

The Journal of Academic Social Science Studies



International Journal of Social Science

Volume 6 Issue 3, p. 925-946, March 2013

KAMUDA YÖNETİM KÜLTÜRÜ*

THE MANAGEMENT CULTURE IN PUBLIC

Yrd. Doç. Dr. Alper ÖZMEN

Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

Abstract

It is possible to say that studies on management culture in Turkey and the world are notably inadequate. The management culture is the values representing managers' management styles, beliefs, expectations and behaviors system. Thanks to management culture, the abstract of beliefs, values, attitudes and behaviors that represent to decisions and movements of managers both in public and private sector on developing their organizations is understood. In this sense, it can be said, while explaining the term management culture that the "manager" is the active and subject element, because values, beliefs, norms and behaviors belonging to the managers form as the management style. On the other hand, traditional management understanding that left its mark on public management for a long while described state's role in the society with focuses on centralization, restriction and hierarchical structure. New public management understanding which has had a broad repercussion in the world agenda since 1980s deals with public sector that is characterized as statist, bureaucratic, compulsive, monotonous, centralized and hierarchical in a business administration method with features of market orientation, less bureaucratic, customer centered, flexible, accountable, decentralized in management, entrepreneur and reformist. This understanding leads people and organizations improve their performance while directing managers to entrepreneurship.

* Bu makale Yrd.Doç.Dr. Alper ÖZMEN' in "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye'de Yönetim Kültürüne Etkisini Ölçmeye Yönelik Bir Alan Araştırması" isimli doktora tezinden özetlenmiştir.

Market mechanism contributes to this process via clarifying public managers' and organizations' methods used in reaching their aims and determining their preferences. In other words, it is possible to say that a new management culture has begun to develop together with a new Public Management Understanding. Management culture term, culture's power to create a behavior pattern, bureaucratic culture in public management culture and the features of new management culture will be examined.

Key words: Management Culture, Behavior Pattern, Public Management Culture, Bureaucratic Culture, New Management Culture

Öz

Yönetim kültürüne ilişkin çalışmaların dünyada ve Türkiye'de çok yetersiz olduğunu söylemek mümkündür. Yönetim kültürü, bir kurumda yöneticilerin yönetim tarzlarına yansıyan değerler, inançlar, beklenti ve davranışlar sistemidir. Yönetim kültürü ile özel veya kamu sektöründe görev yapan yöneticilerin, organizasyonun gelişimini sağlamak amacıyla kararlarına ve hareketlerine yansıyan inançlarının, değerlerinin, tavır ve davranışlarının özeti anlaşılır. Bu anlamda yönetim kültürü kavramı tanımlanırken, aktif ve özne olan unsurun "yönetici" olduğu söylenebilir. Zira yöneticilere ait değer, inanç, norm ve davranışların yönetim usulü olarak belirmesi söz konusudur. Öte yandan kamu yönetimine uzun bir süre damgasını vuran geleneksel yönetim anlayışı devletin toplumdaki rolünü merkeziyetçi, kısıtlayıcı ve hiyerarşik yapıya ilişkin vurgularıyla tanımlamaktaydı. 1980'lerden itibaren dünya gündeminde geniş yankı bulan Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ise, devletçi, bürokratik, zorlayıcı, tekdüze, merkeziyetçi ve hiyerarşik özellikler taşıyan kamu sektörünü; piyasa yönelimli, daha az bürokratik, müşteri odaklı, esnek, hesap verebilir, adem-i merkeziyetçi, girişimci ve yenilikçi gibi nitelikleri olan işletmecilik anlayışı çerçevesinde ele almaktadır. Bu anlayış, yöneticileri girişimciliğe sevk ederken, kişi ve kurumları performanslarını arttırmaya yöneltmektedir. Piyasa mekanizması da bu sürece, kamu yöneticilerinin ve kuruluşlarının performans hedeflerine ulaşma yöntemlerine ve tercihlerini belirlemelerine açıklık getirerek katkı sağlamaktadır. Dolayısıyla yeni bir yönetim kültürünün Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile birlikte filizlendiğini söylemek mümkündür. Bu çalışmada yönetim kültürü kavramı, kültürün davranış örüntüsü oluşturma gücü ve kamu yönetimi kültürü içerisinde bürokratik kültür ve yeni yönetim kültürünün özellikleri irdelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Yönetim Kültürü, Davranış Örüntüsü, Kamu Yönetimi Kültürü, Bürokratik Kültür, Yeni Yönetim Kültürü.

GİRİŞ

Kültür, kuruluşları saran toplumsal çevre şartlarının önemli bir ögesi olmasından dolayı kuruluşların yaşama ve gelişmelerini büyük ölçüde etkilemektedir (Tosun, 1990: 141). Kültürel değerlerle kurumlar arasındaki fark ve aykırılıklar, etkin

ve verimli bir idareciliği gerçekleştirmek isteyen yöneticiler için çeşitli sorunların kaynağını oluştururlar. Bireyin doğal nitelik ve kabiliyetleri, sonradan edinmiş olduğu bilgi ve tecrübeler ile toplumsal ortamın çeşitli şartları kültürel yapıyı etkileme ve biçimlendirme özelliğine sahiptir. Dolayısıyla kültür, önemli ölçüde doğal, toplumsal, dinsel, hukuksal çevre koşullarının eseri olarak değerlendirilebilir.

