



T.C.

KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI BAĞLAMINDA ÖRGÜT KÜLTÜRÜ VE LİDERLİK  
ETKİLEŞİMİ

Hazırlayan

Abdullah TURAN

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

YÜKSEK LİSANS TEZİ

KARAMAN – 2011





T.C.

KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI BAĞLAMINDA ÖRGÜT KÜLTÜRÜ VE LİDERLİK  
ETKİLEŞİMİ

Hazırlayan

Abdullah TURAN

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Danışman

Doç. Dr. Ercan OKTAY

KARAMAN – 2011

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI BAĞLAMINDA ÖRGÜT  
KÜLTÜRÜ VE LİDERLİK ETKİLEŞİMİ

Tezin Kabul Ediliş Tarihi: 30 / 06 / 2011

Jüri Üyeleri (Unvanı, Adı Soyadı)

Başkan : Doç. Dr. Ercan OKTAY

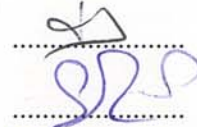
Üye : Yrd. Doç. Dr. Hasan GÜL

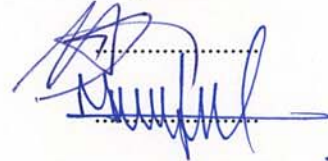
Üye : Yrd. Doç. Dr. Murat BAY

Üye : Yrd. Doç. Dr. Mehmet İNCE

Üye : .....

İmzası





.....

Bu tez, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun 24/06/2011 tarih ve 20/209 sayılı oturumunda belirlenen jüri tarafından kabul edilmiştir.

Enstitü Müdürü: Prof. Dr. Kemal ESENGÜN  
Müdür V.



## ÖNSÖZ

Değişen çevre koşulları beraberinde kamu yönetiminin değişimini de getirmiştir. Bu nokta da kamu yönetimi anlamında üzerinde fazlaca durulan konu yeni kamu yönetimidir. Başka bir deyişle yeni kamu yönetimi Türk kamu yönetimi açısından çok önemli bir konudur. Yeni kamu yönetimi anlayışının kurumlarda uygulanması ve benimsenmesi ise kültürel değişimin lider özelliklerine sahip bir yöneticinin varlığını gerektirmektedir. Çalışmamızda kamu yönetiminin kültürünü ve liderlik anlayışını eski ve yenisiyle değerlendirerek açıklanmasıyla; ayrıca kültürel değişimde liderin etkisini ve gereğini yeni kamu yönetimi açısından ifade etmesiyle büyük bir öneme sahip olduğunu düşünmekteyiz.

Bu çalışmanın konusunun belirlenmesinde ve hazırlanmasında yardımlarını hiç esirgemeyen ve beni hiç geri çevirmeyen çok değerli danışman hocam Doç. Dr. Ercan OKTAY'a; güler yüzünü hiç esirgemeyen ve kapısını bana hep açık tutan çok kıymetli hocam Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı Yrd. Doç. Dr. Hasan GÜL'e; samimiyetlerinden hiç şüphe etmediğim ve bilgilerinden büyük oranda istifade ettiğim değerli hocalarım Öğretim Üyesi Yrd. Doç. Dr. Mehmet İNCE ve Araştırma Görevlisi Alper Özmen'e büyük teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca, bugünlere gelmemde emeklerini hiçbir zaman ödeyemeyeceğim annem, babam, babaannem ve amcama şükranlarımı sunarım. Çalışmamın başından sonuna kadar bana moral verip, beni motive eden ve sabırla bitirmemi bekleyen canım nişanlıma da ayrıca teşekkür ederim. Kendimi yetiştirmemde büyük katkıları olan tüm hocalarıma ve hoca sıfatını taşımasa bile hayata dair bana tecrübelerini sunan tüm insanlara minnettar olduğumu ifade etmek isterim.

## ÖZET

Örgütlerin hizmet anlamında verimli, hızlı ve başarılı olabilmeleri onların sağlam bir örgüt kültürüne ve bu kültürü yönetme ve şekillendirme konusunda kabiliyetli liderlere ihtiyacı vardır. Kamu yönetiminin de büyük bir hızla değişen çevre koşullarında değişime ihtiyacı vardır. Çünkü ihtiyaçlar artık çeşitlenmiştir ve bu noktada değişim kaçınılmaz olarak gerekmektedir.

Yeni kamu yönetimi de işte tam bu ihtiyacın ortaya çıkardığı bir anlayıştır. Geleneksel yönetim anlayışından yeni yönetimi anlayışına geçmek ise bir kültürel değişimi gerektirir. Bu kültürel değişimi gerçekleştirebilecek olanlar ise yeni kamu yönetimini anlayabilmiş ve örgüt kültürünü kavrayabilmiş kabiliyetli liderlerdir. Bu çalışmada kamu yönetimindeki kültürel dönüşüm ele alınarak bu dönüşümde büyük öneme sahip olan örgüt kültürü ve liderlik konularının ilişkilerine değinilmiştir. Geleneksel ve yeni anlayış çerçevesinde örgüt kültürü ve liderlik anlayışları ifade edilerek yeni kamu yönetimi bağlamında etkileşimleri incelenmiştir.

**ANAHTAR KELİMELER:** Yeni Kamu Yönetimi, Örgüt Kültürü, Kültürel Dönüşüm, liderlik.

## ABSTRACT

In service are to be able to efficient, quick and successful, Organization needs organizational culture and talented leaders in the subject of managing and forming of this culture. In Public administration there needs changings in the environmental conditions which change so swiftly because needs now became diversification and in this point changing needs to be done inevitably.

Here new public administration is a mentality which becomes apperent by means of this requirement. Of course to go from traditional management approach to new management approach needs culturel changings: The people able to conduct cultural exchange are talented leaders who are able to understand public administration and to become aware of the organization culture. In this study it was discussed cultural transformation in public administration and in this conversion organizational culture which has a great importance and leadership issues. In the concept of traditional and new understanding, organization culture and leadership style were discussed and the interaction of new public management of these.

**KEY WORDS:** New Public Management, Organizational Culture, Cultural Transformation, leadership in the public sector.

<b>İÇİNDEKİLER</b>	<b>Sayfa No</b>
<b>ÖNSÖZ.....</b>	<b>İ</b>
<b>ÖZET .....</b>	<b>İİ</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>İİİ</b>
<b>İÇİNDEKİLER.....</b>	<b>İV</b>
<b>KISALTMALAR LİSTESİ.....</b>	<b>V</b>
<b>TABLO VE ÇİZİMLER ÇİZELGESİ.....</b>	<b>VI</b>
<b>GİRİŞ.....</b>	<b>1</b>

## **I. BÖLÜM**

### **TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ**

<b>I.1. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI.....</b>	<b>6</b>
<b>I.1.1. Geleneksel Yönetimin Oluşmasına Etki Eden Teorik Yaklaşımlar.....</b>	<b>7</b>
<b>I.1.2. Geleneksel Kamu Yönetiminin Temel Özellikleri.....</b>	<b>11</b>
<b>I.2. KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM HAREKETLERİ.....</b>	<b>13</b>
<b>I.2.1. Geleneksel Yönetimin Eksikleri.....</b>	<b>15</b>
<b>I.2.2. Bilgi Teknolojilerinin Gelişimi.....</b>	<b>17</b>
<b>I.2.3. Küreselleşme ve Ulus-Devlet Anlayışındaki Değişmeler.....</b>	<b>18</b>



<b>I.2.4. Demokrasi ve İnsan Hakları Alanındaki Gelişmeler.....</b>	<b>20</b>
<b>I.2.5. Üretim Yapılarındaki Gelişmeler.....</b>	<b>21</b>
<b>I.2.6. Refah Devletinden Minimal Devlete; Yeni Sağın Yükselişi.....</b>	<b>22</b>
<b>I.2.6.1. Refah Devleti Uygulamaları .....</b>	<b>22</b>
<b>I.2.6.2. Yeni Liberal Düşünce Anlayışı.....</b>	<b>23</b>
<b>I.2.6.3. Kamu Tercih Teorisi.....</b>	<b>25</b>
<b>I.2.6.4. Minimal Devlet ve Yeni Sağ.....</b>	<b>27</b>
<b>I.3. YENİ KAMU YÖNETİMİ (YKY) ANLAYIŞI.....</b>	<b>28</b>
<b>I.3.1. Yeni Kamu Yönetimi.....</b>	<b>30</b>
<b>I.3.2. Yeni Kamu Yönetiminin Unsurları.....</b>	<b>34</b>

## **II. BÖLÜM**

### **KAMU YÖNETİMİNDE ÖRGÜT KÜLTÜRÜ**

<b>II.1. ÖRGÜT KÜLTÜRÜ KAVRAMI VE KAPSAMI.....</b>	<b>41</b>
<b>II.1.1. Örgüt Kültürünün Tanımı ve Ortaya Çıkışı.....</b>	<b>41</b>
<b>II.1.1.1. Örgüt Kavramı.....</b>	<b>41</b>
<b>II.1.1.2. Kültür Kavramı ve Özellikleri.....</b>	<b>42</b>

II.1.1.3. Örgüt Kültürü Kavramı ve Ortaya Çıkışı.....	44
II.1.1.3.1. Örgüt Kültürü Kavramının Ortaya Çıkışı.....	44
II.1.1.3.2. Örgüt Kültürü Kavramı.....	45
II.1.2. Örgüt Kültürünün Önemi ve Özellikleri.....	48
II.1.2.1. Örgüt Kültürünün Önemi.....	48
II.1.2.2. Örgüt Kültürünün Özellikleri.....	50
II.1.3. Örgüt Kültürünün Unsurları ve Oluşumu.....	52
II.1.3.1. Örgüt Kültürünün Unsurları.....	52
II.1.3.2. Örgüt Kültürünün Oluşumu.....	56
II.1.4. Örgüt Kültürünün Fonksiyonları ve Yararları.....	57
II.1.4.1. Örgüt Kültürünün Fonksiyonları.....	57
II.1.4.2. Örgüt Kültürünün Yararları.....	58
II.2. KAMU YÖNETİMİNDE ÖRGÜT KÜLTÜRÜNDE DÖNÜŞÜM.....	59
II.2.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışında Örgüt Kültürü.....	62
II.2.2. Kamu Yönetiminde Örgüt Kültürü Anlamındaki Dönüşüm.....	71
II.2.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Örgüt Kültürü.....	83

### **III. BÖLÜM**

#### **KAMU YÖNETİMİNDE LİDERLİK**

<b>III.1. LİDERLİK KAVRAMI VE KAPSAMI.....</b>	<b>93</b>
<b>III.1.1. Liderliğin Tanımı ve Gelişimi.....</b>	<b>93</b>
<b>III.1.2. Liderliğe İhtiyaç Duyulma Nedenleri.....</b>	<b>97</b>
<b>III.1.3. Liderlerde Bulunması Gereken Özellikler.....</b>	<b>100</b>
<b>III.1.4. Liderlik Fonksiyonları.....</b>	<b>101</b>
<b>III.1.5. Liderlik ve Yöneticilik.....</b>	<b>103</b>
<b>III.2. KAMU YÖNETİMİNDE LİDERLİK ANLAYIŞI.....</b>	<b>105</b>
<b>III.2.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışında Liderlik.....</b>	<b>109</b>
<b>III.2.2. Klasik Yönetici Kavramından Liderliğe Dönüşüm.....</b>	<b>117</b>
<b>III.2.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Liderlik.....</b>	<b>122</b>

**IV. BÖLÜM****YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI BAĞLAMINDA ÖRGÜT KÜLTÜRÜ VE  
LİDERLİK**

<b>IV.1. ÖRGÜT KÜLTÜRÜ-LİDERLİK İLİŞKİSİ.....</b>	<b>128</b>
<b>IV.2. ÖRGÜT KÜLTÜRÜNÜN LİDERLİĞE ETKİSİ.....</b>	<b>135</b>
<b>IV.3. ÖRGÜT KÜLTÜRÜNÜN ŞEKİLLENDİRİLMESİNDE LİDERİN ROLÜ.....</b>	<b>140</b>
<b>IV.4. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI İZLEMİNDE KAMU-ÖZEL SEKTÖR İLİŞKİSİ.....</b>	<b>155</b>
<b>IV.5. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI BAĞLAMINDA ÖRGÜT KÜLTÜRÜ VE LİDERLİK ETKİLEŞİMİ.....</b>	<b>158</b>
<b>IV.6. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ ÖRGÜT KÜLTÜRÜ VE LİDERLİK ÜZERİNDE YARATTIĞI DEĞİŞİM.....</b>	<b>176</b>
<b>SONUÇ.....</b>	<b>183</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>190</b>

## KISALTMALAR LİSTESİ

**GKY:** Geleneksel Kamu Yönetimi

**YKY:** Yeni Kamu Yönetimi

**ABD:** Amerika Birleşik Devletleri

**TABLO VE ÇİZİMLER****Sayfa No**

<b>Tablo 1:</b> Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Doktrinel Unsurları.....	40
<b>Tablo 2:</b> Kamu Yönetiminde “Administration ve Management” Yaklaşımları Arasındaki Farklaşma Konuları ve Ortak Paydalar.....	78
<b>Tablo 3:</b> Geleneksel Yönetim İlkeleriyle Yeni Global Yönetim İlkelerinin Karşılaştırılması.....	81
<b>Tablo 4:</b> Yönetici ve Lider Özellikleri.....	104
<b>Tablo 5:</b> Klasik ve Yeni Liderlik Anlayışı.....	121

## GİRİŞ

Tarih insanların isteklerine göre akıp gitmektedir. Bu istekler ihtiyaçlardan doğmakta; ihtiyaçlar ise çevresel etkenlerden gelişmekte ve dolayısıyla bu süreç böyle sürüp gitmektedir. Kamu yönetimi de insanların ihtiyaçlarından meydana gelmiştir. İnsanlar bir arada birbirinden etkilenerek yaşamışlar ve bu etkilenmeler birbirine ilave olarak gelişmiştir. Geçmişte geleneksel kamu yönetimi anlayışı insanlar için bir ihtiyaç ve yenilikken; günümüzde ise bu ihtiyaç çeşitlenerek yeni kamu yönetimi anlayışı ismini doğurmuştur. Yeni kamu yönetimi ise yine insanlar tarafından kurulan ve yönetilen özel sektör anlayışından etkilenerek insanoğlunun ihtiyaçlarının çeşitlenmesi ve artmasından dolayı kamuya ait yönetimleri etkileyerek ortaya çıkmıştır.

İnsanoğlu her zaman yenilik peşindedir ve hiçbir şeyden tam anlamıyla tatmin ve memnun olmaz. Günümüzdeki gelişmeler ise insanı dünyada daha söz sahibi haline getirdiğinden ötürü insanoğlu değişimi daha da hızlandırarak değişim imkânı çok zor olan durumları bile hiç tereddüt etmeden değiştirmeye çalışmaktadır. Bu nedenle bürokrasi denilen ve değiştirilmesinin çok zor olduğu düşünülen sistemin bile artık günümüzde değişimi söz konusudur. Ancak bürokrasi denen yapı kalıplaşmış bir yapıdır ve yöneten kişilerin durumu da değerlendirildiğinde yerleşmiş bir kültüre sahiptir. Bu kültürü değiştirmek kamu yönetiminin bir nevi özelleştirilmesi de denebilir. Bu bakımdan bu değişimin sağlanması hem bürokrasinin yapısı hem de bürokratların zihniyetinden dolayı hemen gerçekleştirilecek durumda değildir. Kimi toplumlar hangi durumda olurlarsa olsunlar değişime ve yeniliğe hemen adapte olurken bu durum bizim toplumumuz ve kültürümüz için bu kadar kolay değildir. Sonuçta kamu yönetiminin bürokratik durumu da

bizim kültürümüzden şekillenmiştir. Yeni kamu yönetiminin yavaş değişiminin bir diğer nedeni de toplumsal kültürün yavaş değişimidir denebilir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ne olursa olsun bu değişmeyen zihniyete bir meydan okuma ve yönetim tarzımızda başkalaşım sağlama amacını taşıyarak geleneksel kamu yönetimimizin eski yönetim tarzına ve kültürüne adeta tamamen zıt bir yönetim şeklini yerleştirme uğraşındadır. Yönetim şeklinde sağlanacak yeni gelişmeyle geleneksel kamu yönetimi özel sektör yönetim tekniklerini kullanır hale getirilerek, özel sektörle rekabet eder bir hal aldırılarak, insanların kamusal ihtiyaçları daha gelişmiş yöntemlerle, daha ucuza ve daha hızlı bir hizmet anlayışıyla sunulmak istenmektedir.

Kamu yönetiminde gerçekleştirilmek istenen değişim tamamen kültürel bir değişimdir. Yönetim kültürü, kurum kültürü, harcama kültürü, zihniyet kültürü, davranış kültürü, kamu yöneticilerinin anlayış ve algılayış kültürü, siyasal ve yönetsel liderlerin kültürleri, yani kamu yönetimine dair her şeyin kültürü baştan aşağı yeni yönetim anlayışıyla değiştirilmek istenmekte ve bu anlayışla çalışmalar hala sürdürülmektedir. Kültürel değişim denen hadise ise birden olacak bir hadise değildir ve zaman gerektirir. Hatta zamanın ilerlemesi bile tek başına yeterli değildir. Günümüzde örgütlerin değiştirilmesi görevini örgüt kültürüne tamamen hâkim olan ve liderlik tarzlarını üzerinde tamamen bulunduran lider yöneticiler üstlenmektedir. Eğer kamu yönetiminde gerçek bir değişim sağlanmak isteniyorsa; yani, bu değişim anlayışı geleneksel kamu yönetimi zihniyetinde olduğu gibi sadece kanun, yönetmelik, tüzük gibi başlıklar altında yazılan satırlarda kalmayıp uygulamaya geçirilecekse, işte tam bu noktada, geleneksel zihniyete hâkim olan fakat aynı zamanda geleneksel zihniyete karşı olan ve yeni kamu yönetimi anlayışını benimseyerek içine sindirmiş olan liderlere ihtiyaç vardır.



Hangi örgüt, hangi yapı olursa olsun; bu ister bir toplum, ister bir örgüt ve isterse bir ülke olsun; eğer gerçek bir değişim sağlanmak isteniyorsa bu değişimi ancak ve ancak o kültür ve zihniyete hâkim kılınmış gerçek bir lider üstlenebilecektir. Bu anlayışla bu çalışmanın yapılmasına gerek duyulmuştur. Günümüzde her alanda yaşandığı gibi kamu yönetiminde de bir değişim yaşanma gereği duyulmaktadır. Bu değişimin diğer örgütlerden farkı ise kamu yönetiminin milletlere ve toplumlara hizmet sunuyor olmasıyla sorumluluğunun daha fazla olmasıdır. Ayrıca değişimi isteyen ve hizmet bekleyen halkın isteklerine cevap verilmemesi sosyal problemler doğuracaktır. Bu gibi nedenlerden dolayı “kamu yönetimindeki örgüt kültürü ve liderlik anlayışını” incelemesinden dolayı çalışma daha önemli ve değerli bir hal almaktadır.

Bu kapsamda kamu yönetimlerinin örgütlenmesine ilişkin olarak devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi, kamu örgütlerinde kamu işletmeciliği anlayışının benimsenmesi, ekonomik serbestleşmenin sağlanması, kamu harcamalarının kısılarak kamudaki israfa son verilmesi, hizmetlerin müşteri odaklı olması, kamu yönetiminin rekabete açılması, halkın yönetime daha aktif katılması ve kamu yöneticilerine karar alma konusunda daha esnek bir ortamın sunularak kamu görevlilerinin sundukları hizmetin sonuçlarına katlanmaları sorumluluğunun ilave edilmesi, şeffaflık, açıklık, etkinlik ve verimlilik gibi ilkeler ön plana çıkartılarak kamu yönetiminin kültürünün tamamen değiştirilmesi amaçlanmaktadır.

YKY kamu yönetimi anlayışındaki bu ilkeler neticesinde günümüzde, kamu yönetiminin katı hiyerarşik ve bürokratik yapısı, esnek piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüşmeye başlamıştır. Yönetimdeki bu yeni paradigma; merkeziyetçi, örgütsel olarak gittikçe büyüyen, hantal, gizlilik ve dışa kapalılığın egemen olduğu, kuralcılık ve sorumluluktan kaçışa olanak tanıyan, kayırmacılığı berberinde getiren, vergi yükünü

katlanılmaz boyutlara getiren, bütçe açıklarına neden olan, vatandaştan kopuk, yavaş işleyen yönetim anlayışından; vatandaşı müşteri olarak gören, maliyetleri azaltan ve etkinlik baskısı altında çalışan, hizmetin yararlananlarca finansmanını öngören, yerleşmeye ağırlık veren, esnek örgüt yapısına sahip bir yönetim anlayışına doğru bir değişimi amaçlamaktadır.

Yaptığımız çalışmayla bu değişim seyri ifade edilecek ve kamu yönetimi eskisiyle, yenisiyle değerlendirilecektir. Bu çalışma, dört ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, Türk kamu yönetiminin ilk gelişiminden itibaren izahı yapılarak kamu yönetimini değişime yönelmek zorunda bırakan gelişmeler açıklanacak ve bu durumun doğurduğu bir sonuç ve devam eden bir süreç olarak yeni kamu yönetimi anlayışı konusu ifade edilecektir. İkinci bölümde, örgüt kültürü tüm unsurlarıyla değerlendirilerek Türk kamu yönetiminde geleneksel anlamda ve yeni anlamdaki kültürel değişim ve gelişim açıklanarak bu noktada örgüt kültürünün önemi ifade edilecektir. Çalışmamızın üçüncü bölümde, liderlik kavramları açıklanarak Türk kamu yönetimindeki geleneksel liderlik anlayışına ve liderlikteki günümüzdeki değişim ifade edilerek liderliğin örgütlerdeki etkileri incelenecektir. Ayrıca liderin örgütteki önemine de yer verilerek değişimin gereği gösterilmeye çalışılacaktır. Dördüncü ve son bölümde ise, yeni kamu yönetimi temel alınarak bu bağlamda liderlik ve örgüt kültürünün etkileşimi, kültürün yönetime ve liderliğe etkisi; liderin kültürü şekillendirme ve değiştirmedeki etkisi incelenecektir. Bunlara ilave olarak yeni kamu yönetimi izleminde özel ve kamu sektörü karşılaştırması yapılarak yeni kamu yönetiminin yapısı netleştirilerek ilişkilendirilecek ve yeni kamu yönetiminin liderlik ve örgüt kültürü üzerinde yarattığı değişim ifade edilmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın hiç şüphesiz bazı sınırlılıkları bulunmaktadır. Her şeyden önce kamu yönetiminin değişimi konusunda Türk yönetim tarihi oldukça zengin bir birikime sahiptir. Bu nedenle bu alandaki kaynak bolluğu çalışmanın zenginleştirilmesine yönelik bir istekte olmamızdan dolayı toplanıp gözden geçirilmesi noktasında çok fazla zaman ve emek almıştır. Çalışmanın hazırlanması sırasında karşılaşılan bir diğer zorluk ise, YKY konusundaki yerli yayınlar hatırı sayılır bir miktara ulaşmışsa da bu durum yabancı kaynaklara başvurulması ihtiyacını ortadan kaldırmamış, aksine yerli ve yabancı kaynaklardan elde edilen bilgilerin uyumlaştırılması ayrı bir çabayı gerektirmiştir.

Çalışma kaynak taraması yöntemiyle yürütülmüştür. Kaynak tarama esnasında birçok yerli ve yabancı kitap ve makaleye ulaşılmıştır. Aynı zamanda yüksek lisans ve doktora tezlerinden de yararlanılmıştır. İnternet üzerinden birçok dergiye ve makaleye ulaşılması da çalışmaya ayrı bir katkı sağlamıştır. Araştırmalarda mevzuat ve raporlardan da büyük oranda faydalanılmıştır.

Biz bu çalışmayla kamu yönetimindeki liderlik ve örgüt kültürünün birbirlerini etkilemeleri durumuna ilgi çekmiş olsak da, bu ilişkinin yeni kamu yönetiminde gerçekten önemli bir ihtiyaç olmasından dolayı farklı çalışmalarla ve daha büyük kamu kurumlarında yapılacak olan aralıklı ölçümler bize değişimin hızı hakkında bilgi verecek olup; yeni kamu yönetiminin kültür üzerindeki etkisinin faydaları ve zararlarının değerlendirilmesine yönelik çalışmaların yapılması ve de bu kültürel değişikliklerin yerel yönetim bazında da değerlendirilmesine yönelik çalışmaların yapılması kamu yönetimine büyük katkılar sağlayacaktır.

## I.BÖLÜM

### TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

#### I.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı

Genel itibariyle bakıldığında kamu kesimi yönetiminin ve özel kesim yönetiminin temel ortak noktaları bulunmakla beraber, “geleneksel” olarak ifade edilen yönetim anlayışı sadece kamuyla ilgili bir yaklaşımı değil; aynı zamanda özel kesim yönetimini de ifade etmektedir.

Kamu yönetimi ve işletme yönetimi ile ilgili olarak sanayi toplumu sürecinde birçok teorinin geliştirilmesi (Al, 2002b: 37) bunları zaman bakımından ayrı incelemenin zorluğunu ortaya çıkarmış ve bunun neticesinde genel benzer görüşler bir araya getirilerek incelenmiştir. Yönetim bilimine katkıda bulunan bu görüşler klasik (geleneksel) yönetim kuramı, neo-klasik yönetim kuramı ve modern yönetim kuramıdır (Gökçe ve diğ. , 2004: 115).

İçerik, felsefe ve varsayımlar yönünden benzerlik gösteren ve tarım toplumu yönetim uygulamalarına bir tepki niteliğinde olan Max Weber’in “Bürokrasi Teorisi”, Frederick Winslow Taylor’un geliştirdiği “Bilimsel Yönetim” ve Henri Fayol’un (1841-1925) geliştirdiği “Yönetim Süreci” yaklaşımı “Klasik Teori” olarak adlandırılmaktadır. Taylor alışlagelmiş yönetimlerin uygulamalarının yol açtığı israf ve kayıplara; Weber, patrimonial örgütlenmelerin Almanya’nın sanayileşmesini engelleyici yönüne; Fayol ise kabul edilmiş genel ilke ve teorilerin yokluğuna karşı tepki göstermişler ve bu eksiklikleri

gidermeye çalışmışlardır. Bu üç yaklaşım metodolojik olarak olanı değil olması gerekeni ortaya koymaktadır (Baransel, 1979: 190 ).

Neo-klasik yönetim teorisi ise klasik teorinin eksik bıraktığı yönü olan “insan” unsurunu inceleme konusu yapmış ve klasik teorinin kavramlarına yeni kavramlar ekleyerek daha açık ve anlaşılır hale getirmiştir.

Klasik (geleneksel) ve neo-klasik (davranışsal) yönetim yaklaşımlarının “insan” ögesine çok değişik ve uç açılardan yaklaşımları bu konuda bir orta yolun bulunmasını gerektirmiş ve işte “Modern Yönetim Kuramı” bu iki yaklaşımın eksikliklerini telafi etmek için “Sistem Yaklaşımı” nı ve “Durumsallık Yaklaşımı” nı ortaya koymuştur (Gökçe ve diğ. , 2004: 126-127).

Bu çalışmada geleneksel yönetim teorisi adı altında, ağırlıklı olarak Frederick W. Taylor’ın öncülüğünü yaptığı ve bazen kendi adıyla anılan “Bilimsel Yönetim” veya “Taylorizm Yaklaşımı”, Henri Fayol’un öncülüğünde gelişen “Yönetim Süreci” yaklaşımı ve Max Weber tarafından ortaya koyulan “Weberyen Bürokrasi Modeli” üzerinde durulacaktır. Ancak özel sektör için “Bilimsel Yönetim”, kamu kesimi için de Weber’in “Bürokrasi Modeli”nin bu dönemin şekillenmesinde daha fazla etkili olduğu söylenebilir.

### **I.1.1. Geleneksel Yönetimin Oluşmasına Etki Eden Teorik Yaklaşımlar**

Frederick W. Taylor’un öncülüğündeki “Bilimsel Yönetim Yaklaşımı”; Henri Fayol öncülüğündeki “Yönetim Süreci Yaklaşımı” ve Max Weber’in yaptığı “Bürokrasi Yaklaşımı” ndan oluşan geleneksel yönetim anlayışı esas itibari ile iki ana fikir etrafında toplanmıştır. Birinci ana fikir olan “rutin işlerin görülmesinde insan unsurunun makinelere ek olarak nasıl etkin kullanılabileceği” Taylor’un bilimsel yönetim yaklaşımıyla; ikinci ana

fikir olan “formel örgüt yapısının oluşturulması” ise yönetim süreci yaklaşımı ve bürokrasi yaklaşımıyla ele alınmıştır (Gökçe ve diğ. , 2004: 116).

Geleneksel teori devamlı olarak açık ve seçik olarak belirlenmiş bir örgüt yapısı ve otorite ilişkileriyle etkinlik ve verimliliğin artırılması için hangi ilkelere uyulması gerektiğini araştırmıştır.

1911 yılında yayınlanan “Bilimsel Yönetimin İlkeleri” adlı eseriyle, yönetim bilimi literatüründe “Bilimsel Yönetim” veya “Taylorizm” olarak adlandırılan akımın ortaya çıkmasına yol açan Taylor sanayi toplumunda, özellikle özel işletmelerde işin görülmesi ve çalışma yöntemleri konusunda en büyük etkiye sahiptir (Al, 2002b: 39).

Taylor bu ünlü eserini iş yerlerindeki verimsizliğe dikkat çekerek ve bu verimsizliği gidermede en etkin yolları göstermek, günlük faaliyetler neticesinde tüm ülkenin katlanmak zorunda kaldığı büyük kayıplara dikkat çekmek; verimsizliğin çaresinin sıra dışı insanlarda değil de sistematik yönetimde yattığına ikna etmek, en iyi yönetimin açıkça tanımlanmış kuram ve kanunlara dayalı gerçek bir bilim olduğunu ispat etmek, en basit işlerden büyük işletmelerin çalışmalarına kadar tüm beşeri faaliyetlerde bilimsel yönetim ilkelerinin uygulanabilirliğini göstermek amacıyla kaleme aldığını belirtmiştir (Taylor, 1997: 17).

Taylor’un bilimsel yönetiminin belli başlı ilkeleri şöyle özetlenebilir (Gökçe ve diğ. , 2004: 116-117):

- Örgütsel faaliyetlerin yerine getirilmesinde iş görenler ile yöneticiler gelişigüzel çalışma yerine bilimsel ilkelere uygun biçimde çalışmalıdır.
- Örgütsel faaliyetler birbiriyle tutarlı ve koordineli biçimde icra edilmelidir.
- Örgütsel amaçlara ulaşma çabalarında bireyler karşılıklı yardımlaşma ve işbirliğiyle hareket etmelidirler.

- Örgütler ve onların yönetimleri ulaşılabilecek en yüksek verimliliği sağlamaya çalışmalıdırlar.
- Tüm örgüt üyeleri mümkün olan en yüksek verimlilik düzeyini tutturabilmek için iş başında sürekli olarak eğitilmelidirler.

Taylor bir işin planlanmasının yöneticilerce, uygulanmasının ise işçilerce üstlenilmesini vurgulayarak, işin gerekleriyle çalışanın yetenekleri arasında bir uyum sağlanmasını istemekte ve işçilerin çalışmaya isteklendirilmeleri için de parça başına ücret sisteminin uygulanmasını önermektedir. Yukarıdaki ilkelerden de anlaşılacağı üzere bilimsel yönetimin odak noktası bir kuruluşun verimini arttırmaktır. İnsanı makine olarak gören bu anlayış toplumsal ve psikolojik değişkenleri dikkate almamıştır (Gökçe ve diğ. , 2004: 117).

Çalışmalarında daha çok “üretim” sorunlarına yoğunlaşan Taylor’un, yönetim ve örgüt teorisine büyük katkısı olmuşsa da, makro düzeyde örgüt sorunlarına çok fazla eğilmediği görülmektedir. Taylor’un eksikliğini Henri Fayol ve arkadaşları geleneksel yönetim anlayışının şekillenmesinde etkili teorilerden bir diğeri olan yönetim süreci yaklaşımıyla gidermeye çalışmışlardır (Baransel, 1979: 133).

Fayol’a göre her tür örgütteki eylemler, teknik, ticari, mali, güvenlik, muhasebe ve yönetim olarak altı gruba ayrılır. Bunlardan ilk beş tanesi çok teknik nitelikte olup herkes tarafından bilinirken altıncısı olan “yönetim” diğeri eylemler arasında en soyut, üzerinde en çok düşünülmüş ve yazılmış olanıdır.

Yönetimi birtakım iş ve faaliyetlerden oluşan bir süreç olarak kabul eden Fayol, yönetimin tanımını yönetimin fonksiyonlarına dayandırarak yönetimi ileriye görmek (planlama), örgütleme, kumanda etme (emir-komuta veya yürütme), koordinasyon

sağlamak ve kontrol etmek (denetlemek) şeklinde belirtmiştir ve bu fonksiyonlara ayırma işlemi, yönetim olgusunun tahlilini kolaylaştırmıştır (Al, 2002b: 42).

Fayol, yönetim fonksiyonlarının yanında, geleneksel yönetim anlayışı ve uyum içinde olan çok katı ve mutlak olmadığını da belirttiği yönetimin ilkelerinden de bahsetmiştir. Bu ilkeler iş bölümü ve uzmanlaşma, hiyerarşi, merkezileşme, yetki ve sorumluluk, yönetim birliği, kumanda birliği, disiplin ve düzen gibi ilkelere (Baransel, 1979: 134-139).

Geleneksel yaklaşımlardan üçüncüsü olan ve yakın zamana kadar literatürde, kamu yönetiminin yapısında ve işleyişinde egemenliğini koruyan “geleneksel kamu yönetimi” anlayışı, büyük ölçüde Alman sosyolog Max Weber’in kavramlaştırdığı “Bürokrasi Modeli”ne dayanmaktadır (Eryılmaz, 1999: 21).

Bürokrasiyi ideal anlamda bir örgüt ve yönetim biçimi ve düzeni olarak ifade eden Weber’in bürokrasisi para ekonomisinin ve karmaşık hukuk düzeninin doğması, kentleşme, uzmanlaşma, işbölümü, eğitimin yaygınlaşması, bilimsel ve teknolojik gelişmeler sonucunda modern toplumun ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir.

Sanayi devrimi sırasında mükemmelleştirilen bürokrasinin artan gücü, devleti “bürokratik devlet” olarak adlandırmaya kadar götürmüştür.

Başta kamu örgütleri olmak üzere tüm örgütlerin şekillenmesinde oldukça etkili olan Weber’in bürokrasisi çok sayıda işi ve görevi yerine getirmek için verimli yapı olarak görülmüş ve rasyonelliğe göre örgütlenmiştir. Uzmanlaşmaya dayalı iş bölümünü esas alan, ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayanan, gayrişahsî, katı hiyerarşik, kariyeri esas alan ve merkezîyetçi nitelik taşıyan bir modeldir (Eryılmaz, 2001: 32).

Dar anlamda bürokrasi, devlet memurları topluluğunu anlatırken, bürokrasi; idari hiyerarşiye mensup memurlar tabakasının ve memurların hâkimiyetini ifade etmektedir.



Yani, kamu yönetimi faaliyetlerine hâkim olan örgüt ve kamu yönetimini yürüten personelin bütününe bürokrasi adı verilmektedir. Yaygın olarak bürokrasi kavramı kamu kesiminde faaliyet gösteren devlet örgütüyle sınırlandırılmıştır. Olumsuz anlamda bürokrasi ise kırtasiyecilik, formalitecilik, işlerin yavaş yürümesi, sorumluluktan kaçınma, keyfi kararlar alma, insancıl olmama ve idari baskıyı ifade etmektedir (Örnek, 1992: 68).

Yönetimde hukukilik ve rasyonellik boyutunun öne çıkmış olduğu geleneksel yönetim anlayışını Max Weber “hukuki rasyonel yönetim” olarak adlandırmıştır. Hiyerarşik olarak örgütlenmiş olan yönetim birimlerinin aralarındaki ilişkileri düzenlemek olan “hukukilik”, yönetimin belirli kurallara ve normlara göre kurulması ve işlemesidir. Aynı zamanda geleneksel anlayışta hukuksallık boyutu rasyonellik boyutuna göre daha ön plandadır (Heper, 1977: 44).

İncelemiş olduğumuz bu örgüt kuramlarının ilkelerinin günümüzde kamu ya da özel örgütlerde kesin çizgilerle uygulandığını söylemek mümkün değildir. Kurulardan kuruluşlara bu örgütlenme biçimleri ile yönetici tipleri az çok değişiklikler gösterebilmektedir.

### **I.1.2. Geleneksel Kamu Yönetiminin Temel Özellikleri**

19. Yüzyılın ikinci yarısından başlayarak 20. Yüzyılın son çeyreğine kadar kamu yönetiminde geçerli olan hâkim paradigmaya “Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı” denir. Bu anlayış, yönetim literatüründe, kamu yönetiminin yapısında ve işleyişinde yakın zamanlara kadar egemenliğini korumuştur.

Eryılmaz (2010: 16-17) geleneksel yönetim anlayışının dayandığı temel ilke ve düşünceleri dört maddede özetlemiştir:

- Birinci ilke, kamu yönetiminin yapısıyla ilgilidir. GKY Weber'in bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir, ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayalı, aynı zamanda gayri şahsi, katı hiyerarşik, kariyeri esas alan ve merkeziyetçi bir özellik taşımaktadır.
- İkinci düşünce ise devletin kamusal mal ve hizmet üretme ve dağıtma noktasında, kendi örgütleri (bürokrasi) ile doğrudan görev almasıdır. Devlet refah devleti ve başka düşüncelerin etkisiyle büyüyerek ekonomide ağırlık kazanmıştır. Mal ve hizmet üretimiyle bunların dağıtımını konusunda standart prosedürler belirlenerek kamu görevlilerinin faaliyetleri ayrıntılı düzenlemelere tabi tutulmuştur. Bunun neticesinde kurallara aşırı bağlılık ortaya çıkarak toplumsal hizmetler aksatılmıştır.
- Bu konuda üçüncü düşünce ise siyasi ve idari konuların birbirinden ayrılabilmesi görüşüdür. Kamu yönetiminin görevi talimatları ve kuralları uygulamaktan ibarettir. Siyasi liderler kamusal alanda yapılacak olanları belirlemekte, kamu yöneticileri ise bunları uygulamakla mesul olmaktadır. Kamu yönetimine, siyasi kurallara ve yöneticilere kesin bir itaat görevi verilmiştir. Böylece kamu yönetimi denetim altına alınmış ve sorumluluğu da temin edilmiş olacaktır. Kamu kurumlarının denetimi merkeziyetçi yöntemlerle, hiyerarşik basamaklar vasıtalarıyla ayrıntılı bir şekilde yapılmaktadır. Bu denetimle kurumların vizyonları, performans hedefleri ve maliyetleri ikinci planda kalmakta ve piyasa mekanizması dikkate alınmamaktadır. Denetimde yapılan ise, yasal ve finansal ilkelere uyulup uyulmadığının kontrolüdür. Hizmetlerde ise nitelikten çok, "nicelik" önem taşımaktadır.
- Kamu yönetimi, yönetimin özel bir biçimidir. Özel sektör yönetim şeklinden oldukça farklıdır. Bundan dolayı kamu yönetiminin, profesyonel bir bürokrasi ve

Çalışanların hayat boyu istihdamına göre düzenlenmesi gerekmiştir. Bu yönetim aygıtı her siyasi iktidara eşit mesafede hizmet etmek ve tarafsız olmak durumunda kalmıştır. Bu anlayışa göre biçimlenen kamu yönetimi, topluma karşı doğrudan sorumlu olmayan, piyasaya karşı duyarsız ve daha çok siyasilerle bürokratların talimatlarına göre işleyen bir nitelik göstermiştir. GKY uygulamada bürokratik ve siyasal yönetim biçimine dönüşmüştür.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerini kısaca özetlemek gerekirse bunları şu şekilde sıralayabiliriz. Her şeyden önce yönetim, yapısal anlamda Weber'in sistematize ettiği bürokrasi modeline uygun olarak örgütlenmiştir; devletin doğrudan kamusal mal ve hizmet üretimini kendi örgütleri eliyle yürütmesi gereği dşuncesi ikinci özelliği olarak ifade edilebilir. nc temel özelliği ise siyasi ve idari konuların birbirinden ayrılabilceği hususudur (Bilgiç, 2003: 27-28).

Geleneksel yönetim anlayışının günümüzde önemli eleştirilere tabi tutulan ve önemli lde terk edilen bir takım özellikleri ise; büyük ve merkeziyetçi örgütlenmesi, katı hiyerarşik yapısı, iş bölümü ve uzmanlaşmaya dayanması, biçimsellik ve kuralların yoğunluğu, mekanikliği, gizlilik ve yeniliklere kapalılığı, meslekleşmiş olması, tekelciliği ve kamu yönetiminin özel bir biçimi olması yönüdür (Al, 2002b: 47-60).

## **1.2. Kamu Yönetiminde Değişim Hareketleri**

Son zamanlarda bilginin ve teknolojinin ateşlediği değişim ortamı, örgütsel yapılar ve işleyiş üzerindeki baskısını artırıncsa, devamlılıklarını sürdürebilmek için çevresel değişmelere daha duyarlı olma gereği duyan örgütler, bürokrasi dışında yeni yapısal arayışlara yönelmişlerdir (Sargut, 1997: 1). Devletin geleneksel fonksiyonları arasında

gösterilen bazı kamu hizmetleri, gerek nicelik gerekse nitelik açısından değişen ve gelişen sosyal talepleri karşılamada yetersiz kalmışlardır (Aykaç, 1995: 10). Bu durum geleneksel kamu yönetiminin teorik ve pratik yönleri açısından öneminin azalmasına ve onun yerini yeni bir kamu yönetimi anlayışının almasına yol açmıştır. Bu yeni yönetim paradigması, devletin toplumdaki rolünü, hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri, yeniden tanımlama ve biçimlendirme amacı taşımaktadır. Bunu da, devleti büyütmeyle ya da küçültmeyle değil, onu asli klâsik fonksiyonlarına çekerek daha etkin hale getirmekle, vatandaşların devlet ve kamu yönetimi karşısındaki konumunu ve yönetime katılma olanaklarını geliştirmekle sağlamayı öngörmüştür (Özer, 2010b: 4).

Teknolojinin ve yeni üretim biçimlerinin gelişmesi, bilgiye ulaşımın kolaylaşması ve ucuzlaması, yeni liberal politikaların yaygınlaşması, küreselleşme, uluslar arası iş bölümü ve çok uluslu üretimin genişleyen hacmi, iş gücü yapısındaki niceliksel ve niteliksel değişimler, örgütlerin işlevlerinin farklılaşmasına ve karmaşıklaşmasına neden olmuştur. Yaşanan tüm bu değişim ve dönüşümler ise yöneticinin işlev ve fonksiyonlarında da farklılaşmayı beraberinde getirmiştir (Gül ve Alican, 2007: 472).

Nasıl ki geleneksel kamu yönetimi anlayışı tarihi süreç içerisinde belirli değişimlerin sonucu olarak dönemin ihtiyaçlarına cevap vermek üzere ortaya çıkmışsa, yeni kamu yönetimi anlayışı da aynı şekilde bazı değişimlerin bir sonucu olarak ve dönemin ihtiyaçlarına cevap vermek için ortaya çıkmıştır (Al, 2002b: 79).

Keynezyen ekonomi politikaları bilindiği gibi 1930'lardan itibaren gelişmiş ülkelerde egemen olmaya başlamıştır. Bununun sonucunda hükümetler ekonomilerinin yönetiminde ve sosyal politikalarda daha aktif rol almak durumunda kalmışlardır. Kapsamlı sağlık ve eğitim programları ve sosyal güvenlik harcamaları artırılarak, devletin yapı ve faaliyetleri genişletilmiş ve refah devleti denen bir olgu ortaya çıkarmıştır. 1970'

lerde patlak veren petrol krizinin kamu harcamaları ve küresel ekonomide meydana getirdiği olumsuz etkiler, bütçe açıkları ve bunların kapatılması için yapılan borçlanmalar neticesinde hükümetler radikal önlemler almak zorunda kalmışlardır. Neticede devlet ya kamu hizmetlerinin bir kısmından feragat edecek ya da kamu hizmetlerinin finansmanı için vergi oranlarının artırımı yoluna gidecektir. Bu konuda tartışmalar başlatılmış ve bazı kararlar alınmıştır. 1970'lerin sonunda İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nde, devleti küçültmek ve yeniden yapılandırmak isteyen ve yeni sağ olarak nitelendirilen partiler iktidara gelerek yeni sağ denilen politikaları hayata geçirmeye başlamışlardır. Refah devletinin bunalımı sonucu ortaya atılan yeni sağ politikaların uygulanması ise refah devletinin sununu doğurmuştur (Eryılmaz, 2010: 18).

Yeni sağ politikaların uygulanmasına ilave olarak bilgi teknolojilerindeki olağan üstü gelişmeler, üretim alanındaki büyük değişimler, Doğu Blok'unun çökmesi, demokrasi ve insan haklarındaki gelişmeler ile yeni kamu yönetimi yaklaşımı eş zamanlı olgular olarak birbirlerini beslemişlerdir (Al, 2002b: 80) .

Bu bölümde değişim dinamikleri ayrıntılı bir şekilde ele alınarak yeni kamu yönetimi anlayışına giden yol çizilmeye çalışılacaktır.

### **I.2.1. Geleneksel Yönetimin Eksikleri**

Geleneksel yönetim anlayışındaki aksaklık ve eksiklikler yeni yönetim anlayışının doğmasına neden olan önemli bir husustur. Sanayi toplumunun örgütlenme modeli olan mekanik örgütlenme, bir takım başarılarına rağmen önemli zayıflıkları da beraberinde taşımaktadır (Morgan, 1998: 41). Çalışmanın başında da bahsetmiş olduğumuz yönetim

anlamındaki bir takım kuramların doğurmuş olduğu geleneksel bürokratik yönetim, günümüzdeki yönetim anlayışlarıyla karşılaştırılarak büyük eleştirilere tabi tutulmuştur.

Saygılıoğlu ve Arı'ya göre (2003: 93-97):

- Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde değişim ve esnekliği engelleyen katı hükümlerin ve bürokratik uygulamaların var olması,
- Bürokrasi kültürü ve yönetim anlayışının değişime karşı direnç, statükoculuk, iletişimsizlik gibi tutum ve davranışları beslemesi,
- Yasal değişiklik ve düzenlemelerin rekabetçi bir ortamda yeni yaklaşım ve stratejilerin üretilmelerini zorunlu kılması gibi nedenlerin varlığı kamu yönetimini değişim trendlerinin altına girmeyi zorlamışlardır.

Değişime ayak uyduramama geleneksel yönetimin gerçekte en büyük eleştirisidir. Geleneksel örgütler kuruluşları itibariyle muhafazakârdırlar ve kolay değişimleri mümkün olmayacak kadar büyüktürler. Ayrıca yeniliklere de aslında pek açık değildirler. Örgüt içerisinde ve yönetimde çıkan sorunları hep geleneksel yöntemlerle çözmeye çalışmaktadırlar. Yeni sorunlar ortaya çıktığında da bu sorunun cevabını bulup sorunu çözme konusunda zorlanmaktadırlar. Yeni şeyler öğrenmeyi ve ders çıkarmayı güçleştiren değişmez ve katı yapıları; değişimin, çalışanların mevcut çıkarlarını tehdit edebileceği düşüncesi bu tür örgütlerin kendi içlerinden bir değişimi başlatmalarına engel olmaktadır (Al, 2002b: 130).

Geleneksel yönetimin aksaklıklarına ilerleyen bölümlerde daha detaylı değinileceğinden dolayı bu bölümde bu kadar açıklama yeterli olacaktır.

### **I.2.2. Bilgi Teknolojilerinin Gelişimi**

Kamu yönetiminde değişimi gerektiren bir diğer faktör de bilgi teknolojilerindeki olağanüstü değişim ve gelişimlerdir. Nasıl ki sanayi toplumunun ortaya çıkmasında makine etkili rol oynamışsa, bilgi teknolojilerinin olağanüstü gelişimi de bilgi toplumunun ortaya çıkmasına neden olmuştur düşüncesi yaygın bir görüştür.

Üretim sistemlerini ve iş örgütlerini önemli değişikliklere uğratan bilim ve teknolojiadaki gelişmeler; toplum düzenini oluşturan kurumsal formları, toplumsal ilişkileri ve dış dünya ile olan ilişkilerin organizasyonunu da köklü bir şekilde değiştirmiştir (Eser, 1995: 5).

Bilgi teknolojileri hem özel sektörü, hem de kamu sektörünü derin bir şekilde etkilemiş ve örgütlerin yapısını, işleyiş süreçlerini, performansını ve değişimini etkileyen temel faktör olmuştur (Isaac-Henry, 1993: 15).

Kişisel bilgisayarlar (pc) insanların kendi kendinin patronu olmasını sağlamış ve işin nerede yapıldığı önemsiz hale gelmiştir (Bennett, 1998: 94).

Toplumsal yapının ve anlayışın değişimine yol açan bilgi teknolojileri, üretim ilişkileri ve organizasyon yapılarını yeniden yapılandırmış; kamu yönetimi ve onun teorik temellerini de derinden etkilemiştir (Rahm, 1997: 73). Artık her şeyin belirgin ve durağan olduğu ortamda faaliyet gösteren, basit makineler kullanan ve temel eğitim bilgisine sahip olan kişilerden oluşan basit mekanik örgütler yerine, piyasa ortamında karmaşık teknolojiler kullanan, bilgi işçilerinden oluşan karmaşık örgüt yapıları ve bunların karmaşık işleyişleri mevcut olmuştur (Al, 2002b: 87).

Günümüzde iletişim teknolojilerinin gelişmesi neredeyse takip edilemeyecek duruma gelmiştir. Özellikle internetin yaygınlaşmış olması ülkeler arası ilişkileri daha da

kolaylaştırmıştır. Bu gelişmeler iletişim hizmetlerini hızlandırmış ve örgütler arası rekabeti artırmıştır.

İlerleyen teknoloji ile kurum içi iletişimi geliştirmek ve birimler arasında kâğıt dolaşımını azaltmak amacıyla elektronik yazışma sistemine geçerek bireylerin taleplerine daha hızlı karşılık verilmesi, sorunların kolaylıkla çözülmesi işlemlerin ve maliyetlerin azaltılmasını sağlamıştır (Emrealp, 1994: 37).

Teknolojinin yaygınlaşmasına bağlı olarak geliştirilen e-devlet uygulamaları vatandaşla devlet arasındaki ilişkileri daha da güçlendirmiş ve yönetime katılımın artırılması noktasında da büyük etkisi olmuştur. Diğer ülkelerdeki her türlü gelişmenin hızlı bir şekilde yayılabiliyor olması halk arasında yeni istekler doğurmuştur. Kamu görevini üstlenen kurumlar ise değişen şartlarda bu taleplere cevap vermek zorunda kalmışlardır. Bu gelişmeler geleneksel anlayıştaki tıkanıklıkları daha da gün yüzüne çıkarmıştır.

### **I.2.3. Küreselleşme ve Ulus-Devlet Anlayışındaki Değişmeler**

Siyasal, sosyal, ticari, ekonomik, teknolojik ve bilimsel gelişmelerin bir sonucu olarak devletler ve toplumlar arasında çok sayıda ilişki ve bağımlılıklar meydana gelmiştir. Dünyanın herhangi bir yerinde yapılan eylemler ve alınan kararlar dünyanın başka bir yerindeki bireyleri ve toplumları oldukça etkileyebilmektedir (Giddens, 1998: 32).

Son yıllarda ekonomik süreçler küreselleşmekte ve yeni bilgi teknolojileri, küresel ekonomiye zemin hazırlamaktadır. Küreselleşme sonucu devletin sosyal ve ekonomik işlemlerinde azalmalar meydana gelirken; pazar, dünya ölçeğinde büyüyerek ve ulusal sınırların dışına çıkarak dünyayı hemen hemen tek pazar haline getirmiştir. Artık



üretimden bağımsız bir sermaye oluşmakta, bu sermaye borsalar aracılığıyla ülkelerin ekonomilerine girmekte ve bunları yönlendirmekle kalmayarak çökertebilmektedir. Neticede bu tür hadiseler ulusal hükümetlerin önleyemediği krizlere de neden olabilmektedir (Al, 2002b: 91).

Küreselleşme neticesinde ortaya çıkan çok uluslu şirketler sahip oldukları ekonomik, personel ve teknik güçleriyle dinamik ve esnek üretim kabiliyetleri sayesinde dünya ticaretinin önemli bir bölümünü elinde tutan ulus-üstü aktörler durumuna gelmişlerdir (Morgan, 1998: 366). Bu halleriyle ulus-devletler üzerinde yaptırım uygulayacak, tehdit oluşturacak yapıya çoktan ulaşmışlardır.

Bu gelişmeler sonucunda kamu yönetiminin yapı ve işleyişi de doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenmiştir. Bireyler kendi ülkeleriyle diğer ülkelerin yönetimini kıyaslamakta ve yeni talepler ileri sürebilmektedir (Al, 2002b: 92).

Küreselleşmeyle ulusal düşman anlayışında da önemli değişiklikler olmuş ve uluslar düşmanlardan daha çok risk ve tehlikelerle karşı karşıya kalmışlardır (Giddens, 2000: 30). Bu ilişkiler ve tehditlerle tek bir devlet ya da kuruluşun başa çıkabilmesi mümkün görünmemektedir (Al, 2002b: 97). Ulusal ekonomiden ayrı bir gerçeklik durumuna gelmiş olan küresel ekonomi ulusal ekonomiyi etkilemekte ve bazen de kontrol edebilmektedir (Drucker, 1993: 166).

Bugün ulus-devletin ortaya çıktığı yer olan Avrupa da ulus-devlet yapılarından ulus-üstü yönetim biçimine geçiş süreci hızlanmıştır. Bu ülkelerde “ulusal sınırlar” ortadan kalkmıştır. Egemenlik artık tek, bölünmez ve sınırsız değildir (Giddens, 2000: 94). Güvenlik, çevre koruma ve geliştirme, insan haklarına saygı gibi alanlardaki sorunlara çözüm üretilmesi artık ulusal bir uğraş olmaktan çıkmış ve küresel ölçekte ele alınmak zorunda kalmıştır (Yıldırım, 1993: 12).

Otorite ve yetkilerinin bir kısmını uluslar üstü örgütlere, bir kısmını da yerel yönetimlere ve sivil topluma devretme baskıları altında kalan ulus-devlet, üste devretmek zorunda kaldığı otorite ve yetki küreselleşmenin; alta devretmek zorunda olduğu yetki ve otorite ise yerelleşmenin bir sonucudur (Eryılmaz, 1997: 11).

Bu ve buna benzer hadiselerin çoğu ulus-devletlerin geleneksel mekânları dışında cereyan etmekte ve denetlenmesi zor bir hal almaktadır. Bu sorunların çözümleri küresel düzeyde örgütlenmiş kuruluşları zorunlu hale getirmiştir. Küresel çaplı teknolojilerin varlığı, ekolojik riskler ve küresel ekonomideki dalgalanmalar ulus-devletin gücünü büyük oranda aşmaktadır (Giddens, 2000: 93).

#### **1.2.4. Demokrasi ve İnsan Hakları Alanındaki Gelişmeler**

Demokrasi ve insan hakları kamu yönetimini etkileyen ve dünya çapında ahlaki değer olarak görülüp uluslar arası kuruluşların da özellikle üzerinde durarak zayıf ülkelerde baskı oluşturduğu bir hadisedir.

Bugün demokratik olmadığını ilan eden ülkelerin sayısı çok sınırlıdır. Geçmişte antidemokratik hale gelen rejimler tekrar demokrasiye dönerek demokratik yönetimleri kabul ederken, diğer yandan mevcut demokratik rejimler demokratik kurumlarını geliştirme yoluna gitmişlerdir (Giddens, 2000: 85).

Çağımız insan haklarına en fazla önemin verilerek en fazla yaptırımların uygulandığı çağdır. İnsan hakları uygulamalarının içeriği zenginleştirilerek, yeni yorumlar getirilmektedir. İnsan hakları alanında birçok metin yazılmış, yaptırımlar uygulanmış ve artık insan hakları ülkeler arası ilişkilerde temel belirleyici duruma gelmiştir (Al, 2002b: 103).

Demokrasiyle toplumların örgütlenme düzeyleri ve gönüllülük anlayışları giderek olumlulaşmıştır. Artık Batılı devletlerde kendi kendine yardım gruplarının ya da gönüllü gruplarının üye sayıları siyasi partilerin üye sayılarından kat kat daha fazla hale gelmiştir (Giddens, 2000: 91).

Demokrasi ve insan hakları anlayışındaki gelişmeler yönetim-birey ilişkilerini derinden etkilerken; doğrudan yönetim, yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkı gibi yeni yaklaşımların oluşmasında da büyük etkiye sahiptirler. Yine demokratik dengelerdeki gelişmelerle halk yerine tek tek bireylerin muhatap alınması söz konusu olurken, vatandaş yerine de tüketici kavramının kullanılması kabullenilmiştir (Al, 2002b: 104).

