorundadır.
- b) Kamu kurumlarının yerine getirmek zorunda oldukları görevler, çoğu zaman somut mamullere dönüştürülemez.
- c) Kamu hizmeti veren kuruluşların çıktılarının kullanımı ve tüketimi genellikle isteğe bağlı değildir.
- d) Bu kurumların kendi kuruluş ve görev yasaları ile bu yasaların etkisiyle oluşan, kendilerine ait örgüt kültürleri bulunmaktadır.
- e) Bu kuruluşlarda tüketici bakımından güdüleme ve teşvik öğeleri bulunmamaktadır.
- f) Kamu hizmeti veren kuruluşlarda yetkililer, ticari niteliği olan kişiler değildirler.
- g) Hedef gruplarının belirlenme olanağı bulunmamaktadır.
- h) Vatandaşlar, kamu hizmetlerini ve bunları sunan kuruluşları özel sektör kuruluşları ve bunların sunduğu hizmetlerle karşılaştırmaktadır.
- i) Kamu hizmeti veren kuruluşlarda hizmetlerin ölçülmesi mamullerin değerlendirilmesinden daha güç olduğu için, sonuçların değerlendirilmesi de büyük güçlükler göstermektedir.

Kamu hizmetlerinde kaliteyi etkileyen özellikleri genel yapısal koşullar ve özel koşullar olarak iki grupta ele almak daha sistematik olabilir (Özkara, 1999: 96-100).

*a) Kamu hizmetlerinde kaliteyi etkileyen genel yapısal özellikler:*

- Kamu yararını gözetme;
- bürokratik yapı;
- hizmetin yaygınlığı;
- rekabetin yokluğu;
- siyasi iktidarın etkisine açık olma;

- tarihsel gelişim sürecinde yönetim-halk ilişkisinin niteliğidir.

*b) Kamu hizmetlerinde kaliteyi etkileyen özel koşullar:*

- Bilişim ve kitle iletişim teknolojisindeki gelişmeler;
- bazı kamu hizmetlerinin (eğitim, sağlık, ulaştırma vs.) özel sektör tarafından da sunulmaya başlaması;
- özelleştirme uygulamaları;
- yeni yönetim anlayışı tekniklerinden yararlanma şeklinde sıralanabilir.

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 (Özşen, 1998: 284). Bunun yanı sıra Özşen, kamu yönetiminin etkin, verimli, nitelikli hizmet üretebilmesi için, başta yasama organı olmak üzere, devlet yönetimine ilişkin tüm yönetsel yapı ve işleyişlerin kalitesini belirten “**Toplam Yönetim Kalitesi**”nden de söz etmektedir. Bu düşünce, “*kaliteli mal ve hizmet isteniyorsa önce onu üretecek sistemin yönetimini sorgulamak ve değerlendirmek gerekir*” anlayışından hareket etmektedir. Kamu yönetiminin işleyiş düzeninin etkinleştirilmesinde, ileride ele alacağımız, insan kaynakları yönetimi, yönetsel saydamlık ve bilgi toplumuna yakışan bir yönetim işletim sistemi gerekmektedir.

### **2.2.3.2. Kalite Yönetimi Modelinin Gelişmesi**

Kalite yönetimi modeli, kamu kurumlarının bütün sorumluluklarında, vatandaş, müşteri ya da hizmeti kullananlara dayanmasını ve hizmetlerin yerine getirilmesinde çeşitli süreçleri müşteri görüşüne yoğunlaştırmayı ifade etmektedir. Bunun için kullanılan usuller, çalışma koşulları, süreçler, yönetim ve işbirliği öne çıkarılmaktadır (AWV Schrift, 1995: 11).

Geriye doğru bakıldığında, kalite anlayışının, özel sektör örgütlerinde hareketli bir geçmişe sahip olduğu görülmektedir (Seghezzi, 1996: 16-17). Kalite yönetiminin ilk taraftarları, teknik standartlara harfi harfine uymayla sınırlı olan statik kalite güvencesinden hareket etmektedir. Böylece, öncelikle artan rekabet ve satıcı piyasalarından müşteri piyasalarına bir değişimle, kalite bilincine sahip örgütlerin daha

fazla uyumu dikkate almaları gerektiği ortaya çıkmıştır. En doğru çözüm, rekabetin kazanılması değil, müşteri ihtiyaçlarının en iyi bir biçimde karşılanması olabilir. Kalite, teknik ve sürece ilişkin bilgilere sahip olmanın yanı sıra, müşteriler, çalışanlar ve yönetim gibi bakış açılarının da dikkate alınması ile açıklanmaya başlanmıştır. Bunun neticesinde kapsamlı bir rekabet yönetimi modeli (Toplam Kalite Yönetimi) ortaya çıkmıştır. Özel sektör kökenli olan TKY düşüncesi kamu yönetiminde kalitenin anlamlı ve kapsamlı bir yorumuna neden olmuş ve buradan da müşteriye dayalı kalite yönetimine ulaşılmıştır (Schedler/Proeller, 2000: 67).

Naschold (1997: 30), yaptığı bir araştırmada kamu yönetiminde kalite yöneliminin iki eğilimce şekillendiğini ortaya koymuştur: Bir taraftan yönetimin teknik ve hukuki normlarının kaliteye dayanma tercihi; diğer yandan, pratik yönetim faaliyetlerinde müşteri yönelimi ve onun uygulanması. Yönetimin kalite yönelimine hangi yönetim ve amaçlarla ulaştığına göre, öteki temel yönelimler gerekçelendirilmekte ve farklı araçlar kullanılmaktadır. Naschold'un yaptığı bu çalışma, kalite yönetiminin İngiltere'de kabul edilmesini sağlamak için vatandaşlara yönelik olarak kullanıldığını örnek bir biçimde göstermektedir. Bu ülkede genel müşteri memnuniyeti savunulmuştur. Diğer taraftan Norveç'te çalışanlar, kalite çemberi formu içerisinde yer alırken, müşteriler bu çembere çok az dahil edilmişlerdir.

Yerel yönetimlerde kalite yönetiminin unsurları konusunda ise Rödiger (1998: 27) yaptığı çalışmada, çalışanların motivasyonunu, müşteri odaklılığı ve iş süreçleri kalitesini saymaktadır. Müşteriye odaklanma, dış ve iç hizmet alıcılarını ön plana çıkarmaktadır. Süreçlere yönelme konusu ise, kurumun iç işleyişini ve hatta dış ilişkileri, her çalışanın bunların kalitesine katkı sağlayabileceğini içermektedir. Sürece odaklanmanın amacı, iş süreçlerinde kalitenin yeniden entegrasyonudur. Son olarak çalışanlara odaklanma, işbirliğine dayalı bir yönetim sistemiyle çalışanların yoğun katılımını gerektirmektedir. Bunun için grup çalışması, kalite politikasının belirlenmesi, hatta yerel kaynak sorumluluğu katkı sağlamaktadır.

#### **2.2.4. Rekabet Odaklılık**

Yeni yönetim anlayışı, kamusal faaliyetlere ilişkin bütün alanlarda rekabet düşüncesinin sistematik bağlantısıyla belirgin hale gelmiştir. Kamu yönetimi kurumları genellikle

monopol piyasa oluşturdukları için, şimdiye kadar rekabetle kendilerini yönlendirme mekanizmasından yoksun kalmışlardır (Adamaschek, 1997: 25). Bunun sonucunda, kamu kurumlarında daha pahalı ve daha kötü hizmet eğilimi ortaya çıkmıştır. Öte yandan, kamu kurumlarının kendi aralarında tekel olmaları, onları alternatifsiz davranmaya itmektedir (Eken, 1998: 131). Kamu yönetimi, hemen hemen bütün görev alanlarında bu monopol konumda bulunmaktadır. Örneğın; Sosyal Sigorta, Pasaport, İnşaat ruhsatı vs... Vatandaş bu alanlarda zorunlu müşteridir. Kendisine hizmet sunan birimi değiştirme olanağından yoksundur. Teknik koşullardan ve işletme ekonomisi düzeyinden bağımsız olarak, kamu ve özel örgütlerde yetersiz rekabet, kurumların müşterilerden daha çok kendi örgütlerinin ihtiyaçlarına yönelimini teşvik etmektedir. Kamu yönetiminin monopol olduğu alanlar, kamu sektöründe kötü yönetim olgusunun pekişmesine katkı sağlamaktadır.

Yeni yönetim anlayışı bu monopol durumu kaldırmamaktadır, ama gerçek bir rekabet ortamının ya da rekabet gibi etki yapacak benzer mekanizmaların bu monopol durumu kıracağı öne sürölmektedir (Adamaschek, 1997: 25). Yeni yönetim anlayışının şimdiye kadar belirtmiş olduğumuz hedefleri ve bu hedeflere göre yönlendirilen kalite, müşteri ve performans odaklılık gibi reform önerileri yönetimin monopol durumunu hiçbir şekilde değiştirmemektedir. Bu amaçlardan her birinin yönetimin yeniden yapılanmasına hiç de küçömsenemeyecek katkıları olmasına rağmen, diğer reform hedefleriyle entegre olan ve kamu yönetiminin verimliliğini sürekli yükselten bir çevre oluşturulabilmiştir. Kamu yönetiminin monopol durumu ve bunun olumsuz etkileri ancak rekabet ortamının ya da rekabet benzeri araçların kamu sektörüne uygulanması ile ortadan kaldırılabilir (Schedler/Proeller, 2000: 68).

Yeni yönetim anlayışının en belirgin amacı, mümkün olduğu ölçüde yönetimin bütün alanlarında piyasa benzeri yapıları oluşturmaktır. Kamu sektöründe rekabet ve piyasa mekanizmaları konusunda geniş bilgi, yeni yönetim anlayışının yapısal ve sürece ilişkin unsurları içerisinde verilecektir.

### **2.2.5. Yeni Yönetim Anlayışı ve Özelleştirme**

Kamu yönetiminin işlevlerine ilişkin stratejiler, kamu yönetiminin küçöltölmesi için geliştirilen stratejilerdir. Bu maksatla, kamu kurumlarının ve görevlerinin azaltılması

(özelleştirme) ve kamu - özel işbirliği gibi stratejiler geliştirilmiştir. Bir başka ifade ile, kamu yönetimi bir yandan gerek kurumlarının çokluğuna yönelik eleştirilerin etkisiyle ve gerekse etkinlik, verimlilik gibi teknik nedenlerden dolayı kurumlarının bir kısmını özel sektöre devretmekte, diğer yandan sosyal hayat içerisinde bir takım görevleri üstlenmekten vazgeçerek bu görevlerin özel sektör tarafından yerine getirilmesine ortam hazırlamaktadır. Başka bir anlatımla kamu yönetimi, bir yandan kamu kurumlarını özel sektöre devrederek küçülmekte, diğer yandan kamu kurum ve işletmelerinin yönetimini özelleştirmektedir.

Özelleştirme, mülkiyetin ve görevlerin kamu sektöründen özel mülkiyete ya da hizmet görenlere aktarılması anlamına gelmektedir (Czada, 1995: 618). Diğer taraftan Falay (1998: 14), özelleştirmeyi “*kamu mülkiyetinde bulunan bazı üretim araçlarının ve mal ve hizmet üretim yetkisinin kısmen veya tamamen özel kesime devri*” şeklinde tanımlamaktadır. Bu tanımlardan da anlaşılacağı üzere özelleştirme dört amacı içermektedir:

- a) Kamu sektörü tarafından üretilen mal ve hizmetlerin **finansmanının** özelleştirilmesi.
- b) Kamu sektörüncü finanse edilen mal ve hizmetlerin **üretim** özelleştirilmesi.
- c) Kamu teşebbüslerinin **mülkiyetinin ve yönetiminin** kısmen ya da tamamen özel sektöre devredilmesi.
- d) Kamusal **tekellerin kaldırılması**. Bu amaçları gerçekleştirmek için çoğunlukla ihale sözleşmeleri ön plana çıkmaktadır. Kamu yönetimi bazı malların üretimini ya da hizmetlerin görülmesini ihale sözleşmeleri ile özel kesime aktarmaktadır.

Bu durumda, her şeyin özelleştirilmesi mi gündeme gelmektedir? Eğer kamu yönetimi her şeyi özelleştirirse meşruiyeti tartışma konusu olmaz mı? Bu soruların cevabını Schedler ve Proeller (2000: 69) ortak çalışmalarında vermektedir. Buna göre, yeni yönetim anlayışında rekabet yönelimi devletin güçlendirilmesi anlamına gelmektedir, radikal bir özelleştirmeye davet anlamına gelmemektedir. Bir başka ifade ile yeni yönetim anlayışı her şeyin özelleştirilmesini öngören bir model değildir. Yeni yönetim anlayışı modelinin temel amaçlarından birisi kamu hizmetlerinin görülmesinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasıdır. Bunu gerçekleştirmek için özel sektör uygulamalarından yararlanmak temel yaklaşımdır. Garantör devlet düşüncesi içinde,

devletin görevi kendi sorumluluk alanında kamusal mallar için bir rekabeti organize etmek ve sürdürmektedir. Bu yaklaşımda, büsbütün özelleştirmenin aksine devlet, hizmetlerin hazırlanmasını ve hatta üretimini rekabet içerisinde gerçekleştirmeyi güvence altına almaktadır. Bu durum, yerel hizmetlerin görülmesi sırasında yerel yönetimler için de geçerlidir.

Rekabet çevresi çeşitli ülkelerde, özel sektör rekabet piyasası, kamu işletmelerinin planlı rekabeti, hizmetlerin şeffaflığı ve hizmet karşılaştırması gibi farklı stratejilere yol açmıştır. Naschold (1995: 84; 1997: 28) uluslararası çalışmalarında kamusal hizmetlerin piyasa satışlarına uydurulmasının değişik biçimlerini ortaya koymuştur. Örneğin İngiltere’de seçimlik rekabetli özel sektör türü rekabet piyasaları geçerliken, Christchurch ve Phoenix’te özel ve kamusal mal ve hizmet üreticileri arasında planlı bir rekabet biçimi yerleşmiştir.

Diğer taraftan Eryılmaz (1997: 143), özellikle belediyeler alanında, alternatif hizmet sunum yöntemlerini emanet, yönetimler arası işbirliği, ihale/sözleşme, imtiyaz, kupon, gönüllü kuruluşlar, belediye şirketleri ve kendi kendine hizmet şeklinde sıralamaktadır.

Bu çalışmada şimdiye kadar elde edilen tecrübe ve bilgiler, biçimsel özelleştirmenin ya da hukuki değişikliklerin tek başına rekabetin beklenen kendini yönetme mekanizmasını pek az oluşturduğunu ortaya koymaktadır. Her şeyden önce fonksiyonel, sürekli bir rekabet daha fazla etkinliğe ve verimliliğe neden olmaktadır. Piyasa mekanizmasının kullanılabilirdiği alanlarda, müşteriler ve vatandaşlar bakımından özel ve kamu sunumcuları arasında rekabetin fiyat, kalite ve müşteriye yakınlık bakımından daha avantajlı olduğu ortaya çıkmıştır (Naschold, 1995: 84; 1997: 29).

Özelleştirme kavramı bugün, eskiden kamu sektöründe yerine getirilen görevlerin özel sektöre aktarılma biçimlerini anlatmak için kullanılan bir üst kavramdır. Bu üst kavram çerçevesinde *gerçek özelleştirme* ile *biçimsel özelleştirmenin* birbirinden ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir. **Gerçek özelleştirmede**, şimdiye kadar kamu yönetimince sunulan hizmetlerin devlete ait görev alanlarından alınarak özel ekonomi sujelerince üstlenilmesi anlamına gelmektedir. **Biçimsel özelleştirme** ise, kamu yönetiminin görevlerini bırakmaksızın özel hukuk usullerine göre çalışmasını ifade etmektedir. Buna göre, bu iki özelleştirme biçimi arasındaki ayırt edici kriter, özel

sektör ya da kamu sektörüne ait olmaktan başka bir şey değildir. Özelleştirmenin karmaşık yapısı gereği, yukarıda yapmış olduğumuz gerçek ve biçimsel özelleştirme sınıflandırması, özelleştirmenin tam olarak anlaşılması için yeterli değildir. Bunun için, aşağıda özelleştirme biçimleri genel anlayışa göre daha detaylı olarak ele alınmıştır (Schuppert, 1998: 416-418):

1. **Biçimsel ya da örgütsel özelleştirme** için, dış hukuksal biçim esastır. Yönetici bazı görevleri bizzat yerine getirmemekte, aksine o sadece özel hukuk biçiminin kabul edilmesini sağlamaktadır. Özelleştirmenin bu biçiminde, kamu hizmetinin etkili ve verimli bir biçimde yerine getirilebilmesi için, kamu yönetimine ait işlerin hiyerarşik örgüt sisteminden ayrılması söz konusudur. Özellikle belediyelerin bir takım hizmetleri özel hukuk hükümlerine tabi şirketleri aracılığıyla yapmaları, bu tür özelleştirmenin yaygın biçimidir. Biçimsel özelleştirmenin sadece bu modeli, merkezi ve yerel yönetim düzeyinde büyük bir alanda uygulanmaktadır. Uygulamayla belediyeler kendi faaliyetlerinin ekonomik sonuçlarını daha iyi denetleyebilme olanağı kazanmaktadır. Çünkü, söz konusu şirketler ticari muhasebe sistemine tabidirler ve kamusal-hukuki yapıdan tamamen bağımsız çalışmaktadırlar. Bundan dolayı, belediyeler sadece hastane işletmek, çöpleri toplatmak gibi işler için değil, park alanları yapımı, her türlü temizlik hizmetleri gibi bütün işlerini şirketler yardımıyla yaptırabilir (Thieme, 1995a: 3). Çoğunlukla hukuksal yapının bu değişiminde, “örgütsel dizayn”ını içeren gerçek özelleştirme söz konusudur. Çünkü, özel sektörün hukuksal biçimi esnekliğin ve etkinliğin kazanılması ya da olumlu bir genel imajın kullanılmasından oldukça umutludur.

2. **Mülki özelleştirme** (Vermögensprivatisierung): Özelleştirmenin bu biçiminden kamu işletmelerinin, devlet arazilerinin ya da yerel yönetimlerin taşınmazlarının özel sektöre aktarılması anlaşılmaktadır. Uygulamada sadece gayri menkuller değil, aynı zamanda bütün diğer ekonomik girişimler de özelleştirmenin bu biçimine aittir. Özelleştirmenin bu türü, merkezi yönetim düzeyinde de önemli bir rol oynamaktadır.

3. **Mali özelleştirmeyle**, özel sektörün kamusal hizmetlerin finansmanına katılmaları anlaşılmaktadır. Örneğin, özel sektörle yatırım konularının belirlenmesi ve kamusal ya da yarı kamusal işletmelerde yönetim ve özel sermayeyle kesin bir

leasing gibi. Özelleştirmenin bu türü, sadece yerel yönetimler alanında değil, klasik yönetim alanlarında da önemli bir role sahiptir. Bu yönetim, hem yeni mali kaynakların bulunmasına, hem de teknik bilgilerin elde edilmesine yardımcı olabilir.

4. **Araçsal (ya da politik) özelleştirmede** (dar anlamda özelleştirme) özel sektöre gerçek bir görev aktarımı görülmektedir. Merkezi ya da yerel yönetim, hizmetleri artık daha uzun süre üstlenmemekte ve söz konusu hizmetleri tüketiciye bizzat sunmamaktadır. Burada hizmetlerde ve devlet sorumluluğunda bir azalma görülmektedir. Görev miktarlarının azaltılmasıyla devlet yükümlülüklerinde bir azalma söz konusu olmaktadır (Schuppert, 1998: 416). Tiehne (1995a: 33), özelleştirmenin bu türünde, kamu yönetiminin özel hukuk hükümlerine göre örgütlenmesinin söz konusu olmadığını, aksine belli hizmetlerin tamamen devletin tesir alanından kurtarılmasının söz konusu olduğunu ifade etmektedir. Politik özelleştirme, özellikle parayla yönlendirilen politikalar ve bu politikaların uygulanmasında etkili olan kurumlar bakımından büyük bir öneme sahiptir. Diğer taraftan, kamu iktisadî faaliyetlerinin önemli bir konuma sahip olduğu kamu taşıma araçları ve gıda işletmeleri, özel sektörün toplumsal amaçları yeterli düzeyde karşılayamadığı ya da taleplere gerektiği gibi cevap veremediği durumlarda (okullar, sosyal sigorta gibi) da politik özelleştirme önem kazanmaktadır.

5. **Fonksiyonel (işlevsel) Özelleştirme:** Kamu ve özel sektörün görev üstlenmesine göre bir ayırım, bu sektörlerin her birinin bütün görevleri için gerekli değildir. Öyle ki, planlama, finansman, örgütleme, uygulama, danışma ve denetim gibi yönetim işlevleri arasında bir ayırım olmalıdır. Örneğin yalın yönetim modelinde, özellikle uygulama (yapma) görevinin özel sektöre devredilmesi, diğer işlevlerin ise kamu yönetiminin elinde kalması ısrarla önerilmektedir (Tiehne, 1995a: 34). Fonksiyonel özelleştirmede, göreve ilişkin yetki ve sorumluluk kamu yönetiminin temsilcisinde kalmaktadır. Bununla birlikte, görevin yerine getirilmesi (hizmetin görülmesi, görevin icra edilmesi) gerçek bir özel sektör sujesine aktarılmaktadır. Kendisine kamusal hizmetin yerine getirilme görevi verilen birim, kamu yönetiminin yardımcısı olarak iş görmektedir. Kamusal görevlerin üstlenilmesinde özel sektörün katkısıyla işlerin görülmesi yaklaşımı, yerel yönetimler düzeyinde yetkili kılındığı özerk görevler bakımından önemli bir role



sahiptir ve bir dizi seçme olanağını ortaya çıkarmaktadır (Schuppert, 1998: 417). Dış kaynaklara yönelme ve dış kaynaklardan yararlanma buna örnek olarak verilebilir.

Kamu sektöründe özelleştirme, bu kesimin görev ve hizmetlerini daha etkin, verimli, hızlı gerçekleştirmesini sağlayan bir yol olarak görülmektedir. Diğer taraftan bu yolla, kamu kesimi hantallıktan kurtarılmakta ve kaynak israfının önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Ancak gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimler özelleştirmeye ilişkin bir dizi sorunla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu sorunları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Falay, 1998: 15-19):

- Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, bu işlevlerin kâr amacı güden özel sektöre aktarılması demektir. Bu durumda, bir yandan çalışanların iş güvenliği, toplu sözleşme gücünü azaltıcı etkiler yaratmakta, diğer yandan, topluma sunulan mal ve hizmetleri azaltmaktadır. Bunun yanı sıra, özelleştirmenin dolaylı etkisi olarak istihdam olanaklarının azalacağı ileri sürülmektedir.
- Özel sektörün temel amacı kâr elde etmektir. Bunun için yükleniciler, kamu kurumundan aldıkları finansal desteği mal ve hizmetin geliştirilmesi için değil, kârlarını artırmak için kullanmaktadırlar. Kârı artırmak için mal ve hizmetin kısılması dahi göze alınabilmektedir. Diğer taraftan, söz konusu hizmet yerel yönetim birimince yerine getirildiği takdirde katlanmak zorunda kalmayacağı bir takım maliyetlere de katlanmaktadır.
- Mal ve hizmetin özel sektöre ihalesi ile birlikte, yüklenicinin temel amacı sözleşme koşullarını yerine getirmek olmaktadır. Sözleşme koşullarının iyi düzenlenmediği durumlarda mal ve hizmetin kalitesi ve kapsamı düşük tutularak da sözleşme şartlarının yerine getirilmesi sağlanabilir. Bu durumda, özelleştirmeyle amaçlanan kaliteli mal ve hizmet sunumu gerçekleşmemiş olur. Diğer taraftan özel yükleniciler sözleşme süresi ile sorumlu olduklarında, hizmetin sürdürülmesi ve geliştirilmesine dönük bir yükümlülükleri de bulunmamaktadır.
- Her bir hizmet farklı yüklenicilere ihale edilebilmektedir. Bu durumda, özelleştirme, yerel yönetim hizmetlerinde parçalanmaya da neden olmaktadır.

- Özelleştirme ile söz konusu mal ve hizmete ilişkin sorumluluk büyük ölçüde yükleniciye geçmektedir. Bazen özelleştirmeye ilişkin ihale sözleşmesi uzun vadeli olabilmektedir. Bu durumda yeni seçilen yöneticinin politika üretme ve uygulama alanı daraltılmış olmaktadır. Oysa yerel yöneticiler mal ve hizmetleri ihale ederek sorumluluktan kurtulmamalıdır. Çünkü onlar söz konusu malları üretmek ve hizmetleri sunmak için işbaşına getirilmektedirler.

Bütün bu sorunlara rağmen, ihale sözleşmeleri söz konusu sorunları giderecek koşulları içinde barındırdığı, yapılan işlere ve çalışanlara ilişkin tutarlı maddeler içerdiği takdirde hizmet kalitesi yükseltilebilir ve daha etkin üretim gerçekleştirilebilir.

### **2.3. YENİ YÖNETİM ANLAYIŞININ YAPI VE SÜREÇ UNSURLARI (ÖRGÜT GELİŞTİRME)**

Yeni yönetim anlayışının yapı ve sürece ilişkin unsurları deyince öncelikle akla, son yıllarda özel sektörde de kendisinden oldukça fazla söz ettiren örgüt geliştirme gelmektedir. Çünkü yapısal ve sürece ilişkin unsurlar doğrudan doğruya örgüt geliştirme ile ilgilidir. Bundan dolayı öncelikle örgüt geliştirmeyle ilgili temel bilgilere yer verilmektedir.

Bir model olarak örgüt geliştirme, örgütsel değişim problemleri ve örgütsel yeniliklerin uyarımı ve gelişimi sorunlarına yönelik ABD kökenli teorik temellere ve tecrübelere dayanmaktadır. Bildiğimiz gibi geleneksel işletme ve örgüt modellerinin temel özellikleri; dış uzmanlara aşırı vurgu, örgütün tepesinde yoğunlaşma ve bu yolla meşrulaşma, bilimsel-pratik nesnelliklerin arzulanmasından hareket etme, her şeyi kapsayan ve bitirici çözüm önerileri getirebildiği yanılgısına kapılma, kısa vadeli fiyat indirimi görüşünün düzenli bir biçimde vurgulanması, nokta müdahalelerinin tercih edilmesi, sistem bağımsızlığının yeterli olarak dikkate alınmaması, uyarım ve yapma problemlerinin ihmal edilmesi idi. Örgüt geliştirme, bir örgütte problem çözme ve yenileme sürecini iyileştiren uzun vadeli çabalar şeklinde tanımlanabilir. Bir yandan somut örgütsel yeniliklerin ortaya konması ve geliştirilmesi; diğer yandan uzun dönemde öğrenmeyi ve yenilik yeteneğini geliştirmeye dönük örgüt kimliği ve örgüt ikliminin geliştirilmesi, bunun için uygun örgüt koşullarının sunulması, örgüt geliştirmenin iki temel amacı olarak sayılmaktadır (Damkowski/Precht, 1995: 205-207).

Örgüt geliştirme bir bütün olarak örgütün performansını geliştirmeyi amaçlamaktadır (Koçel, 1999: 31). Örgüt geliştirme; örgütün inançlarını, değerlerini ve yapısını değiştirmek amacıyla kullanılan karmaşık bir eğitim stratejisini uygulayan bir değişim sürecidir. Bunun için örgüt geliştirme bireylere, örgüt içi gruplara ve bir bütün olarak örgüte yönelik bir takım amaçlara sahiptir (Akat vd., 1994: 329). Bu amaçlar arasında; örgüt üyelerinin inanç, tutum, ve davranışlarını değiştirmek, birbirleriyle daha iyi haberleşmelerini sağlamak, çalışanların ve grubun amaçlarını daha açık hale getirmek ve daha uyumlu olmalarını sağlamak, fikirlerini açıkça ifade edebilmeleri için uygun ortam hazırlamak, birimler arası çatışmaları gidermek, ekip çalışmasını geliştirmek, örgüt amaç ve politikalarının benimsenmesini sağlamak vs. sayılabilir. Özellikle kamu sektöründe çalışan personel bakımından bu tür amaçlar, kurumun performansının artması için son derece önemlidir.

Bu amaçları gerçekleştirebilmek için örgüt geliştirme modeli, aşağıdaki unsurlarla nitelenmektedir (Damkowski/Precht, 1995: 208):

1. Örgüt geliştirme, örgütsel yeniliği uzun vadeli bir süreç olarak görmektedir. Bununla birlikte süreç aşamaları oldukça çeşitli olabilir. Bunlar, problemin tanımlanması ve analizi, problem alanının anlaşılması için tanımlayıcı bir araştırma çalışması, problem çözme yaklaşımı olarak model geliştirme, modelin uygulanması, modelde değişiklikler ve feedback.(geri bildirim) şeklinde sıralanabilir.
2. Örgüt geliştirme, örgütün öğrenmesi olarak örgütsel değişmeyi ve öğrenme olarak örgütün bütün çalışanlarında davranış değişimini kapsamaktadır. Bu öğrenme süreci, her defasında duruma, kişilere ve probleme uygunluk müdahaleleriyle desteklenmelidir.
3. Örgüt geliştirme sürecinin en önemli yapısal unsuru, katılım, işbirliği ve grup yapılarının tesisidir. Bir başka ifade ile örgüt geliştirme, çalışanların ve çalışma gruplarının yetersizlik analizi sürecine, model geliştirmeye ve uygulamaya, hatta başarı denetimi ve geri bildirimine yoğun katılımını sağlamaktadır.
4. Kabul edilen örgüt geliştirme sürecine geçiş, çalışanların sistematik mevcut yeteneklerini ve becerilerini de kapsamaktadır. Böylece örgüt geliştirme sürecinden,

merkezi ve uzun vadeli daha etkili bir başarı modeli olarak sistematik yetenek geliştirme anlaşılmaktadır. Bu noktada, büyük ölçüde öne çıkan husus, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kullanımudur.

Yeni yönetim anlayışında yapısal ve sürece ilişkin unsurlar başlığı altında; yönetim ve örgüt yapısının yerelleştirilmesi, müşteri görüşüne göre örgütsel yapılanma, global bütçe ve üretim/hizmet birliği yoluyla sonuca odaklı yönetim, rekabet ve piyasa mekanizmasının kurumsallaşması konuları ele alınacaktır.

### **2.3.1. Yönetim ve Örgüt Yapısının Yerelleştirilmesi (Dezentralisierung)**

Yerelleştirme modeli, örgüt yapısının yeniden biçimlendirilmesi ve yardımcı önlemler (özellikle amaçlara göre yönetim) yeni yönetim anlayışına ilişkin tartışmaların odak noktasını oluşturmaktadır. Yerelleştirme, kamu yönetiminde performansın artırılması için en önemli araç olarak görülmektedir (Strehl, 1995: 141). Bu anlamda, örgütsel ve yönetsel değişimde yerelleşme önemli bir yer işgal etmektedir.

#### **2.3.1.1. Yeni Yönetim ve Örgüt Yapısının Özellikleri**

Bugün kamu yönetiminin yapı ve süreci, faaliyetlerde mümkün olduğu ölçüde güvenliği sağlama ve riski telafi etme amacını güden kurallardan oluşmaktadır. Bunun yanı sıra, mümkün olan en yüksek verimliliğin sağlanması ikinci sırada yer almaktadır. Yeni yönetim anlayışı, çıktı yönelimi felsefesine uygun bir yapıyı amaçlamak suretiyle bunu değiştirmeyi denemektedir.

Kamu yönetiminde etkinlik yönelimli örgüt biçiminin (yeni yönetim anlayışının) temel stratejisi kamu kurumlarının (tek tek yönetim birimlerinin) sorumluluğunun artırılmasıdır. Avustralya, Yeni Zelanda ya da ABD’de yapılan bütün yönetim reformlarının arka planında, ancak kendi faaliyetlerinden dolayı sorumlu olan ve sonuçlarına katlanan kurumların etkin ve verimli çalışabileceği düşüncesi yatmaktadır. Örneğin Avustralya’da kamu idarelerinin yöneticileriyle performans tabanlı ve kendi ilişkilerini nasıl yönlendireceği üzerinde görünür yetkilerle beş yıllık sözleşmeler yapılmıştır (Tanzi/Schuknecht, 1999: 205). Bunun arkasında yatan düşünce, kamu yönetiminde holding yönetimine benzer bir yapıya sahip örgüt biçiminin amaçlanmasıdır.

Yeni yönetim ve örgüt biçiminin temel özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Schedler/Proeller, 2000: 75-76):

- a) Bakanlıklar, müdürlükler ve memurlar üretim gruplarına göre yapılandırılmaktadır. Bir başka ifade ile, kamu yönetim örgütü, geleneksel bürokratik etkilerin yerine müşteriye ve ürüne odaklanmaktadır.
- b) Birbiriyle sıkı bağlantısı olan görevler, ürünler, üretim süreçleri, piyasa payları ve hedef kitleler, açık sorumluluk alanlarını oluşturmak ve optimal yönetim akışını sağlamak için, sonuç sorumluluğuyla birlikte şeffaf kurumlarda bir araya getirilmektedir.
- c) İdari personelin şimdiye kadar sahip oldukları görev sorumluluğu, geniş ölçüde kamu yönetimi kurumlarına yüklenmektedir. İdari personelin her bir sınıfı eşgüdüm işleviyle, merkezi yönetim hizmetlerinde toplanmaktadır.
- d) Yetki ve sorumluluklar, hizmeti finanse edenler, hizmeti satın alanlar ve hizmeti sağlayanlar olmak üzere üç düzeye ayrılmakta ve kurumlar için yeni roller tanımlanmaktadır.
- e) Yönetim büyük ölçüde, hizmet sözleşmeleri ve global bütçeleme yoluyla başarılmaktadır. Hizmet sözleşmeleri ve global bütçelerin yerine getirilişinin tasarlanmasını ve denetimini yönetim hizmetleri sağlamaktadır.
- f) Başarı saiklerinde yoğunlaşan ve iyi düzenlenmiş denetim ve haberleşme sistemi yerel birimlerin politik ve idari yönetimini sağlamaktadır.
- g) Her alanı kapsayan kalite kontrolü hizmet sözleşmelerinde tespit edilmekte ve yönetim alanınca güvence altına alınmaktadır.