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

Yönetim kültürü, son yıllara kadar genellikle siyasi bağlamda kurumların rolünü açıklamak için çalışan araştırmacılar tarafından göz ardı edilmiştir. Bu nihayetinde örgütün geleneksel kültürel yönleriyle ilgilenen ve yönetim tekniklerinin sunduğu reçeteleri ihmal eden endüstri sosyologları için çok da aykırı bir durum oluşturmamıştır. Kültür kavramını tanımlamak dahi oldukça zorken, yönetim kültürünü tanımlamak çok daha zor gözükmektedir (Cini and Cerat, 1995: 1; Heusala, 2005: 20). Öte yandan işletme kültürü ve endüstriyel sosyoloji alanlarında ciddi bir literatür birikimi olmasına rağmen yönetim kültürü kavramı çok net tanımlanamamaktadır (Cini and Cerat, 1995: 2). Yönetim bilimcilerin de bu kapsamda yönetim kültürü konusuna çok fazla eğilmediklerini söylemek mümkündür. Bunun en açık örneğini de yönetim kültürünün örgüt kültürü ve kurum kültürü gibi farklı anlamlar ihtiva eden kavramlarla çokça karıştırılmasına bağlayabiliriz.

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

Bu çerçevede çalışmanın amacı, yönetim kültürü kavramını literatürde göz önünde bulundurmak suretiyle etraflıca tanımlamak ve bu kavramın kamu yönetiminde uygulanagelen geleneksel ve yeni yönetim anlayışları kapsamında ne tür bir değişimle öne çıktığını ortaya koymayı hedeflemektedir.

Literatüre bakıldığında dünyada ve Türkiye’de yönetim kültürü kavramına yönelik teorik ve ampirik kapsamlı bir araştırmanın yapılmadığı görülmektedir. Daha çok bürokratik kültür konusunda yapılmış sosyolojik tahlile dönük araştırmaların varlığı göze çarpmaktadır. Çalışma yönetim kültürü kavramını kamu yönetimi perspektifinden yeni gelişmeleri de göz önünde bulundurmak suretiyle teorik bir çerçevede ele almaktadır. Bu kapsamda çalışmanın literatüre bir katkı sağlama adına

önemli bir işlevi yerine getireceği düşünülmektedir. Basılı ve görsel yayınlar incelenerek ve betimsel araştırma yöntemleri kullanılarak elde edilen bulgular nitelik açısından yorumlanmıştır.

1. YÖNETİM KÜLTÜRÜNE İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

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

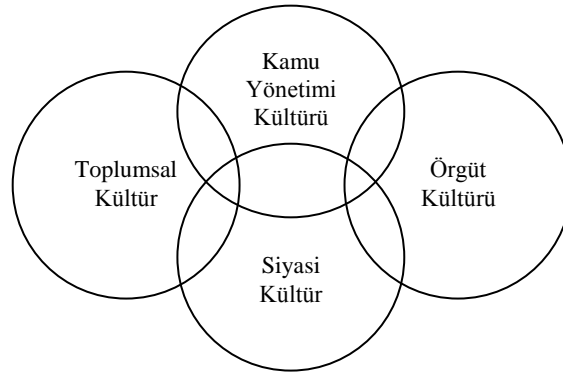
"Kültür" kavramı, objektif bir şekilde benzer olduğu kabul edilen olaylarda farklı gruplardan bireylerin davranışları arasındaki farklılığı açıklamak için ortaya atılmıştır. Bu amaçla, bu gruplar oluşturulmalı, davranışın tipik özellikleri rasyonel olmayan elemanlar tarafından belirlenmeli ve açıklanmalıdır.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

1.1. Tanım

Yönetimi; uygun bir ortamda belli bir gruba üye olan kişilerin davranışlarını etkilemek suretiyle, onların çabalarının belirlenen ortak hedefleri gerçekleştirmek için yönlendirilmesi, sevk ve idare edilmesi süreci (Eryılmaz, 2010:3; Bozkurt ve diğerleri, 2008: 265) olarak tanımlamak mümkündür. Başka bir ifadeyle yönetim, belirlenmiş amaçlara ulaşmak için bir otorite yapılanması içinde işbirliği yapan insanların etkinlikleridir. Kültür ise; bir toplumun üyeleri arasında paylaşılan ve bir değişim süreci içinde bulunan öğrenilmiş davranış kalıplarıyla bu kalıpların (inanç, değer, tutum vb.) ürünlerinin oluşturduğu bir yaşam biçimidir (Yüksel, 2006: 162). Bu bağlamda organizasyonları idare eden yöneticilerin kültürel değerleri ve kişiliklerinin, yönetsel davranışlarını belirleyen önemli bir etken olmasından hareketle kültürün yönetim üzerinde bariz bir tesiri olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Yönetim kültürü; toplumsal kültür, siyasi kültür ve örgüt kültürü ile etkileşim içindedir. Peters (2010: 36); toplumsal, siyasi ve idari¹ olmak üzere üç ayrı düzey kültür değerlerinin kamu kurumlarının davranışlarına önemli oranda etkileri olduğunu vurgulamaktadır. Ona göre resmi kurumlarda çalışan bireylerin eylemlerine ve kuruluşun yapı ve yönetim usullerine toplumun genel değer yönelimlerinin büyük etkisi bulunmaktadır.