### **1.2.5. Üretim Yapılarındaki Gelişmeler**

Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasına büyük etki sağlayan bir diğer unsur ise özel sektör yönetim anlayışındaki yeniliklerdir. Küreselleşme ve teknolojik gelişmelerin bir sonucu olarak ortaya çıkan rekabet özel sektörü değişime zorlamıştır. Yeni anlayışa uygun olarak hiyerarşik yapılarını gevşeten, kalite, yenilik ve müşteri taleplerine daha fazla duyarlı hale gelen işletmeler her gün yeni yönetim teknikleriyle karşılaşarak ve bu teknikleri uygulayarak hızla büyümüşlerdir.

Artık çağın ihtiyaçlarına cevap veremez durumda olan, Taylor ve Weber tarafından formülize edilen merkeziyetçi rasyonel örgüt yapıları (bürokratik örgütlenme) değişmek zorunda kalmıştır. Bu yeni gelişmeleri fordizm üretim ilişkileri ve kültürü açıklamaya yetmemiş ve yeni bir paradigmaya ihtiyacı gerektirmiştir. Adı postfordizm olan bu yeni paradigma sadece üretim ilişkilerinin değil, fordizm üretimde olduğu gibi kendine özgü, derin toplumsal ve kültürel gelişmeleri de ifade etmektedir (Yılmaz, 1996: 110).

Taylor'un ortaya atmış olduğu işin planlama ve tasarım ile işin yapılmasının birbirinden ayrılması ilkeleri örgütlerde derin olumsuzluklar yaratmıştır (Morgan, 1998: 37). Bu nedenle gelişen yeni anlayışla birlikte artık çalışanların yeteneklerinden daha fazla yararlanılmak istenmekte ve kendilerinden daha fazla yenilik ve değişiklik beklenmektedir. Fordist üretimin aksine artık malı ve hizmeti üretenler karar sürecine dâhil edilmekte, önceden sıradan işçilerin yapıyor olduğu işler yeni gelişmelerle daha az sayıdaki kalifiye elemana yaptırılmakta ve ayrıca çalışanlara daha fazla sorumluluk verilmektedir (Ritzer, 1998: 221).

Geleneksel yönetim anlayışı ve fordist yönetim arasındaki ilişki gibi; postfordist yönetim anlayışı ile de yeni kamu yönetimi anlayışı arasında yakın bir ilişki kaçınılmazdır. Özel sektörde meydana gelen her bir değişiklik günümüzdeki gelişmelerle kamu yönetiminde de kullanılmak istenmekte (Al, 2002b: 129) ve yeni kamu yönetimi de bu şekilde ön plana çıkıp gelişmektedir.

## **I.2.6. Refah Devletinden Minimal Devlete; Yeni Sağın Yükselişi**

### **I.2.6.1. Refah Devleti Uygulamaları**

Kuramsal anlamda refah devletinin oluşmasına en büyük katkıyı sağlayan Lord Maynard Keynes (1883-1946) tarafından 1936'da yayınlanan "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi" (General Theory of Employment, Interest and Money) adlı eseri o güne kadar doğruluğundan şüphe edilmeyen mevcut paradigmanın terk edilmesine yol açmış ve piyasanın sanıldığı gibi kendi başına tüm sorunları çözemeyeceğini ve bu nedenle devletin piyasaya müdahale etmesinin gerekli olduğu tezine dayandırılmaktadır. Görünüşte

ekonomik olan bu değişim, toplumsal ve siyasal alanı da etkileyerek, Keynesci bu paradigma devletin konumu ve işlevini tümüyle değiştirmiştir (Saylan, 1995: 63).

Bu dönemde piyasa karşıtlığı veya piyasaya olan şüphe diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de etkisini göstermiş ve daha önce elektrik, su, hava gazı, kent içi ulaşım, haberleşme gibi kentsel hizmetler imtiyazlı şirketler tarafından yürütülürken 1932 yılından itibaren bu sektörlerde faaliyet gösteren imtiyazlı şirketler devletleştirilmiştir (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 70). Burada da görüleceği üzere Keynes'in kitabı yazılmadan önce bizim ülkemizde şartlara uygun değişimi M. Kemal Atatürk zaten gerçekleştirmiştir.

Batıda refah devleti olarak ifade edilen gelişme anayasamızda ve birçok literatürde "sosyal devlet" kavramıyla ifade edilmektedir.

Kamu yönetiminin büyümesi ve kaynak kullanımının artması ile refah devleti uygulamaları arasında doğrusal bir ilişki söz konusudur ve aynı zamanda uygulanan refah devleti politikaları ile geleneksel kamu yönetimi paradigması uyum içindedir (Saylan, 2000: 11).

Bazı yapısal ve konjoktürel sorunların çözümünde etkili olsa da eşitsizliklerin giderilmesinde ve yokluğun çözülmesinde pek başarı sağlayamamış olan refah devleti uygulamaları 1970'li yıllarda Batı'da ortaya çıkan krizin çözülmesinde başarı sağlayamamış ve tartışılmaya başlanmıştır (Örnek, 1992: 53).

### **I.2.6.2. Yeni Liberal Düşünce Anlayışı**

İnsana ve onun aklına; bu aklın ve kişisel çıkarın olumluluğuna vurgu yapan ve ilişkilere karışmayan bir devlet anlayışına dayanan liberalizm, (Sezer, 1992: 8) devleti

anayasal paket, insan hakları, bireyin önceliği ve piyasa ekonomisi ile sınırlandırarak sivil topluma bir kapı aralamaktadır (Özer, 2007: 450).

Pazar ekonomisi anlayışını benimseyen ve devletin sosyo-ekonomik fonksiyonlarını olabildiğince daraltarak sadece yasa ve düzen unsurlarının ön plana çıkarılması gerektiğini savunan liberalizm; özelleştirme ve serbestleştirme uygulamalarıyla kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde (Saylan, 2000: 13) etkin bir rol oynamaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışını doğuran ve yeni sağ politikaları dolaylı bir şekilde etkileyen akımlardan birisi olan liberalizm; yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü devletin küçültülmesi, piyasaya yönelimlilik, özelleştirme, katılımlı yönetim, yönetimde açıklık ve müşteri yönelimlilik gibi yaklaşımların oluşmasında etkili olmuştur (Al, 2002b: 105).

Devletin müdahalelerinin minimum seviyede olmasını savunan liberal düşünürler, edilgen bir devlet anlayışını öngörürler. Liberal düşünürlere göre devlet tarafsız olmalıdır ve ayrıca devletin bir görüşü, çıkarı, sosyal içeriği ve kendine özgü karakteri olamaz. Onlar, mülkiyet hakkını koruyan, rekabetin sürdürülmesi işlevini yürüten, hukuk ve düzeninin sağlanması gerçekleştiren ve dışa karşı savunmanın yapılabilmesi gibi görevleri üstlenen, küçük ama güçlü bir devletin varlığını istemektedirler (Caslin, 1993: 292-293).

Liberaller insan ilişkilerinde gücün bir araç olarak kullanılmasına karşı olduklarından dolayı elinde her türlü otoriteyi ve örgütlü yapıyı bulunduran devlete şüpheyle yaklaşarak, devleti, insan haklarını tehdit edecek bir varlık olarak görürler. Onlara göre devletin hak ihlalini önlemek zordur, bu yüzden sınırlandırılmamış ve kurallara bağlanmamış bir devlet insan özgürlüğüne bir tehdit oluşturur (Yayla, 1993: 186). Bu düşünürlere göre ekonomik güç siyasal gücün ellerinden ayrı tutulmalıdır ki

ekonomiyi elinde bulunduran muhalif güç siyasal gücü denetleyebilsin (Friedman, 1998: 36).

### **I.2.6.3. Kamu Tercih Teorisi**

Keynezyen ekonomi politikalarının uygulanması ile ortaya çıkan kamu harcamalarının artışı ve buna bağlı olarak büyüme hızının düşmesi, kamu kesiminin genişlemesi, devamlı bütçe açıkları ve enflasyon gibi sorunlar karşısında sosyal refah teorisi ve kamusal mallar teorisinin bu sorunlara çözüm getirmede zorlanmaları sonucu kamu tercihi teorisi ayrı bir alan olarak gelişme göstermiştir. Kamu tercihi teorisyenleri ortaya çıkan sorunların temel neden olarak kamu harcamalarındaki artışı göstermişlerdir ve ilgilerini, ekonomik kararların alındığı siyasal alana çevirerek çözüm bulmaya çalışmışlardır (Kovancılar ve Elçi, 2000: 238).

Esas itibariyle karar verme mekanizmasına ekonomik bir yaklaşımın sonucu oluşan kamu tercihi teorisi; seçmenlerin, siyasal partilerin, politikacıların ve bürokratların davranışlarını ekonomik açıdan analiz etmektedir (Buchanan, 1991: 1).

Kamu tercihi teorisyenleri, yeni kamu yönetimini büyük ölçüde uygulamaya koyan yeni sağ politikalarının belirlenmesinde büyük etkiye sahiptirler (Isaac-Henry, 1993: 4).

Kaynakların etkin dağılımı konusunda piyasanın yetersiz kaldığını söyleyen teorik refah iktisatçılarına karşılık olarak kamu tercihi teorisyenleri, devlet tarafından uygulanan düzenleyici önlemlerin kaynakların etkin dağılımını engellediğini iddia etmektedirler (Buchanan, 1991: 106). Kamu tercihi teorisyenlerinin esas vurguladıkları şey, kamu kurumlarını temsil edenlerin ve özellikle de bürokratların, pazar mekanizmasının olmadığı

bir durumda “kamu yararı” yerine kendi kişisel ve kurumsal çıkarlarını gözetecekler düşüncesidir (Buchanan, 1991: 1).

Parlamenter sistemde alınan kararların toplumsal refahı arttırması beklenirken politikacı ve bürokratların uygulamada kendi çıkarları çerçevesinde hareket etmeleri toplumun yaralanmasına neden olmakta ve bu yüzden bu teori, yöneticilerin ya da bürokratların seçilmişler tarafından denetlenmelerinin gereğini vurgulamaktadır (Bayraktar, 1999: 60).

Bürokratların asıl istediği bürosunun büyümesi ve sürekliliği, bütçesinin gelişmesi, üretim hacmi ve çeşitliliğinin hizmet alanının gelişerek artması, itibar, statü ve maaştır (Aksoy, 1995: 165). Bürokratların halkın temsilcileri olan yasama meclisini ustalıkla yönlendirebileceklerini fakat bunun dışında bürokratlara pek güvenilmeyeceğini savunan bu teori piyasa sisteminin yokluğunun, kamu kesiminde etkinsizliğe ve verimsizliğe yol açtığını, pazar ekonomisinin sadece ekonomide değil, aynı zamanda yönetim sisteminde de üretkenliği ve verimliliği arttıracığını düşünmektedirler (Buchanan, 1991: 73).

Minimal devletin teorik temellerini oluşturma çabası içinde olan bu teorisyenler politikanın ekonomik analizini anayasal iktisat ile genişleterek iktisat, siyaset ve hukuk disiplinlerinden oluşan bir senteze yönelmişlerdir (Savaş, 1994: 11).

Devletin güç ve yetkilerinin nasıl sınırlandırılabilceğini ve nasıl sınırlandırılması gerektiği konularını inceleyen anayasal iktisat veya anayasalar teorisi, seçim sisteminin devleti sınırlandırmada yeterli olmadığı kanaatindedir. Bu teori aynı zamanda politikacıların uyması gereken kural ve kurumların oluşturulan yetkilerinin sınırlandırılmasını önermektedir (Buchanan, 1991: 280).



#### **I.2.6.4. Minimal Devlet ve Yeni Sağ**

Daha önce de bahsettiğimiz gibi 1970'lerin ortasında patlak veren petrol krizinin kamu harcamaları üzerindeki ve küresel ekonomi üzerinde olumsuz etkileri, bütçe açıklarına ve bu açıkları kapamak için borçlanmalara neden olmuştur. Radikal önlemler almak zorunda kalan hükümetler ya hizmetlere zam yapıp vergi oranlarını arttıracaklar ya da mevcut kamu hizmetlerinin bir kısmından vazgeçeceklerdir. Neticede bu dönemde İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nde, devleti küçültmek ve yeniden yapılandırmak isteyen ve yeni sağ olarak nitelendirilen partiler ve liderler ( İngiltere'de Margaret Thatcher ve ABD'de Ronald Reagan) iktidara gelip devlet faaliyetlerini masaya yatırarak yeni sağ politikaları denilen programları hayata geçirmek hayaliyle devlet yapı ve işleyişinde radikal değişimi başlatmış olup refah devletinin sonunu ilan etmişlerdir (Eryılmaz, 2010: 18).

Devletin küçültülmesi politikası hiç kuşkusuz kamu yönetiminin değişimine yol açan çevresel faktörlerden biridir. Nasıl ki refah devleti anlayışı ile geleneksel kamu yönetimi paradigması uyum içindeyse; yeni kamu yönetimi paradigmaları ile de yeni sağ uygulamaları da uyum içindedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile yeni sağın felsefesi politikaları, piyasaya yönelik yaklaşımı ve kamu hizmeti anlayışı birbirine denk düşerek kamu yönetimini derinden etkilemiştir (Al, 2002b: 119-120).

Yeni sağcılara göre küçültülmüş kamu sektöründe geleneksel kamu yönetimi yerine ekonomik etkinlik açısından daha kıymetli olan özel sektör işletmeciliği uygulamalarının kullanılması yönetimle ilgili ve ekonomik problemlerin aşılmasında devleti daha güçlü kılacaktır. Bunlara göre iyi yönetim, kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması için piyasa disiplinin ve piyasa benzeri (yarı-rekabetçi) mekanizmaların uygulanması, kamu

hizmetlerinde mesleki özerkliğin ve kamu personeli sendikalarının gücünün azaltılmasını ifade etmektedir (Pollitt, 1993: 49).

Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışında düşünce arka planı olarak önemli etkisi olan yeni sağ düşünce oldukça kapsamlı bir terim olmakla beraber devletin küçültülmesi, piyasa mekanizmalarının tercih edilmesi, vergilerin düşürülmesi gibi fikirleri bünyesinde toplar (Heywood, 2007: 113-114).

Değişim hareketleri olarak anlattığımız unsurlarla görüldüğü gibi 1970'lerin sonu ve 1980'lerin başından itibaren yönetim anlayışında ciddi değişimler yaşanmış, geleneksel anlayış gözden düşmüş ve yeni kamu yönetimi anlayışı gelişmeye başlamıştır. Bu yeni paradigma devletin toplumdaki rolüyle hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeni bir çerçeveye oturtmak ve biçimlendirmek amacı gütmekle beraber, görünürde devleti küçültmek ama nitel anlamda daha etkin ve verimli kılmak, vatandaşları yönetime daha katılımcı kılmak, yani daha doğrusu devleti esas amacına döndürmek amacı gütmektedir (Bilgiç, 2003: 27).

### **I.3. Yeni Kamu Yönetimi (YKY) Anlayışı**

Geçmişte gerçekleştirilmiş olan reformlardan ve dünya genelinde elde edilen tecrübelerden yararlanılarak Türk kamu yönetiminde 21. Yüzyılda yeniden yapılanma başlatılmıştır. Bu yapılanmanın temel amacı, toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, şeffaf, daha küçük, ancak daha etkin bir kamu yönetimi düzeni oluşturmaktır. Bu amaçla kamunun üretimden çekilmesi, düzenleyici işlevinin güçlendirilmesi, özel sektör ve toplum ile paydaşlık ilişkisinin geliştirilmesi gerekmektedir. Artık “kamu, piyasa ve sivil toplum”

birbirleriyle rakip değil, birbirlerini tamamlayan unsurlar olarak düşünülmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 24).

1970’li yıllarda meydana gelen sermaye birikim sürecinde oluşan sorunlar, müdahaleci refah devleti yapısından ve fordist üretim biçiminden vazgeçilip onun yerine zorunlu devleti simgeleyen minimal devletin gözetiminde piyasa derinleşmesini kucaklayan bir modelle giderilmeye çalışılmıştır. Esasında “liberal” bir öze sahip olan neo-liberalizm (yeni sağ) ideoloji günün koşullarına göre ortaya çıkmış ve baskın hale gelmiştir. Bu baskın eğilim belli yaklaşımlarca kendini kamu yönetimi disiplininde de göstermiş ve neticede özel sektör yönetim anlayışını ve tekniklerini benimseyip bunu kamu yönetimine aktarmaya çalışan Kamu İşletmeciliği (Public Management) yaklaşımı (okulu) ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşım, planlama, örgütlenme, personel alımı, bütçeleme gibi yönetsel öğelerin bir yönetim teknolojisi unsuru olarak değerlendirilip işlemvari bir biçimde geliştirilmesini savunmuş ve yeni kamu işletmeciliği (New Public Management) , yönetim gibi yaklaşımlarla çevrilmiş ve varlığını sürdürmeye devam etmiştir (Zengin, 2009: 2).

Bu yeni yaklaşım kamu örgütleriyle özel kesim örgütlerinin yönetsel açıdan farklılık göstermediğini; yönetimi, “işletme yönetimi”, “kamu yönetimi” şeklinde ayırmanın tarihi süreçlerdeki yanılığardan kaynaklandığını; işletme yönetimi ve kar amaçlı olmayan yönetimlerin aynı olduğunu; farklılığın ise ilkelerde değil kullandıkları deneyimlerde ve uygulamalarda olduğunu ifade etmektedir (Drucker, 1999: 14-15).

Weberyen teoriye dayalı yönetim anlayışının yetersizliklerine bir tepki olarak doğan bu yaklaşım Managerialism (Yönetimcilik/İşletmecilik), New Managerialism (Yeni Yönetimcilik), Girişimci Yönetim-Hükümet (Entrepreneuria Management-Government), Yönetimin Yeniden İcadı (Reinventing Government), Kamu İşletmeciliği (Public

Management), Kamu Sektörü İşletmeciliği (Public Sector Management) ve Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management) gibi adlarla anılmakta fakat en yaygın olarak kullanılanı “Yeni Kamu İşletmeciliği-Yönetimi” (New Public Management) kavramı (Al, 2002b: 143) olmakla beraber bu çalışmada “Yeni Kamu Yönetimi” kavramı kullanılacaktır.

Özellikle 1980’li yıllarda gündeme gelen ve işletmecilik, serbest piyasa performans ölçümü, kontrol, denetim, kalite, bilgi sistemi, yetki devri gibi yapı taşlarına dayanan piyasa temelli anlayış (Bilgiç, 2003: 33) süreç, sevk ve idare etmek olan “administration” anlayışından; performans ölçme, sorumluluk alma, kaynakları etkin ve verimli kullanma, hedef, strateji ve öncelikleri belirleme demek olan “management” (işletme) anlayışına doğru bir kaymayı ifade etmektedir (Bilgiç, 2003: 29). Çalışmanın bu kısmında YKY’nin gelişimi kısaca irdelendikten sonra tanımı, ilkeleri, özellikleri ifade edilmeye çalışılacaktır.

### **1.3.1. Yeni Kamu Yönetimi**

Son dönemlerde bilginin ve teknolojinin olağanüstü gelişmesi örgütsel yapılar ve işleyişleri üzerindeki baskıları artırmış ve bu durum örgütleri çevresel değişmelere daha duyarlı olarak bürokrasi dışı yeni yapısal arayışlara yönlendirmiştir (Sargut, 1997: 1). 21. Yüzyılın beraberinde getirdiği bu değişim rüzgârından özel sektör ve kamu sektörü etkilenerek modern toplumdaki post-modern topluma geçiş yönünde yeni ilkeler benimsenmeye ve geleneksel değerlerden kopulmaya başlanmıştır (Aktan, 1994: 5). Bu gelişmeler sonucunda devletin genel fonksiyonları olarak gösterilen bazı kamu hizmetleri nitelik ve niceliksel olarak değişen ve gelişen bu sosyal talepleri karşılayamaz hale gelmiştir (Aykaç, 1995: 10).

Her alanında değişmenin görölüyor olduğu günümüzde, yönetim anlayışı da değişime uğramıştır.

- Örgüt yönetiminde yönetici ve yönetilen arasında insancıl davranışların gelişmesi,
- Yönetim ile halk arasında iyi ilişkilerin oluşturulması,
- Örgüt içinde ve dışında yönetime katılmaların gerçekleşmesi,
- Hizmet ve malların hedef kitlelerin beklentileri doğrultusunda üretilmesi,
- Hizmet alıcılarının memnun edilmesi gibi özelliklere odaklanılmıştır (Aykaç, 2001: 1).

Bu gelişmeler ışığında geleneksel yaklaşım önemli şekilde itibar kaybederek geleneksel kamu yönetimine ve onun doğasına, kültürüne ve ilkelerine meydan okuyan YKY yeni bir paradigma olarak ortaya çıkmıştır (Özer, 2010a: 4).

Yeni kamu yönetim kavramının genel geçer bir tanımını yapmak kolay değildir. Bunun nedeni belli bir yönetim teorisi ya da tek bir yönetim programını ifade etmekte olmamasıdır (Gözel, 2003: 196).

Ancak bir tanım yapacak olursak YKY temel olarak hizmetlerde etkinliği, yarışmacılığı ve kaliteyi arttırmayı hedefleyen, vatandaş yerine tüketici merkezli bir bakış açısını benimseyen ve daha fazla tercih sunmayı amaçlayan bir düşünce arz eder. Ayrıca bu amaçların gerçekleştirilmesinde bürokrasinin küçültülerek etkinleştirilmesini, hiyerarşinin ve kırtasiyeciliğin azaltılmasını, çalışanların yönetime katılmasını ve karar verme olanaklarının arttırılmasını amaçlar. Kamu hizmetlerinin özel sektöre ihale edilerek sunulması ve piyasa yöntemlerine daha çok başvurarak kamu kurumları arasında rekabet anlayışının yerleştirilmesini savunur (Gül, 1999: 22).

Kamu yönetimi alanında uluslar arası trendlerin en önemlilerinden biri, YKY'nin ortaya çıkışıdır. Bu alandaki yapılan araştırmaların çoğunluğu İngiltere deneyimine

yoğunlaşsa da YKY İngiltere'ye özgü değildir (Hood, 1991: 3). YKY Yeni Zelanda'dan Danimarka'ya, eğitimden sağlığa, merkezi yönetimden yerel yönetimlere, zengin kuzeyden yoksul güneye kadar farklı birçok ülkede, alanda, yönetim düzeylerinde ve örgütlerde yönetim sorunlarının çözümü olarak sunulmuş ve farklı değerler etkili bir şekilde YKY'nin içerisine yerleştirilebilmiştir (Hood, 1991: 8).

YKY'nin bu kadar hızlı yayılması konusunda Dünya Bankası, IMF ve benzeri uluslar arası kuruluşların gelişmekte olan ülkelere verdikleri kredilere karşılık kamu yönetimlerini YKY ilkeleri doğrultusunda yapılandırmalarını şart koşmalarının büyük etkisi olduğuna işaret eden Kutlu (2003: 107-108), yeni kamu yönetimini, devletin ekonomiden, politikadan ve toplumsal hayattan çekilmesini öngören anlayış olarak tanımlamıştır.

Amacı devleti küçültmek veya büyütmekten ziyade onu asli fonksiyonlarına çekerek etkinliğini arttırma ve vatandaşın yönetime katılma yollarını geliştirerek devlete karşı sivil gücünü arttırmak (Eryılmaz, 2003: 22) olan yeni kamu yönetimi, daha kaliteli yönetmek ve az maliyetle çok iş yapmak olarak ifade edilebilmektedir (Hood, 1991: 15).

Birçok farklı ülkede uygulanmasına rağmen neredeyse tüm ülkeler tarafından üzerinde uzlaşmış olması ve içeriğinin benzerliği yeni kamu yönetiminin kilit bir özelliğidir. Çeşitli ülkelerde YKY kapsamında yürütülen reformların ortak konuları olarak harcamaların azaltılması, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi, kamu bütçesinin küçültülmesi ve bütçeleme sisteminin değiştirilmesi, kamuda işletmecilik anlayışının geliştirilmesi, rekabeti arttırıcı düzenlemeler ya da personel sistemindeki değişiklikleri sayabiliriz (Haktankaçmaz, 2009: 30).

Devletin belli başlı ekonomik faaliyetlerden elini çekmesi, topluma daha fazla tercih ve özgürlük tanınması neticesinde YKY daha çok yükselmiş ve yeni kamu

yönetiminin özünde süreç yerine sonuç, politika yerine üretim, güç yerine güçlendirme, çatışma yerine işbirliğinin bulunduğu dair kanı oluşmuştur (Haktankaçmaz, 2009: 31). Devletin görevi oyunun kurallarını koyarak onlara uyulmasını sağlamak olmuş ve devletin sahip olduğu siyasal güç ve yetkilerin yasal ve anayasal kurullarla sınırlandırılması bir zorunluluk olarak ortaya konulmuştur (Özer, 2010b: 20).

Toplumsal yapıda, siyasal değer yargılarında, siyasal yapı ve süreçlerde, devlet olgusunun niteliğinde ve vatandaşların siyasal istek ve beklentileriyle ilgili alanlarda yoğunlaşan değişim (Saran, 2011: 6) sonucunda Türkiye’de de kaçınılmaz olarak özelleştirmeler hız kazanmış, sivil toplum örgütleri daha aktif hale gelmiş ve yerel yönetim alanında da bir takım reformlar gerçekleştirilmiştir (Aydın, 2004: 94).

Yeni kamu yönetimi ile kamu yönetiminin işletme gibi yürütülmesi düşüncesinin üzerine ilave olarak belirlenmiş işletme yönetim değerlerinin uyarlanması da söz konusu olmuştur (Erençin, 2002: 27).

Bu amaç ve özellikleriyle yeni kamu yönetimi anlayışı geleneksel kamu yönetiminin özgün niteliklerine, temel ilke, kavram ve uygulamalarına doğrudan bir meydan okumayı ifade ettiği için bir paradigma değişimi olarak ifade edilmektedir (Ömürgönülşen, 2003: 4).

Kamu yönetimine dâhil olan ve çoğu birbiriyle ilintili çeşitli konulardan etik, erdem, katılım, rasyonalite, sosyal eşitlik, adalet, toplumsal hakkaniyet, modernite-postmodernite, bürokrasi, demokrasi ve benzeri konular ile yakından ilgilenmiş olan yeni kamu yönetimi hareketinin mensupları tarafından açıkça dile getirilmese bile eklektik bir bakış açısıyla, önceki fikir akımlarının en iyi taraflarını rasyonalizm karşıtlığı, katılım, adalet ve kamu yararı kapsamında birleştirme çabaları dikkat çekmektedir (Özgür, 2003: 193).

### I.3.2. Yeni Kamu Yönetiminin Unsurları

Yeni kamu yönetimi kavramını değişik yazarlar farklı şekillerde belirtilen ilkelerle anlatmışlardır. Arslan (2010: 27) bu ilkeleri çeşitli yazarların sınıflandırmalarını dikkate alarak özellikle şu şekilde ifade etmiştir:

- Açıklığı ön plana çıkarma,
- Performans değerlendirme, sayısal olarak ölçülebilen ve daha çok çıktılara yönelik ölçüm standartlarına dayalı olma,
- Merkezîyetçi bürokrasinin etkisinden kurtularak yerelleşmeye daha fazla önem verme,
- Rekabet ortamı oluşturarak maliyetleri azaltma,
- İstihdam, planlama gibi alanlarda özel sektör uygulamalarını örnek alma (belli süreyle çalışma, stratejik plan yapma, ürün başına maaş alma gibi. )
- Tasarruf ve verimliliğe daha fazla önem verme şeklinde özetlemiştir.

Ayrıca Arslan (2010: 27-28) yukarıdaki ilkelere ilave olarak şu ilkelere de bahsetmiştir:

- Yeni anlayışın üst düzey yöneticilere daha rahat hareket edebilme imkânı sunmakta olduğunu ve yöneticilerin özel sektör anlayışına uygun profesyonel yönetim becerilerine sahip olmasını öngördüğünü,
- Klasik yönetim anlayışında girdiler ve süreçler ön planda iken bu yaklaşımın daha çok çıktılar üzerine yoğunlaşmakta olduğunu,
- Sonuçlar üzerinde odaklanmanın söz konusu olduğunu ve bu yönelmenin hedeflerin net olması, başarı standartları, amaçlara yönelik yönetim ölçütleri gibi konularda düzenleme yapmayı öngörmekte olduğunu,



- Bu yaklaşımın yetkilerin örgütün alt birimlerine aktarımı, yerelleşme ve özerk yapılar oluşturulmasını öngördüğünü,
- Yetki devri, yönetime katılma gibi uygulamaların verimi arttıracığı anlayışının da önemli görüldüğünü,
- Rekabet ortamının vatandaşlara alternatif oluşturacağını ve müşteri olarak isimlendirilen vatandaşın ihtiyaçlarını farklı firmalardan alabileceğini dile getirerek bu maddeleri yeni kamu yönetimi ilkeleri içinde değerlendirmiştir.

Eryılmaz ise, (2010: 22) bu konuyu yeni kamu yönetiminin temel özellikleri başlığı altında yeni kamu yönetiminin geleneksel kamu yönetiminden farklı olarak, yönetimin organizasyonu ve işleyişinde, piyasalar ve toplumla ilişkilerinde yeni bir yapılanma öngördüğünü ve yeni kamu yönetiminin temel unsurları konusunda çeşitli sınıflandırmaların olduğunu dile getirerek Hood'un 1991'de yayımladığı makalesindeki yedi unsura yer vermiştir.

Aynı şekilde Gökçe ve arkadaşları da kitabında bu yedi unsurdan bahsederler. YKY'nin unsurlarının bir çiçek bahçesi gibi olduğunu ve bu bahçeden isteyen istediği çiçeklerden bir demet oluşturmasının mümkün olduğunu, YKY'nin temel olarak yedi ögesinin bulunduğunu ve isteyen bu öğelerden bir kaçını bir araya getirerek YKY'nin kendi versiyonunu oluşturabileceğini ifade etmektedirler (Gökçe ve diğ. , 2004: 204-205).

İlk defa Christopher Hood tarafından derli toplu bir biçimde bir araya getirilen bu yedi temel element şöyle sıralanabilir:

- Aktif katılımlı yönetim (hands-on management)
- Sonuç-odaklı yönetim (greater emphasis on output controls)
- Kaynak kullanımında disiplin (greater discipline and parsimony of resource use),
- Rekabetin artırılması (shift to greater competition),

- Özel sektör yönetim tekniklerinin kullanımı (stress on private sector styles of management practice ),
- Büyük organizasyonların optimum büyüklükte birimlere bölünmesi (shift to disaggregation of units),
- Performansın ölçülmesi (explicit standards of measurement of performance).

Bu temel elementlerin köklü değişiklikler önermesi ve verimliliği arttırmasıyla alakalı yönüne bakıldığında hepsinin ya doğrudan ya da dolaylı olarak hem etkinlik artışına yönelik olduğu hem de uzun dönemli etkiler yaratma amacına yönelik oldukları sonucuna ulaşılabilir. Çünkü özel sektörü kamu sektöründen üstün yapan kısmı bu sayılan elementleri uyguluyor olmasıdır. Şimdi bu unsurları ayrıntılarıyla ifade ederek daha anlaşılır kılmaya çalışalım:

**1.Aktif katılımlı yönetim:** Yani kamu sektöründe yöneticiye geniş yönetme serbestliğinin tanınması (Eryılmaz, 2010: 22) anlamına gelen bu unsur faaliyetlerde sorumlulukların açıkça belirlenmesi ya da yöneticilerin yönetmesine izin verilmesi olarak özetlenebilir (Hood, 1991: 4).

Aktif katılımlı yönetim kamu yöneticilerinin, yönettikleri birimlerin yönetiminde aktif bir şekilde hareket etmelerini sağlama ve gerektiğinde de yalnız başlarına karar alıp inisiyatif kullanabilmeleri anlamına gelir. Bu haliyle geleneksel yönetim tarzının tam aksi ifade edilmektedir.

Bu anlayış yöneticinin başında bulunduğu organizasyonunun gereğini yapması gerektiğini vurgulayarak hem üst düzey yöneticinin hem de astların karar vermede aktif katılımını destekler. Artık yönetici eskisinden çok daha fazla miktarda öneme sahiptir ve beraberinde çalıştığı kimseleri denetlemenin yanında onları motive etmelidir.

Bu gelişmeyle kaynakların daha rasyonel kullanılmasının sağlanacağı ve değişen durumlara daha çabuk adapte olunarak verimliliğin arttırılacağı ileri sürülmektedir (Kutlu, 2003: 106). Aynı zamanda bu anlayışla kamudaki klasik yönetici anlayışı da değişime uğramaktadır.

**2. Sonuç odaklı yönetim:** Bununla anlatılmak istenen yönetimde süreçlerden daha çok sonuca önem verilmesi, performansla bağlantılı ödüllendirme sisteminin kurulması, merkezileştirilmiş bürokrasiden uzaklaşarak katılımcı bir kamu personelinin yerleştirilmesinin hedeflenmesidir (Hood, 1991: 4).

Sonuç odaklı yönetim anlayışı kamu yönetiminde katı bir biçimde uygulanan kurallar yerine sonuçların önemli olduğunu anlatmaktadır. Ayrıca yöneticilerin “kuralların ve kırtasiyeciliğin sürekli ellerini kollarını bağlandığı” şikâyetini önlemesi açısından büyük anlam ifade etmektedir. Bu özelliğiyle de yeni anlayışın geleneksel anlayışın kuralcı yapısına meydan okuduğunu söylemek mümkün gözükmemektedir.

**3. Kaynak kullanımında disiplin:** Bu anlayış, sadece girdi miktarını kontrol etmenin bir problem olduğunu ve çıktının kontrol edilmesinin daha mühim olduğunu ifade eder. Bu nedenle öncelikle kullanılan kaynak miktarı azaltılmalı ve bu kaynaklarla verimli sonuçlara ulaşılmaya çaba gösterilmelidir.

Yani daha az kaynakla daha fazla çıktı için girdi miktarını kontrol etmek, maliyetleri kısmak, iş gücü disiplinini yükseltmek ve sendikaların taleplerine direnmek gerektiği belirtilmektedir (Hood, 1991: 5).

**4. Rekabetin arttırılması:** Yeni anlayış kamunun daha az maliyet ve daha iyi standartlarda ürün sağlaması için kendi içinde özel sektörle yarışma halinde olması gerektiğini ifade eder (Hood, 1991: 5).

Amerika Birleşik Devletleri'nde ve diğer bazı ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında kamu yönetiminde rekabetin nasıl arttırılacağına yönelik örnekler verilmiştir. Ayrıca Gaebler ve Osborne tarafından yazılan kitap başkan Clinton'u derinden etkilemiştir. Bu kitapta somut olaylardan çıkararak bunun örnekleri sıralanmış ve hatta kilisenin dahi bu ilkelere yararlanarak sunduğu hizmeti daha verimli hale getireceği yönünde örnekler sıralanmıştır. Rekabet unsuru klasik ekonomik teorinin "serbest ve yarışmacı ortamda fiyat da, miktar da, kalite de en optimum düzeydedir" görüşü kamu yönetiminde yarışmacı ortamın teşvikini gerektirmektedir. Rekabetin yıkıcı boyutlara ulaşmasını engellemek şartıyla rekabet ortamının yararları kamu yönetimi içinde söz konusu olabilecektir (Gökçe ve diğ. , 2004: 207-208).

**5. Özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılması:** Burada ifade edilmek istenen kamuda tek tip hizmet ahlakının terk edilerek eleman istihdamında ve ödüllendirmede esnekliğin sağlanmasında, özel sektörde geçerliliği kanıtlanmış olan yönetim araçlarının ( Hood, 1991: 5) kullanılmasıdır.

Özel sektör örgütleri kar sağladıkları sürece varlıklarını devam ettirebilmektedirler. Bu nedenle karar verme konusunda çok titiz ve etkin davranmaktadırlar. Bu özel örgütlerin kullanmış olduğu üretime, pazarlamaya ve hizmete ilişkin tekniklerin kamu yönetimi alanında da kullanılmasının faydalı olacağı düşüncesi yaygınlık kazanmıştır.

**6. Büyük organizasyonların optimum büyüklükte birimlere bölünmesi:** Burada da daha önce yekpare olan birimlerin ürüne dayalı olarak parçalanması ile yönetilebilir birimler yaratılacağı ve ayrıca sözleşme yaparak ya da isim hakkı vererek etkinlik avantajının yakalanacağı ileri sürülmektedir (Hood, 1991: 5). Yani aşırı bir şekilde büyüyerek hantallaşmış bürokratik birimlerin optimum düzeyde ve etkin bir şekilde yönetilebilecek birimlere bölünmesi ifade edilmektedir. Bu ögenin dayanak noktası ölçek

ekonomileri (Scale-Economies) denen, mal ve hizmet üretimlerinin optimum büyüklükte birimler vasıtasıyla üretilmesinin kaynakların etkin kullanımında yararlı olacağı inancı olarak görülmektedir (Gökçe ve diğ. , 2004: 209).

Hantal yapılı bürokratik örgütlerin yerine hızlı karar alabilen, daha verimli, koordinasyonun daha kolay sağlanabildiği örgütlere geçirilmesi amaçlanmaktadır (Kutlu, 2003: 107).

**7. Performansın ölçülmesi:** Kamu organizasyonlarının girdi/çıktı rasyosuna dikkat etmeleri gerektiğini ifade eden bu unsur kamu kurumlarına başarılı veya başarısız olduklarını sınama hakkı verdiği için dolayı çok kayda değer bir unsur olarak ifade edilmektedir. Bu element kamu görevlilerinin çalışmalarının sonuçlarını görmelerini sağlama ve performans düşüklüklerinin çarelerini arama konusunda çok etkili işlev görmektedir (Gökçe ve diğ. , 2004: 210). Temel amaç, hedeflerin açıkça ortaya konması ve başarı göstergelerinin mümkünse ölçülebilir olarak ifade edilmesidir (Hood, 1991: 4).

Burada önemli olan bir şeyin nasıl yapıldığı değil ne kadar yapıldığıdır. Kamuda kurallara uygun iş yapma anlayışının terk edilerek sonuçların önemli olduğu anlayışının yerleştirilmesi önerilmektedir (Kutlu, 2003: 106).

Aynı zamanda verimliliği sağlamak, siyasal ve yönetsel sistemi daha iyi çalışır hale getirmek, yönetsel özerklik, sınırlı kontrol, daha fazla açıklık, yetki devri ve sözleşmecilik aracılığıyla da sistemde önemli değişiklikler gerçekleştirmek YKY'nin diğer önemli hedefleri arasında sayılabilmektedir (Haktankaçmaz, 2009: 54). Aşağıdaki tabloyla yeni kamu yönetiminin durumu özetlenmiştir:

**TABLO 1: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Doktrinel Unsurları**

<b>Doktrin</b>	<b>Anlamı</b>	<b>Tipik Doğrulmaları</b>
Aktif Katılımlı Yönetim Anlayışı.	Etkin, görünür, yöneticilerin yönetim için özgür bırakıldığı “takdire bağlı” yönetim.	Hesap verebilirlik, sorumlulukların açıkça belirlenmesini gerektirir.
Standartların Belirlenmesi Ve Performans Ölçülmesi.	Hedeflerin, amaçların ve başarı göstergelerinin özellikle rakamsal olarak açıklanması.	Hesap verebilirlik hedeflerin açıkça belirlenmesini, verimlilik ise amaçlara özenli bakışı gerektirir.
Çıktı Kontrolüne Yapılan Vurgu.	Kaynak tahsisi ve ödüllendirmeler performans ölçümü ile bağlantılı olmalıdır.	Süreçlerden ziyade sonuçlara sonuçlara yapılan vurgunun gerekliliği
Kamu Sektöründe Ayrışmaların Ortadan Kaldırılması.	Monolithic (tek-bütüncül) birimler ortadan kaldırılması, merkezileşmiş bütçe ile işlemlerin görülmesi.	Yönetilebilir birimlerin yaratılması ihtiyacı, hizmet sunumu ile üretimini birbirinden ayırmak, sözleşme (contracting) ve imtiyaz (franchise) düzenlemeleri ile verimlilik kazanımı.
Kamu Sektöründe Rekabet Unsurunun Öne Çıkması	İhale yöntemine geçiş.	Daha iyi standartlar ve düşük maliyetler için anahtar kavram olan rekabet- rakip (rivalry) in öne çıkarılması.
Özel Sektör Yönetim Uygulamalarına Yapılan Vurgu.	Askeri sitil kamu hizmeti etiğinden uzaklaşma, kiralama ve ödüllendirmede büyük esneklik, özel sektör yönetim tekniklerinin daha fazla kullanılmasına yapılan vurgu.	Özel sektör yönetim araçlarının kamu sektöründe kullanılmasına yönelik ispat (proven) ihtiyacı.
Kaynak Kullanımına İlişkin Disiplin ve Cimrilik.	Doğrudan maliyetlerin indirgenmesi, emek disiplininin artırılması, sendikal taleplere direnç, uyum maliyetlerinin sınırlandırılması.	Kamu sektörünün kaynak taleplerini kontrol etme gerekliliği, daha az kaynakla daha fazla iş yapma.

**Kaynak:** Hood, C. (1991). *A Public Management For All Seasons*, Public Administration, Sayı 69, S.4-5.

## II. BÖLÜM

### KAMU YÖNETİMİNDE ÖRGÜT KÜLTÜRÜ

#### II.1. Örgüt Kültürü Kavramı ve Kapsamı

##### II.1.1. Örgüt Kültürünün Tanımı ve Ortaya Çıkışı

Her örgüt kendine özgü bir kültüre sahiptir. Kültür, örgütlerin başarısında önemli bir rol oynamaktadır (Bedestenci, Bakan ve Büyükbeşe. , 2004: 5).

Örgüt kültürü alanında tanınmış olan Schneider'e ( Aktaran Bedestenci, Bakan ve Büyükbeşe, 2004: 5) göre, bir yönetim ne kadar iyi olursa olsun, eğer örgüt kültürü ile uyumlaştırılmamışsa asla başarı sağlanamaz. Aynı şekilde, bir örgüt en mükemmel stratejiye dahi sahip olsa, örgüt kültürü bu stratejiyle uyumlu değilse ya da stratejiyi desteklemiyorsa bir an önce başarısız olmamak için o stratejiden vazgeçmelidir.

Örgüt kültürü bu kadar önemli bir konu olmakla beraber bu kısımda örgüt, kültür ve örgüt kültürü kavramları tanımlanarak gelişim seyri ifade edilmeye çalışılacaktır.

##### II.1.1.1. Örgüt Kavramı

Her toplum ihtiyaçlarını karşılayabilmek için, ilerlemek, gelişmek, bünyesinde meydana gelmiş olan sorunları çözmek ve refahı arttırmak için bir takım kurumlara ihtiyaç duyar. Sorunların ve ihtiyaçların çeşidine göre oluşan bu toplumsal kurumların kuruluş amaçlarını gerçekleştiren birimler örgütlerdir ( Terzi, 2000: 1; Şimşek ve Fidan, 2005: 2).

Genel anlamda örgüt denildiğinde, iki veya daha fazla insanın ortak bir amaca ulaşabilmek için, davranışlarını biçimsel kurallara göre düzenlediği yapı anlaşılmaktadır (Karaoğlu ve Timuroğlu, 2004: 319).

İnsanlardan ve onların eşgüdümlemiş eylemlerinden oluşan örgütler, insanların tek başlarına ulaşmalarını daha etkili bir şekilde sağlayan sosyal bir amaç niteliğindedir. Örgütün kuruluş nedeni olan örgütsel amaçlar örgütlerde yer alan insanların eylemlerini belirleyen öğedir (Terzi, 2000: 1-2).

Örgüt kavramının iki değişik anlamda kullanıldığı söylenebilir. Birinci anlamda bir yapı, iskelet, önceden planlanmış ilişkiler topluluğu anlamına gelen örgüt; ikinci anlamda ise bu yapının oluşturulması sürecini, bir dizi faaliyeti, kurumlaşmayı ifade eder. Hatta bazen bir üçüncü anlam olarak da toplumdaki diğer varlıklar arasında bir sosyal sisteme verilen isimdir (Şimşek ve Fidan, 2005: 2).

Birçok bilim dalına konu olmuş ve farklı bilim adamları tarafından farklı tanımları yapılmış olan örgüt kavramının basit bir tanımını yapmak zordur. Ancak *psikoloji bilimi örgütü*, birden fazla kişinin bilinçli olarak koordine edilmiş faaliyetleri veya güçlerinden oluşan karmaşık bir sosyal sistem olarak tanımlarken; *sosyolojik açıdan örgütler*, küçük toplumlar olarak tanımlanmıştır. *Antropoloji ise örgütleri*, belli bir kişiliği ve bazı gereksinimleri olan bilişsel süreçlere sahip sistemler olarak tanımlamıştır (Bedestenci, Bakan ve Büyükbeşe, 2004: 6) .

### **II.1.1.2. Kültür Kavramı ve Özellikleri**

Üzerinde çok konuşulan, tartışılan, ancak tanımı konusunda bilim adamları arasında ortaklık sağlanamayan, herkesçe kullanılması çok kolay, fakat kesin bir tanımlaması



oldukça zor bir kavram olan kültür kavramı; felsefe, tarih, biyoloji, güzel sanatlar, antropoloji, sosyoloji gibi bilim dallarında ve günlük dilde değişik biçimlerde kullanılmakta, bu muamma kavrama her bilim adamı, yazar, araştırmacı hatta bireyler tarafından farklı anlamlar yüklenmektedir (Şimşek ve Fidan, 2005: 5-6).

Kültür kelimesinin Latince bakmak veya yetiştirmek anlamına gelen “colera” veya “cultura” fiillerinden geldiği kabul edilir. 18. Yüzyıldan önce “cultura” sözcüğü, “ ekip biçmek” anlamında kullanılmıştır. Fransızcada da aynı anlamda kullanılan bu sözcüğün ilk kez, Voltaire tarafından, “insan zekâsının oluşumu, gelişimi ve geliştirilmesi” anlamında kullanılmış olduğu, buradan Almancaya geçtiği ve 1793 tarihli bir Alman dili sözlüğünde “cultur” olarak kullanılmış olduğu ve daha sonrada “kültür” haline geldiği bilinmektedir (Güvenç, 1991: 96).

Bir toplumun, yaşama biçimini sürdürmek; kurumlarını düzenlemek; öğrenilmiş davranış biçimlerini, bilgi, inançlar ve insani birliklerden oluşan tüm etkinliklerini karşılamak ve gereksinmelerini yerine getirmek için geliştirdiği bir yaşam biçimi olan kültür; geniş bir toplumun tüm alanlarında ortak olan ahlaksal, dinsel, teknik, estetik ve bilimsel nitelikteki toplumsal olayların bütünüdür (Şimşek ve Fidan, 2005: 5).

Örgütleri kuşatan toplumsal çevre koşullarının en önemli öğelerinden birisi olan kültür, örgütlerin yaşama ve gelişmelerini geniş ölçüde etkilemektedir (Bedestenci, Bakan ve Büyükbeşe, 2004: 11).

Kültürün özellikleri ise aşağıdaki gibi sıralanabilir. Kültür (Şimşek ve Fidan, 2005: 9-10):

- Bir toplumun hayat biçimidir,
- Öğrenilmiş davranışlar topluluğudur,
- Toplumca benimsenmiştir,

- Toplumun üyelerince paylaşılmıştır,
- Durgun olduğu kadar devamlıdır, değişebilir,
- İnsanın biyolojik ve psikolojik ihtiyaçlarını giderici bir yapıdadır,
- Bütünleştirici bir eğilime sahiptir.

### **II.1.1.3. Örgüt Kültürü Kavramı ve Ortaya Çıkışı**

#### **II.1.1.3.1. Örgüt Kültürü Kavramının Ortaya Çıkışı**

Örgüt kültürü ile ilgili bilimsel çalışmalar 1980’li yıllarda gelişme göstermesine rağmen ( Bedestenci, Bakan ve Büyükbeşe, 2004: 21). Örgüt kültürü kavramı ilk kez 1979 yılında, Pettigrew’in Administrative Science Quarterly’de yayımlanan “Örgütsel Kültür Üzerinde Çalışırken” adlı makalesi ile Amerikan akademik alan yazınına girmiştir (Hofstede ve diğ. , aktaran Bedestenci, Bakan ve Büyükbeşe, 2004: 21).

Esas olarak üç nedenden dolayı örgüt kültürü kavramının ortaya çıktığı ve bu alanda araştırmaların hızla artmaya başladığı söylenebilir. Bunlar (Terzi, 2000: 20-21):

- Japon firmalarının ekonomik başarısı ve Japonya’nın 1970’lerin sonlarına doğru ekonomik bir süper güç olmaya yönelmesi birçok araştırmacıyı bunun nedenlerini araştırmaya yönlendirmiştir.
- Japon firmalarının hızlı yükselişleriyle eş zamanlı olarak Amerikan firmalarının pazar paylarını kaybetmeyle yüz yüze kalmaları, Avrupa ve Amerika’da artan iflaslar örgütsel başarının doğasını anlamada sıcak bir ilgi yaratmıştır. Bu ilgi örgüt kültürüyle ilgili bir takım kavramların (paylaşılan değer ve normlar, tutarlı bir vizyon, örgütsel hikâyeler, kahramanlar, törenler.) gelişimini sağlamıştır.

- Örgütsel araştırmalarda nitel değişikliklerin ölçülmesinde esnek bir özellik göstermeyen pozitivist eğilime karşı doğan tepki sonucunda örgütsel yaşamın rasyonel olmayan kültürel ve sembolik yönünün ağırlık kazanması ve araştırmalarında nitel ölçümlere ağırlık verilmesi eğilimi önem kazanmıştır.

### **II.1.1.3.2. Örgüt Kültürü Kavramı**

Nasıl ki toplumların sahip oldukları bir takım kültürler varsa, ortak amaçları gerçekleştirmek üzere bir çatı altında toplanmış insan toplulukları olan örgütlerin de kendilerine özgü kültürleri vardır. Toplumların sahip olduğu kültürlerin bir alt kültürü olan örgüt kültürleri genel kültürün bir alt kümesi olarak kabul edilmektedir. Çalışmalarını sürdürdükleri sosyal sistemin bir parçası olan örgütlerin örgütsel çalışmalarını, başta eğitim ve kültür olmak üzere; toplumsal inançlar, gelenekler ve değer yargıları gibi faktörler etkilemektedir (Alpugan, 1996: 73). Burada ifade edilmek istenen, kendilerine özgü amaçları, çalışma ve iş yaşamına bakışları, ilke ve değerleri, politika ve uygulamaları olan örgütler kendilerine has özellikleri ile diğerlerinden ayrılmaktadırlar (Vural ve Coşkun, 2007: 8).

Tanımı konusunda görüş birliği olmamakla birlikte, bu konuda yapılmış olan tanımlar incelendiğinde örgüt kültürünü, “paylaşılmış değerler, normlar ve bunların taşıyıcısı olan semboller”in oluşturduğunu söylemek doğru olur (Terzi, 2000: 24).

Örgüt kültürü, bireyin kurum içinde davranışını ve dolayısıyla iletişimini etkilemesi ve belirlemesi açısından son derece önemlidir (Şimşek ve Fidan, 2005: 14).

Örgüt kültürü, karmaşık, değiştirilmesi ve yönetilmesi güç bir olgu olarak görülebilir. Ancak kültür, bir kurumun faaliyet alanlarının sınırlarını belirleyen, bu

faaliyetlerin içeriğini tayin eden ve şekillendirdiği kurum yapısı ve kurduğu sistem ile örgütsel faaliyetleri destekleyen mühim bir olgu olarak görülmektedir. Çalışanların inanç sistemlerini, tutumlarını ve o örgüt içerisinde kabul gören davranış normlarını içeren kültürü hayata geçiren, yöneticilerden çalışanlara kadar tüm örgüt üyeleridir (Erkmen ve Ordun, 2001: 68).

Örgütün çevrede tanınmasını, değerlerini, toplumsal standartlarını, çevredeki diğer kurum ve bireylerle ilişki biçimlerini ve düzeylerini de yansıtan örgüt kültürü bu fonksiyonu ile örgütü topluma bağlayan, onun toplum içinde yerini, önemini ve hatta başarısını belirleyen en önemli araçlardan birisi olarak görülmektedir (Şimşek ve Fidan, 2005: 15).

Her örgüt bir örgüt kültürüne sahiptir. Farklı örgütlerin kültürleri arasında farklılıklar ve benzerlikler olabilmektedir. Örgütlerin sahip olduğu örgüt kültürleri arasında benzerlikler aynı toplumun birer alt kültürü olmalarından kaynaklanmaktadır. Örgüt kültürleri arasındaki farklılıklar ise, örgütlerin kendilerine özgü amaçlarından ve faaliyet yapılarından kaynaklanmaktadır (Berberoğlu, 2003: 192).

Çalışanların tamamı içgüdüsel olarak kültürün ne olduğunu bilirler. Örgüt kültürü bir örgütün, bölümün, takımın ortak değerleri, sembolleri, inanışları ve davranışlarıdır (Şimşek ve Fidan, 2005: 16).

Örgüt kültürü kavramı, bireylerin düşüncelerindeki paylaşılmış, görünmez anlayışları vurgulamakta; paylaşılmış anlayışlar da söyleyişleri, uygulamaları, hissedişleri, inançları ve değerleri kapsamaktadır. Ayrıca yönetsel talepleri de yansıtmaktadır. Böylece yönetimin tüm politikaları, prosedürleri, amaçları, stratejileri ve hareketleri kültürel alt yapı içinde şekillenmekte ve sonuç olarak da kültür, ortaklaşa paylaşılan görüş halini almaktadır (Kovancı, 2001: 147).

Örgüt kültürünün düzenli, tekrar edilen, geçmişten bugüne, bugünden de yarına aktarılan bir yapısı vardır.

Yönetsel tarzı, kararları, tercihleri ve uygulama stratejileri belirleyen bir etken olarak ele alınan örgüt kültürü için bir takım birbirinden farklı tanımlar yapılmış olsa da bunlar arasında bazı ortak noktalar söz konusu olmaktadır (Sabuncuoğlu ve Tüz, 2001: 38):

- Tanımların tamamında örgüt üyelerince paylaşılan bir değerler bütününden bahsedilmekte ve bu değerler bütünü, üyelere doğru ya da yanlış kabul edilebilir ya da kabul edilemez davranışların neler olduğu hakkında bilgi vermektedir. Örneğin bir örgütte “müşteri her zaman haklıdır” anlayışı hâkimse o örgütte müşteriyle tartışılmasına sıcak bakılmaz fakat bir değer örgütte çıkan bir sorunu araştırarak müşteri ya da çalışan arasında sorumluyu bulmak geçerli değer olabilmektedir.
- Bir diğer ortak nokta ise örgüt içinde bu değerler bütünü, örgüt üyelerince sorgulanmaksızın doğru kabul edilmesidir. Açıkça ifade edilmeyen ve yazılı olmayan bu değerler tüm davranışları şekillendiren asıl güç olarak görürler.
- Birçok tanımda kültürün zaman içinde karşılaşılan örgütsel varlık sorunlarına bulunan çözümlerden ve bunlara ilişkin genel kabullerden temellendiği belirtilmektedir.
- Son olarak ise diğer bir ortak yön olarak örgüt içindeki sembollerin, bunlara yüklenen anlamların, hikâyelerin ve geçmiş olayların hem ortak kültürün yaratılması ve iletilmesini sağlayan hem de davranışları yönlendiren kültürel unsurlar olduğu belirtilmektedir.

## II.1.2. Örgüt Kültürünün Önemi ve Özellikleri

### II.1.2.1. Örgüt Kültürünün Önemi

Örgütlerin amaçlarına ulaşip başarılı sonuçlar almasında birden fazla unsurun etkisi vardır. Çalışanların yetenek ve yaklaşımları, organizasyon ve yapısı, yönetim biçimi, dış çevre ile ilişkiler ve benzeri unsurlar bir araya gelerek örgütün başarısında belirleyici olmaktadır. Örgütün dış ve iç çevrede algılanabilen bir imajı, bir karakteri olmalıdır. Örgüt kültürü bir örgütü diğer örgütlerden ayırması açısından büyük öneme sahiptir (Demir, 2005: 23).

Farklı kültürlere sahip bireylerden oluşan örgütler, her canlı organizma gibi yaşamak ve ayakta kalmak zorundadır. Kültür, örgütün amaçlarını gerçekleştirmesinde ve çalışanların birbirine bağlanmasında etkin bir rol oynamaktadır. Kültür örgütün amaç, karar, strateji, plan, politikalarının oluşturulmasında ve bunların başarıya ulaşmasında da önemli bir yere sahiptir (Vural ve Coşkun, 2007: 21).

Örgütte yönetimin değişimi ve performansın artırılmasına neden olan bir çevre yaratma işlevi görmekte olan örgüt kültürü, kurumun stratejik hedeflerini gerçekleştirmesine engel olan değişime direnç veya kuruma bağlı olmama gibi engelleri ortadan kaldırmaya çalışmaktadır (Şimşek ve Fidan, 2005: 25).

Örgüt kültürünü oluşturan tüm öğeler, iş yerine hem anlam kazandırmakta hem de en alt kademedен en üst kademeye kadar, dinamik ve sosyal bir kurumun bileşeni olma şansı vermektedir (Şimşek ve Fidan, 2005: 25).