Yeni yönetim anlayışında etkinliğe odaklı yapıların amacı, geniş ölçüde kendi kendini organize eden, çevrelerindeki değişen durumlara hızlı uyum sağlayan kamu yönetimi birimleri oluşturmaktır. Bunu gerçekleştirebilmek için, bu tür birimlerin en düşük büyüklüğünün aşılması gerekmektedir. Dolayısıyla, büyük kamu örgütlerinin yerelleşme yoluyla sorumluluğu alt birimlere aktarmaları gerekmektedir.

### **2.3.1.2. Adem-i Merkeziyetçi, Basık (Düz) Organizasyon**

Yeni yönetim anlayışı ile gündeme gelen ve en fazla göze çarpan yapısal değişim, güçlü bir yerelleşmedir (Dezentralisierung). Yerelleşme, yerel düzeyde örgütlenmeyi ifade

etmektedir diyen Keleş (1998: 88), bunun nedenlerini de alışkanlıklara, insani ve hayvansal içgüdülere, doğal ve coğrafi özelliklere ve son olarak da hizmetlerin daha etkin görülmesi isteğine bağlamaktadır. Yerelleşme, aynı zamanda yerel birimler için, kendi yönetim ve karar yapılarıyla geniş bir özerkliğin tanınmasıdır. Yerelleşmede temel özellik, denetim ve müdahalenin faaliyetin yapılmasından sonra gerçekleşmesidir.

**Klasik anlamda yerelleşme**, merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru, yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade etmektedir. Günümüzde yeni yönetim anlayışı bağlamında yerelleşmeye daha geniş anlam yüklenmektedir. **Geniş anlamıyla yerelleşme**, merkezi idarenin elindeki planlama, karar verme ve kamu gelirlerini toplama gibi işlevlerin bir kısmını, taşradaki birimlere, yerel yönetimlere, yarı özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü kuruluşlara (vakıf ve dernekler gibi) aktarması anlamına gelmektedir. Yerelleşme, merkezi yönetimin görev ve sorumluluğunun azalmasına, yerel yönetimlerin ve gönüllü kuruluşların güçlendirilmesine, hizmetlerin yerinde görülmesine, halkın yönetime daha aktif olarak katılmasına ve idari kapasitenin verimli değerlendirilmesi amacıyla yönelik siyasi ve idari bir hedefdir (Eryılmaz, 1993: 110-111). Bu hedefi gerçekleştirmenin yolu örgütsel değişimden geçmektedir. Bu değişimle merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yeni bir yetki ve görev bölüşümünün yapılması söz konusu edilmektedir.

Yerelleşmeden bahsederken göz ardı edilemeyecek diğer bir kavram ise, merkeziyetçiliktir. Geleneksel yönetim düşüncesinin en fazla eleştirilen özelliklerinden biri olan merkeziyetçiliğin bir çok tanımı bulunmaktadır. Bununla birlikte merkeziyetçilik, üzerinde mutabakata varılabilecek şekilde şöyle tanımlanabilir: “*Kamu hizmetlerinin tek bir merkezden, merkez hiyerarşisine bağlı organlar eliyle yürütülmesini öngören yönetim biçimi*” (KAYA, 1992: 53). Bu yönetim biçiminde kamu hizmetleri ile ilgili karar almak, alınan kararları uygulamak, gelir ve giderleri düzenlemek yetkisi merkezin elindedir (Eren, 1996: 4). Merkeziyetçiliğin temel özellikleri, bir faaliyetin yapılmadan önce denetimi ve yapılırken de faaliyete müdahale; neyin, nasıl, ne zaman ve kim tarafından yapılması gerektiğinin kurallar ve düzenlemelerle tespit edilmesi şeklinde özetlenebilir. Merkeziyetçilik sınırlandığı takdirde bu özelliklerini kaybedecektir. Dolayısıyla merkeziyetçiliğin sınırlanması, sadece yapısal değil aynı zamanda kültürel bir değişimdir.

**Tablo 2.5: Yeni Yönetim Anlayışı Bakımından Yerinden Yönetim ve Merkeziyetçilik Arasındaki Farklılıklar**

	<b>Merkeziyetçilik</b>	<b>Adem-i Merkeziyetçilik (Yerinden yönetimleştirme)</b>
<b>Yönelimler</b>	Örgüt odaklı	Müşteri odaklı
<b>Görev Bölüşümü</b>	Görev birliği	Görev ayrılığı
<b>Yönetim</b>	Kurallara dayanma	Motivasyona dayanma
<b>Sorumluluk</b>	Başka birimlerde	Her kurum kendisi sorumlu
<b>Yönetim/Denetim</b>	Girdiye dayalı	Çıktıya dayalı
<b>Yapı</b>	Merkeziyetçi	Adem-i Merkeziyetçi

*Kaynak: Schedler/Proeller, (2000: 79)*

Yerelleşmenin zorunlu aşamalarına sadece yönetim yapısında rastlanılmamaktadır. Bunun aksine yerelleşme, daha kapsamlı bir biçimde düşünülmelidir. Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi, politik-idari sistemin yeni yönetim anlayışı bağlamında değişimi, altı farklı boyutta ortaya çıkmaktadır:

- Örgüt yapısı adem-i merkeziyetçi olmaktadır. Bir başka ifade ile yerel düzeyde örgütlenmeye ağırlık verilmektedir.
- Merkeziyetçi içe odaklanma, adem-i merkeziyetçi müşteri odaklılıkla çözülmektedir.
- İşveren ve işi üstlenenlerin merkeziyetçi birlikteliği, görevlerin ayrılmasıyla yerelleşmektedir.
- Aşırı merkeziyetçilikte kurullarla yönetim eğilimi varken, yerel çözüm modelinde personelin motive edilerek yönetimine izin verilmektedir.
- Operatif birimlerin ve çalışanların kendi sorumluluğu, üst hiyerarşi kademelerinin merkeziyetçi ve başkalarının sorumluluğuna dayanma düşüncesini ortadan kaldırmaktadır.

- Merkeziyetçi girdi yönetimi ve denetimi, denetim ve düzeltim mercilerinin adem-i merkeziyetçi çıktı yönelimi sistemi çerçevesinde aşılmaktadır.

Bu düşünceler, kamu yönetiminde sorumluluk alanlarının tespitinin gerekliliğini ortaya koymaktadır. Her birimin sorumluluk alanının tam olarak bilinmemesi, başarısızlık durumunda başarısızlığın hesabının kimden sorulacağına da bilinmemesine neden olmaktadır. Bu durum kamu yönetiminde başarısızlıkların, verimsizliklerin ve etkisizliklerin önüne geçilememesi sonucunu doğurmaktadır.

Ekonomik etkinliği ve performansı artırma düşüncesi, örgütlerde yalınlaşma ve basıklaşma eğiliminin temel nedenleri arasında bulunmaktadır. Böylece örgütler işe dayalı bir biçimde yapılanmaktadır. Örgütlerde yalınlaşma; geçiş aşaması, yalınlık durumu ve yalın örgütü yönetme olmak üzere üç aşamadan oluşmaktadır. Diğer taraftan örgütlerin basıklaşması, yöneticilere daha geniş bir kontrol alanı tanımaktadır. Son olarak basıklaşma, örgüt içi iş ve pozisyon sayısını azaltmaktadır (Erdoğan, 1999: 24). Yöneticilerin daha geniş kontrol alanı kazanması, örgütün etkinlik ve verimliliği üzerinde olumlu etki yapmaktadır. Ayrıca, örgüt içi iş ve pozisyon sayısının azalması, kırtasiyeciliği azaltmakta, personel giderlerinde azalmaya neden olmaktadır.

Modern örgütler verimlilik, ekonomik etkinlik ve müşteriye dönük kaliteyi sağlamak için hiyerarşik örgüt yapısını azaltmak zorundadırlar. Çünkü aşırı hiyerarşik yapı, personel maliyetlerini artırmakta (Naschold, 1994: 77); uygulamada hiyerarşi sadece yukarıdan aşağıya doğru işlediği için kişisel girişim ve katılımı engellemekte; aşağıdan yukarıya doğru haberleşmeyi aksatmaktadır (Baransel, 1993: 177). Ayrıca müşteriye ilgilendiren bir boyut olarak da, aşırı hiyerarşi kalitenin sürekli düşmesine neden olmaktadır. Hiyerarşinin azaltılması sayılan bu problemlerin aşılmasına yardımcı olacaktır. Diğer taraftan hiyerarşinin azaltılması, yatay görev alanının genişlemesi ve yerleşmeyle de ilişkilidir (Naschold, 1994: 77).

Aynı zamanda hiyerarşinin azaltılmasına, iş düzeyinde görev ve işlevlerin sıkı bir entegrasyonu da eşlik etmelidir. Bu yüzden büyük iş grupları amaçlanmaktadır. Bu tür büyük iş grupları, öncelikle esnek iş yönetiminin yanı sıra görev denetimine, üretimi yükseltici takım çalışmasına ve ürünlerin kaliteye ilişkin eksiksiz tamamlanmasına olanak sağlamaktadır. İşlevsel farklılaşma, hiyerarşinin azaltılması ve görev



entegrasyonu doğal olarak yerel görev ve kaynak sorumluluğunu gündeme getirmektedir. Çağdaş özel işletmelerde maliyet ve kâr merkezi stratejileri, kamu hizmetlerinde çift yönlü bir değişimi zorunlu kılmaktadır. Bu çift yönlü değişim, bir taraftan merkezi yönetimin (Maliye ve İçişleri Bakanlığı'nın) müdahalelerinin azalmasını; diğer taraftan merkezin yetki yığınının asıl görev birimlerine geçmesini gerektirmektedir (Naschold, 1994: 77).

Özel işletme mantığı içerisinde düzenlenmiş ve yapılandırılmış bir kamu kurumunun özerkliği için en önemli koşul, sınırları belli görev alanıdır. Kamu yönetiminde bu doğrultudaki isteklere karşı iki eğilim etkili olmaktadır. Birincisi, işbölümü prensibinin kamu yönetiminde özel bir öneme sahip olması; ikincisi ise, politik öncelikli görevlerin bulunmasıdır. Bu eğilimlerin neticesinde kurum içinde kurumlar oluşmaktadır. Ancak çağdaş örgütlerde, çalışanlar arasındaki farklılaşmanın temeli örgüt içerisinde işgal edilen mevki değil, bilgi, uzmanlık ve insan ilişkilerindeki yeteneğe doğru kaymaktadır. Bir başka ifade ile hiyerarşi 'out' olmuş görülen yönetim kavramları arasında sayılmaktadır (Koçel, 1999: 425).

Yerel düzeyde örgütlenme (yerinden yönetimleştirme), harcamalar ve gelirlere ilişkin özerklik ve ekonomik faaliyetlerde bütün sorumluluğun ilgili birime aktarılması anlamına gelmektedir. Adem-i merkeziyetçi yapılanma kamu yönetimi için önemli avantajlar sağlayacaktır. Budäus (1995: 56) bu avantajları; karmaşıklığın giderilmesi; şeffaflığın yaratılması; fayda ve maliyetin hesaplanabilir hale getirilmesi; global bütçe sistemi için bir altyapının yaratılması; piyasa benzeri faaliyet mekanizmalarının kurumsallaşması için olanakların ortaya çıkması şeklinde sıralamaktadır.

Ancak yerelleşme, yönetim yeteneğinin kaybolması tehlikesini de beraberinde getirmektedir. Böylece, yönetim kurumlarının bağımsızlığı ve bu şekilde kamu hizmetlerinin daha optimal yerine getirilmesine neden olan merkezkaç eğilimler ortaya çıkmaktadır. Bundan dolayı, çözümsüzlüğü önleyen ve eşgüdümlü bir yönetim gelişimine olanak sağlayan yeni yönetim mekanizması tesis edilmiş olmaktadır.

Yönetimin iç işleyişi için ıslah edilen etkinlik yönetiminin beklentileri, denetim alanında önemli yenilikleri beraberinde getirmektedir. Bu tür çabalar her hiyerarşik ortamda güçlendirilebilir ve özellikle eşgüdümlendirilebilir. Bununla birlikte, ek

birimlerle masraflı paralel örgütler gerekmemektedir. Ancak, yeni görevler için gerekli teknik bilgiyle donatılmış yetkili personele gereksinim duyulmaktadır.

Yeni yönetim anlayışı modeli, görevlerin yerine getirilmesinde örgütsel birimlere mümkün olduğu ölçüde geniş bir özerkliğin sağlanmasını; politik amaçların gerçekleştirilmesi ve kaynakların kullanımı için sorumluluğun tamamen aktarılmasını öngörmektedir. Yerelleşme, ilgili konuda en iyi durumda olan her bir örgütsel düzeyde geçerli işlemler, öncelikler ve kaynak birleşimi konusunda karar verme yetkisinin eşgüdümü anlamına gelmektedir. Bu da, uygun bir sorumluluk, görevlendirme ve hesap vermeye bağlantılıdır. Bu noktada özellikle, kararların ekonomikliği ve maliyet bakımından uygunluğu arasında bağlantı kurulmasının gerekliliği vurgulanmaktadır. Yerelleşmede bölgesel ya da yerel bölüşüm en önemli rolü oynamaktadır. Yerelleşmeyi gerekli kılan nedenleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Strehl, 1995: 142):

- Hizmet kalitesinin ve karar sürecinin iyileştirilmesi,
- Örgütsel yapıların oluşturulmasında yüksek esneklik, çevresel değişimlerde ve taleplerde hem merkez tarafından hem de müşteriler tarafından daha esnek olunması,
- Kaynak bileşiminin optimumlaştırılması ve öngörülemez kaynak dağıtımının minimizasyonu.

### **2.3.1.3. Kamu Hizmetlerinin Finanse Edenlerinin, Satın Alanlarının ve Üretenlerinin Ayrılması**

Geleneksel yönetim örgütlerinde kararlar geniş ölçüde merkezi örgüt tarafından alınmaktadır. Yetkiler, merkezi yönetimce aktarılabileceği olsa da, merkezde toplanmaktadır. Nihayet bir çok durumda, ayrıntılı kararlarda bile üst hiyerarşi kademeleri müdahaleci olmaktadır. Yetkilerin bu şekilde merkezde yığılması, yeni yönetim anlayışında ülke genelinde hizmetleri finanse edenlerin, hizmetleri alanların ve üretenlerin ayrışmasıyla giderilmeye çalışılmaktadır (Freudenberg, 1997: 79). Bugün kamu yönetimi, monopolcü niteliğe sahip finansör, satıcı ve hatta alıcı durumundadır.

Geleneksel yönetim düşüncesinde kamu hizmetlerinin sunulması bakımından yönetim ve vatandaşlar olmak üzere iki taraf bulunmaktaydı. Ancak yeni yönetim anlayışında, parlamento/ hükümet çoğunluğu (hizmeti finanse eden), hükümet/üst yönetim (hizmeti

alan), özel ve kamusal hizmet üreticisi, müşteriler (hizmetleri satın alanlar) olmak üzere ikiden fazla taraf söz konusudur. Sözü edilen ayırım hizmeti sunanlar ve satın alanlar arasında bir iç\* ya da -duruma göre- dış piyasa yaratmaktadır. Hizmet sunanlar ve müşteriler arasındaki ayırım, gerçi fiyatların serbest oluşumunu sağlamamaktadır; ama uzun vadeli hizmet planlaması, amaç tespiti ve işlevsel - gönüllü hizmet ifası arasında açık bir sınır oluşturmaktadır. Bununla bağlantılı unsurlar, bütçe, hizmet yükümlülüğü ve hizmet sözleşmeleridir (Schedler/Proeller, 2000: 84). Kamu hizmetlerine ilişkin böyle bir ayırım, bir yandan örgütsel-politik karar hazırlama, diğer taraftan kararları uygulama ve hizmet sunma yoluyla aşırı karmaşıklıkla giderecek ve aynı zamanda görev profillerinde bir farklılaşmaya neden olacaktır.

Söz konusu ayırımda, üst düzey yönetim ve bakanlıklar politika ve yönetim arasında kesişme noktası olacaktır. Devletin yönetiminden onlar birlikte sorumludurlar. Onlara büyük yetkilerle donatılmış yönetim görevi verilmiştir (Freudenberg, 1997: 79). Ancak üst düzey yönetim, bugün olduğu gibi artık yönetimin işlevsel faaliyetlerinde aynı ölçüde müdahaleci değildir. Bununla birlikte, üst yönetim kamu hizmetlerinin görülmesine ilişkin yapılan sözleşmelerin, resmiyete uygun olarak yerine getirilmesini denetlemekte, ölçü ve standartları tespit etmekte, eşgüdüm görevini üstlenmekte ve bir çok durumda yönetim sorunlarına ilişkin son kararı vermektedir.

Mal ya da hizmeti sunanlar düzeyi, bakanlıklar ya da bunlara bağlı kurumlar, hatta memurlarla sözleşme ilişkisi içinde bulunan bütün örgütsel birimleri kapsamaktadır. Bu birimler arasında düzenli ve sağlıklı işleyen bir rekabet ortamının varlığı zorunludur. Bu durum sözleşmelerde getirilecek kurallarla sağlanabilir. Kamu kurumları, yeni yönetim anlayışında, özerkliği oldukça üst düzeyde kullanmaktadırlar; hareket alanları daha çok hizmete ilişkin sözleşmelerle belirlenmektedir; bunun dışında, başkaca müdahalelerle karşılaşmamaktadırlar; hizmet sunma görevini sözleşmeler çerçevesinde üstlenmektedirler. Bu anlamda kamu kurumları, personele, mali işlemlere (işletim harcamaları, yatırım özerkliği, parasal özerklik gibi), hizmete, örgütsel yapıya ilişkin bir çok karar verme özerklik alanına sahiptirler (Dubs, 1996: 12). Bu karar özerkliği,

---

\* İç müşteri-hizmet sunan ilişkisi bir kalite bakış açısına sahiptir. İç müşteri, ilgili yönetim birimlerinde bir kalite kontrolü yaptığında, eğer hizmet sözleşmesinde geçen ve istenen standartlara uygun değilse bu işlem diğer yönetimlere yansır ve bir nevi olumsuz reklam olur.

personelerle ilişkin alanda, işe alma, terfi ya da meslekten uzaklaştırma gibi kararları da içermektedir.

Günümüzde halen kamu yönetimi tarafından yerine getirilen bir çok kamusal hizmet, artık özel sektör tarafından ya da kamu - özel işbirliği yoluyla yerine getirilebilmektedir. Bu durumda yönetimin söz konusu hizmetleri satın almasından söz edilmektedir. Modern yönetim literatüründe bu duruma dış kaynaklardan yararlanma (Outsourcing) denilmektedir. Bu tür uygulamalara, temizlik işleri, ulaştırma hizmetleri örnek verilebilir.

Bunların dışında, devletin üçüncü sektör olarak adlandırılan kâr amacı gütmeyen örgütlerle işbirliği içerisinde çalışması da yeni yönetim anlayışının desteklediği bir yöntemdir. Kâr amacı gütmeyen örgütler ne tamamen kamusal, ne de tamamen özel sektör alanına girmektedirler. Bununla birlikte, kamusal bir takım hizmetleri yerine getirdikleri de kesindir. Kamu hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin artırılması, kalitenin yükseltilmesi için üçüncü sektörün canlandırılması önemli bir yol olarak görülebilir.

#### **2.3.1.4. Garantör Yönetim Modeli**

Yukarıda gösterilen rol dağılımı, kamu yönetiminde yeni bir modelin temellerini oluşturmaktadır. Bu yeni model devletin sadece garantör sıfatıyla hareket etmesini gerektirmektedir. Özellikle İngiltere ve Yeni Zelanda'da geniş bir yer edinen garantör devlet modeli, kamu hizmetlerinin kaliteli, zamanında ve etkin görülmesini teminat altına alma düşüncesini gerçekleştirebilmeyi ve bu amaçla aktörlerin açık görev dağılımını ön gören bir yönetim modelidir. Bu modele göre, kamu yönetimi kamusal mal ve hizmetleri bizzat sağlamamalı, ancak bunların sağlanması için kendisi ya da yönetim dışı bir hizmet sağlayıcı teminat vermelidir (Schedler/Proeller, 2000: 96).

Garantörlük ve hizmetin yerine getirilmesi ayırımına göre garantör devlette incelenen yerel yönetimin iki bölümü dikkate alınmaktadır: Görev aktarım alanında, temsil organı (meclis) ve yönetim kurulu, yerel yönetimin hizmet amaç ve programlarını tespit etmekte, gerekli finansal kaynakları hazırlamakta ve genel olarak kaynak kullanımı ve amaçları gerçekleştirme sürecini denetlemektedir. Hizmeti satın alanların

(Leistungsvekäufers) görevini üstlenen ve böylece ihale veren alanından sayılan “ihale yönetim birimi”, politik olarak öngörülen hizmet programlarını tek tek gösterilen uzmanlık alanlarına uygun somut amaçlar doğrultusunda gerçekleştirmektedir.

Garantör yönetim, yönetim örgütünün görev verenler ve görev alanlar düzeyinde ortaya çıkan iki bölümlülüğü ile nitelenmektedir. Görev veren alanı, politik-idari yönetim ve bir ihale bölümünden oluşmaktadır. Bu alan, politik olarak yapılması istenilen hizmetlerin taahhüt altına alınmış standartlarda hazırlanmasını teminat altına almaktadır. Görevi üstlenen alan ise, yönetim içi kurumlar, bağımsız kurumlar ya da üçüncü kurumlar olabilir (Schedler/Proeller, 2000: 97).

İhale yönetim birimi, kamusal işleri görev üstlenenler alanından uygun mal ve hizmet sunucularına vermektedir. Bu durum, ilgili yerel yönetimlerin ve diğer mal ve hizmet sağlayıcıların çeşitli hizmet ve servis alanlarını kuşatmaktadır. İhale bölümü, mal ve hizmetlerin üretilmesi sürecini denetlemekte, gerek gördüğü takdirde müdahale etmekte ve düzenli olarak belli aralıklarla yönetim merkezine rapor vermektedir (Reichard, 1998b: 122-123).

Radikal bir biçimde gerçekleştirilen garantör yönetimin vizyonunu, kendi salt görev alanı olmaksızın bütün görevleri -hem iç servis hizmetlerini hem de dış hizmet sağlayıcılarınca sunulan hizmetleri- hemşehrilerine şeffaf bir holding olarak sunan yerel yönetim biçiminde tanımlanmaktadır (Reichard, 1995: 42). Ancak bu tanım, bunun yeni yönetim anlayışının en önemli amacı olduğu ve kamusal mal ve hizmet sunumunun artık kullanılmaz olduğu şeklinde anlaşılmalıdır. Bunun tam tersine, söz konusu olan, sadece kamusal malların üretiminde ve hizmetlerin sunulmasında etkinliği ve verimliliği artırmaktır.

### **2.3.2. Müşterileri Dikkate Alan Bir Örgütsel Biçimlenme**

Kamu yönetiminin geleneksel örgüt yapısı, uzmanlığa dayalı, seçimle gelen personellerin politik bakımdan hesap vermesine olanak tanıyan katı hiyerarşik yapıyla birlikte otoritenin kademelendiği bir örgüt biçiminde düzenlenmiş işlemlere göre şekillenmiştir. Bugünkü örgüt yapısının arkasında bulunduğu saik, politik sorumluluklar ve idari denetimin açık eşgüdümü şeklinde nitelendirilebilir. Görevi esas alan örgüt

yapısı, önemli ölçüde eşgüdüm problemlerini beraberinde getirmektedir. Bu problemleri çözmek için, aşağıda kısaca açıklayacağımız çözüm alternatifleri bulunmaktadır.

*a) Müşterilerce Eşgüdüm:* Gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe müşterilerin önem kazanması oldukça yeni bir hadisedir. Bu gelişme, beraberinde vatandaşlar ve yönetim arasındaki ilişkilerin daha kaliteli ve sağlıklı bir zemine oturtulmasını getirmiştir. Müşteri olarak birey, işbirlikçi bir vatandaş olarak görülmektedir. İşbirlikçi vatandaş/hemşehri, büyük ölçüde kamu hizmetlerinin görülmesine angaje olmuştur ve böylece doğrudan doğruya bu hizmetlerin kalitesini etkilemektedir (Hopp/Göbel, 1999: 79). Yönetim, (örneğin inşaat ruhsatı alma gibi) karmaşık problemlerde kendi uzmanlık alanını koruyabilmek için, dış birimlerin tek tek yetkili bölümler arasında eşgüdümü üstlenmesini zorunlu kılmaktadır. Bir başka ifade ile, ruhsat alacak olan kişi ya da kurum ruhsat belgesini birimler arasında dolaştırmakta ve her birim kendisine ilişkin işlemi bu suretle tamamlamaktadır. Bu durum, yönetim için içsel bir eşgüdümün gerekliliğini ortadan kaldırdığı için avantajlıdır. Ancak, müşteriler için belki gecikmeler engellendiği için avantaj olsa da, birimden birime koşturma olduğu için dezavantaj olmaktadır (Schedler/Proeller, 2000: 107).

*b) Aracılar Tarafından Eşgüdüm:* Bu problemi çözümlenmek için, müşterilerden belli bir grubun eşgüdüm görevini üstlendiği çeşitli örgütler kurulmuştur. Uygulamada genellikle bir çok kendi kendine yardım (dayanışma) örgütü ve derneği, sadece üyelerinin menfaatlerini koruma görevini üstlenmemektedirler; aynı zamanda yönetimle profesyonel bir kesişme noktası (köprü) da kurmaktadır. Bu tür örgüt ya da derneklerde genellikle söz konusu hizmet ya da kamusal işlem için yetkili uzman personelin telefonundan, işlem için gerekli olan evraklara kadar bir dizi bilgi ve belge bulundurulur. Böylece bu tür dernek ya da örgütler kendi üyeleri ile kamu yönetimi arasında bir köprü oluştururlar ve eşgüdüm sağlarlar. Günümüzde sayısız kamusal faaliyetin yürütülmesini sağlayan kamu örgütleri, vatandaşlar için karmaşık, anlaşılmaz ve kendisiyle zor ilişki kurulabilen birimler olarak görülmektedir. Aracı örgütler, üyeleri ile kamu kurumları arasında gerçek bir aracı rolü oynayarak, onlara bu konuda yardımcı olmaktadır. Bu durum kamu yönetimi için oldukça tehlikelidir. Onun meşruiyetinin sorgulanmasına, istenmeyen, hoşlanılmayan bir varlık olmasına neden olmaktadır (Schedler/Proeller, 2000: 108).

c) *One-Stop Shops*: Bilindiği gibi kamu yönetimi özellikle profesyonel olmayan bireyler için, oldukça zor ulaşılabilir niteliktedir. Yeni yönetim anlayışında vatandaşlara daha yakın ve karmaşıklıktan kurtarılmış bir yönetim amaçlanmaktadır. Bu model, vatandaşların kamusal işlemlerini, tek bir birimde yaptırabilmelerine imkan tanımak için oluşturulmuş bir modeldir. Özellikle kamu kurumlarında vatandaşların güvenini kazanmak, onların korkup çekindikleri olguları tanımlamak, değerlendirmek ve azaltmak için (Damkowski/Precht, 1995: 122; 269) 1970’li yıllarda Avustralya’da “One-stop Shops” a yönelinmiştir. Daha sonraları ABD’de Clinton/Gore tarafından yönetimde yapılan bir dizi değişiklikle birlikte, “One stop Government” modeli aynı amaçlarla geliştirilmeye çalışılmıştır (Kubicek/Hagen, 1998: 209). Amerika’da uygulanan sistem, elektronik hükümet\* olarak adlandırılabilir bir şekilde bilgisayar teknolojisini kullanarak, vatandaşların sorunlarına ve taleplerine cevap vermeye çalışmaktadır. Bu modelin amaçları; müşterilere daha yakın kararlar almak, resmi birimler arasında eşgüdümü iyileştirmek, daha iyi kararlar alabilmek için politika ve memurlara yardımcı bir birim ve model ortaya koymak şeklinde sıralanabilir (Schedler/Proeller, 2000: 109).

“One-stop Shops” modeli, geleneksel hiyerarşik yönetim kültürü için bir devrim niteliğindedir. Shop’lar 1980’li yılların ortalarında kapatıldı, ama bu düşünce ve benzer bir model yerel yönetimler düzeyinde varlığını sürdürdü. Yeni yönetim anlayışıyla bu düşünce, yeni bir ivme ve kalite kazandı. Kamu yönetimi, sadece daha az zenginliğe sahip olanlar için değil, bütün müşteriler için sadelik, anlaşılabilirlik ve güvenilirlik kazandı.

---

\* Elektronik hükümet kavramı son yıllarda bütün dünyada yaygın olarak konuşulmaya ve tartışılmaya başlanan bir kavramdır. Kavramdan ne anlaşılması gerektiği ve uygulanabilirlik derecesi tartışmalı olmakla birlikte, yönetim ve üçüncü kişiler arasında elektronik araçlarla (internet vs.) bağlantı kurmayı ifade ettiği söylenebilir. Elektronik hükümet kavramı elektronik alanda kullanılan unsurların bütün paletlerini kapsamaktadır. Kısaca elektronik hükümet kavramından, yönetimin üçüncü kişilerle sanal etkileşimini anlayabiliriz. Aynı zamanda bu kavram, bir çok durumda demokratik süreç için büyük bir anlam ifade etmektedir (Schedler/Scharf, 2000: 1). Hem merkezi yönetimin, hem de yerel yönetimlerin alacakları kararlara, kararların uygulanması sürecine vatandaşların gerçek katılımına olanak tanıyacak olan bu sistem, demokratik sürece de büyük katkı sağlayacaktır. Sistemin en büyük dezavantajı, vatandaşların büyük çoğunluğunun teknolojik gelişmeleri geriden takip etmesi nedeniyle, teknik olarak bu olanaklara sahip olmamalarıdır.

### 2.3.3. Hizmet Sözleşmeleri ve Çıktıya Dayalı Finansal Yönetim

Belki de yeni yönetim anlayışıyla başlatılan en önemli değişim, kamu yönetiminin işleyişinde yeni bir biçimlenmeye gitmek olmuştur. Yeni yönetim anlayışının temelini, bir yandan kamusal faaliyetlerde etkinliğe yönelme ve diğer yandan girdi odaklı bütçe sisteminin terk edilerek yerine çıktıyı esas alan bütçe sisteminin uygulanması oluşturmaktadır. Böylece, kamu yönetiminde amaçlar ile ürünler arasındaki ilişki son derece önemli hale gelmiştir.

**Tablo 2.6: Kamu Yönetiminde Girdiye ve Çıktıya Dayalı Yönetimlerin Karşılaştırılması**

#### **Kamu Yönetiminde Girdiye Dayalı Yönetim**

<b>Hizmet-Ürün Tanımlaması</b>	<b>Üretim</b>	<b>Denetim</b>	<b>Sisteme Etkisi</b>
Ürün tanımlaması bulunmamaktadır. Politik-İdari sistem istenen ürünlerden sadece belirsiz tanımlamalara sahiptir.	Politik-İdari sistem; <ul style="list-style-type: none"><li>• kaynakları azaltıp-artırma ve</li><li>• üretim sürecine müdahale yollarıyla hizmet ve üretim birimlerini etkilemektedir.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Denetim anlamsız ve yersizdir, çünkü denetim ölçütleri yeterli değildir;</li><li>• denetim çoğunlukla anlık biçimde yapılmakta, çünkü sistematik ve sürekli bir düzenleme yok.</li></ul>	<b><u>Ekonomik Etki:</u></b> Amaçlara ve müşteriye yönelim (verimlilik) ve ekonomiklik pek az gerçekleştirilebilir. <b>Sonuç:</b> İsraf ve rüşvet <b><u>Psikolojik Etki:</u></b> Sonuç sorumluluğu olmadığından güvensizlik ve memnuniyetsizlik ortaya çıkmakta <b>Sonuç:</b> Hayal kırıklığı

#### **Kamu Yönetiminde Çıktıya Dayalı Yönetim**

<b>Mal-Hizmet Tanımlaması</b>	<b>Üretim</b>	<b>Denetim</b>	<b>Sisteme Etkileri</b>
Politik-İdari sistem istenen ürünleri şu kriterlere göre tanımlamaktadır: <ul style="list-style-type: none"><li>• Amaç</li><li>• Miktar</li><li>• Kalite</li><li>• Hedef kitle</li><li>• Maliyetler</li></ul>	Mal ve Hizmeti üreten ilgili birim, ürünü belirtilen kriterlere göre üretir.	Raporlar periyodik olarak planlanan ve gerçekleşen durum karşılaştırmasını ve gerektiğinde düzeltici idari müdahaleleri olanaklı kılmaktadır.	<b><u>Ekonomik Etki:</u></b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Amaç doğruluğu (verimlilik)</li><li>• Ekonomiklik (etkililik) değerlerine ulaşılabilir</li></ul> <b><u>Psikolojik Etki:</u></b> <i>İdare ve hizmeti gören birim arasında açık sorumluluk sınırı şunu gerektirmektedir:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>• Sonuç sorumluluğu</li><li>• Güven</li><li>• İş memnuniyeti</li></ul>

Kaynak: Hopp/Göbel, (1999: 39)



Yukarıdaki tablo kamu yönetiminde girdiye dayalı yönetim ile çıktıya dayalı yönetim arasındaki farkları hizmet-ürün tanımlaması, üretim, denetim ve sisteme etkileri bakımından göstermektedir.