Şekil 1: Kültür ve Kamu Yönetimi İlişkisi



Kaynak: Peters, 2010: 36.

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

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

Yönetim kültürü kavramına kamu yönetimi disiplini perspektifinden bir tanımlama getirecek olursak; söz konusu kavram, çevre ve bürokratlar tarafından düzenlenen ve organizasyon içinde kişilerarası ilişkilerde tezahür eden değerler, normlar ve tutumlar olarak değerlendirilebilir. Bir toplumdaki yönetim kültürünü belirleyen ve şekillendiren parametreleri Jamil ve Dungal, şu şekilde sıralamaktadır (2009: 202):

- 1- Toplumda hiyerarşi ve sınıf sisteminin varlığı,
- 2- Sosyal hiyerarşinin üst ve alt katmanlarında yer alan toplumsal sınıfların sosyo-ekonomik ve politik konularda ayrıcalıklara sahip olup olmadıkları,

¹ Yazar burada idari kültür kavramını örgüt kültürü anlamında kullanmaktadır.

- 3- Toplumdaki erkek-kadın ilişkileri, toplumun ataerkil yapısı,
- 4- Toplumun kader anlayışı ve inancı (olaylara bakış açısı),
- 5- Toplumda yaşça büyüklere gösterilen saygı,
- 6- Sosyal tanınmanın insanların gerçek kalitelerine mi yoksa içinde buldukları sınıf ve aileye göre mi belirlendiğine dair algılama düzeyi.

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

Gerçekten de yönetsel değişim ideolojisi, ilgili bölgenin liberal, sosyalist, militer veya herhangi bir doktrinden etkilenmesi doğrultusunda şekillenmektedir. Yapı unsuruna bakıldığında; örgütlenme biçimi, yetki ve sorumluluk paylaşım şekli, merkezîyetçilik ve adem-i merkezîyetçilik yönlerinden hangisinin ağır bastığı gibi hususlar öne çıkmaktadır. Yeni kültürde de; yönetim anlayışında, kural ve prosedürlerde, iş yapma biçimi ve uygulamalarda meydana gelecek değişimin mevcut kültürü dönüştürmesi sonucu bunun çalışanlar tarafından büyük ölçüde içselleştirilmesi söz konusudur.

Dolayısıyla yeni bir yönetim felsefesinin benimsenmesi; ideolojisi, getirdiği yapıları ve kültürüyle kabul edilmesine bağlıdır. Bu üç boyut; birbiriyle yakından ilgili ve temas halinde olan, mevcut yapının değişmesi ve sonrasını ilgilendiren bir süreci ifade eder.

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

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

Genel bir tanım yapacak olursak, yönetim kültürü; yöneticilerin kurum içinde, idari sistemin bir parçası olarak davranış modellerini düzenleyen ve etkileyen inançlar, değerler, normlar ve eylem kalıpları olarak ifade edilebilir. Dolayısıyla yönetim kültürü, daha çok ve etkin olarak yöneticinin karar ve davranışlarında kendini hissettirmektedir.

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

1.2. Kültür ve Davranış Örüntüleri

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

Yönetim kültürü olgusu, bürokratlar tarafından çevreleriyle karşılıklı etkileşimle ortaya çıkan, kendilerinden sonra gelen meslektaşlarına mesleki ve örgütsel sosyalizasyon süreci içinde intikal eden bir olgudur. Burada da kültür olgusunun bir insan grubunun belirli durumlara, kişilere ve nesnelere ortak anlamlar yüklemeleri ile var olan bir olgu olması itibarıyla bir davranış örüntüsü oluşturduğu söylenebilir.

Kültür, statik ve tutucu bir nitelik arz ettiğinden uyulması gereken bir kurallar bütünü olması için belli bir süre geçerliliğini koruması gerekmektedir. Bu anlamda

asgari bir süreklilik, istikrar eğilimi, toplum üyelerinin kültürel değerlere olan bağlılığını arttırmayı beraberinde getirir (Tosun, 1990: 143) ve böylece oluşan davranış örüntüleri manevi bir kural halini alır.

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

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

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

2. KAMU YÖNETİMİ KÜLTÜRÜ

II. Dünya Savaşı'nın sonundan 1970'li yılların ortalarına kadar devletin hacminde yaşanan eşi görülmemiş büyüme, gelişmiş ülkelerde finansal zorlukları ve bürokratik hayal kırıklıklarını beraberinde getirmiştir. Bunun sonucunda kamu ve özel

sektörde yaşanan zorluklar, modern ülkelerin bürokratik anlayışlarında köklü bir değişim gereğini ortaya çıkarmıştır (Dwivedi and Gow, 1999: 17).

Bu dönemde devletin rolü konusunda yaşanan kırılmalar, yeni teknolojik gelişmeler, küreselleşme gibi değişim dinamikleri kamu yönetimi dünyasında yeni bir perspektifi beraberinde getirmiştir. Geleneksel yönetim anlayışının sorgulanması, reddedilmesi ve sonrasında yeni bir yönetim felsefesinin inşası süreci başta İngiltere, ABD, Yeni Zelanda ve Avusturya olmak üzere tüm dünyada etkisini hissettirmiştir.