Her örgüt amaçlarına ulaşma noktasında üyelerine, onların desteğine ve etkili katılımlarına ihtiyaç duyar. Örgüt etkinliği ve verimliliğini sağlama konusunda örgüt

üyelerinin buldukları ortama uyum sağlamış olmaları önemli bir unsurdur. Örgütün kültürel özelliklerini benimseyen örgüt üyeleri yönetimin beklentilerine olumlu katkı sağlamaktadırlar (Vural ve Coşkun, 2007: 21).

Örgüt kültürünün bir diğer önemli tarafı da örgütsel davranışta tutarlılığı artırarak kurum içinde gizli bir kontrol mekanizması oluşturmak ve çalışan davranışlarını düzenlemektir (Şimşek ve Fidan, 2005: 25).

Başarılı örgütlerin en önemli özelliği bilinçli ve güçlü bir kültüre sahip olmalarıdır (Şimşek ve Fidan, 2005: 26). Çalışanları buluşturan bir iletişim platformu olarak kurumsallaşmayı sağlayıp etkili tanıtım çalışmalarını kolaylaştırdığı gibi yöneticiler için de etkin bir kontrol mekanizması işlevi görmekte olan örgüt kültürü; her şeyden önce o iş yerinin, sahip olduğu, olması istenen ve beklenen temel değerlerle yaşamasını sağlamaya çalışmaktadır. Dolayısıyla bu temel değerlerin sürdürülmesinde ve bu yolla örgüt içinde bireysel ve örgütsel davranış dinamiklerinin içselleştirilip bireysel, örgütsel tutarlılık ve istikrar sağlanması konusunda etkili olmaktadır (Vural ve Coşkun, 2007: 22).

Eğer bir örgütte bilinçli yönetilen güçlü bir kültür söz konusuysa o örgütte kriz ya da değişim gibi belirsizlik içeren zamanlarda, örgüt yöneticisi ve kültürü çalışanlarına güven verdiğinden, iş gücü spekülasyonu önlenilmekte, iletişimsizlikten doğan ve belirsizliklerde yoğunlaşan yıkıcı dedikodu mekanizmasının önüne geçilebilmektedir. Böylece sağlıklı iletişim yapılandırılıp örgütün devamı sağlanabilmektedir. Bu durum örgütlerin zor zamanlarında kendini terk etmeyecek sadık çalışanlar yaratmasında rol oynadığından, total bir etki olarak örgütsel verimliliği artırıp rekabet gücü üzerinde olumlu katkı sağlamaktadır (Vural ve Coşkun, 2007: 23 ).

### II.1.2.2. Örgüt Kültürünün Özellikleri

Örgüt kültürü çalışanlara, örgütün misyonu, çalışanların örgüte nasıl katkıda bulunacaklarını, amaçların ne olduğunu ve amaçlara ulaşmak için hangi metotların kullanılacağını, sonuçların nasıl ölçüleceğini, başarısızlık karşısında nasıl tavır alınacağını, iletişimin nasıl gerçekleşeceğini, örgütteki güç ve yetki paylaşımının nasıl olacağını ve örgütün dünyaya bakış açısının nasıl olması gerektiğini anlatmaktadır (Şimşek ve Fidan, 2005: 21).

Örgüt kültürünün özellikleri birçok kişi tarafından farklı şekillerde ele alınmaktadır. Ancak çoğunlukla aşağıdaki gibi sınıflandırılmaktadır (Eren, 2000: 122-123):

- **Örgüt kültürü öğrenilmiş veya sonradan kazanılmış bir olgudur:** Kültürün faaliyet konusu ve faaliyet sektörü, toplum içindeki misyonu, geçmiş dönemlerde başarılı görevler yapmış olan ve halen görevde bulunan liderlerinin aştığı norm ve davranışlarla ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucunda, üyeler bireysel kültürü oluşturan bilgi, inanç, tutum, norm, değer ve davranışları öğrenip kazanmaktadır.
- **Örgüt kültürü yazılı bir metin değildir, örgüt üyelerinin düşünce yapılarında, bilinç ve belleklerinde inanç ve değerler olarak yer alır:** Örgüt kültürü Schein'a göre, üç katmana ayrılarak incelenir. Her katman kültürün yansıması ve anlaşılmasına katkıda bulunur. Birinci katman, fiziksel düzen ve sosyal çevredir. Üretimde kullanılan teknoloji, iş akışı, iş düzeni, ofis düzeni, konuşulan dil, toplantı odası düzeni, toplantıları yapma ve tartışma düzenidir. Buna aynı zamanda *üst katman* denilmektedir. *Orta katmanda* ise davranışlara rehber olan ve sorun çözüm yollarını oluşturan değer yargıları bulunmaktadır. Grup üyeleri yazılı olmayan bu değer yargılarını birbirleri ile konuşarak aktarmakta ve birbirlerine



aşılamaktadırlar. *Alt katmanda* ise, örgütte genel kabul görmüş varsayımlar yer almaktadır. İnanç ve değerlerin kabul görmesinde bu varsayımların tüm üyelere bilinmesi ve farkında olunması gerekmektedir. Bunlar yazılı değildir. Fakat en üst katmandan en alta kadar varsayımların bilinmesi ve kabullenilmesi yani farkında olunması çok güçlü bir iletişim, paylaşım ve örgütsel öğrenmeyi zorunlu kılmaktadır. Bu yapılmaz ise, birey birçok şeyi farkında olmadan öğrenir, doğru olarak kabul eder ve basmakalıp bir şekilde uygulamaya koyar. Bilinçliliğinin geliştirilmesi ve yayılması güçlü inançları, daha bilinçli davranışlar olarak ortaya çıkarır. Bu nedenle örgütsel öğrenme ve paylaşım, yazılı olmayan veya yazılı olarak ifade edilmesi zor olan örgütsel kültürde, büyük önem taşımaktadır.

- ***Örgüt kültürü, düzenli bir şekilde tekrarlanan veya ortaya çıkarılan davranış kalıpları şeklindedir:*** Kültürün öğrenilmesinde veya yayılmasında birbiri ile ilişkili, birbirini tamamlayan ve anlamlı hale getiren davranış kalıpları önemlidir. Çünkü kültür; inanç, sistem ve değerlerin sonucunda ortaya çıkan, üyelere sergilenen, kendi içinde bütünleşik bir sistem oluşturan davranış kalıpları sisteminden oluşmaktadır. Örgüt kültürü, düzenli ve tekrar edilen, geçmişten bugüne, bugünden geleceğe aktarılan bir yapıya sahiptir. Örgüt içinde üyelerin göstermiş oldukları ve diğer üyelere aktardıkları, kullandıkları diller, semboller, seremonik hareketler çoğu zaman üyelerin otomatik olarak ve sorgulamadan aldıkları ve kabullendikleri ortak davranış kalıplarıdır. Bunların nedenleri örgüt üyelerine zamanla, yeri geldikçe ve fırsatlar ortaya çıktıkça verilmeli, örgütsel öğrenme gerçekleştirilmeli ve öğrenen organizasyonların yöntem ve teknikleriyle aktararak pekiştirilmelidir.

- **Örgüt kültürü grup üyeleri arasında paylaşılabılır niteliktedir:** Örgüt kültürü her örgüt için ayırıcı bir nitelik taşıyan örgütün kendi özelliklerinin ortak ürünüdür. Örgüte üye olan kimse, bu ortak ürüne inanmalı, saygı duymalı, onun yaşaması ve geliştirilmesi için örgütteki üyelere mesajlar iletmeli, hikâyeler anlatmalı, geçmiş tecrübelerini aktararak paylaşmalıdır. Örgüt kültürü böylece yaşayacak, tüm üyeler tarafından paylaşılacak ve anonim olma özelliği kazanacaktır. Bu kültürün hikâyelerle, sembollerle, seremonilerle yayılması ve tüm üyeler tarafından aynı şekilde algılanıp uygulanması gerekmektedir.

### **II.1.3. Örgüt Kültürünün Unsurları ve Oluşumu**

#### **II.1.3.1. Örgüt Kültürünün Unsurları**

Çalışanların zihinlerinde oluşturdukları dış dünya ile ilgili deneyimlerine düzen, anlamlılık getiren ve doğruluğu sorgulanmadan kabul edilen bilinç dışı düzeydeki varsayımlar kültürün çekirdeğini oluşturmaktadır (Tevrüz, 1996: 88 ).

Örgüt kültürünün açıklanmasında farklı bilim adamlarının farklı unsurlardan bahsettikleri görülmektedir. Örgüt kültürü ile ilgili literatürü gözden geçirdiğimizde şu unsurlardan bahsetmek yerinde olacaktır:

- **Değerler:** Kısaca özetleyecek olursak değerler, örgütte neyin önemli olduğunu gösterir. Ayrıca amaçlarını, ideallerini ve standartlarını yansıtır. Amerika'da seksen örgüt üzerinde bir araştırma yapılmış ve araştırma neticesinde başarılı olduğu tespit edilen örgütlerin değerlere önem veren örgütler olduğu ve bu örgütlerin bazı ortak özelliklerinin olduğu tespit edilmiştir. Tüm bu örgütler ( Kozlu, 1986: 67):

- İşlerin nasıl yürütüldüğüne ilişkin açık ve kesin bir felsefeye sahiptirler.
- Örgüt yönetimleri, temel değerleri organizasyona iletmeye, değişen ekonomik ortama ve iş ortamına uyum sağlamak için değerleri yoğurup şekillendirmeye büyük önem göstermektedirler.
- En alt kademedeki görevliden yönetimin üst düzeyine kadar örgüt için çalışan herkes, bu değerleri bilmekte ve paylaşmaktadırlar.
- **Varsayımlar:** Tartışmaya açık değillerdir. Sorgusuzca örgüt üyeleri tarafından kabul edilmelerinin yanı sıra, değerlere göre daha derin zihinsel yerleşime sahip olan varsayımlar; örgütün iç ve dış sorunları, insan ilişkileri ve eylemi ile bütün bunlara ilişkin gerçek ve doğrunun doğasıyla ilgili temel yorumları içermektedirler (Vural ve Coşkun, 2007: 12).
- **Normlar:** Yaptırımını olan kurallar sistemini ifade etmektedir. Doğru yanlış ayrımıyla ilgili davranış beklentileridir. Normlar, örgüt içinde uyulması gereken çalışma davranışlarına işaret ederler. Örgüt içerisinde hangi tür çalışma davranışlarının beğenilip hangilerinin beğenilmediği hakkında bilgi verirler (Tevrüz, 1996: 91).
- **İnançlar:** Kültürel değerlerle kişisel özelliklerin bir sentezidirler. İnançlar, bireylerin sosyal gerçekleri nasıl anlamlandırdığını gösterirler. Örneğin bir toplumda kadercilik yaygınsa o toplumda bireylerin inancı daha çok geleceğin planlanamayacağı ve denetlenemeyeceği yolundadır (Berberoğlu, 1990: 43).
- **Adetler (ritüeller) ve örfler:** Toplum içinde insanların günlük tavır ve hareket usullerini ve yaşama yöntemlerini düzenleyen kurallar vardır. Bu kurallar uzun zamanlardan beri yerleşmişlerdir. Bir takım sosyal baskılar insanları bu kurallara uymaya zorlamaktadır. Söz konusu kurallar kendiliklerinden oluştuğu gibi, aynı

şekilde kendiliklerinden silinip ortadan kalkmaktadırlar. Bu kurallara örfler ve adetler adı verilmektedir (Dönmezer, 1994: 245). Yaygın ve nüfusun büyük bir bölümü tarafından uzun zamanlardan beri tekrar edilip gelen ve herhangi bir belirgin yaptırım olmayan ya da yaptırımı çok yumuşak olan davranışlara adetler denilmektedir. Açıkça ifade edilmiş ve resmen de yaptırımı bağlanmış kurallar ise örf olarak ifade edilir. Örf kurallarına aykırı hareket eden birey ya da örgüt ağır bir biçimde cezalandırılabilir. Dolayısıyla örflere uymak zorunludur ve bunlardan sapmaya hoşgörü gösterilemez (Köse, Tetik ve Ercan, 2001: 226).

- **Semboller ve törenler:** Fikirler, değerler ve duyguların örgüt arasında iletilmesini mümkün kılan bir iletişim aracı olan semboller; örgütsel sosyalleşme sürecinde önemli bir öğrenme aracı olup, sistemin korunması, dengenin sağlanması ve devamlılığında yönlendirici işleve sahip olan özel anlamlı objeler, eylemler ve olaylardır. Törenler ise örgüt kültürünün bir kurtarma aracı olup örgüt içindeki kültürel değerleri pekiştirmeyi, üyeler arası bağlılığı artırmayı hedeflemektedirler. Törenler ve toplantılar, toplumsal yaşamda ve toplumun genel kültürü içinde olduğu kadar örgütsel yaşamda ve örgüt kültürü içinde de önemli bir yer tutmaktadırlar (Bedestenci, Bakan ve Büyükbeşe, 2004: 59-60).
- **Hikâyeler, efsaneler ve destanlar:** İnsanlar duygularını, düşüncelerini anlatırken ve yargılarının doğruluğunu savunurken deyim, atasözü, fıkra, efsane, destan ve hikâyelerden faydalanmaktadırlar. Hikâyeler kurgusal ve doğru olayların birleşimidirler. Efsaneler bazı şeylerin veya odak noktalarının açıklanması için kullanılan dramatik hayati olaylardır. Destanlar ise tarihsel bir dönemde bir grubun ve liderinin başarısını tanımlayan tarihsel söylemlerdir. Hikâyeler, destanlar,

efsaneler ve masallar örgütün geçmişinde yaşanan olayların günümüze aktarılmasında önemli rol oynamaktadırlar (Demir, 2005: 44).

- **Liderler ve kahramanlar:** İnançlar ve temel değerler örgüt kültürünün alt yapısını oluştururken, liderler ve kahramanlar ise bunların sembolleri, kendi kişiliklerinde bunları yansıtan modeller ya da temsilcilerdir. Bunlardan bazıları müşteriye verilen önemin sembolü olurken, bazıları elemanları motive etmenin bir sembolü, bazıları da elemanlar için adeta tapılan bir yıldızı sembolize edebilmektedirler. (Varol, 1989: 23). Örgüt üyeleri liderin davranışlarını örnek alarak kendi davranışlarını da buna göre yönlendirirler. Kahramanlar ise örgütün değer ve kültürünü kendi kişilik özelliklerinde şekillendirerek somutlaştıran ve diğerleri için rol modelleri olarak hizmet eden kişilerdir (Varol, 1989: 29).
- **Dil:** Dil kültürün en önemli parçası ve taşıyıcısıdır. Dil, kültürün bütün unsurlarının, nesilden nesle aktarılmasına, kişiler arası iletişime ve sosyal ilişkilerinin düzenlenmesine aracılık etmektedir. Bu temel eleman, kültürün öğrenilmesine, manaların simgelenmesine yardımcı olmaktadır (Eroğlu, 1996:115). Her örgütün argo ifadeler, şakalar, metaforlar, deyimler, mecazlar, sloganlardan oluşan kendine özgü bir dili vardır. Bu nedenle iletişim aracı olmakla beraber örgüt kültürünün de yapı taşıdır.
- **Örgütsel sosyalleşme:** Örgütsel sosyalleşme, örgüt kültürünü öğrenme ve örgüt kültürüne uyum sağlama olarak tanımlanabilmektedir. Sosyalleşme, örgüte yeni giren çalışanların var olan kültürü sürdürmeleri için başvurulan bir yoldur. Örgütsel sosyalleşme, bir örgüte yeni katılan ya da aynı örgütte farklı bir bölüme geçen çalışanların, kendisinden beklenen tutum, değer ve davranışları öğrenmesi

sürecidir. Sosyalleşme etkinliğinin temel amacı, çalışanı örgütün etkin bir üyesi konumuna getirmektir (Can, 1997: 274).

### **II.1.3.2. Örgüt Kültürünün Oluşumu**

Kurucular örgüt kültürünün oluşumunda önemli bir yere sahiptirler. Kurucuların sahip oldukları inanç ve değerler örgüt üzerinde etkili olmakta ve örgüt kurucusunun vizyonunu yansıtmaktadır. Bu nedenle kurucunun görüşleri kurucu örgütten ayrılrsa dahi devam etmektedir. Örgüt kültürünün oluşumu ise şu aşamalarla gerçekleşmektedir (Doğan, 1997: 63-64):

- Birinci aşamada tek bir kişi, örgütün kurucusu, lideri yeni bir girişim fikrine sahip olur.
- İkinci aşamada, lider bir ya da daha çok anahtar kişiyi örgüte getirir ve görüşlerini bu grupla paylaşır. Getirilen bu kişiler, kurucunun bakış açısını taşırlar. Tüm grup elemanları böyle bir fikrin iyi ve doğru, değerli olduğuna, biraz risk taşıdığına fakat zaman, para ve enerji harcamaya değeceğine inandırılırlar.
- Üçüncü aşamada ise kurucunun oluşturduğu bu grup, örgüt için bina, yer, fon ve diğer gereçleri bulmaya çalışır.
- Son aşamada ise pek çok kişi örgüte dâhil edilir ve genel örgüt kültürü hikâyesi inşa edilmeye başlanmış olur.

Aynı zamanda hiç şüphe yok ki bu süreçte örgüt kültürü örgütün tarihinden, iç ve dış çevre şartlarından da etkilenmektedir. Bir diğer ifadeyle örgüt kültürünün dış çevrenin etkileriyle birlikte her örgütün sahip olduğu özel bir takım iç koşullara bağlı olarak örgüt

yönetimi ve çalışanların karşılıklı etkileşimleri sonucu oluştuğu ifade edilebilmektedir (Vural ve Coşkun, 2007: 25).

## II.1.4. Örgüt Kültürünün Fonksiyonları ve Yararları

### II.1.4.1. Örgüt Kültürünün Fonksiyonları

Bir örgüt için çok büyük bir anlam taşıyan örgüt kültürünün fonksiyonlarını aşağıdaki gibi ifade edebiliriz (Özkalp ve Kırel, 1996: 162):

- Bir örgütü diğer bir örgütten ayıran sınırlayıcı bir role sahiptir.
- Örgüt üyeleri için bir kimlik oluşturur. Yani, bireyler kendilerini çalıştıkları örgüt ile bütünleştirirler ve bu da onlara ayrıcalıklı bir benlik kazandırır.
- Çalışanları örgüte daha fazla bağlayarak örgütün yararına özveride bulunmalarını sağlar.
- Örgüt üyeleri arasındaki dayanışmayı artırır.
- Örgüt üyeleri için bir kontrol mekanizması oluşturur.

Aynı zamanda örgüt kültürüne şu fonksiyonları da eklemek yerinde olacaktır (Okay, 2000: 239):

- Örgüt kültürü çalışanların örgüt ile bütünleşmelerinde kolaylık sağlar ve bu örgüt kültürünün *bütünleştirme* fonksiyonunu oluşturmaktadır.
- Örgüt kültürü belirgin davranış talimatları sunar ve böylelikle davranışı yönlendirici etkide bulunur, hatta gerektiğinde koordine eder. Bu durum kurum kültürünün *koordinasyon* fonksiyonunu oluşturur.

- Örgüt kültürünü, motive edici etkiye sahiptir. Güçlü bir örgüt kültürü yalnızca kuruluşun genel ruh halini etkilemekle kalmaz, özellikle de çalışanların kurumları için olan anlayışlarının iyileştirmesine katkıda bulunur. Bu ise örgüt kültürünün *motivasyon* fonksiyonunu ifade etmektedir.

#### **II.1.4.2. Örgüt Kültürünün Yararları**

Örgüt kültürünün taraflara sağladığı belli başlı yararlar mevcuttur. Bu yararlar aşağıdaki gibi ifade edilebilmektedir (Şimşek, Akgemci ve Çelik, 2001: 36- 37):

- Örgüt kültürü, çalışanların belirli standartları, normları ve değerleri anlamalarına ve böylece kendilerinden beklenen başarıya ulaşmaları konusunda daha kararlı ve tutarlı olmalarına, yöneticileriyle daha uyumlu çalışmalarına yardımcı olur.
- Örgüt kültürü; iş yapma, teknik, yöntem ve süreçlerinde bir standart oluşturarak örgütsel verimliliği artırır.
- Örgüt kültürü gelecekte kurumda görev üstlenebilecek yeni yöneticilerin yetişme ve gelişmelerine olumlu katkıda bulunur. Böylece yöneticiler organizasyon temel değerlerine uygun yetişmiş olurlar.
- Örgüt kültürü örgüt içi haberleşme ve bireyler arası ilişkilerde de oldukça önemlidir. Kültür çalışanlar arasında ekip çalışması ve birliktelik sağlar. Biz duygusu ve takım ruhunun gelişmesini sağlar.
- Örgüt kültürü sembollerle, seremonilerle, kahramanlarla, sloganlarla, hikâyelerle nesilden nesile aktarılarak bir örgüt efsanesi oluşturabilir ve bu durum örgüt yaşamını sürekli kılar.



- Örgüt kültürünün geliştirdiği bazı standartlar sayesinde ortaya çıkan örgüt içi çatışmaların çözümü kolaylaştırır.
- Kültür tanıtıcı bir kimlik gibidir. Bir örgütün değerlendirilmesi o örgütün kültürüne bakılarak yapılmaktadır. Tutum, davranış, örgüt içi ve dışı ilişkilerde örgüt kültürünün izlerine rastlanmaktadır.

## **II.2. Kamu Yönetiminde Örgüt Kültüründe Dönüşüm**

Örgütlerin, günümüzün hızlı değişim sürecini başarı ile atlatmaları, etkinliklerini artırabilmeleri, çalışanlarının örgüte bağlılıklarının sağlanabilmesi, ancak güçlü bir örgüt kültürüne sahip olmalar ile mümkün olabilmektedir. Örgüt kültürü örgüt bireylerini bir arada tutan ortak değerlerdir. Örgüt kültürü tutumlar, davranışlar ve örgütün hafızasında toplanmış bilgilerin, değerlerin, normların ilişkilerini; çevre ile ilişkileri, faaliyetleri, başka bir deyişle örgütsel yaşamı düzenlemektedir (Köse, Tetik ve Ercan, 2001: 239).

Örgüt kültürü organizasyon içerisinde işlerin nasıl yürüdüğü hakkında genel görüşleri yansıtmaktadır. Çünkü örgüt üyelerinin birleşmelerini sağlayan ortak değerler, inançlar, tavırlar ve normlardan oluşmaktadır (Şahin, 2010: 27). Örgüt kültürünün amacı, örgütün hedeflerine ulaşabilmesi için çalışanların davranışlarının etkilenmesi ve motivasyonlarının artırılmasıdır. Bir örgütte çalışanlar arası kenetlenme veya amaçlara ulaşmada bir kolaylık söz konusuysa o organizasyon kendisi için doğru olan kültürü seçmiş demektir (Durmuş, 2007: 47).

Örgüt kültürünü oluşturan ve kültürün örgüte yeni gelen üyelere benimsetilmesinde yararlanılan unsurlar ise; örgütün tarihi, değerleri, varsayımları ve inançları, örgüt çalışanlarına yol gösteren hikâyeye ve mitler; örgütün kültürel şebekesi, adetler, gelenekler,

törenler ve örgüt kahramanlarıdır. Bir örgütün gelenek, görenek ve değerleri, o örgütün işleri ne şekilde yürüttüğüne, örgütün daha önce ne yaptığına ilişkin çalışanlarına bilgiler sunarken, bu yapılanların daha önce örgütte ne kadar etkin ve başarılı olduğuna, örgüt başarısına katkılarının ne oranda olduğuna göre şekillenmektedir (Vural ve Coşkun, 2007: 99).

Kamu yönetimi ise, “kuralların ve politikaların uygulanması süreci” olarak ifade edilmektedir. Bu tanım göz önünde bulundurulduğunda kamu yönetiminin nasıl bir kültürü olduğunu ve nasıl şekilleneceğini tahmin edebiliriz. Bir diğer tanımda kamu yönetimi, “yürütmenin üslendiği görevleri yerine getirme ve yasaların uygulanmasını gözetme sorumluluğu” olarak ifade edilmektedir. Bu tanımın ise bize kamu yöneticisinin göreviyle ilgili hâkim olan kültürü verdiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Hiyerarşik bir yapı arz eden bürokrasi ise, “kamu yönetiminin klasik bir örgütlenme biçimi”dir ve bu örgütlenme biçiminin “kamu yönetiminin halka yansımış hali” olduğu söylenebilir.

Bunlara ilave olarak bürokrasi, gündelik dilde olumsuz bir anlam ifade etmektedir. İşin ağır yapılması, hep aynı şeylerin yapılması, insanlara zorluk çıkarılması, insancılıktan uzaklaşılması, vatandaş gereksinimlerinden uzak olunması gibi durumlar için kullanılmaktadır. Emir–komuta etmek, eşgüdüm sağlamak, belirlenmiş standart kurallara uyulmasını denetlemek ve işe uygun uzman elemanları seçmek, yerleştirmek ve yönetmek gibi görevler bürokratik yönetimin temel işlevlerindedir (Gül ve Alican, 2007: 457).

Bürokrasinin günlük dilde bu şekilde anlaşılıyor olması ve kamu yönetiminin anlam ve içerik bakımından sert olan yapısı göz önünde bulundurulduğunda kültürel değişimin neden gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Kısaca özetleyecek olursak, 1980 ve 1990’lar, Batı ülkelerinde kamu sektörünün yönetiminde önemli değişikliklere tanıklık etmiştir. Geleneksel kamu yönetiminin katı,

hiyerarşik ve bürokratik anlayışından, esnek, piyasa temelli ve müşteri odaklı “kamu işletmeciliği” yaklaşımına doğru bir geçiş yaşanmış ve bu süreç 2000’li yılların başlarında da devam etmiştir. Bu değişiklik yönetim tarzındaki basit bir değişiklikten ibaret olmayıp; genellikle kamu sektöründe 20. Yüzyıl boyunca egemen olan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından kamu işletmeciliği (ve de özellik de YKY) yaklaşımına doğru bir “paradigma değişimi” olarak algılanmaktadır. GKY’nin zaman içinde teoride ve uygulamada çok ciddi eleştirilere maruz kalarak itibar kaybı yaşaması neticesinde YKY yeni bir paradigma olarak hem GKY yaklaşımına hem de kamu yönetimi disiplinin kendine özgü değer ve ilkelerine doğrudan bir meydan okumayı ifade etmektedir (Ömürgönülşen, 2003: 5).

Günümüzde her alanda değişim görülmekte ve buna paralel olarak yönetim anlayışı da değişmektedir. Örgüt yönetiminde yönetici ve yönetilen arasında insancıl davranışların varlığı, yönetim ile halk arasında iyi ilişkilerin kurulması, hem örgüt içinden hem dışından yönetime katılmaların olması, hedef kitlelerin istekleri ve beklentileri doğrultusunda mal ve hizmet üretilmesi, hizmet alanların ve sunanların maddi ve manevi açıdan memnun edilmesi gibi özellikler üzerinde odaklanmış olan yeni anlayış; kamu yönetiminde, çabuk hareket etme, hızlı karar alma, yönetime dinamik ve daha esnek bir yapı kazandırma, değişen ve gelişen koşulların ortaya çıkardığı toplumsal taleplerin karşılanması amacıyla yönelik bir yapı oluşturma (Aykaç, 2001: 1) gibi süreçleri gündeme getirmiştir.

Görüldüğü üzere Batılı ülkelerle başlayan bu değişim süreci yeni kamu yönetimi adı altında yayılarak tüm ülkeleri etkilemekte ve yönetim kültürlerinde büyük değişikliklere sebebiyet vermektedir. Bu nedenle bu kısımda geleneksel kamu yönetiminin kültürü incelenerek kültürde yaşanan dönüşüm yeni ve eski yönetim kültürlerinin

karşılaştırılması şeklinde devam ettirilecek ve yeni kamu yönetiminin doğurduğu kültür analiz edilecektir.

### **II.2.1. Geleneksel Kamu Yönetimini Anlayışında Örgüt Kültürü**

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının oluşmasına zemin hazırlayan ve bir nevi kültürünü de şekillendiren belli başlı teorik adımlar şu şekilde özetlenebilir (Ömürgönülşen, 2003: 14):

- ABD’nde Wilson (1887) kamu yönetimini siyaset biliminden bağımsız bir disiplin haline getirmek ve kamu hizmetlerinde siyasal tarafsızlığı sağlamak için “siyaset-yönetim ikiliği” ni ortaya atmıştır.
- Almanya’da Weber (1946) kamu bürokrasisinin kendine özgü rasyonalite ve biçimsel yapısını açıklamaya çalışan “Bürokrasi Teorisi” ni getirmiştir. Yani bu iki çalışma, politika yapımının politika uygulamadan ayrı tutulması düşüncesinin gelişmesine katkıda bulunmuştur.
- İngiltere’deki 1854 tarihli Northcote - Trevelyan raporu ve ABD’ne deki 1883 tarihli Pendleton kanunu “kayıрма” sitemi yerine “liyakat” sistemini getirmiştir.
- Taylor’un (1911) “Bilimsel Yönetim” ve geleneksel yönetim yazarlarının (Fayol, 1949: and Gulick and Urwick, 1937) ”Yönetimin Evrensel İlkeleri” akımları sadece özel sektör yönetimini değil, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımını da dolaylı olarak da olsa etkilemiştir.

Geleneksel kamu yönetiminin temeli Weberyen bürokrasidir. Bu ise ağır ve kurala dayalı, merkezi yapılanma ve dar bir görüş açısına sahip örgütlenme kültürüne işaret etmektedir (Kurt ve Uğurlu, 2007: 86). Bürokratik yapılardaki eylemler, her türlü kişisel

duygu ve düşünceden arındırılmıştır. Bürokrasiler, çalışanlarına kurumsal amaçlar doğrultusunda doğru eylemleri bildiren adeta biçimsel davranış kalıplarıdır. Bu durum, kurumsal eylemlerin disipline edilmesini, sonuçlarının öngörülebilmesini ve kesinliğini garanti etmektedir. Teknik bilgiyi esas alan bir kurumsal yapı ile kurallar dizisinin varlığı bürokrasiyi güçlü kılmaktadır (Yıldırım, 2010: 857).

Aynı kamu düzeni içinde, ortak siyasal ve yönetsel şartlarda faaliyet gösteren bürokratların, görev çevrelerinde yer alan durumlara, nesnelere ve kişilere yönelik oluşturdukları anlam bütünlükleri; bu kapsamdaki varsayımlar, semboller, inançlar, değerler ve davranış kalıpları ”*bürokratik kültür*” ü oluşturmaktadır. Bunlar arasında bürokratların günlük hayatta kullandıkları ya da katıldıkları hikâyeler, törenler, ritüeller, mitler, sözlü ya da fiili tutum ve davranışlar, kullandıkları jargon bürokratik kültürün dışa yansıyan sembollerini ve davranış kalıplarını meydana getirmektedir (Saran, 2004: 249).

Dar anlamda bürokrasi kar amacı gütmeyen kamu kurumlarını ifade eder. Geniş anlamda bürokrasi ise iş bölümü ve otorite hiyerarşisine dayalı bir yapı ile belli ilke ve kurallara göre çalışan profesyonel görevlilerin oluşturduğu bir örgüt biçimidir (İZTO, 1993: 8). Bürokrasinin birinci anlamının tüm devlet örgüt ve personelini ifade ettiği; ikinci anlamının belli bir örgütlenme biçimini ifade ettiği; üçüncü anlamının ise daha çok kırtasiyeciliği anlatmak için kullanıldığı da belirtilmektedir (Tortop, İsbir ve Aykaç, 1999: 205). Ancak bugün bürokratik yönetimin ifade ettiği şey; kuralcı, şekilci, katı hiyerarşiye ve merkeziyetçiliğe dayanan bir yönetim biçimi olmasıdır (Bilgiç, 2003: 27).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, çıktılara değil girdilere bakarak karar verilmektedir. Okulları, kaydolan öğrenci sayısına; işsizlik sigortasını, bu yardıma ihtiyaç duyan işsiz sayısına; emniyet müdürlüklerini, suçla mücadele için gereken tahmini insan gücü sayısına göre finanse etmektedirler. Bir okuldaki öğrencilerin başka bir okuldakilere

kıyasla ne kadar başarılı oldukları, yoksulların ne kadarının iş bulup çalıştığı, suçun ne oranda düştüğü önemli değildir. Hatta okullar, sigorta kurumları, emniyet müdürlükleri durum ne kadar kötüleşirse o kadar fazla para almaktadırlar (Gökbunar ve Ünal, 2011: 11).

Kamu yönetiminde, örgütler için hazırlanmış yasalar; kurum ve kuruluşların amaç ve görevlerini açıkça belirlemiştir. Yasal metinlerle kamu görevlilerinin uyması gereken davranış kuralları da belirlenmiştir (Yüçetürk, 2007: 222). Kamuda yöneticilerin temel işlevi, hukuka uygun olarak görevlerini yerine getirmeleridir (Gül ve Alican, 2007: 479). Ancak bunun yanında bazen Türkiye’de tam tersi olmakta ve yasalar yönetime uydurulmaya çalışılmaktadır. Bunda pek çok etmen rol oynamaktadır ve bunlardan biri de örgüt kültürünün yerleştirilememiş olmasıdır.

Türk kamu yönetiminde otorite hiyerarşisinin katılığı, yetkilerin üst basamaklarda toplanması, gizlilik, siyasi-idari güçle uzmanlık gücünün çatışması, kuralların yoğunluğu, takdir yetkisinin daraltılması, rekabetin yokluğu, kendi kendini yenileyememe ve verimsizlik; Türk kamu yönetiminde çeşitli etkenlerle özellikle de yasalarla yanlış şekillendirilmiş ve oturtulmuş bir örgüt kültürünün söz konusu olduğunun kanıtıdır (Sarı, 2005: 121).

Kamu yönetimi, devletin yürütmeye ilişkin kolunun yapı ve faaliyetlerinden oluşmaktadır. Refah devleti anlayışının gelişmesi sonucunda devletin işlevleri çoğalmıştır ve devlet aşırı şekilde büyümüştür. Bu büyüme, kırtasiyecilik, verimsizlik ve hantallık gibi kötü sonuçlar doğurmuştur. Bu dönemde kamu yönetiminin hâkim özellikleri merkeziyetçilik, katı hiyerarşi, aşırı kurallara bağlılık, büyük ve hantal bürokrasi, artan kamu harcamalar, devlet toplum ilişkilerinde güven krizi gibi kültürel durumlardır.

Birinci bölümde daha ayrıntılı ifade ettiğimiz geleneksel yönetim anlayışının dayandığı temel ilke ve düşünceleri burada özet şekilde ifade etmek konunun anlaşılması açısından önemlidir. Bu ilkeler (Eryılmaz, 2010: 16-17):

- Birinci ilke, kamu yönetiminin yapısıyla ilgilidir. GKY Weber'in bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir, ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayalı, aynı zamanda gayri şahsi, katı hiyerarşik, kariyeri esas alan ve merkeziyetçi bir özellik taşımaktadır.
- İkinci düşünce ise devletin kamusal mal ve hizmet üretme ve dağıtma noktasında, kendi örgütleri (bürokrasi) ile doğrudan görev almasıdır.
- Bu konuda üçüncü düşünce ise siyasi ve idari konuların birbirinden ayrılabilirliği görüşüdür.
- Kamu yönetimi, yönetimin özel bir biçimidir. Özel sektör yönetim şeklinden oldukça farklıdır. Bundan dolayı kamu yönetiminin, profesyonel bir bürokrasi ve çalışanların hayat boyu istihdamına göre düzenlenmesi gerekmiştir.

Kamu örgütlerine örgüt kültürü açısından bakıldığında ve geleneksel yönetimin dayandığı ilkeler göz önünde bulundurulduğunda, yöneticilerin hangi şartlarda çalıştıkları daha açık bir şekilde görülmektedir. Çalışanların paylaştıkları inançları, değerler ve normlar, örgüt kültürünü oluşturan faktörlerdir. Bu açıdan bakıldığında kamu örgütlerinin, daha ziyade rol kültürüne sahip olduğu görülmektedir. Rol kültürü aynı zamanda fonksiyonel ilişkilerin hâkim olduğu bürokrasi kültürüdür. Örgüt içerisinde rol, iş ve otorite tanımları açık bir şekilde yapılmış, iletişim yöntemleri belirlenmiş ve herhangi bir sorunla karşılaşıldığında çözüm yöntemleri önerilmiştir (Handy, 1993: 173). Yani bunun anlamı, yönetici belirlenen kurallar ve yöntemler çerçevesinde görevlerini yerine getirirse, nihai sonuç planlandığı şekilde gerçekleşmiş olmaktadır (Erkmen ve Ordun, 2001: 67-68).

Açıklamalardan da anlaşılacağı üzere kamu yönetiminin geleneksel anlamdaki hizmet anlayışı kanunların ve kuralların uygulanıyor olmasından ibarettir.

Kamu yönetimi, çalışanların yazılı olmayan kural ve değerlere itaat etmeye mecbur bırakıldıkları, gayri resmi ödül ve cezaların uygulandığı bürokratik bir sistem olarak ifade edilmektedir. Örnek olarak üniversiteye yeni atanan bir genel sekreterin, üniversite yıllarında en değerli dostu olarak nitelendirdiği akademisyen arkadaşlarının odasını yeni mobilyalarla donatarak bu dostluğun gereği olarak, gayri resmi ödüllendirmede kendini haklı görmesi, dostlukların devlet olanaklarıyla pekiştirebilmesi gibi keyfi uygulamaların, genellikle yöneticinin “takdir hakkı” kavramıyla açıklanmaya çalışıldığı ifade edilmektedir (Yüçetürk, 2007: 223-224). Bürokratik kültürün bir sonucu olarak bazen kamu görevlilerinin kabullendiği bazen de kabule zorlandığı kimi davranış kalıpları oluşmaktadır. Yazılı kurallara dayanmayan bu tür davranış biçimlerine örnek olarak, Türk bürokratik kültüründe yönetici içeri girdiğinde ayağa kalkılması, çok kişinin çalıştığı ofislerde Atatürk portresinin sadece şefin masasının arkasında asılması, şefin masasının daha büyük olması gibi yazılı kurallardan olmayan davranış kalıpları verilebilir. Örnekleri çoğaltacak olursak, yazılı olmadığı halde, yönetici ve astı arasındaki çatışmada, ast konumundaki kişi haklı dahi olsa, yöneticiyi haklı bulma alışkanlığı vardır. Çünkü bürokrasizmde “yetkiye duyarlılık” yüksektir. Astların üstlere aşırı saygılı davranması, yöneticilerin özel park yerlerine sahip olması, özel olarak döşenmiş makam odalarına sahip olmaları gibi ritüeller, yetkiye duyarlılığın yüksek olduğunu göstermektedir (Özen, 1996: 245).

Bunlara ilave olarak niteliksiz görevlilerin, daha yüksek nitelik gerektiren görevlere ısrarla talip olması, hazırlanan gayri resmi planlar, tuzaklar, dalkavukluklar, hakkaniyetten



uzak uygulamalar, hırs ve güç gösterisi, ideolojik hesaplaşmalar, kayırmacılık kamu yönetiminin örgüt kültürünün önemli özelliği haline gelmiştir (Yüçetürk, 2007: 215).

Öte yandan kamu yönetimindeki tarafsız hareket etme zorunluluğu da üste itaat ilkesine dayanmaktadır. Örneğin bir kamu görevlisi, birbirleriyle çatışan iki ayrı üstün vereceği farklı emirlerden daha üst olan makamın verdiği emre yönelecek ve hangi emrin daha gerçekçi ya da etik olduğuna bakmayacaktır (Kılavuz, 2003: 149).

Kamu yönetiminde esas olarak “yöneticiyle tartışılmaz” , “ yöneticiye itiraz edilmez” , “yönetici şikâyet edilmez” gibi söylemler, yazılı kural olmamasına rağmen o iş yerindeki davranışları şekillendirmektedir. Bunun neticesinde iş yerlerindeki yıldırma eylemleri de daha çok yöneticilerce yapılmaktadır (Yüçetürk, 2007: 224-225).

Aşırı mevzuatçılığın varlığı, kamu yönetiminde işlerin amacından uzaklaşmasına ve biçimsel muhteva kazanmasına neden olmaktadır. Bunun sonucunda personelde ve yöneticilerde inisiyatif kullanamama, pasif kalma ve içinde bulunulan düzeni sürdürme eğilimi kurumsallaşmaktadır. Eski gelenek ve alışkanlıkları yansıtan mevzuatın ise aşırı ayrıntıcı ve katı kuralcı oluşu kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini güçleştirmektedir. Aynı amaca sahip kuruluşlar arasında koordinasyon ve iş birliği sağlanamaması neticesinde bir kısım işler ortada kalmaktadır (Ökmen ve Canan, 2009: 158).

Merkeziyetçi ve tekçi yapıya sahip devlet sistemlerinde, siyasal-yönetimsel rejimin merkeziyetçiliği, bütünlüğü ve kapsayıcılığı nedeniyle tek tek belirli kamu hizmetlerini yürüten kamu kuruluşları, örgütlenme, personel istihdamı, işleyiş ve hizmet alanlarında kendi başlarına hareket edebilecek idari ve mali özerkliğe sahip değildirler. Bu kısıtlılık ve bağımlılık durumu, hizmet birimi niteliğini taşıyan alt düzeydeki kamu kuruluşlarında olduğu gibi, bunların bağlı buldukları bakanlık örgütleri ve devlet organları düzeyinde de verimlilik ve etkinliği azaltmaktadır. Dolayısıyla, kendi örgüt yapısını, uyacağı

kuralları, yürüteceği hizmetleri ve personel politikasını belirleme gücünden yoksun olan bir kamu kuruluşunun, özel sektör işletmelerince yaygınlıkla benimsenen ve başarıyla uygulanan post modern yönetim yaklaşımlarının hayata geçirilebilmesi bakımından yönetim sistemin bağımsız bir unsur olarak görülebilmesi mümkün değildir (Saran, 2011: 11-12).

Türk kamu bürokrasisinin işleyişinde objektif gereklerden çok adanmacılık, himayecilik ve pragmatizm gibi keyiflik unsurlarının baskın olması; kamu yönetimi sisteminin biçimsel açıdan rasyonel temellere dayalı gibi gözükse de aslında geleneksel değerlerin etkisi altında biçimlendiğini göstermektedir (Saran, 2004: 253). Kayırma ve kollama (patrona) ilişkileri hem merkezi hem de yerel yönetimlerde oldukça yaygın hale gelmiş, sorunlarını çözmek isteyen vatandaşlar kamu kurumlarında eş, dost, akraba arar olmuşlardır (Ökmen ve Canan, 2009: 159).

Weber' in mirası olan kamu yönetimimizde açık bir hiyerarşik düzen, gücün üst düzey görevlilerde toplanması, sıkı kural ve düzenlenmelere dayalı biçimsel yapılar hakim olmaktadır. GKY salt veya ideal anlamıyla, örgüt veya yönetim merkezli, ama yurttaş için bir yönetim modelidir. Yönetim daha çok dışa kapalı bir nitelik taşımakta, yurttaşların genel, özel beklentilerini veya duygularını kamu yönetimine yansıtmalarına yeterince izin verilmemektedir. Yönetim karar ve uygulamaları yönetimden halka doğru tek yönlü bir yol izlerken, bu durum, yurttaşlara karşı tarafsız ve eşit, bir kamu hizmeti sunumunun güvencesi olarak görülmektedir (Yıldırım, 2009: 107-108).

Türk kamu yönetimini sistemin işleyiş yapısı içinde, gerek aşağıdan yukarıya gerek yukarıdan aşağıya sağlıklı bir biçimde işleyen örgüt içi iletişim, kalite odaklı esnek yönetim yaklaşımlarının başarılı bir biçimde uygulanmasını engelleyen önemli faktörlerden birisidir. Kamu örgütlerinde aşağıdan yukarıya doğru iletişimin konusu

genellikle astların yaptıkları işlere ilişkin düzenledikleri raporlardan ve yönetim hakkında “öngörülen” tepkilerden oluşmaktadır. Astlar katı ve biçimsel nitelikte olan raporlama sisteminin dışında hiyerarşik düzenlemelerin katılımı, örgüt kültürünün yenilikçi ve yapıcı düşüncelerin ileri sürülmesine elverişli olmayışı, yerleşik tutucu eğilimler sebebiyle genellikle yaptıkları işleri ve yönetim hakkındaki görüşlerini, üst düzeylere iletmekten kaçınılmaktadırlar. Aksine hiyerarşik nedenlerin katılımı ve biçimselliği nedeniyle üstlerini şu ya da bu biçimde kızdırmamak ve memnun edebilmek için onlara gerçeği söylemek yerine duymak istedikleri haberleri vermektedirler (Saran, 2004: 256).

Üst düzey yöneticilerin alt kademelere olan güvensizlikleri, yetki devretmedeki isteksizlikleri ve sahip oldukları bilgileri kendilerine saklama konusundaki hasislikleri nedeniyle, yukarıdan aşağıya doğru iletişim de rasyonel bir biçimde işlememektedir. Neticede, iki yönlü olarak ve sağlıklı bir biçimde işlemesi gereken iletişim yapısındaki bu tıkanıklık, kamu örgütlerindeki ortak değerlerin ve örgüt kültürünün paylaşılmasını, amaç ve hedef birliğinin sağlanmasını ve takım ruhunun gelişmesini engellemekte; dolayısıyla olabildiğince yatay ve esnek bir iletişim yapısına gerek gösteren kalite ve müşteri odaklı yönetim anlayışının hayata geçirilmesi hayli güçleşmektedir (Saran, 2004: 256).

Günümüz kamu yönetim anlayışında vatandaş ikinci nitelikte gören bir anlayışla kamu hizmetleri sürdürülmektedir. Kar amaçlı, gönüllü, özel ya da kamu, büyük ya da küçük olsun tüm örgütler varlıklarını ancak müşterileri ya da hizmette buldukları “vatandaşlar” aracılığıyla sürdürmektedirler. Ancak Türk kamu yönetimi adeta kendisi için kurulmuş kurumları andırmakta ve vatandaş odaklı bir yönetim anlayışına çok nadir bazı kurumlarda -yöneticilerin insafına bağlı olarak- geçici bir süre rastlanabilmektedir. Bu konuda bir sistemin oluşmasına zemin hazırlayacak bir zihinsel arka plan

bulunmamaktadır. Özel sektörde kâr olgusu bunu sağlayabilirken kamu sektöründe bunu sağlayabilecek mekanizma biraz daha karmaşıktır (Ateşoğlu ve Özkan, 2010: 51).

Yerleşmiş olan kültürde kamu yönetiminin işlevi, onu toplumun dışında ve üstünde bir yere koyar. Yöneten yönetilen farklılaşması yaratan bu durum, yönetilenlere karşı otoriter ve emredici bir tutum geliştirilmesine neden olur. Yönetilenler, kamu yönetiminin emredici kararlar alabilmesini bir tehdit aracı olarak görürler. Ayrıca, kamu yönetiminin bürokratik yapısının dışa kapalılığı da halkta hoş olmayan duygular bırakmaktadır (Sarı, 2005: 116).

Üstlerle astlar arasındaki kademe sayısının fazlalığı, biçimsel ve değişmez nitelikteki kuralların egemenliği, yönetime katılma taleplerine kapalılığı, örgüt içi iletişimin tıkanıklığı, yönetim ve denetime ilişkin görev, yetki ve sorumlulukların merkezileştirilmesi ölçüsünde katı ve dik bir yapıya bürünebilen ve bu özellikleriyle geleneksel yönetim anlayışının tipik formu olan “*piramit tipi*” örgütlenme yapısı; küreselleşme ve bilgi çağı ile birlikte daha çok seslendirilen demokratikleşme, özgürleşme, bireyselleşme, esnekleşme, yerelleşme, merkezden çevreye yayılma taleplerinin yönetim alanında karşılık bulmasının önündeki başlıca engel olarak durmakta ve diğer pek çok soruna da dolaylı olarak kaynaklık etmektedir (Saran, 2011: 11).

Çağlar ‘a göre (2001: 144) sorunlarımızın çoğu, insan yapımızı ve kültürel hassasiyet alanlarımızı tanımamaktan kaynaklanmaktadır. Devlet, okul, işletme, hastane ve benzeri kurumlarımızın etkili ve verimli bir şekilde yönetilmesinde, insanımızın kültürel niteliklerini bilmemizin büyük yararları olacaktır. İnsan unsurunu çalıştırmakta, eğitmede, ödüllendirmede, cezalandırmada, onu huzurlu ve mutlu kılabilmede ve onu etkin bir şekilde yönetmekte, onun zihinsel ve ruhsal yapısının iyi bilinmesinin payı büyüktür.

## II.2.2. Kamu Yönetiminde Örgüt Kültürü Anlamındaki Dönüşüm

Kamu yönetiminin değişim trendlerinin etkisi altına girmesine yol açan, dolayısıyla yeniden yapılanma ihtiyacını ortaya çıkaran sebepler genel itibariyle iç ve dış dinamiklerden kaynaklanmaktadır. Bu dinamikleri birinci bölümde ayrıntılı olarak açıklamıştık. Ancak burada kısaca özetlemek geleneksel kamu yönetimi kültürünün daha iyi anlaşılması ve dönüşümün gereğinin ortaya konması açısından faydalı olacaktır. Bunlar (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 93-97) :

- Değişen ekonomik koşullar nedeniyle kamu yönetimlerinin halkın beklentilerini karşılayamaması,
- Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde değişim ve esnekliği engelleyen katı hükümlerin ve bürokratik uygulamaların varlığı,
- Toplumsal ve siyasal kültür yapısının, yönetime katılma isteği ve vatandaşlık bilincinin gelişmesine yeterince elverişli olmayışı,
- Bürokrasi kültürü ve yönetiminin iletişimsizlik gibi tutum ve davranışları beslemesi,
- Kamu sektörünün dengesiz büyümesi sonucu hizmet sunma stratejisi ve kurumsal politika ihtiyaçlarının yeterince karşılanmaması,
- Yasal değişiklik ve düzenlemelerin rekabetçi bir ortamda yeni yaklaşım ve stratejilerin üretilmesini zorunlu kılması,
- Vatandaşların sunulan hizmetlerin müşterileri olarak daha nitelikli ve kaliteli hizmetler beklemeleri,
- Teknolojik yeniliklerin ülkelerin rekabetçi yapılarını değiştirmesi,
- Küreselleşmenin getirdiği tehdit ve fırsatlar,

- Makro ekonomik trendler ve krizlerin kamu bütçelerinde yol açtıkları açıklar,
- Özelleştirme uygulamalarının korumacılığının ortadan kaldırılması neticesinde yeni sistemlerin kurulmasının gündeme gelmesi ve
- Güven açığının giderilmesi gereği olarak özetlenebilir.

21. Yüzyılın beraberinde getirdiği değişim rüzgârı gerek özel gerekse kamu sektörü olmak üzere toplumun tüm kesimlerini etkilemiştir. Bu süreçte modern toplumdan post modern topluma geçiş yönünde yeni ilkeler benimsenmiş ve yeni yükselen değerler, toplumları geleneksel değerlerden kopmaya ve değişmeye zorlamıştır (Özer, 2010b: 5). Bu durumun gündeme getirdiği yenilikler, toplumun yaşam tarzını da çeşitlendirmiştir. Bu ortamda belirsizlik ve karmaşıklık ön plâna çıkmış, yeni sosyal sorunlarla beklenmedik bir şekilde karşılaşmış ve kamusal faaliyetler için beklenmeyen talepler gündeme gelmiştir. Bu gelişmeler kamu yönetimi-toplum ilişkisini değiştirmiş; toplumun merkezden uzaklaşma ve kopma eğilimleri karşısında, buna entegre politikalarla karşılık verme gerekliliği gündeme gelmiştir (Eren, 2001: 54).

Çağdaş yönetim usullerinin ortaya çıkması hizmetlerin sunum şeklini etkilemiştir. Özel sektör uyguladığı yöntemlerle etkili, verimli ve rasyonel hizmet üretirken, devlet ve idare bu usullerin gerisinde kalmış, sorgulanmaya, zayıflamaya ve verimsiz hale gelmeye başlamıştır. Kamu hizmetlerinin sunumundaki idari zihniyet, iş görme usulü, bürokratik ve merkeziyetçi yaklaşım, etkin hizmeti engellemektedir. Günümüzde devlet anlayışını daha az maliyetli ve daha etkili yapabilmek için ulusal bürokrasi kültürünü değiştirmek gerekmektedir. Kamu yönetiminde yaşanan krizin tek sorumlusu kırtasiyecilik anlamındaki bürokrasidir. Sorunun kaynağı "tembel ya da yetersiz insanlar" değildir, yaratıcılığı engelleyen gereksiz aşırı kural ve yönetmeliklerdir. Anlamlı olsa da olmasa da her şey kuralına uygun yapılmaya uğraşmaktadır. İş görenler aşırı kontrol oluşturarak olası

hataları önleme adına, verimsiz çalışmaktadırlar. Sonuçta, vatandaşların meşru taleplerine cevap veremeyen bir kamu yönetimi ortaya çıkmaktadır (Gökbunar ve Ünal, 2011: 9-10).

Yeni yönetim anlayışında örgütlerin değerlendirilmesi konusunda sadece işlemlerin yasal süreçlere uygunluğunu inceleyen hukuksal denetim yeterli görülmemekte; bunun yanında performans denetimi de gündeme gelmektedir. Hukukilik denetimi hukuk devleti ilkesinin bir gereği ve çağdaş yönetim sisteminin önemli bir unsurudur. Hukukilik, yönetim kuramlarının ve personelinin yasal mevzuata, prosedürlere, talimatlara uygun hareket etmesini sağlamak ve gözetmek için vazgeçilmezdir. Ancak tek başına yeterli değildir. Bunun yanında etkinliğin ve performansında dikkate alınması gerekmektedir. İlave olarak, kamunun kullanmış olduğu kaynakların sadece yasallığı değil, etkinliğinin de denetlenmesi amacıyla yasal mevzuatın sonuçlanmaya odaklanmayı engellemeyecek, örgütsel performansa ve yaratıcılığa izin verecek bir niteliğe de kavuşturulması gerekmektedir. Fakat GKY anlayışında kurumlar son derece katı ve şekilci bir hukuki denetime tabi tutulmakta ve kurum faaliyetleri sadece girdiler esas alınarak değerlendirilmektedir. Neticede tüm enerjisini yasal süreçlere uygunluğun sağlanmasına harcayan kurumlar, etkinliği gözden kaçırabilmektedirler (Arıkboğa, 2007: 60).

Kamu yönetimi kadrolarının kısa dönemde sık sık değiştirildiği, yatırım kararlarının harcama esaslarının ve bütçe uygulamalarının anlık ihtiyaçlara göre belirlendiği, yönetimdeki istikrarsızlığın bir sonucu olarak karar ve uygulamaların belli bir plana bağlı olmaksızın günü birlik politikalara göre yürütüldüğü bir örgütte (Saran, 2004: 110) bir kültür değişiminin gerekli olması muhtemeldir. Bir başka deyişle, 20. Yüzyıla hâkim olan kamu yönetiminin katı hiyerarşik ve bürokratik yapısının, esnek ve piyasa temelli kamu yönetimine dönüşmesinde paradigma değişiminin yanı sıra, GKY anlayışının içinde bulunduğu bunalımın da etkisini göz ardı etmemek gerekir (Özer, 2005: 203-208).

Bu gelişmeler neticesinde 1980 sonrası birçok yaklaşım ortaya atılmıştır. Bunlardan en esaslı olanı YKY yaklaşımıdır. Bu yaklaşım, klasik kamu yönetimi ile özel sektör yönetim anlayışı arasında çok özel bir yerde bulunmaktadır. YKY, değerleri, normları, teknikleri ve kamu sektörü yönetimine dönük yönetim pratikleri içermektedir (Ömürgönülşen, 1997: 520). Bürokrasi modeline göre örgütlenmiş kamu yönetiminin olumsuzluklarına ve yetersizliklerine karşı geliştirilen yönetim modellerinden biri ve günümüzde en yaygın kabul göreni YKY anlayışıdır (Haktankaçmaz, 2009: 26).

Kamu idaresi (public administration) ve kamu yönetimi (public management) kavramları arasındaki anlam farkı geleneksel kamu yönetimi modelindeki değişimi yansıtmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile geleneksel kamu yönetimi arasındaki temel farklılık ise “sermaye birikim rejimine” ve “devletin toplumsal, iktisadi yaşamdaki rolüne” ilişkindir (Kurt ve Uğurlu, 2007: 86).

Yeni anlayışla birlikte kamu yönetiminin özel sektöre bakışı değişmiş ve karşılığın yerini tamamlayıcılık almıştır. Piyasa mekanizmalarının ve rekabetin kamu yönetimi kuruluşlarında da uygulanması ve etkinliği sağlamak için gerektiğinde özel sektörden yararlanılmasının yolu açılmıştır (Arıkboğa, 2007: 58).

1980 ve 1990’lı yıllar, YKY olarak adlandırılan bu anlayışın, kamu yönetimi normatif prosedürlerinden, politika yapım sürecinden ve özel sektör yönetim stratejilerinden etkilenmesine şahit olmuştur. Bu dönemde YKY, yönetime büyük ve karmaşık örgütlerin nasıl yönetileceği konusunda önemli fikirler sunarak katkılar sağlamıştır. Bu yönde her yaklaşımın zayıf noktaları dikkate alınarak bir sentez oluşturulmaya çalışılmıştır. Esasında kamu politikası yönetim sanksiyonuna daha az önem vermektedir. Bunun neticesinde özel sektör yönetimi, kamu sektörünün bu yönüne karşı oldukça duyarlı yaklaşmaktadır. YKY ve genelde kamuda işletme yönetimi yaklaşımı



GKY'nin yerini almaya çalışırken, klasik kamu politikası yaklaşımları ise akademik düşüncede hâkim konumunu sürdürmeye çalışmaktadır (Özer, 2010a: 6).