Araç-gereç tesisi; hizmetler ya da sonuçlarla ilgi olarak gerçekleşmekte, kendine özgü bir yönetim büyüklüğü olmaktan çıkarılmaktadır. Özet olarak söylemek gerekirse, yeni yönetim anlayışında yönetim süreci, geleneksel yönetim düşüncesindeki yönetim sürecinden ayrılmaktadır. Hizmet sözleşmeleri ve amaçlara göre yönetim, finansal yönetimdeki değişiklikler, yeni yönetim anlayışının kamu yönetiminde performans ve etkinliği artırmaya yönelik çabalarıdır.

### **2.3.3.1. Yeni Yönetim Anlayışında Yönetim Süreci**

Dünyanın geldiği nokta itibariyle, kamu yönetiminin ürettiği ürünler ve yerine getirdiği hizmetler hem çeşit olarak hem de miktar olarak sürekli artmaktadır. Kamu yönetimi; eğitimden sağlığa, güvenlikten haberleşmeye, ulaşımdan savunmaya kadar bir çok alanda söz sahibidir. Kullanılabilecek kaynakların sınırlı olduğu dünyamızda, kamu sektörünün de verimli ve etkili mal ve hizmet üretmesi, faaliyetlerinde ekonomikliği ön plana çıkarması kaçınılmazdır. Bu konuda büyük bir ilerleme kaydeden özel sektör işletmelerinin uyguladığı yöntemler ve yönetim teknikleri, kamu sektörünün üretim sürecini de etkilemektedir. Bu anlamda kamu sektörü de, her örgütte olduğu gibi amaca uygun olarak gördüğü yöntemleri, işletme yönetimi anlayışına göre üretim sürecine uygulayarak değiştirmektedir.

Söz konusu olan yönetim süreci, şeffaflık nedeniyle oldukça basittir. Gerçekte planlama ve üretim süreci, ne zaman bakımından, ne de içerik olarak bu belirgin aşamalardan uzaklaşmaktadır; aksine karşılıklı etkileşim içerisinde bulunmaktadır. Süreç hem dış baskılarca (örneğin politik sistemdeki diğer aktörlerce), hem de bütün bir sistemce (ekoloji, teknoloji, toplum ve ekonomi ) etkilenmektedir.

Politik-idari sistemde yönetim süreci Mäder ve Schedler (1994: 58)'e dayanarak şu şekilde açıklanabilir: Süreç, planlanan ve olması beklenenlerden başlayarak elde edilen sonuçlara kadar devam etmektedir. Sürecin hizmet üretimi safhasına kadar, ihtiyaçlar, amaçlar, ürün-planlama ve araç-gereç planlamasından oluşan dört aşaması ve hizmet

üretimi safhasından itibaren de, araç-gereç kullanımı, üretim miktarı, programların etkisi, müşteri ya da hemşehrilere etkiden oluşan dört aşaması bulunmaktadır. Kamu yönetiminin hizmet üreticisi olarak bu şekilde dikkate alınması, ilk bakışta alışılmışın dışında görünmektedir. Çünkü, kamu yönetiminin ürünleri her zaman maddi olmamasına ve maddi ürünlerle her zaman aynı ölçüde değerlendirilmemesine rağmen süreç, fiziksel ürünlere paralel bir biçimde işlemektedir. Bu durum eleştirilere neden olabilecek bir konumda olmasına rağmen, yönetim sürecinin bu şekilde düşünülmesi, hizmetlerin ölçümü için son derece yararlı olacaktır.

Yönetim sürecinin gösterilmesinde öncelikle çeşitli müşteri gruplarının ve hizmetle ilgili olanların ihtiyaçları nedeniyle kamu sektöründe belli politik amaçların bulunduğu hareket edilmektedir. Bu durum, amaçlara ulaşmak için ideal durumlarda buna uygun ürün planlamasına neden olmaktadır. Ürün planlaması, ürünün fayda-maliyet analizinin yapılabilmesini sağlamaktadır. Aynı zamanda ürün planlaması, politik idari sistemde planlama sürecinin önemli bir parçasını oluşturmakta ve planlama unsurlarının uygun bileşimini sağlamaktadır (Schedler/Proeller, 2000: 115). Planlama sürecinin temel unsurları; kamu yönetimine çeşitli yollardan vatandaşlar/müşteriler tarafından iletilen talepler, amaçlar, ürünler ve araç-gereç planlaması şeklinde sayılabilir.

*a) Talepler/Beklentiler:* Vatandaşların isteklerini kamu yönetimine iletme yolları arasında siyasi partiler ve baskı gruplarının kullanılması, halk oylaması ve diğer demokratik araçlar sayılabilir. İhtiyaçlar, ürünle sıkı bağlantı halinde ortaya çıkmaktadır. Yeni yönetim anlayışında, ürün ve hizmet planlaması sürecinde müşterilerin/vatandaşların istekleri ve beklentileri daha fazla etkili olmaktadır. Talepler, kamu yönetiminin neyi ve hangi kalitede yapması gerektiği konusunda bilgi vermektedir. Bir başka ifade ile, ihtiyaçların tespiti, politik kararlara temel oluşturan gereklilik alanlarının belirlenmesi, yönetimin belli amaçlar edinmesi için zorunlu ön koşuldur.

*b) Amaçlar:* Kamu yönetiminde amaç belirleme süreci, amaç yapısının oldukça dağınık, çok boyutlu olması nedeniyle son derece zor kabul edilmektedir (Buschor, 1993a: 210). Bundan dolayı bütün alanlarda amaçlar açık bir biçimde tespit edilememektedir. Sonuçta kamu yönetiminin faaliyetleri, amaçlara göre gerçekleşmemekte ve etkinlikten

yoksun hale gelmektedir. Bundan dolayı bütün ürünler için, etkinlik amacı ve hizmet amacı olmak üzere iki türlü amaç tespit edilmektedir (Schedler/Proeller, 2000: 117). Geleneksel yönetim düşüncesinde, işleyiş ve kurallar öne çıkarılırken yeni yönetim düşüncesinde amaçlar öne çıkarılmaktadır. Bununla da kalınmayıp kamu yönetiminin özel konumu dikkate alınarak etkinlik amacının yanı sıra hizmet amacı da gündeme getirilmektedir. Çünkü, ancak amaçların belirlendiği durumlarda kamu hizmetleri ölçülebilir bir nitelik kazanmaktadır. Örneğin, güvenlik birimleri için bir şehirde suç oranını belli bir süre içerisinde %xy'ye indirmek gibi bir amaç belirlenirse, bu sürenin bitiminde amacın ne kadar gerçekleştirilebildiği, dolayısıyla güvenlik hizmetlerinin etkinliği ölçülebilir. Kamu yönetiminde bazı alanlarda amaçların belirlenmesi özel sektördeki gibi somut değerlerle ifade edilebilir. Bu alanlarda etkinlik ve verimliliğin ölçülmesi de kolay olmaktadır. Ancak bazı alanlarda, somut amaç belirlemede yetersizlikler olabilir. Bu durumda da hizmetin verimliliğinin ve etkinliğinin ölçülebilmesi oldukça zor olmaktadır. Bu tür alanlar kamu yönetimi için birer '*tabu alanı*' (Schedler/Proeller, 2000: 117) olarak açıklanabilir.

Amaçların belirlenmesi, dışarıdan sürekli bilgi alan aşamalı bir süreç içerisinde başarılı olabilir. Harcamalar da önceki sonuçlarla karşılaştırılabilir. Amaçların belirlenmesi için, doğrusal programlama, kuyruk teorisi, oyun teorisi, simulasyon, PERT, çok boyutlu istatistik analizleri gibi bir çok metot kullanılabilir (Koçel, 1999: 62).

*c)Ürünler/Sonuçlar:* Yeni yönetim anlayışının başarısı için ürünlerin/sonuçların değerlendirilmesi oldukça önemli bir yer işgal etmektedir. Ürün, çıktı, sonuç ya da hizmet şeklinde isimlendirilen unsurlar yeni yönetim anlayışının temel unsurudur. Ürün ya da çıktının oluşturulmasının temellerini vatandaşların beklentileri oluşturmaktadır. Aynı zamanda ürün ya da elde edilen netice, kamu yönetiminin çıktıya dayalı yönetimi için bir temel oluşturmaktadır (Hoffjan/Junga, 1996: 43). Geleneksel yönetim anlayışı da kaynaklar, personel miktarı, krediler ve araç-gereçlere ilişkin düşünceler geliştirmiştir. Ancak bu, bürokratik eğilimli olduğu için sonuçlardan çok işleyiş sürecini öne çıkarmıştır. İşleyiş sürecine uyulması başarı için temel koşul sayılmıştır. Yeni yönetim anlayışı ise, kendi modeli içerisinde yönetim sürecinin bütün boyutlarını birlikte değerlendirmeyi denemektedir. Bu modelde başarı faaliyetlerin kalitesi, yoğunluğu ve miktarınca tanımlanmaktadır. Yeni yönetim anlayışı modelinde başarının

yolu, görevlerin yerine getirilebilmesi için ölçülebilir amaç tespiti ve sonuçların tanımlanmasından geçmektedir (Schedler/Proeller, 2000: 121). Yeni anlayışta kamu yönetimi çıktıya dayalı bir örgüt yapısı kazanmaktadır.

Ürünün ya da sonuçların bu şekilde açıklanması, iki kısma ayrılmaktadır. Birinci kısım, üretilen mamullerin (hizmetlerin) miktar ve kalitesine ilişkin (çıktı bölümü) özel bilgileri içermektedir. İkinci kısım ise, mamulün (hizmetin) üretilmesi için söz konusu birimlere hangi kaynakların tahsis edileceğine ilişkin (girdi bölümü) bilgileri içermektedir (Hoffjan/Junga, 1996: 45). Birinci bölümde kalite standartları ve ürün hacmi yer almaktadır. Kalite standartları ürünlerin beklenen özellikleri ile ilgili bilgileri içermektedir. Kalite göstergeleri ile birlikte ürünlerin bir ya da daha fazla özelliğini açıklamak, standartlar ve amaçlar arasında gerekli olan yüksek korelasyonu mantıklı göstermektedir. Ürünler (hizmetler), sözleşmeye uygun olarak sorumlu birimlerde üretilmektedir. Hizmet sözleşmelerinin ikinci önemli unsuru kantitatif hizmet sunumudur. Üretim yoğunluğunun tespiti için kantitatif hizmet sunumu önemli bir planlama işlevini yerine getirmektedir.

*d) Araç-Gereç Planlaması:* Ürünün açıklanmasında ikinci kısmı girdi bölümü oluşturmaktadır. Ürünün istenilen miktarda ve kalitede üretilebilmesi için sorumlu birimin üretim faktörlerine (personel, finansman, hammadde vs.) ihtiyacı vardır. Üretimle neden olunan değer tüketimini en aza indirme zorunluluğu, yönetimin verilen kaynakları tasarruflu kullanmasını gerektirmektedir. Bunun için sorumlu birim, hangi değişkenlerin maliyetleri artırdığını ve hangilerinin düşürdüğünü belirlemek zorundadır (Hoffjan/Junga, 1996: 47). Buna araç-gereç planlaması denilmektedir. Araç-gereç planlaması, finansman, personel, materyal ve yatırımlara dayanmaktadır. Yeni yönetim anlayışı, örgütleme yetkisini yönetim birimlerine aktarmak suretiyle üretimi (hizmet sunumunu) bürokrasisiz gerçekleştirmek için esneklik ilkesini yerleştirmeyi denemektedir. Aynı zamanda, operatif yönetimin benzer problemlerinin (süreç tahakkümü gibi) artık politik-idari sistemin bir meselesi değil, aksine hizmet sunucularının bir meselesi olduğundan hareket etmektedir.

### 2.3.3.2. Hizmet Sözleşmeleri ve Sözleşme Yönetimi (Kontraktmanagement)

Sözleşme yönetimi düşüncesi, belli görev ve sorumlulukları açık bir biçimde tanımlayabilmek için, politika ve yönetimin işlevsel ayırımına dayanmaktadır (Strünck, 1997: 156). Sözleşme yönetimi modeli, yönetim içi örgütsel birimler arasında farklı hiyerarşik yapıların, yönetim dışı örgütlerde de belli bir süre için hizmet sözleşmelerinin geliştirilmesini öngörmektedir. Bu yönetim mekanizmasının tamamlayıcı unsurları, global bütçe ve hizmet sözleşmeleridir. Sözleşme yönetimi hem politika ve yönetim arasında, hem yönetim içi birimler arasında ve hem de yönetim ve üçüncü taraflar arasında uygulanmaktadır (Schedler/Proeller, 2000: 133).

Yönetim prensibi olarak sözleşme yönetimi; hizmet birimlerinin yönetilmesinin esas yapısı olarak sorumluluğun üst düzeylerden alt düzeylere doğru aktarılmasını öngörmektedir. Ayrıca hizmet öncelikleri yönetimin üst düzeylerince belirlenmekte ve ihale edilmektedir. Politika ve yönetim arasındaki yeni sorumluluk sınırı; politikanın “ne” yapılacağı konusunda ve yönetimce görevlerin yerine getirilişinin “nasıl” olacağı konusunda karar vermeleri şeklinde belirlenmektedir (Hopp/Göbel, 1999: 52-53). Sözleşme yönetimi, hizmet gören ya da mamulü üreten birimlerin hizmet ve ürünlerine ilişkin olarak (miktar, fiyat, maliyet, kalite, hedef kitle) ve bunun için bütçe aktarımı konusunda yönetim ve politika arasında sorumlulukların açıklığa kavuşturulmasını sağlamaktadır (KGSt, 1993: 15). Sözleşme yönetimi ile, yönetim sorumluluğu mümkün olduğu ölçüde alt düzeylere kaydırılmaktadır.

**Tablo 2.7: Sözleşme Yönetiminde Politika ve Yönetimin Sorumluluk Sınırları**

<b>Yeni Görev Bölüşümü</b>
<b><u>Politika-Meclis (Belediye meclisi, parlamento)</u></b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Yerel politika esaslarını belirlemek</li><li>• Stratejik kararlar almak</li><li>• Hedefleri belirlemek</li><li>• Hizmet sözleşmeleri yapmak</li><li>• Miktar, kalite ve gerekli süreyi belirlemek</li><li>• Genel bütçeyi hazırlamak</li><li>• Yönetim yapısını tanımlamak</li></ul>

- Hizmet sözleşmelerinin uygulanışını denetlemek
- Sözleşmeden sapmalara ilişkin sonuçlar çıkarmak

**Yönetim (Hizmet Birimleri)**

- Meclisin (Politika) verdiği görevleri yerine getirmek
- Hedeflere nasıl ulaşılması gerektiği konusunda karar vermek
- Hedeflerin belirlenmesi için meclise öneriler sunmak
- Amaçlara ulaşma derecesi ve sapmalar konusunda meclise rapor vermek

*Kaynak: Hopp/Göbel, (1999: 53)*

Bildiğimiz gibi politik birimlerle (belediye meclisi, parlamento) yönetim (hizmet birimleri) arasında sorumluluk sınırları tam olarak belirlenmemektedir. Birçok yerel yönetimde sorumluluk kargaşası yaşanmaktadır. Politik organlar çoğu zaman detaylarla meşgul olmakta, hizmet birimleri ise yerli-yersiz müdahalelerle çalışamaz duruma gelmektedir (KGSt, 1996: 38). Sözleşme yönetiminin uygulanmasıyla bu duruma son verilmeye çalışılmaktadır. Sözleşme yönetimi ile gerçekleştirilmeye çalışılan politika ve yönetim arasındaki somut sorumluluk sınırlaması Tablo 2.7'deki gibi gösterilebilir.

Sözleşme benzeri ilişkiler ya da hizmet sözleşmeleri hiyerarşik emir-komutanın yerini almaktadır. Karar alma merciiinin şimdiye kadar var olan katı hiyerarşik kademeleşmesi taraflar arasında güçlendirilen iletişim yoluyla ortadan kaldırılmaktadır (Hill, 1994: 309). Bu model kamu yönetimi için yeni bir yapılanma anlamına gelmektedir. Artık ilişkileri, yukarıdan aşağıya doğru işleyen katı hiyerarşik yapı içerisinde verilen emirler belirlememektedir. Uygulayıcılara operatif kararların bırakıldığı alanlarda sözleşmeler, hizmetlerin yerine getirilmesi için temel kaynak olmaktadır. Ayrıca, sözleşmede, ürüne ilişkin olarak, kalite, miktar ve süre yer almaktadır. Sözleşme içeriğine ilişkin meşruluğunu, hiyerarşik olarak daha üst düzeyde karara bağlanmış antlaşmalardan almaktadır.

Politika, yönetim, yönetsel birimler ve üçüncü taraflar arasındaki sorumluluk, görev ve yetki düzenlemelerini içeren bütün siparişler, sözleşmeler ve aranjmanlar hizmet sözleşmesi sayılmaktadır. Hizmet sözleşmeleri, üst düzeyde ve işlevsel amaçları, yerine getirilecek hizmetleri ve bunun için kullanılacak araç-gereçleri (global bütçe) somutlaştırmaktadır.

Bu sistemin avantajları arasında; esnekliği artırması, personel için daha fazla sorumluluk ve motivasyon sağlaması, rekabet olduğu takdirde kamusal monopolü azaltması, görevlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesini sağlaması, maliyet fikrinin yaygınlaşmasına katkıda bulunması, yönetim ve politika arasındaki çıkar çatışmalarını nesnelleştirmesi sayılabilir. Ancak, yasal değişiklik zorunluluğu, politik düzeyde düşünce değişiminin gerekliliği gibi bir takım problemlerle de karşı karşıya bulunmaktadır (Schedler/Proeller, 2000: 135).

Uygulamada kamu yönetiminin yaptığı bütün faaliyetler için farklı ve detaylı sözleşmeler hazırlanması gerekmele birlikte, yeni yönetim anlayışında hizmet sözleşmelerinin çerçevesini ve içeriğini göstermek amacıyla Tablo 2.8 daki gibi bir içerik ortaya konabilir. Tabloda görüldüğü gibi sözleşme iki bölümden oluşmaktadır: Uzun dönemi kapsayan (genellikle 4 yıl) ve genel kuralları içeren *çerçeve (genel) sözleşme* ve buna ilaveten ürüne ilişkin miktar, kalite, finansal ilişki ve söz konusu yıl için sözleşme tutarının tamamını içine alan *yıllık sözleşme*.

**Tablo 2.8: Yeni Yönetim Anlayışına Göre Hizmet Sözleşmesi Örneği**

<b>Hizmet Sözleşmesi</b>	
<b>Çerçeve Sözleşme (Genel Sözleşme)</b>	
1.	Genel kuralların gösterilmesi
2.	Sözleşmenin tarafları
3.	Sözleşmenin süresi (tavsiye edilen süre 4 yıl)
4.	Ürün Gruplarıyla birlikte
	- Operatif hedefler,
	- Ürünün hedef kitlesi, alıcıları
	- Üretim-hizmet artışı,
	- Üçüncü taraflara hizmet
5.	Özel kurallar (yasaklayıcı-tamamlayıcı)
	-Personel,
	-zorunlu hizmetler (Gelir Raporu),
	-ticari hizmetler (ticari hizmetler için ciro limiti),
	-yatırımlar ve yatırımların kullanılışı,
	-ödeme koşulları,
	-sübvansiyonlar,
	-garantiler (güvenceler).
6.	Yetkiler ve yetki çekinceleri
	-denetim,
	-ek sözleşmeler
7.	Kalite güvence önlemleri
8.	Değişiklikler ve sözleşmenin feshi
<b>Yıllık Sözleşme</b>	
1.	Ürünlerin ürün gruplarına göre, miktar, satış gelirleri ve maliyetleriyle birlikte genel bir bilançosu
2.	Sözleşme tutarı
3.	Özel projeler için yıllık hedefler

*Kaynak: Schedler/Proeller, (2000: 141)*

Sözleşmenin uygulanması esnasında, politik mercilerin sözleşmenin yerine getirilişine hiç bir şekilde müdahale etmemesi, buna karşın yönetimin (hizmet birimlerinin) de beklenen hizmetleri sözleşmeye uygun şekilde sunması gerekmektedir. Ancak uygulamada, bazen politik birimlerin istediği hizmet paleti değişmekte, bazen de yönetim birimleri istenen hizmetleri ya hiç yerine getirememekte ya da kötü hizmet görmektedir. Bu durumda ne yapılmalıdır? Normal koşullarda politik birimlerin sözleşme döneminde hiç bir müdahalede bulunmaması gerekmektedir. Eğer sözleşme döneminde sosyo-politik değişiklikler ortaya çıkarsa, bu durumda politik birimlerin sözleşmede belirlenmiş hizmetleri değiştirme imkanı bulunmaktadır. Bir başka ifade ile politik müdahalelerin, ancak hizmetin sorumlu yöneticisi ile muhtemel sonuçların iyice tartışılmasından sonra ve sağlıklı bir oylama ile yapılması düşünülmelidir. Yeni öncelikler ancak bu aşamalardan sonra tespit edilmelidir (KGSt, 1992: 146). Ürün paletinde yapılan her değişiklik, finansal sonuçları da değiştireceğinden, finansal araçlar değişime uyarlanmalıdır. Diğer taraftan, sözleşmeden sapmalar olduğunda, bir başka deyişle sözleşme koşullarının yerine getirilmemesi ya da kötü ifası durumunda, eksikliğin giderilmesi (düzeltmesi) ya da yaptırım olanaklarının bulunması gerekmektedir. En önemli yaptırım aracı olarak bütçenin azaltılması düşünülebilir.

### **2.3.3.3. Finansal Yönetim**

Yeni yönetim anlayışının önemli önceliklerinden birisi, kamu yönetiminde finansal yönetimin değiştirilmesi yönündedir. Finansal yönetimin değiştirilmesinden çoğu zaman, finansal kaynak yetkisinin yerleştirilmesi anlaşılmaktadır. Bunun arkasında yatan düşünce de, yerel kurumların kendi gereksinim ve önceliklerini merkezi birimlerden daha iyi tespit edebilecekleri varsayımdır. Böylece hem özerklik, hem de bütçe denkliği için birimlerin sorumluluğu artmaktadır (Strehl, 1995: 143).

Finansal yönetimin temel unsurlarından birisi bütçeler ve bütçeleme tekniğidir. Temelde bir karar verme süreci olan bütçelemede ve daha sonraki süreçte ekonomik analizler kadar politik görüş ve tutumların da belirleyici etkisi olduğunda kuşku yoktur. Bir başka ifade ile kamu bütçeleri çeşitli baskı gruplarının etkisi altında hazırlanmakta ve uygulanmaktadır. Diğer taraftan, özel kesim bütçelerinde gelirlere göre giderler



ayarlanırken, kamu kesiminde kamusal faaliyetlerin neden olduğu giderleri karşılayacak gelirlerin tahmin edilmesi söz konusudur. Ayrıca, hükümet ile bürokrasi arasındaki ilişkiye bakıldığında, hükümetin bürokrasiye kamu hizmeti sipariş eden bir tekelci, bürokrasinin de ürününü tekelci alıcıya satan bir tekelci üretici olduğu görülmektedir. Bu ve benzeri nedenlerden dolayı klasik kamu bütçeleme anlayışında bir takım yetersizlikler ortaya çıkmaktadır. Önemli üstünlükleri olmakla beraber, geleneksel kamu bütçesinin uygulamada uğradığı bozulma ve sapmaları, toplumun ve ekonominin gelişmesine ve taleplerine cevap verememekten doğan yetersizlikleri Falay (1995: 29) şu şekilde ortaya koymaktadır: “*Bütçenin yöneldiği hedeflerin ve sonuçların açık, tam ve yeterli şekilde belirtilmemesi; girdileri ve masrafçı daireleri esas alması; kısa vadeli olması; hizmetlerin mevcut ve gelecekteki tam maliyeti hakkında bilgi yetersizliği; bütçe gelirlerinin ve özellikle giderlerinin hep artış yönünde olmasının bir prensip haline dönüşmesi; bütçelemenin sadece mali kontrol fonksiyonuna ağırlık verilmesi; bütçe sisteminin katı ilkelere dayanması ve esneklikten uzak olması; bazı birim, faaliyet ve kaynakların kontrol edilemez hale dönüşmesi; etkinliği ölçecek kıstasların ve standartların olmaması; bütçeleme sonucu elde edilen çıktıları belirtmemesi; bilgi edinmede yetersizlikler ve hizmetler ile idari birimler arası ilişkilerin tam kurulamaması*”. Ayrıca, kamu kurum ve işletmelerinin muhasebeleri arasında eşgüdümsüzlük, kamu muhasebesinde hesap, kod ve kavram farklılıkları, temelde nakit esasına dayanılması, taşınmaz varlıkların değer değişimlerinin izlenememesi gibi nedenlerle geleneksel bütçeleme sisteminde aksaklıklar ortaya çıkmaktadır (Falay, 1995: 28).

Özet olarak, mevcut bütçe sisteminin ekonomiklik prensibinin göz önünde bulundurulmasının tesis edilmesinde önemli enformasyon yetersizlikleri ortaya çıkardığı ve bu özel bilgiler olmaksızın kamu yönetiminin ekonomikliğe dayalı yönetiminin olanaklı olmadığı ifade edilebilir. Karşılıklı ortaya çıkan bu enformasyon ve yönetim yetersizliğinin bir etkisi olarak kamu yönetiminde belli işlevsizlikler ortaya çıkmıştır. Bu işlevsizlikler ve ortaya çıkardığı sonuçlar; maliyet bilincinin yetersizliği, verimsiz hiyerarşik yapı, sorumluluk boşluğu, hizmeti (başarıyı) engelleyen çalışma düzeni ve benzer yönetim birimleri arasında rekabetin eksikliği şeklinde sayılabilir (Rürup/Winter, 1996: 325-326).

Kamu bütçelerinde ortaya çıkan bu yetersizlikler ve aksaklıklar nedeniyle, örgüt, yönetim ve personel alanında olduğu gibi bütçeleme sisteminde de değişiklik yapılması gereksinimi ortaya çıkmıştır. Kamu yönetiminde finansal yönetim alanında yapılmak istenen uyarlamalarla;

- tek tek yönetim birimlerinin sorumluluklarını artırmak,
- kamu kurumu ya da işletmelerinin yöneticilerine daha fazla bağımsız karar alma olanağı sağlamak,
- karar alma sürecini kısaltarak bürokrasiyi ortadan kaldırmak ve etkinliği artırmak,
- finans yönetiminde çıktı (ürün-hizmet) odaklılık yoluyla kaynak yöneliminin değişimini sağlamak gibi amaçlara ulaşmak istenmektedir (Schedler/Proeller, 2000: 146). Ayrıca, maliyet hesaplamaları, performans ölçümü ve hesaplanması, işletme içi bütçeleme sistemi yardımıyla kamu kurum ve işletmelerinin verimliliğinin artırılması amaçlanmaktadır (Rürup/Winter, 1995: 327).

Kısaca yeni finansal yönetimle kamu kurum ve işletmelerinde maliyetlerin azaltılması, verimlilik artışının güvence altına alınması, kurum ve işletmelerin faaliyetlerine ilişkin enformasyonun düzeltilmesi amaçlanmaktadır. Çünkü bütçe, yönetim süreci ile sıkı ilişki içerisinde olan, onaylama, eşgüdüm, denetim, motivasyon ve önceden tahmin işlevlerini içermektedir.

Bu yeni bütçeleme sisteminin temel özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Strehl, 1995: 143):

1. Tek tek bütçe unsurları arasında ikame olanakları bulunmaktadır.
2. Finans yılları arasında bütçenin belli bölümleri transfer edilebilmektedir: İlgili yılda yapılan bir tasarrufun bir sonraki yıl bütçesine yazılabilmesi ya da ilgili yılda yapılan fazla harcamanın bir sonraki yıl bütçesinden indirilebilmesi mümkündür.
3. Programların finansmanı esnektir.
4. Verimlilik artışının hükümete iade edilmek zorunda olduğu kurum ve işletmelerde amaçlanan verimlilik artışından yararlanma olanağı bulunmaktadır.
5. Malların ya da hizmetlerin satışından elde edilen kazancın büyük oranda %30-50'sinin örgütün kendi tasarrufunda kalması imkanı vardır.

6. İç denetim bedeli: Diğer örgütlerle hizmet için maliyet denetimi yaklaşımı, mal ve hizmetlerin üretiminde tam olarak maliyetlerin karşılanmasını amaçlamaktadır.

#### **2.3.4. Rekabetin Kurumsallaştırılması ve Rekabet Mekanizmaları**

Yeni yönetim anlayışının en fazla öne çıkan temel prensibi, kamu yönetiminde piyasa mekanizmalarının kullanılmasıdır. Bunun arka planında yatan düşünce ise, etkin ve verimli hizmet üretimini gerçekleştirmek için piyasanın hükümetlerden daha iyi durumda olduklarıdır. Rekabetin ve piyasa mekanizmalarının tesisi ve kullanılmasıyla, iç yapısal önlemlere (görev bölüşümü, hizmet sözleşmeleri vs.) ek olarak, kamusal hizmetlerin sunumunda verimliliğin, üretkenliğin ve esnekliğin artırılması, hatta denetim mekanizmalarının iyileştirilmesi ve şeffaflık gibi hedefler gerçekleştirilmek istenmektedir. Rekabet yeni yönetim anlayışının amacı değil, aksine yeni yönetim anlayışını bütünleyici etkisiyle motive eden (hızlandıran) bir araçtır (Reichard, 1997: 651).

Özellikle 1980'li yıllarda İngiltere'de muhafazakâr hükümet tarafından bütün yerel yönetimlerde uygulanan ve daha sonra kamu kurumlarının tamamına yaygınlaştırmak istenen “zorunlu rekabetçi eğilimler” (Compulsory competitive tendering) uluslararası alanda da büyük kabul görmeye başlamıştır. Rekabet uygulamalarının benzer biçimleri; ABD, Kuzey Ülkeleri, Avustralya ve Yeni Zelanda'da etkisini göstermiştir. Buna paralel olarak kamu kurumlarında (o zamana kadar özel sektör işletmelerinin kullandığı), dış bağlantı (Contacting-Out), iç bağlantı (Contracting-in), iç kaynaklardan yararlanma (Insourcing) gibi teknikler, kullanılmaya başlanmıştır. Böylece piyasa mekanizmalarının ve rekabet gücünün denendiği kamu kurumlarının kamusal hizmet sağlaması için yeni tanımlama gelişmiştir. Kamu hizmetlerinin sağlanması için kullanılan yeni kavram “garantör devlet modeli” olmuştur (Reichard, 1998a: 306). Buna göre, kamu kurumları ve işletmeleri, bu arada yerel yönetimler, politik olarak istenmiş ve finanse edilmiş hizmetleri kalite standartlarına uygun olarak vatandaşlara sağlamayı garanti etmektedirler. Garanti edilen hizmet ya da ürünün vatandaşlara sunulması bizzat yönetimin kendi birimlerince olabileceği gibi dışarıdan bir şirket aracılığıyla da olabilir. Önemli olan hizmetin/ürünün vatandaşa etkin, ekonomik, verimli ve kaliteli bir şekilde ulaştırılmasıdır.

Kamu hizmetlerine ilişkin taraflar hizmeti tüketen, hizmeti üreten ve hizmeti düzenleyen olarak farklılaştırılmaktadır. Yeni anlayışta kamu kurumları bazen hizmeti doğrudan sağlayan hizmet üreticisi olmakla birlikte, artık daha çok hizmet verecek üreticiyi seçen hizmet düzenleyicisi rolünü üstlenmektedir. Böylece kamu sektöründe hizmetlerin farklı sunum olanakları ortaya çıkmaktadır. Bu olanakların bir kısmı piyasa mekanizmasına uygun yöntemler olmakla birlikte, diğer bir kısmı kamu yönetimine özgü metotlardır. Kamu hizmetlerinin sunumunda tüketici, üretici ve düzenleyicinin birbirlerini etkileyerek oluşturdukları on farklı düzenlemeden söz edilmektedir (Kartal, 2000: 64). Bu düzenlemeler, kamu kurumunun hizmeti bizzat görmesi, idarenin hizmet satması, kurumlar arası sözleşmeler, kamusal niteliği olmayan kurumlarla sözleşme, imtiyaz, tahsisat, kupon, kiralama, ortak girişim, gönüllü kuruluşlar, hizmetin standardı idare tarafından konularak özel sektörden piyasa koşulları içerisinde alınması, yap-işlet devret, kendi kendine yardım, şirketleşme, iltizam, vergi teşviki ve idari düzenlemeler şeklinde sayılabilir. Kamu hizmetlerinin farklı yollarla görülmesinin ya da gördürülmesinin temel nedeni, hizmetin fiyat, kalite, zaman ve maliyet bakımlarından en uygun görülen yolla sunulmasını sağlamaktır.

Kamu yönetiminde piyasa mekanizmalarının tesisi ve rekabete odaklanmadan beklenen etki, daha fazla müşteri yönelimi ve daha uygun fayda-maliyet ilişkisi içerisinde daha kaliteli mal ve hizmettir. Böylece geleneksel bürokratik sistem ortadan kaldırılacak ve örgütsel yapı esnekleştirilecektir. Bunu gerçekleştirmek için, ileride ele aldığımız çeşitli rekabet mekanizmaları bulunmaktadır.