Ülkelerin kamu yönetimlerini yeniden kurguladıkları bu dönemde, özellikle kamu yönetimi pratiğinde yaşanan değişim ve dönüşüm yeni bir teoriyi öne çıkarmıştır. Nihayetinde geleneksel yönetim anlayışı yerini özel sektör teori ve pratiklerinden beslenen yeni yönetim anlayışına bırakmıştır. Burada temel vurgu noktası olarak kamu yönetimi kültürünün nelerden etkilendiği, nasıl oluştuğu ve unsurları öne çıkmaktadır. Dolayısıyla geleneksel yönetim kültüründen yeni yönetim kültürüne doğru bir evrilme söz konusu olmuştur.

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

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

Kültürel kontrol modeli: Bu model, kontrole dayalı tek kültür varlığı üzerine kuruludur.

Alt kültür modeli: Temel hipotezi diğerlerinden farklı ortak yaygın özelliklere sahip uzman ve profesyonellerin gelişen işbirliğine dayalı olarak; kamu yönetiminin bir dizi farklı, bağımsız alt kültürlerinin olduğudur.

Profesyonellerin çoklu kültürel modeli: Bu model, alt kültürlerin varlığını kabul eder ancak bir önceki modele göre bu model bütün halk araçları ile katılımcı, ortak ve güçlü bir kültür oluşturur.

Kamu hizmeti ve kamu yararı kültürü modeli: Ortak bir kültür vardır ancak ana özelliği kamu hizmetine doğru yönelimleri olmasıdır.

Buradan kamu yönetimi kültürünün her halükarda kamu değerlerine odaklanması sonucundan hareketle, bir taraftan bürokratik kültüre, diğer taraftan da kamuya hizmete eğilimli bir kültüre işaret edilmektedir. Bürokratik kültür, daha çok geleneksel yönetim anlayışından etkilenen bürokratik davranışların yansıması olarak

belirirken; kamuya hizmete eğilimli kültür, vatandaş/müşteri odaklı yeni yönetim kültürüne vurgu yapmaktadır.

2.1. Bürokratik Kültür

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

Özen, bürokrati; kamu kurumlarında çalışan, özellikle orta ve üst düzey kademede yer alan atanmış kamu görevlileri olarak tanımlamaktadır (1996: 8). Bu anlamda Mills, bu kişileri iktidar seçkinleri arasında saymakta olup; birey olarak bir bürokratin yönetimle ilgili politika belirleyen olmadığını, bürokratin görevinin yönetime saptayacağı siyasa için seçenekler sunmak olduğunu ifade etmektedir. Siyasal yöneticinin saptadığı politikanın uygulayıcısı bu bürokrat yöneticidir (Mills, 1974: 8'den akt. Cem, 1976: 17).

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

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

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

James Q. Wilson (1984) bürokratik kültürü, sistemlerin aynı uyarana farklı yollardan cevap vermesini sağlayan sistem kalıpları ve sistemler arası farklılık olarak tanımlamaktadır. Birey için kişilik neyse kurum için de bürokratik kültür odur. Politik kültür ise çalışanlara belli şekillerde davranma eğilimi vermeye çalışır. Bryan Jones'a göre, bürokratik kültür sınırlandırılmış mantığa yol açar. Bürokratik kültür kavramı bürokratik politik literatürde önemli kabul edilmesine rağmen, bürokratik karar alma sürecinde etkisi olup olmadığını sistematik bir biçimde keşfeden çalışmaların sayısı azınlıktadır. Bu anlamda görev sorumluluğu ya da görevine uyum ve bürokratik kurallara bağlılık kültürün iki elemanı olarak ortaya çıkmaktadır (akt. Keiser, 2003: 17).

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

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

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

Bürokratik bir kültür belli kuralları ve düzenlemeleri takip etmekle ilgili olup denetim merkezlidir. Böyle bir ortam, örgütü kontrol altında tutan bir bürokrasi ve katı hiyerarşi şeklinde tanımlanır. Eylemlerin, onay için genellikle üst makamlara gönderilmesi nedeniyle kararlar da çoğunlukla gecikir. Bu anlamda kuralları ve düzenlemeleri takip etmek sonuç almaktan daha önemlidir.

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

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

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

Heady aynı zamanda bürokratik davranışsal yaklaşımları ele almada üç farklı bakış açısı tespit etmiştir (Heady, 1996'dan aktaran Heusala, 2005: 25). Birincisi fonksiyonel ve bürokratik işlemlerde doğal olarak beklenen ve istenilen davranışlara dayanan "Weber'in ideal"idir. İkincisi "tipik geçiş modeli" diye isimlendirilen ve örneği Rusya'nın başarısız değişim çalışmalarında görülen tasarlanmış bürokrasi anlayışıdır. Üçüncü bakış açısı ise, bürokratik çevre ve unsurları daha esnek bir yapıda ele alan yaklaşımdır ki bu anlayışı yeni kamu yönetimi anlayışı ile özdeşleştirmek mümkündür. Zira YKY anlayışında, ne katı bir hiyerarşi piramidi, ne de kural esaslılık söz konusudur. Sonuç odaklılığa vurgu yapan bir anlayış, esnek örgüt yapısı ve iş yapma usulleri önemsenmektedir.