Kamu sektörünün yapısı ve kültürü ile kamusal faaliyetlerin yürütülme şeklinde ciddi bir şekilde değişmekte olduğu bir gerekçedir. Bu konuda bir takım farklı görüşler olmasına rağmen kamu sektöründe yakın dönemde yadsınamayacak oranda değişim yaşanmıştır. YKY tarafından rehberlik edilen bir değişim daha şimdiden devlet-bürokrasi-vatandaş ilkelerinde bazı önemli farklılaşmalara yol açmıştır. Her şeyden önemlisi, bütün bu değişim “devlet başarısızlığı” tezi ve GKY yaklaşımının ciddi bir eleştirisi sayesinde meşrulaştırılmıştır. Kamu sektörünün performansı artık sadece hukukilik ölçütüyle değil, daha somut sonuçlar aracılığıyla ölçülmeye başlanmış ve bu sebeple, kamu sektörü için “yeni bir rasyonalite” arama çabasına girilmiş ve kamu sektörünün yapı, süreç ve teknikleri radikal bir biçimde değişime tabi tutulmuştur (Ömürgünülşen, 2003: 13).

Yeni kamu yönetiminin amacı bürokratik değerlere dayanan geleneksel kamu hizmeti kültürünü piyasa değerlemeye dayanan yeni bir kamu hizmeti kültürü ile değiştirmeyi sağlayacak politika ve stratejiler geliştirmektir (Ömürgönülşen, 2003: 24). Bu süreçte ise YKY, GKY'nin “evrensellik” iddiasını devralarak sürdürmekte ve siyasetçilerin belirlediği hedefleri gerçekleştirmeye yönelik tarafsız ve her amaca uygun bir amaç olarak ortaya çıkarmaktadır (Hood, 1991: 8).

Ömürgünülşen (2003: 21) çalışmalarında kültürel dönüşümle ilgili olarak kamu hizmetlerinin etkin olarak sunulması arayışının zaman içerisinde yeni bir yönetim (işletmecilik) ilke ve tekniklerinin kullanılması suretiyle kamu sektörünün yeniden düzenlenmesine yönelik “genel bir seferberliğe” dönüştüğünü, günümüzde, Anglo-Amerikan dünyası başta olmak üzere pek çok ülkenin kamu sektörü rekabetçi piyasa mekanizmaları ile özel sektöre ait işletmecilik tekniklerinin büyük bir dönüşüm geçirdiğini

söylemektedir. Ayrıca kimi yazarlar tarafından “paradigmatik değişim” olarak nitelendirilen bu dönüşümün kamu yönetimine ilişkin bilimsel çalışmaları ve kamu sektöründeki uygulamalar üzerindeki etkisinin de çarpıcı boyutlara ulaştığını ve YKY’nin büyük bir hızla geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının yerini almakta oluşunun bu dönüşümün en önemli sonuçlarından biri olduğunu ifade etmiştir.

YKY olarak isimlendirilen anlayıştan önce amaçlardan ziyade araçları amaç haline getiren bir anlayış hâkim olmuştur. Daha çok, yöntem ve kuralların üzerinde durulmuştur. Bir konuda mevzuat fazlalığından yahut mevzuat yokluğundan kaynaklanan anomi durumlar yaşanmıştır. Public administration ile public management şeklinde belirtilen iki yaklaşımın temelinde rasyonalite algılamalarının farklılıkları yer almaktadır. Kamu kavramı kamuya yönelik faaliyette bulunma temelli olarak şekillenmektedir. GKY anlayışında yönetim faaliyeti hukuk ve siyaset bilimi ile yakın ilişki içindedir. Bu bilim dalları ile aralarındaki ayırım hiçbir zaman kesin bir şekilde ortaya konamamıştır. Hukuk ve siyaset bilimi ile ilişki içinde olan bir yönetim anlayışında hukuksal rasyonalite ağır basmaktadır. Geleneksel anlayışta işlemlerin mevzuata uygunluğu; sunulan hizmetlerin kalitesi ve vatandaşın tatmini gibi konulardan daha önce gelmektedir. YKY anlayışında kurumsal rasyonelliğin yerini ekonomik rasyonellik almaktadır. 1980’li yıllardan sonra hızlı bir şekilde yaygınlaşan bu anlayışla daha önceki yönetim teorilerini inceleyip küreselleşme olgusu da dikkate alınarak yeni bir sentez meydana getirilmiştir. Değerleri, normları, teknikleri ve kamu yönetimine dönük yönetim pratiklerini içermekte olan YKY ile insanların yönetimine öncelik verilmekte, kaynak ve programlar ise, yönetim faaliyeti, süreci ve düzenlemelerine göre belirlenmektedir (Ömürgönülşen, 1997: 520).

YKY anlayışı bir paradigma değişimidir. Bu anlayışla klasik yönetim ekolünün bütün değerlerine alternatifler getirilmektedir. Klasik yönetim eleştirilirken ekonomik

rasyonellik esasına göre yeni öneriler sunulmaktadır. Piyasaya öncelik verilmeli önerisi üzerine klasik bürokrasinin hiyerarşik yapısı değişirken; müşteri kavramını kullanınca devlet karşısında hak ve yükümlülükler sahip olan vatandaş kavramı değişime uğramaktadır. Ekonomiklik, etkililik, verimlilik, şeffaflık, denetlenebilirlik, hesap verebilirlik, yerelleşme, müşteri, sürekli değişim, liberal ekonomi, piyasa tabanlı olma, sivil toplum, yeni sağ, işletmecilik gibi kavramlar kamu yönetiminde yeni bir paradigma değişimine neden olmaktadır. Yeni kamu yönetimi ise bu söylemlerini yeni sağ ve muhafazakârlık düşünceleri ile destekleyerek güçlendirmiştir (Arslan, 2010: 29).

Özel kesim işletme kavramlarının ve tekniklerinin kamu kuruluşlarında uygulanmasını önererek, Weberyen bürokrasi anlayışı yerine piyasa ilkelerine ve bireylerin memnuniyetine dayanan, esnek, karar verme katmanları daha sade, sonuca yönelik ve girişimciliğe önem veren bu yeni anlayış (Al, 2002b: 113), girişim kavramı, inisiyatif, risk alma, kendine güven ve sorumluluk alabilme yeteneği gibi pek çok konuyu kapsamaktadır. Bu anlayışa göre kamu kesimi yönetiminin performansının değerlendirilmesi, kalite ve verimliliğin artırılması için özel kesim tekniklerinden ve yöntemlerinden daha fazla yararlanılması gerekmektedir (Özer, 2010a: 11).

Verimsizliğin, hantallığın ve kırtasiyeciliğin nedeni haline gelmiş Weberyen bürokrasi modeline dayalı kamu yönetimine karşı olan YKY, esnek örgüt yapısı, basık hiyerarşi ve âdem-i merkeziyet öngörmektedir. Yaklaşım bu yönüyle, bürokratik kamu yönetimi anlayışından belirgin bir şekilde uzaklaşarak sonuçların başarılmasına ve yöneticilerin kişisel sorumluluklarına daha fazla önem verildiği; örgütlerin, personel sisteminin ve çalışma koşullarının daha esnek hale getirildiği bir modele dönüşümü ifade etmektedir (Haktankaçmaz, 2009: 52).

**TABLO 2: Kamu Yönetiminde “Administration ve Management” Yaklaşımları Arasındaki Farklılaşma Konuları ve Ortak Paydalar**

<b>ADMINISTRATION</b>	<b>MANAGEMENT</b>
Statüye ilişkin sorunlar	Etkenlik, verimlilik, ekonomiklik, kalite ve karlılığa ilişkin sorunlar
Yasal düzenlemelerle kural ve normları ayrıntılı belirlemek	Yasal düzenlemelerin sayıca azaltılması ve sadeleştirilmesi
Yetki, yetki gaspı ve geçişi ile ilgili endişeler	Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi ile ilgili endişeler
Kurallar	Roller, kamu hizmeti ölçümleri
Muhafazakârlık	Değişim
Kamu otoritesine saygı	Yurttaşın müşteri olarak görülmesi, yurttaş gereksinimlerine duyarlılık
Yurttaş – Tebaa	Müşteri
Emir – Komuta	Karar almaya ve yönetime katılma
Durağanlık	Devingenlik
Merkezden yönetim	Yerel uygunluk, yerinden yönetim–yetki genişliği
Denetim, yasallık, hukuksallık	Yol göstericilik, paranın değer karşılığı, başarı denetimi
Karar alma: X ve Y kuralları	Karar alma: “Incrementalism”
Eşit ücret	Başarıya dayalı ücret
Klâsik devlet muhasebesi ve bütçe sistemi	PPBS yönetim muhasebesi, maliyet merkezleri, maliyet etkenleri maliyet – yarar oranı, nakit akış kestirimi, maliyetin geri dönüşü
Genel yönetim alışkanlıkları	Proje yönetimi
Kamu sektörünün kesin egemenliği	Özel sektörden daha fazla yararlanma çabası
Kamunun tekelciliği	Rekabet – piyasa türü yönetim araçları
Klâsik mülkiyet kavramı	Mülkiyet kavramının yeniden algılanması
PODSCORB, zaman ve eylem araştırması, insan ilişkileri	Toplam kalite yönetimi, başarı yönetimi, sonuç yönetimi, duyarlılık yönetimi
<b>ORTAK FAYDALAR</b>	
ADMINISTRATION – MANAGEMENT	
Erdemlilik yönetimi	
Yeterlilik, ehliyet, liyakat	
Yeteneklilik	
Hukuki bağlılık	

**Kaynak:** Demirel, D. (Erişim: 27. 12. 2010). Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 58, S.117.

Geleneksel anlamda, kamu ve özel sektörün birbirinden tamamen ayrı ve farklı etkinlik kriterlerine bağlı olmalarına rağmen, profesyonel yönetim anlayışı, açık ve net olarak belirlenmiş performans kriterleri, kamu sektörü içinde rekabetin sağlanması, özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılması yavaş yavaş kamu yönetimine de girmeye başlamıştır (Gökbunar ve Ünal, 1999: 50).

YKY, geleneksel kamu yönetiminden köklü biçimde ayrılarak kamu tercihi ekonomisine dayanan yeni bir gündem oluşturmuş ve iyi organize olarak, hızla değişen ve çok karmaşık ekonomik ve sosyal çevrede, ortak bir yönetim sistemi oluşturabilmiştir. Bu noktada YKY, geleneksel kamu yönetimindeki geniş ölçekli, hiyerarşiye dayalı bürokrasi anlayışını reddederek âdem-i merkezîyetçilik, yetki devri, rekabet, tercih imkânı, müşteri merkezlik ve esneklik gibi değerleri gündeme getirmiştir (Bayraktar, 1999: 58).

Yeni anlayışta etkinlik ve verimlilik kriterlerine önem verilmekte, teknolojiden örgütsel sorunların çözümünde en üst seviye yararlanılmaktadır. Bu kapsamda YKY'nin öngördüğü değişimin ana unsurları şu şekilde özetlenmektedir (Özer, 2005: 231):

- Kürek çekmekten çok dümen tutmak,
- Hizmet etmekten çok yetki vermek,
- Bürokratik süreçlerle piyasa süreçlerini değiştirmek,
- Bürokrasinin değil müşterilerin ihtiyaçlarını karşılamak,
- Harcamaktan çok kazanmak,
- Tedaviden çok önlem almak,
- Katılım ve takım çalışmasına dönük olarak hiyerarşiden uzaklaşmak gibi stratejilerdir.

Değişimin ana ögesi olarak, ekonomik kalkınma stratejisinin serbest piyasa ekonomisi koşullarına dayandırılarak, kalkınma dinamizminin özel sektöre kaydırılması olarak

belirtilebilir. Bu ise, uzun yıllardır yürürlükte olduğu kabul edilen, devletin ekonomideki rolünün ve müdahalesinin kurumsallaştırıldığı politikaların sona erdirilmesi (Aksoy, 1995: 159) anlamına gelmektedir.

Küreselleşme süreci, kamu yönetiminin daha açık ve şeffaf hale gelmesi, hesap verebilirliği, yerelleşmesi, etkinliği, verimliliği gibi hususları ön plana çıkarmıştır (Balci ve Kırılmaz, 2011: 2).

Kamu sektörünün performansının artırılmasında; performansa daha fazla önem verilmesi, paranın daha iyi kullanılması, esnekliğin artırılması, kontrol ve sorumluluğun artırılması, müşteri ve hizmet-yönlü bir kamu sektörü, strateji ve politika geliştirme kapasitesinin güçlendirilmesi, ekonomik etkinlik üzerinde olumlu etki gibi unsurlar ön plana çıkmaktadır (Gökbunar ve Ünal, 2011: 13-14).

YKY ışığında devlet-piyasa ilişkilerindeki değişimin, ilginç biçimde, sadece kamu-özel ayrılığını değil, siyaset-idare farklılığını da etkilediği görülmektedir. Zira söz konusu süreç klasik katı bürokratik yapıların esnetilmesi, müşterilere odaklanması ve müşteri tercihinin ön plana çıkarılmasıyla birlikte, siyaset-idare farklılığı anlayışının temellerini sarsmaktadır. Başka bir ifadeyle Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, kamu yönetimiyle toplum arasındaki ilişkiyi örgüt kuramındaki bir kavram olan “müşteri” üzerinden kurmaya kalktığında, klasik yapı çözülmeye başlamaktadır (Arıkboğa, 2004: 31).

Gerek kamu ile özel sektör arasındaki katı sınırların yumuşaması, gerekse siyasetle idare arasındaki etkileşimin artması sonucu, artık kamu yönetimi, eskisinden oldukça farklı yeni bir yolda ilerlemektedir.

**TABLO 3: Geleneksel Yönetim İlkeleriyle Yeni Global Yönetim İlkelerinin Karşılaştırılması**

<b>Geleneksel Yönetimde İlkeler ve Değerleri</b>	<b>Kategori</b>	<b>“Yeni” Global Yönetim Anlayışı</b>
Merkeziyetçi, bürokratik, vesayetçi, dikey hiyerarşik yapı	<b>Organizasyon Yapısı</b>	Âdem-i merkeziyetçi, fleksibl, yatay yapı
Otokratik, emir ve talimatlara dayalı itaat beklentisi	<b>Liderlik</b>	Destek ve yardım sağlayan liderlik
Patron	<b>Yöneticiye bakış</b>	Lider, öncü
Korkuya dayalı yönetim, sürekli denetim ve teftiş	<b>Yönetici – Çalışanlar İlişkisi</b>	Güven ve karşılıklı işbirliği
Emir ve talimatlar	<b>Karar verme yöntemi</b>	Konsensüse dayalı yönetim
Bireysel, bir işin bir kişiye verilmesi ve işten onun sorumlu tutulması	<b>Çalışma yöntemi</b>	Grup ekip çalışması grup içinde iş bölümü ve görev tanımı yapılması
Birbirlerinin rakibi, birbirinin kuyusunu kazmaya çalışan kişiler	<b>Çalışanlar arası ilişkiler</b>	Çalışma grubu içinde iş arkadaşı
Üst yönetim, orta kademe yöneticiler ve çalışanlar arasındaki sınırlar belirgin	<b>Çalışanlara sunulan İmkânlar</b>	Farklılık ve ayırım yok yönetici ve çalışan aile gibi
Düşük katılım	<b>Çalışanların karar alma sürecine katılımları</b>	Yüksek katılım toplam katılım
Kar maksimizasyonu; önce kar	<b>Organizasyonun amacı</b>	Müşteri ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılama, TKY
Emek, sermaye, toprak, teşebbüs	<b>Üretim kaynakları</b>	Bilgi + Diğer üretim kaynakl.
Homojen	<b>İşgücü Yapısı</b>	Çeşitlilik
Kıdem sistemi geçerli, kayırmacılık hâkim	<b>Yükselme</b>	Liyakat sistemi geçerli, yükselme adil ve açık kriterlerle
Organizasyon ihtiyaçlarına göre belirlenir.	<b>Kalite</b>	Müşteri ihtiyaçlarına göre belirlenir.
Bireysel problem çözme	<b>Problem çözme görevi</b>	Katılımcı bir yaklaşımla problem çözme
Problemler ortaya çıktıkça çözüm arama	<b>Problem çözme yöntemi</b>	Önceden problemleri düşünerek çözüm arama
Korku verme, cezalandırma ve ödüllendirmeye dayalı	<b>Motivasyon</b>	Pozitif yönlendirme, teşvik ve ödüllendirme
İş için asgari eğitim ve bilgi ile yetinme	<b>Eğitim</b>	Sürekli eğitim, bilgi ve beceri geliştirme
İşi öğreninceye kadar çaba göstermek	<b>Öğrenme süreci</b>	Sürekli öğrenme
Belirli bir alanda uzmanlık	<b>Uzmanlık</b>	Geniş uzmanlık bilgisi
Hiyerarşik yapı içerisinde ast – üst iletişimi	<b>İletişim</b>	Çok yönlü iletişim

**Kaynak:** Demirel, D. (Erişim: 27. 12. 2010). Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 58, S.124.

Bu bağlamda klasik kamu yönetimiyle, söz konusu değişimler sonrasında şekillenmeye başlayan yeni kamu yönetimini karşılaştıran Peters ve Wright, 6 temel alanda önemli değişimlerin söz konusu olduğunu söylemektedir. Bunlar şu şekilde özetlenmektedir (Peters and Wright, 1996: 630- 638):

- Klasik kamu yönetiminin kendi kendine yeterli olduğu zannı, bugün çeşitli meydan okumalarla karşı karşıya kalmıştır. İhale, kamu özel ortaklığı ve özelleştirme yoluyla, önceleri kamu kurumları tarafından yapılan işler çeşitli derecelerde özel sektöre kaymaktadır. Aynı zamanda özel sektörün iş yapma tarzı, kamu kurumlarına adapte edilmektedir. Bugün kamu ile özel sektör arasında karşılıklı bağımlılık ve tamamlayıcılık vurgusu öne çıkmaktadır.
- Kamu kesiminde hiyerarşiye ve kontrole dayalı bürokratik örgütlenme modeli değişmektedir. Alt kademelerde çalışanlara yetki ve sorumluluk verilmekte, çok kademeli yerine yatay örgüt modelleri gündeme gelmekte, takım çalışması, toplam kalite yönetimi gibi yöntemler uygulanmaktadır. Diğer yandan performans ölçümü gibi ölçütler kullanılmaya başlanmakta ve kamu personelinin müşteri memnuniyetini sağlamaya dönük olarak hizmet vermesi beklenmektedir.
- Klasik kamu yönetiminde, bütün vatandaşlar devletten eşit derecede yarar sağlamış ve devlete karşı eşit derecede sorumluluk altına girmiştir. Bu tekdüzelik, aynı zamanda geniş bir merkezi bürokrasinin de varlık nedenini oluşturmaktadır. Ancak yeni yönetiminin ön plana çıkması sonrasında, kamu kurumları, kendilerini farklılaştırmaya çalışmakta ve daha tekil politikalara odaklanmaktadır.
- Klasik bürokratik model, üste karşı idari sorumluluğu ve halka da siyasilerin sorumluluğunu öngörürken, bugün kamu görevlilerinin aşağıya yani müşterilere



karşı da sorumlu olması gündeme gelmekte, sorumluluk bağlamında performans göstergeleri kullanılmaya başlanmaktadır.

- Klasik kamu yönetiminin en önemli ve özel sektörden ayırt edici özelliklerinden birisi personel rejimidir. Bu sistemde kişiler, kamu hizmetlileri ordusunun bir parçası olarak istihdam edilmekte ve bireysel becerilerinden ziyade işgal ettikleri pozisyonun önemine göre ücret almışlardır. Ancak bugün kamudaki personel rejimi, özel sektördeki insan kaynakları yönetimine doğru dönüşmeye başlamıştır. Örneğin bireysel performansa, başarıya ve başarısızlığa göre bir ücret politikası gündeme gelmektedir.
- Son olarak klasik kamu yönetimi, kamu çalışanlarının siyasal olarak tarafsızlığını öngörmüştür. Bu durum, siyasetçi bürokrat çatışmasına yönelik eleştirilere de yol açmıştır. Bugün ise üst yöneticilerin siyasilerle birlikte değişmesi gündeme gelmekte ve siyasetçi bürokrat etkileşiminden veya koalisyonundan söz edilmektedir.

### **II.2.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Örgüt Kültürü**

1980 önceleri idari reform çalışmaları, GKY yaklaşımı çerçevesinde devletin idari güç ve kabiliyetini arttırmaya yönelik teknik bir faaliyet olarak yürütülmekte iken 1980’li yıllarda devlet başarısızlığı, teknik (ekonomik ve idari) yönlerine ilaveten siyasal ideolojik bir sorun olarak görülmeye başlanmıştır. 1980’li yıllarda ilgi odağını kamu sektörünün boyutu oluşturmaktayken, 1980’lerin sonlarından itibaren ideoloji yoğun ve ekonomik ağırlıklı bu tartışma yerini daha az ideolojik ve pragmatik bir tartışmaya bırakmıştır. Hiç şüphesiz, bu yeni tartışmanın içeriği önceki tartışmayla yakından alakalı görülmektedir.

Öncesine nazaran bir ölçüde küçültülmüş bir kamu sektöründe, özellikle özelleştirilmesi mümkün görülmeyen veya oldukça zor olan temel kamu hizmetlerinin yürütülmesi açısından kaynakların etkin ve etkili kullanılmasını sağlayacak bir yönetim (işletmecilik) yaklaşımın egemen kılınması yeni bir ilgi odağı haline gelmiştir. Diğer bir ifadeyle, kamu sektörünün ulusal ekonomi içindeki payının küçültülmesi önünde siyasal ve teknik pek çok engel mevcut olduğu için en azından eldeki kıt kaynakların etkin kullanılması yönündeki baskılar artmaya başlayınca ilgi odağı kamu sektörünün “boyutundan kamu sektörünün nasıl yönetildiği”ne kaymıştır. Kamu sektörünün yönetilme şeklinin ülkenin toplam ekonomik performansını doğrudan etkilediği gerçeği karşısında hükümetler bu küçültülmüş kamu sektörüne uygun yönetim yapı ve uygulamalarının geliştirilmesi anlayışı içine girmişlerdir. Kamu sektörü reformlarının teknik boyutu bu şekilde yeniden önem ve ağırlık kazanmaya başlamış, ancak bu kez bu çalışmalar YKY yaklaşımı çerçevesinde ele alınmıştır (Ömürgönülşen, 2003: 20).

Bu gelişmeler ışığında YKY'nin geleneksel yönetim uygulamalarından farklı ve önemli bir yönü; asıl itibarıyla girdiler yerine çıktılara, sonuçlara, etkinliğe ve performansa odaklanmasıdır (Arıkboğa, 2007: 60). Kamu yönetiminin klasik işleyiş tarzının işletme mantığına göre yeniden düzenlendiği YKY sisteminin temelinde devletin sorumluluklarının ve fonksiyonlarının farklı birimlere dağıtılması, sonuçlar ve çıktılar üzerinde odaklanması, kamu hizmetlerinin alternatif şekilde üretim yollarının araştırılması söz konusu olmuştur (Genç, 2007: 263).

YKY yaklaşımı örgütlenme konusunda, klasik sistemden farklı bir yapı önermektedir. YKY, GKY'nin aksine dikey yerine yatay organizasyon yapısı önermektedir. Yalın ve esnek bir yapılanmaya önem verilmekte, çeşitli uzmanlıklara ya da

niteliklere sahip kişilerden farklı birimlerin yararlanabilmesine olanak tanımakta ve koordinasyon öne çıkarılmaktadır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 160-166).

Yeni yönetim bağlamında yerel yönetimlere dair Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu yürürlüğe sokularak örgütlenme, örgütsel işleyiş, organların oluşumu ve işleyişi, özerklik, şeffaflık, denetim gibi alanlarda düzenlemeler yapılarak yetki alanları genişletilmiş ve yetkileri pekiştirilmiştir (Arıkboğa, 2007: 56-57).

YKY ile personel alım kültüründe de bir takım değişimler meydana gelmiştir. Belediye kanununun 49. Maddesinin 3. ve 4. Fıkraları, belediyelere ilaveten büyükşehirler ile il özel idarelerinin personel istihdamına ilişkin geniş anlamda sözleşmeli personel istihdam yetkisi vermektedir. Yasa bu yolla istihdam edilecek personele verilecek ücretin azami tutarını belirleyip ödenecek ücreti yerel yönetim meclisine bırakmaktadır (Arıkboğa, 2007: 65-66). Bunlara ilave olarak 5176 sayılı kanun ile bu kanuna ilişkin yönetmelikle personelden hem etkin ve verimli çalışmayı gözetmeleri istenmekte hem de vatandaş odaklı hareket etmeleri şart koşularak “kamu görevlileri etik sözleşmesinin” tüm personel tarafından imzalanması zorunluluğu düzenlenmiştir (Arıkboğa, 2007: 67).

GKY’nden farklı olarak KYK, kamu hizmetlerinin sunumuna yönelik kamu yararı – özel yarar, yurttaş odaklılık – müşteri odaklılık, siyasal yarar – ekonomik yarar gibi ayrımlardan birinciler lehine olan duyarlılıkları göz ardı etmektedir. Kamu yönetimindeki görevler daha geniş boyutlu ve çok etmenli bir süreç olarak algılanmaktadır. KYK anlayışına göre kamu hizmetlerine ilişkin karar ve uygulamalarda kamu sektörünün mutlaka tek başına ve belirleyici bir rol alması düşüncesi yanlıştır. Önemli olan husus, hizmetlerini sunan kuruluşların yer aldığı ölçek ya da sektör değil, sunulan hizmetlerin kalitesi, performans düzeyi ve verimliliğidir (Yıldırım, 2009: 109).

YKY' ne göre küçülen devletin başlıca rolleri (Bilgiç, 2003: 35); bizzat üretici olmak yerine hizmet üreten kuruluşlara alt yapı oluşturmak, rekabet ortamı sunmak, sorunları ortaya çıkmadan önce çözmek, vatandaşın bürokrasiyi denetlemesine imkân veren alt yapıyı oluşturmak, performans ölçümünde girdilerden çok çıktılar üzerinde odaklanmak, vatandaşların kamu hizmetinin müşterileri olarak görmek, katılım, desantralizasyon, piyasa mekanizmasını teşvik etmek, kamu hizmetlerinin sağlanmasında tekelcilikten ziyade özel sektöre ve sivil toplum örgütleri ile sorumluluk paylaşımıdır.

Hood'a göre (1991: 3-5) YKY, harcamalar ve personel açısından kısıtlamaya gidilerek, devletin küçülmesini; kamu hizmeti sunma ve üretme noktasında özelleştirme mekanizmalarıyla yetki devirlerini (buradaki kullanımıyla subsidiarity); kamu hizmetlerinin hizmeti ve dağıtımında özellikle bilgi teknolojilerinin yardımıyla otomasyonu, bunların yanı sıra politika tasarımı, karar sitleme, devletlerarası işbirliği gibi uluslar arası ajandanın geliştirilmesini önermektedir. Bu önermelerin gerçeklik kazanması için bazı gereklilikler vardır. YKY' ne göre üst düzey yöneticilere daha fazla yetki verilmelidir; örgütler için standartlar ve performansları değerlendirmek için ölçütler geliştirilmelidir; çıktı kontrolüne önem verilmeli ve kamu yönetiminde parçalı yapıya geçilmelidir. Ayrıca kamu sektörüne rekabet getirilmeli, özel sektör tipi yönetim pratikleri ve araçları benimsenmelidir. Kaynak kullanımında tutumlu olunmalı ve özel sektör tipi yapılanmayla uyum maliyetleri sınırlandırılmalıdır.

Aslında YKY anlayışının temel özelliklerini, hükümetin yaptıkları reformlar, beslendiği teorik kaynaklar ve bunları yorumlayanların katkılarını dikkate alarak dört grupta toplayarak incelersek YKY'nin kültürü daha iyi anlaşılabilir olur. Bu özellikler (Eryılmaz, 2010: 22-24):

- YKY Weber'in bürokrasi modeline dayalı örgütlenme anlayışına karşı çıkar. Weberyen bürokrasi modeli yöneticilerin risk almalarını engellemekte, kıt kaynakları israf etmektedir. Kamu yöneticilerinde hâkim olan temel güdü hata yapmamak ve risk almamaktır. YKY anlayışında ise kamunun örgüt yapısı büyük ölçekli değildir. Optimal büyüklükte, esnek, yumuşak hiyerarşi, dar ve az elemanlı merkez, geniş yatay çevre ve âdem-i merkeziyetçi olmalıdır. Çalışanlar ise daha çok yetkilendirilmelidir.
- Devletin faaliyet alanı daraltılmalıdır. YKY yaklaşımı "minimal devlet" anlayışını savunur. YKY kamu hizmetlerinin yönetimi ve üretimini birbirinden ayırarak piyasa mekanizmasından daha çok yararlanmayı ve devletin hakemlik rolü yapmasını ister. Yönetim işlerinde kürek çekmek yerine dümen tutmayı tercih eden YKY, aynı zamanda toplumsal sorunların çözümü konusunda "kamu-özel sektör ve sivil toplum" kuruluşlarının görev almasını ve devletin bu noktada katalizörlük yapmasını ister.
- YKY kamu yönetiminin yalnızca siyasi liderliğe değil, aynı zamanda kamuya karşı sorumlu olması gerektiğini vurgular. GKY'nde emir verenlerle (siyasiler) bunları uygulayanlar (bürokratlar) arasında bir ayırım yapılmaktadır. YKY anlayışına göre yöneticiler yalnızca kurallara ve prosedürlere uygun davranmakla sorumluluklarının gereğini yerine getirmiş sayılmamakta, yaptıkları işlerin sonuçlarından da ( etkinlik, verimlilik, kalite, müşteri memnuniyeti gibi) sorumlu tutulmaktadır. Bu yüzden kamu yöneticileri profesyonelliğin gereklerine uygun olarak yetkilerle donatılmalıdır. Siyasi liderlik ile bürokratlar arasında karşılıklı etkileşim, interaktif ilişkiler önem kazanmaktadır. Yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkının kanallarını genişletmek ve yönetime katılmayı geliştirmek

suretiyle kamusal alanın rolünü arttırmaya yönelik düşüncelere vurgu yapılmaktadır. YKY, kamu politikalarının belirlenmesinde tek taraflı değil ilgili aktörlerin katılımıyla müzakereci bir yaklaşımla toplumun yetkilendirilmesine bir geçişi öngörmektedir.

- YKY piyasa yönelimlidir. İşletme yönetim ilke ve yöntemlerinin kamu yönetiminde uygulanmasından yanadır. YKY anlayışı, serbest piyasa mekanizmasının, kaynakların kullanımında, hizmetlerin üretilmesi ve sunumunda daha verimli ve etkin bir yöntem olduğunu vurgular. YKY, bürokrasi temelli rasyonellik anlayışı yerine, piyasa ve toplum merkezli rasyonellik düşüncesini ikame etmek ister. GKY anlayışı, işletme yönetimi ile kamu yönetimi arasında kesin çizgilerin olduğunu ifade ederken; YKY, bu iki yönetim arasındaki farkın giderek azaldığını, kamu kesiminde de, hizmetlerde verimlilik ve kalite ile girişimcilik ve işletmecilik ruhuna sahip yönetici tipi, takım, vizyon, misyon, stratejik amaç ve hedef, müşteri ve piyasa amaçlarına vurgu yapıldığına işaret etmektedir. Özel sektör işletmecilik anlayışı, YKY reformlarını büyük ölçüde şekillendirmiştir.

YKY anlayışla ilgili özellikle küresel mücadelede rekabet şartlarına uygun düzenlemeler yapılmıştır. Bununla ilgili yapılan düzenlemeler dış yapısal düzenlemeler olarak isimlendirilmektedir. Bu düzenlemeler kamu tercihi kuramı ve kurumcu iktisadın düşünceleriyle şekillendirilmektedir. Yeni anlayış, devletin ne yapması gerektiği konusunda değişiklikler getirmekte, piyasayı öncelikli kılmakta, mal ve hizmet üretme noktasında neo-liberal iktisadi anlayışla devletin müdahalesi olmadan tamamen piyasanın kuralları içerisinde yerine getirilmesini savunmaktadır (Arslan, 2010: 29). Piyasa ortamında karlılığı arttırabilmenin tek yolu müşterilerin beklentilerini en iyi şekilde

karşılıyarak onları en fazla memnun eden mal ve hizmet üretiminden geçmektedir. Bu noktada değişimin ana teması konumuna müşteri konulurken, diğer yandan da çalışanların kendilerini geliştirmelerine, önemsendiklerini hissetmelerine, sözü geçen kişiler haline gelmelerine fırsat veren bir kültürel gelişme, bir yönetim anlayışı söz konusu olmaktadır (Yıldırım, 2009: 102).

Ülkelerin yönetim yapılarını yeniden düzenlemesi mefkûresi içinde işletmecilik kavramına özel önem veren YKY anlayışı, küresel düzenlemelerin dışında ulusal sınırlar içinde kamunun mal ve hizmet üretimi konusunda yeni düzenlemeler önermektedir. Ülkelerin kamu yönetimleri, örgüt ve personel yapısı itibariyle yeni anlayışa uygun olarak yeniden yapılandırılmalıdır. Bu bağlamda özel sektör yönetim tekniklerinin kamuda da uygulanması öngörülmektedir. Bu anlayışla elini piyasadan çekmiş devletin yeni görevlerinin neler olduğu, bu görevleri nasıl yerine getireceği ve bu görevleri ifa edecek personel rejiminin nasıl olacağı konuları üzerinde durulmaktadır. Bu açıklamalar ışığında siyaset alanından uzaklaşılarak yönetim ve özellikle işletme yönetimi anlayışına doğru bir kayma meydana gelmiştir. Kamu sektörünün özel sektör tekniklerine göre yürüttüğü faaliyetleri teknik uzmanlık, profesyonelleşme, yetki merkezçiliğine karşı yetki devri, örgüt kültürü, performans gibi konulara ağırlık vermektedir. Neo-taylorizm olarak da isimlendirilen bu yaklaşım girişimci yönetim, yeni insan kaynakları yönetimi, yönetimde mükemmellik (Ömürgönülşen, 1997: 520) olarak ifade bulabilmektedir.

YKY ile kamuya bambaşka bir kültür hâkim olmaya başlamıştır. Kamu işletmeciliği anlayışında, vatandaş kavramından müşteri kavramına doğru bir kayma söz konusu olmaktadır. Bu anlayışla esnek üretim, uzmanlaşma ve özerk birimler önem kazanmıştır. Yeni kaynak kullanımında israfın önlenmesi ve rekabete dayalı bir hizmet sunumu ilkeleri benimsenmiştir. Devlet küçülmeli, devlet piyasadaki bir girişimci gibi

hareket etmeli ve devlet küreselleşme sürecinde kapitalist kesimin çıkarlarına uygun düzenlemeleri yapmalıdır. Kamu hizmetlerinin bedelsiz ödenmesine karşı çıkan bu anlayış, “kullanan ya da tüketen öder” ilkesini benimsemiş ve bu anlayışla devlet ile vatandaş arasındaki hukuki ilişki, üretici-tüketici şeklinde düştürülmüştür. Kamuyu işletme gibi görme yaklaşımı; daha önceki yönetim ekollerinin üzerinde durduğu verimlilik, planlama, bütçeleme, örgütlendirme gibi konuların dışında devlet-piyasa, devlet-bürokrasi, devlet-vatandaş ve bürokrasi-vatandaş ilişkilerini etkileyen kapsamlı bir değişim konusu olmuştur (Arslan, 2010: 33).

Yeni yönetim anlayışının kamu sektörü için en önemli amacı; mal ve hizmet dağılımında ve sunumunda etkinliği artırmak olmuştur. Bunun için özelleştirme, ortaklık kurma, iç pazarlar oluşturma, satın alanla tedarikçiyi bir araya getiren borsalar oluşturma, sözleşmecilik, kıyaslama yöntemlerini uygulama, yeniden yapılanma, düzenleyici kurullardan yararlanma, kullanıcı faydalarını artırma gibi yöntemlerin kullanılması gerekmektedir (Lane, 2000: 95).

YKY anlayışı temel olarak hizmetlerde etkinliği, yarışmacılığı ve kalite artırmayı hedeflemektedir. Vatandaş yerine tüketici merkezli bir bakış açısı benimsenmekte ve daha fazla tercih sunmayı amaçlamaktadır. Bu amaçları gerçekleştirme sürecinde, bürokrasinin küçültülerek etkinleştirilmesini, hiyerarşinin ve kırtasiyeciliğin azaltılmasını, çalışanların yönetime katılımının ve karar verme olanaklarının artırılmasını, kamu hizmetlerinin özel sektöre ihale edilmesini, piyasa yöntemlerinin daha fazla kullanılmasını ve kamu kurumları arasında dar rekabet anlayışının yerleştirilmesinin gerekliliğini savunmaktadır (Gül, 1999: 22).

Yeni bakış ile klasik bakış arasında oldukça büyük farklılıklar mevcuttur. Bundan dolayıdır ki, YKY anlayışı basit bir yönetim stili değişikliği olarak düşünülmemelidir.



YKY aynı zamanda kamu sektörüne yeni yaklaşımları getiren bir paradigma değişikliğidir. Klasik kamu yönetiminin sınırlayıcı doğasına, kültürüne ve temel ilkelerine meydan okuyan bu yeni paradigmadır. Hiyerarşik bürokrasiden çok piyasalara öncelik vermek, müşteriye karşı sorumluluk, süreçlerden çok sonuçlar üzerinde yoğunlaşmak, kamu yönetiminden çok işletme yönetimi üzerinde durmak, ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik üzerine yoğunlaşmak gibi değerleri kamu sektörüne sunmuştur. Piyasa kültürü, yapıları, teknikleri, yönetimleri, bilgi ve becerileri kamu sektörünün verimliliği için yeni öncelikler haline gelmiştir (Ömürgülşen, 1997: 531).

Genel kanıya göre YKY “politika”dan “yönetim”e bir kayışı ifade etmektedir. Performans ölçümünü gündeme getirmekte, klasik bürokratik yapılanmadan yarı otonom yapılanmaya vurgu yapmakta ve “kullanıcı öder” kuralını esas almaktadır. Bu yeni anlayış girdi kontrolünden çok çıktı kontrolü üzerinde durmakta, ömür boyu yaşam ilkesi yerine dönemlik sözleşmeleri öngörmektedir. Reklam ve halkla ilişkilere önem verirken, sabit maaş yerine performansa göre maaşı benimsemektedir. Merkezi personel denetimi yerine başarıya serbestisini savunurken, yaşamadan çok kendi kendine düzenlemeye önem vermektedir (Özer, 2010a: 11).

YKY, kamu örgütlerindeki hizmet ve denetim kalitesini arttırmayı amaçlayan ve aynı zamanda kamu örgütlerinin etkin, verimli ve ekonomik bir yapıya kavuşturulmasını hedef alan bir anlayıştır. Bu noktada bir yandan bürokratik değer yargıları ve yaklaşımları yoğun bir eleştiriye tabi tutulurken diğer yandan daha yaratıcı, zengin ve duyarlı bir hizmet yapısı, anlayışı ve kültürünün oluşumuna büyük bir önem verilmektedir (Yıldırım, 2009: 108).

Tüm bunlardan anlaşılacağı üzere, YKY anlayışı yeniden yapılanma sürecinde kötü bürokrasi yerine iyi bürokrasiye kaymayı amaçlamakta ve bundan dolayı da doğrudan

çeşitli çıkmazlarla karşı karşıya kalabilmektedir. Çünkü YKY'nin bürokrasinin sorunlarına çözüm olarak sundukları da zaten bürokrasi ve örgüt karakteri taşımaktadır. Bundan dolayı bürokratları yetkilendirerek ve onlara serbestlik tanıyarak kırtasiyeciliği engellemeye çalışırken, benzer sorunlarla karşı karşıya kalılabilmektedir (Özer, 2010a: 12-13).

Kamu sektörünün üstleneceği hizmetlerle bunların sunum yöntemlerinin belirlenmesinde ekonomik faktörlere ağırlık verilmesini isteyen YKY anlayışında, serbest piyasalara, rekabete, özel sektör hizmet sunma yöntemlerine karşı derin bir güven duyulmaktadır (Yıldırım, 2009: 109). Bunun neticesinde, YKY yaklaşımında; kamu sektörünün küçültülmesine, kamu hizmetlerinin özel sektör tarzı yöntemlerle yürütülmesine, özel veya gönüllü sektörlerle iş birliği yöntemlerinin geliştirilmesine çalışılmaktadır.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, mekanikliğe bağımlılığı azaltma, dikey yönetim yapısından çok, yatay yönetim yapısını oluşturarak çalışanlar arasında eşitliği ve yönetim performansını artırma, çalışma grupları içinde yarışmacılık ruhunu ve bireysel sorumluluğu geliştirme, bireyleri ve grupları yönetimin bir parçası olarak görme eğilimindedir (Eryılmaz, 2011: 2). Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, performansa, sonuçlara, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, vatandaşa, sivil topluma ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapmaktadır.

Sonuç olarak, yeni kamu yönetimi anlayışı, yalnızca özel sektör tekniklerinin değil özel sektör değerlerinin de kamuda benimsenmesini istemektedir (Şener, 2007: 37).

### III. BÖLÜM

#### KAMU YÖNETİMİNDE LİDERLİK

##### III.1. Liderlik Kavramı ve Kapsamı

###### III.1.1. Liderliğin Tanımı ve Gelişimi

Toplumların tarihine büyük liderler yön vermişlerdir. Tolstoy büyük milletlerin büyük adamlar yetiştirdiğini söylemekte ve maziye bakıldığında Türk Milletinin, tarihine yön veren birçok lider yetiştirmiş olduğu görülmektedir. M. Kemal Atatürk Türk milletinin yetiştirmiş olduğu emsalsiz bir önderdir ve onu eşsiz kılan içinden yetişmiş olduğu millete yön vermiş olmasıdır (Aslan, 2008: 241).

Liderler kendilerini tehlikeye daha kolay atabilen cesaretli insanlardır. Beynin orta kısmında Latince adı “Amigdala“ olan ve badem çekirdeğine benzeyen bir bölüm vardır. Amigdala’daki hücreler koktu ve buna benzer duygulara karşı çok hassas bir yapıdadır. Amigdala bu konuda sorumlu olan, sürekli olarak uyanık ve her yerden gelen uyarıları anında inceleyerek, tehlike hissettiğinde gerekli merkezleri uyararak harekete geçiren bir göreve sahiptir. Amigdala insanın ana rahminden beri anne, baba, kardeşler, çevre ile olan ilişkilerine göre gelişmekte ve programlanmaktadır. Lider insanlarda Amigdala tehlikelere karşı daha dikkatlidir ancak rizikoları daha az kollamaktadır. Çünkü beynin diğer merkezleri Amigdalanın imdat çağrılarını diğer insanlardaki Amigdalalar kadar ciddiye almamaktadır. Hele birde kişi beyni bir konuda, tehlikeye rağmen bir menfaat, rahatlama,

başarı elde etmeye inanmışsa, tehlikelere daha az reaksiyon vermektedir. Onun için lider insanlar diğer insanlardan farklıdır ([http://www.goekelma.com/tr/liderlik\\_nedir.pdf](http://www.goekelma.com/tr/liderlik_nedir.pdf), 2010).

Aslında liderlik kişide ya vardır ya da yoktur. Fakat liderlik vasıflarının sonradan geliştirilebildiği de bir gerçektir. Bu liderlik yönetici geliştirme programlarına katılma ve takip etme ile birazda bu konuda istek ve azim gösterme neticesinde geliştirilebilmektedir (Özsalmanlı, 2011: 141).

Liderlik dil, din, kültür yapısına bakmadan bütün toplumlarda ortaya çıkmaktadır. Toplumlar ve grupların olduğu her yerde liderlik bulunmaktadır. Oxford İngilizce sözlüğü lider kelimesinin varlığının 1300'lere kadar dayandığını fakat liderlik olgusunun 19. Yüzyılın ilk yarısında ortaya çıkmış yeni bir kavram olduğunu belirtmektedir (Brestick, 1999: 40).

Liderlik konusuyla ilgili ilk çalışmalar 1900'lü yıllarda başlamış ve 1927'lerden sonra önemi çok daha fazla anlaşılmıştır. 1930' lardan önce yapılan araştırmalarda “grubun bireyler üzerine etkisi” üzerine yapılan çalışmalar dikkat çekmekteyken, 1930'lardan sonra “bireyin grup üzerindeki etkileri” incelenmeye başlanmıştır. 1941-1944 yılları arası süreçte ise liderlikle ilgili araştırmaların sayısında önemli bir artış izlenmektedir (Güney, 2000: 499).

Aslında Liderlik dünyanın en eski olgularından biridir. Liderlik konusunda yapılan araştırmalar, liderliğin şekillendirdiği medeniyetlerin ortaya çıkması kadar eskidir. İlkçağda Platon ve Aristo; ortaçağda Machiavelli gibi düşünürler çalışmalarında, lider ve liderlik olgularından bahsetmişlerdir. Liderlik olgusu tarihin her aşamasında günümüzde olduğu gibi önemlidir. Bundan dolayı söylenebilir ki ilkçağlardan beri yapılan tarih araştırmaları, aynı zamanda birer liderlik araştırmalarıdır. Nitekim Yunan filozofu Platon, “Devlet” adlı eserinde ideal devletin ideal liderinin vasıflarını sıralarken, lideri “hükümetin

çok önemli unsuru” olarak belirtmektedir. Aristo “Politika” adlı eserinde gençleri liderlik için eğitmek gerektiğinden bahsederken; Machiavelli “Prens” adlı kitabında lider ya da yöneticilerin yenilikleri zor bir iş dahi olsa, insanlara tanıtma görevi olduğuna dikkat çekerek, önderlerin halklarıyla arkadaşça ilişkiler kurmaları gerektiğine vurgu yapmışlardır (Bulut ve Uygun, 2010: 30).

Uygarlığın en değerli üyesi olan insanlar grup halinde yaşayan sosyal nitelikli canlılardır. İnsanlar oluşturdukları grupları yönetecek, hedeflere ulaştıracak yönetici ve liderlere ihtiyaç duyarlar. Zira bir örgüt ya da bir grup liderlerden yoksunsa o topluluk insan ve makine topluluğundan başka bir anlam ifade etmez. Bu nedenle tarih öncesi ilkel toplumlardan tutunda sanayi devri ve sonrası ile günümüz modern çağında da liderlik uygulamaları olmuş ve her zaman da olmaya devam edecektir. Çünkü bilimsel anlamda liderlik insanları ya da kitleleri peşinden sürükleyen kişileri ele alır. Liderlik hadisesi askeri örgütlerin, özel teşebbüslerin, resmi dairelerin yönetilmesinden, siyasi partilerin ve dini kurumların yönetilmesine dek geniş bir alanı kapsar (Şahin, Temizel ve Örselli, 2010: 657-658).

Bu çalışmada liderlik olarak “örgüt yöneticilerinin örgüt çalışanları üzerinde yaptığı liderlik” ifade edilmektedir. O halde liderliği günümüzdeki anlamıyla ifade etmeye çalışalım.

Örgüt ve grupları oluşturan insanlar farklı görüş, düşünce ve eğilimlere sahiptirler. Bu durum onların farklı anlayışlara, tutumlara ve inançlara sahip olmaları sonucunu doğurmaktadır. Bu şekilde farklı kültürel yapıya sahip bireyleri belirli amaçlar, normlar değerler ve kültür ortamına sahip örgüt içinde bir arada tutmak ve verimli bir şekilde çalışmalarını sağlamak liderlik bilgi ve becerisini gerektirmektedir (Şimşek ve Fidan, 2005: 41).

Bir grup insanın, kendi kişisel ve grup amaçlarını gerçekleştirmek üzere takip ettikleri, emir ve talimatları doğrultusunda davrandıkları kişiye “lider” denilmektedir (Koçel, 2003: 58). Liderlik ise, belirli şartlar altında kişisel veya grup amaçlarını gerçekleştirmek üzere bir kimsenin başkalarının faaliyetlerini etkilemesi ve yönlendirmesi süreci olarak tanımlanabilmektedir. Liderlik liderin yaptıkları ile ilgili bir süreçtir. Lider ise başkalarını belirli amaçlar doğrultusunda davranışa sevk eden kişidir. Liderliğin temelinde başkalarını etkileme işlevi vardır (Efil, 1987: 5). Liderin verdiği görüntü örgüt imajı için çok önemlidir. Lider, görülen hizmetlere ve kuruma kişilik kazandırırken aynı zamanda astlarını belirlenen hedeflere götüren kişidir. Liderlik ise grup amaçlarını başarmak için grup eylemlerine yön verme ve değerlerini etkileme sürecidir (Şimşek ve Fidan, 2005: 41).

Bir ihtiyaca cevap vermek için ortaya çıkmış olan liderlik, kişiler arasında olan bir şeydir. Bu bir kişinin içinde olan bir şey değildir. Liderlik bir kişiye ait değildir. Liderlik kişilerde vardır ve sadece astların düşüncesi ile algısındadır (Demiroğlu, 2002: 17).

Yapılan tanımlardan da anlaşılacağı üzere liderlik bir süreci; lider ise bu süreçte insanları etkileyebilen, motive edebilen ve yönlendirebilen güce sahip olan bir kişiyi ifade etmektedir. Liderlik statüye bağlı olmayan kişisel bir süreçtir. Bu sürecin odağında harekete geçme, rehberlik etme ve ikna etme gibi bir takım yetenekler vardır. Bu bağlamda liderliğin herkesin üzerinde anlaştığı iki boyutu söz konusudur. Bunlardan birincisi “insanları harekete geçirme ve etkileyebilme” ; ikincisi ise “üyeleri eğitme ve onlara rehberlik etme” dir (Şahin, Temizel ve Örselli, 2010: 658).

Lider olmanın ayırt edici bir özelliği de, farklı insanları ortak bir hedef doğrultusunda bir araya getirebilmesidir (Çelik, 2010: 192). Akıllı liderler insanların bir organizasyonun en kıymetli varlığı olduğunu ve bu insanların iş gücünün yaratıcı ve

yenilikçi yeterliliğini kullanmanın örgütlerin sıradanlıktan koparak, yeni küresel ekonomi içinde rekabetçi kalmasını sağlayacağını bilmektedirler (Buzan, Dottino ve Israel, 2001: 16).

Gerçek bir lider her şeyden önce insanı sever ve ona değer verir. Sevecen, alçak gönüllü ve temel ilişkilerinde empatiyi ön plana çıkaran gerçek lider, kendisinden önce izleyenleri yüceltmeyi ve onların durumunu iyileştirmeyi hedef almıştır. İnsanlara güven verir ve onlara güvenir. Gerçek bir lider aynı zamanda vizyon sahibidir, dürüştür, adildir, izleyenlerine yetki ve güç verir, resmin tamamını görerek engelleri çok önceden bertaraf eder, başarıları izleyenlere başarısızlıkları kendine mal eder, teşekkür eder, yüceltir, insana önemli olduğunu hissettirirken kendisini lüzumsuz gösterir, insanlara moral aşılar (Yılmaz, 2010: 18-19).

Liderler insanların davranışlarını kendi istekleri doğrultusunda etkileyen ve bu etkileme eylemini gerçekleştirirken yol gösteren, aydınlatan, öğreten, ileriye gören, emir ve talimat veren; birlikte çalıştığı kimselerin istek ve ihtiyaçlarını zamanında sezen yaratıcı kimselerdir (Bakan, 2008: 3).

İyi liderler iyi iletişimcidirler. Liderlerin örgütün işleyişini sağlamak ve amaçlarını gerçekleştirmek için gerek örgütü oluşturan çeşitli bölümler ve ögeler, gerekse örgüt ve çevresi arasındaki bilgi ve düşünce alışverişini sağlayan iyi bir iletişimci olmaları gerekmektedir (Yiğit, 2002: 18-19).

### **III.1.2. Liderliğe İhtiyaç Duyulma Nedenleri**

Başarılı örgütler liderlerin ortaya çıkmasını beklemezler, liderlik potansiyeline sahip kişiler arar, bulur ve onları tasarlanmış deneyimlere sokarak lidere gerekli olan

özellikleri kazandırır. Aslında her örgütte liderlik rolünü üstlenebilecek birçok insan vardır. Ancak önemli olan o yetkinlikteki insanı fark edip ortaya çıkarabilmek ve onları sabırla gereği gibi yetiştirebilmektir (Kaya, 2002: 16).

İnsanların belirli amaç ve hedeflere yönlendirilmesi ve harekete geçirilmesi her insanda bulunmayan üstün bir beceri ve ikna kabiliyeti gerektirir. Bilindiği gibi liderlik örgütsel amaçları başarma doğrultusunda çalışanları yönlendiren ve harekete geçiren bir süreçtir. Hazırlanan planların her şeyi kapsayamaması örgütlerin içinde yaşadığı çevrenin son derece dinamik ve değişken olması, örgütlerin büyüme eğiliminde olması ve belki de her şeyden önemlisi örgütlerdeki insan unsurunun değişken, öngörülmeven ve karmaşık bir yapıya sahip olması gibi engellerden dolayı örgütler etkili bir liderliğe ihtiyaç duymaktadırlar (Arıkan, 2001: 253).

Örgütler farklı kişisel özelliklere ve farklı kültürlere sahip çalışanlardan meydana gelmektedir. Örgütte çalışan her bireyin, kendi düşünceleri çevresinde bir takım farklı amaç, inanç ve tutumları bulunmaktadır. Örgütte çalışanların hepsinin, bir amaç etrafında toplanmasını, ortak hedeflere yönelmesini, örgüt kültürü içerisinde ortak değerler ve normlar paylaşmalarını sağlamak örgütsel bütünlük ve başarının sağlanması açısından oldukça önemlidir. Bu durum liderlik bilgi ve becerisi gerektirmektedir. Örgütlerde hazırlanan planlar, her türlü durumu kapsamaz. Buna ilave olarak örgütlerin sürekli gelişme ve büyüme eğiliminde olması, örgütte çalışan insan kaynağının değişken, görülmeyen ve karmaşık bir yapıya sahip olması, örgütlerde etkili liderlik gereksinimini ortaya çıkartmaktadır (Vural ve Coşkun, 2007: 93).



Liderliğe ihtiyaç duyulma nedenlerini aşağıdaki gibi ifade edebiliriz (Karayalçın, 2009: 31-32):

- **Örgütsel tasarım eksikliği:** Örgütlerin plan ve tasarımları tüm faaliyetleri kapsayıcı özellikte değildir. Özellikle davranış, plandan karmaşık kapsamlı ve değişkendir. Bu nedenle elemanların çabalarını sürekli olarak hedeflere yöneltecek bir lidere ihtiyaç vardır.
- **Değişen çevre koşulları:** Örgütler açık birer sistemdir. Her örgüt içinde bulunduğu ve alışverişte bulunduğu çevreden etkilenir. Lider örgütün değişen çevre koşullarına uyum sağlamasını ve yenilenmesini sağlar.
- **Örgütün içsel dinamiği:** Örgütlerde mevcut olan eğilimlerden birisi de büyüme dinamiğidir. Örgüt büyüdükçe yeni işlemler yüklenir ve yeni karmaşık yapılar yaratır. Mevcut yapılarla yeni oluşan karmaşık yapılar arası eşgüdüm sağlaması ihtiyacı ve yeni politikalar bulunması ihtiyacından dolayı lider gereklidir.
- **İnsan üyeliğinin doğası:** İnsan yaşamı boyunca sürekli yeni tecrübeler yaşar. Böylelikle gereksinim ve tepkilerinde değişimler olur. İnsanların önceden tahmin edilemeyecek davranışları vardır. Lider ise çatışan taraflar arasında arabulucu rolü üstlenir. Bu noktada liderin saygınlığı problemleri çözmektedir.

Her geçen gün dünyada yaşanan değişim ve gelişmeler çerçevesinde örgütler, yeni yönetim stratejileri geliştirmek, var olan kültürü koruyarak pekiştirmek ya da değiştirmek veya en baştan yeni bir kültür inşa etmek durumunda kalabilmektedir. Bu anlamda örgütlerde liderlere büyük görev ve sorumluluklar düşmektedir (Vural ve Coşkun, 2007: 99).

### III.1.3. Liderlerde Bulunması Gereken Özellikler

Lider otoriteyle güç arasındaki farka duyarlı kişidir. Güç veya iktidar insanlara bir şeyi yaptırabilme ve onları denetim altında tutabilme kudretidir. Otorite ise denetlenenlerin meşru kabul ettikleri güçtür. Hakiki liderlik, güç ile otorite arasındaki dengeyi sağlayabilmekte ve böylece meşru bir konuma sahip olmakta yatmaktadır (Özel, 1998: 60).