#### **2.3.4.1. Kamu Yönetiminde Rekabet**

Bir çok Avrupa ülkesinde 1980'li yılların başlarına kadar devlet yönetiminin klasik modeli hüküm sürdü. Bu modelde yönetim içi birimler ve kâr amacı gütmeyen örgütlerce sosyal refah sağlanması esas alındı. Kamu yönetiminin bu modelinde, rekabet ve piyasa fazla bir önem taşımamaktaydı ve sadece özel sektör işletmeleri için geçerliydi. Bir tarafta kamu yönetimi, diğer tarafta özel piyasadan oluşan çok kutuplu bir tablo etkiliydi. Kamu yönetiminde rekabetin uygulanması düşüncesi sadece özelleştirme ve görev eleştirisi kavramları altında tartışıldı. Fakat kamu kurumları, piyasa tarafından üretilmeyen yahut politik nedenlerden dolayı özel işletmelerce

üretilmeyen malların çoğunu ürettiği için, özelleştirme tartışmaları giderek ideolojik boyutlar kazandı ve oldukça da fazla eleştirildi. Yeni yönetim anlayışı ile şimdi ilk defa kamu yönetiminde rekabet konusu sistemli bir biçimde ele alınmaya başlandı.

Kamu sektöründe rekabet ortamının oluşturulması için bir takım statik ve dinamik rekabet işlevinin sağlanması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu statik ve dinamik rekabet işlevlerini, ilk üçü statik, diğer ikisi dinamik olmak üzere beş noktada toplamak mümkündür (Burr/Seidlmeier, 1998: 58):

- Hizmetlerin, hizmeti talep edenlerin önceliklerine göre ifa edilmesi
- En uygun kaynak tahsisinin sağlanması
- Hizmet ilkesine dayalı bir gelir dağılımının tesis edilmesi
- Teknik ve örgütsel gelişmelerin teşvik edilmesi
- Ürün ve üretim teknolojisinin taleplerdeki ya da devletin tespit ettiği çerçeve değişimlere esnek uyumunun sağlanması

İşlevsel rekabet ve en uygun rekabet yoğunluğu, bütün statik ve dinamik rekabet işlevlerinin olanaklar elverdiği ölçüde iyi yerine getirildiği bir piyasada gerçekleşir.

Kamu sektöründe ekonomikliği sağlamanın ön koşulu rekabettir. Belli kurumlarda ekonomikliğin sağlanması ancak rekabetin tesis edilmesine bağlıdır (Thieme, 1995b: 89). Rekabete odaklanmanın amacı, şimdiye kadar kamusal olarak görülen hizmetlerin özel piyasaya aktarılması değil, aksine kamusal bir rekabete dayalı hizmet sunumunu olanaklı hale getirmektir. Bir başka ifade ile amaç, özelleştirme değildir. Amaç kamu sektöründe piyasa mekanizmalarını tesis etmek ve rekabet ortamını oluşturmaktır. Böylece kamu hizmetlerinde ekonomiklik gerçekleştirilebilecektir. Naschold ve Bogumil (1998: 51) kamu hizmetlerinin verimli ve müşteriye odaklı olarak görülmesi için rekabeti geliştirici bir çerçevenin oluşturulmasının zorunlu olduğunu ifade etmektedir. Diğer taraftan bu iki araştırmacı, kamu ve özel sektör arasında karşılıklı bir tamamlamıcılığın söz konusu olduğunu, maliyetlerden dolayı üretim biçiminin bir sektörde diğerine karşı monopolleştirilmesinin gereksizliğini vurgulamaktadır.

Piyasa mekanizmalarıyla kamusal görev sorumluluğu önceliğinden vazgeçmeksizin rekabetin avantajlarından yararlanır. Piyasa mekanizmalarıyla, özel ekonomi piyasasının olmadığı yahut serbest özel piyasanın en optimal olmadığı ve politik olarak

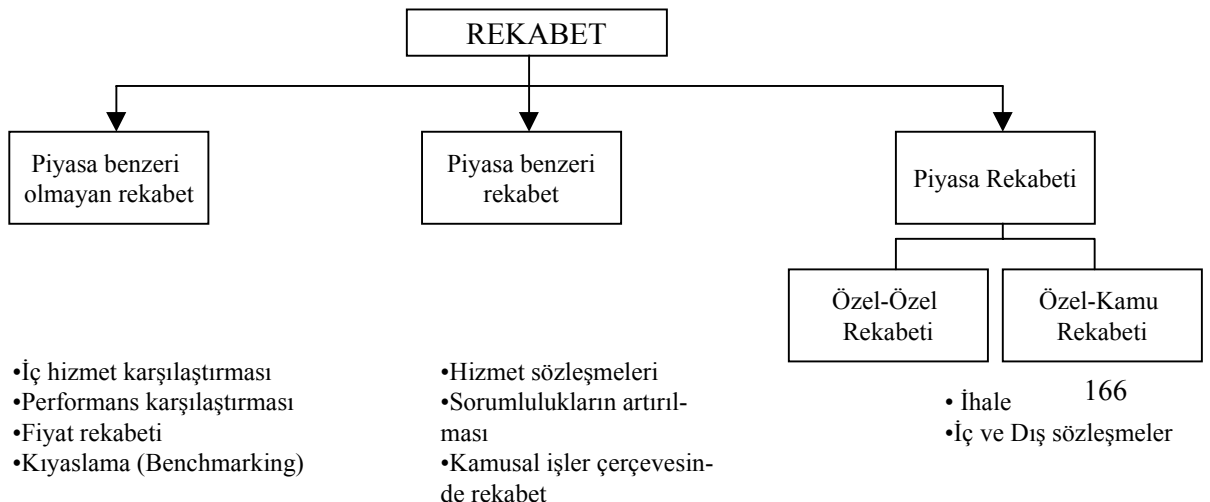
beklenmeyen sonuçlara neden olan mal ve hizmetler için piyasa yapısının yaratılması söz konusudur. Özellikle kaynakların yönetiminde rekabetçi bir örgütlenme oluşturmak olanaklı hale gelebilir (Thieme 1995b, s. 89). Bu bağlamda, performans (hizmet) karşılaştırması (Benchmarking), dış kaynaklardan yararlanma gibi bir dizi farklı mekanizmanın kullanılma olanağının bulunduğundan söz edilebilir (Schedler/Proeller, 2000: 156).

Günümüzde, özel sektör örgütlerinin ya da kamusal olmayan diğer kurumların kamu hizmetinin yerine getirilmesine katılımı giderek artmıştır. Özellikle İngiltere ve diğer endüstri ülkelerinden elde edilen tecrübeler, kamu ve özel sektör hizmet birimleri arasındaki rekabetin hizmet kalitesine etkisinin olumlu olduğunu göstermiştir. Ayrıca yönetim içi rekabet mekanizmalarıyla da sevindirici sonuçlara ulaşılmıştır. İngiltere’de piyasaya dayalı örgütsel gelişmeler, geniş bir özerkleştirme ve özelleştirme eğilimi, zorunlu bir rekabet eğilimi ve piyasa denetimi ile yönetimin her alanının hizmet veren-hizmet alan biçiminde kuşatılması şeklinde olmuştur (Naschold, 1995: 184).

Çeşitli kamu yönetimi kurum ya da işletmelerinin aralarında yahut özel sektör veya diğer kamusal olmayan kurum ve işletmelerle bir rekabet ilişkisi içerisine girmeleri için, bütün rakiplere aynı çıkış noktasından hareket etme olanağı sağlanmalıdır. Bununla beraber, kamu kurumlarının özel konumları bahane edilerek bu rekabet ortamı sulandırılabilir. Kamu kurumlarının bir yandan konumları nedeniyle, diğer hizmet üreticileri karşısında önemli avantajlara sahip olduğu ileri sürülürken, diğer taraftan kamu kurum ve işletmelerinin diğer mal ve hizmet üreticileri karşısında önemli dezavantajlarının olduğu ileri sürülebilir.

### 2.3.4.2. Kamu Yönetiminde Rekabet Mekanizmaları ve İşlevleri

Uygulamada, kamu hizmetlerinin görülmesinde rekabet mekanizmaları yardımıyla



uygulanabilecek oldukça çeşitli araçlar bulunmaktadır. Söz konusu araçlar kısmen piyasa benzeri mekanizmalar olarak ortaya çıkarken, kısmen de sadece görünüşte rekabet durumunu yansıtmaktadır. Kamu yönetiminde rekabet genellikle; piyasa benzeri olmayan rekabet biçimleri, piyasa benzeri rekabet biçimleri ve piyasa rekabeti şeklinde sınıflandırılarak ele alınmaktadır (Reichard, 1998a: 308-309; Wegener, 1997: 83).

**Şekil 2.6: Kamu Yönetiminde Rekabet Biçimleri (Wegener, 1997: 83)**

Rekabetin genel olarak, teşvik ve motivasyon, yönlendirme ve dağıtım olmak üzere üç temel işlevi gördüğü söylenebilir (Reichard, 1998a: 308). Bunlardan teşvik ve motivasyon işlevi, kurumların hizmetlerinde verimliliğin, kalitenin ve yeniliklerin artırılması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Kaynakların kullanımı ile ilgili olan yönlendirme işlevinin yanı sıra, gelirlerden faktör piyasasına doğru kaynak dağılımını da gerçekleştirdiği ifade edilebilir.

**2.3.4.2.1.Piyasa Benzeri Olmayan Rekabet Biçimleri**

Kamu yönetiminde birçok hizmet için, özel sektöre paralel bir hizmet arzı bulunmamaktadır. Özel sektör işletmeleriyle karşı karşıya gelmek suretiyle değişim ve uyum yeteneğinin sağlanması bu alanlarda mümkün görülmemektedir. Bu tür görevler, devlete ait faaliyetlerin temelini teşkil etmektedir ve gelecekte de bütçenin büyük bir bölümü bu tür hizmetlere ayrılacaktır. Bu yüzden bu tür alanlarda doğrudan rekabete benzer etkiler gösteren araçların kullanılması zorunludur. Piyasa benzeri olmayan rekabet biçimlerinde gerçek rekabet bulunmamaktadır. Bu gibi durumlarda, verimsizliğin ortaya çıkarılmasını ve giderilmesini teşvik, ancak şeffaflık ve kurumlar arası hizmet karşılaştırması yoluyla mümkündür (Schedler/Proeller, 2000: 159). Piyasa benzeri olmayan rekabette, kurum ve işletmelerin verimsizliğinin tespiti ve ortadan kaldırılmasının teşviki için, iç performans değerlendirmesi (interne Leistungsverrechnung), hizmet karşılaştırması, ödüle dayalı rekabet (Preiswettbewerb) ve Benchmarking gibi araçlar önerilmektedir (Wegener, 1997: 83-84).

*a) İç Performans Değerlendirme:* Bu yolla, kamu yönetimi çalışanlarının güçlü bir maliyet bilincine kavuşturulması amaçlanmaktadır. Böyle bir değerlendirme uygulanmasının arka planında teşvik teorisinin bir yansıması bulunmaktadır. Eğer tüketim kararı kendi sınırlı bütçesi hissedilerek alınırsa, tüketime verimli ve etkili bir

nitelik kazandıran ekonomik bir teşvike sahip olunur. Bu yüzden, yeni yönetim anlayışında iç performans değerlendirme uygulaması istenmektedir. Harcamaların doğru hesaplanması ve anlaşılması sağlıklı harcama yapma yolunda en önemli adımdır, ama verimlilik için bu tek başına yeterli değildir.

*b) Hizmet Karşılaştırması:* Piyasa benzeri olmayan başka bir rekabet türü de, benzer birimler arasında verilerin karşılaştırılmasıdır. Bu anlamda, kurumlar karşılaştırılabileceği gibi, genel olarak kurumların hizmetleri de karşılaştırılabilir. Benchmarking'in ilk adımı olarak da görülebilecek olan bu süreç, yönetime yardımcı olacak bilgilerin ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Gerçek bir rekabetin varlığı söz konusu olmamakla birlikte, karşılaştırılma baskısının varlığı, verimsiz kurumların ortaya çıkarılmasında ve amaçlara uygun bir düzeltimin gerçekleştirilmesinde büyük rol oynamaktadır. Hizmet karşılaştırması için sürekli faaliyet raporu gerekmektedir. Bu durum iyi ya da kötü hizmet görme için aynı ölçüde şeffaflık sağlamaktadır. Şeffaflık, çalışanların kendi kendilerini denetlemelerine ve düzeltmelerine yol açan bir motivasyon unsuru haline gelmektedir. İyi görülmeyen hizmetin nedenleri bu yolla daha iyi tespit edilebilir ve giderilebilir. Burada öne çıkan soru, başka kurumların sunduğu iyi hizmeti benzer niteliklerde kendi kurumlarında nasıl gerçekleştirebilecekleri şeklinde olmaktadır. Diğer taraftan hizmet karşılaştırması, komisyon ve meclis üyelerinin harcamalardan dolayı vatandaşlara ve yerel medyaya karşı sorumlu olduğu düşüncesinin gelişmesine katkı sağlayacaktır. Son olarak hizmet karşılaştırması, yönetimlere daha iyi hizmet sunma yollarını göstermektedir. Çünkü özel sektör işletmelerinde rekabet avantajlarını korumak için, başarı bilançolarının işletme sırrı olarak gizlenmesine rağmen, kamu sektöründe iyi ve kaliteli hizmetler büyük bir memnuniyetle ve gururla dışarıya açıklanmaktadır. Böylece diğer kurumlar da bundan başarılı, kaliteli, verimli ve etkili hizmet sunma yollarını öğrenmektedir (Adamaschek, 1997: 27-28). Adamaschke, yerel yönetimler arası hizmet karşılaştırmasının gerçekleştirilebilmesi için, karşılaştırılabilir verilerden oluşan çıktıya dayalı faaliyet raporlarının ve yönetim süreci kurallarına göre hizmet karşılaştırması bilgilerini hizmetlerin iyileştirilmesinde kullanan bir kalite yönetiminin varlığını öngörmektedir. Bunun yanı sıra hizmet karşılaştırması, sorumlulukların yerelleştirilmesi ya da devri ile birlikte bilgi ve yeteneklerin artırılması için önlemler alınmasını gerektirmektedir.



c) *Ödüle Dayalı Rekabet*: Bir hizmeti sunan rakipler arasından bir kısmının önceden belli olan bir jüri tarafından tespit edilerek ödüllendirilmesi, yönetim çevresinde yenilikler ve iyileştirmeler için bir teşvik unsuru olacaktır. Örneğin Almanya’da yerel yönetimler alanında, çeşitli kurum ve kuruluşlar başarılı yerel yönetim birimlerine ödüller vermektedir. Böylece yerel yönetimlerin, hizmet ve ürünlerinde daha kaliteli, daha verimli ve etkili olmaları sağlanmaktadır. Sözelimi, Bertelsman Vakfı, KGSt, Speyer gibi kurumlar bu tür ödüller düzenlemektedir (Reichard, 1998a: 310). Ülkemizde de başarılı hizmet sunan yerel yönetimler çeşitli yollarla ödüllendirilirse, bu durum yerel yönetimler arasında rekabet benzeri bir ortamın oluşmasına katkı sağlayabilir.

d) *Benchmarking*: Benchmarking; bir kurumun kendi performansını yükseltebilmek için, diğer kurumlarla (*dış kıyaslama = externes Benchmarking*) ya da kendi kurumu içerisindeki diğer birimlerle (*iç kıyaslama = internes Benchmarking*) kendi uygulamalarının, süreçlerinin veya metotlarının karşılaştırılması için sürekli bir ölçme ve analiz sürecini ifade etmektedir. Karşılaştırma ve kıyaslamanın temel amacı, en iyi performansa sahip kurumları bulmak, bunlar karşısında kendi performansını değerlendirmek, etkililik bakımından en iyi çözüm yolunu ve uygulamaları tespit etmek ve bunları kendi kurumuna aktararak performansını yükseltmektir (Burr/Seidlmeier, 1998: 56). Bu tanımdan da anlaşıldığı üzere, kamu sektöründe benchmarking önemli bir araç haline getiren, öğrenme ve karşılaştırma unsurları gibi iki önemli özelliği bünyesinde barındırmasıdır. Karşılaştırma süreci, öğrenen organizasyonun sistemli gelişmesini içine alan daha kapsamlı bir modelin tamamlayıcı parçasıdır. Benchmarking uygulamaları, maliyetlerin nasıl düşürüleceği, verimliliğin artırılması, kalitenin yükseltilmesi, daha iyi müşteri hizmetleri, yaratıcılık, başarılı personel uygulamaları gibi kurum faaliyetlerinin her konusunu kapsayabilir. Ancak bu konuda strateji, uygulama, yönetim karşılaştırması ve kıyaslaması şeklinde bir sınıflama da yapılmaktadır (Koçel, 1999: 318). Burada görüldüğü gibi benchmarking, rekabetle elde edilmek istenen amaçları gerçekleştirmektedir. Kısaca ana fikrini, *başkalarından öğrenmek, piyasadan öğrenmek* şeklinde ifade edebiliriz.

Benchmarking'in kamu sektöründe rekabet işlevi görüp görmemesi daha önce belirtmiş olduğumuz statik ve dinamik rekabet fonksiyonlarının kamu sektöründe sağlanmasına

ya da sağlanmış gibi bir ortamın oluşturulmasına bağlıdır. Bir başka ifade ile benchmarkingın işlevsel bir rekabet gibi etkili olabilmesi için aşağıdaki koşulların sağlanması gerekmektedir (Burr/Seidlmeier, 1998: 64-66):

1. *Hizmeti alan vatandaşların taleplerinin önceliği.* Talep önceliğine göre üretimin yapılması durumunda benchmarking üretim ve hizmet sunumu için talep edenlerin önceliği ilkesine doğrudan hizmet etmektedir. Benchmarking hem yerel yönetim hizmetlerinde hem de merkezi yönetim hizmetlerinde vatandaşın önceliğinin sağlanmasına katkı sağlamaktadır. Vatandaşın önceliği, yerel yönetimlerde ve diğer kamu kurumlarında, her birimin kendi eksikliklerini gidermeye çalışmasını öngörmektedir. Benchmarking'ın rekabet etkisi gösterebilmesinin ilk koşulu, uygulandığı kurumda her şeyden önce vatandaşın önceliğinin göz önünde tutulması zorunluluğudur.

2. *Kaynakların en uygun tahsisinin sağlanması.* Benchmarking kaynakların kamu sektöründe en uygun tahsisinin sağlanmasına önemli derecede katkı sağlamaktadır. Benchmarking yardımıyla bir yandan yerel hizmet sağlama sürecinde ekonomik olmayan durumlar giderilebilir ve sonrasında yeniden örgütlenme düşüncesinin yolu açılır; diğer taraftan, eğer sonuçlardan gelecekteki yatırım gereksiniminin önemli noktaları anlaşılabilirse, bir sonraki yıl bütçe olanaklarının paylaşımı için çıkış noktası oluşturulabilir.

3. *Hizmet prensibine dayalı bir ücret dağılımının tesisi.* Bu noktada benchmarking, kamu çalışanlarının maaşlarının, onların sorumluluk çevrelerinde ulaştıkları verimliliğe ve belli bir dönemde hedeflenen verimlilik artışına göre yapılmasının personel üzerinde motivasyon etkisi yapmasını sağlayabilir. Bir başka ifade ile, benchmarkingın çalışanlar arasında rekabetin gelişmesine katkı sağlayabilmesi için, personel maaşlarının kurumun verimlilik ve etkinliğinden etkilenmesi gerekmektedir. Kamu sektöründe hizmete dayalı ücretlendirme tartışmalarına benchmarkingla yeni bir ivme daha kazandırılmış olmaktadır.

4. *Teknik ve örgütsel gelişmelerin teşvik edilmesi.* Benchmarking yardımıyla teşvik edilen teknik ve örgütsel gelişmelerin ağırlık noktası, problem çözme yollarının taklit edilmesinden daha çok yenilikler alanında yoğunlaşmaktadır: Benchmarking,

kamu yönetiminde problem çözme modellerinin yaygınlık kazanmasını olumlu yönde etkileyebilir. Diğer kurumların problemleri çözme yolları ve metotları belirlenir ve kendi kurumlarının hizmet görme sürecinde uygulanabilir. Başarılı bir teknik ya da örgütsel yenilik, benchmarking sonuçları çerçevesinde kurumun düzeyini iyileştirmektedir. Kamu sektöründe yenilikçi problem çözümünün gerçekleştirilmesi için benchmarking teşvik edici bir faktör olabilir.

5. *Ürün ve üretim teknolojisinin, talep değişimine ve devlet düzenlemelerine esnek uyumu.* Benchmarking yıl boyunca sürekli yapıldığı takdirde, kamu hizmetlerine dönük taleplerdeki değişimleri ya da kamusal olarak tespit edilen verilerdeki değişimi gösterebilir. Bu uygulama yardımıyla, müşterilerin değişen tutumlarının etkileri ya da kamu hizmetinin performans verileri ve harcama yapısına yönelik olarak denetim mercilerinin yeni önerileri belirginleştirilebilir. Böylece kamu kurumlarında değişen koşullara etkin ve verimli uyum olanağı doğmaktadır.

Sonuç olarak benchmarking, uygulandığı kurumlarda, kamu hizmetlerini sunan kurumlar arasında işlevsel rekabetin sonuçlarına benzer sonuçlara ulaşabilir. Ancak bunun için yukarıda saydığımız statik ve dinamik rekabet işlevlerinin sağlanması gerekmektedir.

#### **2.3.4.2.2. Piyasa Benzeri Rekabet Biçimleri**

Piyasa benzeri rekabet biçimlerinde, yönetim çevresinde rekabet koşulları, özel sektöre başvurmaksızın rekabet yerine geçebilen araçlarla yaratılmaktadır. Piyasa benzeri olmayan rekabet biçimleri gibi piyasa benzeri rekabet biçimleri de, kamu ve özel sektör hizmet görenleri arasında doğrudan rekabetin olanaklı olmadığı ya da rekabetin gerçekleştirilemediği bütün alanlarda ortaya çıkabilir. Bu yöntemle tabir yerinde ise, iç piyasaların oluşturulması, yönetim içi rekabet yerine geçecek araçların kullanılması söz konusudur. Temel düşünce, bir kamu kurumunun farklı hizmetlere göre oluşturulmuş örgütsel birimleri arasında ya da onların alt birimleri arasında bir hizmet veren hizmet alan (sipariş veren-sipariş alan) ilişkisi oluşturmaktır (Reichard, 1998a: 310). Wegener (1997: 83) bu rekabet biçimine örnek olarak hizmet sözleşmelerini, sorumlulukların aktarılması ve kamu kurumu çevresinde rekabeti göstermektedir.

a) *Sorumluluğun Aktarılması ve Sözleşme*: Daha önce detaylı bir şekilde ele alınan hizmet sözleşmesi yönteminde yeni yönetim anlayışı ile bağlantı içerisinde sorumlulukların aktarılması, rekabet benzeri bir biçimi ortaya koymaktadır. Bir yandan sözleşme benzeri ilişkiler, özel piyasalarda olduğu gibi kalite ve ihtiyaç denetimini gerçekleştirmekte, diğer yandan iç hizmetlerin görülmesinde gerçek bir rekabet ilişkisi gözlemlenmektedir (Schedler/Proeller, 2000: 162). Küçük, özerk yönetim birimlerine doğru bir örgütsel yerinden yönetimleştirme yerel yönetimlerin ve diğer kamu kurumlarının hizmet yeteneklerini geliştirmektedir. Modern enformasyon ve iletişim tekniklerinin kullanılması ile birlikte sorumlulukların aktarılması kamu kurumlarında ve yerel yönetimlerde %30-50 arasında bir hizmet verimliliği sağlamaktadır (Seidlmeier, 1997: 233). Kısaca kaynak ve yetkinin hizmet sözleşmeleri yoluyla alt birimlere aktarılması yönetimde hizmet yeteneğini artırıcı bir faktör olarak görülmektedir.

b) *Kamu Kurumu Çevresinde Rekabet*: Büyük kamu kurumlarında görevler genellikle birbirinden coğrafya bakımından ayrılan çeşitli birimlerce yerine getirilmektedir. Bu durum, her birimin kendi bölgesinde gerçek bir monopol konumu kazanmasına yol açmaktadır. Coğrafik bağlantılar kaldırıldığı takdirde birimler arasında bir piyasanın ve rekabet ortamının oluşması olanaklı hale getirilebilir. Belki, Avrupa'da Avrupa Birliği ile gerçekleştirilmek istenen de bu olabilir.

#### **2.3.4.2.3. Piyasa Rekabeti**

Bildiğimiz gibi piyasa rekabetinin söz konusu olduğu durumlarda, birçok alıcı ve satıcı kendi faydalarını en uygun hale getirebilmek için fiyatların oluşumunda etkili olmaktadır. Burada hizmet talep edenlerden kamu hizmetinin kullanıcısı olarak tek tek vatandaşlar kastedilmemektedir. Hizmeti talep edenler, öncelikle daha çok belli kamusal hizmetlere göre taleplerin belirlendiği hizmeti garanti eden kamu kurumları, vatandaşlar için temsilci birimlerdir. Bir yerel yönetim, hemşehrileri için belli hizmetlerin görülmesini garanti eden bir birimdir. Bu birim hemşehrileri için bu hizmetlerin görülmesini özel sektör kurumları aracılığıyla gerçekleştirebilir. Bu durumda hizmeti talep eden hemşehriler değil, ilgili yerel yönetim birimidir. Piyasa türü rekabetin söz konusu edilebileceği araçları Reichard (1998a: 307), dış kaynaklardan yararlanma ve rekabet eğilimleri olarak göstermektedir. Rekabete konu olacak taraflar ise, bir çok özel sektör işletmesi, bir çok özel kâr amacı gütmeyen örgüt, hem özel sektör işletmeleri/kâr

amacı gütmeyen örgütler ve hem de kamu kurumları ve nihayet sadece kamu kurumları olabilir.

*a) İhaleler (Rekabet Eğilimleri Bakımından):* İhale, belli ürün paletlerini belirlenen biçimde ve zamanda, mümkün olan en uygun koşullarda sağlayabilecek yetkili bir ortak arayışıdır (Schedler/Proeller, 2000: 164). Bir başka açıdan ihale, bazı kamusal mal ve hizmetlerin bir sözleşme ile özel kesime yaptırılması şeklinde tanımlanabilir. Dolayısıyla, bu yöntemde ilgili kamu kurumu ya da işletmesi, hizmeti ya da ürünü kendi örgüt ve personeli aracılığıyla yürütmek yerine, özel sektör işletmelerine yaptırmak yoluna gitmektedir (Eryılmaz, 1997: 165). İhalenin biçimine göre ya sadece özel sektör ya da kamu- özel işbirliği çerçevesinde hizmet sunucuları teklifi almayı kabul etmektedir. Böylece özel sektör işletmeleri tarafından yapılmasına karar verilen kamu hizmeti serbest piyasa rekabet koşulları altında görülmektedir. Bir başka ifade ile, ihale yoluyla kamu hizmetlerinin yürütülmesi, söz konusu kamu hizmeti için serbest piyasa rekabet koşullarından yararlanmayı olanaklı hale getirmektedir. Rekabet ortamında ise, hem maliyetler düşmekte ve hem de kalite artmaktadır. İhale ile birlikte bir takım kriterler ileri sürülebilir. Bunlar; zaman, kalite, fiyat, ekonomiklik, müşteri hizmeti, amaca uygunluk, estetik, cazibe, ekolojik beklentiler ve teknik değer gibi ölçütler olabilir. İhale yoluyla, yol, su, kanalizasyon, kaldırım, kamu binalarının yapımı, çöp toplama gibi bir çok kamu hizmeti özel sektör işletmelerine yaptırılmaktadır.

*b) Diğer Kuruluşlarla Anlaşarak İş Gördürme ve Dış Kaynaklardan Yararlanma:* Diğer kuruluşlarla anlaşarak iş görmeyle ihalenin ya da kurum hizmetlerinin dışarıya yaptırılmasının çeşitli biçimleri anlaşılmaktadır. Kamu hizmetlerinin üçüncü taraflara aktarılması, hizmetlerin hazırlanmasında daha fazla rekabete neden olan araçların bütün bir sürecinde son aşamadır. Hizmetlerin aktırılması, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi anlamına gelmemekte, aksine, *yap ya da sipariş ver (make-or-buy)* kuralına göre karar vermektir(Schedler/Proeller, 2000: 166). Dış kuruluşlarla anlaşarak iş görme (Contracting Out) yoluyla genellikle gerçekçi bir rekabet ortamı yaratılmaktadır. Çünkü benzer hizmet için birden fazla hizmet sunucusu bulunabilmektedir.

Yap ya da sipariş ver (make-or-buy) prensibi ile birlikte dış kaynaklardan yararlanma (Outsourcing) gündeme gelmektedir. Örgütlerin gittikçe artan ölçüde, sadece kendi sahip oldukları yetenek ve becerileri esas alan işleri yapmak istemeleri veya öz

yeteneklerin kullanılmadığı işleri, kurum dışındaki başka işletmelerden almak eğilimi, yaygın bir “dış kaynaklardan yararlanma” uygulamasını ortaya çıkarmıştır. Örgütler kendilerine rekabet avantajı sağlayan bu öz yetenek ile ilgili işlerin dışındaki tüm işleri, başka kurumlara yaptırmak suretiyle, hem kaynak tasarrufu yapmakta, hem yapı olarak küçülmekte ve yalın hale gelmekte ve hem de kendilerinin çok iyi bildiği iş üzerinde yoğunlaşma fırsatı bulabilmektedirler (Ertürk, 2000: 111; Koçel, 1999: 299-300). Kaynak tasarrufu sağladığı için özellikle belediyeler tarafından başarıyla kullanılabilir bir yöntemdir. Bu yöntem kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi anlamına gelmemektedir. Sadece kamu hizmetinin ilgili kamu yönetimince bizzat mı yerine getirileceği, yoksa başkalarına mı yaptırılacağına karar verilmesidir (Schedler/Proeller, 2000: 166). Görevler, kamu yönetiminin sorumluluktan kaçmasından dolayı değil, aksine rekabet yoluyla daha ucuz ve daha kaliteli hizmet görme olanağı umulduğu için, ya da yönetim içi verimliliği denetlemek ve teknik bilgi transferini olanaklı hale getirmek için üçüncü taraflara devredilmektedir.

## **2.4. YENİ YÖNETİM ANLAYIŞININ POTANSİYELLERİ (ARAÇLARI) VE KAYNAKLARI**

Çalışmamızın şimdiye kadarki kısmında yeni yönetim anlayışının stratejik ve yapısal unsurlarını ele almış bulunuyoruz. Ancak stratejik ve yapısal unsurların işlevsel olabilmesi için bir takım potansiyellere ve kaynaklara gereksinim vardır. Bu potansiyel ve kaynakları; bilgi potansiyeli, insan potansiyeli ve teknolojik potansiyel olmak üzere üç başlık altında ele almak olanaklıdır.

### **2.4.1. Bilgi Potansiyeli**

Yeni yönetim anlayışında bilginin içeriği, biçimi ve kullanımına ilişkin beklentiler geleneksel yönetim anlayışından önemli ölçüde ayrılmaktadır. Kamu kurumları ve politik birimler, mevcut bilginin örgüt içerisinde sistematik olarak artırılmasını, yaratılmasını ve daha iyi kullanılabilir hale getirilmesini beklemektedirler. Örgüte ilişkin bilgi (muhasabe ve denetim sistemi), çevreye ilişkin bilgi ve ortaklık (partner) bilgisi gibi alanlar bilgi potansiyeli çerçevesinde ele alınabilir (Schedler/Proeller, 2000: 189).

Örgüt bilgisi çerçevesinde ele alınabilecek olan konular muhasabe ve denetim sistemidir. Kamu yönetiminde verimlilik, ekonomiklik ve etkinliğin artırılması için

muhasabe sisteminde ve denetim alanında yapılması gereken değişiklikler, daha önce performansa odaklanma ile ilgili bilgi verilirken ele alınmıştı. Diğer taraftan yeni yönetim anlayışında yönetim sürecini açıklarken planlanan-olması gereken değerler ve ulaşılan-gerçekleşen değerlerden söz edilmişti. Bu süreçler çerçevesinde maliyetlerin, hizmetlerin, etkinliğin ve faydanın hesaplanmasına da değinilmişti. Bu bakımdan burada örgüt bilgisine ilişkin açıklama yapmanın bir tekrara neden olacağı düşünülerek, bu konuyla ilgili daha fazla açıklama yapılmamaktadır. Ancak, kurumun verimlilik, etkinlik ve ekonomikliğinin belirlenmesini sağlayan ölçme tekniklerinin kullanılmasının şeffaflığın yaratılmasına, maliyet bilincinin geliştirilmesine ve bir hizmetin bizzat kurum tarafından mı yoksa sipariş usulüyle başkalarınca mı yapılacağına karar vermeye yardımcı olacağını belirtmekte fayda vardır.

#### **2.4.1.1. Çevreyle İletişim**

Kamu yönetiminde vatandaş ve müşteriye odaklanma düşüncesinin gerçekleştirilebilmesi için, yeni yönetim anlayışının enformasyon sisteminin sadece yönetim içerisinde kullanılabilir bilgileriyle sınırlı tutulmaması gerekmektedir. Yönetim modernizasyonu yoluyla özellikle vatandaş çevresinin artan reaksiyonu ve yönetim içine çekilmesi gerçekleşmektedir. Bir başka ifade ile vatandaş bilgisi önem kazanmaktadır.

Vatandaşların bilgilendirilmesi, onun devlet tarafından korunması; medeni, sosyal ve politik beklenti ve hakları konusundaki bilgileri içermektedir. Bunun dışında bilgilendirme, devletin medeni, sosyal ve politik bakımlardan eleştirel bir değerlendirilmesi, yanlışlıkların giderilmesi için olanakların gösterilmesidir. Kısaca bilgilendirme, bir vatandaşın medeni, sosyal ve politik hak, görev ve yükümlülüklerini içermektedir (Schwabe vd., 1997: 277).