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

- 1- Yönetim şekli otoriterdir ve yüksek derecede kontrol vardır.

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

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

2.2. Yeni Yönetim Kültürü

Kamu yönetiminin gelişimiyle ortaya çıkan yönetimdeki değişimlere ve bu değişimlerin nispeten yeni olmasına rağmen, bunları etkili demokratik yönetime uyarlamak adına büyük gelişim kaydedilmiştir (Rosenbloom and Goldman, 1993: 538). 1950'lerden itibaren, dünyada ortak kamu yönetimi üzerine geniş bir literatür alanı ortaya çıkmıştır. Söz konusu literatürün ortaya koyduğu temel vurgu noktası ise, kamu yönetimini şekillendiren kültürel değerlerin, düşünme biçimlerinin ve siyasi değişimlerin özelliklerinin toplumdan topluma büyük ölçüde farklılık gösterdiğidir.

Yönetim kültüründe değişiklikler siyasi ideoloji ekseninde yapılmaktadır. Bu tür değişikliklerin amacı iyi yönetim vizyonu ortaya koymak ve buna ulaşmak için gerekli değişiklikleri yapmaktır. Yönetim ideolojisinde değişiklik yapmak şu varsayımları içermektedir (Heusala, 2005: 28): Hükümetin ekonomik esasları, Otorite (resmi karar alma pozisyonları, hiyerarşinin bölgesel düzenlemeleri), Yönetimde bilginin ve dilin kullanılması, Liderlik, Personel, Dış ilişkiler (müşteri tipleri, elitler ve onlar arasındaki ilişkiler).

Burada hükümet kamu yönetiminde yeni bir anlayışın inşasını sağlarken tamamen kamu yararı mı, yoksa kar amacı mı; kurulacak hiyerarşik yapı dikey mi

yatay mı; bilgi kanalları açık ve iletişim dili belirli mi, yoksa kapalı ve belirsizlik mi hakim; karar alıcılar profesyonel yönetici mi, bürokrat yönetici mi; vatandaşlar sıradan bir hizmet alıcı mı yoksa saygın bir müşteri mi türünden sorulara cevap verebilmelidir.

Zira örgütün sosyal sisteminde yeni bir kültür inşa etme farklı kültürel unsurlarda ve farklı yönetim unsurlarının kurumsallaşmasında değişimi gerekli kılmaktadır. Bu değişimi sağlamak için eski anlayıştan farklı olarak nelerin ortaya konulacağı tespit edilmelidir. Yeni bir kültürün unsurları şunlardır (Heusala, 2005: 28-29):

Ekonomi: Yönetim çalışmalarının finansmanını içerir. Yeni yönetim kültürü; kurumda birimlerin küçültülmesinden hiyerarşik değişikliklere, farklı projelere, kuruluşlara, profesyonel idarecilere ihtiyaç duyabilecektir. İhtiyaç duyulan söz konusu faktörlerin uygun şartlarda sağlanması ve etkin bir şekilde elde edilmesi için yeterli finansman temin edilmelidir.

Otorite: Burada yönetimin otoritesinin sınırları ortaya konulmaktadır. Bilindiği gibi ulus-devlet yapısına sahip ülkelerde mevcut yönetsel tip, merkezi yönetim ve yerinden yönetim anlayışına dayanmaktadır. Merkezi yönetimin yetki ve sorumlulukları, gelir kaynakları, yerinden yönetim kuruluşları ile ilişki düzeyleri ölçüt alınır. Yerinden yönetim kuruluşlarının otorite alanı, yukarıdan denetimi, özerkliği, âdem-i merkezîyetçilik lehine tekrar düzenlenir. Ayrıca kurumlardaki dikey hiyerarşi piramidi modifiye edilerek yatay şekle sokulmak suretiyle otorite alanı yeniden yapılandırılır.

Yasalar ve kurallar: Yeni yönetim kültürü, yöneticilere idari karar alma ve uygulamada geniş bir takdir hakkı vermektedir. Ancak bunun yanı sıra idari işlerin yasal kontrolü de söz konusudur. Var olan yasal boşluklar, inisiyatif alarak karar vermeyi getirirken, çalışanlar ya da yöneticiler üstlendikleri sorumluluğun bilincinde davranmak zorundadırlar.

Organizasyon (Örgütlenme): Yeni yönetim kültürü, demokrasinin de temel niteliklerinden birisi olan katılımcılık eksenli olup, esnek örgüt yapısını öngörmektedir. Organizasyon şeması emir-komuta zinciri ile oluşturulmuş yukarıdan aşağıya hareket eden bir yönetsel anlayışı değil, aşağıdan yukarıya veya yatay yönlü bir ilişkiyi getirmektedir. Bu durum hızlı karar alabilen, inisiyatif kullanabilen yöneticileri doğurmaktadır. Öte yandan üstlerin astlar üzerindeki denetimi tamamen rehberlik ve kontrole endekslidir.

Bilgi ve dil: Bilginin hem personel ile hem de vatandaşlarla paylaşılması esastır. Bu anlamda açıklık ve şeffaflık temel vurgu noktasıdır. Yöneticilerin güç ve avantaj elde etmek için bilgiyi kendi tekellerine almalarına müsaade edilmez. Bilginin paylaşılması ve çalışanların ortaya koyacağı yeni fikirlerin dinlenmesi önemsenmektedir. Öte yandan kullanılan dil ve semboller; açık, net ve anlaşılır bir nitelik arz etmektedir.