Bir kişinin toplumda ya da örgütte lider olarak kabul edilmesi için bir takım özelliklere sahip olması gerekmektedir. İdeal bir liderde bulunması gereken özellikler şu şekilde sıralanabilir (Şimşek ve Fidan, 2005: 97-103): Karizmatik olmak, misyon sahibi olmak, vizyon sahibi olmak, güçlü olmak, girişimci, yenilikçi ve yaratıcı olmak, hırslı ve heyecanlı olmak, etkili iletişim kurmak, üstün bir kişilik sahibi, olgun ve dürüst olmak, olumlu olmak, inançlı olmak, azimli ve çok çalışkan olmak, başarılı ve olumlu bir imaja sahip olmak, etkili konuşma yapabilmek ve hitabet gücüne sahip olmak, güven duymak ve güvenilir olmak, genel kültür sahibi olmak, cesur, dayanıklı, sağlıklı, sabırlı ve soğukkanlı olmak, kararlı ve tutarlı olmak, alçak gönüllü ve hoşgörülü olmak, ciddi, samimi, açık sözlü ve güler yüzlü olmak, hataları tekrarlamamak ve tecrübelerden ders almak, zamanı iyi kullanmak, özel yaşamda düzenli ve düzeyli olmak.

Yukarıdaki özelliklere ilave olarak iyi bir liderin nitelikleri içerisinde şunları da söyleyebiliriz: Karar verebilme yeteneği, analiz yeteneği, başkalarını anlayabilme yeteneği, şevk, hayal gücü, fırsatları teşhis edebilme yeteneği, tatsız durumlara göğüs germe yeteneği, değişimlere hızla uyum sağlama yeteneği, riske gönüllü olarak katlanabilme, pratik zekâ, verimli yönetebilme yeteneği, açık düşüncelilik, bağlılık, doğruluk, açık ve anlaşılır yazabilme yeteneği, merak, girişimcilik, açık ve anlaşılabilir konuşabilme kapasitesi, sayısal beceriler, soyut düşünebilme yeteneği ve empati kurma kabiliyetidir.

### III.1.4. Liderlik Fonksiyonları

Örgüt yapısı, çalışma şekli, personel sayısı, büyüklüğü ne olursa olsun örgüt içindeki liderin üstlendiği bir takım fonksiyonlar vardır. Bu fonksiyonlar kısaca aşağıdaki gibi sıralanabilir (Krech ve diğ. , 1971: 248-253):

- **Uygulayıcı olarak lider:** Liderin temel görevlerinden birisi grup çalışmalarını koordine etmesidir. Uygulayıcı olarak liderin bir işi doğrudan yapması beklenmeyebilir. Onun bir işi diğer grup üyelerine aktarması da uygulama çalışmalarının bir yönüdür.
- **Planlayıcı olarak lider:** Lider planlama rolünü üzerine alarak grubun amaçlarına erişebilmesinin yollarını ve vasıtalarını kararlaştırır. Grubun uzun vadeli hedeflerinin hedef doğrultusunda stratejik ve taktik kararların belirleyicisi ve uygulayıcısıdır.
- **Uzman olarak lider:** Bir örgüt içinde lider belirli bilgilerin kaynağı ve özel uygulamaların mimarıdır.
- **Sözcü olarak lider:** Bir grubun bütün bireylerinin diğer gruplarla ilişki kurmaları zordur. Bu durumda lider grubun üyelerini temsil eder ve içeriyle dışarı arasındaki tüm haberleşmeleri sağlar.
- **Kontrolör olarak lider:** Grup yapısının ayrıntısına diğer üyelere nazaran daha çok hâkim olan lider, grup üyelerinin amaçlara uyumluluğunu kontrol yetkisine sahiptir.
- **Ödüllendiren ve cezalandıran olarak lider:** Üyelerin grup amaçlarına uyma derecelerine veya belirlenmiş grup kurallarına göre davranışlarının

değerlendirilmesi, belirli sınırlar içerisinde üyelere ceza ve ödül tatbik edilmesi liderin üstlendiği görevlerdendir.

- **Hakem ve aracı olarak lider:** Grup üyeleri arasındaki ilişkilerin bozulması durumunda lider bir aracı olarak sorunu çözer.
- **Örnek olarak lider:** Lider davranış bakımında grup üyeleri için bir örnek teşkil eder.
- **Grubun sembolü olarak lider:** Liderler taşıdıkları özellikleri nedeniyle grupların sembolüdürler.
- **Koruyucu olarak lider:** Lider bazı grup üyeleriyle samimi arkadaşlıklar kurabilir. Bu noktada grup amaçlarından sapan bazı üyeleri bir üst düzey yöneticinin baskısından kurtarmak için lider suçu üstlenebilir.
- **Karar veren ve yönlendiren kişi olarak lider:** Grubun siyaset ve hedefleri üç kaynaktan yani, yukardan, aşağıdan ve liderin kendisinden gelebilir. Üç durumda da lider muhtar görevindedir.
- **İdeolog olarak lider:** Lider grubun ideolojisini oluşturabilir. Bu durum grup üyelerinin inançları, kıymetleri ve normları için bir kaynak teşkil eder ve grubun resmi ideolojisi her bir kademedeki üyelerin düşüncelerinden çok, liderin düşüncelerini gösterir.
- **Sorumluluk yüklenici olarak lider:** Lider bazen, grup üyelerini şahsi kararlar almak mesuliyetinden ve kaçınmak istedikleri hareketlerde bulunma külfetinden, kurtarmak gibi önemli bir rol oynar.

### III.1.5. Liderlik ve Yöneticilik

Bir yöneticinin başarılı ve etkili olabilmesinin şartı o yöneticinin üzerinde liderlik vasıflarını taşıyor olmasıdır. Yönetici ancak lider yönetici olduğu takdirde etkili ve başarılı olabilmektedir. Lider olmayan bir yönetici yönetimde etkili ve başarılı olamamaktadır. Her lider aynı zamanda yöneticidir, ancak her yöneticinin gerçek anlamda bir lider olduğunu asla söyleyemeyiz. Çünkü yöneticiyle lider arasında birtakım farklar mevcuttur.

Yönetici olabilmek için ne kahramanlık ne de dehalik gerekir. Bunun yerine sebat, kararlılık, çok çalışma, analitik zekâ, hoşgörü ve iyi niyet yeterlidir. Yönetici kültürü akılcılığa ve kontrole vurgu yapar (Akin, 2001: 49). Liderlik yöneticilikten daha geniş bir anlam içerir ve örgüt yöneticilerinin aynı zamanda liderlik vasıflarına sahip olmaları istenir. Liderlik vasıflarına sahip olan yöneticiler örgütü amaçlarına ulaştırabilmektedirler (Durmuş, 2007: 25).

Yönetici bir kurumun amaçlarını gerçekleştirmek için var olan kurum yapısını ve prosedürü kullanan kişi iken, lider örgütsel yol göstericilere mekanik olarak uymanın üstünde ve ötesinde bir etkileme gücüne sahip olan kişidir (Şimşek ve Fidan, 2005: 56).

Yöneticiler kontrol eder, liderler yetki ve inisiyatif kullanımını mümkün kılar. Dolayısıyla yönetici disiplin, lider ise bireysel gelişme üzerinde durur. Yöneticinin zihnini “tutarlı olmak” fikri meşgul ederken lider, ruhunu ”kendini adama” ilkesine kaptırmıştır (Erengül, 1997: 70-71).

Yönetici, kişilerin yönetiminde hangi davranışların yoğun olduğunu net biçimde belirleyecek politikaları saptamak ister. Lider ise, başkalarının taklit etmesini istediği davranış biçimlerini sergiler. Yönetici astlarını geliştirmek için onların eğitim

programlarına katılmalarını sağlarken lider, kişinin, sorunlarla kendisinin başa çıkabilecek gücü geliştirmesi için çaba harcar (Şimşek ve Fidan, 2005: 107).

Yönetici ve lider özellikleri arasındaki farklılıkların anlaşılması geleneksel anlamdaki yönetici anlayışından yeni yönetimdeki liderlik anlayışına geçme isteğinin nedenini bize açıklamaktadır. Bu farklar aşağıdaki tabloda özetlenmiştir:

**TABLO 4: Yönetici ve Lider Özellikleri**

YÖNETİCİ	LİDER
İdarecidir.	Yenilikçidir.
Tekrarcıdır, taklit eder.	Orijinalcidir, meydana getirir.
Muhafaza eder.	Geliştiricidir.
Sistem ve yapılar üzerine odaklanır.	İnsanlar üzerine odaklanır.
Denetime güvenir.	Dürüştür, doğruluğa güvenir.
Kısa vadeli görüşe sahiptir.	Uzun vadeli perspektife sahiptir.
Nasıl ve ne zaman biçiminde soru sorar.	Neden ve niçin soruları önemlidir.
Gözü her zaman kar/zarar çizelgesindedir.	Gözü ufukları tarar.
Klasik iyi askerdir.	Kendisidir.
İşleri doğru yapar.	Doğru işi yapar.
Mevcut durumu kabullenir.	Mevcut duruma meydan okur.

**Kaynak:** Keçecioglu, T. (1998). *Liderlik ve Liderler*, Kalder Yayınları, No: 24, İstanbul, 146, S.13.

### III.2. Kamu Yönetiminde Liderlik Anlayışı

Türk Kamu Yönetiminde başarısızlığın önemli nedenlerinden biri “Örgüt Kültürü”nün örgütteki öneminin yöneticiler tarafından anlaşılammış olmasıdır. Teoride örgüt kültüründen söz edilirken, uygulamada insan kaynakları örgütlerin en değerli varlıkları olarak görülüp gözetilmemektedir. “Liderlik” ve “Motivasyon” faktörlerine gereken önemin verilmemesi nedeniyle tüm bölümlerin, tüm çalışanların katılımının sağlanmaması sonucunda kamu yönetiminde istenilen sonuçlara ulaşılamamaktadır (Hasanoğlu, 2011: 56).

Liderlik tarzı gerek özel ve gerekse kamu örgütlerinin sahip olduğu kaynakları verimli ve etkin bir biçimde kullanmalarında önemli bir rol oynamaktadır (Yörük, Dündar ve Topçu, 2011: 103).

Kamu ya da özel ayrımı yapılmaksızın değerlendirildiğinde yöneticilik kavramının daha çok yönetmek kavramıyla eş değer olarak kullanıldığı görülmektedir. Yönetme bir örgütün amaç, değer ve hedeflerini saptayarak, stratejiler oluşturarak örgütün kaynaklarını bu amaçlar doğrultusunda ve bu değerler çerçevesinde eş güdümlü bir şekilde harekete geçirme süreci olarak ifade edilebilmektedir (Baltaş, 2005: 130). Örgütün planlama, örgütlenme, güdüleme, eş güdümlenme, kontrol, üretim süreçleri gibi işlemlerini yürüten; bu süreçlerle ilgili sorunları anlama ve çözüm üretme yetkisi, olanağı, yeteneği olan ve örgütün amaçlarını etkin bir şekilde gerçekleştirmeyi hedefleyen kişi yönetici olarak tanımlanmaktadır (Hersey ve Blanchard, aktaran Gül ve Alican, 2007: 458).

Özellikle hızlı bir değişimin yaşandığı ve belirsizliğin çok yüksek olduğu günümüzde değişen ve gelişen ekonomik ve sosyal koşullar karşısında örgütlerin rekabet gücünü etkileyen faktörlerden birisi de örgütlerin hem yöneticisi ve hem de lideri

konumunda olan kişilerin sahip olduğu liderlik yeteneği, tarzı ve gücüdür. Yalnızca verimliliği ve mevcut durumu korumayı temel alan klasik yönetici anlayışı ile örgütün yoğun rekabet ortamında ve hızla değişen koşullar ve özellikle belirsizlik ortamında örgütün hedeflerine ulaşması zor görünmektedir. Örgütün işleyişinde rol alan, çalışanları ikna ve motive eden, onlarla etkin iletişim içerisinde bulunan ve değişime hazırlayan liderler örgütlerde etkinliği sağlayabilmekte ve sinerji oluşturabilmektedir (Çağlar, 2004: 91).

Kamu yönetiminin kuralların ve politikaların uygulanması sürecini ifade ettiğini söylemiştik. Bürokrasi kavramı ise dairelerle hükümet etmeyi, yani son derece güçlü bir merkezi otoriteye bağlı atanmış ve katmanlaşmış memurlardan oluşan devlet örgütleriyle yönetimi anlatmaktadır (Duverger, 1998: 186). Bürokrat kavramı ise daha dar anlamda, sadece kamu kurumlarında atanmış kamu görevlileri için kullanılmaktadır. Fakat pratikte bu terim orta ve üst yönetim kademesinde atanmış kamu görevlileri için kullanılmaktadır. Bürokrat olarak müdür, müdür yardımcısı, mülki amirleri, şef, daire başkanı gibi görevliler sayılabilmektedir (Gül ve Alican, 2007: 456-457). Kamu yöneticisi kavramı ise daha geniş bir anlamı ifade etmektedir. İçerisine hem atanmış bürokratları, hem özellikle yürütme organındaki seçilmiş politikacıları hem de çoğunlukla seçilmiş politikacılarla göreve gelip giden müsteşar, genel müdür gibi üst düzey bürokratları almaktadır. Dolayısıyla kamu teşkilatlarında yönetimi; yürütme organının merkez teşkilatlarında, taşra teşkilatlarında ve yerel yönetimlerde seçilmiş ve atanmış görevliler (cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar kurulu üyeleri, bakanlar, belediye başkanları, valiler gibi) ile yasama ve yargı organlarındaki idare personel kapsamaktadır (Özen, 1996: 8).

Yönetim sisteminin etkin ve verimli çalışmasında yöneticilerin rolü yaşamsal önem taşımaktadır. Kötü çalışan bir birim iyi bir yönetici elinde, iyi çalışan bir birim haline



dönüştürmekte; kötü bir yönetici elinde ise iyi çalışan bir kuruluş, hızla bu niteliğini yitirebilmektedir (Hasanoğlu, 2011: 58).

Kamu yönetiminde liderlik anlayışı çerçevesinde yöneticinin “örgütsel hiyerarşideki konumunun verdiği yetkiler ve yazılı kurallarla örgüt amaçlarını mümkün olan en kısa zamanda ve verimlilikte gerçekleştirme” görevi vardır. Bu süreçte, yönetsel işlemlerin yasal bir dayanağının bulunması ve yasalara uygun olarak yapılması gerekmektedir (Gözübüyük ve Akıllıoğlu, 1996: 241).

Ancak yeni anlayışla artık piyasa mekanizması, piyasa teşvikleri, tercih özgürlüğü, rekabet, özelleştirme ve hizmet üretme yerine özel sektörden hizmet alımı gibi piyasalaştırma yöntemleri üzerine bir vurgu yapılmaktadır. Bu ise kamu yöneticilerinin yönetim, denetim, sorumluluk ve hesap verme biçimlerinde karmaşaya ve yeni güçlülere yol açmaktadır. Örgütün yönetimi, örgütün çevre ile ilişkilerinin yönetimi ve örgütsel değişimin yönetimi gibi yeni yönetsel işlemleri gerekli kılmaktadır. Bu nedenlerden dolayı etkin olmak isteyen yönetici, artık elinde toplanan merkezi yetkilere ve otoriteye dayanarak örgütü yönetemez, yani, hiyerarşik otoritede, komuta ve kontrol temelli bürokratik yönetim teknikleri etkin yönetim için yetersizdir. Yeni yönetim anlayışı bir kamu kurumunun sınırlarının ötesine taşan bir yönetim anlayışını gerekli kılmaktadır (Fredericson, 1997: 69-72).

Liderliğin kamu hizmeti kalitesinin yükseltilmesinde rolü, üst yönetimin kararlılığının sağlanması, küresel ve toplumsal değişim talepleri doğrultusunda örgütün “stratejik yapılanma” gereklerini karşılamasıdır. Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin yönetim kültürüne ilişkin değerleri ve liderlik eğilimleri; ekonomik, siyasal, toplumsal ve kültürel alanlarda yaşanan gelişmeler sebebiyle, objektifleşme, bireyselleşme ve demokratikleşme yönünde belli ölçüde değişime uğramış bulunsa da bu alanda alınan

mesafenin yeterli olmadığı, sağlanan dönüşümün oldukça yavaş gerçekleştiği bilinmektedir (Saran, 2004: 255).

Liderin takipçileri üzerindeki etkisi sonucu bir değişim ve gelişimin yaşanması yönetici ile liderin farkıdır. Dolayısıyla karşılıklı etkileşim sürecindeki başarı, liderin özelliği, yaklaşımı ve davranışının kültür yapısına uygun olmasına bağlıdır. Bu bölümde bahsedilen lider ise, aynı zamanda kurucu ya da yönetici de olan liderdir (Sarı, 2005: 72).

Örgütlerin konumlarını koruyabilmeleri, rekabet edebilmeleri ve hatta ayakta kalabilmeleri için değişime uyum göstermeleri gerekir. Örgüt-çevre ilişkisini açıklayan bazı kuramlar örgütlerin çevrelerine ve çevrelerindeki değişikliklere uyum sağlama çabası içinde olduklarını ileri sürerlerken bazı kuramlar da çevrenin baskın rolünü öne çıkarmaktadırlar. Örgüt-çevre ilişkisinde en önemli unsurlardan birisi örgütteki insan kaynaklarının durumudur. Herhangi bir örgütte planlı veya plansız bir dönüşüm insan kaynaklarının harekete geçmesi veya geçirilmesi ve yönlendirilmesi ile mümkün olabilecektir. İnsan kaynaklarının değişime yönelik tutumlarını yönetmek söz konusu olduğunda “örgütsel liderlik” veya “yöneticilik” ön plana çıkmaktadır. Çünkü insan kaynaklarını harekete geçirme ve yönlendirme sorumluluğu en başta örgütteki yöneticilere aittir (Leblebici, 2008: 61).

Bu kısımda geleneksel anlamdaki kamu yöneticisi ifade edilerek kamu yöneticisinin yeni anlayış temelinde şekillendirilmesi ve liderleştirilmesi süreci açıklanmaya çalışılacaktır.

### III.2.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışında Liderlik

Geleneksel yönetim anlayışı, Özgür'e göre (2010: 6) bir ucunda tam otoriter, diğer ucunda da insancıl yaklaşımı ön plana çıkaran bir çizgi üzerinde değişik derecelerde olabilir. İnsani yönetim tarzı verim odaklıdır ve araç olarak ödüllendirmeyi ön plana çıkarır. Otoriter yönetim ise disiplin sağlama odaklıdır ve bunun için araç olarak ağırlıklı cezalandırmayı kullanmaktadır.

Geleneksel kamu yönetiminde yöneticiler, dışsal etkilerden uzak ve etkin bir biçimde kurumsal etkinlikleri sürdürmeye, siyasetin belirlediği hedefleri gerçekleştirmeye, formalite, kural ve normları eksiksiz uygulamaya çalışmaktadırlar. Yöneticilerin eylem alanı ya da takdir yetkileri oldukça daraltılmıştır. Kamu yöneticisinden, sınırlı ve belirgin bir çerçeve içerisinde, sürece ve prosedürlere uygun bir tarzda, verilen kararları uygulaması ya da yerine getirmesi beklenmiştir. Uygulamaya ilişkin süreç ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Bu nedenle geleneksel kamu yönetiminde, sürece ilişkin bir takdir yetkisinin dahi son derece sınırlı kaldığının altı çizilmelidir (Yıldırım, 2010: 857).

Geleneksel yönetimde, kamu yöneticileri; içsel verimlilik, işlevsel rasyonellik, departmanlaşma, hiyerarşik denetim ve kurallara dayalı yönetim üzerine odaklandırılmaktadır (Yıldırım, 2010: 845). Kamu görevlileri örgüt ortamında yazılı kurallara bağlı olarak hareket etmekte, sürekli iş güvencesini tercih etmekte ve üstleriyle anlaşmazlığa düşmekten kaçınmaktadırlar. Ayrıca kamu yöneticileri, çalıştıkları ortamın başarısı ya da iş ortamının şartlarından çok kendilerinin ve ailelerinin mutluluklarını önemsemekte ve son olarak, örgütsel hedefleri sağlama ve işbirliğine yönelik çabalardan çok, daha fazla kazanma ve görevde yükselme gibi amaçlara yönelmektedirler (Saran, 2004: 253). Yönetici seçiminde karakter unsuruna gereken önemin verilmemesi, bazen de

tamamen göz ardı edilmesi kamu yönetiminde en önemli problemlerden biridir. Karakter özellikleri ve değerler, insanın temel niteliklerdir (Özgür, 2004: 27).

Bürokrasi, örgütü faaliyetlerinde başarılı kılabilecek değişmez ilkelere dayanmaktadır. Bu süreçte yöneticilerin üstüne düşen en büyük görev, önceden belirlenmiş hedefler doğrultusunda ve sınırlar içerisinde, örgütsel yapı ve işleyişi evrensel ilkelere göre uyarlamak, ortaya çıkan düzenin devamını sağlamaktır (Yıldırım, 2010: 848).

Bürokratlar muhtevaları farklı ancak, birbirleriyle kesişen, siyasal, kamusal ve yönetsel alanların oluşturduğu karmaşık bir görev çevresinin odak noktasında bulunmaktadır. Burada “siyasal alan”, bürokratların seçilmiş siyasetçilerle olan ilişkilerini; “kamusal alan” genel olarak çeşitli toplum kesimleriyle ve söz konusu kamu politikasını oluşturan menfaat gruplarıyla olan ilişkilerini; “yönetsel alan” ise, yönetici oldukları örgütlerde çalışanlarla ve diğer kamu kurumlarının yöneticileriyle olan ilişkilerini kapsamaktadır. İçinde buldukları toplumsal yapı ile etkileşerek ortak anlamlar geliştiren, bu anlamlardan etkilenen ve bu yönleriyle aynı zamanda “kültürel varlıklar” olan bürokratlar, benzer çevre şartlarında yaşasalar da her zaman benzer eğilimlere sahip değildirlir. Aynı kültür ve çevre ortamında oldukları halde birbirilerinden farklı yönetim eğilimleri gösteren bürokratların bu durumlarında yaşadıkları toplumsallaşma süreci içinde farklı tecrübeleri ve kişilik özellikleri edinmelerinin rolü bulunmaktadır (Saran, 2004: 452).

Kamu yöneticileri, siyasal bir çevrede faaliyet göstermektedirler. Bunun neticesinde siyasal liderliğin çok sık değişimiyle karşı karşıya kalmaktadırlar. Siyasal liderin her değişimi, beraberinde politikalarda değişimi de getirmektedir. Kamu yöneticileri bürokratik bir sistemin gereği olarak yeni liderlere ve yeni politikalara göre kendilerini ayarlamak zorundadırlar. Kamu yöneticileri, siyasal etkiler ve baskılar nedeniyle,

zamanlarının büyük bir bölümünü kısa dönemli tedbirler ve programlar hazırlamakla geçirirler. Ancak özel sektörde politika değişiklikleri kamudaki gibi değildir. Özel sektörde politika değişiklikleri tepeden değil, daha çok piyasa koşullarının dinamiklerine göre meydana gelmektedir (Eryılmaz, 2010: 49).

Kamu çalışanları ve yöneticileri, örgüt yönetimine, örgütün bağlı bulunduğu bakanlık üst yöneticilerine ve bakana, siyasilere, gerektiği durumda mahkemelere ve halka idari, mali, hukuki ve bazen siyasi hesap vermek zorundadırlar. Kamu örgütleri, değişen siyasi iktidarlara bağlı olarak değişen amaçlara, programlara ve üst yöneticilerle iç içe iş görmek durumundadırlar (Gül ve Alican, 2007: 475-476). Yapılacak işler konusunda siyasi yöneticiler, genel siyasal çerçeveyi ve hedefleri belirlemektedir. Kamu yöneticileri ise, bu çerçeve içerisinde idari kararlar almakta ve bunları uygulamaktadırlar (Eryılmaz, 2010: 53).

Kamu bürokrasisi özel sektördeki bürokratik örgütlerden farklı olarak, daha çok kurallara bağlı ve biçimseldir. Bu nedenle, kamu bürokrasilerinde yöneticilerin öncelikli sorumluluğu, hizmetlerin verimli olarak yürütülmesinden çok, işlemlerin kurallara uygun yürütülmesini sağlamak olarak görülmektedir.

Son dönemlerde kamu örgütlerinde yaşanan küçülme ve özelleşme neticesinde kamu yöneticileri daha küçük bütçelerle daha az sayıda personelle çalışmak durumunda kalmaktadırlar. Üst düzey kamu yöneticileri ile siyasi yöneticiler çok sık aralıklarla değişmekte ve bu durum uzun dönemli politikaların geliştirilmesine ve bu politikaların başarılı şekilde uygulanmasına mani olmaktadır. Örnek verecek olursak; Türk kamu yönetiminde mülki idare amirlerinin sık sık görev yeri değiştirilmektedir (Gül ve Alican, 2007: 476).

Kamusal alanda örgütler, bir yasal mevzuat tarafından oluşturulup denetlenir. Bu alanda yönetici ve çalışanların nerede ve nasıl davranıp ne yapacakları önceden belirlenmektedir. Bu durum yöneticilere çok az esneklik ve hareket alanı bırakmaktadır. Örnek olarak, kamu yöneticilerinin çalışanlarını güdülemede kullanacakları araçlar belirli ve sınırlıdır. Ayrıntılı bürokratik kurallar, yönetimin işleyişini yavaşlatarak, başarısız yöneticiye mazeret oluşturabilmektedir. Kuralların çoğu sorumluluktan kaçmak ve iş yapmak istemeyen yöneticiler ya da çalışanlar için bir sığınma aracı olarak kullanılmaktadır. Yöneticilere takdir yetkisi verilmemesi ve her soruna hukuk kurallarına dayanılarak çözüm aranması, bürokrasiyi sürekli olarak mevzuat üretmeye yöneltmiştir ve yöneltmeye devam etmektedir. Başarı ve başarısızlık ise, bireysel değil, kurumsal-kamusal algılanmaktadır (Özkalp ve Sungur, 2001: 207-217).

Kamu yönetimi bir bütün olduğundan, herkes onun bir parçası olarak görülür. Kamunun örgütsel yapısı açısından yönetici risk alma konusunda isteksizdir. Yöneticinin çalışma koşullarını belirleyen çevresel faktörler nedeniyle yönetici belirli sınırlar içerisinde, kanun ve yöneltmeliklere göre işlevsel olabilmektedir (Gül ve Alican, 2007: 477-478).

Ülkemizdeki kamu kuruluşlarında üst ve orta düzey yöneticiler genellikle tepeden atanmakta ve bu konuda ilgili kurumdaki personelin ve özellikle astların görüşü sorulmamaktadır. Dolayısıyla atanan bu üst ve orta düzey yöneticiler kendilerini sadece üst makamdaki atayıcılarına karşı sorumlu hissetmektedir. Bunun neticesinde bu yöneticiler astlarına karşı ilgisiz, sorumsuz ve kayıtsız kalmaktadır. Sonuç olarak otoriter, kararlara katılımın olmadığı, kararların gizli alındığı bir kamu personel yönetimi ortaya çıkmaktadır. Alt personelin yöneticilere soru bile sormadığı ve itibarının kaide alınmadığı bir sistem ortaya çıkmaktadır. Bunun nedeni ise kamu örgütlerinde liderliğin ve lider yöneticiliğin

olmamasıdır. Bu sistem öyle bir gelişmiştir ki kişi hak arayışına bile girememekte ve hatta bu girişimi neticesinde sistemden çıkarılmayla yüz yüze gelebilmektedir. Bu aşamada itiraz ve konuşma fırsatı arayan personel üste saygısızlıkla suçlanacak ve neticede personel çözümü susmakta bulacaktır.

Kamu yönetiminde kişisel politikalar hâkim kılınmakta, kişi sesini çıkardığında ise haklı iken haksız duruma düşmektedir ve hatta haklılığının sonucunda siciline olumsuz bir puan alabilmektedir. Yani burada da görüleceği üzere personel başarımlarını değerlendirmeleri de gizli biçimde yapılmakta ve bu haksız durum personeli orta yolcu bir memur davranışı sergileme durumunda bırakmaktadır. Liderlikten yoksun bir yöneticilik uygulaması, önce astlara, sonra da örgüte zarar verirken aynı zamanda yönetim çevresindeki tüm faktörler ve nihayetinde kamu personel yönetimi de bundan zarar görmektedir. Bu tür olumsuz hediyeleşmelerin yok edilmesi için lider yöneticilerin getirilmesi sistemin reformu için çok büyük öneme sahiptir (Özsalmanlı, 2011: 145).

Bürokratlar için anlamlı ve geçerli yönetim değerlerinin boyutlarını, yaptığı anlamlı çalışmada, “yetkecilik”(otoriterlik),”benmerkezcilik”, “adanmacılık” ve “pragmatizm” olarak dört ana grup halinde araştıran Özen; Türk kamu yönetiminde bürokratların, genel olarak düşük düzeyde otoriter ve benmerkezcilikçi, orta düzeyde pragmatist ve yüksek düzeyde adanmacı eğilimler taşıdıkları sonucuna varmıştır (Saran, 2004: 253).

Klasik yönetimde örgütün büyümesiyle eşgüdüm azalmakta, kırtasiyecilik artmakta, işlemler yavaşlamakta, iletişim ve uzmanlaşma alanı daralmakta, biçimsel denetim yoğunlaşmakta, yönetime katılma, iş görenler arası ilişkiler azalmakta, yaratıcılık yok olmaktadır. Bunun yanında klasik bürokrasi anlayışında, personel sistemi; yeterliliğe (liyakate) değil, kıdeme (masada bekleme yılları) dayandığından, bürokratlar, emekliliğine yakın yaşlılık dönemlerinde yetmezlik düzeylerine ulaştıklarında, üst yönetim görevlerine

gelmektedir. Ayrıca, klasik bürokrasi anlayışında "kişisel amaçların örgüt amaçlarına feda edilmesi", "tüm çalışanların örgüt amaçlarına yöneltilmesi" gibi yönetim ilkelerinin geçerli olmaması, hiyerarşik sorunların varlığı, sorun çözme niteliğinin olmaması, devletin kurumsal yapısının zamana uymaması gibi nedenler bürokrasinin hizmet kalitesini düşürmektedir (Gökbunar ve Ünal, 2011: 9).

Özgür'e göre (2004: 26) "Türk kamu yönetiminde ast-üst ilişkileri ya da amir-memur ilişkileri daha çok bir mevzuat konusu olarak ele alınmakta; iş ilişkilerinin sosyal ve psikolojik yönleri üzerinde durulmamaktadır. Özellikle Türk kamu kesiminde yöneticilerin astlarına karşı takındıkları tavır gereğinden fazla otokratik olmaktadır. Türk toplumunda geleneksel yönetici tipi, gururlu ve kudretli, otoriter, dirayetli ve disiplinli kişi olarak tasvir edilir. Ast da, amirlerine itaat eden, amirin emir ve isteklerine "baş üstüne" diyen, verilen emirleri harfiyen yerine getiren, üstlerine bağlı ve ağzı sıkı (ketum) kişi olarak tarif edilir. Üst yönetimde geleneksel yönetici tipi bulunan örgütlerin lider yönetici yetiştirmesi pek mümkün görünmemektedir. Bu kurumlarda "geleneklilik" değil, "gelenekçilik" hâkimdir; tutuculuk ve atalet mevcuttur. Örgütler, bu tutuculuk ve ataletle dayanarak bireysel liderler değil, yöneticiler geliştirmek yoluyla iktidarın devamını sağlamaktadırlar.

Mıhçıoğlu (1968: 46-47) Türk kamu yönetiminde geçerli yönetim kültürünün dayandığı temel değerler konusunda yaptığı bir çalışmada üst düzey yöneticilerin tutum ve davranışlarını şu şekilde özetlemektedir:

- Girişim gücünün gelişmemesi, ataerkil aile yapısının ve ezbere dayanan eğitim sisteminin etkileri nedeniyle yeterli derecede eyleme yönelik bir kişiliğe sahip değildir.



- Asker bir ulus olma niteliğine bağlanabilecek nedenlerle otoriter özellikler taşımaktadır.
- Aşırı merkezilik ve karar yetkisinin hiyerarşisinin üst düzeylerinde toplanması nedeniyle ayrıntılara boğulmaktadır.
- Yasaların özünden çok sözüne bağlı olup; mevzuat kurallarını *araç* olmaktan çok *amaç* olarak değerlendirmektedir.
- Zamanını akılcı olarak kullanmamaktadır.

Geleneksel kamu yönetiminde, yöneticilerin politika oluşturmaktan çok kamusal hedeflere etkin bir biçimde ulaşmakla görevli kılınmaları söz konusudur (Erençin, 2002: 26-27). Özel sektörde personelin işlevi "destek"; kamuda ise "kontrol"dür. Kamuda personel kanunu karışıktır. Kamu yöneticileri normal yöneticiler gibi elaman alımı yapamamakta ve memuriyet sınavında başarılı olanlarla yetinmek zorunda kalmaktadırlar. Bu kişiler her zaman o işe uygun kişiler değildirler. Memurların ücretleri, terfileri performanslarına göre değil kıdemlerine bağlıdır ve işten çıkarılmaları çok güçtür (Gökbunar ve Ünal, 2011: 11).

Türkiye’de kamu idaresinin verimli ve etkin çalışmamasının temel sebebi, kurumlarda yeterli sayıda nitelikli yönetici bulunmaması, mevcut nitelikli yöneticilerin de kurumların merkez teşkilatlarında ve stratejik taşra birimlerinde yeteri kadar görevlendirilememesidir (Özgür, 2004: 1). Kuralsızlıklar ve doğru kriterlerden yoksunluk, yetkililerin kişilik ve anlayışlarına göre uygulamalar getirmekte; bunun sonucunda, hiçbir yönetim tecrübesi olmayan kişiler veya alt düzey yöneticiler de, üst düzey yönetici olarak atanmakta veya niteliksiz kişiler stratejik bölge, alan ve birimlerde yönetici olarak görevlendirilmektedir. Bunlar da çoğu zaman adaletsizlik, kalitesizlik ve verimsizliğe yol açmakta, kamu yönetimi ve ülke bundan zarar görmektedir (Özgür, 2004: 22).

Aykaç'a göre (1997: 31-34) geleneksel kamu yönetiminde yöneticiler ve diğer çalışanlar:

- Mevzuatın arkasına sığınarak yapılması gereken görevi yapmamak için gerekçe bulup görevi yerine getirmenin sorumluluğundan kaçmakta;
- İleride kendisine sorumluluk getireceğini düşündüğü işlerde tek başına karar verme yetkisine sahip olsa bile üst makamlardan onay alma, konuyla ilgili bir komisyon kurma, başkalarının da karara katılmalarını sağlama yollarından biriyle sorumluluğu yaymakta;
- Kendini olduğundan daha yetenekli göstererek bulunulan görevde daha uzun süre kalmak veya daha yüksek bir göreve atanmak için en rutin ve basit işlemde bile kendisinden onay alınmasını şart koşup tüm otoriteyi kendinde toplamakta;
- Karar almayı geciktirerek zaman kazanmaya ve uygun ortam yaratmaya çalışmakta;
- “Astın üste bilgi vermemesi”, “astın üste gereğinden fazla bilgi vermesi”, “emirlerin tamı tamına yerine getirilmesi” biçimlerinde ortaya çıkan bürokratik sabotaj yöntemine başvurarak sorumluk almaktan kaçınmayı tercih etmektedirler ki bunlar da kırtasiyeciliğe yol açarak bürokratik örgütlerin işleyişinde etkinliği bozmaktadır.

Özgür'ün ifadesiyle (2004: 29-30) “yetkinin kaynağına göre yönetici tipleri, memur (profesyonel) yönetici ve kapitalist yönetici olarak ikiye ayrılmaktadır. Kapitalist yönetici, yetkisinin kaynağını işletmeye koyduğu kapitalden almakta ve işletmedeki risk unsuruna sahip emek, sermaye, hammadde gibi tüm öğelerin sorumluluğunu üzerinde taşımaktadır. Profesyonel yönetici, işin kar ve zararını üstlenmeden başkasının veya başkalarının adına ve hesabına işi yürüten, yöneten kişidir.” Görüldüğü üzere “profesyonel yönetici” kavramı

özel sektöre yöneliktir ve paralel anlamda bakıldığında tüm kamu yöneticileri “profesyonel” sınıfındadır. Çünkü yetkisini yönettiği yerin sahibi olmasından değil, memur olduğu için devletten almaktadır “Profesyonel yönetici, yöneticiliği meslek olarak kabul ettiğinden dolayı ve işletmenin etkinliğini, çalışanların mutluluğunu sağlamak için bilimsel bilgiden sistematik olarak yararlanmak mecburiyetindedir. Çünkü kendisini başarılı kılması ve güçlü hissedebilmesi yeteneklerine bağlı ise de, yönetim bilgisinden uzak olduğu sürece yöneticiliği etkin olmayacaktır.” Bu hususların tüm kamu yöneticileri için de geçerli olduğu ve yönetim bilgisinin yanında çalışma alanının mevzuatını da bilmesi gerektiği açıktır. Özel sektörde yönetici, üretim unsurlarını sevk ve idare eden kişidir ve bu faaliyetinin kurallarını kendisi belirler. Mevzuat, devlet kurumları ile zorunlu ilişkisi olan konularda gereklidir. Bununla da “müşavirler” ilgilenir. Kamudaki yönetici ise üretim kaynaklarının sevk ve idaresini mevzuata göre yapmak zorundadır ve çoğu zaman da bizzat mevzuat uygulayıcısıdır.

### **III.2.2. Klasik Yönetici Kavramından Liderliğe Dönüşüm**

Kamu otoriteleri tarafından yürütülen faaliyetler her geçen gün daha sık bir şekilde “işletmecilik” olarak adlandırılmaktadır. Geleneksel “kamu yöneticisi” (administration/idareci) teriminin yerini de “işletmeci/yönetici” (manager) terimi almaya başlamıştır. Geleneksel kamu yöneticileri ve kamu hizmeti sunan meslek mensuplarının yönetiminden (management by professionals) yönetimin meslekleşmesine (professionalisation of management) doğru bir değişim doğmaktadır (Ömürgönülşen, 2003: 18). Bu dönüşüm yönetim anlayışına da yansınca yönetici yerine girişimci lider ya da yönetici liderlik gibi kavramlar kullanılmaya başlanmıştır (Gül ve Alican, 2007: 458).

Çevre hızla değişmekte ve bu süreçte katılımcı karar verme süreçleri daha gerekli hale gelmektedir. Bu değişim bürokratik yönetimin yetersiz kalmasını da beraberinde getirmektedir. Bu ise liderlik anlayışını dönüştürmüştür. Örgütlerin etkin bir liderliğe sahip olmadan mevcut sistemi koruyarak varlıklarını sürdürebilmelerine imkân kalmamıştır. Bu nedenle lider ve liderlik olguları her zamankinden çok daha ilgi görmektedir (Tengilimoğlu, 2005: 3).

21. Yüzyılın örgütleri açısından değişim temel zorlayıcı dinamik ve fırsatlar içeren bir unsur olarak görüldüğünde, bir yöneticinin bakış açısını “değişimle boğuşmak”tan “değişimden yararlanma”ya dönüştürmesi gerektiği konusunda ortak bir anlayışa ulaşılabilir. Yöneticilerin, değişime bakış açılarını değiştirmeleri ise, kendiliğinden, yönetim anlayışlarını değiştirmeleri gerektiğine işaret etmektedir. Yönetim anlayışında meydana gelecek bir değişim ile birlikte, gelecekte yöneticilerin üstleneceği liderlik rollerinin kaçınılmaz olarak farklılaşacağı söylenebilmektedir (Leblebici, 2008: 62). Gelecek yöneticisi “hizmet” anlayışı taşımak zorundadır. Aynı zamanda da bir girişimci gibi düşünmek ve davranmak zorundadır. Gelişen dünyada yöneticiler araştırmaya, yeni bilgiler aramaya ve risk almaya hazırlıklı olmalıdır (Türkoğlu, 2000: 79).

Literatür incelendiğinde örgütsel amaç ve hedeflere ulaşmada belirleyici olan liderlik kavramı ve örgütte işlerin etkin yürütülmesi anlamında yöneticilik arasında farklılık olduğu görülmektedir. Bu farklılıklara önceki bölümlerde değinmiştik ancak küçük bir tekrar yapmak faydalı olacaktır.

Yöneticiler, belirlenmiş hedefleri yerine getiren, örgütün rutin işleyişini gözleyen ve denetleyen, örgütsel kuralların gereklerinin yerine getirilip getirilmediğini izleyen ve denetleyen, kurallara sıkı sıkıya bağlı çalışmayı ve çalışılmasını isteyen kişilerdir. Bunlara ilave olarak yöneticiler, örgütsel yapıları, değerleri, amaçları ve süreçleri olduğu gibi kabul

ederek yürütme gücünü de buradan almaktadırlar. Belirlilik şartlarında hareket etmeye alıştırlar (Kavrakoğlu, 2001: 137 ). Liderlik ise bir vizyon oluşturma, etkileme ve ilham verme sürecini içermektedir (Baltaş, 2005: 130). Mevcudu koruyan yönetici iken, değişimi başlatan ve değişimi harekete geçiren liderdir (Kavrakoğlu, 2001:137).

Yönetici başkalarını yönetme, emir verme ve karşılığında itaat bekleme hakkını kendinde görürken; liderlik, çok yasal yetkilere dayanmaz. Yönetici yetki, lider ise etki sahibidir. Liderin yasal bir pozisyona gelerek yönetme hakkını elde etmesi “liderliğin kurumsallaşması süreci” olarak ifade edilebilir. Bunlara ilave olarak, yönetici ile lider arasındaki ortak özellik ise, her ikisinin de bulunduğu örgütlerdeki amaçları etkin bir biçimde gerçekleştirme ve başkalarını yönetme çabası içinde olmalarıdır (Gül ve Alican, 2007: 460).

Yöneticiler örgüt kültürünü sürdürmek çabasında olmanın yanında, örgütün maliyet yapıları, kar politikaları ile de ilgilenmektedirler. Fakat liderlerin hâkim olduğu örgütlerde yeniliklere uyum sağlamak, kültürel değişimi sağlamak ve değişimlere ayak uydurmak çok daha hızlı ve rahat gelişebilmektedir (Vural ve Coşkun, 2007: 100). Bu nedenlerden ötürü yeni kamu yönetimi anlayışı klasik yöneticilik yerine, liderlik davranışlarını taşıyan birtakım yöneticilerin kamu kurumlarını yönetmelerini istemektedir.

Gelişmeler izlendiğinde son yıllarda liberasyon ve piyasa tabanlı yönetim düşüncesinin kamu yönetimi alanında hâkim bir yaklaşım olmaya başladığı görülmektedir. Yeni işletmecilik anlayışında iki temel bakış açısı bulunmaktadır. Anlayış liberasyon ve piyasa odaklı yönetimin liderliği nasıl kavramlaştırdığı üzerinde durmakta ve örgüt liderinin kamu girişimci rolünü üstlenmesini öngörmektedir (Özer, 2010a: 8).

Örgütlerde lidere ihtiyaç duyulmasının başlıca nedenleri olarak (Özsalmanlı, 2011: 138):

- Örgütte planlama eksiklikleri ve değişen çevre koşulları,
- Örgütün havası, iletişim sistemi, kararlara katılma, toplumsal denetim, statü ve roller gibi örgütün iç dinamikleri,
- Örgüt üyelerinin diğer örgütlerle ve dış çevre ilişkilerinde sürekli değişiklik istekleri,
- Örgüt üyelerinin beklentileri ile güdülleri arasındaki uyumsuzluk sayılabilir.

Üçüncü sektör kuruluşlarının, piyasanın ve piyasa yöntemlerinin büyük oranda kamu hizmet sunumunda yer almaya başlamalarının kamu yönetiminin çalışma ve hizmet sunma ortamını dönüştürdüğünü, bunun ise yeni liderlik biçimlerine, katılımcı yönetim anlayışına ve yönetim modeline doğru bir dönüşümü beraberinde getirdiğine işaret edilmektedir (Gül ve Alican, 2007: 472-473 ).

Klasik kamu yönetiminde kamu yöneticilerinin sorumluluğu iyi belirlenerek, hedeflere ulaşmak için programlanabilir ve etkili araçlar geliştirmek üzerinde yoğunlaşılırken; yeni yönetim yaklaşımında bunun tersine, hedeflerin belirlenmesi temel sorumluluk alanı olarak görülmektedir. Kamu yöneticileri bu yeni anlayışla artık başarmayı planladıkları hedeflerin sınırlarını iyi belirlemek zorundadırlar. Bundan dolayı kendi amaçlarıyla ilgili siyasal tartışmalarda yerlerini almalıdırlar (Özer, 2010a: 16).

Bilgi teknolojilerinin mükemmel bir hızla gelişmesi ve özel sektörün maliyetlerini düşürmüş olması gibi gelişmeler kamu ve özel sektör kuruluşlarında, alanında eğitim görmüş, yetenekli ve tecrübe sahibi yöneticilerin sayıca çoğalmasına neden olmuştur. Artık birçok kuruluşta yöneticiler sermayedarlardan değil, yüksek ücret alan profesyonellerden oluşmaktadır. Bazı aile şirketlerinde sermayedar yöneticiler bulunmakta

ise de, bunların çoğu yöneticilik eğitimi almış kişilerdir. Ayrıca çok sayıda büyük işletme profesyonel yöneticilerle birlikte çalışmaktadır. Bu gelişmelerden kamu kuruluşları da etkilenmekte ve daha çok uzman yöneticilere ve danışmanlara başvurma eğilimine girmektedirler (Çulpan, 1976: 121). Aşağıdaki tablo lider yapısındaki değişimi bize özetlemektedir.

**TABLO 5: Klasik ve Yeni Liderlik Anlayışı**

<b>Liderlik Unsurları</b>	<b>Klasik Liderlik Anlayışı</b>	<b>Yeni Liderlik Anlayışı</b>
<b>Fikirler</b>	Yönlendirme, kapsamlı iş meselelerinden çok günlük problemlerle ilgilidir. Geliştirme programları teoriktir ve okullarda öğretilen örnek olaylara dayanır.	Yönlendirme, liderin kendi fikirlerine dayanır, insanları kendi bakış açılarını geliştirmeye zorlar. Geliştirme programları pratik ve gerçek hayattaki örnek olaylara dayanır.
<b>Değerler</b>	Liderler çoğu zaman kitleler için yüzeysel mesajlar şeklindeki örgütsel değerleri açıklar.	Liderler insanlara kendi kişisel değerlerini işyerinin değerleriyle bütünleştirmede yardımcı olur ve değerler çatıştığında da ortaya çıkan paradoksları açıklar.
<b>Enerji</b>	Programlar ağza bir parmak bal çalmanın ötesine geçmez: insanlar iş başına döndüğünde balın tadını unutmuslardır.	Programlar süreklilik taşır; liderler motivasyon için esas alınacak çerçeveleri öğretir.
<b>Ufuk</b>	Profesyonel eğitimciler zor kararları almaya değer, zamanlamaya ve öncelik belirlemeye ağırlık verir.	Liderler beklenen performansı ya da değer standartlarını yerine getirmeyen insanlara ne yapılacağı dibi ikilemeleri aşmaya bizzat yardımcı olur.
<b>Liderlik Odağı</b>	Liderlik strateji, finansman ve benzeri alanlardaki teknik becerilerin bir derlemesine ağırlık verir.	Liderlik kişisel öyküler (ben kimim, biz kimiz, nereye gidiyoruz ?) temelinde örneklere ağırlık verir.
<b>Üst Yönetimin Rolü</b>	Üst düzey yöneticiler geliştirme programlarına destek vermekle yetinir, sadece katılmış olmak için zaman zaman bu programlara katılır.	Üst düzeydeki yöneticiler aktif katılımcı olarak hareket eder, liderlik özelliklerini geliştirme programlarının bütününe ya da önemli bölümlerine öncülük eder.

**Kaynak:** Çetin, C. (2008). *Yöneticilerin Liderlik Stilleri, Değişim Yönetimi ve Ekip Çalışması Arasındaki İlişkilerin Çok Yönlü Olarak Değerlendirilmesi*, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2008: 15, İstanbul. S.67-68.

Kaynak kullanımında esneklik sağlanması ve yetki devri, performans-yönlü kültürü geliştirmeyi kabul eden yeni yönetim anlayışının temel taşlarıdır. Yeni anlayışla birlikte artık yöneticilerin yönetmesine izin vermek ve yönetmelerini sağlamak amaç olarak belirlenmiştir. İnsan kaynağının etkin yönetimi temel olarak kabul edilmiştir. Burada öncelikler, yüksek kalitede liderlik ve yönetim ile daha esnek ve performans-yönlü personel ve işgücü uygulamalarını kapsamaktadır (Gökbunar ve Ünal, 2011: 14).

### **III.2.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Liderlik**

Tarihsel gelişim değerlendirildiğinde, 21. Yüzyılın liderlik etme veya yönetme anlayışının eskisinden farklı olacağı görülebilmektedir. Çünkü günümüzde, örgütlerin çevresini saran şartlar oldukça hareketli hale gelmiştir. Örgütler hızlı yaşanan değişimin baskısını giderek daha fazla hissederek hale gelmişlerdir. Her gün dünyadaki örgüt popülasyonuna on binlerce örgüt katılmakta ve bir o kadarı yok olmaktadır. Dolayısıyla, değişmeyen bir çevre ve rekabet ortamını esas alan klasik bir örgütlenme anlayışı ve yönetim yaklaşımıyla değişimin gereklerini yerine getirmek imkânsız hale gelmektedir.

Örgütler artık yapılarını hareketli çevreye uyumlu hale getirmek durumundadırlar. Örgütsel dokunun temel unsurlarından birisi hiç kuşkusuz “liderlik etme” veya “yönetme” anlayışıyla yakından ilgilidir. Önlenemez değişim ve onun örgütler üzerinde yarattığı baskı, 21. Yüzyılda yöneticilerin mücadele etmek zorunda kalacakları en büyük rakip olmaya adaydır. Bu yüzyılda başarılı olmak isteyen yöneticiler, liderlik konusundaki rollerini gözden geçirip yeniden tasarlamak zorunda kalacaklardır. Değişimin yarattığı fırsatları görebilmek, değişimi engellemeye çalışmak yerine değişimi kolaylaştırarak ve



hızlandırarak bu fırsatlardan yararlanabilmek, yarının başarılı yöneticilerinin en önemli özelliklerinden birisi olarak ortaya çıkacaktır (Leblebici, 2008: 62).

Örgüt kültürünü yönetmek zorunda olan yöneticiler, öncelikle örgüt kültürünü kavrayarak, bu kültürün işgörenlerin kendi örgütsel stratejilerine nasıl destek vereceklerini anlamalarını sağlamaktadırlar. Bunu gerçekleştirmek isteyen yöneticiler, örgütsel kültürün bireysel ve örgütsel davranışlar üzerindeki etkisini muhakkak fark edebilmelidirler. Bireyler gerek kendi iç hareketliliğine dayalı davranışları gerekse bireyler arası ve gruplar arası davranışlarının tamamı örgüt kültürü ile yakın ilişki içindedir (Genç, 1993: 303). Çünkü örgüt kültürü, yöneticilerin ve çalışanların bir arada bulunduğu süreç içerisinde gerek yöneticilere gerekse yönetilenlere bir takım sorumluluklar yüklemektedir. Bu sorumluluklar yerine getirildiği takdirde örgüt içinde var olan inançlar ve değerler kuvvetlenecek ve bunun sonucunda güçlü bir örgüt kültürü oluşacaktır (Topaloğlu ve Kara, 2011: 4). Bu durum örgüt kültürünü görebilme ve etkileyebilme kabiliyetine sahip liderlere ihtiyaç olduğunun göstergesidir.

21. yüzyılda liderlik anlayışının ve liderlik ile ilgili rollerin farklılaşması, yöneticilerin gelecekte sahip olması gereken özelliklerin de belirleyicisi olacaktır. Diğer bir ifadeyle, yöneticiler, geleceğin dünyasında şekillenecek liderlik rollerini yerine getirecek beceri ve tecrübelerle donanmak zorunda kalacaklardır.

Örgüt kültürü, örgütte yer alan çalışanların ortak değerlerini, inançlarını ve deneyimlerini yansıtmaktadır. Örgüt içinde gerçekleştirilen bütün faaliyetler örgüt yöneticilerinin yönetsel davranışları ile şekillenmekte ve birbirlerini etkilemektedir (Topaloğlu ve Kara, 2011: 5-6). Bu nedenle lider örgüt kültürüne hâkim olmalı ve onu örgüte en uygun şekilde şekillendirebilmelidir. Bu açıdan bakıldığında yeni kamu yönetimi

anlayışının örgütlerde tam anlamıyla uygulanabilmesi kamu yöneticilerinin liderlik anlamındaki yetkinliklerine bağlıdır denebilir.

YKY yönelimli değişim, kamu sektöründeki her türde ve düzeydeki yöneticilerin etkinliğe büyük önem veren özel sektör yöneticileri gibi düşünmeleri ve davranmalarını öngörmektedir (Ömürgönülşen, 2003: 24).

Gelişen yönetim anlayışı, örgütlerde örgütsel kültürün oluşturulmasını ve yöneticilerin bu kültürü yönetsel davranışlarla bir araya getirmelerini zorunlu hale getirmektedir. Günümüzde örgütlerin örgüt kültürü oluşturmaları, örgütleri birbirinden ayıran ve ayakta kalmalarını sağlayan önemli bir unsur haline gelmiştir. Dolayısıyla, örgütler örgüt içindeki kültürel değerlerin çalışanlarda yerleşmesini ve gelişmesini sağlayıcı birtakım etkinlikler düzenlemek durumunda kalmışlardır. Örgüt içinde uygun kültürü oluşturan örgütler, diğer koşullar karşısında sektörde her geçen gün biraz daha güçlü duruma gelmektedirler (Topaloğlu ve Kara, 2011: 17). Yeni anlayış özel sektörde hâkim olan liderlik anlayışı ve özelliklerini değişen kamu yönetimine uyarlamak istemektedir.

YKY' nin örgütlemesi klasik sistemden farklı bir yapıyı işaret etmekte ve dikey yerine yatay organizasyon yapılarını önermektedir. Bu bağlamda ise çeşitli şube müdürlükleri yerine daha geniş ana hizmet fonksiyonları altında örgütlenmeye gidilmesini, orta kademe yöneticiliği pozisyonlarının kaldırılarak hiyerarşik kademelerin azaltılmasını hatta kimi durumda sıfırlanmasını gündeme getirmektedir. Yine yalın ve esnek bir yapılanmaya önem vermesinin yanında çeşitli uzmanlıklara ya da niteliklere sahip kişilerden farklı birimlerin yararlanabilmesine olanak tanımakta ve koordinasyon öne çıkarılmaktadır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 160-166).

YKY anlayışı, kamu yönetiminin siyasi yöneticiler ve toplumla ilişkileri konusunda farklı bir yaklaşım ortaya koymaktadır. Yeni anlayış kamu yönetiminin sadece siyasi liderliğe değil, aynı zamanda da halka karşı sorumlu olması gerektiğini vurgulamaktadır. GYK teorisinde, emir verenlerle (siyasiler) bunları uygulayanlar (bürokratlar) arasında bir ayırım yapılmaktadır. YKY anlayışında yöneticiler, sadece kurallara ve prosedürlere uygun davranarak sorumluluklarını yerine getirmiş sayılmazlar. YKY anlayışında yöneticiler yaptıkları işlerin sonuçlarından da (etkinlik, verimlilik, kalite, müşteri memnuniyeti gibi) sorumlu tutulmaktadır. Bu yüzden, kamu yöneticilerinin yönetiminde buldukları kurumları profesyonelliğin gereklerine göre yönetebilmeleri için karar alma ve uygulamada geniş yetkilerle donatılmaları gerekir. Bu yönetsel özellikler yönetimde, daha hızlı karar alabilmeyi, değişen koşullara zamanında uyum sağlamayı vatandaşların taleplerine duyarlı olmayı, kaynakları verimli ve etkin kullanmayı amaçlamaktadırlar. Bürokratlar ve siyasi liderler arasında karşılıklı etkileşim, interaktif ilişkiler önem kazanmaktadır. YKY anlayışında örgütün gerektirdiği etkinlik ve verimlilik ihtiyacı ile politikacıların tercihleri ve verdikleri sözler arasında bir denge kurulmaya çalışılmaktadır. Siyasi liderler, değerleri ve vizyonları belirleyerek makro seviyede kaynakları tahsis ederken, kamu yöneticileri performans bakımından çok daha sorumlu tutulacaklardır. Kamunun tepe yöneticileri, kurumların, yönetiminde daha fazla liderlik rolü üstlenecekler, orta ve alt kademe yöneticileri ise daha çok inisiyatif alacaklardır (Eryılmaz, 2010: 24).

Bu yeni anlayışla yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkının kanallarını genişletmeye ve yönetime katılmayı arttırmaya yönelik düşüncelere vurgu yapılmaktadır. YKY kamu politikalarının belirlenmesi noktasında tek taraflı hareket etmek yerine ilgili aktörlerin katılımı ile müzakereci bir yaklaşımla kararların belirlenmesi ve böylece toplumu yönetme anlayışından ziyade toplumun yetkilendirilmesine doğru bir geçişi

öngörmektedir. Dolayısıyla YKY toplumu edilgen bir unsur olarak değil, hizmetlerin asli sahibi ve patronu olarak görür. Bürokrasinin topluma karşı sorumluluğu, bu şekilde temin edilmiş olacaktır (Eryılmaz, 2010: 25).

Kamu politikalarını tespit etme sürecinde halkın görüşlerini almayarak katılımı arttırmayan ve demokratik kitle örgütlerinin katılımını teşvik etmeyen bir liderlik anlayışı etkili ve başarılı olmayacaktır. Ayrıca hesap verebilirlik, açıklık, katılım, yerindelik gibi unsurlar katılımcı yönetimin ya da yönetişimin temel taşları olarak görülmektedir (Nohutçu, 2004: 389).