Kamu yönetiminde kamusallığın nasıl bir rol oynadığı sorusu sık sık gündeme gelir. Kamu hukukunca öngörülen katılım olanakları kamusal kararların tespitinde katılımı en düşük ölçüde ortaya koymaktadır. Fakat son yıllarda görünen, vatandaşların kamu yönetimince bilgilendirilmesini sağlamak için bunun artık yeterli olmadığıdır. Kamu hizmetlerinin sunulmasında genel bir güven yetersizliği ortaya çıkmıştır (Hill, 1998: 3). Güven yetersizliği beraberinde, bir yandan kamu yönetiminin yeniden tanımlanmasını

ve diğ er yandan kamu hizmetlerinin sunulmasına ilişkin olarak vatandaşların daha fazla bilgilendirilmesi zorunluluğ unu getirmiştir.

Bilgilendirme, hizmetin beklentilere ve amaçlara uygunluğ u, politik sürece demokratik katılım olanaklarının sağ lanması ve denetim fırsatının verilmesi için gereklidir (Schwabe vd., 1997: 276). Yeni yönetim anlayışı kamu yönetiminde şeffaflık ve açıklığın tesisini öngörmektedir. Bunun sağ lanabilmesi için bilgilendirme hem neden hem de sonuç olarak görülebilir.

Vatandaş bilgilendirme sistemi, yönetim iç i enformasyon ç abaları ile dış internet bilgilerini entegre etmelidir. Karş ılıklı etkileş im olanaklarını ař ağıdaki tablodaki gibi göstermek mümkündür:

**Tablo 2.9: Etkileş im Türleri ve Kanalları**

<b>Etkileş im Türleri</b>	<b>Kanallar</b>
<b>İletiş im (Haberleş me)</b>	E-Mail, Özel defterler, Tartış ma forumları, Ş ikayet kutusu, Anket
<b>Enformasyon Araç tırma</b>	Fulltex araç tırma, İ ndeks araç tırma, Yardımcı iş levler
<b>İş Görme (Transaktion)</b>	Broş ür isteme, Dilekçe verme, İ lanlar

*Kaynak: Schwabe vd., (1997: 279)*

Modern yönetim, vatandaşların kamu hizmetlerinin sunulmasına yapıcı ve anlamlı katılımını amaçlamaktadır. Bu durum, yönetime önemli girdilerin sağ lanması ve vatandaşların beklentilerine uygun faaliyet ve hizmet sağ lanması için büyük öneme sahiptir. Vatandaşların yönetime katılımını sağlamak için, yönetim reformunun yeni katılım biçimlerini geliş tirmesi gerekmektedir. Almanya'da "*İşleyen devlet*" (aktivierenden Staates) yaklaşımı (Reichard, 1999), vatandaşların kendi problemlerinin çözümünde rollerinin artırılmasını ve bunun için onlara sorumluluk yüklenmesini amaçlamaktadır. Devletin görevleri, toplumsal aktörler ve devlet arasında, iş birliğı ve sorumluluk paylaşımı anlayışı çerçevesinde yeniden bölüş türülmektedir. Devlet, toplumsal problemlerin çözümü sürecinde öncülük yapma ve uyumlaş tırıcılık rolünü üstlenme noktasında yoğunlaş maktadır. Kendisinin sorumlu olduğı alanlarda vatandaşların aktif etkinliğıne olanak sağlamaktadır. Görevlerini ve hizmet sunumunu



güvence altına almak ve düzeltmek için toplum karşısında devletin öncülük, aktifleştirme ve teşvik işlevi bulunmaktadır (Reichard, 1999: 3).

Vatandaşlarla ya da çevreyle iletişim için, anket tekniği önemli bir araç olarak görülebilir. Vatandaşlara ya da müşterilere anketlerle soru yöneltmek suretiyle, vatandaşların bilgilerinin yönetimin karar ve faaliyet sürecinin çeşitli aşamalarına etki etmeleri sağlanabilir. Vatandaşların önceliklerinin ve şikayetlerinin anlaşılmasıyla, onların düşüncelerinin önemli olduğu ve yönetimi ilgilendirdiği bilinci yerleştirilebilir. Kamusal faaliyetler ve hizmetlerle ilgili olarak halkın bilgisine müracaat edilmesinin aşağıdaki gibi faydalar sağlayabileceği belirtilmektedir (Schedler/Proeller, 2000: 207):

a) *Müşteri Memnuniyeti*: Hizmet sektöründe müşteri ile entegrasyon, hizmetin önemli bir parçası olarak görülmektedir. Yönetimin meşruluğunu, bir başka ifade ile hizmet sunumunda yönetimden memnuniyeti artırmak için, müşterilerin hizmetin iyi ve kötü yönlerine ilişkin bilgileri esastır.

b) *Önceliklerin Tespiti*: Bütün kamu hizmetleri ya da kamusal hedefler vatandaşlar açısından aynı öneme sahip değildir. Vatandaşların öncelikleri konusunda bir saydamlık, politik öncelikler listesinde ve yönetimin araç-gereç kullanımında etkili olabilmektedir. Vatandaşların öncelikleri tespit edildiği takdirde, kamusal faaliyetlerde vatandaşların memnuniyetini sağlamak daha da kolaylaşabilir.

c) *Kamu Kurumlarına ve Hizmetlerine Biçimlenme Alternatifleri Kazandırır*: Vatandaşların önerilerinden yararlanmak suretiyle, vatandaşlara ya da müşterilere, somut iyileştirme tekliflerini ortaya koyabilme olanağı sağlanmaktadır. Böylece yönetim, kurumları ya da hizmetleri ile ilgili alternatif biçimlenme imkanına kavuşmuş olmaktadır.

Politik ve idari sistemin bütün bu fırsatları elde edebilmesi için, toplumsal aktörlerle iletişimi; gerekli koşulların yaratılması, harekete geçirilmesi; kurumsal düzenlemelerin yapılması; toplumsal potansiyellerin teşvik edilmesi gerekmektedir (Reichard, 1999: 5).

Vatandaştan kamu hizmetleri ile ilgili fikirlerinin alınması, öncelikle zor gerçekleştirilebilen fayda-maliyet analizi için bir katkı olarak da ortaya çıkmaktadır. Vatandaşın ya da müşterilerin konuya ilişkin bilgilerini elde etmenin amacı, ilk etapta

kamu hizmetlerinin sübjektif algılanışı bakımından planlanan ile gerçekleşenin karşılaştırılmasıdır. Bununla birlikte, anketlerde bir metot karışımı yoluyla kalite ve ürün denetimi ve uygunluğu bakımından bir beklentiye yer verilebilmektedir.

Vatandaşların fikirleri yerel yönetimlerde de etkili bir biçimde kullanılabilir. Bunun için Hill (1997a: 115), üretim grubu adında bir yapılanmayı tavsiye etmektedir. Bu şekilde üretim grubuna göre örgütlenmiş müşteri panellerinde, vatandaşlar ya da müşteriler yönetimle birlikte kamu hizmetlerinin kalitesinin iyileştirilmesi konusunda tartışmakta ve bu yolla vatandaş olarak tecrübe ve bilgilerini yönetime iletebilmektedirler.

Bu yolların dışında politik ve idari sistem, hizmetlerinin yönetimi ve biçimlendirilmesi için başka birimlerin yurt içi ve yurt dışı tecrübelerinden yararlanabilir. Kendi durumunu elde ettiği bilgilerle karşılaştırarak gerekli düzenlemeleri ve değişiklikleri yapabilir. Ülkemizdeki belediyeler arasında gerek hizmet sunma ve gerekse örgütsel yapılanma bakımından büyük farklılıklar bulunmaktadır. Başarılı belediyelerin uygulamaları, diğer belediyeler tarafından öğrenilip kendi belediyelerine aktarılabilir. Hatta bunun için teşvik edici tedbirlerin düşünülmesi de gereklidir. Teşvik edici önlemlerin belirlenmesi için özel sektör alanındaki teknik bilgilerin yanı sıra, istatistik tekniklerinden ve kamu yönetimi literatüründen yararlanılabilir.

#### **2.4.1.2. Ortaklığa İlişkin Bilgi**

Garantör devlet modeline göre devlet, kamu hizmetlerinin sunulmasında yönetim dışı bir ortak olarak görülmekte ve kendini garantörlük sorumluluğuyla sınırlandırmaktadır. Kamusal görevlerin yerine getirilmesini üstlenen ya da buna katılan bir ortak olarak, işletmeler, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar ve vatandaşlar göz önünde bulundurulmaktadır. Dış kaynaklardan yararlanma ve dış bağlantı yoluyla kamu hizmetlerinin görülmesinde değişimin yanı sıra, vatandaşların güçlendirilmesi ve kamu - özel işbirliği gibi hususlar da yönetim için önemli bir potansiyel olarak görülebilir.

*a) Vatandaşların Güçlendirilmesi:* Güçlendirmenin ana fikri, vatandaşları kamusal malların istekleri doğrultusunda üretimi için teşvik etmektir. Vatandaşlara dayanmanın nedenleri ve avantajları oldukça çeşitlidir. Öncelikle güçlendirme, garantör devlet modelinin gerçekleştirilmesi yolunda önemli bir adımdır. Sonra, eğer bizzat bu işlerle

ilgilenilirse, katılım yoluyla vatandaşların kamusal faaliyetlerle artan özdeşleşmesi sağlanabilir. Ayrıca vatandaşların sadece müşteri olması gibi bir düşünce de engellenmiş ve onların ortak oldukları fikri yerleştirilmiş olacaktır. Örneğin böyle bir ortaklık, çevrenin yeşillendirilmesi ya da yeşil alanların korunmasında çevre sakinlerine verilen rolle sağlanabilir. Vatandaşların kamusal hizmetlerde daha etkili olabilmesi için, fikir ve düşüncelerini doğrudan ve hızlı bir biçimde iletebilmelerine olanak sağlayacak ortam oluşturulmalıdır. Buna örnek olarak internet sayfaları verilebilir. Her kurum hizmetlerine ilişkin düşüncelerin yazılabileceği internet sayfaları açabilir ve bunu vatandaşlara bildirebilir. Böylece internet kullanan vatandaşlar, hizmetlere ilişkin düşüncelerini ve önerilerini her hangi bir çekingenlik hissetmeden ve zorluk çekmeden ilgili sayfaya yazabilirler. Böyle bir uygulama, bir noktada vatandaşın güçlendirilmesi anlamına gelmektedir. Vatandaşların güçlendirilmesi için, kamusal faaliyetlerin şeffaf olması, bir başka deyişle ilgililerin hizmete ilişkin bilgilere rahatlıkla ulaşabilmesi zorunludur(Schedler/Proeller, 2000: 211).

*b) Kamu-Özel İşbirliği:* Kamu ve özel yükleniciler arasında işbirliği modeli, kamu ve özel sektör sorumluluğunu bağlantılı hale getiren oldukça çeşitli görev alanlarında ortaya çıkmaktadır. Böylece, kamusal ve yarı kamusal kurumlar ve çeşitli özel aktörler arasında işbirliğinin kurumsallaşmış biçimleri söz konusu olmaktadır. Bunun yanı sıra, odak noktayı, belli hedeflerin gerçekleştirilmesi oluşturmaktadır. Amaçlara ulaşmada, sinerji etkisi kullanılabilir. Ancak, ortağın ve onun sorumluluğunun belirlenmesi varlığını sürdürmektedir (Budäus/Grüning, 1996: 281). Kamu-özel işbirliği, yönetime kamusal görevleri özel sektöre devretmenin söz konusu olmadığı alanlarda, özel sektörün teknik bilgisinden ve tecrübelerinden kamusal faaliyetler için doğrudan yararlanma olanağı sağlamaktadır. Kamu ve özel aktörler işbirliği yoluyla önemli sinerjik etki gerçekleştirmektedir. Örneğin resmi ortak, planlama ve düzenleme üstünlüğünü kullanmakta, özel ortak ise, yönetim görevini ve finansmanı üstlenebilmektedir. Karşılıklı hak ve sorumluluk olanakları oldukça çeşitli ve özel sözleşmelere bağlı olabilmektedir (Budäus/Grüning, 1997: 55-56). Kamu-özel işbirliği, kamusal hizmetlerin sunulmasında alternatifleri artırdığı ve gerekli teknik-bilgiler kullanıldığı takdirde kamu yönetimi için önemli avantajlar sağlayabilir.

## 2.4.2.Yeni Yönetim Anlayışının Potansiyel Unsuru Olarak İnsan Kaynakları Yönetimi

Geleneksel yönetim anlayışı, örgütlenme ve işleyiş biçiminde olduğu gibi personel alanında da Weber'in bürokrasi modelini esas almaktadır. Bu model, uzun süre başarılı ve etkin bir yönetim için ideal model olarak kabul edilmiştir. İdeal modelde memurun konumunu Weber şu şekilde ortaya koymaktadır (Aykaç, 1997: 76; Ergun/Polatoğlu, 1992: 61):

- a) Memurluk bir meslektir.
- b) İster özel kesimde ister kamu kesiminde çalışsın, modern memur, yönetilenlerden farklı bir sosyal saygınlık kazanmak ister ve bunu genellikle başarır,
- c) Bürokrasilerde memurlar seçimle değil, atama yoluyla işbaşına gelir,
- d) Memurun işi ömür boyu ya da emekliliğe kadar süren bir nitelik taşır,
- e) Memur yaptığı iş ya da yerine getirdiği görev karşılığında hiyerarşik kademesine göre maaş alır,
- f) Memur hiyerarşik düzen içerisinde kariyer yapmaya çalışır.

Ancak Weber'in bu ideal tipi, özellikle personelin verilen görevleri bir robot gibi yerine getireceği varsayımına dayandığı için büyük eleştiri almıştır. Günümüzde artık personelin bürokratik sistemin varsayımları doğrultusunda değerlendirilemeyeceği ortaya çıkmıştır. Çünkü örgütün olduğu gibi personelin de kendine özgü tutum, değer ve davranışları kurumun başarısında etkili olmaktadır (Can vd., 1998: 147).

Yeni yönetim anlayışı düşüncesi çerçevesinde yönetim yapısının başarılı bir dönüşümü, ancak amaçlı bir personel geliştirme yoluyla göreve ilişkin ve örgütsel değişikliklerle desteklenirse mümkün olabilir. Yeni yönetim anlayışının çalışanları ilgilendiren en önemli yeni beklentileri, sonuç ve ürün yöneliminin; hizmet sözleşmelerinin; yerel kaynak sorumluluğunun; kalite ve müşteri yöneliminin uygulanmasıyla gerçekleştirilebilir (Hopp/Göbel, 1999: 262). Geleneksel yönetim düşüncesinin öngördüğü personel sistemi, bu beklentileri karşılamaktan oldukça uzaktır. Bunun için, yeni yönetim anlayışı örgüt geliştirme stratejisinden başka, bir de personel geliştirme stratejisine önem vermektedir (Damkowski/Precht, 1995: 219). Çünkü, özellikle kamu sektöründe personel temel hizmet potansiyeli olarak görülmektedir (Naschold, 1994: 82). Daha net

ifade etmek gerekirse, kamu hizmeti ile kamu personeli birbirine sıkı sıkıya bağlıdır. Hizmetlerin istenilen kalitede, zamanda ve etkinlikte yerine getirilmesi için, personel önemli bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır.

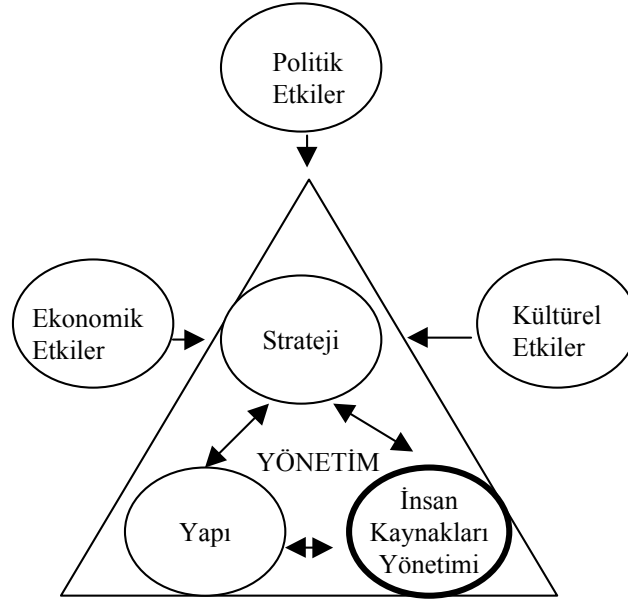
Yeni yönetim anlayışı modeli, yeni kurum ekonomisi bilgilerini kullanmaktadır. Ayrıca, genellikle özel ekonominin yönetim modellerinin uç homojen bir birleşimi olarak ortaya çıkan ve kamu işletmesi ekonomisi ile sıkı bağlantısı olan iş yöneticiliği anlayışını (Managerialismus) izlemektedir. Biçimsel unsurları ve kavramsal yaklaşımları konusunda fikir birliği olmamasına rağmen, uluslararası alanda yeni yönetim anlayışının esasını oluşturan bir takım unsurlar da belirginlik kazanmaya başlamıştır. Personel yönetimi açısından bu unsurlar; performansın optimizasyonu, süreç örgütlenme, kalite yönetimi ve işletme ekonomisi araçlarının kullanılması şeklinde sıralanabilir (Naschold, 1995: 50).

#### **2.4.2.1.Yeni Personel Sisteminin Kuramsal Temeli Olarak İnsan Kaynakları Yönetimi**

Hizmet üretimi sürecinde insan kaynaklarının artan önemini hesaba katan çeşitli farklı modellerle bağlantılı olarak, özellikle Harvard ve Michigan modelleri insan kaynakları yönetiminin gelişmesini şekillendirmiştir. Ne Harvard ve ne de Michigan modeli açıktan açığa yeni bir örgüt modelini göz önünde bulundurmamasına rağmen, bugün insan kaynakları yönetimi modelinin sadece özel sektör işletmeleriyle sınırlı kalmayıp, kamu sektörünü de etkisi altına almayı başardığı anlayışı kabul görmektedir (Oechsler/Vaanholt, 1998: 157).

İnsan kaynakları yönetiminin çeşitli modelleri, onun personel işlevinin geleneksel modellerine ilişkin bir çok problemi ortadan kaldırdığı yolunda genel bir kanaatle ortaya konulmuştur. Bu modellere, davranış bilimi eğilimi temel teşkil etmektedir. Bir başka ifade ile, çalışanlar, ilerletilmeye ve geliştirilmeye değer potansiyel faktörler olarak görülmektedir. Modeller, geniş ölçüde ekonomik olarak temellendirilmekte ve personellerin salt maliyete dayalı görünümü, kaynağa yönelik bir bakış açısı lehine ortaya konulmaktadır. İnsan kaynakları yönetimi, personel işlevine ilişkin geleneksel modellerden üç bakımdan farklılık göstermektedir (Liebel/Oechsler, 1994: 1):

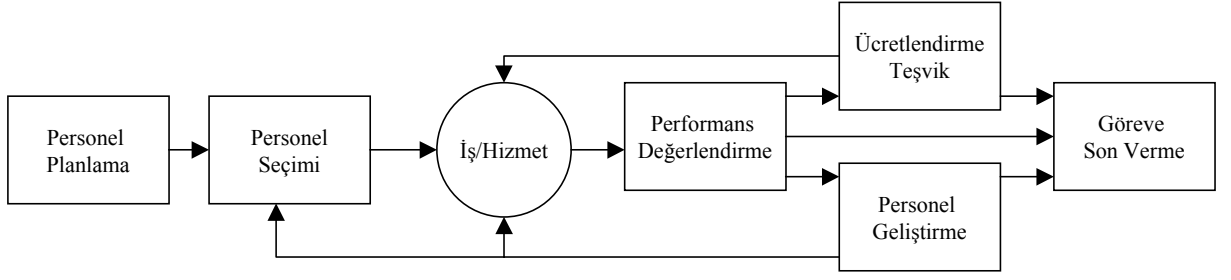
İlk olarak modeller, örgütsel verimliliğin sadece, strateji, yapı ve insan kaynaklarına ilişkin kararların bir “dış uyum” düşüncesi içinde birbiriyle uyumlu olduğu varsayımı



altında sağlanabileceğinden hareket etmektedirler. Personel sistemi, türevsel özelliğini kaybetmekte ve yönetim stratejisinin entegre bir parçası olarak gelişmektedir. Michigan modeli, üç başarı bileşeni strateji, yapı ve insan kaynakları yönetiminin işletmelerin verimliliğini belirlediğinden hareket etmektedir. Amaç, ekonomik, politik ve kültürel çevre faktörlerinin dikkate alınması ile başarı faktörleri arasında optimal bir uyuma erişmektir (Şekil: 2.7). Bununla model kendini personelin ekonomik durumuna ilişkin sorunlarla sınırlamamakta, aksine bu, bir yönetim yapısı ve stratejisi karinesi çerçevesinde oluşturulmaktadır. Böylece, güncel bilimsel eğilim yeni yönetim anlayışına doğru yönelmektedir (Oechsler/Vaanholt, 1998: 158).

**Şekil 2.7:** Michigan Modelinde İnsan Kaynakları Yönetiminin Başarı Bileşenleri (Oechsler/Vaanholt, 1998: 158)

İkinci görüş, personel alanındaki salt faaliyetler boyunca “iç uyum” düşüncesi içerisinde sistematik bir entegrasyona aittir. İnsan kaynakları akışı çerçevesinde Michigan modeli, personel seçimi, personel değerlendirme, personel geliştirme ve ücretlendirmeye hizmet eden belirlenen amaca yönlendiren dört işlevi ayırmaktadır. Bununla birlikte, hem çalışanın bireysel başarısı, hem de yönetimin ortak başarısı bir araya getirilmektedir.



**Şekil 2.8:** Michigan Modelinde İnsan Kaynağının Akışı (Oechsler/Vaanholt, 1998: 159)

Yukarıda gösterilen temel işlevler, kamu hizmetlerinde personele ilişkin düzenlemeleri göz önünde tutmakta ve insan kaynakları faaliyetlerinin teşkilini sağlamaktadır.

Nihayet insan kaynakları yönetimi modeli, geleneksel personel işlevlerinden üçüncü noktada, personel sisteminin giderek yerleşmesine öncülük ederek ayrılmaktadır. Yerel personel sistemi, yönetim birimlerinin, personelin ekonomik unsurlarının geniş bir yelpazesine doğrudan tesir ederek ön plana çıkmaktadır. Personel politikası, operatif personel işlerinin hat yöneticiye aktarılmasına paralel olarak, kendi stratejilerini, modellerini ve araçlarını geliştiren personel birimlerinde, stratejik ve kuramsal personel yönetiminin merkezileşmesine yol açmaktadır (Oechsler, 1996: 3-4).

Aşağıdaki tablo geleneksel personel sistemi ve insan kaynakları yönetimi arasındaki farkları göstermektedir:

**Tablo 2.10: Geleneksel Personel Yönetimi ve İnsan Kaynakları Yönetimi Arasındaki Farklılıklar**

	Geleneksel Personel Sistemi	İnsan Kaynakları Yönetimi
<b>Personel İşlevlerinin Düzenlenmesi</b>	Birikmiş kurumsal kısmi işlevler	İşletme stratejisinin entegre müttemmim parçası
<b>Faaliyet Anlayışı</b>	Kısa vadeli- reaktif menfaat, çoğulcu karmaşa yönelimli	Uzun vadeli- hazırlık faaliyetlerinde çıkar uyumu
<b>İlgi Perspektifi</b>	Bürokratik- standartlaştırılmış	Organik- esnek
<b>Personelin Ekonomik Durumuna İlişkin Araçlar</b>	Merkezileşmiş- standartlaştırılmış	Yerel-durumsal
<b>Denetim</b>	Dış kontrol	Kendi kendini kontrol
<b>Başarı Ölçütleri</b>	Mutabakat (uyum)	Kendi kendini yükümlü kılma

<b>Temel Tutum</b>	Maliyet düzenleyici yönetim	İşe yoğunlaşma
--------------------	-----------------------------	----------------

*Kaynak: Oechsler, (1996: 11)*

#### **2.4.2.2. İnsan Kaynakları Yönetimi Usullerinin Sistemik İşleyişi**

İnsan kaynakları yönetimi metotlarının sistemik işleyişi içerisinde ele alınması gereken hususlar, personel planlama, personel seçimi, personel değerlendirme, personelin ücretlendirilmesi, personel geliştirme ve personelin görevden uzaklaştırılması gibi konuları içine almaktadır. Personel geliştirme, insan kaynakları yönetiminin bir unsuru olmasıyla birlikte, Damkowski ve Precht (1995: 219-220) çalışmalarında bu iki kavramı eş anlamlı olarak kullanmışlardır. Diğer taraftan Hopp ve Göbel (1999) çalışmalarında yeni yönetim modelinin personel yönetimine ilişkin kısmında yine personel geliştirmeyi öne çıkarmışlardır. Buradan anlaşılacağı üzere yeni yönetim anlayışında insan kaynakları yönetiminin en önemli unsuru olarak personel geliştirme görülmektedir. Genel anlayışa paralel olarak bu çalışmada da insan kaynakları yönetiminin diğer unsurlarına da yer vermekle birlikte, ağırlıklı olarak personel geliştirme üzerinde durulacaktır.

##### **2.4.2.2.1. Personel Planlama**

Örgütler amaçlarını, yöntemi, bilgiyi, parayı, araç-gereci ve teknolojiyi yaratan, geliştiren ve kullanan personelle gerçekleştirmektedirler. Bilgi ve teknolojinin her alanda en önemli rekabet aracı olarak işlev gördüğü günümüzde, bu araçları kullanan insan gücü, üretim faktörleri arasında, tartışmasız en önemli faktör olarak ortaya çıkmıştır. Toplumların gelişmesinde, değişmesinde ve çağdaş düzeye ulaşmasında nitelikli personel büyük önem arz etmektedir. Nitelikli personeli bulmak ve doğru zamanda, doğru yerde kullanmak kapsamlı bir personel planlaması uygulamasıyla mümkündür.

Personel planlaması, kurumların mevcut ve gelecekteki amaçlarını verimli bir biçimde gerçekleştirebilmeleri için, uygun yer ve zamanda, uygun sayı ve nitelikte insan kaynağını elde etme sürecidir (Can vd., 1998: 86). Personel planlamasında, personelin nicelik açısından yeterli, nitelik açısından geçerli, görevler yönünden tutarlı, zamanlama yönünden uygun, ekonomik yönden hesaplı olması önem kazanmaktadır.



Personel planlaması, yönetim planlamasına, personel ekonomisi bakımından potansiyel ve olanaklara ilişkin bilgileri hazırlamak suretiyle orijinal katkıda bulunmaktadır. Ayrıca, personel planlaması sırasında çevre faktörlerinin dikkate alınması, plana öncülük eden değişikliklere ilişkin bilgilerin hazırlanmasını da sağlamaktadır. Kısaca, personel planlama, kamu hizmetlerinde hem (nitelik ve nicelik bakımından) personel ihtiyacını, hem de personel maliyetlerini kapsamaktadır (Oechsler/Vaanholt, 1998: 161).

Yeni yönetim anlayışının biçimlendirme unsurlarına bir bakış, personel planlamanın gerekli genişlemesini göstermektedir. Böylece işlevsel olarak özelleştirilen kurumların sürece odaklı örgüt biçimlerine dönüşmesi, yönetim güçlerinin belirlenen kalite standartları ve kaynak kapsamaları çerçevesinde, geniş ölçüde planlama serbestliği kazanmalarını gerektirmektedir. Süreç yönelimli örgüt biçimi, nitelikli personel gereksinimi için planlama yapmanın gerekliliği sonucunu ortaya çıkarmıştır. Nitelikli personel gereksinimi planlaması çerçevesinde, takım çalışması ilkesi, entegre iletişim yapıları ve gerekli kadro sınıflandırması gibi hususlar göz önünde bulundurulmaktadır (Oechsler/Vaanholt, 1998: 162).

Personel planlama ve kalite yönetimi esasları arasındaki ilişki, sadece kamuoyu yoğunluklu yönetim alanlarında işlevsel personel ihtiyacı planlaması bakımından ortaya çıkmamakta (Bogumil/Kissler, 1995: 47-48), aksine personel maliyetleri planlaması bakımından da ortaya çıkmaktadır.

Yeni yönetim anlayışının temel unsurları göz önünde bulundurularak, nicel ve nitel personel planlaması için sorumluluğun, işletim süreci için sorumlu yönetim gücünde yoğunlaştığı ve onların personel maliyetleri, bütçeleme biçimleri ve personel denetim biçimleri içerisinde uygun yönetim araçlarını kullandıkları bir gelişim eğilimi beklenmektedir (Oechsler/Vaanholt, 1998: 163).

#### **2.4.2.2.2. Personel Seçimi**

Bir kurumda çalışan personelin nitelik ve niceliği, kurumun başarısı ya da başarısızlığında özel sektör kurumlarında olduğu kadar kamu kurumlarında da hayati öneme sahiptir. Bir kurum için gerekli insan kaynağının nitelik ve niceliğini belirlemek kadar, bu nitelik ve nicelikteki personelin seçilmesi ve örgüte alınması da önemli bir husustur.

Personel seçimi, çok sayıda müracaat eden arasından, işe en uygun olanların bulunması için uygulanan metotları kapsamaktadır. Personel seçimi yöntemleri, yönetim biriminin yenilik potansiyelini artırmalı, memur koruma ile kayırmacılığı önlemeli ve bütün müracaat edenler için dürüst bir metot sağlamalıdır (Hopp/Göbel, 1999: 229).

Kamu hizmetlerinde personel seçimine ilişkin eleştiriler, bir yandan kadrolardaki aşırı artışı ve diğer yandan personel geliştirmeye dönük olarak fazla personelden kaynaklanan beklentileri kapsamaktadır. Az gelişmiş ülkelerde ve bu arada özellikle ülkemizde, personel seçiminde liyakat yerine, kayırmacılığın yaygın olduğu görülmektedir. Bir başka ifade ile, kamu hizmetlerinde personel seçimine yöneltilen eleştiriler arasında, kayırmacılığın ön plana çıkması da yer almaktadır. Bunlara, kamu kesiminde göreve başlayan bir personelin geri alınmasının hemen hemen olmaması, başka bir ifade ile, ömür boyu istihdam edilmesi de eklenebilir. Bu durum da işveren kurum açısından önemli finansal sorunları beraberinde getirmektedir.

İnsan kaynakları yönetimi personel seçimi ve personel geliştirme arasındaki sıkı bağlantıya dikkat çekerek, personel seçiminin önemini gözler önüne sermektedir. Dolayısıyla, yeni yönetim anlayışı stratejik personel seçimini gerekli görmektedir. Stratejik personel seçimi, bütüncül ve eşgüdümlü düşünme yeteneğini ve sorumlulukların üstlenilmesi için hazırlıklı olmayı gerektirmektedir.

Personel seçimi için; müracaat belgelerinin değerlendirilmesi ve analizi, tanışma ve seçim görüşmeleri, çalışma programları ve durum değerlendirme, psikolojik değerlendirme teknikleri, biyografi soruları, değerlendirme merkezi gibi araçlar kullanılabilir (Oechsler/Vaanholt, 1998: 165).

#### **2.4.2.2.3. Personel Değerlendirme**

Kamu yönetiminde yaygın değerlendirme anlayışlarının birbiriyle farklılığı içerisinde, burada personel değerlendirme kavramı, başarı değerlendirme ve potansiyel tahmini yöntemlerinin üst bir kavramı olarak kullanılmaktadır (Oechsler/Vaanholt, 1998: 166). Başarı değerlendirmesi, önceden belirlenmiş standartlarla karşılaştırma ve ölçme yoluyla personelin iş başarısının değerlendirilmesi sürecidir. Bu yolla elde edilen sonuçlar, personelin geliştirilmesi ve geliştirme programlarının tasarımında kullanılan verileri sağlamaktadır. Personel değerlendirme sonucunda elde edilen bilgi ve bulgular, ödüllendirme, yükseltme, transfer, rütbe düşürme, prim dağıtımı gibi konularda karar

almaya yardımcı olmaktadır (Can vd., 1998: 163). Görüldüğü gibi personel değerlendirme, bir yandan personelin ödüllendirilmesi ya da cezalandırılması için bilgiler verirken, diğer taraftan kurumun gelecekte alacağı kararlar için de bir nevi veri sunmaktadır. Ayrıca personel arasında bir rekabet ortamının oluşmasına katkı sağlamaktadır.

Başarı değerlendirme için çok çeşitli yaklaşımlar bulunmaktadır. Bu yaklaşımlar arasında; karşılaştırmalı standartlar yaklaşımı, mutlak standartlar yaklaşımı, amaç-sonuç yönelimli yaklaşım ve doğrudan ya da nesnel indeksler sayılabilir (Can vd., 1998: 169).

Kamu hizmetlerinde personel değerlendirme çeşitli bakımlardan eleştiri konusu olmaktadır. Bu eleştiriler arasında, artık başarı, uygunluk ve liyakat değerlendirmelerinin bağlantılı hale gelmesi önemli bir yer tutmaktadır. Diğer eleştiri noktası, geniş ölçüde niteliğe dayalı değerlendirme ölçütlerinin yetersiz uygulanabilirliğine dayanmaktadır. Bir başka problem alanı, değerlendirme görüşmeleri bağlamında ortaya çıkmaktadır. Periyodik değerlendirmelere bağlı olan değerlendirme görüşmeleri, hukuksal düzenlemelerle sınırlandırılmıştır ve bu sebepten dolayı, amirlerle memurlar arasında iletişim işlevlerini pek az yerine getirebilmektedir (Vaanholt, 1997: 123). Ülkemizde personel değerlendirmeye yöneltilen en büyük eleştiri, onun gizli yapılmasına dönüktür. Bunun sonucunda, personel kendi durumunu kontrol etme fırsatı bulamamakta, değerlendirme esnasında yapılan yanlışlıkların düzeltilme olanağı olmamakta, değerlendirme personel arasında bir rekabet ortamının oluşmasını sağlamamaktadır.