Liderlik: Liderlik, bireylerin ya da çalışanların davranışlarını hukuki otorite kullanmaksızın ikna etme ve güven oluşturma yoluyla etkilemeyi içeren bir yönetim becerisidir. Bu anlamda yöneticiler, bir lider gibi davranarak resmi makamlarını kullanmak yerine açık işbirliğini tercih ederler. Dolayısıyla motivasyon, kalite, performans ve sonuçlar önemsenir.

Personel: Personel; çalışma tarzı ve uzmanlık alanına göre en uygun pozisyona yerleştirilir. Performans standartları belirlenerek performansa dönük ücretlendirme gerçekleştirilir. Başarılı personelin ödüllendirilmesi sağlanarak örgüte bağlılık ve güven artırılır.

Vatandaşlar ve diğer paydaşlar: Kamu hizmetlerinin kullanıcı ihtiyaçları doğrultusunda sunulması, vatandaşların taleplerinin bilinmesine bağlıdır. Dolayısıyla kurumun ürün ve hizmetleriyle ilgili olan, bunlardan herhangi bir şekilde etkilenen kişi, grup ya da kuruluşlar ile olan ilişkiler geliştirilmelidir. Etkili bir iletişim kurularak görüş ve beklentilerinin tespit edilmesi suretiyle katkılarının sağlanması amaçlanmalıdır.

Yeni kültürün kurumsallaşmasını sağlamak; siyasiler, yöneticiler (bürokratlar), çalışanlar ve toplum tarafından benimsenmiş, yeni bir anlayışın varlığını gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda özellikle 1980 sonrasında Batı ülkelerinde uygulamaya konulan yeni kamu yönetimi anlayışı ve getirdiği değer, teknik ve iş uygulamaları günümüzde neredeyse tüm dünyada kabul görmüştür. Prosedürlerden çok sonuçlara, tek biçimlilikten çok farklılıklara vurgu yapan, esnek örgüt yapısını ve adem-i merkeziliği öngören; verimlilik artışı, performans, katılımcılık, maliyet etkinliği gibi özel sektör tandanslı kavram ve uygulamalara gönderme yapan yönü ile YKY anlayışı, geleneksel yönetim kültürünün temel argümanlarını radikal bir şekilde dönüştürmüştür.

Yeni yönetim anlayışı bu anlamda yeni bir yönetim kültürünü temelden yeniden inşa etmiştir. Günümüzde artık kamu kurumları da fayda-maliyet eksenli davranmaktadır. Vatandaş, aynı zamanda müşteri gibi görüldüğünden kalite artışı söz konusudur. Piyasa sistemine dayalı denetim, halka karşı sorumluluk, sonuçlardan sorumlu olma, esnek çalışma tarzı, inisiyatif alma, kararlara katılım, vatandaşların bilgi edinme hakkını savunan gün ışığında yönetim anlayışı, açıklık ve şeffaflık, yatay örgütlenme, özel sektörden daha çok yararlanma gibi yeni hususlar eski kültürü değiştirme zorunluluğu doğurmuştur.

Oluşan bu yeni kültürün (vatandaş/müşteri odaklı) özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz (Claver vd, 1999: 459):

- 1- Bir kamu idaresinde yürütülen iş ve faaliyetlerin amacı sadece vatandaşlara faydalı bir şekilde hizmet etmektir.
- 2- Organizasyon, mevcut kaynaklarıyla verilen hizmetin kalitesine göre değerlendirilir.

- 3- Sunulan hizmet, organizasyonun bütün üyeleri tarafından paylaşıyorsa ortak bir değer olacaktır.
- 4- Yüksek kalitede bir hizmet gözetilmektedir.
- 5- Hizmetteki kalite vatandaşa gerçek bir yaklaşım gerektirmektedir.
- 6- Vatandaşların ortak değer ölçüğünde önemli bir rolü vardır.
- 7- Vatandaşlarla sıkı bir iletişim vardır.
- 8- Kamu hizmetinde doğan problemler kapsamlı bir şekilde analiz edilir.
- 9- Kamu hizmeti departmanında veya bölümündeki bütün üyeler tarafından hızlı hizmet gözetilmektedir.
- 10- Kamu kurumları da fayda maliyet analizi yaparak kar elde etmeyi hedefleyecektir.

Böylelikle yeni yönetim kültüründe merkeze vatandaş oturtulmakta, onun talepleri ve memnuniyeti ekseninde kalite odaklı bir anlayış öne çıkmaktadır. Örgüt, sunmuş olduğu hizmetin kalitesi noktasında değerlendirilmekte ve katılımcılık esas alınmaktadır. Vatandaşın bu anlamda bir paydaş gibi görülmesi, koordineli çalışılması gereken bir ortak yapılması amaçlanmaktadır.