Yeni kamu yönetimi kamu yöneticileri için normatif bir model olarak değerlendirilmektedir. Yeni kamu yönetimi, yöneticileri girişimci olma konusunda cesaretlendirerek, kişilerin ve sistemin performanslarının artırılması için çaba göstermelerini sağlamaktadır. Piyasa mekanizması ise bu sürece, kamu yöneticilerinin, kamu kuruluşlarının performans hedeflerine nasıl ulaşacakları ve kamu kuruluşlarının neyi tercih ettiklerini nasıl tanımlayacakları sorusuna açıklık getirerek katkıda bulunmaktadır (Özer, 2010a: 8-9).

Günümüzde kamu yöneticileri, yönetimin teknik ve bürokratik bir nitelik kazanmasından dolayı, çeşitli seçenekler arasında değerlendirme yapabilecek geniş takdir yetkisine sahip kılınmışlardır. Kamu yöneticileri, yapmakta oldukları işler bakımından siyasal kararların alınmasına çeşitli yollardan katılmaktadırlar. Örnek olarak, her ne kadar, kanun yapma yetkisi, yasama organının elinde ise de, yasa tasarılarının hazırlanmasını büyük oranda kamu yöneticileri gerçekleştirmekte, ilk girişimi çoğu zaman onlar başlatmakta ve ilgili çevrelerde ilk teması onlar sağlamaktadır. Kamu yöneticileri, hem genel siyasal yasal sürecin içinde yer almaları, hem de kamu politikası alanında belirleyici ve etkileyici konumları nedeniyle, kaçınılmaz olarak siyasal bir kişiliğe sahip

olmaktadırlar. Ayrıca bu yöneticiler uygulamaların başarılı olmasını sağlamak amacıyla politikacılardan daha çok halkla ilişkilere önem vermek durumundadırlar. Siyasi ve idari liderler, bir birinin rakibi değil, ortağıdırlar. Görevlerini başarıyla ifa etmek için iş birliği içinde çalışmak zorundadırlar (Eryılmaz, 2010: 54).

Klasik kamu yönetiminde siyasal liderlerle ilişkiler, dar, teknik, emirlerin verilmesi ve uygulamasından ibaret olarak görünmekteyken, YKY modelinde politikacılarla yöneticiler arasındaki ilişki akıcı ve GKY'ne göre birbirine daha yakın görülmektedir. Bunlara ilaveten, YKY anlayışında yöneticiler tarafsız olmalı, iyi yönetimden, eşitlikten, başarıdan, akılcılıktan yana olmalıdırlar (Özer, 2010a: 10).

## IV. BÖLÜM

### YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI BAĞLAMINDA ÖRGÜT KÜLTÜRÜ VE LİDERLİK

#### IV.1. Örgüt Kültürü - Liderlik İlişkisi

Örgüt kültürünün yönetim üzerindeki etkisi olduğu gibi yönetiminde örgüt kültürünün şekillenmesi üzerinde bir takım etkileri mevcuttur. Bu bakımdan yönetim ve örgüt kültürü birbiriyle karşılıklı ilişki içerisinde olan kavramlar olarak ele alınabilir (Ataman Unutkan, 1995: 78).

Örgüt kültürünü oluşturan temel değerler, bir birey veya gruptan, kurumun üst ya da alt seviyeleri gibi farklı yerlerden kaynaklanabilir. Fakat güçlü kültürleri olan örgütlerde bu temel değer ve fikirler genellikle, bunları bir vizyon, örgüt stratejisi, felsefe veya üçünün karması olarak ifade eden kuruculara ve ilk liderlere dayanmaktadır (Şimşek ve Fidan, 2005: 105).

Örgüt kültürünün oluşturulmasında liderin büyük bir payı bulunmaktadır. Hatta örgüt liderliği ve örgüt kültürünün bir madalyonun iki yüzü gibi olduğu da söylenebilir. Bu nedenle örgüt kültürünü oluşturan unsurların tahlil edilmesi sadece örgütte neler olup bittiğini göstermesi bakımından değil, liderlik yapısının aydınlatılması bakımından da önem taşımaktadır. Öte yandan örgüt kültürü, örgütün psikolojik yapısı ve çevresiyle sürdürdüğü ilişkilerle de yakından bağlantılıdır. Kendisini oluşturan ve birbirleriyle etkileşim içinde bulunan alt sistemlerle iç içe olan örgüt, aynı zamanda çevreden aldığı hammadde, insan, enerji, bilgi gibi unsurları mal ve hizmetlere dönüştürüp tekrar çevreye ihraç ederek sürekli bir dış etkileşim ortamı içinde bulunmaktadır. Bu sebeple örgütün iç

bünyesi ve çevresiyle olan ilişkilerindeki psikolojik unsurlar ve çok yönlü etkileşimler göz önünde bulundurulmadan örgüt kültürünün tüm boyutlarıyla anlaşılması kolay değildir (Saran, 2004: 250-251).

Lider, diğer bireyler için bir örnek, bir model olmalıdır. Liderler örgütün ne olması ve neyi başarması gerektiği konusundaki görüşlerini gerçekleştirmek için sosyal süreçleri harekete geçirdikleri zaman, örgütün kültürü de başlamaktadır (Vural ve Coşkun, 2007: 101).

Kültürel değerler, örgüt içerisinde uyumlaşmayı kolaylaştırmaktadır. Çünkü paylaşılan kültürel değerler (örgüt kültürü) ortak bir dayanışma noktası sağlar. Böylece, örgüt çalışanları karşılıklı anlayış ve olayları farklı kavrayışların üstesinden gelebilmek için çok fazla zaman harcamaya ihtiyaç duymazlar. Örgütün kültürel değerleri üyeler arasında yumuşak, samimi bir etkileşim ortamı yaratmaktadır. Böyle bir ortamda, örgütün değerlerini paylaşan çalışanlar, kendilerini örgütle özdeşleştirirler. Başka bir ifadeyle, etkin bir örgüt kültürünün bulunduğu örgütlerde koordinasyon işlevinin yerini “kendiliğinden koordinasyon” a bıraktığı ifade edilmektedir. Yani örgüt kültürü, “düşüncelerin kolektif programlanmasını” sağlayarak, karmaşıklığı azaltan, koordinasyonu kolaylaştıran bir işlev görmektedir (Şahin, 2010: 30).

Örgüt kültürü açısından bakıldığında yönetici, örgütün tarihsel kültürünü sürdürmek çabasıdadır. Liderin hâkim olduğu örgütlerde ise her yeni ürün ve hizmet için ayrı bir kültür oluşumu ve yeni kuralların geliştirilmesi söz konusudur (Şimşek ve Fidan, 2005: 106-107).

Aralarında yakın bir ilişki olan örgüt kültürü ile örgütsel ve yönetsel etkinlik, örgütsel kültürden ayrı düşünülemez. Yönetimin başarısı, bilimsel verilere bağlı olduğu kadar yönetilen bireylerin kültürel özelliklerine uygun olmasına da bağlıdır. Yöneticiler,

örgüt içerisindeki bireysel ve örgütsel amaçları daha etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirebilmek için; “bireyin kültürel değerlerini, toplumun genel kültürünü ve yönettiği örgütün kültürünü” çok iyi analiz edip, ona göre bir yönetim tarzı benimsemelidir. Örgütün ve onu oluşturan bireylerin kültürel değerlerinin bilinmesi, günlük yönetsel karar verme sürecine etki eden tüm karmaşık ve belirsiz faktörlerin algılanmasına, yorumlanabilmesine ve anlamlandırılabilmesine yardımcı olmaktadır. Böylece örgüt içerisinde bir çatışma ve kaos ortamının oluşması önceden önlenmektedir. Örgütün yönetim alt sistemleri, diğer örgütsel alt sistemleri, amaçlarına yönelmede ve koordinasyonda yeterli ve etkin olmak için yönetsel etkinliğe ulaşmak zorundadırlar (Şahin, 2010: 31).

Liderliği anlamlı kılan kültürel çevre iken, kültürel çevreye yeni anlamlar katan da liderdir. Karşılıklı etkileşimin başlangıç noktası kültür olarak görülebilmektedir (Şimşek ve Fidan, 2005: 108). Örgüt kültürü denilen yani bir örgütte var olan gelenekler, görenekler, temel değerler genellikle o örgütün geçmişte yaptığı işlere, bu işlerdeki başarısına bağlı olarak oluşur. Bunda kurucu ve liderlerin rolü büyüktür. Eğer yönetici veya liderler, örgüt kültürü üzerinde ciddi olarak çalışırlarsa, çalışanları ortak inanç, norm ve deneyimler etrafında birleştirebilirler (Sarı, 2005: 66).

Güçlü bir örgüt kültürü sayesinde örgütte neler olup bittiğini bilen, kendisinin ve başkalarının rolleri ile bunların sınırlarının farkında olan, kendi bireysel amaçları ile örgütsel amaçlar arasındaki uyumu sağlayabilen birey, örgüt amacı için en etkin bir biçimde çalışabilmek için iş yapmaya istekli olacaktır. Örgüt kültürü, içe ve dışa karşı örgütün davranış kalıplarını ve standartlarını oluşturmaktadır. Bu durumun örgüte en önemli katkısı, maksimum kalite ve üst düzeyde vatandaş ya da müşteri memnuniyeti anlayışının örgüt bazında bir tür yaşam tarzı haline gelmesine neden olmasıdır. Örgüt



kültürü, kurum içerisinde değişik etnik ve kültürel yapıya sahip olan bireylerin etkin bir biçimde çalışmalarına imkân sağlayan bir atmosfer oluşturmakta ve örgüt içerisindeki bireylerin davranışlarını yönlendirmektedir. Bunun doğal sonucu olarak da yöneticiler, yönetsel fonksiyonlarını yerine getirirken, bu güçlü unsuru iyi şekilde kullanarak, hem örgütsel hem de yönetsel anlamda başarı sağlayarak etkin olabilmektedirler (Şahin, 2010: 32).

Örgüt kültürüyle liderler arasında önemli bir bağ vardır. Çünkü başarılı ve etkili liderler, örgütün kültürünü kullanarak, doğrudan örgütlerini etkilemekte ve çalışanların hayatına anlam katmaktadır. Liderler kültürün şekillenmesine yardımcı olurken, kültür de bireylerin şekillenmesine yardımcı olmaktadır. Liderler, yapı ve teknoloji gibi sadece kurumun somut ve mantıksal yanını yaratmakla kalmazlar, aynı zamanda sembollerini, ideolojisini, dilini, inançlarını, tören ve efsanelerinin yaratılmasında da etkili olmaktadır (Şimşek ve Fidan, 2005: 111).

Kültür, hem bireyler hem de yönetim ve yönetimin fonksiyonları üzerinde büyük bir etkiye sahiptir. Örgüt içerisindeki bireyler neyi, ne zaman, nerede ve nasıl yapacaklarını, örgüt içinde ve dışında nasıl davranacaklarını hem mensubu oldukları örgütün hem de yaşadıkları toplumun kültür kalıpları sayesinde öğrenebilmektedirler. Aynı şekilde, yöneticilerin de; örgüt içinde bireysel ve örgütsel amaçları bağdaştırmak ve her iki taraf için de amaçları daha etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirebilmek için, örgüt çalışanlarını çok iyi tanıması ve onların davranışlarına bir anlam vermesi gerekmektedir. Bunu yapmanın bir yolu da hem bireyin yetiştiği çevrenin alt kültürünü hem de toplumun genel kültürünü çok iyi analiz edip, ona göre bir yönetim süreci belirlemesidir (Şahin, 2010: 28).

Kurucular geleneksel olarak örgütün ilk kültüründe en büyük etkiyi yaparlar. Bir vizyonları vardır. Onlar önceki töre ve ideolojiler tarafından zorlanmazlar. Küçük tipte, tipik özellikleri olan yeni örgütlerde kurucunun yetenekleri, vizyonu örgüt üyelerini ilerletmektedir (Sarı, 2005: 69). Örgüt kültürünün temel değerlerinin oluşumunda kurucuların payı büyük olsa da bu oluşumu sadece onlara maletmek doğru değildir. Bu temel değerleri, herhangi bir seviyeden bir birey ya da bir grup da oluşturabilir. Ancak genele bakıldığında, temel değer ve fikirlerin kurucular ve liderler tarafından oluşturulduğu görülmektedir. Schein, kurucuların örgüt kültürünün oluşmasında en önemli rolü üstlendiğini ve misyona uygun hedeflerin belirlenmesine de, örgütün kurulmasına katkısı olan diğer yardımcı kişilerle birlikte karar verdiğini vurgulamıştır (Erkmen ve Ordun, 2001: 68).

Örgüt güçlü ve etkin bir kültüre sahipse, yönetimi, kontrol işlevi konusunda belirgin bir rahatlığa kavuşacaktır. Belirli davranış standartları ve normlarını içselleştirmiş olan çalışanlar, örgüt amaç ve çıkarlarına ters düşmedikleri sürece ayrıntılı bir denetime gereksinim duymayacaklardır. Böyle bir durumda, kontrolün de “kendiliğinden kontrol” olduğu söylenebilir. Güçlü bir örgüt kültürünün varlığı durumunda, yönetimin, çalışanların eylem ve davranışlarını yönlendirmek için daha az resmi kural ve yönetmeliklere ihtiyacı olacaktır. Çünkü örgüt çalışanları çalıştıkları kurumun kültürünü benimsediklerinde, yazılı kural ve yönetmeliklere gerek kalmadan, bunları içselleştirerek, kendi kendilerini yönlendirecek ve kontrol edeceklerdir.

Bir örgütün ya da örgüt yönetiminin etkinliği iyi bir iletişime bağlıdır. Yöneticiler/liderler de takipçilerini ancak etkin bir iletişimle etkileyebilir ve yönlendirebilirler. İletişim, örgüt üyelerine örgüt kültürü hakkında bilgi verme, örgüt kültürünün benimsemesini sağlama ve örgütte ortak bir iletişim dilinin oluşmasını olanaklı

kılma işlevlerini yerine getirmektedir. Örgütlerin ürettikleri ya da sundukları mal ve hizmetler hakkında toplumda iyi bir imaj yaratmak ya da var olan imajı yenilemek de etkin bir iletişimle sağlanabilmektedir. Örgüt etkinliği ve verimliliğini maksimum düzeye taşımak isteyen bir yönetici, örgüt değerlerini kullanarak, örgüt içerisinde herkesin paylaşabileceği bir ortak anlayışı yaygınlaştırabilmektedir. Böylece, yöneticinin iletişimci rolü sayesinde örgüt çalışanları, işlerini etkin bir biçimde yapabilmekte ve örgüt hedeflerine ulaşabilmektedirler (Şahin, 2010: 30).

Kişi örgüte ilk girdiğinde, kendi kültürüyle beraber girer. Yöneticilerin yapması gereken bu kültürü çatışma yaratmadan örgütsel işlevler için kullanmaktır. Zaten çalışanlar, örgüte getirdikleri kültür ile yetinmeyip örgüt içinde de kendilerine özgü bir kültür geliştirirler. Örgüt kültürü örgütün yaşamasını sağlar ve sadece üst yönetimin buyruklarıyla değil, çalışanların birlikte geliştirdikleri değer ve düzgülerle de meydana gelir. Çalışanlar, kendi yararları ve görevleri için birlikte davranmak zorundadırlar. Bu, aynı dili kullanıp aynı inanç ve ilkelerde birleşmelerini, aynı kural ve görüşleri uygulamalarını zorunlu kılmaktadır. Çalışanlar eylemlerini haklı çıkarıcı, yargılayıcı ölçütler geliştirirler ve bu, zamanla örgütte kültürel bir yapı oluşmasını sağlar. Bu kültür, örgüte yeni girenlere aktarılarak sürekliliği sağlanır. Bu değer ve düzgülerin bir kısmı, doğrudan dış çevreden ve değiştirilmeden alınır. Bir kısmı değiştirilerek alınır ama bir kısmı da örgüt çalışanlarınca oluşturulur (Sarı, 2005: 67).

Yönetimin temel ilkeleri ve fonksiyonları, bütün kültürel ortamdaki örgütler için geçerlidir. Fakat uygulama biçimleri değişiktir. Örnek verecek olursak, aynı yasal düzenlemelere tabi olan ve benzer alanlarda faaliyet gösteren örgütlerin yapılanma biçimleri benzer olsa da uygulama ve varılan sonuçlar açısından farklılıklar söz konusu olabilmektedir. Buna kamu kurumları, gönüllü kuruluşlar ve özel sektör kuruluşlarının

tümünde rastlamak mümkündür. Aynı alanda faaliyet gösteren iki örgütten biri etkin ve verimli çalışırken; diğeri arzu edilen hedeflere ulaşamayabilir ya da başarısız olabilir. İster kamu alanında isterse özel sektörde faaliyet göstere, bütün örgütlerin başarısı ve etkinliği yöneticilerinin ya da yönetimlerinin etkinliğine ve başarısına bağlıdır. Çünkü tıpkı tüm yaşayan varlıkların can damarları nasıl ki, su ve hava ise, örgütlerin can damarları da başarılı ve etkin bir yönetimdir. Bu da örgütün içinde bulunduğu toplumun kültürel değerleri başta olmak üzere, bireylerin kültürel yapıları ve o örgütün kültürü ile yönetim fonksiyonlarının uyumluluğuna bağlı olmaktadır (Şahin, 2010: 28).

Örgüt kültürünü yönetmek ve kontrol etmek üst yönetimin görevidir. Yöneticiler liderlik yeteneklerini kullanarak işgörenleri ikna ve telkin yoluyla yeni bir kültürün değerlerini kabul etmelerini sağlayabilirler. Örgüt kültürünü korumak, güçlü bir örgüt kültürü oluşturmak, örgüt kültürünün verimliliğini sağlamak, örgütün sağlığını korumak ve örgütün çevreye uyumunu sağlamak için örgüt kültürünün yönetilmesi gerekir.

Örgütsel kültür değerleri olarak ifade edilen; “esneklik, informalite, istikrar, uyum, tahmin edebilirlik, destekleyici olma, yenilikçi olma, risk alma, inisiyatif alma, dikkatli olma, özerklik, kurallara bağlılık, bireysel sorumluluk alma, analitik düşünme, çalışan güvenliği, ayrıntılara dikkat etme, düşük çatışma düzeyi, karmaşaya karşı koyma, işe istekli olma, tek bir örgütsel kültürü vurgulama, kaliteye önem verme, insan merkezli olma, sosyal sorumluluk alma, bireysel haklara saygılı olma, sonuç odaklı olma, yüksek düzeyde örgütlenme ve tolerans” gibi kavramlar, hem etkinliği ve hem de yönetim felsefesini kapsamaktadır. Bir başka ifadeyle, örgüt kültürü değerleri olarak ortaya konulan bu faktörler dikkatle irdelendiğinde, ideal bir yöneticide aranan yönetsel nitelik ve yönlerin farklı bir şekilde ifade edildiği görülmektedir. Bu niteliklere sahip etkin bir örgüt kültürü,

örgüt içerisindeki tüm faaliyet alanlarında ve tüm yönetim kademelerinde “güçlü ve sadık” bir aile ruhu yaratmaktadır (Şahin, 2010: 32).

#### **IV.2. Örgüt Kültürünün Liderliğe Etkisi**

Liderliği anlamlı kılan kültürel çevredir. Kültürel çevreye yeni anlamlar katan da liderdir. Kültür ise bu karşılıklı etkileşimin başlangıcı olarak görülebilir. Kültürü oluşturan öğelerin, liderliğin; psikolojik ve sosyolojik koşullarını hazırladığı söylenebilir. Çünkü bu öğeler, toplumda, örgütte ve grupta bir kişinin lider olarak kabullenilmesini, benimsenmesini sağlayan algıların ve yargıların temel belirleyicisidir. Bir topluluk için lider olarak algılanan kişi, bir diğer toplumda, grupta veya örgütte lider olarak algılanmayabilir. Yani kültürel çevre liderliğe anlam yükler ve liderlik biçimini de belirler (Erçetin, 2000: 18-19).

Örgüt içerisinde benimsendiği gibi örgüt üyeleri tarafından da paylaşılan ortak değerler, inançlar ve normlar çoğu kez örgütün geleceğini etkileyecek kararlara ışık tutar. Plan ve programlar oluştururken ve amaçlar belirlenirken örgütlerin izleyebilecekleri birden fazla yolun olduğu kesindir. Karar alma durumunda olan kişi ve organların alacakları kararlar, bu kişilerin benimsediği değer, norm ve davranışların ışığında şekillenir. Karar organlarının kararlarını etkileyecek değer, norm ve davranışlar ise bunların içinde bulunduğu örgüt kültürü ve örgüt kültürünün bir parçasını oluşturduğu “toplum kültürünün” bir sonucudur. Örgüt kültürünün koordinasyon, bütünleşme ve motivasyonun sağlanması olarak temel fonksiyonları ortak amaçlar doğrultusunda hareketi ve başarıyı beraberinde getirir. Örgüt üyelerinin ortak değer, inanç ve normlar etrafında birleşmeleri onların örgütün amaçlarıyla bütünleşmelerini sağlayarak işbirliği ruhunun

gelişmesine hizmet eder. Bu vesileyle bütünleşme ve koordinasyon kolaylaşacağı gibi kişiler ve bölümler arasında göç savaşları da önlenecektir (Ataman Unutkan, 2000: 78-79)

Lider; örgütün, toplumun, grubun geçmişinden miras kalan kültürü iyi tanımak ve değerlendirmek zorundadır. Bu zorunluluk izleyenleri etkilemenin, belirli amaçlar etrafında eylem ve güç birliği sağlamanın yeniden kültür ve öğeleri aracılığıyla geleceği oluşturmanın ön koşuludur. Kültür, geçmişle gelen birikimle biçimlendiği için bir ürün; yeni oluşumlar ve düşüncelere sürekli olarak yeniden şekillendiği ve yaratıldığı için bir süreçtir. O halde lider, bir ürün olarak kültürü tüm öğeleriyle bilen ve değerlendiren, bir süreç olarak kültürün yeniden şekillenmesi ve yaratılmasında geliştireceği vizyon ve ortaya koyacağı yeni değerlerle etkin rol oynayabilen kişidir. İşte bu nedenlerle lider, “kültürel çevreye yeni anlamlar katan bir kültür ögesidir”, denilebilir (Erçetin, 2000: 20).

Güçlü kültürler değişime karşı direnç gösterirler. Çünkü bu kültürün çalışanları kültürlerine çok bağlıdırlar. Bu fikir, güçlü örgüt kültürünün olduğu örgütlerde değişime uyum sağlamanın daha düşük düzeyde gerçekleştiğine ilişkin araştırma bulgularıyla da desteklenmektedir. Hızla değişim yaşayan çevreyle yüz yüze gelindiğinde örgütün güçlü kültürü mevcut durumu korumak için direnecektir. Güçlü kültürler zayıf kültürlere nazaran değişime daha zor uyum sağlarlar. Kültür değişimi aylarla değil yıllarla ölçülebilen uzun bir süreçtir. Kültür geniş kapsamlı ve dirençli olduğu için doğrudan değiştirilemez. Değişim ve yenilik risk taşıyan bir durumdur ve değişime en büyük engel psiko-sosyal yapı ve kültürdür. Buna rağmen bile değişimi kolaylaştırmanın en iyi yolu kültürel değerlerle hareket etmektir. Örgütü en iyi bir şekilde anlamak ve yenileyebilmek kültürünü anlamakla olanaklıdır (Şahin, 2003: 55).

Örgüt kültürünün bilinmesi, liderlik davranışı sergilenmesi gereken yöneticilere şu yararları sağlayacaktır (Durmuş, 2007: 48):

- Örgüt kültürü, örgüt yaşamının geniş bir çadırıdır. Bu nedenle liderin çatışma ve gerçekleri görmesini sağlar.
- Yapısal ve örgütsel gerilimden kaynaklanan uygulamaya yönelik çelişkileri liderin tanınmasına yardımcı olur.
- Günlük kararların değerlendirilmesine ve örgüt kültürünün iş görenlerin rolleri üzerindeki etkisini tanınmasına yardım eder.
- Örgüt eylemlerinin ve karar verme yöntemlerinin sembolik boyutlarının anlaşılmasını sağlar.
- Farklı grupların örgüt verimliliğine ilişkin algılarının değerlendirilmesine yardımcı olur.

Genç örgütlerde örgüt kültürünü yerleştirmek ve kurumun ihtiyaçlarına uyarlamak açısından liderlere mühim görevler düşer. Lider tavırlarıyla, çalışanlarını kendine özendirmeli ve yaptıklarının doğruluğu konusunda çalışanları şüpheye düşürmemelidir (Ay, 1997: 285).

Kültür hem örgüt hem de o örgütün üyelerine tutarlılık sağlamaktadır. Bu amaçla yönetici, mensubu olduğu örgütün kültürel özelliklerini iyi tanımalıdır. Yöneticinin örgütü hakkındaki bilgisi ne kadar fazlaysa, başarısı da o oranda artacaktır (Durmuş, 2007: 49).

Tecrübeli yöneticilerin başta gelen rollerinden birisi örgüt içerisinde etkili kılınan kültürel değerleri ve tutumları biçimlendirmek, sürdürmek ve geliştirmektir. Örgüt kültürü ve liderlik birbirine bağlı olgulardır. Liderliğin her bir özelliği, sonunda, örgüt kültürünün biçimlendirilmesine yardımcı olmaktadır. Hâkim olan örgüt kültürü liderin etkinliğini derinden etkilemektedir. Liderlikteki rol modeli arzulanan örgüt kültürünü geliştirmede çoğunlukla etkin yöntemlerden birisi olarak algılanır (İlhan, 2006: 26). Kültür ve liderlik,

kültürel varsayımların nasıl yaratıldıkları, nasıl geliştirildikleri ve nasıl değiştirilmeye kalkışıldığı ile yakından ilişkilidir (İlhan, 2006: 27).

Bir yönetici, etrafını kültürel değerler perspektifinden analiz eder, kültürel değeri özümser ve bunlara göre bir yönetim tarzı geliştirir. Bu yönetim tarzı bana aittir, şeklinde ifadelerde bulunur. Aslında yöneticiler ve örgütte çalışanlar farkında olmadan içinde bulunduğu kültürel çevreden etkilenmektedirler. Zira hem yöneticiler hem de çalışanlar binlerce, belki milyonlarca şeyi düşünebilirler, bunları yapmak isterler, ama yapamazlar. Çünkü yapmaları gereken şeylerin, toplumsal değerlere uygun olması gerektiğinin farkındadırlar. Bu bağlamda yönetim ve kültürün, “aynı madeni paranın iki yüzü” gibi oldukları ve biri olmadan diğersinin anlaşılamayacağı söylenebilir (Şahin, 2010: 27).

Değişimde belirleyici etkisi olan örgüt kültürünün örgütlerde karar yapıcılarının elinde önemli bir silah olduğu iddia edilmektedir. Özellikle örgüt bazında yöneticilerin yönetim hakkını kurumsallaştırma ve hatta yasal zemine oturtma ve diğersleri tarafından kolayca kabul edilmesini sağlamak için kültürün ikna edici normlar, davranışlar ve değerler sistemine ihtiyaç vardır. Birçok yönetici, kültürü, çalışanların örgüt objektiflerini motive etmek için kullanılan bir araç olarak görmektedir. Ancak örgüt kültürü sadece çalışanların motive edici olan bir araç değil aynı zamanda değişik alt kültürlerin (örgütte temsil edilen farklı sosyal birim veya gruplardan kaynaklanabilir) bir araya getirilerek tek bir “homojen” örgüt kültürü olarak yansımaları sağlayan gerekli bir unsur olarak değerlendirilmiştir. Böylece örgüt bazında oluşabilecek farklı çıkarlar, değer yargıları, ideolojik farklılıklar, düşünsel ayrılıklar, oluşturulacak tek bir kültür ile manipule edilebilecektir. Buna en iyi örnek son yıllarda yöneticiler tarafından geliştirilmeye çalışılan, çalışanların bağlılığı ve katılımı programlarıdır (Hasanoğlu, 2011: 43).



Bugün yaşanan hızlı değişime etkin cevap verebilmek, örgütün kültürel özelliklerine bağlıdır. Örgüt kültürü, değişim konusunda bir motor veya bir fren olabilir. Bir kültürün değişimlerde motor işlevini görebilmesi için hem güçlü, hem de şartlara göre esneyebilir nitelikte olması gerekmektedir

Liderin örgütteki faaliyetleri ve davranışları üzerine en büyük tesiri sağlayacak olan ise o örgütün kendi kültürüdür. Liderin sahip oldukları kültür özellikleri onların yönetime katılma, girişimcilik, yaratıcılık ve değişime verdikleri tepkiler gibi birçok konudaki davranışlarına etki etmektedir (İlhan, 2006: 29).

Örgütü oluşturan bireyler emirleri alarak harekete geçerler. Bu bireylerin kişilikleri, kültürel yapıları, beklentileri ve amaçları farklılık göstermektedir. İşte bu noktada, bireylerin kendi kültürel sistemlerinin etkisinde olabilecekleri, diğer çalışanları etkiledikleri gibi onlardan da etkilenebilecekleri göz önünde tutulmalıdır. Çünkü insan davranışlarına yön veren temel etken, kültürdür. Bireylerin bu kültür kalıpları dışına çıkma olasılıkları çok zayıftır. Örgüt yöneticisi de astlarını tanımalı, onların davranışlarına bir anlam vererek, hem bireysel hem de örgütsel amaçlara daha etkin ve verimli ulaşabilmek için bireyleri etkileyen kültürel değerleri iyi analiz etmelidir. Zira bireyler, örgüt ve toplum karmaşıktır. Kaosu ya da karmaşayı anlayabilmek ve yönetmek bir sanattır. Bu bağlamda, yürütme de sanatsal bir nitelik gerektiren yönetim fonksiyonudur (Şahin, 2010: 29-30).

Buraya kadar anlatılanlardan anlaşılacağı üzere örgüt kültürü yönetim üzerinde etkili bir değişkendir. Örgüt kültürünün güçlü ve zayıf olması ile yönetimin başarısı ve başarısızlığı arasında önemli bir ilişki mevcuttur. Zayıf bir örgüt kültürü olan örgütte, örgüt kültürünün yararları ortadan kalkacak ve yönetim bu konulardan sağladığı desteği kaybedecektir. Koordinasyon, bütünleşme ve motivasyonun sağlanması konusunda sunulan bu desteğin ortadan kalkması örgütü zor durumda bırakacaktır. Çünkü örgüt

üyelerinin ortak değer, norm ve inançlar etrafında birleşmeleri, geleneksel yönetim araç ve modellerini tamamlayarak bunların etkinliğini arttırmaktadır (Ataman Unutkan, 2000: 79-80).

### **IV.3. Örgüt Kültürünün Şekillendirilmesinde Liderin Rolü**

Günümüzde hızla değişen teknoloji ve üstün haberleşme nedeniyle, örgütlerin etkin yönetimi için uzman ve yetkin yönetim modellerine ve buna uygun liderlere ihtiyaç duyulmaktadır (Çetin, 2008: 14). Örgüt kültürünün ortaya çıkarılması, yaşatılması ve değiştirilmesini kapsayan oluşum sürecinde yöneticilerin etkin rol oynadığı bilinmektedir (Karahan, 2010: 458).

Örgütsel büyüklük, teknoloji, yapı ve iklimin her örgütte farklı olmasından dolayı kültür yönetici davranışlarına bağlı olarak her örgütte farklı önem kazanmaktadır. Örgüt kültürü ve paylaşılan inançların yöneticilerin yasaları algılama ve bunu anlatmada kullandıkları tarza göre değişiklik göstermektedir (Kocakaya, 2006: 112).

Sağlam bir örgüt kültürü kurmak için iki şey gerekmektedir. Öncelikle bir lider, kurumunu farklı kılanın ne olduğunu saptamalıdır. İkinci olarak ise bu farklılığı, kurumun üyelerine etkin ve akılcı bir dille aktarmalıdır (Şimşek ve Fidan, 2005: 113).

Örgütsel bir mimar olan lider, sürekli olarak tasarlamayı düşünmektedir. Karar alma ve sorun çözme yetenekleri gelişmiş liderler öğrenme süreçlerini başarıyla tasarlayanlardır (İlhan, 2006: 28). İletişime anlam kazandırmanın yanında, sembolik görevi yerine getirebilmek için daha çok sezgisel anlamlar taşıyan törenler düzenlemeye ihtiyaç duyan liderler; sadece semboller, törenler ve efsanelerden yararlanmakla yetinmemektedirler (Durmuş, 2007: 48).

Liderin temel görevi, örgütün değerlerini biçimlendirip yönetmek, örgütteki toplumsal güçleri dizginlemek, örgütsel bütünleşmeyi sağlamak ve örgüt amaçları ile çalışanların bireysel amaçlarını birlikte gerçekleştirebilmektir. Örgütlerde, örgüt kültürünün şekillenmesinde rol alacak lider, örgütün kurucusu, genel müdürü, yöneticisi veya üst yönetim olarak karşımıza çıkabilmektedir. Sonuç itibariyle yöneticinin ahlaki kültürel yönden bir lider olması, kurumun değerlerini biçimlendirip yönetmesi gerekmektedir (Kocakaya, 2006: 110).

Örgüt kültürünün oluşturulması, yönetimi ve değiştirilmesi, örgütün üst düzey yöneticilerinin liderlik davranışıyla yakından ilgilidir. Örgüt kültürü, liderlik sürecine sembolik ya da kültürel liderlik olarak yeni bir boyut katmıştır (Çelik, 2002: 48). Örgütlerde meydana getirilecek örgüt kültürü değişimini başlatacak olan liderdir. Lider, eleştirel bir düşünme tarzıyla hareket ederek, değişim rüzgârını arkasına almalı, yaratıcı ve yenilikçi özellikleriyle örgüt kültürüne etkide bulunmalıdır. Çağın gerektirdiği yönetim anlayışını örgüte uyarlamalı ve bu şekilde örgütü geleceğe hazırlamalıdır (Kuyumcu, 2007: 53).

Davranışlarıyla örgüt kültürünün oluşumunda etkili olan yöneticiler; iyi çalışma ortamı için şartları hazırlamak ve iyi politikalar uygulamak suretiyle, iyi davranışların yaratılmasına yardım etmektedirler (Hatipoğlu, 1976: 144). Kültürel lider, bir yandan kültürel değerlerin bekçiliğini yaparken, öte yandan kültürel anlamları açıklayarak adetler geliştirmekte ve kilit değerler ile ilkeleri örgüt ortamında canlı tutmaktadırlar (Çelik, 2002: 49). Günümüzün örgütler açısından en büyük problemlerinden birisi, örgütün doğru amaca yönlendirilmemesi ve örgüt kültürünün zayıf olmasıdır. Bu sorunu çözecek olan iyi bir kültürel liderdir (Kuyumcu, 2007: 53).

Bir örgüt ilk kurulduğunda örgütte yerleşmiş gelenekler yoktur. Örgüt küçüktür ve örgüt üzerinde yönetimin çok önemli bir etkisi vardır. Örgütün kurucusunu herkes tanır ve onun örgüte bakış açısını herkes bilir. Örgütün küçük bu halinde alt kültürler varsa bile çok azdır. Bu koşullar altında lider örgüt amaçlarına ulaşmayı kolaylaştıracak bir kültür yaratma şansına sahiptir. Bir örgütün nasıl olması gerektiği konusunda görüşe sahip olan örgüt kurucusunun görüşleri, sahip olduğu değerler ve inançlar örgütün diğer bireylerini ve örgütü etkilemektedir. Sorunların çözülmesiyle, yeni yollar bulunup eski yollar terk edildikçe ve kritik dönemler atlatıldıkça kültür biçimlenmektedir. Liderler, işgörenlere deneyimlerini aktararak kültürü korumaya çalışmaktadırlar (Kocakaya, 2006: 110-111).

Örgütün ilk liderleri olan kurucuların örgüt kültürünün oluşumunda önemli bir yeri vardır. Çünkü örgüt kültürünü yaratan kuruculardır. Örgüt, kurucunun istediği imaja dönüşerek onun değerlerini, öncelikle yer verdiği şeyleri ve onun geleceğe ilişkin vizyonunu yansıtır. Bu vesileyle kurucunun kişisel görüşleri, örgütten ayrılmasından veya ölmesinden sonra da devam edecek paylaşılmış bir mirasa dönüşür. Böylece kurucunun kişisel görüşleri, firmadan ayrılmasından veya ölmesinden sonra da devam edecek paylaşılmış bir mirasa dönüşmektedir (Akıncı, 1998: 71-72).

Bir örgüt, örgüt kurucusunun içinde yetiştiği toplumdaki edindiği kültürel birikim, kişiliği ve iş yapma felsefesi kapsamında geliştireceği sistem, yapı, değerler, inançlar ve varsayımlar temelinde ortaya çıkmaktadır. Örgütün vizyon ve misyonu kurucu tarafından belirlenir. Kurucu başka felsefe ve ideolojilerle kısıtlanmadığı için, sahip olduğu değerler, inançlar ve varsayımlar doğrudan örgüt kültürüne yansır ve kültür kurucunun iş yapma felsefesi kapsamında oluşur. Başka bir deyişle girişimci ve lider olarak kurucular, örgütün sadece teknoloji ve yapı gibi rasyonel ve görülebilir özelliklerinin değil, aynı zamanda

ideolojiler, semboller, dil, inançlar, törenler ve mitler gibi kültürel öğeler yoluyla örgüt yaşamının da belirleyicisi olmaktadır (Baytok, 2006: 142).

Örgüt değişiminde önemli rolü alan liderler örgüt kültürünü bazen kontrol edememektedirler fakat çeşitli yollarla eritebilmekte, şekillendirebilmekte ve bu konuda rol modeli oluşturabilmektedirler (Şahin, 2003: 55). Çalışanlar, örgüt amaçlarını gerçekleştirirken yöneticiden etkilenmektedirler. Çalışanlar arasında iletişim ve etkileşimin düzenli şekilde yürümesi ve örgüt amaçlarının saptırılmaması için yöneticiler etkili liderlik yeteneğine sahip olmalıdırlar. Bundan ötürü liderin davranışları örgüt kültürü üzerinde önemli etkiye sahiptir. Liderler davranışları ve sözleri ile örgütte üstten alta dek süzulebilecek normlar oluşturabilirler. Risk alma arzulanabilir bir durum mudur, yöneticiler astlarına ne oranda serbestlik tanınmalıdır. Çalışanların kıyafeti nasıl olmalıdır, ücret artışları, terfiler ve diğer ödülleri elde edebilmek için hangi hareketler daha önemlidir gibi birçok konuda normlar oluşturmaktadırlar (Kocakaya, 2006: 111).

Bazı örgüt kuramcıları, kültürün yönetiminin liderliğin tek ve en önemli sorunu olduğunu ileri sürmüşlerdir. Onlara göre kültür yönetiminin anlamı, verimlilik ve örgütsel katılımın kültürel değerler olarak vurgulanması ve bu değerlerin tüm çalışanlarca içselleştirilmesi için kültürün kontrol ve maniple edilmesidir (Şahin, 2003: 53). Örgütün kurucuları kadar, liderin görüşleri de kurum kültürünün özünü oluşturmaktadır. Çünkü örgüt kültürü, liderin, neyin önemli olduğuna ilişkin bilerek veya bilmeyerek yolladığı mesajlarla şekillenmektedir (Akıncı, 1998: 77-79).

Liderlik tarzlarına göre her yöneticinin karar verme ve sorumlulukların belirlenmesi aşamasında gösterecekleri davranış farklı olmaktadır. Kimi liderler gösterişi severken kimileri ise sessiz ya da düşünen bir tip sergilemektedir. Bazı liderler karar verirken bilgi alışverişini ve paylaşmayı severken, diğerleri ise dışarıdan çok az bir yardımla kararlarını

kendileri vermektedirler. Yöneticilerin davranışları çalışanlar açısından bir çerçeve oluşturmaktadır.

Örgüt yönetimi esnasında, farklı kültürlerle bir örgütte çalışmak üzere bulunan bireyler için onların benimseyecekleri ortak bir takım değerler oluşturma görevini liderler üstlenmektedirler. Bu sebeple yönetimin, örgütlerin sahip olacağı değerler, hikâyeler, inançlar, törenler, merasimler ve semboller üzerindeki etkisi çok önemlidir. Bir örgütün yöneticisinin yabancı bir ırktan olması ya da yabancı bir ülkede yöneticilik özellikleri kazanmış olması bile o örgütün tatillerini, ödül sistemlerini, çalışan memnuniyetini ve bunun gibi birçok şeyi etkileyecektir.

Örgüt kültürü zaman içerisinde bir takım değişikliklere uğrasa bile başarılı bir liderin örgüt kültürü üzerinde kalıcı bir iz bırakması kuşku götürmemektedir. Güçlü bir kültüre sahip olmaları nedeniyle her dönemde yıkılmadan ayakta kalmayı başaran örgütlerin, kuruluşlarında ve bünyelerinde, güçlü liderlerin büyük rol oynadıkları belirlenmiştir (Şahin, 2003: 54).

Güçlü kültüre sahip örgütlerin temelinde, geniş ve derin bir şekilde paylaşılan değerler vardır. Örneğin, bir örgütte “üstlerinle tartışma”, “sorun varsa bulaşma”, “kötü haberi veren sen olma” şeklinde ifade edilen ve paylaşılan normlar varsa, bu tavırlar, o örgüt içerisindeki davranışların nasıl olması gerektiği hakkında bize bilgi verir. Her örgüt kendine has bir kültüre sahiptir. Bir örgütte çalışanın girişimci ve atılgan olması istenip, fikirlerini yöneticilere ısrarla kabul ettirmeye çalışması takdir edilirken, bir diğer örgütte çalışanların sadece emirlere uyuyor olması takdir edilebilmeleri için kâfidir.

Esas görevi örgüt kültürünü geliştirmek ve devamlı hale getirmek olan liderler, geçmişteki deneyimleriyle kendi inanç ve değerlerini oluştururlar. Yönetimin önemli

görevlerinden biri paylaşılan anlam ve kültür sistemini yapılandırmak ve devam ettirmektir.

Liderler, çalışanlarını kendileri için iyi olduğuna inandıkları değerlere adanmalarını sağlarlar. Bu anlamda bir kültürel yapıt olarak örgütü temsil eden imajları, metaforları, duyguları seçme görevi kolay değildir. Liderler örgüte anlam kazandırma düşüncesiyle sembol ve sembolik eylemler yaratmak ve cesaretlendirmek durumundadırlar. Kaldı ki liderler sözcükler ve yapılanlarla kültürü oluştururlar. Liderler işlerin istenen şekilde yapılmasını sağlamaya yönelik anlam ve değerleri iletmek için uygun dil, ritüel ve sembolleri uygun formları ile şekillendirmelidirler. İletişime anlam kazandırmak ve sembolik görevi yerine getirebilmek için daha çok sezgisel anlamlar taşıyan törenler düzenlemeye gereksinim duymaktadırlar (Şahin, 2003: 54).

Yeni işe başlayan çalışan örgüt kültürünü, iş arkadaşlarını ve yöneticileri izleyerek öğrenir. Bir örgütte çalışan, başkasının yaptığı işi kendi üstleniyorsa, örgütte çalışanla çalışmayan, bilgili olanla olmayan, eşit tutuluyorsa bu durumda yeni çalışan kendini bu şekilde şekillendirecektir. Buna ilave olarak, çalışanlar içinde buldukları örgüt kültürünün bürokrasi ortamındaki kültürler gibi yapıya işlemiş ve değiştirilemez olduklarına inandıklarında, değiştirmekten vazgeçerek sadece işlerin yapılıyor olma işleviyle ilgileneceklerdir (Kocakaya, 2006: 118-119). Anlatılanlardan görüleceği üzere, örgütsel kültürün şekillenmesinde liderin çok büyük bir rolü vardır. Örgüt çalışanlarının davranışlarını belirleyecek olan örgütsel anlayışın şekillenmesi liderlik anlayışına bağımlı olmaktadır.

Literatürde, örgüt kurucusu veya yöneticisi olan liderin kültürün oluşum süreci üzerinde etkisini vurgulayan ve rolünü ortaya koyan birçok araştırma bulunmaktadır (Baytok, 2006: 141). Örgüt yönetimindeki lider, farklı kültürlerle bir örgütte çalışmak

üzere bulunan bireyler için onların benimseyebilecekleri veya en azından uyum sağlayabilecekleri ortak bir takım değerler oluşturmak durumundadır. Bir örgütte böyle bir kültürün bulunması durumunda çalışanlar kendilerini bütünü bir parçası sayacaklardır. Kendilerini evlerinde gibi rahat ve huzurlu hissederek çalışacaklardır.

Örgüt kültürünün yaşatılması noktasında seçim kriterleri, sosyalizasyon ve üst yönetimin faaliyetleri görev almaktadır. Örgüt kültürünün ortaya çıkışında etkili oldukları gibi yaşatılması sürecinde de kurucu veya yönetici olarak lider etkili olmaktadır. Bu süreçte örgüt kültürünü yaşatan çalışanlar liderlerin belirlediği değerler ve iş yapma felsefesi kapsamında işe alınmakta ve çalışanların örgütte bütünleşmesini sağlayan sosyalizasyon sürecinin yapısı kurucu ve üst yönetim tarafından belirlenmektedir. Bunlara ilave olarak kurucu ve yönetici olarak liderin iş yapma felsefeleri, örgütün örgütsel sistemi ve iş süreçlerinin işleyişinde belirleyici olmaktadır (Baytok, 2006: 143).

Örgütü yönlendiren, ayakta durmasını sağlayan lider; örgüt kültürünün oluşumu, devamı ve yeniliklere uyum göstermesini mümkün kılmaktadır. Lider, örgüt içinde kabullenilmiş değerleri şekillendirmekte ve anlam kazandırmaktadır. Örgüt kültürünü oluşturma, geliştirme ve devam ettirme noktasında lider; örgüt çalışanlarının yaratıcılık ve başarı güdülerini teşvik etmektedir, örgütte yenilik ve değişimlerle gelenekler; otoriteyle özerklik; arasında bir denge kurmaktadır. Hoşgörü ortamının oluşmasına yardım etmekte, çatışmalardan kaçınmakta; örgüt çalışanlarının görevine olduğu kadar iş dışındaki sosyal yaşantısına da ilgi göstermekte, çalışanlar arasında güven ve dostluk ortamı kurmaya özen göstermektedir (Ay, 1997: 285).

Lider, örgüt kültürünün değişiminde de temel rol oynayıcı kişidir. Özellikle örgüt kültürünün değişim dinamiği olarak görülen vizyon oluşturma bir liderlik görevi olması, örgüt kültürü değişiminde lideri belirleyici temel faktör haline getirmektedir.



Çünkü liderin ortaya koyduğu bu yeni vizyon, örgütün sistemine ait yapıları, süreçleri, iş yapma felsefesini, değerleri, varsayımları, kısacası kültürü doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle vizyon oluşturma bir anlamda mevcut kültürün değiştirilmesi anlamına gelmektedir (Baytok, 2006: 145).

Bir liderin olayları eleştirirken göstermiş olduğu tepkiler ve kriz ortamındaki algıları, örgüt kültürünü oluşturmada önem taşımaktadır. Kriz durumlarında coşkusal bağlılık ve örgütsel değerlerle bütünleşme görülmektedir. Lider böyle olağanüstü durumlarda sergileyeceği davranışlarla örgüt kültürünün güçlenmesini sağlayabilmektedir (Durmuş, 2007: 48).

Etkin bir kültür yönetimi için liderlerin yapması gerekenler şöyle sıralanabilmektedir (Durmuş, 2007: 49):

- Stratejik planlama ve bunun gerektirdiği kültürel alt yapıyı belirlemek,
- Kültürü, misyon, hedefler, stratejiler, yapı ve süreçlerle uyumlu ve tutarlı kılmak,
- Örgütün felsefesi ve değerlerini yazılı bir belgeye dönüştürmek,
- Birbirleriyle tutarlı teşvikler, takdir sistemleri ve performans yönetimini kurmak,
- Hata tespit sistemlerini ve yaptırımlar oluşturmak,
- Koçluk, mentorluk, eğitim uygulamalarını yönetmek,
- Ritüelleri, sembolleri, şirket efsanelerini canlı tutmak,
- Alt kültürlerin özelliklerinden yararlanmak,
- Başarılı uygulamaları desteklemek ve yönetmektir.

Örgüt kültürünün dinamik analizinde liderlik, kültürünün biçimlenmesi, değerlendirilmesi, dönüştürümü ve yıkılmasıyla bağlantılıdır. Kültür liderin faaliyetleriyle ilk defa yaratılır ve liderler tarafından güçlendirilmektedir. Kültür işlevselliğini yitirdiğinde lider yeni varsayımların öğrenilmesi ve kültürel varsayımların bazı öğretileri üzerine

konusarak gruba yardımcı olmaya çalışmaktadır. Zaman zaman bu gibi dönüştürmeler kültürel elemanlar üzerinde düşünme ihtiyacını gündeme getirmektedir (İlhan, 2006: 28).

Örgüt kültürünün oluşumu ve çalışanlara aşılması tek başına olmamaktadır. Bu bağlamda örgüt kültürünün taşıyıcılarından biri olan liderin, örgüt kültürünün oluşturulması, korunup pekiştirilmesi ya da değiştirilmesi yönünde oynadığı rolü üzerinde durmak gerekmektedir. Örgüt kültürü ve liderlik bağlantısı ele alındığında örgütteki her yöneticinin lider, her liderin de yönetici konumunda olamayabileceği göz önünde bulundurulmalıdır. Güçlü kültürleri olan örgütlerde temel değer genellikle örgütün tarihinden kaynaklanmakta, kurucuların ve ilk liderlerin yaptıklarına dayanmaktadır. Örgüt kurucularının örgütün kuruluşu esnasında oluşturdukları bakış açısı, bundan sonrada örgütün temel değerleri arasında yer alabilmektedir (Vural ve Coşkun, 2007: 98).

Kültürel liderlerin örgütün ilk kuruluş yıllarında oluşturduğu kültür, uzun bir süre iş görenler üzerinde etkili olmaktadır (Çelik, 2000: 64-65). Örgütün lideri, değerlerin hem yaratılması, hem tanıtılması, hem korunmasında uzman bir kimse olmalıdır. Bu bağlamda böyle bir lider, hem kültür iletici, hem örnek davranışçı, hem kültürün idarecisi, hem de kültürün koruyucusu olmaktadır (Şimşek ve Fidan, 2005: 112).

Örgütteki lider, örgüt değerleri ve kültürün yaratılmasında, tanıtılmasında, benimsetilmesinde, korunmasında ve değiştirilmesinde büyük bir role sahiptir (Vural ve Coşkun, 2007: 101). Yani lider, bir ürün olarak kültürü tüm öğeleriyle bilen ve değerlendiren, bir süreç olarak kültürün şekillenmesi ve yaratılmasında geliştireceği vizyon ve ortaya koyacağı yeni değerlerle etkin rol oynayabilen kişidir. İşte bu nedenlerle lider, kültürel çevreye yeni anlamlar katan bir kültür ögesidir denilebilir (Erçetin, 2000: 18-19).

Liderin örgüt kültürünü değiştirmeye yönelik bir diğer görevi ise kültüre uygun insanları seçmesidir. Çünkü çalışanlar örgüt kültürünün ortaya çıkıp devam etmesinde

büyük önem taşımaktadır. Örneğin yıllardır Coca Cola ile büyük bir rekabet içinde olan Pepsi'nin, bünyesinde çalıştıracığı adayların ABD' nin önde gelen rekabeti ve bireysel hırsı kamçılayan üniversite mezunları arasından seçilmesi buna örnek olarak gösterilebilmektedir. Çalışanların da ilerleyen zamanlarda örgütün liderinden olacakları düşünüldüğünde, Pepsi'nin ulaşmaya çalıştığı amaç açıkça görülmektedir. Pepsi, rekabetçiliği vurgulayan örgüt kültürünün devam etmesini istemektedir (Vural ve Coşkun, 2007: 103).

Kültür oluşturan liderler hem misyonu ile iş yapacak yeni grupları seçmekte hem de grubun beklentilerini karşılamakta ve grup üyelerinin çevreyle ve kendileriyle bütünleşmelerine yardımcı olmaktadır (Şimşek ve Fidan, 2005: 105-106). Örgütlerde liderin başarısı, çevresinde üstün nitelikli ve yetenekli elemanlar istihdam etmesine bağlı olmaktadır. Çünkü hiçbir lider, ne kadar iyi olursa olsun, tek başına fazla bir şey yapamamaktadır. Bu yüzden lider kişi, kendinden üstün kişileri yönetmekten ve çalıştırmaktan korkmamalıdır. Bu, liderin kalitesini arttırır. Zira güçlü liderler her zaman güçlü insanlarla çalışır ve başarılı olurlar. Zayıf liderler de zayıf insanlarla çalışır ve zayıf kalırlar (Şimşek ve Fidan, 2005: 119). Çünkü güçlü elemanlar lideri daha da güçlendirir ve yüceltirler. Bu nedenle lider daima güçlü, yetenekli ve nitelikli elemanlarla çalışmalıdır. Çünkü güçlü bir ekibi olan lider, ayrıldığında ekibi onun yerini doldurur ve örgüt yeni liderlerle tazelenir, güçlenir.

Çalışanlar, örgüt içerisinde, örgüt liderlerini kendilerine örnek alarak, davranışlarını onun istediği gibi şekillendirebilmektedir, yani liderler çalışanlar için bir model oluşturmaktadır. Bu bağlamda liderler örgüt kültürünün yerleştirilmesinde ve geliştirilmesinde büyük önem kazanmaktadır.

Liderler sadece kültürü oluşturmak için birey ya da grupları yönlendirmezler, bunun yanında çalışanların örgütten olan beklentilerini belirleyerek bu beklentilerinin karşılanmasına çalışırlar ve çalışanların çevreyle bütünleşmesine yardımcı olurlar. Örgüt kültürü içerisinde liderler gerek örgüt içinde bir bütünlük sağlanması, gerekse çalışanların dış çevreye uyum sağlaması konusunda önemli bir rol üstlenmektedirler. Liderler örgütte büyük bir etki gücüne sahiptir, örgütün amaçları, değerleri, tarihiyle ilgili konulara hâkim olmakla birlikte çalışanları bu bilgiler çerçevesinde koordine etmektedirler. Örgüt içerisinde kültürün taşıyıcıları olan liderler bulunmuyorsa, bu örgütte kültürü yaşatmak, örgüt amaçlarını gerçekleştirebilmek oldukça zordur. Örgüt içi faaliyetleri aksamadan yürüyebilmesi ve yöneticinin işlevlerini istenen biçimde yerine getirebilmesi için, çalışanların yeterince güdülenmesi ve örgüt amaçları doğrultusunda yönlendirilmesi gerekmektedir. Bu ise, yöneticinin liderlik niteliklerine sahip olmasını gerektirmektedir (Baransel, 1979: 146-147).

Örgüt kültürü bağlamında lider, örgüt kültürüne katkıda bulunan, çalışanları motive eden, dışarı karşı firmayı ve onun kültürüne temsil eden (Kozlu, 1986: 67) örgüt içinde kültürün benimsenmesine, korunmasına, pekiştirilmesine ve kültürel değişime adapte olunmasına katkıda bulunan kişiler olarak tanımlanabilmektedir. Bir diğer tanımlamaya göre ise lider, örgütün kültürüne katkıda bulunan, çalışanlara katkıda bulunan, beklenen performans standartlarını belirleyen, dışarıda örgütü ve örgüt kültürünü temsil eden ve örgüt içerisinde çalışanlar açısından rol modeli oluşturan kişilerdir (Vural ve Coşkun, 2007: 99). Liderler örgüt kültürünün korunup geliştirmesine ve çağın gereklerine cevap verir nitelikte dönüşmesine katkıda bulunmakta ve bu durum örgütsel performansı artırmaktadır.

Liderler örgüt kültürünün şekillenme sürecini etkiler, çünkü onlar örgütün somut ve mantıksal yanını yaratırken aynı zamanda sembol, ideoloji, dil, inanç, tören ve efsanelerini de yaratırlar. Olgunluk dönemini yaşayan bir örgütte bile, kurucu ve liderlerin yarattıkları kültürün izleri görülebilir. Lider bir kere grubu harekete geçirdikten sonra grup, birçok kararı kendisi alabilir. Bu kararlar ve üretilen çözüm önerileri ile kültürel öğrenme süreci genişler. Kurucunun güçlü bir kimliği yoksa grup üyelerinden liderler çıkacaktır (Sarı, 2005: 73-74).

Liderler örgütü ilk oluşturdukları gibi, örgüt kültürünün sonraki zamanlardaki gelişimi için de sahneyi hazırlamaktadırlar. Zamanla üyeler liderin vizyonunu alır ve liderin değerlerini organizasyonda devam ettirirler. Yöneticiler, liderlik fonksiyonu çerçevesinde hem örgüt içerisinde hem de örgüt dışında var olan fırsatları kollarlar. Örgütün bütününe yönelik olarak fırsatlarla ilgili yazılı ve sözlü açıklamalar içeren demeçler verirler. Ayrıca liderlik fonksiyonu ile bir örgüt vizyonu oluşturduktan sonra, örgüt kültürü yüzlerce küçük eylem, aksiyon, demeç ve merasimlerle değiştirilir ya da değişen şartlara göre yeniden oluşturulur. Kısacası, liderlik fonksiyonu iki açıdan örgüt kültürünü etkiler: Bunlardan birincisi, liderliğin örgüt kültürü için heyecan üreten ve çalışanların inanabilecekleri bir vizyon ortaya koymasındır. İkincisi ise, kültürel vizyonu kuvvetlendiren günlük aktivitelere dikkat etmesidir (Şahin, 2010: 30-31).