Hem ücret farklılaştırması bağlamında söz konusu olan problemler, hem de değerlendirme, amaca uygunluk ve çalışanların beklentileri için uygun ölçme teknikleri arayışı, personel değerlendirmenin, insan kaynakları yönetiminin diğer işlevleriyle sistematik uyumunu gerektirmektedir. Öncelikle başarıya dönük ücretlendirme sistemiyle uygunluk, diğer taraftan personel geliştirme modeli içerisinde, çalışanlarla görüşmelerin daha düzenli entegrasyonunun sağlanması gerekmektedir. Sistemli bir personel geliştirme modeli içerisinde değerlendirme sonuçları, personelin güçlü ve zayıf yönlerinin analizi için çıkış noktası olabilmektedir (Oechsler/Vaanholt, 1998: 167).

Yeni yönetim anlayışını oluşturan temel unsurların arka planında, kamu hizmetlerinde personel değerlendirme yöntemlerinin önemli ölçüde geliştirilme gereksinimi bulunmaktadır. Hizmet üretiminin süreç yönelimi ilkelerine göre yeniden oluşturulması, bir yandan örgütsel değişimi ve özel olarak süreç yönelimini destekleyen bu tür metotların kullanımını, diğer yandan performans değerlendirmede takıma dayalı hizmet görme süreçlerinin dikkate alınmasını kapsamaktadır (Vaanholt, 1997: 141-142).

Özet olarak, yeni yönetim anlayışı çerçevesinde, hizmet değerlendirmenin amaç çeşitliliğini önemli ölçüde artırdığı ve metot olarak kabul edilebilir araçlara olan ihtiyacın önemli ölçüde kendini hissettirmesine yol açtığı söylenebilir.

#### **2.4.2.2.4. Ücretlendirme Sisteminin Oluşturulması**

Ekonomik, hukuksal, işveren ve işgören açısından farklı farklı tanımlanabilecek olan ücret, genel olarak, çalışanların ortaya koyduğu bedensel ve düşünsel emeğin bedeli şeklinde ifade edilebilir. Ücretin nasıl saptanacağı, hangi düzeyde tutulması gerektiği ve bir motivasyon aracı olarak taşıdığı rol, sürekli tartışma konusu olarak kalmaya devam etmektedir (Sabuncuoğlu, 1994: 210).

Ücret sistemi insan kaynakları yönetimi düşüncesi çerçevesinde, uygulama alanında çalışanların sadece kısa vadeli hedeflerini gerçekleştirmelerini sağlayan bir işlev olarak değil, aynı zamanda stratejik hedeflerin yerine getirilmesini ödüllendirme işlevi olarak da kabul edilmektedir. Performans değerlendirme ile birlikte hizmete dayalı ücret sisteminin oluşturulması, artık kamu sektörü için de büyük önem kazanmaya başlamıştır (Oechsler/Vaanholt, 1998: 172). Henüz ülkemizde, kadroya dayalı olarak çalışanlara yapılan ödemeler, aylık, ek gösterge, yan ödeme ve sosyal hak niteliğindeki ödemelerdir (Can vd., 1998: 250). Kamu yönetimi personelinin başarı performansını ödüllendirmeye dönük bir ücretlendirme söz konusu değildir.

Yeni yönetim anlayışı çerçevesinde izlenen işletme yönetimi türü bir sevk ve idare, çalışanlarda sonuç ve kaynak sorumluluğunun artmasına yol açmaktadır. Başarının ödüllendirilmesi, bir başka ifade ile ücret sisteminde başarıya göre bir ücretlendirme yönteminin geliştirilmesi, müşteriye odaklı bir yönetimin gelişmesinde de önemli işlevler görecektir. Çünkü çalışanlar, kurumların müşteriyle doğrudan iletişim kuran birer temsilcileridir. Diğer taraftan Klages (1997: 456), yönetim ve kaynak sorumluluğunun yerleştirilmesi, bireysel sorumlulukların artırılması ve çalışanlara

angaje olma gibi uygulamaların, beraberinde çalışanların maddi başarı teşvikini sağlayacak yeni bir ücret sisteminin tesis edilmesini zorunlu hale getirdiğini ifade etmektedir.

Geleneksel ücret sisteminin yerini liyakate dayalı ücretlendirmenin alması, çalışanların liyakatleriyle ödüllendirilmelerine, değişim sürecinin başarıyla sonuçlandırılmasında verimlilik ve hızlı uyumun artırılmasına, hatta çalışanların modern enformasyon ve iletişim teknolojisinin kullanılmasına ilişkin becerilerinin desteklenmesine katkı sağlayacaktır (Oechsler/Vaanholt, 1998: 173). Ayrıca, başarıya dayalı ücretlendirme sisteminin arka planında sosyal adalet ilkesinin sağlanması kaygıları da yer almaktadır. Bu kaygılar da insan kaynakları yönetimi açısından son derece büyük öneme sahiptir (Klages, 1997: 473).

Bunların dışında, yönetimin amaçlanan yenilik ve kalite artışının sağlanması için, katılım sistemi de önemli işlev görmektedir. Yeni yönetim anlayışında amaçlanan çıktı yöneliminin esası, sonuca dayalı bir değerlendirme ve amaçlara ulaşmada başarı artışına yönelmeyi öngörmesidir.

Özetle, işlevsel alanda ortaya konan gelişme eğilimleri, kamu hizmetlerindeki ücretlerin geleneksel düzenlenişinin, yenilikçi bir yapıya uygun şekilde sorgulanmasını gerektiren ücret yapılandırmasına neden olmaktadır.

#### **2.4.2.2.5. Personel Geliştirme**

Çoğu zaman insan kaynakları yönetimi ile eş anlamlı olarak kullanılan personel geliştirme, sermaye olarak insan faktörünün örgütler için (hem özel hem de kamu sektöründe) en önemli üretim potansiyeli ve en verimli hizmet rezervi olduğundan, ayrıca onun ihmali ya da yetersiz kullanımının esaslı yanlış yönetime, hatta etkinlik ve verimlilik engeline neden olabileceğinden hareket etmektedir. Bunun için yeni yönetim anlayışı, “**insan**” faktörünü merkeze yerleştirmektedir. Böylece personel planlaması ve yönetiminde, çalışanların şevkini doğrudan etkileyen bir motivasyon sisteminin yaratılmasıyla yenilikçi bir personel geliştirme sistemine doğru bir gelişme ortaya çıkmaktadır (Damkowski/Precht, 1995: 220). Bunun için, kamu sektörünün nicel ve nitel boyutunda, personel politikasının, bürokrasi modelinden etkinlik modeline geçişi gerekmektedir (Naschold, 1994: 82). Bu çerçevede, kaynağa dayalı stratejik yönetim, örgütsel öğrenme ve bilgi yönetimi gibi modern yönetim modellerinin uygulanması

gündeme gelmektedir (Klimecki, 1997: 49). Personel geliştirme çabalarını, genellikle bu temel modeller yönlendirmektedir.

Personel geliştirmeden, personel için koordineli bir modelin sistematik uygulanması anlaşılmalıdır. Personel geliştirme, bir kurumun bütün hiyerarşik kademelerinde çalışan her memur için, onun kalitesinin ya da başarısının, eğitim, kariyer planlaması ve iş yapılandırma (iş zenginleştirme ve iş genişletme) yoluyla değişimi konularını içermektedir (Berthel, 1997: 226). Böylece yeni yönetim anlayışı, personel geliştirme için de yeni bir referans kaynağı ve onun amaç ve programları için bir dinamizm olmaya başlamıştır (Klimecki, 1998: 34). Geleneksel yönetim esnek olmayan amaçlar ve işleyişle salt düzeni sağlama noktasında bulunmaktadır. Yeni yönetim ise, esnek yapı ve işleyişle, piyasa mekanizmalarıyla işlev yeteneğinin kazandırılmasını amaçlamaktadır. Bunun için personel geliştirme yenilik odaklı bir çözümlemeyi gerektirmektedir.

Personel geliştirme kavramı, hem uzmanlığa dayalı bilgilerin güncelleştirilmesini ve artırılmasını, hem de öğrenme, takım çalışması, çatışma, iletişim ve karar verme becerisi gibi genel yeteneklerin bağdaştırılmasını içermektedir. Personel geliştirmenin bu şekilde planlı anlaşılması, kamu yönetiminde pek az gelişmiştir. Ancak, yeni yönetim anlayışı çerçevesinde girilen modernizasyon çabalarının arka planında mesleki eğitim ve öğretimde kamu yönetiminin daha uygun olduğu düşüncesi yatmaktadır (Oechsler/Vaanholt, 1998: 175).

Burada iki noktaya dikkat etmek gerekmektedir (Hopp/Göbel, 1999: 246):

- Her idari örgüt en uygun çalışanlara bağımlıdır. Bu yüzden, iyileştirmenin şimdiki ve gelecekteki görevlerin gereklerine uygun olmasının sağlanması gerekmektedir. Gelişimi hızlı gerçekleşen modern bir toplumda yaşadığımız için görevler ve içerisinde bu görevlerin yerine getirildiği koşullar, sürekli daha hızlı ve daha esaslı değişmektedir (bu noktada enformasyon ve iletişim teknolojisindeki değişiklikleri düşünmek yeterlidir). Buna uygun olarak personel geliştirme, tek başına personele ilişkin ekonomik nedenlerden dolayı mutlaka gereklidir.
- Ayrıca personel geliştirme, çalışanların menfaatlerine ve ihtiyaçlarına dayanmaktadır. Her memur ve işçi, çalışma hayatının akışı içerisinde gerçekleştirmeye çalıştığı kişisel yükselme ve kariyer yapma hedeflerine sahiptir.

Bu yüzden personel geliştirmenin çalışanların kariyer beklentilerine uygun işlevleri bulunmaktadır. Bu bakımdan, motivasyon ve hizmete hazırlığın sağlanması da söz konusudur.

Stratejik bir personel geliştirme, yukarıda belirtilen iki noktayı uygulamaya koymayı amaçlamaktadır. Öyleyse, uygun önlemler sayesinde, hem çalışanların mesleki gelişimine uygun beklentileri, hem de optimal iş başarımı ve böylece de kurum amaçlarının gerçekleştirilmesi sağlanmak istenmektedir. Bu yolla, çalışanlar ve idari örgüt arasında otomatik bir menfaat dengesi oluşturulmaktadır.

Personel geliştirmenin araçları çoğunlukla, eğitim, iş yapılandırma (iş genişletme ve iş zenginleştirme), ve kariyer planlama şeklinde sayılmaktadır (Hopp/Göbel, 1999: 251-252 ; Damkowski/Precht, 1995: 223). Böylece yerel yönetimler, temelde kendi ihtiyaçlarına göre bir personel geliştirme modelini oluşturabilecekleri karma bir personel geliştirme stratejisi geliştirebilirler.

Eğitim, yeni yönetim anlayışı doğrultusundaki yönetim reformları bakımından önemli bir yere sahiptir. Çünkü devlet dairelerinden, çalışanlara yönelik yeni beklentilerle, müşteri odaklı hizmet kurumlarına doğru örgütsel bir değişim hızla kendini göstermektedir. Adem-i merkeziyetçi, süreç odaklı örgüt biçimleri doğrultusunda yönetimin yeniden yapılandırılması, kapsamlı, metotlu bir eğitimi, hatta daha fazla iletişim ve yaratıcılık yeteneklerinin geliştirilmesini öngörmektedir (Oechsler/Vaanholt, 1998: 177).

Eğitim, personelin niteliğini uzun süre garanti altına alan ya da personelin becerisini (kalitesini) tamamlayan ve/veya artıran bilgilerin, yeteneklerin ve davranış biçimlerinin uyumlaştırılmasına dayanmaktadır (Berthel, 1997: 263). Buna, “**yeni bir kültürün öğrenilmesi**” diyenler de bulunmaktadır (Klimecki, 1997: 55). Eğitim, personelin niteliğini değiştirmeye yönelik bütün faaliyetleri kapsamaktadır. Böylece personel yeni bilgi, beceri, strateji, teknik ve kültür edinmektedir. Çünkü yönetim için personel artık sadece bir maliyet faktörü değil, aynı zamanda yönetimin stratejik başarı potansiyelidir.

Yeni yönetim anlayışı bağlamındaki yönetim reformları bakımından eğitimin özel bir önemi bulunmaktadır. Çünkü devlet dairelerinin müşteri odaklı hizmet birimlerine

dönüştürülmesi, çalışanlara yeni yükümlülükler getirmektedir. Stratejik amaçlara ulaşmak için, çalışanların niteliklerinin artırılması zorunludur. Diğer taraftan, yeni yönetim anlayışı çerçevesinde yapılan yönetim modernizasyonunda yönetim erki anahtar role sahip olduğu için, yönetim erkinin eğitim ve kariyer planlamasının yeni modelinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır (Naschold, 1995: 83).

İş yapılandırma ise, bir iş sistemi düzeyinde işin içeriği, çerçevesi ve koşulları söz konusudur. Personel geliştirme aracı olarak iş zenginleştirme ve iş genişletme, işin içeriğinde ve hareket alanında kullanılmaktadır. Geleneksel yönetim düşüncesinin temelini oluşturan modellerden biri olan Taylor'un teknik-endüstriyel örgütlerinde ise, iş alanlarının daraltılması söz konusuydu. Ancak yeni yönetim anlayışında iş zenginleştirme ve iş genişletme, bir personel geliştirme aracı olarak görülmektedir (Berthel, 1997: 274). İş genişletme yoluyla, karmaşık ve çeşitli faaliyetler; ortak iletişim ve enformasyon biçimleri; demokratik katılım yöntemleri; toplumsal gelişme ve bireysel ilerlemelere ilişkin gerçekçi beklentiler ve tecrübeler gibi özelliklerin ortaya çıktığı eğilimler kazanılmakta ve geliştirilmektedir. İş rotasyonu sayesinde, ilgili personel, yeni problemlerin üstesinden gelebilmek için bilgi ve becerisini artırmakta, örgüt için yeni teknik-bilgi kazanmakta ve yeni bir havanın oluşturulmasına katkı sağlamaktadır (Hopp/Göbel, 1999: 253). İş zenginleştirme, bir kadronun yeni, nitelik bakımından daha üst düzeyde bir görevi üstlenmesi amacını gütmektedir. İş genişletme ile iş zenginleştirme arasındaki farklılıkta, planlama ve denetim işlevlerinin eklenmesi suretiyle, ilgili kadronun özerklik ve sorumluluğunun artırılması söz konusudur. Herzberg'in motivasyon teorisine göre karar alma yetkisinin ve sorumluluğunun devredilmesi motivasyonu artırıcı, işe özendirici bir unsurdur (Ertürk, 2000: 148).

Nihayet personel geliştirmenin bir aracı olarak kariyer planlamanın, kapsamlı bir personel geliştirme için önemli bir unsur olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Bilindiği gibi kariyer, mesleki ilerleme ile eş anlamlı olarak anlaşılmaktadır. Kariyer planlaması ise, bir işgörenin sahip olduğu bilgi, yetenek, beceri ve güdülerinin geliştirilmesiyle, çalışmakta olduğu kurum içindeki ilerleyişinin ya da yükselmesinin planlanmasıdır (Sabuncuoğlu, 1994: 69.). Sistemik bir kariyer planlama, hem kurum bakımından, hem de personel bakımından belli hedefleri gerçekleştirmektedir. Bu hedefleri aşağıdaki tabloda görmekteyiz:



Tablo 2.11: Kariyer Planlamasının Kurum ve Personel Bakımlarından Hedefleri

Kurum Bakımından Hedefler	Personel Bakımından Hedefler
<ul style="list-style-type: none"> <li>Personel hazırlamada sürekliliğin sağlanması</li> <li>Çalışanların performans potansiyellerinden daha iyi yararlanma</li> <li>Kurum başarısının yükseltilmesi</li> <li>Çalışanların kişisel gelişmesinin ve motivasyonunun sağlanması</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Daha yüksek gelir</li> <li>Daha çok yetki ve etki</li> <li>Daha fazla özerklik</li> <li>Daha iyi gelişme olanağı</li> <li>İş yerinde daha çok güvenlik ve güvence</li> </ul>

*Kaynak: Bertel, (1997: 292)*

Stratejik kariyer planlamanın Tablo 2.11'de gösterilen kurum ve personel amaçları, yeni yönetim anlayışının kurum ve personel amaçlarıyla paralellik göstermektedir. Yeni yönetim anlayışı da kurumsal ve bireysel sorumluluk ve bağımsızlığın artırılmasını öngörmektedir. Klimecki (1998: 35)'ye göre dönüşümcü personel geliştirme, tek tek çalışanlardan hareket ettiği için, personel, özellikle değişim sürecinin taşıyıcısı ve işbirlikçisi olarak ön plana çıkmaktadır.

Tablo 2.12: Personel Geliştirmenin Kurum ve Personel Bakımından Amaçları

Kurum Bakımından Amaçlar	Çalışanlar Bakımından Amaçlar
<ul style="list-style-type: none"> <li>Yönetim erkine ve uzmanlara gerekli varlıkların sağlanması</li> <li>Yeni uzmanların ve genç elaman gücünün geliştirilmesi</li> <li>Dış iş piyasalarından bağımsızlığın amaçlanması</li> <li>Kurum içindeki yetersiz istihdamın ortaya çıkarılması</li> <li>Rekabet yeteneğinin iyileştirilmesi ya da kazanılması</li> <li>Uzmanlık yeteneklerinin artırılması</li> <li>Teknoloji ve piyasa ilişkilerinin gereklerine uyma</li> <li>Maliyet bilinci ve anlayışının öğretilmesi yoluyla maliyetlerin azaltılması</li> <li>Çalışanlarda performansa dönük faaliyetlerin iyileştirilmesi</li> <li>Çalışanların mevcut sosyal yeteneklerinin artırılması</li> <li>Örgüt içi işbirliği ve iletişimin artırılması ve iyileştirilmesi</li> <li>İş memnuniyetinin artırılması</li> <li>Kararsızlık ve belirsizliklerin azaltılması</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Şimdiye kadar kullanılmayan kişisel bilgi ve yeteneklerin canlandırılması</li> <li>Daha kalifiye görevlerin üstlenilmesi yoluyla kendini gerçekleştirme şansının iyileştirilmesi</li> <li>Mesleki ilerleme için kariyere ilişkin koşulların oluşturulması</li> <li>Gelirlerin artırılması-ekonomik risklerin azaltılması</li> <li>İş piyasasında bireysel hareketliliğin (akışkanlığın) artırılması</li> <li>Daha iyi kariyer olanakları</li> <li>Daha yeni ve daha fazla görevlerin üstlenilmesi</li> <li>Uzmanlık becerilerinin iyileştirilmesi ve korunması</li> <li>Gelirlerin iyileştirilmesi</li> <li>Kişisel prestijlerin artırılması</li> </ul>

*Kaynak: Hopp/Göbel, (1999: 247)*

Personel örgüt için kendiliğinden hareket edebilme yeteneğini kazandığı takdirde, onun bilgisi örgüt için önemli hale gelmektedir. Personel geliştirme stratejilerinin birincisi kurum bakımından, diğeri personel bakımından olmak üzere iki düzeyde amaçları bulunmaktadır. Bu amaçları Tablo 2.12 yardımı ile daha detaylı incelemek mümkündür.

Yeni yönetim anlayışı ile birlikte kamu yönetimi çalışanlarından yeni bir takım beklentiler ve onların niteliklerinde değişimler amaçlanmaktadır. Tablo 2.13'te kamu yönetimi çalışanlarının bilgi, iletişim, değer yargısı ve kişilik profili bakımlarından beklenen nitelik ve anlayış değişiklikleri yer almaktadır(Richthofen, 1995: 147).

Yeni yönetim anlayışı, bürokratik personel yönetiminde bulunmayan, aksine çıktı- ve süreç odaklılık üzerinden yeni bir yönetim yaklaşımına yol açan değişik bir personel sistemini gerektirmektedir. Bu yeni yönetim, çıktı yönetiminin stratejik yönelimi ve süreç mükemmelleştirmenin hizmet yönelimi yoluyla doğrulanan insan kaynakları yönetimiyle gerçekleştirilebilir (Oechsler/Vaanholt, 1998: 182). İnsan kaynakları yönetimi, giderek yeni yönetim anlayışının amaçlarıyla uygunluk gösteren personel ekonomisi araçlarının sistematik modeline dayanmaktadır.

**Tablo 2.13: Kamu Yönetimi Çalışanları İçin Nitelik Profili**

	Çalışanların Nitelik Profili
<b>Bilgi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hukuku uygulamadaki yetenek</li> <li>• Ekonomik yönetim faaliyetlerinde yetenek</li> <li>• Vatandaş ve çalışanlara odaklanma</li> <li>• Disiplinler arası düşünme yeteneği</li> </ul>
<b>İletişim</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enformasyon ve iletişim becerisi</li> <li>• Görüş birliği</li> <li>• Tartışma yeteneği</li> <li>• İşbirliği becerisi</li> <li>• Grup yeteneği</li> <li>• Görev esnekliği</li> </ul>
<b>Değer Yargısı</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Devlete sadakat ve kamu yararına odaklanma</li> <li>• Demokratik bilinç</li> <li>• Hizmet bilinci</li> <li>• Vatandaş odaklılık</li> </ul>
<b>Kişilik Profili</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hizmete hazırlık</li> <li>• Bağımsızlık ve sorumluluk yanlısı olma</li> <li>• Esneklik ve öğrenme eğilimi</li> <li>• Eleştiri yeteneği ve yaratıcılık</li> <li>• Yeniliğe yatkın olma</li> <li>• İşletmeci kafası</li> </ul>

*Kaynak: Oechsler/Vaanholt, (1998: 179)*

Yukarıda gösterilen amaçları ve kamu yönetimi personelinin nitelik profili de göz önünde bulundurularak bürokrasi modelinde personel sistemi ve yeni yönetim anlayışında personel sistemini karşılaştırmak mümkündür. Tablo 2.14’te yeni yönetim anlayışı ve bürokratik yönetim anlayışında personel sistemleri karşılaştırılmaktadır. Yeni yönetim anlayışı doğrultusunda yapılan gelişmelerin arka planında, kamu hizmetlerinde personel sisteminin değişiminin kaçınılmaz olduğu görülmektedir. Şimdiye kadar bürokratik prensiplere göre işleyen personel sistemi, süreç ve kalite odaklı hizmet arzı beklentilerini uzun süre karşılayacak durumda değildir. İnsan kaynakları yönetiminin stratejik aktivitelerinin yanı sıra, özellikle metot farklılaşmasının artması da zorunlu görülmektedir.

Tablo 2.14: Yeni Yönetim Anlayışı ve Bürokrasi Modeli Çerçevesinde Personel Sistemlerinin Karşılaştırılması

Bürokrasi Modeline Göre Personel Sistemi	Yeni Yönetim Anlayışına Göre Personel Sistemi
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yıllık merkezi istihdam planı</li> <li>• Uzmanlık bilgisine göre personel seçimi</li> <li>• Memur başarısının beş yıllık süreler içinde değerlendirilmesi</li> <li>• Sosyal ölçütlere göre ücret farklılaşması</li> <li>• Yasal tarifeye uygun sabit sosyal hizmet</li> <li>• Karşılıklı eğitim yükümlülüğü</li> <li>• Tam gün çalışma anlayışı içerisinde ömür boyu istihdam</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yerel kaynak sorumluluğuyla birlikte stratejik personel planlama</li> <li>• Kilit niteliklere göre personel seçimi</li> <li>• Bütün çalışanlarla yıllık hedef sözleşmesi, performans değerlendirme, danışma görüşmeleri, grup çalışması</li> <li>• Hizmete göre ücret farklılaşması</li> <li>• Bütün çalışan gruplar için personel geliştirme</li> <li>• Daha esnek personel istihdamı</li> </ul>

*Kaynak: Vaanholt, (1997: 265)*

Personel sisteminde tasarlanan değişimin gerçekleşmesi için, ilk önce personel faaliyetlerinin belirgin bir biçimde profesyonelleşmesi gerekmektedir. Sonra personel işlerinin yerleştirilmesi önemli bir ön koşul olarak karşımızda durmaktadır. Son olarak, uygun iş ve hizmet hukuku düzenlemelerinin yapılması yeni personel sistemine geçiş için gerekli görülmektedir. Yeni yönetim anlayışı modeli, örgüt geliştirme ile birlikte personel geliştirmeyi de zorunlu görmektedir. Çünkü personel, kurumlar için en önemli sermaye ve hizmet potansiyeli olarak kabul edilmektedir.

### 2.4.3. Teknik Potansiyel: Bilgi Teknolojisi

Kamu yönetiminde bilgi teknolojisi modeli, günümüzde oldukça tartışılan bir konu haline gelmiştir. Ancak modern bilgi teknolojileri potansiyeli, kamu sektöründe oldukça sınırlı kullanılmakta ve kullanım olanakları da kurumlara göre değişiklik göstermektedir. Oysa gerek kamusal gerekse özel alanda örgütlerin ölçeği, bilgi teknolojisinden yararlanmaksızın yönetilemeyecek, planlanamayacak, denetlenemeyecek, eşgüdümü sağlanamayacak ve dolayısıyla etkinlik ve verimliği, ekonomikliği başarılamayacak ölçüde büyümüştür.

Teknoloji, ekonomi, politika ve toplumsal hayat üzerinde hızlı değişim ve dönüşüme neden olabilecek bir potansiyele sahiptir. Bilgi teknolojisi de bu dönüşümü gerçekleştiren temel aktörlerden birisidir. Özellikle yerinden yönetimleştirme ve demokratikleştirme potansiyeli, bilgi teknolojisini merkezi konuma yerleştirmektedir. Yeni yönetim anlayışının potansiyel bir unsuru olmasını da, bir yandan yerelleştirme ve demokratikleştirme etkisi, diğer yandan da örgüt içi hiyerarşik yapıları ortadan kaldırma (basık hiyerarşi) özelliği sağlamaktadır (Ehlers, 1995: 242).

Bilgi teknolojisi potansiyeli, son on yılda örgüt stratejilerinde önemli ölçüde kullanılmıştır. Bu bağlamda yeni yönetim anlayışı kamu sektöründe de belli bir bilgi standardını öngörmektedir (Schedler/Proeller, 2000: 227). Kamu yönetiminde büyük ölçekli örgütlerin yönetimi, bir başka deyişle, örgütsel amaçların saptanması, etkinliklerin planlanması, eşgüdüm ve denetimin sağlanması örgütün çevresinden ve kendi alt sistemlerinden elde edeceği bilgilerin niteliği ve bunların değerlendirilmesi ile yakından ilişkilidir (Ergun/Polatoğlu, 1992: 148). Bilginin kurum boyutunu ilgilendiren tarafı olduğu kadar, vatandaşları ilgilendiren boyutu da bulunmaktadır. Bir yandan kurum, yapmak zorunda olduğu hizmetleri verimli, etkin, kaliteli ve zamanında sağlamak, örgüt içi koordinasyonu oluşturmak ve diğer yönetsel işlevlerini yerine getirebilmek için bilgiye ihtiyaç duyarken; diğer yandan vatandaşlar da yönetsel faaliyetlerle ilgili bilgi edinmek istemektedir.

Diğer taraftan bilgi ve iletişim teknolojisi, örgütsel değişimlerde de önemli bir rol oynamaktadır. Bir çok örgütsel değişim, ancak bilgi ve iletişim teknolojisiyle mümkün olabilmektedir (Schwabe/Vöhringer, 1998: 141). Ancak bilgi ve iletişim teknolojisinin

olanaklı hale getirdiği örgütsel değişimler kendiliğinden gerçekleşmemektedir. Örgütsel değişim için hem özel, hem de kamu sektöründe aktif çabalar zorunludur. Kamu yönetiminde örgütsel dönüşümden beklentiler, daha etkin, etkili ve şeffaf bir yönetim sistemi oluşturmaktır. Ancak, iletişim teknolojisinin artmasıyla özel hayata müdahalelerin artabileceği de göz ardı edilmemelidir.

Son olarak, bilgi ve iletişim teknolojisi, bilgi ve tecrübelerin aktarılması ve kullanılmasında önemli bir rol üstlenmektedir. Bütün kamu yönetimi alanında maliyetlerin düşürülmesi, yüksek verimlilik ve kalitenin sağlanması için duyarlı bir yönetim yapısının oluşturulması, uluslararası rekabet koşulları nedeniyle ivedi olarak gerçekleştirilmek zorundadır. Bu bakımdan bilgi ve iletişim teknolojisi kamu yönetiminin dönüşümü için temel yapı taşı niteliğindedir (Schwabe/Vöhringer, 1998: 141). Ayrıca geleneksel bürokrasiyi ayakta tutan temel nedenlerden birisi, bilgi kaynaklarının tepedeki belli kişilerin tahakkümünde olmasıdır. Özellikle dikey hiyerarşik yapı, piramidin alt tarafında bulunanların, neyi nasıl yapacaklarını emir-komuta zinciri içerisinde üstlerinden öğrenmelerini gerektirmektedir. Mevcut yapıda, örgüt içerisinde bulunanlar bile, faaliyetlerle ilgili olarak, ancak kendilerini ilgilendiren ölçüde bilgi sahibi olabilirken, örgüt dışındaki insanlar için yönetim faaliyetlerine ilişkin bilgi edinmek imkansız denecek kadar zordur. Modern bilgi ve iletişim teknolojisi, bilgi kanalları üzerindeki tekeli ortadan kaldırmaktadır. Bu teknoloji sınır tanımaz özelliği nedeniyle, kamu kurumlarını da rekabet ortamına çekmektedir. Bilgi ve deneyimleri artan vatandaşların kamu yönetiminden beklentileri de değişmektedir.

Yeni yönetim anlayışı, modern bilgi teknolojisi olmaksızın uygulanamaz. Uygulamada yeni yönetim anlayışı, ancak modern bilgi teknolojisi ile somut bir varlık kazanabilir. Vatandaşların bilgilendirilmesi ve böylece güçlendirilmesi, yönetim süreçlerinin en uygun hale getirilmesi, ve vatandaşların desteğinin alınması gibi hususlar modern bilgi ve iletişim teknolojisi ile olanaklıdır.

#### **2.4.3.1. Bilgi Teknolojisinin Kullanım Aşamaları**

Son yıllarda bilgi teknolojisinin hızla gelişmesi, işletme yönetiminde olduğu gibi kamu yönetiminde de oldukça hızlı bir değişimi beraberinde getirmiştir. Bu değişime neden

olan bilgi teknolojisinin kullanımı çeşitli aşamalardan geçmiştir. Bu aşamalar şu şekilde sistematize edilebilir (Schedler/Proeller, 2000: 228):

a) *Otomasyon*: Makine süreçlerinin insan çabası yerine ikame edilmesi anlamına gelmektedir. Başka bir deyişle otomasyon, faaliyetlerde insanlardan daha çok makinelerin etkin olması demektir (Ergun/Polatoğlu, 1992: 151). Bu duruma örnek olarak, sınavların optik okuyucu ile değerlendirilmesi gösterilebilir. Bilgi teknolojisinin otomasyon aşamasında, bilgiyi kazanmak ve elde etmekten daha çok, mevcut işleyişin maliyetlerinin azaltılması merkezi konumda yer almaktadır. Amaç, mevcut sürecin daha verimli hale getirilmesidir. Kamu yönetiminde otomasyon büyük ölçüde kullanılmaktadır. Ancak, diğer yandan geleneksel yönetim düşüncesinden kaynaklanan bilgi ve belgeleri dosyalama alışkanlığı devam etmektedir.

b) *Bilgilendirme*: Bu aşamada bilgi teknolojisi, gerekli bilgileri hazırlamakta ve yeni bilgilerin kullanılabilir hale gelmesine katkı sağlamaktadır. Yeni yönetim anlayışı, geniş ölçüde yönetimin ve vatandaşların bilgilendirilmesini öngörmekte ve bu yönde talepler ortaya koymaktadır. Modern bilgi ve iletişim teknolojisinin kullanılması ile yönetim, örgütsel faaliyetler konusunda yönetim içinden ve yönetim dışından ayrıntılı bilgi edinebilmektedir. Etkinlik ve performans odaklılık, sözleşmelerle yönetim, yetki aktarımı gibi ilkeler, tarafların gerekli bilgi ve iletişim konusunda tatmin edilmesini gerektirmektedir. Bilgilendirme, rasyonellik, zamana uygunluk ve finansal çevreyi kapsamaktadır.

c) *Dönüşüm*: Bilgi teknolojisi kullanımının bu aşaması, diğer iki aşamadan esaslı bir şekilde ayrılmaktadır. Otomasyon ve bilgilendirme, mevcut örgüt biçiminde gerçekleştirildiği ya da gerçekleştirilebildiği halde, dönüşüm aşaması, şimdiye kadar var olan yapı ve işleyişlerin bilgi teknolojisi olanaklarına göre toplu bir yeniden yapılandırılmalarını gerektirmektedir. Yapısal değişim performansı, müşteriler yönünde olmaktadır. Bu radikal değişimin arkasındaki düşünce ise, mevcut bürokratik yapılarda karşılaştığımız hiyerarşi ve işbölümünün, endüstri çağının daha karmaşık ve daha büyük faaliyetlerine uygun bir örgütsel yapı olduğunu desteklemektir. Buna karşın bilgi teknolojisi, bütün alanlarda bilginin kullanılabilirliğini olanaklı hale getirmektedir. Böylece o, örgüt içinde ve örgüt dışındaki faaliyetlerin, dikey hiyerarşik yapının ortadan kaldırılmasına uygun bir şekilde entegrasyon ve ilişkisini olanaklı hale getirmektedir.

Bunun dışında, bilgi teknolojisi uzmanlık bilgisinin mekândan bağımsız olarak ve daha iyi gelişmesine olanak sağlamaktadır.