Öte yandan yeni yönetim kültürünün unsurlarını sadece yukarıda sayılan maddelerle sınırlandırmak da doğru değildir. Bütün bunların yanı sıra yöneticilere de yeni bir yörünge oluşturduğu, belli bir hareket serbestisi kazandırdığı, sorumluluklarını arttırdığı yadsınamaz. Örneğin, yeni yönetim kültüründe kamu yöneticileri “sadece kuralları uyguluyorum” şeklinde bir cevap veremeyecekler, işin sonuçlandırılması yalnızca hiyerarşinin tepesinde ya da resmi otorite zincirinde değil, her yerde gerçekleştirilecektir. Kamu yöneticileri, bireysel haklara çok daha duyarlı ve devlet otoritesinin limitlerinin bilincinde davranmak durumunda kalacaklardır (Rosenbloom and Goldman, 1993: 545).

Diğer yandan yeni yönetim kültürü karmaşık değil, sade yapıdadır ve yöneticileri, işleri yönetmekle uğraşmaktadırlar. Bu anlamda aşağıda belirtilen yöntemler kullanılmaktadır (under30ceo.com, 2011):

Dış Kaynak Kullanımı: Oldukça yaygın ve üretken bir süreç olup eski yönetim yapılarına duyulan ihtiyacı ortadan kaldırmış; onun yerine sözleşmelere ve yüklenici ilişkilerine dayanan tek bir akış getirmiştir. Parolası, “önemsiz ayrıntılarda kusurlar bularak verimli görünmeye çalışan, yüksek ücret alan ve saate bakarak çalışan bir ekip gerektirmez, bir telefon yeterlidir” şeklindedir.

Toplantılar: Yeni yönetim kültürü, zaman israfını ortadan kaldırarak, yapılan toplantılarda bir araya gelmelerden üretken sonuçlar almayı hedefler. Gerektiğinde ve çoğunlukla bir e-posta ile daha fazla katılıma imkan sağlar. Böylece zaman tasarrufu ve toplantı kalitesinde artış sağlanmış olur.

Ulaşılabilirlik: Yeni yönetim anlayışı, eski kültürde olduğu gibi hizmet sunumunda ve ilişkilerde uzaklaşmalara izin vermemektedir. Bürokrasiden kaynaklanan engeller bulunmamaktadır. Problemler büyümeden herkesin çözüm bulma yükünü ortak olarak paylaşımı söz konusudur.

Üretkenlik: Yeni yönetim kültürü, yürütme hiyerarşilerine değil, üretkenliğe önem vermektedir. Yüklenicilere uygulanan liyakat ilkesi, üretken olmayan kişilerin tasfiyesi ile üretken insanlara teşviklerin verilmesi şeklinde uygulanmaktadır.

Performans: Görevin gereği olarak önceden belirlenen kriterleri karşılayacak şekilde görevin yerine getirilmesi ve amacın gerçekleşmesi olarak öne çıkan performans yönetiminde (Ateş, 2007: 71); anahtar hedefler belirlenerek iyi yönetim uygulamasının yaygınlaştırılması sağlanmaktadır.

Bu çerçevede yeni yönetim kültürünün özel sektör teori ve pratiklerini uygulamaya koymak suretiyle kamu yönetimine yeni bir perspektif kazandırdığı bir gerçektir. Yeni yönetim kültürünün kullandığı bu yöntemleri göz önünde bulundurduğumuzda, kısıtlayıcı bir yapıya sahip olmasıyla dikkat çeken geleneksel yönetim kültürünün temel değerlerine meydan okuduğu sonucuna ulaşmamız mümkündür. Bürokratik kültürde yönetici-personel arasında mevcut olan kapasiteler ve ilişkiler; süreç odaklı olma, personelin motivasyonuna önem vermeme gibi şekil ve kalıplarla temsil edilirken, yeni yönetim kültürü yöneticilerin daha fazla proaktif, katılımcılığa önem veren ve girişimci yanlarının öne çıkmasını istemektedir (du Gay, 2002: 100).

Geleneksel yönetim anlayışının ortaya çıkardığı bürokratik kültüre ait yöntemlerin ise yeni kültürün unsurlarının tam zıddı olduğunu görmekteyiz. Bu anlamda, du Gay şunları söylemektedir:

Bürokratik kültür, girişimci mizacın ve kapasitelerin, bu nedenle de kişilerin üretimlerinin gelişmesine aykırı olarak ortaya çıkar. Prosedürlere bağlı, kişiliğin dışında ve bunun gibi normlara bağlı bürokratik açıklamalar kronik belirsizlik çağında tek başına umut veren bir geleceği garanti edebilecek duyarlılığın ve yeteneklerin işlenmesine karşı ahlaksızca gözüktür... Bürokrasinin özellikle bürokratik normların, akıl ve heyecanın, memnuniyet ve görevin mutsuz ayrılıklarının üzerine kurulduğu varsayılır. Bürokrasi, kişisel özgürlüklere, kişisel sorumluluklara ve diğer erdemlere aykırı düşünüldüğü için ahlaki değerlerin dışında olarak tasvir edilir. Yeni dalga yönetimin yandaşları için bürokrasi, kişisel değerlerin gerçeğe dönüşmesinin arızalı olmasını ifade eder (du Gay, 2002: 104-105).