Örgüt kültürü açısından lider öncelikle örgüt kültürünü yaratan tüm değerlerin farkına varmalı ve bunları yakından takip etmelidir. Liderlerin bazen örgüt kültürünü değiştirmeleri gerekebilir. Bu durumda lider en doğru stratejileri belirlemeli ve harekete geçmelidir. M3 firması, bunun için bir örnek teşkil etmektedir. “post-it” bir hata sonucu ortaya çıkmış bir üründür. Arkasındaki yapışkan esasında yapıştırma amacıyla yapılmış, fakat kolay bir şekilde kavladığından dolayı mucit bir icat daha yapıp bunu not kâğıdı

olarak tasarlamıştır. Bunu bir türlü kimseye anlatamayınca önce sekreterlere sonra kendisini dinleyen şirket çalışanlarına dağıtmış ve denettirmiş, beğenmiş ve ikna etmiştir. Şimdi ise bu şirketin örgüt kültürü deneme, yanılma ve sürekli bir şeyler yaratmak üzerine kurulmuş olarak devam etmektedir. Ayrıca liderler, bu ve bunun gibi pek çok olayı hikâyeleştirip çalışanlara aktarmakta ve çalışanlar arasında kulaktan kulağa yayılıp efsaneleşen bu hikâyeler, tüm değerleriyle örgüt kültürünün içselleştirilmesine yardımcı olmaktadır (Vural ve Coşkun, 2007: 102).

Lider, örgüt kültürünün oluşturulup korunması, pekiştirilmesi ya da değiştirilmesinde iletişimsel sembollerden yararlanmaktadır. Örnek olarak, esnek değişimci ve paylaşımcı bir örgüt kültürünü oluşturan dönüşümcü bir liderin, buna uygun olarak örgütte açık kapı politikasını benimsemesi, bir vizyon doğrultusunda görev tanımlamalarını belirleyerek başarı kriterlerini açıkça vurgulaması veya yenilikçi fikirleri çeşitli şekillerde ödüllendiren bir sistem oluşturması önem taşımaktadır. Dönüşümcü liderin örgüt kültüründe işlevi; anlamları oluşturması, düzenleyici ve etkileyici olması; simge, ideoloji, efsane, özel bir örgüt dili, inanç ve törenlerin yaratıcısı olması; bunları gerektiğinde dönüştürüp, değiştirebilmesidir. Örgüt yapısını canlandırıcı, harekete geçirici ve esneklik kazandırıcıdır. Bir tür mimardır. Yükseltici, özendirici, ruh ve ilham vericidir. Manevi bir özellik taşır; inanırlık ve coşku izleyicileri ile bütünleşmesinin iki özelliğidir. Bu tür lider, lider ve izleyicileri birbirini yüksek motivasyon ve moral düzeylerine ulaştıracak biçimde ilişki kurduklarında ortaya çıkar. Kişilerin yaşamlarına anlam verme gereksinmesi üzerine kurulur (Vural, 2003: 189).

Benzer şekilde olumlu ve paylaşımcı kültürü amaç edinmiş liderlerin, bunu aktarabilmek için masasının ve sandalyesinin çok yüksek olmamasına dikkat etmesi, odanın çalışanla büyük bir mesafe bırakmayacak şekilde dekore edilmesine yardımcı

olması, yemeklerin aynı ortamda yenilmesini veya çalışanlarla liderlerin araçlarını aynı yerlerde park etmesini sağlaması gibi iletişimsel düzlemde mesaj içeren sembolik düzlemlerde bulunup örgüt kültürünün istenen yönde seyretmesi için çalışanlara yol modeliği yapması gerekmektedir (Vural ve Coşkun, 2007: 103). Çünkü örgüt kültürü, tüm çalışanlar tarafından benimsenmiş olan ortak paylaşılan değerlerdir ve liderler bu değerlerin neler olduğunu yazısız göstergelerden yararlanarak duygusal, düşünsel ve davranışsal sembollerle aktarmaktadır.

Görüldüğü üzere liderler, örgüt kültürüne entegre etmek istedikleri değer, inanç ve davranışları bazen açık bir şekilde, bazen de bilinçsiz bir şekilde kullandıkları iletişimsel yöntemler ile çalışanlarına benimsetebilmektedirler (Vural ve Coşkun, 2007: 104). Örgütün değer ve inançları çalışanları fazlasıyla etkiler. Yöneticiye düşen çalışanların ve örgütün kültürlerini çakıştırmaktır. Örgütte olumlu ve kuvvetli bir örgüt kültürü oluşturmanın iki faydası vardır: Öncelikle bu kültür örgütün kimliğini de oluşturacağından, dış çevrede olumlu bir imaj yaratılmasını sağlar. Ayrıca kültür, çalışanların örgüte sahip çıkma duygusunu yükseltir (Sarı, 2005: 66).

Şahin'e göre (2010: 32-33) örgüt kültürü, bir organizasyon için çok önemlidir. Örgüt kültürü, örgüt yöneticisine örgüt hayatının gizli ve karmaşık yönlerini anlamasına yardımcı olduğu gibi; bu değerler aynı zamanda örgüte hem bir anlam kazandırmakta hem de en alt kademedен en üst kademeye kadar dinamik ve sosyal bir kurumun parçası olma imkânı vermektedir. Kültürün örgüt hedeflerini desteklediği fikri geniş ölçüde paylaşıldığında ve üyeler tarafından benimsendiğinde, bu durum, örgütün etkinliğine pozitif katkı sağlamaktadır. Ancak tam tersi bir durumda, kültür geniş tabana yayılmış ve benimsenmiş olsa da örgüt hedefleri ile örtüşmüyorsa, örgütsel etkinliğe negatif bir etki yapmaktadır. Bu da karmaşık olan yapıyı daha da karmaşık hale getirebilmektedir.

Bir örgüt kültürünün çalışanları motive etmesi, yönetim etkinliğini arttırması direkt olarak üyelerin örgüt değerlerini öğrenmeleri ve uygulamaları ile mümkündür. Çalışanlar da bunu, ancak bir örgütte en çok neye değer verildiğini; yöneticilerin dikkat ettiği ve ödüllendirdiği davranış ve tavırları, örgütte meydana gelen krizlere nasıl tepki gösterdiklerini ve yöneticilerin kendi davranışlarının ortaya konulan değerlerle uyum içinde olup olmadığını gözlemleyerek, öğrenebilirler.

Liderin örgütteki bir diğer rolü ise, belirsizlikleri açığa kavuşturmaktır. Bu amaçla lider, öncelikle amaçları açıkça belirleyip bu amaçlara ulaşılmasını sağlayacak işleri ortaya koymaktadır. Böylece başlatılan bilinçleştirme süreci ile hem yapılması gerekli olan işi anlamlı hale getirilerek belirsizlikler aydınlatılmakta hem de işi yapacak olan bireyin görevi belirginleştirilerek bireye örgüt içinde bir kimlik kazandırılmış olunmaktadır. Böyle bir uygulama ile lider, hem yeni çalışanların sosyalizasyon sürecine, hem de bir bütün olarak tüm çalışanların örgüt kültürünü ve dinamiklerini içselleştirmesine yardımcı olmaktadır (Vural ve Coşkun, 2007: 102).

Örgüt kültürünün oluşmasında üst yönetimin etkisi büyüktür. Üst yönetimin kültürü ve değerleri, bir anlamda çerçeve bir değer seti olarak, diğer çalışanlar tarafından benimsense de benimsenmese de yukarıdan dayatılacaktır. Eğer güç, üst yönetimin elindeyse yaklaşımlarının kabulü için bu gücü kullanacaktır. Kültüre uyum sağlayamayanlar ayrılacaklardır (Sarı, 2005: 71).

Lider kişi yeniliğe bizzat kendisi sarılır ve ısrarla takip ederse yenileşme ve değişme daha çabuk gerçekleşecektir. Bununla ilgili olarak da kültürün etkisinin aşırı oranda önemi yadsınamaz. Kültürü değişim için hazırlanmamış toplumlarda ya da kültürlerde liderin yönetimdeki varlığı risk taşımaktadır. Kültür ve liderliğin etkileşimine dair Atatürk'ün devrimleri örnek olarak verilebilir. Atatürk Kastamonu'da "Efendiler buna



şapka derler” diyerek şapka ile halkın karşısında görünmesi ve Kıyafet Kanununun müeyyideleri feshin daha süratli terkine ve yeni kıyafetlerin benimsenmesine sebep olmuştur. Fakat Atatürk’ün gerçekleştirdiği devrimleri on beş sene sonra Müslüman Afgan halkına benimsetmek üzere harekete geçen Afgan kralı tahtını kaybetmiştir. Buradan anlaşılacağı üzere liderin kuvvetli şahsiyeti ile beraber, toplumun ya da örgütün yeniliğini benimsemeye hazırlanmış istekli olması ya da olmaması; kültürün bu konudaki değişimi üzerinde durulması gereken mühim hususlardandır (Alptekin, 1968: 30).

Lider pozisyonundaki şahısların örgütte yaratmakta oldukları kültürel yapının farkında ve bilincinde olmaları önemlidir. Çünkü örgütü geleceğe taşıyacak olan çalışan davranışlarını aslında bilakis kendileri şekillendirmektedirler. Takdir ettikleri davranışlar örgütte yaygınlaşacakken takdir etmedikleri davranışın yok olacağını liderler bilmelidirler. Bu bağlamda örgütü geleceğe taşıyacak olan, belirlenen örgüt değerleri ile takdir edilen çalışan davranışlarının tutarlı olmasıdır (Kocakaya, 2006: 119).

#### **IV.4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı İzleminde Kamu-Özel Sektör İlişkisi**

Özel sektör “kar” amacıyla faaliyetlerini yürütmekte iken, kamu yönetiminin en temel amacı kamu hizmet sunumu ve kamu yararadır. Devletin sorumluluğu tüm vatandaşlara karşı iken, özel sektörün sorumluluğu müşteriye karşıdır. Özel sektördeki müşterilerle karşılıklı ilişkiler kısa dönemlidir ancak devletin vatandaşlarla ilişkileri uzun dönemlidir. Kamu yönetiminde eylemler anayasal güvencelerle sınırlandırılmıştır ve aynı zamanda kamu yönetimi, özel sektörün gerçekleştirme olanağı olmayan işlemleri gerçekleştirme sorumluluğu taşımaktadır. Özel sektörde kar amacı ön planda iken kamu yönetiminde hizmetin sağladığı yarara ve toplumsal katkısına bakılmaktadır. Bunların yanı

sıra kamu yöneticileri için en temel değerlendirme ölçütü olarak yasalara ya da kurallara uyma zorunluluğunun varlığı kabul edilmektedir (Gül ve Alican, 2007: 476-477).

Kamu örgütlerinde sıkı bir yasal mevzuat, kamu yararı, kamu hizmeti, siyasal ortam, bürokratik yapı gibi birçok faktör, yönetici ve çalışanların davranışlarını belirlemektedir (Özkalp ve Sungur, 2001: 207).

Özel sektörde ise otorite, yönetici ya da örgüt sahipleridir. Otorite abartılı bir biçimde uygulandığı da örgütte korku ve paniğe neden olur. Başarı kültürünün hâkim olduğu bir özel sektör örgütünde ise yöneticiler çalışanların fikir ve tecrübelerinden azami ölçüde faydalanmaya çalışırlar. Motive edilmiş insan grubuyla çalışmak bu kültürün genel karakteristiğidir (Erkmen ve Ordun, 2001: 69).

Yeni kamu yönetiminin gündeme gelmesine paralel olarak özel sektörde yöneticilerin rollerinin değişimi aynı anda olmuştur. Sorumlu olunan alanlar için gerekli olan performans ölçümlerini sağlayabilmek amacıyla, yöneticilerin rutin düzenleme ve serbestleştirme faaliyetlerinden ayrı tutulmaları gereği tartışılmıştır. Bu tartışmalar, kamu sektörü için de benimsenmiştir. Özellikle sosyo-duyuşsal eğitim teknikleri bu süreçte yönetsel değişim için temel teknik olarak kullanılmıştır. Bu şekilde yeni bürokrasiler oluşturulmuş ve bunların sürekliliği için çaba harcanmıştır. Bu yöntemlerden örgütsel patolojileri giderme sürecinde de yararlanılmıştır (Özer, 2010a: 8).

Özel sektör yöneticileri ya örgüt sahipleri tarafından seçilmektedir, ya da yönetici örgütün kendi sahibidir. Kamu yöneticilerinde önemli olan işin yapılmış olması iken, özel sektörde işin etkin ve verimli yapılmış olması önemlidir. Özel sektörde başarılı olmayan yönetici işini kaybetme yaptırımıyla yüz yüze kalırken kamuda bu söz konusu değildir. Özel sektör yöneticileri rekabet koşullarına uyum sağlayabilmek için dinamik olmak

zorundadırlar. Özel sektör yöneticileri için zaman çok önemlidir ve risk almaya eğilimlidirler (Özkalp ve Sungur, 2001: 207).

Yeni kamu yönetimi anlayışı üst düzey yöneticilere daha rahat hareket edebilme imkânı sunmakta ve yöneticilerin özel sektör anlayışına uygun profesyonel yönetim becerilerine sahip olmalarını öngörmektedir. Klasik yönetim anlayışında girdiler ve süreçler ön planda iken bu yaklaşım daha çok çıktılar üzerinde yoğunlaşmaktadır. Yeni kamu yönetimi sonuçlar üzerinde odaklanmaktadır. Sonuca odaklanma ise, hedeflerin net olması, başarı standartları, amaçlara yönelik yönetim ölçütleri gibi konularda düzenleme yapmayı öngörmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının önem verdiği diğer hususlar ise, yetkilerin örgütün alt birimlerine aktarımı, yerelleşme ve özerk yapılar oluşturulmasıdır. Yönetime katılma ve yetki devri gibi uygulamalar bu anlayışa göre örgüt verimliliğini arttıracaktır. Rekabet ortamı vatandaşlara alternatifler oluşturacak ve müşteri olarak isimlendirilen vatandaş, ihtiyaçlarını farklı örgütlerden alabileceklerdir (Arslan, 2010: 27-28).

Yeni kamu yönetimi anlayışının vurgu yaptığı konulardan bir diğeri de, kamu-özel sektör zıtlığına dayalı paradigma yerine, bu iki sektör arasında işbirliğine verdiği önemdir. Kamu hizmetlerinin üretilmesi ve sunulmasında piyasa aktörlerine öncelik verilmekte; kamunun hizmetler konusundaki rolü, onların düzenlenmesi ve yönetilmesi konularıyla sınırlanmakta ve daha çok topluma karşı “garantör devlet” konumunda görev yapmak biçiminde yeniden şekillenmektedir. Böylece kamu yönetimine (administration), verimlilik ve etkinlik bakımından bir ölçüde “işletme” (management) anlayışı girmeye başlamıştır (Eryılmaz, 2011: 3).

Kamu sektörü daha dar içerikli görülmekte ve süreçlere, yöntemlere ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmek şeklinde değerlendirilmektedir. Özel sektör ise,

yalnızca talimatlara ve yönergelere göre iş yapmak yerine, hedefleri ve öncelikleri belirlemek, bunların başarılmasına yönelik uygulama plânları yapmak, insan kaynaklarını etkin kullanmak, performansı değerlendirmek ve yapılan işlerde sorumluluk almak gibi birçok fonksiyonu ifade etmektedir (Özer, 2010b: 10).

Yeni yönetim anlayışın amacı, kamu kurumlarının düzenleme ve hizmet görme sorumluluklarının etkili ve ekonomik bir şekilde yerine getirilmesini sağlamaktır. Ancak bu amaca ulaşmak için özel sektör deneyiminden yararlanılması gerekmektedir. Çünkü özel sektör taşıdığı dinamizm ile kamu sektöründen daha avantajlı durumdadır. Bu doğrultuda, yerinden yönetim, yatay hiyerarşi, çalışanların potansiyellerinden yararlanma ve müşteri odaklılık ön plâna çıkmaktadır (Eren, 2001: 60).

#### **IV.5. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Örgüt Kültürü ve Liderlik Etkileşimi**

Örgüt kültürü ve liderlik arasında çift yönlü bir etkileşim söz konusudur. Kültür, liderin örgüt içerisinde kendini gösterebilmesi için gerekli ortamı hazırlar, liderler ise, kültürün çalışanlar tarafından benimsenmesinde ve örgütte güçlü bir kültür oluşturulmasında büyük bir role sahiptir (Vural ve Coşkun, 2007: 100). Kültür liderliği, liderlik de kültürü etkiler. Bu bağlamda kültür ve liderlik arasında önemli bir bağlantı vardır ve liderler kültürün biçimlenmesine yardım etmektedirler (Şahin, 2003: 53).

Çalışanların ortak amaçlar doğrultusunda faaliyet göstermelerini teşvik eden ve bu faaliyetlerin iç içe geçerek birbirlerini tamamlamalarını sağlamaya yardımcı olan, karar almada ise yönetici kişilere bir çerçeve çizen örgüt kültürü, bu yönleriyle etkin bir yönetim aracı niteliği taşıyıp yönetimi büyük ölçüde etkilerken, diğer yandan da örgüt kültürü ile

yönetim arasındaki ilişkinin karşılıklı olup, örgüt kültürü profilde örgütsel faaliyet ve yönetsel önlemler tarafından büyük ölçüde etkilenir. Bu anlamda ise örgüt kültürü yönetimin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır (Ataman Unutkan, 2000: 80).

Özel sektör uygulamaları ise geçmişten bu güne her zaman kamu yönetiminin önünde olmuştur. Özel sektörün kamu yönetimi karşısındaki avantajlı durumu son yıllarda artarak devam etmektedir. Özellikle bilgi teknolojilerinin artışı özel sektörde maliyetleri düşürmüş ve bilgi iletişim teknolojilerinin gelişmesi sonucu örgüt yönetimlerinde paylaşma, bölüşme ve kontrole olan önemi arttırmış, gelişmeler neticesinde koordinasyonlu sistemler güçlenmiştir (Özer, 2010a: 17-18). Bu gelişmeler kamu ve özel kuruluşlarda, alanında eğitim görmüş, kabiliyetli yöneticilerin sayıca çoğalmasına neden olmuştur. Artık birçok kuruluşta yöneticiler yüksek ücret alan profesyonellerden oluşmaktadır. Bu gelişmeler ışığında kamu kuruluşları da etkilenmiş ve uzman yöneticilerle danışmanlara başvurma eğilimine girişmişlerdir (Çulpan, 1976: 121).

ABD’de ve Batı ülkelerinde “Yeni Kamu Yönetimi,” “Kamu İşletmeciliği,” “Kamu Yönetiminin Yeniden İnşası” gibi adlarla anılan bu yaklaşımlar; Türkiye’de “Kamu Yönetimi Reformu,” “Devletin Küçültülmesi,” “Devletin Yeniden Yapılandırılması” adlarını almaktadırlar. Adından da anlaşılacağı üzere,

- Kamu mülkiyetinin özelleştirilmesi yoluna gidilmesi,
- Müşteri tercihlerinin öne çıkarılması,
- Kamu kuruluşları ve bu kuruluşlara bağlı birimler arasında rekabetin teşvik edilmesi,
- Tüketici-vatandaş taleplerini göz önünde bulunduran “sözleşmecî devlet” anlayışının benimsenmesi,

- Kamu kesiminin alanının daraltılmasına karşılık bireyin ve özel kesim alanının genişletilmesi,
- Temsili demokrasi yerine bireysel tercihlere daha çok ağırlık veren piyasa demokrasisinin geliştirilmesi gibi uygulamalar değişimin gündelik hayata yansıdığı başlıca noktaları oluşturmaktadır (Saran, 2011: 12-13).

Kamu kuruluşlarının özel sektör yönetiminden etkilenme sürecinde görülen önemli gelişmelerden bir diğeri ise “Kamu İşletmeciliği” kavramıdır ki, bu kavram ABD’de Carter’in 1976 ‘ da başkanlık kampanyası ile ateşlenmiş ve yaygınlaşmıştır (Özer, 2010a: 18). Kamu işletmeciliği anlayışının teorik zeminde çerçevelendirilmesini ise Perry ve Kraemer 1983 yılındaki çalışmalarıyla gerçekleştirmişlerdir. Kamu işletmeciliği kavramı şu özellikleri bünyesinde barındırmaktadır (Üstüner, 2000: 16):

- Kamu örgütlerinin üstlendikleri görevleri yerine getirmelerinin yol ve biçimlerini anlayarak geliştirmek, bunu yaparken özellikle yürütme erki ve bunun kapsadıklarını temel analiz birimi olarak ele almak,
- Kamu yöneticilerinin daha yetkin biçimde donanımlı duruma gelmelerini sağlayacak araçları ve teknikleri geliştirmek,
- Yöntemsel olarak örgütler arası kolaylaştırma teknikleri üzerinde yoğunlaşmak.

Ancak bu anlayış sayılan bu amaçları gerçekleştirme noktasında bir takım sıkıntılar yaşamış ve bazı sınırlayıcı yaklaşımlar yüzünden çıkmazlarla karşı karşıya kalmıştır. Bu durum 1991 yılında Hood’un çalışmasıyla yeni bir ivme kazanmıştır. Hood, bu anlayışın ortaya çıkışını içinde kamu tercihi, işlem maliyet teorileri ve sözleşmecilik kuramını barındıran “yeni kurumsal ekonomi” hareketine bağlamıştır. Bu yaklaşım rekabeti, kullanıcıların tercih özgürlüklerini, şeffaflığı ve inisiyatifi beraberinde getirmiştir. Anlayışın ortaya çıkışında diğeri bir etmen de kamu yönetimindeki uluslararası düzeyde

giderek yaygınlaşan “profesyonel işletmecilik anlayışı” (Üstüner, 2000: 20-21) olmuştur. Bu iki anlayış; toplumsal ilerlemenin giderek artan ekonomik verimlilik yoluyla olabileceğini, verimlilik artışının ise giderek yoğunlaşan bir iletişim ve örgütsel teknoloji kullanımı ile gerçekleşebileceğini ortaya koymuştur. Örgütsel teknolojinin kullanımı ise; üretkenlik amacıyla disiplin altına alınmış bir emek gücü ve planlama, uygulama, ölçme süreçlerini gerçekleştirecek profesyonelleşmiş ve kaliteli bir yönetici grubu ile sağlanacaktır (Özer, 2010a: 19). Burada bahsedilen yaklaşımlar YKY'nin teorik zeminini oluşturan en mühim öngörülerdir.

Diğer bir ifadeyle YKY'nin ortaya çıkışıyla ilgili genel olarak iki süreçten bahsedilmektedir. Birinci süreç, rekabete ve kullanıcı tercihlerine, açıklığa, şeffaflığa ve motivasyona vurgu yapan “kurumsal ekonomi düşüncesidir” (Özer, 2010a: 8). Bu düşüncüyü kamu tercihi, sorumluluk ve işlem maliyeti teorileri oluşturmuştur. Kurumsal ekonomi düşüncesi yönetsel reform doktrinlerini; tartışılabilirlik, kullanıcı tercihi, açıklık, şeffaflık ve uyarıcı yapılar üzerinde durarak incelemiştir (Hood, 1991: 5). “Kamu sektöründe özel sektör modeli ekonomik yönetim modeli”nin uygulanması ise ikinci süreci oluşturmaktadır. Bu hareket; profesyonel yönetime, teknik uzmanlığa, başarılı sonuç elde etmek için yetki devrine, uygun örgütsel kültürleri geliştirme aracılığı ile daha iyi örgütsel performans sağlanmasına ve örgütsel çıktıların aktif ölçümü ve uyarlanmasına (Hood, 1991: 6) vurgu yapmaktadır.

Yeni yönetim anlayışının kültürünün anlaşılması açısından yaklaşımlarının ve bu yaklaşımları uygulamaya geçirebilmek için stratejilerinin bilinmesi faydalı olacaktır.

YKY'nin temel yaklaşımları aşağıdaki gibi ifade edilmektedir (Özer, 2010a: 21-22):

- Kamu sektörünün faaliyet alanının ve kamu kuruluşları tarafından sunulan hizmetlerin yeniden tanımlanması ve kamusal hizmetlerin alternatif yöntemlerle sunulması,
- Kamu yönetiminin yapısında ve yönetim anlayışında değişikliklerin olması,
- Siyaset-yönetim ilişkileri ile kamusal sorumluluk ve denetim anlayışının yeniden düzenlenmesi,
- Kamu yönetimi ile özel yönetimin iş birliği yapması ve birbirine yaklaşması şeklinde belirtilmektedir.

YKY bu yaklaşımları somuta indirgemek açısından şu sekiz ana eğilimi sunmaktadır (Öztürk ve Coşkun, 2000: 150):

- Otoritenin aktarılması ve esnekliğin sağlanması,
- Performansın kontrolü ve sorumluluğun sürdürülmesi,
- Rekabetin ve bunla ilgili seçeneklerin geliştirilmesi,
- Hizmet sorumluluğunun sağlanması,
- İnsan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi,
- Enformasyon teknolojilerinden yararlanılması,
- Faaliyetlerin ve bunlara ilgili işlemlerin kalitelerinin yükseltilmesi,
- Yönlendirici fonksiyonların güçlendirilmesi.

YKY düşüncesi bu yaklaşımları ve eğilimleri uygulamaya geçirebilmek için bazı stratejiler gündeme getirmiştir. YKY düşüncesinde dört temel strateji bulunur. Bu stratejiler; “piyasa strateji” (rekabeti ve sözleşmeyi esas alır), “yönetimsel reform stratejisi” (yöneticilerin profesyonel yetenek ve çalışmalarını temel alır ve yöneticilerin



güçlendirilmesini amaçlar), “program stratejisi” (kaynakların yeniden dağılımı için mevcut politikaların ve bunların uygulanmasına yönelik programların analizine ve yeniden değerlendirilmesine dayanır), “aşamalı ve yavaş değişim stratejisi” (kamu kuruluşlarının daha verimli çalışması için kuralların ve uygulamaların sürekli gözden geçirilmesi esasına dayanır) olarak ifade edilebilir (Yılmaz, 2001: 25).

Bu stratejilerin hepsinin de amacı, daha verimli ve etkin çalışan, vatandaş taleplerine daha duyarlı bir kamu yönetimi sistemi kurmaktır. Bu stratejilere biraz daha ayrıntılı bakmak, YKY ile oluşturulmak istenen kültürün nasıl olacağına dair bize daha iyi bilgi sağlanması açısından önemlidir. Ayrıca yönetsel reform stratejisi incelendiğinde yöneticinin YKY kültürü oluşturmadaki görüntüsü daha iyi anlaşılacaktır.

**a) Piyasa stratejisi:** Özel kesim yönetimi alanında yaşanan gelişmeleri kamu kesimine aktarmak üzerine yoğunlaşmıştır (Yılmaz, 2001: 27). Bunun izahı, YKY'nin özel sektör yönetim tekniklerinden yararlanmayı önermesidir. Verimlilik, küçülme, âdem-i merkeziyetçilik, mükemmellik ve kamu hizmetlerinde uyum ilkelerinden yararlanmakta olan YKY, tüm bunları birleştirerek, verimlilikle ve sorumlulukla bağlantısını kurmaya çalışmaktadır (Özer, 2010a: 23).

**b) Program stratejisi:** Bu stratejiye göre kamu yönetimi acilen, kaynaklarını, temel amaç ve öncelikleri doğrultusunda, en etkili oldukları alana yöneltilmelidir. Bu süreçte kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığının, hangi ölçütlere göre değerlendirileceği üzerinde durulması gerektiği üzerine YKY, bu sorunları çözebilmek için performans standartları geliştirmekte, çıktılar üzerine vurgu yapmakta, rekabeti geliştirmekte, arttırmakta ve sözleşmeciliğe önem vererek yetki devrini önermektedir (Özer, 2010a: 24).

Bu yaklaşım, programların değerlendirilmesinde ve kaynakların yeniden dağıtımı hususunda sabit bir bütçe sınırı içinde kalınmasını önermektedir. Ayrıca, mevcut

programlar bağlamında devletin rolünün ne olduğuna ve ne olması gerektiğine, bu süreçte ise özel sektörle gönüllü kuruluşların rollerine özel önem vermektedir (Yılmaz, 2001: 32).

**c) Yavaş ve aşamalı değişim stratejisi:** Diğerlerinden daha temkinli bir tutum izleyen bu strateji, kamu yönetiminin küçük ve yavaş adımlarla uzun vadeli bir değişime tabi tutulmasını amaçlamaktadır. Ayrıca bu strateji, doğru zaman ve fırsatta doğru olanın yapılmasına imkân vermektedir (Yılmaz, 2001: 32).

**d) Yönetimsel strateji:** Bu strateji, dıştan gelen, önceden belirlenmiş kural, baskı ve sınırlamalardan yöneticilerin arındırılmasını ve bu vesileyle gerçek anlamda yönetebilmelerini sağlamayı amaçlamaktadır. Kurumun mali kaynakları ve insan kaynakları başta olmak üzere tüm kaynakların kullanılışı ve işleyişi üzerinde karar alma ve uygulama yetkisine, yöneticileri sahip kılmayı istemektedir (Yılmaz, 2001: 29). YKY bu süreçte aşırı merkezleşmeden dolayı siyasal liderlerin bürokrasi karşısında zorlandıklarını belirterek bürokrasi ve temsili demokrasi üzerinde yoğunlaşır. Bu amaçla, koordinasyon ve kontrol üzerine odaklanılarak sözleşmecilik uygulamalarının yaygınlaştırılması gerekir. Özel sektörün yönetim ilkelerinin bürokrasi içerisinde yeniden kurulması sürecinde yöneticiler için âdem-i merkeziyetçiliğe ve yetki devrine dikkat çekilmektedir (Özer, 2010a: 23).

Yöneticilere kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yönetimsel yöntemlerin ve kaynakların kullanımında esneklik tanınması ve yeteneklerin merkezi birimden doğrudan hizmet sunulan birimlere aktarılması istenmekte ve ayrıca yöneticilerden ne beklediğinin açıkça ortaya konulmasıyla, bu süreçten sorumlu tutulmaları da önerilmektedir (Yılmaz, 2001: 6-7). Girdilerden çok çıktılara, süreçlerden çok sonuçlara odaklanılması, yöneticilerin kullandıkları kaynaklara ve bu kaynakların kullanımı neticesinde ulaştıkları sonuçlara göre sorumlu tutulmaları, yurttaşlara hizmet sunanları

seçme imkânı tanınması ve politika oluşturma görevleriyle, doğrudan hizmet sunumu ve düzenleme görevlerinin birbirlerinden ayrılması gerekmektedir (Özer, 2010a: 23).

Yönetmel strateji yaklaşımı çalışanların ortaya çıkan hizmeti bir yana bırakıp kurallara uymakla meşgul olduklarını, çok sayıdaki bürokratik işlemin varlığının maliyetleri arttırdığını, sorumluluk alanlarının ve sorumlulukların kaybolduğunu, tüm bunların neticesinde kamu yönetiminin hantal ve verimsiz olduğunu ileri sürerek, kamunun kaynakları etkili kullanma konusunda iyi niyetli yöneticilerinin kötü bir bürokratik sistemin içinde sıkıştırıldığını ve başarılı bir performans sergileyemediklerini ifade etmektedir (Yılmaz, 2001: 29). Geleneksel yaklaşımda sorumlular ve sorumluluk alanları belirsizken, yönetmel stratejide kimden ve neye göre hesap sorulacağı önceden belirlenmektedir. Yaklaşım bir yandan yöneticilere yetki devri aracılığıyla esneklik imkânı verirken, diğer taraftan hesap verme sorumluluğunu da arttırmaktadır (Özer, 2010a: 24).

Geleneksel kamu yönetimi, “mevcut kaynaklarla nasıl daha fazla ve daha iyi hizmet sunulabilir?” Sorusuna “verimlilik ve az para harcayarak” cevabını vermektedir; “hizmetin kalite ve miktar düzeyi nasıl korunabilir?” sorusuna da “ekonomiklik” cevabını vermektedir. YKY düşüncesi ise üçüncü bir soruyu sormaktadır. YKY’nin kamu hizmetlerinde sosyal eşitlik sağlanabilir mi? Sorusuna karşılık YKY (Özer, 2010a: 19):

- Özel sektör planlarının ve gelire dönük amaçlarının uyarlanması,
- Değişmez kurallar yerine tanıtıcı ve yol gösterici rehberlerden yararlanılması,
- Merkezi kontrolden mümkün olduğunca uzaklaşılması,
- Kullanıcı “öde” gibi piyasa pratiklerine başvurulması,
- Esnek çalışma ve ödeme düzenlemelerinin geliştirilmesi ve

- Müşteri ihtiyaçları üzerinde odaklanması, gibi fonksiyonları yerine getirerek, kamu hizmetlerinin sunulmasında sosyal eşitliği sağlayabilme hedefine ulaşılmaya çalışmaktadır.

Yeni anlayışın yerleşebilmesi örgüt kültürünün değiştirilebilmesine bağlı görünmektedir. Yeni anlayış görüldüğü gibi ilkelerinin uygulanması için esnek karar verme hürriyetine sahip yöneticilerin olması gerektiğinden bahsetmektedir.

Örgüt kültürüne odaklanılarak paylaşılan inançları değiştirmek mümkün olmaktadır. Çünkü çalışanların işlerini nasıl yapacaklarını, nasıl gördüklerini, iş arkadaşlarıyla ilişkilerine ve geleceğe nasıl baktıklarını normlar, değerler ve inançlar aracılığıyla kültür etkilemektedir. Çalışanların yeni değerleri kabul edeceğine dair bir garanti yoktur. Lider vizyon sahibi olmalı ve bu vizyonu harekete geçirebilecek güçlere sahip olmalıdır. Liderler var olan kültürü temsil eden öykü, sembol, efsane ve törenleri kaldırarak yerlerine yenisini koymak için harekete geçmelidirler. Destanlar, törenler, çeşitli semboller ve kullanılan dil, çalışanlara nelerin ve kimlerin önemli olduğunu öğreten araçlar olmakla beraber bu etkenleri maniple ederek örgüt kültürünü değiştirmek olanaklı olabilmektedir (Şahin, 2003: 54).

Örgüt kültürünün oluşumu; birbirini takip eden aşamaların başarılması ile gerçekleşen, kurucu olarak liderlerin değer ve varsayımlarının kültüre ait tüm öğelerin belirlenmesinde temel faktör olduğu, bir öğrenme ve öğretme sürecidir. Şu şekilde gerçekleşmektedir (Baytok, 2006: 142-143).

- Kurucunun oluşturmuş olduğu örgüt felsefesi, misyonu, vizyonu, değerleri ve maddi unsurları gibi biçimsel ifadeler, personel alımı, seçimi ve sosyalizasyonu için kullanılır.
- Fiziksel yapılar, çalışma ortamı ve alanlar düzenlenir.

- Sloganlar, dil, kısaltmalar ve benzetmeler gibi önemli öğeler belirlenir.
- Liderler, müdürler ve diğer üst yönetim elemanları tarafından açık rol modelleri, eğitim programları oluşturulur ve öğretim ile koçluk sağlanır.
- Açık ödüllendirme, statü sistemi (unvanlar) ve yükselme kriterleri oluşturulur.
- Önemli insanlar ve olaylar ile ilgili, hikâye, efsane, mit ve benzetmeler oluşturulur.
- Liderin ölçme ve kontrol için dikkat ettiği örgütsel faaliyetler, süreçler ve çıktılar izlenir.
- Lider felsefesi, ideolojisi, misyonu, vizyonu ve değerleri ile önemli olaylara ve krizlere tepkisini ortaya koyar.
- Örgüt yapısı ve iş akışı belirlenir.
- Örgütsel sistemler ve prosedürler oluşturulur.
- Örgütsel amaçlar ve insanları işe alma, yer değiştirme, yükseltme, işten çıkarma ve emeklilikleri ile ilgili kriterler belirlenir.

Örgüt kültürünün oluşum sürecinde, kurucunun bil hassa dışsal uyum problemlerini çözmeye ve içsel bütünleşmeyi sağlamada temel belirleyici olduğuna dikkat çekilmektedir (Baytok, 2006: 143).

Örgüt kültürü ve liderlik kavramları ilişkili ve birbirlerini etkileyen önemli öğeler olarak örgüt süreçlerini derinden etkilemektedir. Örgüt kültürü dinamiktir ve sürekli olarak yenilenmeye gerek duymaktadır. Aslında bu bir süreci ifade etmektedir. Yani, kültürü yaratan ve onu devam ettiren insanlar kendilerini yaratan kültürü kısmen yenileyerek, kısmen değiştirerek devam ettirmektedirler. Değiştirilen kültür kendi yarattığı kişilerin özelliklerini etkiler ve süreç böyle devam eder. Örgüt kültürü değişme ve gerekirse bir karşı koyuşla boşlukları doldurularak yönetilmelidir (Şahin, 2003: 53-54).

Günümüzde kurumların en güçlü öz varlığı insandır. Yine bir insan olan lider ise, iş hedeflerini destekleyen yapıcı bir kurum kültürünün oluşturulmasında ve dönüştürülmesinde etkin rol alarak kurumlarını geleceğe taşıyacaklardır. Bir örgütte temel değer ve inançlar örgüt kültürünün özünü oluşturmakta iken, liderler örgüt kültürünün oluşumuna ve örgütün diğer elemanlarına iletilmesine katkıda bulunan, hem örgütü hem de kültürünü temsil eden kişilerdir (Durmuş, 2007: 50).

Günümüzün lider anlayışı ise örgütlerin çevresel değişmelere pratik biçimde adapte edilmesine yöneliktir. Liderlik anlayışı çerçevesinde geliştirilen tüm kurumlarda “vizyon/misyon oluşturma, vizyonun aşılması, motivasyon ve ilham verme, değişim ve yenilik yaratma, bağlılık duygusu oluşturma, güç vererek yetkilendirme” gibi konular ortak biçimde yer almakta ya da bu yönelimi açıkça ortaya çıkarmaktadır. Günümüzdeki ifadeyle örgüt liderliği, örgüt için değişime uyum sağlayacak ve yeniliği gerçekleştirecek bir vizyonun yaratılması, bu vizyonun örgütün tüm çalışanlarınca benimsenmesi ve vizyonlara ulaşmaya yönelik değişimlerin kurumsallaştırılması süreci olarak tanımlanabilmektedir (Akın, 2001: 53).

YKY'nin temel amaçları olarak ise, başarmaya odaklanmış aktif, takdir haklarını kullanabilen kişilerce örgütlerin yönetilmesi, belirgin performans standartlarının yakalanması, yetki devrine gidilmesi, birimlerin ayrıştırılması ve yeniden düzenlenmesi, çıktı kontrolüne büyük vurgu yapılması, artan rekabet ortamına uyum sağlanması, sözleşmecilik yöntemlerinden en üst seviyede yararlanılması, müşteri odaklı uyumlu hizmet anlayışı ve özel sektör tekniklerinden yararlanılarak etkinlik ve verimlilik arayışlarında optimum seviyelerin yakalanması belirtilebilir (Özer, 2010c: 137).

Bir kurumun misyonunu çalışanlarına aşılatabilmek için yöneticiler bir misyon kültürü geliştirmelidirler. Bu amaçla da beklentileri dile getirip istedikleri davranış

biçiminin modelini oluşturmak için elamanlarla sürekli temas, gruplar arası yazışma, ödül, slogan gibi araçları kullanabilmektedirler. Ayrıca insanları harekete geçirecek inisiyatif ve cesarete sahip olmaları için bazı riskleri de göze almaları gerekmektedir. Hata yapılmasına izin verilmeyen ortamlarda doğru şeyler de yapılamaz, bu nedenle başarısızlığa da belli ölçülerde izin verilmelidir (Gökbunar ve Ünal, 2011: 11).

Bu anlamda önemi artan örgüt kültürü, çalışanlarının davranışları üzerinde büyük etkiye sahiptir. Örgüte katılan yeni üyeler hem örgüte kendi değerlerini getirmekte, hem de örgütte var olan değerlerden ve o örgütün kültüründen etkilenmektedirler. Bunun yanında, örgüt çalışanlarını seçen, onları eğiten, örgütün politika ve kurallarını oluşturan, liderlik özellikleri ile örgüt içinde ahlaklı bir örgüt kültürünün oluşmasına katkıda bulunan üst yöneticilerin davranış ve değerlerinin etkisi büyüktür (Hasanoğlu, 2011: 57).

Şahin'in ifade ettiği gibi (2010: 26) yönetimin örgüt kültürü üzerinde etkisi olduğu gibi, bir alt sistem olarak örgüt kültürünün de yönetim süreci üzerinde etkisi söz konusudur. Çünkü kültür, yönetimi ya da organizasyonları kuşatan en önemli iç ve dış çevre unsurlarından bir tanesidir. Yönetimin bu çevrelere uyum sağlaması, sistemin devamlılığı açısından kaçınılmaz bir zorunluluktur. Başka bir ifadeyle, her toplum kendi yönetimini oluştururken, hem evrensel yönetim biliminin verilerinden hem de kendi toplumunun kültürel özelliklerinden etkilenmektedir. Eğer yöneticiler arzu edilen doğrultuda etkinlik sağlamak istiyorlarsa, bu iki unsuru eşit oranda göz önünde tutmak zorundadırlar. Yönetimin başarısı, bilimsel verilere bağlı olduğu kadar; yönetilen kişilerin kültürel özelliklerine de uygun olmasına bağlıdır.

Yeni kamu yönetiminin, kamunun rolünü sorgulayıp yeniden tanımlamak, piyasayı kamu yönetimi için bir model olarak görmek, kamu hizmetlerini rekabet ortamında alternatif yöntemlerle sunmak, bürokrasiyle mücadele etmek, aşırı merkezîyetçi ve

hiyerarşik yönetim yapılarını yerellik anlayışıyla değiştirmek, hizmet sunumunu hizmet sunularına en yakın yerden ve söz konusu kişilerle irtibat halinde gerçekleştirmek, esnek bir yapı sunmak, kamusal sorumluluğun yeniden dağılımını ve yönetime yeni aktörlerin dâhil edilmesini sağlamak, özel sektörde uygulanan yönetim tekniklerinin kamuda kullanılmasının önünü açmak, sonuçlara ve performansın artırılmasına daha fazla vurgu yapmak, etkinliğe ve verimliliğe önem vermek, kaynak kullanımında disiplin ve ekonomiklik için uğraşmak, kaliteye vurgu yapmak ve güçlendirilmiş hesap verme yükümlülüğü ve müşteri odaklılık üzerinde yoğunlaşmak gibi pek çok konuda etkinlik gösterdiği görülmektedir (Özer, 2005: 241-243).

YKY gerek kamu sektörünün girdilerinde gerekse kamuya yüklenen görevlerde önemli bir dizi değişime neden olmuştur. Kamu sektöründe meydana gelen değişimlerin başlıcaları (Haktankaçmaz, 2009: 58):

- Sıkı para limitleri ve planlaması,
- Ekonomikliği ve etkinliği öne çıkaran performans sisteminin uygulamaya konulması,
- Personel istihdamında esneklik ve indirim,
- Yöneticilere bütçe ile ilgili daha fazla sorumluluk verilmesi,
- Planlama sisteminin somut ve kısa vadeli hedeflerin başarılmasına yönelik olarak değiştirilmesi,
- Vatandaş taleplerinin daha fazla dikkate alınması gibi gelişmelerdir.

Yeni kamu yönetimi reformları, bürokratik yapıların düzen, rol ve kültüründe önemli değişimlere yol açmıştır. Bu değişimler, bürokrasilerin hem politik normlara hem de piyasa mekanizmasına karşı son derece duyarlı olması beklentisiyle gerçekleştirilmiştir. Bunun için, kamu örgütlerinin; politik kurumlarla daha yakın ve doğrudan bir ilişki



içerisinde olmasına, yurttaşları birer müşteri olarak algılayacak piyasa ekonomisinin kurumsal araç ve yöntemlerini kullanmasına büyük bir önem verilmiştir (Yıldırım, 2010: 853).

YKY' de, kabul edilen üst yöneticilerin, politik olarak yansız olmak yerine mevcut iktidarın programını başarmaya çalışmaları gerekmektedir. Kamu yöneticilerinin sadece siyasi iktidara değil halka da hesap vermeleri öngörülmektedir. Yeni anlayışla yöneticiler sadece kurallara uygun davranmakla sorumluluklarının gereğini yerine getirmiş sayılmaz, aynı zamanda yaptıkları işlerin sonucundan da sorumlu tutulmaktadırlar (Haktankaçmaz, 2009: 52).

Esasında yeni yönetim anlayışının kamu yönetiminde nihai amacı modern yönetim sistemini kurmaktır. Modern yönetim içinde temel aktörler olarak; hükümet, yönetim, üst düzey yöneticiler (CEO), ekonomi içindeki aktörler, vatandaşlar ve nüfus belirtilmektedir. Bu dört unsur arasındaki ilişkiler yoğun şekilde kurumsallaşmış bir çevrede gerçekleşmektedir. Bu çevrede yönetimin ve anayasa hukukunun etkisi oldukça fazla görülmektedir (Lane, 2000: 5).

Yeni anlayışla birlikte devletin kamusal mal ve hizmetlerin doğrudan üreticisi olma rolünden çekilip, gerektiğinde piyasayı düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmesi düşüncesi yaygınlaşmıştır. Bu süreçte vatandaş ve tüketici kavramlarının klasik tanımları anlamını yitirmiş, sadece özel sektörün değil aynı zamanda devletin ürettiği mal ve hizmetlerin tüketicisi olma anlamında da yeniden şekillenmiştir (Haktankaçmaz, 2009: 59).

Yeni kamu yönetimi reformlarıyla bürokrasilerin hem politik normlara hem de piyasa mekanizmasına karşı son derece duyarlı olması beklentisiyle bürokratik yapıların düzen, rol ve kültüründe önemli değişimler gerçekleştirilmiştir. Bunun için, kamu örgütlerinin; politik kurumlarla daha yakın ve doğrudan bir ilişki içerisinde olmasına,

yurttaşları birer müşteri olarak algılayacak piyasa ekonomisinin kurumsal araç ve yöntemlerini kullanmasına büyük bir önem verilmiştir. Yeni kamu yönetimi ile birlikte bürokrasinin nesnel örgütlenme ilkeleri artık gözden düşmüştür. Kamu kurumlarının işleyişinde, önceden saptanmış belli ilke veya düşüncelerden çok sonuçların pratik gereklilikleri daha büyük bir rol oynamaya başlamıştır. Kamu yöneticileri, daha önceki uygulamalardan farklı olarak, bir yandan kendilerini çevreleyen sıkı yasal ve örgütsel düzenlemelerden uzaklaşmış diğer yandan zamanının ve birikiminin daha fazlasını daha az ile yapmak için kullanma fırsatını elde etmiştir (Yıldırım, 2010: 857).

Yeni kamu yönetimi mal ve hizmet dağılımında farklı alternatifler sunmaktadır. Öncelikli olarak hizmetlerin finansmanı hükümetlerce ya da hizmetten yararlananlarca sağlanabilecektir. Hizmet üretimi ve bunların sunumu, iç veya dış faktörlerce gerçekleştirilebilecektir. Örneğin içsel olarak hükümetler kendi firmalarını ya da girişimlerini kullanabileceklerdir. Dışsal olarak ise, hizmeti özel sektörden alabileceklerdir. Rekabetin olup olmamasına bağlı olarak, hizmetler kamu veya özel sektörden alınabilecektir. Bunun için çeşitli yöntemler geliştirilebilecek ve düzenlemeler yapılabilecek, hizmet sağlayıcıların hakları da dikkate alınacaktır. Yeni yönetim, gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe bu durumu öncelikli olarak dikkate alacaktır (Lane, 2000: 4-5).

Artık yukarıdan aşağıya doğru iletilen, hiyerarşik politikaların basitçe ve mekanik bir biçimde uygulanması beklentileri geride kalmıştır. Kamu görevlileri, özellikle yönetici konumundakiler, çevresindeki gelişmelerin olası etki ve sonuçlarını kurumlarının potansiyelleriyle birlikte değerlendiren, yaptıkları çözümler ışığında kurumlarını değişim gereklerine göre bizzat şekillendirme güç, olanak ve sorumluluğunu taşıyan stratejik bir eleman niteliği kazanmaya başlamıştır. Bürokrasi, önceleri, amaç ve eylem

sınırları oldukça belirgin politikaların gerçekleştirilmesine yönelik araçsal bir nitelik taşıırken, yeni dönemde siyasal retorikle uyumlu ve kurumsal işleyişle ilgili kendi belirlediği ölçülebilir hedeflerini verimli ve etkin bir tarzda gerçekleştirmeye çalışan bir yapıya dönüşmüştür (Yıldırım, 2010: 857).

Yeni anlayış, artık klâsik örgüt biçimlerinde görülen hiyerarşik yapının, kademeler arası bürokrasinin ve katı kuralların önemini kaybetmeye başlamasına yol açmıştır. Bunun yerine yöneticiler takım ve grup çalışmalarıyla, öneri sistemleriyle çalışanları keşfedip, onların bireysel yaratıcılıklarını, fikirlerini ve enerjilerini, sorumluluk duygusuyla hayata geçirmelerinin, örgütsel yaşamı ve misyonu canlı kılacağına inanarak, onların bu niteliklerini nasıl kullanacaklarını öğreten birer antrenör gibi yardımcı olmaya yönelik çalışmaya başlamışlardır (Özer, 2010b: 20).

Yeni kamu yönetimi, “siyaset” ile “idare” arasındaki ilişkilerde siyasi yöneticileri, stratejistler ve düşünce oluşturucuları olarak görmektedir. Siyasiler, değerleri ve vizyonları belirleyip uygun stratejileri seçecek ve makro seviyede kaynakları tahsis edeceklerdir. Yönetim pratikleri, performansları değerlendirilecek olan profesyonel yöneticiler tarafından icra edilecektir. Üst düzey kamu yöneticileri ise, orta ve alt kademedeki çalışanların yetkilendirilmesi ile birlikte daha fazla liderlik rolü üstlenecekler, işin vizyonunu oluşturarak ve bunları çalışanlara anlatarak amaçlara ve sonuçlara odaklanmış bir yönetim kültürünün geliştirilmesine çalışacaklardır. Kısacası, kamu yöneticileri, sadece siyasi liderliğe ya da üstlerine değil, hizmet standartlarına, kalite ölçülerine ve müşteri memnuniyetine önem vererek vatandaşlara karşı da sorumlu hale gelmektedirler (Eryılmaz, 2011: 2).

Yeni anlayışla devlet yönetimleri, kamu hizmetlerinin sunumunda arzulanan daha fazla verimliliği ve esnekliği; karar verme sorumluluklarını ve kaynakları kamu hizmeti

yöneticilerine ya da kamu kuruluşlarına devretmek suretiyle gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Kamu görevlileri, özellikle yönetici konumundakiler, çevresindeki gelişmelerin olası etki ve sonuçlarını kurumlarının potansiyelleriyle birlikte değerlendiren, yaptıkları çözümler ışığında kurumlarını değişim gereklerine göre bizzat şekillendirme gücü, olanak ve sorumluluğunu taşıyan stratejik bir eleman niteliği kazanmaya başlamışlardır (Yıldırım, 2010: 852).

Kamu yöneticileri artık, herhangi bir hizmet üretirken ya da toplumla ilgili bir düzenleme yaparken pazar yaklaşımı içinde, maliyet-fayda, tüketici tercihi ya da müşteri tatmini türünden ölçütlere göre davranacaklardır. Bu ölçütlere göre davranmanın gerekli kıldığı rasyonellik ile hukuk devleti ilkesinin katı kurallarını bağdaştırmak hiç de kolay bir iş olmayacaktır. Küreselleşme olarak tanımlanan sürecin, pazar rasyonalizmi ile hukuk devleti anlayışı arasında zaten var olan gerilimi daha da derinleştirdiği söylenebilmektedir (Şaylan, 2000: 18).

Yeni yönetim tarzının başarısı, kamu yöneticilerinin politik sadakati ya da politik ilişkileri ile profesyonel yetenekleri arasındaki ince bir denge üzerine kuruludur. Politik ve kurumsal performans, politikacıların ne kadar doğru politikalar ürettiği, politik tanımlarla profesyonel niteliklerin ilişkisinin birbirini tamamlayıcı mı, yoksa engelleyici mi olduğu sorularıyla yakından ilgilidir. Bu soruların yanıtları, aynı zamanda kamu yöneticilerinin kullandıkları takdir yetkisinin nitelik ve sınırlarını da belirlemektedir (Yıldırım, 2010: 855).

OECD ülkelerinin birçoğunda kamu yönetiminin performansını artırmaya yönelik esaslı reform uygulamaları yapılmıştır. Bunun yapılmasındaki amaç, müdürleri yönettiren ve buna izin veren kamu sektörü kurumlarını geliştirmektir. Bu ülkelerde bakanlıklardaki ve bölümlerdeki müdürler eski çalışma stillerinden kurtulmaları için

cesaretlendirilmektedir. En mümkün sonuçları elde etme yollarını arayarak diğer kontrollerle ve kurallarla tam uyarlılıktaki odak noktalarını değiştirmektedirler. Birçok durumda yöneticilere daha fazla özerklik vererek, yöneticilere girdileri seçmek, harcamalarını zamanlamak, fonları program ve aktiviteleri arasında dağıtmak, kullanıcılara ödeme yapmak ve kazançları elde tutmak için, bazı ülkelerde ki organizasyonlarda oldukça fazla yetki verilmektedir. Ülkeden ülkeye değişmekle beraber yöneticiler artık bireysel personel atamaları, kademeler ve transferlerde olduğu kadar ödeme üzerine görüşmeler ve kurumsal ilişkilerde de özerk olabilmektedirler (Gökbunar ve Ünal, 2011: 10).

Özer'e göre (2010c: 138) YKY'nin arkasında kalan ekonomik teorilerin içerdiği ilginç bir paradoks da, teorilerin siyasal ve yönetsel liderlere güvenmiyor olmalarıdır. Çünkü bunlar çok fazla yeniden seçilmeyi ve kendi yönetsel birimlerini yönetmeyi düşünmemektedirler ve kamu kaynaklarını kötü kullanmaktadırlar. Liderlerin kuyularını kazmak için farklı ölçülerde yöntemlere öncülük etmektedirler. Fakat diğer taraftan da farklı denetim sistemlerinden geçerek gelmektedirler. Aynı aktörlere farklı kaldıraçlar vermektedirler. Çünkü herhangi bir yöneticiye, genelde çalışana, müşteriye hatta pazara tam anlamıyla güvenmemektedirler.

Görüldüğü üzere yeni kamu yönetimi anlayışının sunduğu ilkelerin uygulanması ve yeni kültürün yerleştirilmesi görevi yeni anlayışın çizdiği özelliklerdeki liderlere verilmektedir. Artık daha güçlü ve daha fazla yetkilendirilmiş olan bu liderler kendi zihniyetlerine göre ve kabiliyetlerine yerleşmiş bulunan kültürel anlayışlarına göre özgür bir şekilde örgütlere şekil verebilmekte ve yeni bir kültür oluşturabilmektedirler. Bu noktada yaptıklarından sorumlu tutulmalarının yanı sıra performans ölçümüyle de başarılarının düzeylerini görebilmektedirler.

#### IV.6. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Örgüt Kültürü ve Liderlik Üzerinde Yarattığı Değişim

YKY'nin meydana getirdiği değişimi biraz daha ayrıntılı ifade etmemiz YKY anlayışı bağlamında örgüt kültürü ve liderlik etkileşimi konusunu bize daha anlaşılır kılacaktır, çünkü bu değişim örgüt kültürü ve lideri etkileyen bir dönüşümdür.

**-Kamu yönetiminde küçülme:** “Devletin küçültülmesi” veya “kürek çeken değil dümen tutan devlet” sloganıyla kamunun büyüklüğünün, kapsamının ve kullandığı kaynakların daraltılması çalışmalarında; memur sayısını azaltma, özelleştirme, kamusal monopolleri kaldırma, kamu hizmetlerinin yürütülmesinin yönetsel özerkliği olan düzenleyici kuruluşlara veya üçüncü sektör kuruluşlarına devri ya da sorumluluk kamuda kalmakla birlikte özel sektöre sözleşmeyle ürettirilmesi, mevzuatın ayıklanması gibi uygulamalar gerçekleştirilerek kamu yönetiminin daha rekabetçi kılınması hedeflenmiştir (Tutum, 1995: 137).

**-Ayrışmaya vurgu yapılması:** Burada temel amaç, doğrudan hizmet gören birimler dışındaki bakanlık ve yönetim birimlerinde personel sayısını mümkün olduğunca azaltarak, daha yönetilebilir birimler oluşturmak ve bazı hizmetleri dışarıya gördürmektir. YKY'nin bu şekilde yönetimi bölerek, kürek çekme-dümen tutma, müşteri-sözleşmeci, satın alan-tedarikçi gibi vurguları güçlendirmesi ve bu alanlara doğru genişlemeyi öngörmesi, hizmetlerde etkinliğin artmasını sağlamaktadır (Özer, 2005: 245).