Teknik dönüşüm şaşırtıcı bir biçimde yeni yönetim anlayışı amaçlarını destekler şekilde gelişmektedir. Ancak bu gelişmeler ve değişim, kamu yönetiminde bir takım engellerle karşılaşmaktadır. Öncelikle, örgüt ve süreçler bakımından bir takım hukuki engeller bulunmaktadır. Diğer taraftan, özel sektörde de olduğu gibi, yeniden yapılanma için çeşitli faaliyetlerin uyumu bakımından problemler ortaya çıkmaktadır. Bunun için, gerekli hukuki düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

#### **2.4.3.2. Bilgi Teknolojisinin İşlevleri**

Bürokrasinin dolayısıyla geleneksel yönetim düşüncesinin en önemli güç kaynaklarından birisi bilgi ve uzmanlıktır (Eryılmaz, 1999a: 211). Bürokrasiyi ayakta tutan bu bilgi kaynaklarına tahakkümün belli kişilerin tekelinde bulunması, bilgi teknolojilerinin devreye girmesi ile birlikte değişmeye başlamıştır. Çünkü, bilgi teknolojisi bir yandan bilginin dijitalleşmesine\* neden olurken diğer yandan onun her yerde bulunabilirlik özelliğine kavuşmasını sağlamıştır (Reinermann, 1997: 430).

Bilginin dijitalleşmesi ve fiziksel engellerden kurtularak her yerde bulunabilme niteliğine kavuşması, geleneksel örgüt yapılarının ve işleyişlerinin yeniden gözden geçirilmesine neden olmuştur. Böylece, toplumsal ve teknik dönüşümün arka planında insanların olanakları ve rolleri büyük bir değişim göstermiştir (Reinermann, 1997: 431). Geleneksel yapıda, dikey hiyerarşi nedeniyle enformasyon, bir ağaç gibi şekillenmiştir. Bir daldaki yapraktan diğer daldaki yaprağa geçiş için önce köke inmek gerekmektedir. Bunun için bürokrasi ile mücadelede, temel strateji bilgi kanalları üzerindeki tekelin kırılmasını sağlamak şeklinde olmalıdır (Altınok, 1997: 229). İşte yeni yönetim yaklaşımında benimsenen basık örgüt yapıları, hiyerarşik kademeleri azaltarak daha

---

\* Bilginin dijitalleşmesi, günümüz teknolojisi ile insanların bütün önemli iletişim biçimlerinin mekanikleşmesi anlamına gelmektedir. Bilgi teknolojisi yoluyla insanlar, birbiriyle konuşabiliyor, ödeme yapabiliyor, hesaplama yapabiliyor, metin yazabiliyor ya da seçtiği resimlere bakabiliyor. Bu şekilde sağlanan bilgiler, uygulamada hiçbir kayba uğramaksızın yenilenme kalitesi içerisinde dijital ortama kaydedilebiliyor (Reinermann, 1997: 430). Ayrıca istenilen miktarda bilgi -gerek konuşma, gerek yazı ve gerekse resim olsun- dijital ortamda depolanabilmekte ve çok kısa sürede mekanik olarak değerlendirilebilmektedir.

yalın bir örgüt oluşturmayı amaçlamaktadır. Böylece bilgi ve iletişim daha kolay sağlanmış olacaktır.

Bilgi ve iletişim teknolojileri, genel olarak kamu yönetiminin daha demokratik, kolay ulaşılabilir ve şeffaf olmasını amaçlamaktadır. Bu teknolojiler hem merkezi yönetim ve hem de yerel yönetim için aynı amaçları taşımaktadır. Bilindiği gibi yönetime katılma koşullarından en önemlisi ve diğer koşulları işlevsel hale getireni, bireyler arasında yaygın bir iletişimin varlığıdır. Özellikle internet aracılığıyla, mümkün olduğunca daha fazla vatandaş, kamu yönetimi bilgilerine ulaşma ve kamu yönetimi çalışanlarıyla iletişim kurma olanağına sahip olmaktadır. Günümüzde vatandaşların istek, şikayet ve önerilerini ilgililere iletmek için, telefon, faks ve posta gibi araçların yanı sıra, özellikle elektronik posta yoluyla birebir iletişim olanakları kullanılabilir.

Yaygın bir bilgi ve iletişim teknolojisi haline gelen internet şu amaçlar için kullanılabilir (Alkan/Şimşek, 1998: 177): Bireyler ya da işletmeler arasında iletişim kurma olanağı; mesleki bilgi alma konusunda haberleşme, bilimsel makale değişimi, kitap ve makale duyurusu, konferans ve başvuru duyurusu ya da özet gönderme; belirli konularda uzmanlaşma, elektronik tartışma ve haberleşme gruplarına katılma, gelişmeleri izleme, yardım alma; uluslararası meslek kuruluşlarının, organizasyonların ve örgütlerin veri tabanlarına, teknik raporlara, ders notlarına ulaşma; kütüphane kataloglarını tarama; çeşitli kuruluşların ve şahısların adreslerine ulaşma; kültürel yayınları ve faaliyetleri takip etme; bir kuruluş ile ilgili bilgi ve politikaları duyurma; kuruluşların halkla ilişkiler faaliyetlerini yürütme. Bu amaçları daha da artırmak mümkündür. Ancak, konumuz bakımından bilgi teknolojisinden yararlanma amacı, vatandaşların kamu yönetimi faaliyetleri ve politikaları hakkında daha detaylı bilgi edinmelerini ve bu faaliyet ve politikalar hakkında istek, şikayet ve önerilerini ilgililere daha hızlı ve daha kolay iletmeye fırsatını ortaya çıkarmaktır.

Yerel yönetimler bakımından bilgi teknolojisinden beklentiler, bir yerel yönetim sınırı içerisinde oturan, çalışan ya da okuyan insanların kendi bilgisayarlarından ya da okul okul ve kütüphanelerden, internet cafe veya kamu terminallerinden, yerel yönetimle ilgili her türlü bilgiye ulaşabilmesi; yerel yönetim çalışanları ve diğer vatandaşlarla iletişim kurabilmesi; sanal ortamdaki konferanslar ve sohbet kanalları yoluyla yerel yönetim sorunları hakkında etkileşimde bulunabilmesi; çeşitli form ve raporları yerel



yönetim yetkililerine sunabilmesi gibi olanaklardır (Yıldız, 1999: 146). Kısaca bilgi teknolojisi, vatandaşların kamu hizmetlerine katılımı ve bu hizmetlerle ilgili her türlü bilgi ve belgeye erişimini sağlamaktadır.

Bilgi teknolojisi sadece vatandaşlara çeşitli olanaklar sağlayan bir potansiyel değildir. Aksine, çift yönlü bir fayda sağlama potansiyelidir. Bir başka ifade ile, bilgi teknolojisi, bir yandan vatandaşlara kamu hizmetlerine katılma ve gerekli bilgi ve belgelere ulaşma olanağı sağlarken, diğer yandan yönetime, çoğu zaman elde edilmesi büyük masraflar ve araştırmalar gerektiren vatandaşların duygu, düşünce, şikayet, öneri ve beklentilerini öğrenme fırsatı sağlamaktadır. Altınok (1997: 233), bilgi teknolojisinden yararlanmak suretiyle, yerel yönetimlerin kararlarıyla ilgili yapacakları kamuoyu yoklamaları, proje demokrasisi ya da doğrudan yerel yönetimin seçimle gelmiş üyelerinin geri çağırılması gibi müesseselerin rahatlıkla ve güvenli bir biçimde uygulanabileceğini ifade etmektedir.

ABD ve diğer gelişmiş ülkelerde bilgi teknolojisinin kullanımına olanak sağlayan kamu bilgi ağları, yönetsel ve gündelik bilgileri vatandaşlara iletme; vatandaşların kamu hizmetlerini internet üzerinden elektronik olarak alabilecekleri interaktif hizmetler sunma; halkla ilişkiler işlevi ve bunun yarattığı şeffaf yönetim olanağı; demokratik uygulamaların bilgi teknolojisinin yarattığı şeffaflık ile desteklenmesi ve geliştirilmesi ve son olarak, yerel ticareti ve sanayi teşvik etme işlevlerini yerine getirmektedir (Yıldız, 1999: 146). Böylece bilgi ve iletişim teknolojisi, vatandaş-yönetim arası ilişkilerde demokrasinin aşağıdan yukarıya doğru gelişmesine katkı sağlamaktadır. Özellikle internet, vatandaşları edilgen konumdan kurtararak, diğer bilgi ve iletişim teknolojisi unsurlarının sağlayamadığı, etkin konuma geçmesinde önemli bir rol oynamaktadır (Reinermann, 1997: 433). Ayrıca bilgi teknolojisi, yönetimin karmaşıklığından kurtarılması (geleneksel hiyerarşik merkeziyetçi yapının terk edilmesi) için gerekli koşulların oluşmasını sağlamaktadır.

Bütün bu gelişmelerle birlikte, yasal düzenlemelerin yetersizliği, internet ile ilgili sorunlara muhatap olacak bir örgütsel yapının olmaması, erişim güçlüğü ve yetişmiş insan ve bilgi altyapısının yetersizliği nedenleriyle ülkemizde internet kullanımının yaygın olmadığını görmekteyiz (Yıldız, 1999: 149). Akgül tarafından yapılan bir araştırma, ülkemizde kamu kurumlarının internetten habersiz olduğunu ve sadece yüz

kadar kamuya ait web sayfasının bulunduğunu ortaya çıkarmıştır (Akgül, 1997: 88). Bu sayının günümüzde arttığını düşünmek olanaklı ise de, yapılan araştırmalar, internet kullanımının yeterli düzeye gelmediğini göstermeye devam etmektedir. Yıldız'ın (1999: 151-153) yaptığı araştırma Mart 1999 itibariyle ülkemizdeki belediyelerin sadece 29'unun web sitesinin olduğunu göstermektedir. Aynı araştırmaya göre, web sitelerinin bir kısmı 'internet ortamındaki broşürler' olarak değerlendirilmekte; daha az sayıdaki web sitesi, daha çok bir 'tartışma platformu ve tanıtım aracı' olarak kullanılmakta ve en küçük grupta yer alan web siteleri ise, 'vatandaşlara bir çok yönetsel bilgi veren ve geri bildirim olanakları sağlayan', benzerlerini gelişmiş ülkelerde de sıkça görebildiğimiz özelliktedirler.

## **2.5. YENİ YÖNETİM ANLAYIŞI ve YÖNETİM KÜLTÜRÜ**

Yeni yönetim anlayışı sadece yeni yapıların, stratejilerin ve potansiyellerin oluşturulması şeklinde anlaşılmamalıdır. Bu üç oluşum zorunlu olsa da, bunlar yönetimde gerçek bir dönüşüm için yeterli değildir. Bunların yanı sıra yeni yönetim anlayışı, kamu kurumlarında yeni bir kültür geliştirmeyi de amaçlamaktadır. Wolters (1994: 88), kamu yönetiminin iyileştirilmesi, uzun döneme yayılan bir değişim süreci ile politika ve yönetim kültürünün sürekli geliştirilmesini gerektirir demektir.

Kültür, bütün kendine özgü özelliklerin toplamıdır. Yönetim, kendini yeniden organize etmek zorundadır. Yeniden dizayn, yeniden keşfetme, değişim mühendisliği, yeniden düşünme ve yeniden yapılandırma gibi kavramlar, çeşitli çözümlenelerde yönetim reformları için kullanılmaktadır. Strateji değişiminin yapı değişimine neden olduğu doğru kabul edilirse ve bunun da aynı zamanda örgüt kültürünü değiştirdiği kabul edilirse, o zaman yeni yönetim anlayışı, zorunlu olarak kamu yönetiminde yeni bir kültüre yol açmaktadır (Schedler, 1996: 14). Bunun için, kültür devrimi kavramı kullanılmaktadır (Schedler, 1995). Dolayısıyla, yeni yönetim anlayışında, kamu kurumlarında yeni bir kültür geliştirme önemli bir yer tutmaktadır. Serbest pazar ekonomisinde faaliyet gösteren orta büyüklükteki işletmelerden farklı olarak yönetimin, kendine özgü bir kültür geliştirmesi ilk elde beklenen bir durumdur.

Geleneksel yönetim kültürünün temel özellikleri; riskten kaçınan bir tutum, usullere ve kurallara dayanma, merkeziyetçilik, dosyalar üzerinden denetim, girdi odaklılık ve

formal hiyerarşi şeklinde özetlenebilir (Wolters, 1994: 89). Bu özellikler, sadece kamu yönetimi için geçerli olmayan, aksine özel sektör örgütleri için de geçerli olan özelliklerdir. Eğer bu özellikler değiştirilmek isteniyorsa, yönetim geliştirme için baştan itibaren bir program oluşturmak zorunludur. Bürokratik yapının değiştirilmesi, bu yapıya neden olan düşünce kalıplarıyla birlikte gerçekleştirilememektedir. Bu yüzden, değişim çalışanların kafalarında başlamalıdır (Klimecki vd., 1998: 22). Diğer taraftan, kamu hizmetlerinin devlet dairelerinden müşteriye odaklı hizmet işletmelerine dönüştürülmesinde, özellikle kurum çalışanlarının ve yöneticilerinin değer yargılarının, kurallarının, düşünce yapılarının ve davranış biçimlerinin değiştirilmesi söz konusu olmaktadır (Schneider, 1998: 41).

Yeni yönetim anlayışının temel özellikleri arasında müşteriye odaklanma, sorumlulukların paylaşılması, piyasa ekonomisi kurallarının işletilmesi, müteşebbis ruha sahip yönetici ve personel, yönlendirici denetim, metotlardan daha çok etkinliğe ve sonuçlara odaklanma gibi hususlar yer almaktadır. Geleneksel yönetim anlayışından oldukça farklı olan bu özellikler, yönetim kültürünü de önemli ölçüde etkilemektedir. Bir başka ifade ile yönetim kültüründe bir değişim olmaksızın yeni yönetim anlayışının yapı, süreç ve potansiyellerinin yerleştirilmesi, işletilmesi ve kullanılması olanaklı görülmemektedir.

Yeni yönetim anlayışının uygulamada karşılaştığı engellerin en önemlisi, kültürel devrim ve bir paradigma değişimiyle zorunlu olarak bağlantılı olan karmaşık, kurumsal öğrenme beklentilerinde ortaya çıkmaktadır. Yönetimler, bürokrasi modelinin sonucu olarak, istikrara ve düzeni tesise yönelmişlerdir. Bu yüzden, yeni esneklik ve değişim parolası, ancak uzun dönemde geliştirilebilmekte ve sağlanabilmektedir (Klimecki, 1998: 41).

Yönetimin modernizasyonu, her şeyden önce "**bütüncül bir süreç**" ve "**köklü bir kültür değişimini**" ifade etmektedir. Bu tür bir kültürel değişim sürecini başarabilmek için, çalışanların menfaatlerinin dikkate alınması gerekmektedir. Kültürel değişim, öncelikle kafalarda gerçekleşmelidir (Morath, 1998: 2).

### 2.5.1. Yönetim Kültürünün Anlamı

Yönetim kültürü, en basit anlamıyla, yönetim çevresindeki olayların tamamı şeklinde tanımlanabilir. Yönetim kültürü, çalışanların kendi aralarında ve idare dışındaki muhataplarıyla birlikte oluşturdukları çevrede gayri resmi olarak yaşadıkları, gerçekleştirdikleri ve kazandıkları tecrübeleriyle şekillenmektedir. Böylece kültür, hem yönetimin içinden hem de dışından fark edilmekte ve her zaman öznel şekilde yorumlanmaktadır. Yönetim kültürü, yazılı ya da başka türlü formel biçimde bir tanımla ortaya konulamaz, aksine o insanların çevresiyle birlikte oluşmaktadır (Schedler/Proeller, 2000: 239).

Her örgüt, kural olarak bütün alt kültürlerin yanı sıra kendine özgü bir kültüre de sahiptir. Bir örgüt ya da kamu kurumu ne kadar farklılaşırsa, o kadar büyük çeşitliliklerle karşılaşmak olanaklıdır. Kısaca her örgüt, aynı zamanda ortak değer ve temel inançlarla biçimlenmiş olarak, bir kültür oluşturmaktadır.

Aynı normlar tamamen farklı biçimde yorumlandığında ya da uygulandığında farklı kültürler ortaya çıkabilir. Kamu tercihi teorisinde etkisini gösteren rasyonel fayda-maliyet analizleri, Almanya'da KGSt tarafından yürütülen yeni yönetim modelinin önemli yapı taşı ve çıkış noktasını oluşturan modern denetim araçları ve daha birçok uygulama, kültür kavramının sosyo-psikolojik ve antropolojik argümanlarla sınırlandırıldığını ya da hiç uygulanmadığını ortaya koymaktadır (Koch, 1997: 98). Analitik bakımdan anlatım açıklığındaki yetersizliklerle birlikte, kültür kavramının tanımlanabilirliği ve müdahale edilebilirliği göz ardı edilmemelidir.

Disiplinin teorik arka planına göre, bu argümanlar aşağıdaki gibi değerlendirilmektedir: İlk olarak, Schedler (1996), yeni yönetim araçlarının uygulanması ile yerleştirilmek istenen yönetim kültürünün itiraz ve dirençlerle karşılaşmayacağını düşünmektedir. İkinci yaklaşım, toplu bir toplumsal değer yargısı değişiminin arka planında bir yönetim reformu olanak ve sınırlarını ortaya koymaya çalışmaktadır (Menge, 1995). Üçüncü yaklaşım, politik kültürün, hatta devlet anlayışının değişmesini ve kamu yönetiminin değişimi için özel durumlardaki gereklerin ortaya koyduğu olanakları araştırmaktadır (Staab, 1995). Nihayet dördüncü yaklaşım, olanaklar ölçüsünde yönetim kültürünün

belli bir hedefe yönelik etkileriyle örgüt değişimini yönlendirmeyi araştırmaktadır (Koch, 1997: 98).

Bu yaklaşımlar göz önünde bulundurulduğunda, yönetim biliminin paradigmatik olarak bir gecikme tablosu ortaya çıkmaktadır. Günümüzde, yönetime özgü örgüt kültüründen hareket eden bir model ön plana çıkmaktadır. (Staab, 1995: 12). Ortak kültür, örgüt kültürü ve işletme kültürü kavramları özel sektörde (tartışılıp bittiği için) unutulmaya başlarken şimdi yönetim bilimi bu kültür kavramını güçlendirmektedir. Örgüt kültürü modeli etrafındaki tartışmalardan bilinen argümanlar, şimdi yönetim kültürü bağlamında yeniden gündeme gelmektedir. Böylece yönetim kültürü, yönetimin başarı ya da başarısızlığı için ayırt edici faktör olarak anlaşılabilir.

Yeni yönetim anlayışı ile birlikte yönetim kültürünün esaslı bir değişimi gündeme gelmektedir. Bu da yeni bir kültürün öğrenilmesini zorunlu hale getirmektedir (Klimecki, 1998: 9). Böylece amaçlanan yönetim kültürünün ortak unsurları ortaya konmaya çalışılmakta ve kültür devrimi olarak görülen yeni yönetim anlayışı modelinin temel önceliklerinin aktarılması hedeflenmektedir (Schedler, 1996: 14). Yeni paradigmanın, geçmişi ve örgütlerin performansını ve kurum çalışanlarını en azından dolaylı bir biçimde sorgulaması beklenmektedir.

Yönetim kültürü kavramının günümüzde yankı bulmayan, yaygın kullanımı, yönetimdeki değişim sürecinin analitik olarak açıkça anlaşılmasına olanak vermemektedir. Çünkü, aynı zamanda bu sürecin sonuç ve sebebi olarak kültürel unsurlar anlaşılmaktadır. Ancak günümüz tartışmalarında, politik kültür teorisinden örgüt kültürü modeline doğru açık bir dönüşüm, yönetim kültürü ile ilişki için prototip olarak ortaya çıkmaktadır (Koch, 1997: 99).

Kesin bir zorunluluk, hem örgüt kültürü çevresindeki tartışmalarda, hem de yönetim kültürü etrafındaki tartışmalarda, kültürün temel kabuller, değer yargıları, yeteneğe dayalı çabalar arasında artan açıklık ve bilinçlilik derecesine uygun olarak ayırt edilen üç basamaklı modelini kabul etmektir. Temel kabuller, bir grubun, örgütün, toplumun ya da ulusun üyelerince paylaşılmaktadır ve onların kendiliğinden anlaşılır oldukları varsayılmaktadır. Bu değerler, doğrudan doğruya sorgulanamaz, değiştirilemez ve yönlendirilemez niteliktedir.

### 2.5.2. Yeni Yönetim Kültürü

Yeni yönetim anlayışının politik-idari sisteme uygulanmasından, yönetim kültürünün çeşitli boyutları ortaya çıkmaktadır. Bütün kültür karışımları, yeni ve eski kültür arasında kısmen parça parça, kısmen de esaslı farklılaşmalara yol açan, farklı ölçülerde bir çok eksene kaymaktadır. Her sistemli tanımlama, uygulamada onun model karakterleri yüzünden pek az doğrulanabilir olsa da, kural olarak değişimin etkilerinin lokalize edilmesine, yapılandırılmasına ve tamamen bu şekilde ifade edilmesine yardımcı olmaktadır. Buna göre, geleneksel bürokratik yönetim kültürü ile yeni yönetim anlayışı kültürü birbirinden yedi bakımdan ayrılabilir (Tablo 2.15).

**Tablo 2.15: Kültür Değişiminin Boyutları**

Boyutlar	Geleneksel Yönetim Kültürü	Yeni Yönetim Kültürü
<b>Meşruiyet / Etkililik</b>	Meşruiyet, düşünce ve faaliyetlerde baskındır; Etkililik ikincil amaçtır.	Düşünce ve faaliyetlerde etkililik daha baskındır; Meşruiyet temel koşul olarak görülmektedir.
<b>Standartların önceliği (Standesvorgaben) / İşletme Yönetimi</b>	İş kendi standartlarını ortaya çıkarmaktadır. (Selbstreferenz)	İşletme yönetimi, öncelikleri (Vorgaben) ortaya koymaktadır. (Etkinlik referanslı)
<b>Benzerlik / Problem çözme çeşitliliği</b>	Çeşitli problemler için benzer çözüm yaklaşımları kullanılmaktadır.	Farklı problemler için çok çeşitli çözüm önerileri bulunmaktadır.
<b>Yönetimde yoğunlaşma / Müşteriye odaklanma</b>	Kültür, yapı ve süreçler kendi problemlerine yönelmemişlerdir	Kültür, yapı ve süreçler performans azlığı problemine yönelmişlerdir
<b>Bürokratik denetim / Entegre denetim</b>	Sistemik, sayıca fazla ve detaylı denetimler yoluyla sistemin egemenliği	Birbiriyle bağlantılı ve entegre denetimlerle sistemin şekillendirilmesi, yönlendirilmesi ve geliştirilmesine ağırlık verilmektedir.
<b>Güvensizlik / Güven</b>	Yetersiz yapısal yönetim araçları nedeniyle güvensizliğin egemen olması	Şeffaflık, açık harcamalar ve bilinçli teşvik yoluyla güven ortamının sağlanması
<b>Karışıklık / Politika ve yönetimin ayrılması</b>	Politika kısmen uygulayıcı olmakta, yönetim genellikle stratejik karar vermekte, bazen sınırlar tamamen belirsiz hale gelmektedir.	Politika politik öncelikli, yönetim de eylemsel öncelikli kararları almaktadır. Politika ve yönetim arasında kesin ve açık sınırlar amaçlanmaktadır.

*Kaynak: Schedler (1996: 17)*

Yeni yönetim anlayışı reformu ile yönetim kültürüne ilişkin olarak ortaya çıkan hususları aşağıdaki alt başlıklar yardımıyla özetlemek mümkündür (Schedler, 1996: 14 - 17):

*a)Yeni yönetim anlayışı, öncelikle kamu yönetiminde bilinçli bir kültür yaratmaktadır:* İşletme kültürü, 80'li yıllarda özel sektör araştırma ve tartışmalarının ağırlık noktası olarak büyük önem kazanmıştır. Bu yıllarda Peters ve Waterman (1982), bütün dikkatleri karmaşık sosyal sistemler için bir başarı unsuru olarak işletme kültürüne çekmişlerdir. Bu konuya ilişkin tartışmalar, o dönemde özel sektörle karşılaştırılabilir bir biçimde değişim baskısı altında bulunmayan kamu yönetiminde daha belirsiz bir şekilde sürmektedir. Günümüze kadar yönetim kültürü\*, hizmet edeceği modern bir yönetim çerçevesinde gerekli dikkati üzerinde toplamıştır. Yönetim reformunun geleneksel metotları, düzenli bir şekilde dışsal-analitik yaklaşımlardan hareket etmektedir. Öyle ki, kültürel sorunlar bu yaklaşımlarda tali bir rol oynamıştır. Örgüt ve personel geliştirmenin yeni reform yaklaşımları, öncelikle politik-idari sistemde değişim süreci için kültürel faktörlerin önemini artırmıştır. Zamanla yeni yönetim anlayışının gelişmesi, örgüt ve personel geliştirmenin uygulanması ile birlikte gündeme geldiği için, yeni yönetim anlayışı uygulamalarında çoğu zaman örgüt geliştirmeye benzer bir yol seçilmiştir. Bu da kamu yönetiminde örgüt kültürüne ilişkin bilincin önemli ölçüde gelişmesine neden olmaktadır.

Yeni yönetim modeline göre gerçekleştirilen bir yönetim reformunun kültürel etkililiği için test, bu bağlamda, yeni yönetim anlayışının uygulanmasıyla gerçekte ortaya çıkan değişimlerin araştırılmasında bulunmaktadır. Ancak bu noktada, özellikle ülkemiz açısından oldukça az materyal bulunmaktadır. Bunun için kültürel değişim ile ilgili olarak kullanılan bilgiler genellikle Avrupa ülkelerinde uygulanan yeni yönetim anlayışı reformları ile elde edilen bulgulara dayanmaktadır.

*b) Yeni yönetim anlayışı kültürü, yönetimin kendi içerisine ve çevresine karşı açılması anlamına gelmektedir.* Geleneksel yönetim, kendi doğasına uygun olarak dışa kapalı ve gizliliğin egemen olduğu bir sistemdir. Ancak kamu yönetimi çevresi artık

---

\* Burada, en dar anlamda, kamu yönetiminde örgüt kültürünün kendisi; geniş anlamda ise, bütün bir politik-idari sistem düşünülmektedir.

değişmiştir. Politika, çoktan beri artık bir müşteri piyasasına dönüşmüştür. Yönetim için oldukça yeni olan müşteri odaklılık alanında, yönetim kültürünün açık bir değişimi hissedilmektedir. Yeni kültürde, vatandaşlardan müşteriler şeklinde söz edilmekte, ürün kalitesi ve müşteri ihtiyaçları gündeme gelmektedir (Schedler/Proeller, 2000: 257). Hizmetlerin kalite düzeyini müşterilerin memnuniyeti belirlemektedir. Böylece, emirlere tamamen uymayı aşan yeni bir çerçeve oluşturulmaktadır. Müşteriye odaklanma, yönetimin artık müşterilerin bizzat tanımladıkları kalite standartlarını düşünmelerini gerektirmektedir. Müşteriyle doğrudan ilişki, yönetim kültürünü köklü bir biçimde değiştirmiştir (Schedler, 1996: 15). Böylece geleneksel yönetimin aksine, yeni yönetim anlayışı ile birlikte yönetimin çevreye hızlı bir uyumu sağlanabilmektedir. Çünkü bilgi ve iletişim teknolojisi potansiyelinden daha fazla yararlanma olanakları ortaya çıkmıştır.

c) *Yeni yönetim anlayışı güven anlamına gelmektedir.* Yeni yönetim anlayışı bağlamında beklenen yapısal yerelleşme, politika ve yönetimin açık ayırımı, hatta yetkilerin daha fazla aktarılması, yönetimde ve hükümette karar vermeye ilişkin hareket alanının genişlemesine neden olmuştur. Buna karşın yönetim ve hükümet, politik-idari sistem içerisinde özellikle etkinlik ve performans düzeyinde şimdiye kadar olduğundan daha fazla şeffaflaşmıştır. Böylece, yönetimde beklenen etkinlik yönelimi, güven kültürünü gerektirmektedir. Kısaca, yönetimde açıklık, etkinliğe odaklanma ve müşteri tatmini gibi unsurlar güven ortamının oluşturulmasına katkı sağlamaktadır.

d) *Yeni yönetim anlayışı, yönetimin kendi girişimi ve sorumluluğu, bireylerin esnekliği ve personel akışkanlığı (mobilität) anlamına gelmektedir.* Sorumlulukların aktarılması, ilave yetkileri de ortaya çıkarmıştır. Örneğin, personel yönetimi alanında hizmet birimlerinin yetkilendirilmesi gibi. Böylece şimdiye kadarki merkezi yönetim kararlarının büyük bir bölümü, başkalarının söz hakkı olmaksızın hizmet birimindeki yönetime devredilmektedir. Karar yetkisinin devredilmesiyle, çerçeve koşulların kesin bir esnekliği de ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, personelin hızlı değişen çevre koşulları nedeniyle daha hareketli bir biçimde çeşitli yerlere aktarılabilirliği olanağı önemli bir faktördür. Gelecekte personel alanında daha fazla mobilite ve esneklik beklentileri artacak gibi görünmektedir.



e) *Yeni yönetim anlayışı kültürünü oluşturmaya ilişkin prosedür uzundur ve başarı şansı katılımcı kişilere bağlıdır.* Yeni yönetim anlayışı modeli bağlamındaki hızlı ve radikal reform hareketleri Yeni Zelanda'da 1986'dan bu yana, bir çok Avrupa ülkesinde de 1990'dan bu yana uygulanmaktadır. Uluslararası düzeyde çeşitli reformları karşılaştırdığımızda, değişim yaklaşımlarında önemli farklılıkların olduğunu görmekteyiz. Örneğin İsviçre mümkün olduğu ölçüde bütün ilgilileri değişime çeken, sürece sıkı sıkıya odaklı bir yaklaşımı geliştirirken, Japonya (endüstriyel alanda) melez bir yaklaşımdan hareket etmektedir. Gerçi Japonya'da da geniş bir katılım amaçlanmaktadır ama, bu yönetim tarafından yönlendirilmektedir. Katılımcı süreçler, ilgililerin aktif katılımına katkıda bulunmakta, bu tür katılımların yetersizliği durumunda başarısızlık tehlikesini ortadan kaldırmakta ve kamu yönetiminde uzun dönemde kültürel değişimin yegane yolu olarak görülmektedir (Schedler, 1996: 16). Bütün ilgililer için, etkinlik, grup ve hiyerarşiyi aşan ortak bir vizyon ve hızlı bir geri bildirim önemli hale gelmiştir.

f) *Yönetim kültüründe bir değişim, yeni yönetim anlayışı olmaksızın da gereklidir.* Günümüzün kamu yönetimi her zaman olduğundan daha farklı bir çevreye yerleşmiş görünmektedir. Bir ülkenin yönetim kültürünün toplumsal kültür tarafından şekillenmesinden hareket edildiği için, vatandaşların değer yargılarının değişimi yönetim kültüründe de görülmektedir. Yeni gelişmelerle birlikte kamu yönetiminden beklentiler ve değişimler şu şekilde sıralanabilir: Sürekli büyüme ve kamusal görevlerin hızlı değişimi, bağlantılar ve ilişkiler kurma gerekliliğini ortaya çıkarmıştır; yönetim, toplum karşısında otoriter konumunu kaybetmiştir ya da giderek bundan vazgeçmektedir; vatandaşların kamu yönetiminden beklentileri, toplumsal değer yargılarının değişmesi nedeniyle yeni bir biçim ve yeni bir boyut kazanmıştır; çalışanların beklentileri, giderek menfaate uygun, istekleri karşılanan ve yerine getirilen faaliyetlere kaymıştır; nihayet, finansal darboğaz, toplumun yönetime yönelik artan baskısında etkili olmuştur. Böylece yönetim daha etkili ve verimli hizmet sunmaya zorlanmaktadır. Bu zorunluluk, yeni yönetim modeli olmaksızın da yönetim kültürünün değişmesini gerektirmektedir.

Demokratik sistemlerde yönetim, politikadan izole edilmiş bir biçimde faaliyet gösteremez ve gerçekleştirilemez. Bu durum, yönetim kültürünün değişiminin politik

kültür dikkate alınmaksızın başarılamayacağı sonucunu doğurmaktadır. Böylece, politikacıların davranışlarının, düşüncelerinin ve tutumlarının değişmesi de gerekmektedir. Yeni yönetim anlayışında politik kültürü şekillendirmek için, açık diyalog kurma, katılımı sağlama, düşüncelerin takipçisi olma, başarısızlıkları bir şans sayma, stratejik düşünme, basiretli işbirliği kurma gibi hususlar göz önünde bulundurulmalıdır (Schedler/Proeller, 2000: 261). Bu hususlar bir reform projesinin başarılması için önemli ip uçları olarak düşünülmektedir.

Sonuç olarak, yönetim modernizasyonu, kültür değişiminin oldukça iddialı bir sürecidir. Dolayısıyla tepeden tayin edilemez, sadece sınırlı düzeyde yönlendirilebilir ve dışarıdan telkinler pek fazla başarı şansına sahip değildir. Bir örgütün kültürü, sadece sorumluluk bilincine sahip ve hizmet görmeye hazır çalışanlarca oluşturulur ve yaşatılır. Örgüt kültürünün değiştirilmesi gerekiyorsa, öncelikle çalışanların değiştirilmesi gerekmektedir. Başka bir ifade ile, örgütsel değişimin gerçekleşmesi için stratejik başarı faktörü, öncelikle örgüt çalışanlarıdır (Schneider, 1998: 49). Yönetim kültürünün değişimine belediyeler açısından bakıldığında, belediye başkanı ile birlikte seçimle işbaşına gelen encümen üyelerinin belediye çalışanlarını da motive ederek yönetimin kültürel değişimine katkı sağlamaları olanaklı görülmektedir.

## **2.6. YENİ YÖNETİM ANLAYIŞINA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER**

Günümüzün sayısız reform yaklaşımlarında, bir modaya ayak uydurma havasının değil, aksine uzun dönemde bir paradigma değişiminin söz konusu olduğu değerlendirmelerinin itiraza uğramaksızın kalmaları pek az beklenmektedir. Bazıları yeni yönetim anlayışını, yönetimin *imaj güçlendirme* çabalarından biri olarak görmektedirler (Bogumil/Kissler, 1997: 55-56). Kamusal hizmetlerin üretilmesinde, kamu yararının gözetilmesi bir zorunluluk olarak görülmektedir. Kamu sektöründe neyin üretileceğine seçimlerde karar verilir; özel sektörde olduğu gibi para ve arz-talep ilişkisi ne üretileceğini belirlemede temel gösterge değildir. Devlet, vatandaşlarına eşit yaşama olanağı sunmak ve ekonomik kaygılardan daha çok sosyal kaygıları gözetmek zorunda olan bir aygıttır. Devleti yönlendiren kâr etme güdüsü değil, vatandaşların tercih, beklenti ve kaygılarıdır. Vatandaşlar devlet karşısında, kendisine ne emredilirse onu yerine getiren birer uyruk değildir. Dolayısıyla vatandaşlar kamu yönetimini yönlendirir (Bogumil/Kissler, 1995: 21).

*"Kamu seçimi kuramları, politikacıların, seçmenlerin, siyasi partilerin ve bürokratların davranışlarını ekonomik bir perspektif içinden incelemeye tabi tutmuşlar, birey ve kurumların son tahlilde, kendi çıkarlarını düşünen ve bu düşünce çerçevesinde rasyonel hareket eden analiz birimleri olduklarını belirtmişlerdir. Kendi açılarından rasyonel olmanın sonuçta nasıl "devasa" bir mal ve hizmet arzı fazlasına neden olduğunu göstermeye çalışmışlardır. Pluralist demokratik yapılarda çıkar grupları olarak örgütlenmenin ortaya çıkardığı örgütlenmeler ağının bu çarpıklığı nasıl daha olumsuz yönde etkilediğini ve gitgide kamu harcamalarının ivmesinin sürekli bir artış içine girdiğini tartışmışlardır. Arz fazlasının son tahlilde ekonomide kaynak israfı demek olduğunu vurgulayan kamu seçimi kuramcıları, bu özelliğin devlet müdahalesi ve kamu girişiminin değişmez bir yazgısı olduğuna işaret etmişleridir.*

*Kamu seçimi kuramcılarına göre devlet, hükümet ve kamu kuruluşları sanıldığı veya şimdiye kadar söylendiği gibi toplumun iyiliğini maksimize çabasında değillerdir. Tersine devlet ve onu somutlaştıran kurumlar kendi çıkarlarını ön planda tutan kişilerden oluşmaktadır. Politikacılar ve siyasi partiler oy maksimize edebilmek için yarış halindedirler; bürokratin amacı ise büro maksimizasyonudur..." (Aksoy, 1998: 8).* Bu tür çabalar da son tahlilde merkezîyetçilik, aşırı bürokrasi, yetki temerküzü ve verimsizliğe neden olmakta; politikacı, seçmen ve bürokratların fayda-çıkâr maksimizasyonu düşüncesi sonuçta kamu faaliyet alanını sürekli genişleme eğilimi içine sokmakta, beraberinde verimsizliği getirmesiyle ciddi kaynak potansiyeli kaybına neden olmaktadır.

Yeni yönetim anlayışına yöneltilen eleştirileri aşağıdaki gibi maddeler halinde sistematik bir biçimde ele almak olanaklıdır:

1) *Bazı eleştiriciler geleneksel kamu yönetiminde problem olduğunu kabul etmemektedir. Acaba geleneksel kamu yönetimi gerçekten içerisinde problemleri barındırmakta mıdır? Sosyal refah devletini eleştirenlere göre, yönetim ve denetim işlevleri, merkezîyetçilikten kaynaklanan örgütsel büyüklük ve karmaşıklık dolayısıyla, eşgüdüm ve denetimine uygun metotlar geliştirilememesi, doğru kararlar alabilmek için yeterli enformasyonun sağlanamaması nedenleriyle sosyal refah devletinin görkemli hedeflerini gerçekleştirmek olanaklı değildir. Buna göre, politikacılar vatandaşlara çok sayıda kamu hizmetini ve müreffeh bir yaşamı vaat etmektedirler; ancak bunu*

gerçekleştirememektedirler ve hizmetleri sunamamaktadırlar (Borins/Grüning, 1998: 27).

2) *Yeni yönetim anlayışının piyasa ve rekabetin sınırlarını yanlış tahmin ettiği yolundaki eleştiriler.* Rekabet, yeni yönetim anlayışının araçlar listesinde önemli bir yaklaşım olarak görülmektedir. Piyasa ya da piyasa benzeri araçların uygulanması kamu hizmetleri alanının monopol özelliğini ortadan kaldırmak ve reformlar için uygun atmosfer ve daha iyi yönetim yaratmaya hizmet etmek için kullanılmaktadır. Bu durum, bazı eleştirmenler tarafından, kamu yönetimi disiplininin ilgi alanının, kamu politikalarının uygulanması olarak sınırlandırılması ve bu çerçeve içinde de “işletmeselleştirilmesi”, başka bir deyişle, politik-sosyal boyutlarından soyutlanarak analizlerin örgüt-işletme boyutuna indirgenmesi olarak değerlendirilmesine neden olmuştur (Aksoy, 1995: 167). Diğer taraftan, özel sektör yaklaşımı ve piyasa mekanizmalarının olduğu gibi kamu sektörüne aktarılmasının tehlikeli olabileceği yolunda uyarılar yapılmıştır. Piyasa mekanizmasının tam rekabet piyasalarında olduğu gibi kamu sektöründe de aynı ölçüde işlevsel olacağından hareket edilemeyeceği belirtilmiştir. Yeni yönetim anlayışının temel stratejilerinden birisi, kamu sektöründe verimlilik ve etkinliğin artırılması için piyasa mekanizmalarının ya da bunların yerini tutacak mekanizmaların kurumsallaştırılmasını sağlamanın gerekliliğidir (Schedler/Proeller, 2000: 155-156; Reichard, 1998a: 305). Ancak ilginçtir ki, yeni yönetim anlayışını eleştirenler, piyasa ve pazar ekonomisi yaklaşımlarının safça kamu sektörüne aktarılmasının tehlikeli olabileceğine ilişkin uyarılarda bulunmaktadırlar (Borins/Grüning, 1998: 28). Buna göre, kamu sektöründe piyasa mekanizmalarının kusursuz bir rekabet olarak işlev görmesinden hareket edilemez. Görünmez elin piyasa benzeri uygulamalarının en uygun çözümlere götüreceği, sonuçların piyasa yapısının dizaynı yoluyla etkilenebileceği kabul edilemez.

Temel problem noktalarından birisi de kamu malları ya da toplumsal nitelikteki mal ve hizmetlerde ortaya çıkmaktadır. Özel sektörün ürünlerinden, olanaklara göre vazgeçilebilir. Özel mallar, örneğin bir elma devlet müdahalesi olmaksızın doğal olarak piyasa tarafından üretilir. Ücretini ödemeyen kimse, bu maldan kullanamaz. Ayrıca, tüketim isteğe bağlıdır. Fakat toplumsal (kamusal) mal ve hizmetlerin tüketimi isteğe bağlı olmayabilmekte ve faydalarından hiç kimse yoksun bırakılamamaktadır. Bu tür

mal, hizmet ya da kaynaklarla ilgili olarak devlet bir tanımlama yapmadığı takdirde, bunların aşırı kullanılması tehlikesi söz konusu olabilmektedir. Son olarak orta malları ya da gerçek kamu mallarına ilişkin sorunlar gündeme getirilmektedir. Piyasa, bu tür malları sağlama konusunda, henüz yetenekli değildir. Çünkü, doğaları gereği onların, diğerlerinin kullanımını engellemeksizin, bir çok insan tarafından aynı anda kullanılmaları gerekmektedir. Onların ücreti kullanılmalarından bağımsızdır (Borins/Grüning, 1998: 29). Bu tür mal ve hizmetlere örnek olarak, emniyet ve adalet hizmetleri gösterilebilir.

Yeni yönetim anlayışından kaynaklanan tartışmalar, önermeler ve varsayımların temelinde, özel sektöre, özel girişime, piyasa ekonomisine, serbest rekabet ortamının erdemlerine özel bir yer ve önem verildiği; ancak, hem kuram ve hem de uygulamaların, özellikle Türkiye bağlamında ulusal ve yerel yönetimler düzeyinde yapılan değerlendirmelerin, bu kategorik güvenin ciddi bir biçimde sorgulanması gereken yönlerinin olduğunu gösterdiği ifade edilmektedir (Aksoy, 1998: 9). Yeni yönetim anlayışında, özel girişimlerin devlet girişimlerine göre göreceli daha verimli ve etkin olduğu değerlendirmesinin ve sonucun oluşmasına serbest piyasa benzeri rekabet mekanizmalarının katkısının olduğu düşüncelerinin bazı önemli değişkenleri göz ardı ettiği ya da küçümsediği belirtilmektedir. Bu noktada, özellikle verimlilik, etkinlik ve kârlılığın birbirleri yerine ikame edilebilecek kavramlar olmadıkları; kârlılığın her zaman verimlilik ve etkin olmanın sonucu olmadığı; ülkemizde olduğu gibi teşviklerin, ayrıcalıkların ve korumacılığın önemli boyutlarda olduğu ekonomik sistemlerde, özel girişimlerin verimlilik-etkinlik konusunda hassas olmaksızın da kârlı olmalarının mümkün olduğu; kamunun verimlilik ve etkinliğine enflasyonist ortamın olumsuz etkileri; bu kavramların ölçümü için özel girişimde kullanılan yöntem ve tekniklerin kamu sektöründe kullanılamayacağı gibi argümanlar öne sürülmektedir (Aksoy, 1998: 9). Özellikle ülkemizde, bir takım özel girişimler için teşviklerin, ayrıcalıkların ve korumacılığın önemli boyutlarda olmasından dolayı özel sektörde verimlilik-etkinlik gibi hususların göz önünde bulundurulmaksızın kârlılığın sağlanabileceği eleştirisine katılmamak mümkün değildir.

Diğer taraftan eleştiriciler, tam rekabet ortamının verimlilik-etkinlik açısından katkısını kabul etmekle birlikte, serbest piyasa ekonomisi koşulları içerisinde

gerçekleştirilmesinin maddi koşullarının oluşturulmasının oldukça zor olduğunu ifade etmektedirler (Aksoy, 1998: 10).

3) *Kamu işletmelerinin özelleştirilmesine yöneltilen bir takım eleştiriler bulunmaktadır.* Özelleştirme yeni yönetim anlayışının önemli bir parçası olarak görülmektedir (Borins/Grüning, 1998: 31). Üretilen mal ve hizmetler eğer piyasaya uyum yeteneği olan mal ve hizmetler ise ya da rekabet aracının uygulanması için ilk adımı oluşturabiliyorsa, o zaman özelleştirme mantıklı bir problem çözümü olabilir. Fakat doğrudan doğruya özelleştirme, yeni yönetim anlayışının dünya çapında güçlü itirazlarla karşı karşıya kaldığı bir parçasıdır. Özellikle bu argüman “doğal monopol” versiyonu ile desteklenmektedir. Buna göre, eğer fiyat düşürme nedeni ile bir malın piyasada üretim maliyeti bir işletme için daha düşükse ve eğer bu malı iki işletme üretmekteyse, bunlardan sadece birisi hayatta kalabilir; bu işletmelere müdahale edilmediği takdirde mal, kârı maksimize eden fiyattan satılır. Bir çok bilim adamı, böyle durumlarda ürünü üretmek için kamu işletmelerinin kurulmasını savunmaktadır. Bunu da kamu işletmelerinin monopol durumlarında özel işletmelerden daha kolay yönetilebileceği ve denetlenebileceği savıyla desteklemektedir (König, 1995: 355). Diğer taraftan, özelleştirme politikasının doğuş nedeninin, kamu mekanizmalarının değil, piyasa mekanizmalarının bunalımında saklı olduğu ileri sürülmektedir. Buna göre, kendine ayrılmış alanda kârlılık düşüşünü aşamayan piyasa mekanizmaları, bunalımı ancak yeni kârlı yatırım alanları açarak aşabilmektedir. Bu alanlar ise kamusal mekanizmaların yönetimi altındadır. Bu alanı boşaltabilmek amacıyla devlet aygıtına karşı genel bir saldırı kampanyası başlatılmıştır (Güler, 1996: 3).

4) *Kamu hizmetlerinin “dış bağlantı ya da dışarıyla sözleşme yapma” yoluyla görülmesine yöneltilen eleştiriler de bulunmaktadır.* Kamu hizmetlerinin “dış bağlantı” yoluyla görülmesi, özelleştirme ile sıkı sıkıya birbirine bağlıdır. Ancak, “dış bağlantı”, uygulamadaki problemlere dayanan bir dizi itirazla karşı karşıya bulunmaktadır. Bu itirazları şu şekilde sıralamak mümkündür (Borins/Grüning, 1998: 35-36):

- a) En sık karşılaşılan itiraz, genelde yeni yönetim anlayışının ve özelde dış bağlantı aktivitelerinin kamu yönetiminde gerekli eşgüdümü engellediği şeklindedir. Bununla, bir çok memur ve kamu kurumunun görevlerini yerine getirme esnasında

birbirinden bağımsız olacağı ve sözleşmeler yoluyla dışarıya ihaleler vermenin eşgüdüm olanaklarını kötüleştireceği düşünülmektedir.

b) Diğer bir itiraz, “dış bağlantının” politik sorumluluğu sınırladığı yolundadır. Eleştiride bulunanlar, “sözleşmeye dayalı sorumluluk” anlayışının geliştirilmesinin kamu sektöründe faaliyetlerin temeli olan politik sorumluluğu sınırlandıracağını düşünmektedirler.

c) Bu bağlamda başka önemli bir nokta, “dış bağlantının” kamu hizmeti görenlere etkisidir. Etkili bir reformun dağıtım (bölüşürme) tutarlılığı çalışanlar için her zaman yakınma konusu olmuştur. Bu şekilde reformlar, çalışanlar için önemsiz sonuçları yüzünden (Naschold, 1995: 86) gayri meşruluğu ortaya çıkarmaktadır. Buna göre, kamu hizmetleri sendikaların işlevleri, reformların çalışanlara odaklı bir biçimde ve özellikle işyeri kaybına neden olmaksızın gerçekleşmesi gerektiği beklentisi şeklinde olmaktadır.

5) *Özel sektör yaklaşımlarının kamu sektörü için genel olarak uygun olmadığı yolundaki itirazlar.* Eleştirel delillerin bir kolu işletmeleştirme düşüncesi biçiminin bütün üyelerine karşı yöneltilmektedir. Yeni yönetim anlayışı eleştirmenleri, özel sektörden aktarılan modellerin kamu sektörüne büsbütün uyup uymayacağını sorgulamaktadırlar (Savoie, 1995: 113-114):

- a) Bu aktarımın gerçekleştirilebilirliği, tercih edilen genel düzeyde esaslı bir biçimde kuşkuludur. Kamu sektörünün yapısı, temelden farklı görülmektedir.
- b) Özel alanda eleştirmenler, kamu sektöründe kusursuz işler için güçlü bir baskının bürokratik metotları zorladığını delil olarak göstermektedirler.
- c) İşletmeleştirme dayalı reformlara karşı elbette kayda değer bir delil, müşteri modelinin kamu sektörüne uygun olmadığı iddiasıdır.

Bu temel nokta çerçevesinde aşağıdaki kapsamlı itirazları gruplandırmak mümkündür:

- Mintzberg (1996: 76-77), insanların bir çok farklı rollere sahip olduklarını düşünmektedir: Onlar, müşteri, müvekkil, vatandaş, hemşehri ve tebaa olabilmektedirler. Kamusal alanda onlar, eğer sosyal hizmetler talep ediliyorsa kendilerini en iyi müvekkil rolünde; ilgili hukukun uygulanması söz konusu ise vatandaş olarak; yönetmelikleri uyguluyor ya da kamusal yükümlülükleri yerine

getiriyorlarsa tebaa olarak daha iyi hissetmektedirler. Örneğin, suçluların tutuklanmasında “müşteri” sınıflandırmasının uygun olmadığı itirazı ileri sürülmektedir (König, 1995: 356).

- Vatandaş ve müşteri arasında görülen esas ayırım, müşterilerin bir iş ilişkisini bitirme olanaklarına sahip olmaları ve vatandaşların sadece oylarıyla ve protesto yoluyla politik baskı oluşturabilmeleri şeklindedir (Savoie, 1995: 115-116).
- İlâveten, müşteri modeli, bazı kamu hizmetleri için uygun görülmemektedir. Çünkü bunlar çoğu zaman zorunlu kamusal hizmetlerdir.
- Başka bir nokta, kamu seçiminin idari devletin bürokratik organlarının, oldukça sınırlı ölçüde kendi menfaatlerini amaçladıkları gruplarca ele geçirilmelerini ortadan kaldırmayı gerektirmesidir. Bir başka açıdan, işletmeleştirme paradigması, bürokratların kendi politik hedef kitlelerinin beklentilerini kabul etmelerini yüksek bir öncelik olarak göstermektedir.

6) *Yeni yönetim anlayışı savunucuları yanlış politik değerleri temsil etmekle de itham edilmektedirler.* Politik sorunlar bakımından yeni yönetim anlayışına üç kayda değer itiraz yapılmaktadır (Borins/Grüning, 1998: 44):

a) İlk itiraz, Yeni yönetim anlayışının neo-liberal ve muhafazakâr hareket olduğu şeklindedir (Naschold, 1995: 7; Aksoy, 1995: 160). Özetle liberalizm, devletin küçültülmesini, kamunun faaliyet alanının daraltılmasını, böylece piyasa ekonomisinin kendi koşul ve kurallarına göre çalışma olasılığının genişletilebildiğini, bireysel girişimin rekabet ortamında üretim kaynaklarını verimli, rasyonel ve en uygun sonuçlara götürebilme özelliğine sahip olduğunu belirtmektedir. Yeni muhafazakâr sav ise, aslında güçlü devlet, disiplinli toplum, toplumsal otorite, hiyerarşi, itaat, ulus gibi değerleri içinde barındırmaktadır. Yeni muhafazakâr görüş, bazı liberal savları doğrulama işlevi yüklenmiştir.

b) İkinci itiraz, yeni yönetim anlayışının kamu sektörünün değerlerini gayri meşru ve uygun olmayan biçimde değiştirdiğini içermektedir. Bu görüş, toplumun açıkça özel ve kamusal alana ayrılabilceği ve bu anlamda, uygulanabilecek üst düzey sosyo-politik değerlerin olduğu kabullerine dayanmaktadır. Bu politik değerler, eşitlik, hakkaniyet ve tarafsızlık gibi değerler olarak görülmektedir.



c) Bunların dışında, yeni yönetim anlayışının, açıkça olmasa da, kamu hizmetlerinin manevi değerinin olmadığı ve devlet memurluğunun asil (kutsal) yönünün aşağılandığı izlenimini vermesinden yakınılmaktadır.

7) *Son olarak, yeni yönetim anlayışının uygulamada tutarlılığını, güvenilirliğini ve varlığını tam olarak ortaya koyamadığı yolunda eleştiriler ileri sürülmektedir.* Yeni yönetim anlayışı eleştirmenlerinin kamu sektöründe reforma karşı başka bir argümanı da, yeni yönetim anlayışının hiçbir dikkate değer başarısının ortaya çıkmadığı ve NPM'nin başarısı yönündeki teyitlerin daha çok anektot şeklinde ya da çok zayıf olduğu iddialarıdır. Bu durumda, yeni yönetim anlayışı taraftarları başarıyı ispatlamakla yükümlü tutulmaktadır.

Sonuç olarak, öncelikle yeni yönetim anlayışının etkileri daha fazla bilimsel analizlerle ortaya konmalıdır. İkinci olarak, yeni yönetim anlayışı, her bir unsuru özel durumlara uyum gösteren uygulamaya dayalı bir reform hareketidir. Bu uyumu karşılayan faktörler üzerinde kapsamlı bilimsel araştırmalar yapılması gerekmektedir. Son olarak, yeni yönetim anlayışının teorik temelleri için oldukça kapsamlı araştırmalar da gerekmektedir. Bir NPM teorisinin geliştirilmesi zorunludur.

## **2.7. BÖLÜME İLİŞKİN GENEL DEĞERLENDİRME**

Günümüz dünyasında ortaya çıkan ekonomik, siyasal, toplumsal ve teknolojik gelişmeler, kamu yönetiminin kuramsal içeriğinin ve uygulama koşullarının hızlı bir biçimde değişmesini kaçınılmaz hale getirmiştir. Bu doğrultuda, kamu hizmetlerinin üretilmesi ve topluma sunulmasında klasik kalıpların dışına çıkan arayışlar önem kazanmıştır. Klasik kalıpları zorlayan bu arayışlar, en gelişmiş ülkelerden en geri kalmış ülkelere kadar her düzeyde ortaya çıkmıştır.

Kamu yönetiminin kuramsal temellerini ve işleyişini önemli ölçüde değiştiren ya da en azından onu değişime zorlayan bir dizi neden bulunmaktadır. Bu nedenleri beş noktada toplamak mümkündür:

**1. Demografik Değişim:** Bir yandan dünya nüfusu hızla artmakta, diğer yandan da kırsal kesimden kentlere doğru hızlı bir göç yaşanmaktadır. Nüfus patlaması ve hızlı

kentleşme özellikle gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde yoğun bir biçimde yaşanmaktadır.

**2. Ekonomik Gelişmeler ve Kamu Hizmet Açığı:** Dünya ekonomisi hızla gelişmektedir. Buna paralel olarak kişi başına düşen gelir artmakta ve insanların yaşam düzeyi hızlı bir biçimde yükselmektedir. Kamu kurumları hızla artan ve çeşitlenen kamu hizmeti taleplerini karşılayamaz hale gelmektedir.

**3. Kaynakların Hızla Azalması:** Kişi başına düşen gelirin artmasıyla birlikte, artan ve çeşitlenen bireysel ve toplumsal beklentilerin karşılanabilmesi için, kıt kaynaklar kendi kendilerini üretme hızından daha yüksek bir hızda tüketilmektedir. Bu nedenle Dünya üzerindeki ekonomik ve fiziksel gelişmenin sınırına yaklaşıldığı söylenebilir.

**4. Refah ve Üretimin Gelişmiş Ülkeler Lehine Artması:** Dünya refahı ve üretiminin gelişmiş ülkeler lehine sürekli artması ve geri kalmış ülkelerle aradaki farkın giderek daha da büyüme eğilimi göstermesi.

**5. Adaletsiz Gelir Dağılımı:** Gerek ulusal düzeyde gerekse uluslararası alanda gelir dağılımının eşit olmayan bir şekilde dağılımı ve bireyler, toplumsal gruplar ve coğrafi bölgeler arasında ortaya çıkan gelir dağılımı eşitsizliğinin giderek daha fazla büyüme eğilimi içine girmesi.

Bu beş nedene, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, Fordist üretimden esnek üretime geçişin ivme kazanması, kamusal faaliyetlerin uluslararasılaşması ve modernist düşüncenin yerini post-modernist düşünceye bırakması gibi nedenler de eklenebilir.

Bütün bu gelişmeler kamu yönetimi açısından önemli sonuçlar doğurmuştur. Bir yandan daha fazla, daha kaliteli ve daha çeşitli kamu hizmeti üretmek zorunda kalan kamu yönetimi, diğer yandan da artan hizmet yükünün finansmanında büyük darboğazlarla karşı karşıya kalmıştır. Bu iki önemli sonuç, kamu yönetiminin yapısal, işleyişsel ve kültürel değişimini zorunlu hale getirmiştir. Küresel rekabet, bilginin öneminin artması, yeniliğe ve kaliteye verilen değer kamu yönetimindeki klasik anlayışın terk edilmesini gerektirmektedir. Kamu kurumları daha az kaynak kullanarak daha fazla hizmet üretmek zorunluluğu ile karşı karşıya bulunmaktadır.

Bütün bu gelişmeler, kamu yönetimine ilişkin bir takım tartışmaları beraberinde getirmiştir. Bu tartışmalar, ulusal ve merkezi yönetimlerin rolleri ve işlevleri; kamu sektörünün büyüklük düzeyi ve yapısı; özelleştirme, ticarileşme ve şirketleşme; yerinden yönetimin ağırlık kazanması; pazar türü yönetim araçlarının genişlik kazanması; insan kaynakları yönetiminde değişim; yönetimin daha duyarlı hale getirilmesi ve yönetim-yurttaş arası ilişkilerin yeniden düzenlenmesi; bilişim teknolojisinin kamu yönetiminde derinlik, yaygınlık ve genişlik kazanması; sorumluluk yönetimi; denetim anlayışında değişiklikler ile yönetsel ve teknik süreçlerin iyileştirilmesi gibi konular etrafında yoğunlaşmaktadır.

Yeni yönetim anlayışı ile birlikte kamu yönetimindeki değişimi dört temel noktada toplamak mümkündür:

1. Yeni yönetim anlayışı, Max Weber'in bürokrasi modeline dayalı örgütlenme biçimine karşı çıkmaktadır. Bürokrasi modeli, verimsizliğin hantallığın ve kırtasiyeciliğin nedeni olarak görülmektedir. Yeni yönetim anlayışı, vizyon sahibi, yetkiyi paylaşan, risk almakta arzulu, yenilik ve değişikliğe açık, sorumluluk alan bir yönetici ve işgören profili çizmektedir. Bu yeni anlayış, beraberinde başarıyı ödüllendiren, ekip çalışmasını destekleyen, müşteri ve kalite merkezli, küresel üretime ve standartlara yönelmiş bir sistemi getirmektedir. Bu yeni model, gizlilikten açıklığa, kurallara katı bağlılıktan esnekliğe, katı hiyerarşiden basık yapı-yumuşak hiyerarşiye, kapalı enformasyon kanallarından açık enformasyon kanallarına, emir-komuta yönetiminden ekip yönetimine, örgüt merkezlilikten müşteri merkezliliğe doğru bir değişimi anlatmaktadır. Bu durum geleneksel yönetim kültürünü de köklü bir biçimde değiştirmektedir.

2. Yeni yönetim anlayışı, devletin faaliyet alanının daraltılmasını öngörmektedir. Kamu sektörünün tekelci yapısını ortadan kaldıracak rekabet mekanizmalarının oluşturulması ve yönetimde bürokrasinin yaptığı denetimin topluma aktarılması yoluyla yurttaşın yetkilendirilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, kurallar ve düzenlemelerle yönlendirme, yerini vizyon, misyon ve hedeflerin yönlendirmesine bırakmakta; yurttaşlar “müşteriler” olarak tanımlanmakta ve onlara farklı seçenekler sunulması gündeme gelmektedir. Ayrıca, kamu kurumlarının sadece para

harcayan değil, aynı zamanda para kazanmanın yollarını arayan birimler haline gelmesi istenmektedir.

3. Yeni yönetim anlayışı, performans hedeflerine, çıktılara, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, müşteri merkezli hizmet anlayışına ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapmaktadır. Kamu sektöründe bürokratik ve çok kademeli merkezi yönetim sisteminin yerine, piyasa sistemine dayalı bir yönetim savunulmaktadır.

4. Yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminin sadece siyasi liderliğe karşı değil, aynı zamanda halka karşı da sorumlu olması gerektiğini savunmaktadır. Geleneksel yönetim anlayışında yapılan siyaset-bürokrasi ayırımının bir sonucu olan *'kurallara uygun davranarak sorumlulukların gereğini yerine getirmiş sayılma'* düşüncesi, yeni yönetim anlayışında, yöneticilerin yaptıkları işlerin sonuçlarından da sorumlu tutulması yoluyla genişletilmiştir. Sonuçlar (çıktılar), yeni yönetim anlayışında önem kazanmıştır.

Yeni yönetim anlayışının temel hedefleri, ekonomik gelişmeyi sağlamak için düzenleyici yapıyı modernize etme (deregulation); yönetimde saydamlık yaratma; one-stop hizmet merkezlerini oluşturmak suretiyle müşteri hizmetlerini yaygınlaştırmak; örgütsel yapıda aşırı hiyerarşiyi ortadan kaldırarak basık yapı ve yumuşak hiyerarşi sağlamak; hizmetlerin hızlı ve etkin bir biçimde sağlanmasına imkan tanıyan bilgi sistemlerinin kurulması ve kullanılmasını özendirerek süreç otomasyonunu gerçekleştirmek; bürokratik kültürü yıkmak; profesyonel göstergeleri ve kalite standartlarını oluşturmak ve idari süreçleri geliştirerek mükemmelleştirmek biçiminde özetlenebilir.

Yeni yönetim anlayışı bu şekilde özetlendikten sonra niçin “belediyelere etkilerin”nin ele alındığı üzerinde durulabilir. Yerel yönetimler Batı liberal demokrasilerindeki siyasal sistemin en temel unsurlarıdır. Belediyeler, yerel halkın ekonomik ve sosyal hayatında önemli yer tutan bir çok hizmeti sunmaktadırlar. Özellikle belediye yönetimleri, yurttışa en yakın kamu kurumlarıdır ve yerel ihtiyaçların, yerel tercihlerin ve görüşlerin temsil edilmesinde önemli bir role sahiptirler.

Avrupa ülkelerinde kamusal görevlerin büyük bir kısmını belediye yönetimleri yerine getirmektedir. Bu görevler yerine getirilirken aynı şekilde kamu harcamalarının da büyük bir bölümü belediyeler tarafından yapılmaktadır. Kısaca Avrupa ülkelerinde belediye yönetimleri önemli ölçüde güçlendirilmişlerdir. Avrupa'daki güçlü yerel yönetimler, refah devletinin örgütlenmesi ve işletilmesinde söz sahibi olmuşlardır. Almanya'da "yeni yönetim modeli" (neue Steuerungsmodell), yerel yönetimlere özel bir model olarak hazırlanmıştır. İngiltere'de "zorunlu rekabet eğilimi" (compulsory competitive tendring CCT), özellikle yerel düzeydeki kamu hizmetleri için uygulanmıştır. Yeni Zelanda'da merkezi yönetimin yanı sıra kent yönetiminde de yeni yönetim anlayışına yer verilmiştir. Bu ülkede City Manager olarak adlandırılan yöneticiler, belediye yönetiminden tek başına sorumlu tutulmuş ve bütün yönetim birimleri bu yöneticilerin emrine verilmiştir. Diğer taraftan yeni yönetim anlayışının anayurdu olarak bilinen ABD'de, çeşitli kamu yönetimi birimlerinin yanında birçok yerel yönetim birimi de reform trendinden etkilenmiştir. Birçok Avrupa ülkesinde, OECD ülkelerinde ve ABD'de kent yönetimleri, örgütsel yapılarını, faaliyetlerini ve yönelimlerini, piyasa ekonomisinin esnek yapısına, girişimci kültürüne yurttaş beklentilerine uyum sağlayabilmek için değiştirme arayışı içine girmişlerdir. Kamu sorumluluklarının genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılmasını öngören Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yeni yönetim anlayışının örgütlenmede adem-i merkeziyetçiliği öne çıkarması ile de paralellik göstermektedir. Bu Şarta ülkemiz de imza koymuştur.

Yukarıda belirtilen nedenlerle birlikte, yeni yönetim anlayışının özellikle ülkemizdeki belediyelere etkilerinin neler olduğunun araştırılmasının önemini artıran sebepleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

1. Belediyeler demokratik yönetim sisteminin temelidir.
2. Yine belediyeler, vatandaşlara en yakın ve onlarla en yoğun etkileşimi olan kamusal birimlerdir. Yeni yönetim anlayışı, vatandaşlarla iletişimi öne çıkaran bir yaklaşımdır. Belediyeler, bu amaca hizmet edebilecek en önemli kamusal birimlerdir.
3. Yeni yönetim anlayışı, uluslararası düzeyde en çok yerel yönetimler alanında yankı bulmuştur.

4. Ülkemizin imzaladığı uluslararası sözleşmelerin bir takım hükümleri ile yerel yönetim anlayışında adem-i merkezîyetçiliği öne çıkaran yaklaşım arasında paralellik bulunmaktadır.
5. Belediyeler, diğer kamusal birimlere göre yeni yönetim anlayışını uygulamaya daha yatkındırlar. Özellikle “Belediye Şirketleri” bu tezi doğrulamaktadır. Bu şirketler yoluyla belediyeler, yeni yönetim anlayışına en uygun tepkiyi göstermişlerdir.
6. Yeni yönetim anlayışının temel stratejilerinden birisi olan “müşteri odaklılık” konusunda, belediyeler oldukça duyarlı davranmaktadırlar. En azından toplumla doğrudan ilişki içinde olmaları ve faaliyetleri seçim davranışlarını önemli ölçüde etkileyeceği için, siyasi kaygılardan dolayı öyle olması gerekmektedir.
7. Bürokratik yönetim anlayışı, merkezi yönetimlere göre yerel yönetimlerde daha yumuşak bir nitelik taşımaktadır.
8. Yurttaş denetimi, belediye yönetimleri üzerinde diğer kamu birimlerine göre daha yoğundur. Katılım kanalları yerel yönetimlerde daha açıktır.

Bu nedenleri daha da artırmak mümkündür. Ancak konunun önemini ortaya koyması bakımından sayılan nedenlerin yeterli olduğu düşünülmektedir.