**-Yerinden yönetim:** Yerinden yönetim de (sübsidiyarite), yetki ve sorumluluğun görülecek kamusal ihtiyaca en yakın yönetime verilmesi, alt düzeyin yetkisinin üst düzeye ancak ve mutlaka gerekli olduğunda ve sadece hizmetin daha iyi görülmesi amacıyla devredilmesi esastır. Hizmete en yakın yönetim halka en yakın yönetim olmasından dolayı

yerinden yönetim ilkesinin temelinde halkın yönetime daha etkin katılımının sağlanarak kamuoyu denetiminin güçlendirilmesi düşüncesi yatmaktadır. Bu şekilde bürokratik süreçler kısaltılarak örgüt etkinliği artırılmış, personelin kendini yetkili hissetmesi sağlanarak iş verimlilikleri yükseltilmiş, yerel siyasetçi ve yöneticilerin halka daha yakın olmaları sayesinde yönetime katılma ve hesap sorma daha kolaylıkla gerçekleştirilmiştir (Haktankaçmaz, 2009: 62).

**-Yönetici rollerinde değişim:** Bu yeni yaklaşımla yönetici kavramı da değişime uğramış, her soruna çözüm bulan yönetici tipinden tüm sorunları tanımlayan, bilen ve çözüm aşamasında diğer çalışanların ve tarafların da katkısını alarak daha katılımcı bir yaklaşımla sorunu çözen yönetici anlayışına geçilmiştir (Öztürk ve Coşkun, 2003: 76).

Yeni anlayışta yönetici; rutin işleri yapan klasik bir yönetici olmayıp özel sektör mantığıyla düşünmeyi benimsemiş, görevine yoğunlaşmış aynı zamanda önceden harekete geçen ve hizmeti kullananların taleplerini dikkate alan adeta bir girişimci gibi mal ve hizmet sunumunda yenilikçi yöntemler geliştiren bir kişidir. Geleneksel modeldeki gibi sadece siyasi iktidarlar tarafından kendilerine verilen stratejilerin ve talimatların gereğini yerine getirmekle kalmaz, aynı zamanda kurumsal hedef ve öncelikleri belirler, bunların başarılması için plan yapar ve dış çevreyle ilişkilere yoğunlaşır.

Kamuda profesyonel yönetimi yerleştirmek, yöneticilerin yönetebilmelerine izin vermek, her faaliyet için görevlerin net bir şekilde belirlenmesini sağlamak YKY'nin öncelikli hedefleri arasında yer almaktadır. Yöneticilerin yönetmelerini sağlamak üst düzey yöneticilerin sonuçlardan sorumlu olmaları anlamına gelmekte, yönetici olmak artık sadece belirli kişilerin emirlerini yerine getirmekle bitmemekte ve aynı zamanda yeni anlayışta yöneticilerin hesap vermesi de benimsenmektedir. Yanlış giden bir şeyler varsa yöneticiler bunun bedelini işlerini kaybetme ile öderler. Günümüzde bir zamanlar idareci, amir, müdür

olarak anılan makamlar bugün yönetici olarak anılmakta, bu isim değişikliği aslında yönetim makamlarında bulunanlardan beklentilerdeki değişimi de ifade etmektedir (Haktankaçmaz, 2009: 66-67).

Profesyonel yönetim anlayışıyla birlikte yönetim artık kendi başına uzmanlık gerektiren bir alan olarak algılanmaya başlanmıştır. Bunun nedeni YKY'nin, profesyonel yönetimi öne çıkarırken, yönetim sorunlarının daha çok siyasetten kaynaklandığı tezinden hareket etmiş ve siyasal, yönetsel sorumluluğun birbirinden ayrılması hayalciliğini terk etmiş olmasıyla birlikte YKY' de kuruluşların hiyerarşik denetimi yerine, her birimin çok yakından yönetilmesi, siyasal yöneticilerin yönetimin önünü açması ve stratejik kararlar üzerinde yoğunlaşması fikri ön plana çıkmıştır (Özer, 2005: 243-244).

YKY' de geleneksel modeldeki kamu hizmetinin anonimliği ve tarafsızlığı anlayışı nedeniyle örgütün dış çevresinin yönetilmesi işlevinin, kamu yöneticilerince değil siyasi iktidar tarafından yerine getirileceği varsayımı terk edilerek dış çevreye daha fazla yoğunlaşmaktadır. Yeni anlayışla birlikte yöneticilerin basınla, baskı gruplarıyla, kamuoyuyla ve diğer örgütlerle ilişki kurmasına önem verilmektedir. Kamu görevlilerinin kamuoyu önünde konuşması, çeşitli organizasyonlarda uzmanlık bilgileri nedeniyle konuşup gazetelerde makaleler yazması kısacası kamuoyunda daha çok tanınır hale gelmeleri sağlanmaktadır. YKY'nin ardından, dünyada artık gerek özel sektör yönetiminde gerekse ülke yönetiminde yaşanan başarısızlıkların faturası hiç tereddütsüz yöneticilere kesilmekte, özellikle siyasi kadrolar açısından yaşanan bir başarısızlıktan sonra siyasi sorumlularla birlikte yöneticilerin de değiştirilmesi demokrasinin ön koşulu haline gelmektedir (Haktankaçmaz, 2009: 67-68).

**-Siyasi iktidarla ilişkiler:** Geleneksel modeldeki siyasi kadrolarla bürokrasi arasındaki ilişki yetersiz görülmüş ve eleştirilmiştir. Çünkü GKY'nde emir verenlerle bu emri yerine



getirenlerin birbirinden ayrı olması gerektiğine inanılan bir kültür hâkim görülmüş ve temelde politik olan bir olay politikadan arındırılmaya çalışılmıştır. YKY sonrasında ise sonuçlardan sorumlu olan kamu yöneticisi ile siyasi kadrolar ve vatandaşlar arasındaki ilişki değişmiş, politikacılar ile yöneticiler arasındaki ilişki sadece yönetimin teknik boyutuyla sınırlı olmaktan çıkıp daha akıcı ve yakın hale gelmiş, kamu yöneticileri politika belirleme ve siyaset konularıyla iç içe girmişlerdir. YKY' ne göre günümüz kamu yöneticilerinin ihtiyaç duyduğu temel beceri, hem kendileri hem de kurumlarının başarısı için, nasıl “bürokrat politikacı” olunacağı; diğer bir deyişle politikacılarla ve örgütün çevresindekilerle nasıl başarılı ilişki kurulacağıdır. Bu açıdan YKY, yönetim-siyaset ilişkilerini değiştirmiş, buna paralel olarak iyi bir yöneticide bulunması gereken niteliklerde dönüşüm yaşanmıştır (Haktankaçmaz, 2009: 65-66).

YKY'nin sunduğu yeni kültürle özel kesim örnek alınarak ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda karar verme ile uygulamanın birbirinden ayrılmasıyla, bir yandan kamu yöneticileri kurumun ya da bir hizmetin teknik yöneticisi durumuna gelirken diğer yandan da siyasilerin bürokrasi üzerindeki etkisi artmakta ve önceden yetenek, yeterlik, yansızlık gibi kriterlere göre belirlenen kariyer mevkileri “siyasi mevkiler” kapsamına alınmaktadır (Tutum, 1995: 137).

**-Performansa dayalı yönetim:** Performans sisteminin uygulamaya konulmasıyla amaçlanan ekonomikliğin ve etkinliğin ön plana çıkarılmasıdır. Bu yönetim tekniğinde çalışanlar performanslarına göre bireysel bazda değerlendirilmektedirler. Bu değerlendirmeye bağlantılı ve liyakate dayalı ödüllendirme sistemi uygulanırken diğer yandan da hem personel istihdamında esneklik sağlanmaya hem de istihdam edilen personel miktarı azaltılmaya çalışılmaktadır, böylece çalışanların karar alma mekanizmalarına katılımı ve insan kaynakları yönetimi verilerinden daha fazla

yararlanmayı esas alan daha akılcı bir yöntemin uygulanması sağlanmış olmaktadır (Haktankaçmaz, 2009: 63).

**-Denetimin gevşetilerek çıktılara odaklanması:** Yeni anlayış, geleneksel yaklaşımda çalışanların hizmet üretmekten çok kurallara harfiyen uymakla uğraştıklarını, çok sayıda bürokratik işlemin maliyetleri arttırdığını, sorumlunun ve sorumluluk alanlarının kaybolduğunu bunların da yönetimi hantallaştırdığını, iyi yöneticilerin kötü sistemde sıkışıp kaldıklarını ve başarısız olduklarını, bu sorunların çözümünün yöneticilere yönetme imkânı vermekle ve onları kaynakların kullanımı konusunda rahat hareket edecekleri yetkilerle donatmakla mümkün olabileceğini ileri sürmektedir. Buradan hareketle YKY, yöneticilerin profesyonel yeteneklerine dayanmakta ve yöneticilerin güçlendirilmesini amaçlamaktadır. Model bu bakımdan kamu hizmetlerinin sunumu sırasında bürokratik kurallara bağlı kalmak yerine yöneticilere daha fazla serbesti verilmesini ya da özetle “yöneticilerin yönetmesine izin verilmesini” amaçlamaktadır (Haktankaçmaz, 2009: 63-64).

Buradaki amaç yöneticilerin gerçek anlamda yönetebilmeleri için önceden belirlenmiş kuralların, yöneticiler üzerindeki baskı ve sınırlamaların mümkün olduğunca azaltılması, kurum kaynaklarının kullanımı, kararlarının alınması ve uygulanması konusunda yöneticilerin tam yetkili olmasının sağlanmasıdır. Yöneticilere ulaşmaları istenen hedefler ve kaynaklar verilmekte ve sonuçtan sorumlu tutulmaktadırlar. Sistemin tamamlayıcı unsuru yetki devri ile birlikte hesap verme sorumluluğu, başarının ölçümü için önceden belirlenmiş performans kriterleri ve bu kriterlerin başarıma derecesini değerlendiren bir denetim sistemidir.

**-Kamu görevlilerinin geleneksel statüsünde aşınma:** Kamuda garantili istihdam şekline sözleşmeli istihdam modeline geçilmesi (Öztürk ve Coşkun, 2003: 73), bununla

birlikte çalışanın, bir maliyet unsuru değil de kurumun en değerli varlığı olarak görülmeye başlanmış olması ve bunun sonucunda geleneksel yaklaşımdaki gibi personelin imtiyaz derecesinde korunması yerine personelin eğitime daha fazla yatırım yapıp verimsiz personelin işten atılması, uzun süreli istihdam yerine uzmanlığa dayalı ve sözleşmeli statüde istihdam uygulaması yaygınlaşmıştır (Öztürk ve Coşkun, 2003: 77).

**-Kamu ve özel yönetim tekniklerinin benzeşmesi:** Daha düşük maliyetle daha yüksek standartlarda kamu malı ve hizmetlerinin üretilmesinin amaçlanması, kamu kuruluşlarını vatandaşa karşı sorumluluk olmaya ve verimli çalışmaya daha fazla özen göstermeye zorlamıştır.

Yeni anlayışta, bürokrasiyi ve yönetimi küçültmek, özel sektör ile rekabet edebilir hale getirmek, oldukça önemli görülmüş, kamu kuruluşları yapılan reformlarla kısa sürede daha fazla tasarruf yapar ve rekabet edebilir hale gelmişler, etkinliklerini artırmışlardır. Özelleştirme ve sözleşmecilik gibi tekniklerle kamu yönetimlerinin yükü hafifletilmiş, rekabet edebilirlik dereceleri yükselmiştir (Özer, 2005: 246-247). Bunun en somut örneği olarak birçok ülkede kamu kesimindeki eğitim programlarının özel sektör tarafından düzenlenmesi uygulamasına geçilmesi ve özel sektör yöneticilerinin kamuya transferinin sıklığı gösterilmektedir (Tutum, 1995: 137).

**-Vatandaş rollerinde değişim:** Yeni yönetimle yönetim daha katılımcıdır ve yönetilenler yönetimin her aşamasında daha çok söz sahibidirler. Eskinin paranoya şeklindeki gizlilik anlayışı terk edilerek yönetimin daha açık hale getirilmesi, karar sürecinde gruplara, bireylere ve hatta çalışanlara danışılması amaçlanmaktadır (Haktankaçmaz, 2009: 69).

Vatandaşın yönetime katılmasının sağlanması amacıyla açık, katılımcı ve demokratik yönetim süreçleri benimsenmekte, bunlara dayalı bir kamu yönetiminin hayata geçirilmesine çalışılmaktadır (Öztürk ve Coşkun, 2003: 73,77).

Kamunun yönetmesi anlayışından, yönetilenlerin karar alma süreçlerine aktif olarak katılması ve devletle eşit konumda bir aktör olarak kendi çıkarlarını koruması, bunun yanı sıra devletle birlikte, ortaklaşa ve işbirliği içerisinde kendi kendini yönetmesi arzulanmaktadır (Nohutçu ve Balcı, 2003: 17). Bu kapsamda bir yandan vatandaşın bilgi edinme hakkını kullanarak resmi belgelere erişimi sağlanıp ve şikâyet kurumu güçlendirilirken öte yandan yönetsel yöntemler basitleştirilmekte, işlem ve imza sayısı azaltılmaya çalışılmaktadır (Tutum, 1995: 138).

## SONUÇ

Yeni anlayışla kastedilen kamuda özel sektör yönetim teknikleri kullanılarak daha etkin, etkili ve ekonomik bir kamu yönetiminin oluşturulmasıdır. Harcamaların azaltılması, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi, kamu bütçesinin küçültülmesi ve bütçeleme sisteminin değiştirilmesi, kamuda işletmeci anlayışın hâkim hale getirilmesi, rekabetin artırılması düzenlemeleri ya da personel sistemindeki değişiklikler gibi başlıca konular birçok ülkede YKY anlayışı kapsamında yürütülen reformların ortak konularını oluşturmaktadır. Bu kapsamda YKY kamu yönetiminde önemli değişimler meydana getirmiştir. Bu değişimleri şu şekilde özetlemek mümkündür: Kamu harcamalarının azaltılması ve özelleştirme, düzenleyicilik gibi uygulamalarla kamu sektörünün küçültülmesi; kamudaki büyük birimlerin küçük birimlere ayrılarak daha yönetilebilir ve etkin bölümler oluşturulması; özel sektördeki ilke ve kuralların kamuda da uygulanabilmesi ve vatandaşın müşteri olarak görülmesi; kamu hizmetlerinin sözleşme esasıyla gördürülmesi; kamu sektörünün, kendisiyle ve özel sektörle rekabet etmesi; merkeziyetçiliğin azaltılarak yerinden yönetimlerin güçlendirilmesi ve bu sayede katılımın artırılması; hiyerarşik (dikey) örgütlenme yerine yatay örgütlenme modeline geçilmesi; performansa dayalı bir yönetimin kurulması ve hizmeti kullananın ödemesi anlayışının hâkim kılınması; girdilere ve kurallara odaklanmaktan daha ziyade çıktılara ve sonuçlara önem verilmesi; denetimi gevşeterek kurumlara özgür bir alan sağlanması; yöneticilere daha fazla yetki verirken onların aynı zamanda inisiyatif almaları, katılımı benimsemeleri ve sonuçlardan kişisel olarak sorumlu olmalarının sağlanması; personel yönetiminde ömür boyu iş güvencesi, kıdeme dayalı terfi, yasal sorumluluk ve hesap verme anlayışı gibi uygulamalar yerine performansa dayalı değerlendirmenin, esnek istihdamın ve katılımın

esas olması; yönetim-siyaset arasında daha güçlü bir etkileşim kurulması; hizmetten yararlananların taleplerinin göz önünde bulundurulması ve hesap verebilirlik, açıklık, şeffaflık gibi unsurların öne çıkarılması, yönetimde bilgi teknolojilerinden yararlanılması olarak ifade edilebilir.

Bu değişim unsurları geleneksel yapının kuralcı, şekilci, katı, hantal, gizli, hiyerarşi ve merkeziyetçiliğe dayanan yapısına tamamen zıt olmasından dolayı yepyeni bir kültürün yerleştirilmesi zorunluluğunu gerektirmektedir.

Bu nedenle örgütün değer sisteminden ve bu değeri güçlendiren, yayan, bağlayan ve bazen özetleyen hikâyeler, adetler, semboller, kahramanlar ve bir kültürel ağdan oluşan örgüt kültürü; örgüt üyelerini bir arada tutan sosyal birleştirici ve örgütler arası rekabet sağlayıcı bir unsurdur. Özellikle, güçlü kültürleri olan örgütlerin diğer örgütlerden daha iyi performans gösterdikleri bilinmektedir. Çünkü örgüt çalışanları arasında işbirliği, dayanışma ve örgüte bağlılık yaratan güçlü kültürlerin beklenen çıktısı yüksek performans olarak ortaya çıkmaktadır. Örgüt üyeleri değerleri ne kadar çok benimser ve onaylar ise kültür o kadar çok güçlenecek ve güçlü kültür, amaç birlikteliğini sağlayarak güdülenme düzeyini ve dolayısıyla sağlanan motivasyonla performansı arttıracaktır.

Bir örgütte var olan yönetici/lider o örgütü kurma aşamasından itibaren örgütün kültürünü etkiler ve şekillendirir. Lider kendi inanç ve değerlerini kuruma yansıtır. Bunun yanında örgüt çalışanlarını ortak bir vizyona yönlendirerek örgütsel amaçların gerçekleştirilmesi için uygun ortamı oluşturur. Bu nedenle yeni kamu yönetiminin gerçekleştirmeye çalıştığı bu yepyeni kültürü de örgütün kuruluşundan itibaren etkisi olan liderden başkası gerçekleştiremeyecektir. Birçok çalışmada kültürün örgütü şekillendirmesinin yanında liderinde örgütü şekillendirdiği sonucuna ulaşılmaktadır. Liderler toplum kültürlerinden etkilenerek yetişirler ve örgüt kültürlerini kurulma

aşamasından itibaren değiştirme görevini üstlenirler. Türk kamu yönetimi son iki yüzyılda değişim için büyük çabalar göstermiş fakat bu konuda başarılı olamamıştır. Bunun nedeni değişimin sadece yasal evraklar, kanunlar, tüzükler ve yönetmelikler üzerinde kalması ve bu değişimi yönetmesi gereken yöneticilerin değişim heyecanının sadece kanunun hazırlandığı gün için geçerli olmasıdır. Bunlara ilaveten, “esasında değişime ihtiyacı olan, değişimi sağlamakla görevlendirilmiş yöneticidir” demek hiçte yanlış olmayacaktır. Bu noktada kamu yöneticilerinin “kültürel değişimin kanunlarla ve bürokrat zihniyetteki sert kamu yöneticileriyle” yapılamayacağını anlaması gerekmektedir. Kamu yönetimi için aciliyetle kişiliği oturmuş, alçakgönüllü, çalışanlarını anlayıp katılımlarını sağlayacak, ılımlı, çalışkan, azimli, başarılı, basiretli ve yeni kamu yönetimini anlamış liderlere ihtiyaç vardır. Kamu yönetimindeki bu tıkanıklığın çözülmesindeki en büyük şart budur.

Bu noktada hangi liderlik tarzının bu değişimi daha iyi gerçekleştirebileceği üzerinde bu kısımda kısaca da olsa durmak faydalı olacaktır.

Literatür incelendiğinde çağdaş liderlik tarzları olarak ifade edebileceğimiz karizmatik liderlik, stratejik liderlik, işlemci (transaksiyonel) liderlik ve dönüştürücü (transformasyonel) liderlik bugünkü anlamda üzerinde daha fazla çalışılan liderlik tarzlarıdır denilebilir.

Karizma saygı, sevgi, takdir ve güvenin üstünde ve ötesinde astlar içinde var olan duygusal bir bağı ifade etmektedir. Karizma; çekici liderlerin kendisine yakıştırılan büyüleyici güç ve yeteneğidir denebilir. Karizmatik lider ise izleyenlerini alışlagelmişin üzerinde performans düzeyine eriştirebilen ve onların hedeflerini etkileyebilen lider olarak ifade edebiliriz. Ayrıca vizyonunun takibinde takipçilerini fedakarlığa ikna edebilen, mevcut durumdan memnun olmayarak çalışanlarını sürekli ileriye yönlendirebilen ve izleyenlerine alışılmışın ötesinde bir motivasyon sağlama kabiliyetine sahip olan kişilerdir.

Karizmatik liderin özellikleri; yüksek özgüvene sahip olma, yüksek düzeyde etkileme kabiliyetine sahip olma, inançlarının doğruluğuna ikna ederek güdülerini harekete geçirme, kişisel risk üstlenerek kendini feda etme, pozitif enerji yayma, kendi tutum, hedef, değer ve inançlarının astları tarafından içselleştirilmesini sağlama, güven uyandırma ve belirlenen vizyona ulaşmak için yüksek maliyete katlanmaya hazır olma şeklinde ifade edilebilir.

Stratejik liderlik, geleceği görme ve tasarlama kabiliyetine sahip olma, esnekliği sürekli kılma ve gerekli olduğunda stratejik değişimi gerçekleştirebilmek için diğerlerini yetkilendirme süreci olarak ifade edilebilir. Stratejik liderlik, geleceği öngörerek şekillendirebilmek, bunun için gerekli stratejik yönetim anlayışını oluşturabilmek ve bu doğrultuda diğer yönetici ve çalışanları yetkilendirerek, onları kuruluş vizyonu doğrultusunda yenilikçi ve yaratıcı hedeflere yönlendirerek, karmaşık küresel rekabet ortamında, gerektiğinde hızla stratejik değişimi sağlayabilmek olarak da ifade edilebilir.

Stratejik liderlik, örgütün amaçlarını ve yeteneklerini içeren bir bütün olarak; örgütün bilinen ve bilinmeyen gerçeklik ve olasılıklarla mücadele etmesinde, devamlılık ve bütünlüğü sağlamak için temel değer ve kimliğini yeniden doğrulayarak, geçmiş, bugün ve gelecek arasında bir köprü inşa eder. Stratejik liderlik, fırsat ve tehditleri karşılamada örgütün insan, yapısal ve sosyal sermaye ve yeteneklerine odaklanır ve bunların geliştirilmesini sağlar. Bu çerçevede stratejik liderlik, çevresel kaos ve belirsizliğe anlam vererek örgütü geliştiren ve yenileştiren bir yol haritası ve vizyon çizer. Stratejik liderlik aynı zamanda sürekli bir öğrenme sürecidir.

İşlemci liderler (transaksiyonel) astların performans standartlarını artırma yolları ile hangi tarz ödüllendirmenin daha etkin olduğunu belirler. Yani astlarını, arzuladığı hedeflere ulaştığında çeşitli şekillerde ödüllendirirler. Örgütün kurallarında sapma



meydana geldiğinde aktif bir yönetim tarzıyla sorunu gideririler ve astlarının hatasını düzeltirler. Bunun yanında hedefe ulaşıldığında astlarına destek vererek bu kez pasif bir yönetim tarzı izlerler. Genellikle astlarını serbest bırakarak örgütle ilgili karar almaktan ve sorumluluktan kaçarlar. İşlemci liderler faaliyetini herhangi bir değişiklik yapmadan sürdürürler. Mevcut durumu değiştirmeye yönelik bir çaba göstermezler fakat gerektiğinde küçük iyileştirmeler yaparak etkinliği artırmaya çalışırlar. Mevcut durumun en iyi savunucusu ve koruyucusudurlar çünkü bu sistem içerisinde ortaya çıkmışlardır.

Çağımız hızlı bir değişimin ve gelişimin yaşandığı bir çağdır. Örgütler değişen şartlara uyum sağlayabilmek için duyarlı, dinamik ve esnek olmak zorundadırlar. Dönüştürücü liderlik bu değişen ortamda çok farklı liderlik tarzlarını bünyesinde barındırır. Dönüştürücü liderlik karşılaştığı her türlü duruma göre yönetim tarzı uygulayabilir. Aynı zamanda karizma olgusunu çok önemseyerek bünyesinde barındırır. Dönüştürücü lider astların başarılı olması için onların özel ilgi alanları ile alakadar olur. Örgütte heyecan verici bir ortam yaratır. Dönüştürücü liderler astlarını sürekli olarak geliştirme gayretindedirler. Onlara nasihat verirler, rehberlik ederler, kendilerini geliştirmelerini sağlayacak uğraştırıcı işler verirler. Astlarına örnek olurlar ve onları cesaretlendirirler. Grup ve örgüt vizyonlarını temsil eden imaj ve semboller yaratırlar ve yönetirler. Çalışanlarına heyecan verip onlarla duygusal bağlar kurarlar. Örgütün mevcut olan kültüründe önemli değişiklikler yaparlar.

Dönüştürücü liderliği en iyi şekilde ifade eden ve tanımlayan üç temel özellik mevcuttur. Bunlardan ilki, dönüştürücü liderin karizmatik oluşudur. İkinci olarak, astlarına örgütle ilgili bireysel kararlar alma hakkı vererek ve bu kararlarında onları destekleyerek astlarının gelişimine büyük olanak sağlarlar. Üçüncüsü ise dönüştürücü liderin örgüt kültürünü çok iyi tanımasıyla ilgilidir. Örgütünün zayıf ve güçlü yönlerini çok iyi bilirler.

Örgütün düşünce yapısını oluştururlar. Pratik zekaları ve öngörü kabiliyetleriyle olayları meydana gelmeden önce fark edebilir ve astlarını uyarabilirler. Buna rağmen olay yaşanmışsa biran önce çözümüne bakarlar. Problemleri belirleyerek net çözümler sunarlar. Vizyon sahibidirler, güçlü iletişimcidirler ve örgütte güven oluştururlar. Başarmak için her yolu denerler ve bu yolda çaba harcamaktan kendilerini asla geri çekmezler.

Dönüştürücü liderlerin varoluş nedeni “değişim”dir. Dönüştürücü liderlik, etkin olarak değişimi yürürlüğe koymak, bu değişime kılavuzluk edecek ileri görüşlülüğü yaratmak, değişim için duyulan ihtiyacı tanımlamada lidere olanak tanıyacak bir kabiliyetler dizisidir. Dönüştürücü liderlik, geleceğe yönelik oluşturduğu vizyonu, çalışanlarla paylaşan ve onlarla sürekli bir iletişim içinde olan, karşılıklı güven ve saygıya dayanan bir oluşumdur.

Görüldüğü üzere değişimi sağlaması, karizma özelliğini bünyesinde barındırması, ayrıca vizyon belirleme konusundaki kabiliyetiyle stratejik lider özelliklerini de taşıması gibi özelliklerden dolayı dönüştürücü liderlik kendisini diğer liderlik türlerine nazaran daha kabiliyetli göstermektedir. Varoluş nedeninin “dönüşüm sağlamak” olduğu da göz önünde bulundurulursa geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş aşamasında en etkili liderlik tarzı olarak dönüştürücü liderliğin gerekli olduğunu söyleyebiliriz.

Geleneksel kamu yönetiminde var olan iletişim tıkanıklıklarını çözme aşamasında dönüştürücü liderin güçlü iletişim özelliği kendini ön plana çıkarmaktadır. Problemleri belirleyerek net çözümler sunabilme kabiliyeti ve pratik zekaya sahip olması da kamu hizmetlerinin hızlandırılması noktasında etkili olacaktır.

Değişen ortamda çok farklı liderlik tarzlarını bünyesinde barındırıyor olması, karşılaştığı her türlü duruma göre farklı yönetim tarzları uygulayabiliyor olması ve örgüt

kültürü üzerinde mühim değişiklikler yapabilecek güce sahip olması gibi özellikleri, yeni kamu yönetiminin sunduğu kültürün yerleştirilmesi noktasında büyük işlev görecektir.

Daha önce de bahsettiğimiz gibi, çağ değişimin en yüksek düzeyde olduğu bir çağdır. Değişikliklere kendini çabucak uyarlayabilecek kabiliyette olan liderlere bu süreçte her kurumda ihtiyaç vardır. Özellikle geleneksel kamu yönetiminin bürokratik kültür yapısı üzerine inşa edilecek olan yepyeni bir yönetim anlayışının kamu yönetimine uyarlanması ve bu değişimin hızlı bir şekilde sağlanması dönüştürücü liderlerin kamu yöneticileri sıfatıyla kamu örgütlerine getirilmeleriyle mümkün olabilecektir.

## KAYNAKÇA

- AL, H. (2002a). *Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora tezi.
- AL, H. (2002b). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Bilim Adamı Yayınları, Ankara.
- AKIN, H. (2001). *Yaratıcı Örgüt Kültürünü Oluşturan Yönetici Tutumları: Kamu Ve Özel Sektör Karşılaştırması*, Başkent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- AKINCI, Z. B. (1997). *Kurum Kültürü Ve Örgütsel İletişim*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- AKINCI, Z. B. (1998). *Kurum Kültürü Ve Örgütsel İletişim*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- AKSOY, A. Ş. (1995). *Yeni Sağ Ve Kamu Yönetimi*, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, Cilt 2, Ankara, S. 159-173.
- AKTAN, C. C. (1994). *21. Yüzyıl İçin Yeni Toplumsal Sözleşme*, T Yayınları, 1. Baskı, İzmir.
- ALPTEKİN, M. (1968). *Kültür ve Liderlik*, K.T.Ü. İnşaat-Mimarlık Fakültesi Yayınları 9, Trabzon.
- ALPUGAN, O. (1996). *İşletme Bilimine Giriş*, Derya Kitabevi, Trabzon.
- ARIKAN, S. (2001). Otoriter ve Demokratik Liderlik Tarzları Açısından Atatürk'ün Liderlik Davranışlarının Değerlendirilmesi, *Ankara H. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 1.

- ARIKBOĞA, E. (2004). *Yönetimde Değişim Süreci ve Yönetişim: İstanbul Konseyi Örneği*, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora tezi.
- ARIKBOĞA, E. (2007). *Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi*, Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen (Ed.), Kamu Yönetimi Yazıları İçinde, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- ARSLAN, N. T. (2010). Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi, *C.Ü. İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 11, Sayı 2, S 21-38.
- ASLAN, T. (2008). Siyasi, Sosyal Ve Kültürel Açından Atatürk'ün Liderliği Üzerine Bir Deneme, *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 32, No 2, S. 241-261.
- ATAMAN, UNUTKAN, G. (1995). *İşletmelerin Yönetimi ve Örgüt Kültürü*, Türkmen Kitabevi, İstanbul.
- ATEŞOĞLU, N. ve Özkan, E. (2010). Otoriter Kamu Yönetimi Anlayışında Vatandaş Odaklı Anlayışa Geçiş Mümkün mü? , *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, S. 51-60.
- AY, C. (1997). *Liderlik Ve Örgüt Kültürü*, 21. Yüzyılda Liderlik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Deniz Harp Okulu Komutanlığı Basımevi, Cilt 2, İstanbul.
- AYDIN, A. H. (2004). *Türk Kamu Yönetimi Sisteminde Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- AYKAÇ, B. (1995). *Türkiye'de Kamu Yönetimi Öğretiminin Gelişimi*, Kamu Yönetimi Disiplin Sempozyumu Bildirileri, Cilt 2, TODAİE.

- AYKAÇ, B. (1997). *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*, Yök Matbaası, Ankara.
- AYKAÇ, B. (2001). Kamu Yönetiminde Kriz Ve Kriz Yönetimi, *G.Ü, İ.İ.B.F Dergisi*, 3, 3.
- BAKAN, İ. (2008). Örgüt Kültürü Ve Liderlik Türlerine İlişkin Algılamalar İle Yöneticilerin Demografik Özellikleri Arasındaki İlişki: Bir Alan Araştırması, *KMÜ İİBF Dergisi*, Sayı:14.
- BALCI, A. ve Kırılmaz, H. (Erişim: 12. 02. 2011). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Sağlık Sektörüne Yansımaları*, S. 1-19.  
[http://www.performans.saglik.gov.tr/content/files/performans\\_yazilari/ykytssy.pdf](http://www.performans.saglik.gov.tr/content/files/performans_yazilari/ykytssy.pdf).
- BALTAŞ, A. (2005). *Ekip Çalışması ve Liderlik*, Remzi Kitapevi, 6. Basım, İstanbul.
- BARANSEL, A. (1979). *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.
- BAYRAKTAR, G. (1999). *Yeni Sağ Düşüncesinin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak YKY Anlayışı*, Kök Araştırmalar, Cilt 1, Sayı 2, S. 55-65.
- BAYTOK, A. (2006). *Hizmet İşletmelerinde Örgüt Kültürününün Oluşturulmasında Liderin Rolü*, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi.
- BERBEROĞLU, G. (2003). *Yönetim Ve Organizasyon*, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir.

- BEDESTENCİ, H. Ç. , Bakan İ. ve Büyükbeşe T. (2004). *Örgüt Sırlarının Çözümünde Örgüt Kültürü Teorik Ve Ampirik Yaklaşım, Aktül*, Kahramanmaraş.
- BENNETT, J. T. (1998). *Yeni Bilgi Teknolojisi ve Refah: Değişen İş Dünyası, Liberal Düşünce*, (Çev: Cahit Güran) Sayı 9, S. 90-95.
- BERBEROĞLU, G. (1990). Örgüt Kültürü ve Yönetimsel Etkinliğe Katkısı, *A.Ü. İ. İ. .B. F. Dergisi*, Cilt 8, Ankara.
- BİLGİÇ, V. (2003). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı*, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımların İçinde*, Seçkin Yayıncılık, Ankara. S.25-38.
- BRESCTİCK, E. T. (1999). *Yönetim Düşüncesinin Evriminde Liderliğin Gelişimi Ve Dönüşümcü Liderlik ve Bir Uygulama Örneği*, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Doktora Tezi.
- BUCHANAN, J. M. (1991). *Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat*, Aytaç Eker, C. Can Aktan (Ed.), İzmir.
- BULUT, Y. ve Uygun S. V. (2010). Etkin Bir Yönetim İçin Vizyoner Liderliğin Önemi: Hatay'daki Kamu Kurumları Üzerinde Bir uygulama, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 7, Sayı 13, S. 29-47.
- BUZAN, T. , Dottino T. ve Israel R. (2001). *Akıllı Lider*, (Çev: Serdar Uçar), Alfa Basım Yayım Dağıtım Ltd. Şti, İstanbul.
- CAN, V. (1997). *Okul Kültürü ve Yönetim*, Önder Matbaacılık, Ankara.

- CASLİN, T. (1993). *Devlet ve Ekonomi, Liberalizm, Refah Devleti, Eleştiriler*, (Çev: Mensur Akgün, Edit: Kemali Saybaşı) Bağlam Yayınları, İstanbul. S. 90-314.
- ÇAĞLAR, İ. (2001). Yönetim-Kültür Bağlamında Türk Yönetim Modelinin Saptanmasına Yönelik Kavramsal Bir Çalışma, *G. Ü. İ. İ. B. F. Dergisi*, Sayı 3, S. 125-148.
- ÇAĞLAR, İ. (2004) İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğrencileri ile Mühendislik Fakültesi Öğrencilerinin Liderlik Tarzına İlişkin Eğilimlerinin Karşılaştırmalı Analizi ve Çorum Örneği, *Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi*, 2: 91-107
- ÇELİK, S. (2010). *Atatürk ve Liderlik*, Truva Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.
- ÇELİK, V. (2000). *Eğitimsel Liderlik*, Pegem Akademi Yayıncılık, Ankara.
- ÇELİK, V. (2002). *Okul Kültürü ve Yönetimi*, Pegem Akademi Yayıncılık, Ankara.
- ÇETİN, C. (2008). *Yöneticilerin Liderlik Stilleri, Değişim Yönetimi ve Ekip Çalışması Arasındaki İlişkilerin Çok Yönlü Olarak Değerlendirilmesi*, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2008: 15, İstanbul.
- ÇULPAN, R. (1976). Çevresel Etkenler ve Örgütsel Değişim, *Amme İdaresi Dergisi*, 9, 4: 113-126.
- DEMİR, N. (2005). *Hastanelerde Örgüt Kültürü Ve Hastane Yöneticilerinin Örgüt Kültürü Oluşturmadaki Yeterlilik Derecesi*, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.
- DEMİREL, D. (Erişim: 27. 12. 2010). Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 58, S. 105-135.



- DEMİROĞLU, G. (2002). *Liderlik Özelliklerinin Belirlenmesi ve Tekstil Sektöründe Bir Uygulama*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi.
- DİNÇER, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- DOĞAN, S. (1997). *İnsan Kaynakları Potansiyelini Arttırmada İşletmeleri Etkinliğe Götüren Yol: Örgüt Kültürü*, Amme İdaresi Dergisi, 30.
- DÖNMEZER, S. (1994). *Toplum Bilimi*, Beta Basım Yayım Dağıtım A. Ş. , İstanbul.
- DRUCKER, P. F. (1993). *Yeni Gerçekler*, (Çev: Birtane Karanakçı ), 3. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara.
- DRUCKER, P. F. (1999). *21. Yüzyıl İçin Yönetim Tartışmaları*, (Çev: İrfan Bahçivangil ve Gülenay Gorbon), Epsilon, İstanbul.
- DURMUŞ, H. O. (2007). *Likert'in Sistem 4 Yaklaşımına Göre Özel Dershanelerdeki Yöneticilerin Liderlik Özelliklerinin Örgüt Kültürü İle Karşılaştırılması*, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.
- DUVERGER, M. (1998). *Siyaset Sosyolojisi*, Varlık Yayınları, İstanbul.
- EFİL, İ. (1987). *İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon*, Örnek Yayınevi, Bursa.
- EMREALP, S. (1994). *Yerel Yönetim ve Bilgi Teknolojisi*, 2. Baskı, T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA- EMME, İstanbul.
- EREN, E. (2000). *Örgütsel Davranış Ve Yönetim Psikolojisi*, Beta Basım Dağıtım, İstanbul.

- EREN, V. (2001). *YKY Anlayışı (Büyükşehir Ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma)* , Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- ERENÇİN, A. (2002). Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Tartışmaları, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 11, Sayı 4, Ekim, S.25-40.
- ERENGÜL, B. (1997). *Kültür Sihirbazları*, Evrim Yayınevi, İstanbul.
- ERÇETİN, Ş. Ş. (2000). *Lider Sarmalında Vizyon*, Nobel Yayın Dağıtım, 2. Baskı. Ankara.
- ERKMEN, T. ve Ordun, G. (2001). *Örgüt Kültürü Tipleri İle Yönetim Biçimleri Arasındaki İlişkinin İncelenmesine Yönelik Bir Araştırma*, 9. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildirileri, 24-26 Mayıs, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi, İstanbul.
- EROĞLU, F. (1996). *Davranış Bilimleri*, Beta Basım Yayım Dağıtım A. Ş. , İstanbul.
- ERYILMAZ, B. (1997). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, Birleşik Yayıncılık, İstanbul.
- ERYILMAZ, B. (1999). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri*, Kent Yönetimi ve Çevre Politikaları, Edit: İzzet Öztürk ve Diğerleri, İstaç Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, B. (2001). *Kamu Yönetimi*, İstanbul.
- ERYILMAZ, B. (2010). *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara.
- ERYILMAZ, B. (Erişim: 02. 02. 2011 ). Kamu Yönetiminde Reform: Statüko Ve Değişim, Sakarya, <http://www.pdrforum.net/index.php?topic=1597.0>.

- ESER, U. (1995). Küreselleşme: Tehdit mi Yoksa Fırsat mı? , *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt 6, Sayı 17, Yaz, S.5-20.
- FREDERİCKSON, H. G. (1997). *The Spirit Of Public Administration*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- FRIEDMAN, M. (1988). *Kapitalizm ve Özgürlük*. (Çev: Doğan Erberk ve Nilgün Himmetoğlu), Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul.
- GENÇ, F. N. (2007). *Türkiye'nin Küreselleşme Politikası ve Kamu Yönetimine Etkileri*, Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen (Ed.), Kamu Yönetimi Yazıları İçinde, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, S: 258- 278.
- GİDDENS, A. (1998). *The Third Way : The Renewal Of Social democracy*, Polity Press, Cambridge.
- GİDDENS, A. (2000). *Elimizden Kaçıp Giden Dünya*. (Çev: Osman Akınlay), Alfa Yayınları, İstanbul.
- GÖKBUNAR, R ve Ünal, A. G. ( 1999 ). Yönetimde Dinozorlaşma Sendromu ve Kamu Yönetiminde Değişim, *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 13, Haziran, Sayı, 1, S. 45-58.
- GÖKBUNAR, R ve Ünal, A. (Erişim: 09. 02. 2011). *Özel Ve Kamu Sektöründe Değişim* S. 1-18, <http://www.canaktan.org/yeni-trendler/degisim/diger-yazilar/gokbunar-ozelsektorde-degisim.pdf> .
- GÖKÇE, O; Göküş, M; Kutlu, Ö. ve Şahin, A. (2004). *Kamu Yönetimi Ders Notları*, Dizgi Ofset Matbaacılık, Konya.
- GÖZEL, K. A. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Nedir? , *Türk İdare Dergisi*. Yıl 75, Sayı 438, S. 195-208.

- GÖKELMA , (Erişim: 10. 10. 2010). *Liderlik nedir?*  
[http://www.goekelma.com/tr/liderlik\\_nedir.pdf](http://www.goekelma.com/tr/liderlik_nedir.pdf) .
- GÖZÜBÜYÜK, Ş. ve Akıllıoğlu, T. (1996). *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitapevi, Ankara.
- GÜL, H. (1999). *Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli Yeni Model Anlayışları ve Türk Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği*, Kamu Yönetiminde Kalite Ulusal Kongresi, Ekim, S.15-30.
- GÜL, H. ve Alican, A. (2007). *Kamu Yönetiminde Yöneticilik ve Liderlik*, M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe (Ed.), *Kamu Yönetiminin Yapısal Ve İşlemsel Sorunları*, Çizgi Kitapevi, Konya, S. 447-502.
- GÜNEY, S. (2000). *Davranış Bilimleri*, Nobel Yayın, Ankara.
- GÜVENÇ, B. (1991). *İnsan ve Kültür*, 5. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- HAKTANKAÇMAZ, M. İ. (2009). *Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye de Kamu Yönetimi Reformu*, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Doktora Tezi.
- HANDY, C. B. (1993). *Understanding Organizations*, Oxford University Publishing, New York.
- HASANOĞLU, M. (Erişim: 18. 03. 2011). *Türk Kamu Yönetiminde Örgüt Kültürü ve Önemi*, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 52, S. 43-60, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der52m2.pdf>.
- HATİPOĞLU, Z. (1976). *Organizasyon, Personel Davranışı ve Yönetimi*, Aktif Büro Basım Organizasyon Yay. No:1.
- HEPER, M. (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

- HEYWOOD, A. (2007). *Siyasi İdeolojiler*, Adres Yayınları, Ankara.
- HOOD, C. (1991). *A Public Management For All Seasons*, Public Administration, Sayı 69, S.3-19.
- ISAAC-Henry, K. (1993). *Development And Change In The Public Sector*, Management In The Public Sector Challenge And Change, Edit. Kester, Isaac-Henry, Chris Painter, Chris Barnes, Chapman & Hall, London. Pp.1-20.
- İLHAN, M. H. (2006). *Yöneticilerin Liderlik Tiplerinde Öne Çıkan Davranış Uygulamalarının İncelenmesi: Gaziantep Turizm Sektöründe Bir Uygulama*, Gaziantep Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.
- İZTO (İzmir Ticaret Odası), (1993). *Personel Alımı ve Verimli Çalıştırılmasına İlişkin Öneriler*, 2. Baskı, İzmir.
- KARAHAN, A. (Erişim: 11. 12. 2010). *Çalışanların Örgüt Kültürünü Algılamalarına Yönelik Ampirik Bir Çalışma*, S. 457-478, [http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos\\_mak/articles/2008/20/AKARAHAN.PDF](http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/articles/2008/20/AKARAHAN.PDF).
- KARAYALÇIN, E. (2009). *Bankacılık Sektöründe Örgüt Kültürü, Liderlik ve Firma (Şube) Performans İlişkisi*, Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.
- KARCIOĞLU, F. ve Timuroğlu, M. K. (2004). *Örgüt Kültürü ve Liderlik*, *Atatürk Üniversitesi İİB D.* Cilt 18, Sayı 1-2.
- KAVRAKOĞLU, İ. (2001). *Yaratıcı ve Geliştirici Liderlik*, Değişimin Liderleri İçinde, (Der.) Melih Arat, Mavi Kitaplar, İstanbul.

- KAYA, Ç. (2002). *Liderler Liderliğe Giden Yollar*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- KEÇECİOĞLU, T. (1998). *Liderlik ve Liderler*, Kalder Yayınları, No: 24, İstanbul, 146.
- KILAVUZ, R. (2003). *Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma*, 1. Baskı, Seçim Yayınevi, Ankara.
- KOCAKAYA, A. (2006). *İşletmelerde Örgüt Kültürünün Şekillendirilmesinde Liderin Rolü*, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.
- KOÇEL, T. (2003). *İşletme Yöneticiliği*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. , 9. Baskı, İstanbul.
- KOVANCI, A. (2001). *Toplam Kalite Yönetimi*, Sistem Yayıncılık, İstanbul.
- KOVANCILAR, B. ve Elçi, Ö. (2000). Kamu Tercih Teorisinde Oyun Kuramı, *Yönetim- Ekonomi*, C.6, S.230-239.
- KOZLU, C. (1986). *Amerika, Japonya Ve Türkiye: Başarılı Firma Yönetimlerinde Kurumsal Kültürün Rolü*, Bilkon Yayınları, İstanbul.
- KÖSE, S; Tetik, S. ve Ercan, C. (2001). Örgüt Kültürünü Oluşturan Faktörler, *Yönetim ve Ekonomi*, c.7, S.1, s.219-242.
- KRECH, D. , R. S. C. ve diğ. (1971). *Cemiyet İçinde Fert*, (Çev: Mümtaz Turhan), 1. B. MEB. , İstanbul.
- KURT, M. ve Uğurlu, Ö. Y. (2007). Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği'nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi, *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi* C.9, S2, S.81-109.

- KUTLU, Ö. (2003). *İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri*, Asım Balcı vd. (Ed.), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar İçinde, Seçkin Yayınevi, S.83-114.
- KUYUMCU, M. (2007). *İlköğretim Okullarında Okul Kültürü ve Takım Liderliği (Elazığ İli Örneği)*, Doktora Tezi, Fırat Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi.
- LANE, J. E. (2000). *New Public Management*, Routledge, London, England.
- LEBLEBİCİ, D. N. (2008). 21. Yüzyılın Liderlik Anlayışına Bakış, *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:32 No:1. S. 61-72.
- MIHÇIOĞLU, C. (1968). Türkiye’de Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 23,Haziran, S.46-47.
- MORGAN, Gareth. (1998). *Yönetim ve Örgüt Teorilerinde Metafor*, (Çev: Gündüz Bulut), Mess, İstanbul.
- NOHUTÇU, A. ve Balcı, A. (2003). *Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif Ve Dinamizmi: Kamu’nun Yönetilmesinden Kamu’nun Yönetmesi Anlayışına Doğru*, Ed. Asım Balcı vd. (Ed.) , Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar İçinde, Seçkin Yayınevi, S. 13-24.
- NOHUTÇU, A. (2004). *Etik Ve Kamu Yönetimi*, Muhittin Acar, Hüseyin Özgür(Ed.), Çağdaş Kamu Yönetimi 2, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara. S. 389-411.
- OKAY, A. (2000). *Kurum Kimliği*, MediaCat Yayınları, Ankara.

- ÖKMEN, M. ve Canan, K. (2009). Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt: 16, Sayı: 1, S. 139-171.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. (1997). The New Public Management, *AÜ, SBF Dergisi*, 52, S. 517-566.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. (2003). *Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği*, Muhittin Acar-Hüseyin Özgür (Ed), Çağdaş Kamu Yönetimi İçinde, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, S. 3-44.
- ÖRNEK, A. (1992). *Kamu Yönetimi*, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul.
- ÖZEL, M. (1998) . *Liderlik Sanatı*, İz Yayıncılık, İstanbul.
- ÖZEN, Ş. (1996). *Bürokratik Kültür 1. / Yönetimsel Değerlerin Toplumsallaşma sürecinde Temelleri*, 1. Baskı, TODAİE Yayın No: 272, Ankara.
- ÖZER, M. A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya*, Platin Yayınları, 1. Baskı, Ankara,
- ÖZER, M. A. (2007). *Liberalizm ve Kamu Yönetiminde Etkinlik*, Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen (Ed.), *Kamu Yönetimi Yazılarının İçinde*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, S. 446-474.
- ÖZER, M. A. (Erişim: 18. 11. 2010a). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 59, S. 3-46, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der59m1.pdf>.
- ÖZER, M. A. (Erişim: 12. 12. 2010b). Kamu Yönetiminde Kimlik Bunalımı Üzerine Değerlendirmeler, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 61, . S. 3-22, <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der61m1.pdf>.



- ÖZER, M. A. (Erişim: 28. 12. 2010c). Yeni Kamu Yönetimi-Demokrasi İlişkisi, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 52, S. 135-166, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der52m7.pdf>.
- ÖZGÜR, H. (2003). *Yeni Kamu Yönetimi Hareketi*, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Ed.), Çağdaş Kamu Yönetimi 1 İçinde, Nobel Yayınları, Ankara.
- ÖZGÜR, B. (2004). Kamu Yönetiminde Yönetici Çıkmazı, *Maliye Dergisi*, S 145, S.1-53, [http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/maliye\\_dergisi/yayinlar/md/md145/bunyaminmakale.pdf](http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md145/bunyaminmakale.pdf), (Erişim: 27. 11. 2010 ).
- ÖZGÜR, B. (2010). Gümrük Teşkilatının Sorunları ve Yeniden Yapılandırılması, *Gümrük Dünyası*, Sayı 1, S. 5-24, <http://www.gumrukkontrolor.org.tr/Yayinlar/Dergiler/64/3.pdf>.
- ÖZKALP, E. ve Kırel, Ç. (1996). *Örgütsel Davranış*, Etam A.Ş. Eskişehir.
- ÖZSALMANLI, A. Y. (Erişim: 01. 02. 2011), *Türkiye’de Kamu Yönetiminde Liderlik ve Lider Yöneticilik*, S. 137-146, <http://yordam.manas.kg/ekitap/pdf/Manasdergi/sbd/sbd13/sbd-13-13.pdf>.
- ÖZTÜRK, N. K. ve Coşkun, B. (2000). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış, *Türk İdare Dergisi*, 72, 426.
- ÖZTÜRK, N. K. ve Coşkun, B. (2003). Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye’de Devletin Kalite ve Etkinlik İle Buluşması, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 439, S. 71-103.

- PETERS, B. G. And Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration, *Journal Of Public Administration Research And Theory*, Vol: 8, No: 2, April, P. 223-244.
- POLLITT, C. (1993). *Managerialism And Public Services*, 2. Baskı, Blackwell, Oxford.
- RAHM, D. (1997). *The Role Of Information Tecnology In Building Public Administration Teory*, Knowledge & Policy, Fall. Vol. 10, Issue 3, Pp.71-81.
- RİTZER, G. (1998). *Toplumun Mc Donaldlaştırılması Çağdaş Toplum Yaşamının Değişen Karakteri Üzerine Bir İnceleme*, (Çev: Şen Süer Kaya), Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- SARAN, U. (Erişim: 04. 01. 2011), Küresel Erişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkinlikleri, <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/saran1.pdf>.
- SARGUT, S. (1997). *Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Kuramsal Bir Yaklaşım*, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, TODAİE Yayınları, Ankara.
- SARI, E. (2005). *Kamu Yönetiminde Örgüt Kültürü ve Mersin Defterdarlığı Örneği*, Mersin Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.
- SAYLAN, G. (1995). Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, İmge Kitabevi, Ankara.
- SAYLAN, G. (2000). Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 33, S. 2, S.1-22.

- SAVAŞ, V. F. (1994). Politik Yozlaşma Ortamında Refah Devletinden Minimal Devlete, *Türkiye Günlüğü*, S.30. S.10-20.
- SAYGILIOĞLU, N. ve Arı S. (2003). Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi, Sabancı Üniversitesi Yayını, İstanbul.
- ŞAHİN, S. (2003). *Okul Müdürlerinin Liderlik Stilleri İle Okul Kültürü Arasındaki İlişki*, Dokuz Eylül Üniversitesi, Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Doktora Tezi.
- ŞAHİN, A. (2010). Örgüt Kültürü-Yönetim İlişkisi ve Yönetimsel Etkinlik, *Maliye Dergisi*, Sayı, 159, Temmuz Aralık, S. 21-35.
- ŞAHİN, A; Temizel, H. ve Örselli, E. (Erişim: 14. 12. 2010). Bankacılık Sektöründe Çalışan Yöneticilerin Kendi Liderlik Tarzlarını Algılayış Biçimleri İle Çalışanların Yöneticilerinin Liderlik Tarzlarını Algılayış Biçimlerine Yönelik Uygulamalı Bir Çalışma, S. 657-665, <http://iibf.ogu.edu.tr/kongre/bildiriler/15-03.pdf>, 3.Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildirileri.
- SEZER, R. U. (1992). Büyük Devlet Küçük Devlet Tartışması, *Amme İdaresi Dergisi*. C.25, S.4, S.3-29.
- ŞENER, H. E. (2007). *Kamu Yönetiminde Postmodernizm*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (der.), *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar İçinde*, Nobel, Ankara, S. 31-47.
- ŞİMŞEK, M. S, Akgemci T. ve Çelik A. (2001). *Davranış Bilimlerine Giriş ve Örgütlerde Davranış*, Nobel Yayınları, Ankara.
- ŞİMŞEK, N. ve Fidan M. (2005). *Kurum Kültürü ve Liderlik*, Tablet Kitabevi, Konya.

- TAYLOR, F. W. (1997). *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*. (Çev: H. Bahadır Akın.), Çizgi, Konya.
- TEKELİ, İ. ve Ortaylı, İ. (1978). *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi*, (Editör: Ergün Türkcan) 1.Cilt, Türk İdareciler Derneği, Ankara.
- TERGİLİMOĞLU, D. (2005). Kamu ve Özel Sektör Örgütlerinde Liderlik Davranışı Özelliklerinin Belirlenmesine Yönelik Bir Alan Çalışması, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, E-Sosder, Sayı, 14.
- TERZİ, A. R. (2000). *Örgüt Kültürü*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- TEVRÜZ, S. (1996). *Endüstri ve Örgüt Psikolojisi*, Türk Psikologlar Derneği Yayınları, Ankara.
- TOPALOĞLU, M. ve Kara, D. (Erişim: 02. 03. 2011). Örgütsel Kültürün Yöneticilerin Yönetimsel Davranışları Üzerindeki Etkileri (A Grubu Seyahat Acentelerinde Bir Uygulama), <http://www.ttefdergi.gazi.edu.tr/makaleler/2004/Sayi2/121-141.pdf>, S.1-19.
- TORTOP, N; İsbir, E. G. ve Aykaç, B. (1999) . *Yönetim Bilimi*, 3. Baskı, Yangı Yayınları, Ankara.
- TUTUM, C. (1995). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, *Yeni Türkiye*, Sayı 4, S. 133-145.
- TÜRKOĞLU, F. (2000). *Kişisel ve Kurumsal Değişim Kültürü*, Arıtan Yayınevi, İstanbul.
- ÜSTÜNER, Y. (2000). Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu, *Amme İdaresi Dergisi*, 33, 3: 16-31.

- VAROL, M. (1989). Örgüt Kültürü ve Verimlilik, *Verimlilik Dergisi*, MPM Yayını, Cilt 18, Sayı 11, Ankara.
- VURAL, Z. B. A. (2003). *Kurum Kültürü*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- VURAL, B. A. ve Coşkun, G. (2007). *Örgüt Kültürü* (İletişim, Liderlik, Motivasyon, Bağlılık, Performans Açısından Değerlendirme), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- YAYLA, A. (1993). *Liberal Bakışlar*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- YILMAZ, A. (1996). *Modernden Post moderne Siyasal Arayışlar*, Vadi Yayınları, Ankara.
- YILDIRIM, M. (2009). Kamu Yönetiminde Yeni Bir İkilem: Yurttaş Odaklılık Ya da Müşteri Odaklılık, *CÜ. İktisat ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 10, Sayı 1, S. 99-115.
- YILDIRIM, S. (1993). *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul.
- YILMAZ, H. (2010). *Stratejik Liderlik*, Kumsaati Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.
- YILMAZ, O. (2001). *Kamu Yönetimi Reformu*, DPT Yayınları, Ankara.
- YILDIRIM, M. (2010). Kamu Yönetiminde Takdir Yetkisi: Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetimi Arasında Karşılaştırmalı Bir İnceleme, *Uluslar Arası İnsan Bilimleri Dergisi*, Cilt 7, Sayı 2, S. 839-861.
- YİĞİT, R. (2002). İyi Bir Lider Olmanın Yolları, *C.Ü. Hemşirelik Yüksekokulu Dergisi*, 6 (1), S. 17-21.
- YÖRÜK, D. , DüNDAR, S. ve TOPÇU, B. (2011). Türkiye'deki Belediye Başkanlarının Liderlik Tarzı ve Liderlik Tarzını Etkileyen Faktörler, *Ege Akademik Bakış*, Cilt: 11, Sayı: 1, S. 103 -109.

YÜCETÜRK, E. E. (2007). *Kamu Yönetiminde Etik Bir Sorun: Yıldırma (Mobbing)*, M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe(Ed.), Kamu Yönetiminin Yapısal Ve İşlevsel Sorunları İçinde, Çizgi Kitapevi, Konya, S. 215-244.

ZENGİN, O. (2009). *Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar*, Barış Övgün (Ed.), Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform İçinde Ankara Üniversitesi Basım Evi, Ankara.