Yeni yönetim kültürü, kamu çalışanları için daha katılımcı iş düzenlemelerini vurgulamaktadır. Bunun yanı sıra, farklı bir yönetim fikri geliştirerek; yöneticiler direktör ya da amir olarak değil, koordinatör ya da kolaylaştırıcı olarak görüleceklerdir. Çalışma alanında var olan otorite, katılımsızlık ve geleneksel hiyerarşik yaklaşımlar, giderek daha fazla kamu çalışanının; yüksek eğitilmiş, profesyonel, ileri teknoloji kullanıcıları gibi nitelikleriyle radikal bir değişime uğramak zorunda kalacaktır (Rosenbloom and Goldman, 1993: 548). Bu da kamu yönetiminin bürokratik formaliteler ve kırtasiyecilik gibi olumsuz yönleri tamamen aşmış, idari ve

kurumsal kapasiteyi son derece geliştirmiş, yüksek standartta hizmet üreten bir yapıya dönüşmesi anlamına gelmektedir.

Böylelikle, performansa önem verilerek etkinlik, etkililik ve ekonomiklik sağlanacak; inisiyatif alma, kişisel sorumluluk yabancılaşmayı azaltacak ve kamu çıkarına hizmet etmeyi tetikleyecek; temsil ve katılım, yönetim kararlarını toplumun bunlardan en çok etkilenen kısımlarıyla uyumlu tutarak yönetim verimliliğini artıracak ve yönetim faaliyetlerine dönük bilgi paylaşımı, yönetim üzerinde önemli bir kontrol oluşturacak; alternatif hizmet yöntemleri, düşük maliyetle kaliteli ve verimli sonuçlar getirecek; açıklık ve şeffaflık, devlete olan güveni tesis edecek; hizmet sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinden daha çok faydalanma, birçok bürokratik süreci ortadan kaldıracak; kararların alınmasında devlet-özel sektör-vatandaş işbirliği yönetimin meşruiyetini arttıracaktır.

Dolayısıyla YKY anlayışının teori ve pratiklerinin öne çıkararak mesleki, kurumsal ve vatandaş ilişkilerinde sürekli tekrar edilmesi, bir davranış örüntüsü oluşturması; yeni bir yönetim kültürünün artık yerleştiğinin, kök saldıgının işareti olarak kabul edilebilir. Bu anlamda, yeni yönetim kültürü; profesyonel yönetici ve çalışanlar, katılımcılık, inisiyatif alma, açıklık, şeffaflık, hesapverme, düşük maliyet-yüksek standart, performans ölçütleri, özel sektör tipi yapılanma, adem-i merkezîyetçilik, yönetişim, alternatif hizmet sunma anlayışı, çıktı odaklılık, esnek hiyerarşi, kalite ve yenilik gibi yönleriyle kamu sektöründe kendini hissettirmeye başlamıştır.

SONUÇ

Yirminci yüzyılın sonlarında çok yönlü global değişimlerin etkisiyle kamu yönetimi, en çok tartışılan konseptlerden biri olmuştur. Zira değişen koşullar ve gereksinimler ile ortaya çıkan yeni fonksiyonlar, devletin esas işlev mekanizması ve yürütmeye ilişkin kolu olan kamu yönetimini radikal bir şekilde dönüşüme uğratmıştır. Bu dönemde geleneksel kamu yönetiminin merkezîyetçi plan disiplini, ekonomik hayatta etkin rol üstlenme, Weberyen bürokratik yapı, katı hiyerarşi piramidi, himayeci sosyal politikalar, ayrıntılı kurallara bağlılık gibi karakteristik özellikleri olarak ifade edilen unsurları; küresel dinamiklerin genel anlamda yönetim alanında açtığı kültür ve zihniyet değişimiyle etkisini yitirmiştir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının kamu sektöründe etkinliğin sağlanması yönünde ortaya koyduğu mevcut ilke ve politikalarının başarısızlıkla sonuçlanması; kamu yönetiminin yapı ve işleyişi üzerindeki eleştirilerin yoğunlaşmasını beraberinde getirmiştir. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelere paralel olarak özel sektörde gözlemlenen değişim ve ekonomik anlayışta meydana gelen dönüşümler, yönetim anlayışında deyim yerindeyse bir kabuk değiştirme sürecini gerektirmiştir. Geleneksel kamu yönetiminin kısıtlayıcı yapısına, kültürüne, temel argümanlarına meydan okuyan ve bu anlamda bilim adamlarının birçoğunun paradigma değişimi olarak isimlendirmekle hemfikir oldukları yeni yönetim yaklaşımı ile; süreç, yöntem ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etme anlamına gelen yönetim

(administration) felsefesinden; performans değerlendirme, inisiyatif alma, kaynakları etkili, verimli ve tasarruflu kullanma, hedef ve stratejileri belirleme şeklinde ifade edilen işletmecilik (management) anlayışına doğru pozitif yönlü bir sıçrama gerçekleştirilmiştir.

Kamu yönetiminin kavram ve uygulamalarında ortaya çıkan söz konusu değişim ve gelişmeler devletin tanımı, rolü ve sınırlarıyla ilgili yeni boyutlar getirmiştir. Yeni Kamu Yönetimi olarak ifade edilen bu reform hareketi, kamusal hizmetlerin yeniden örgütlenmesi ve yetkilerin yeniden dağılımında belli temel argümanlar öneren geniş bir perspektifi içermektedir. Toplumsal taleplere daha fazla duyarlılığı, katılımcılığı, açıklık ve şeffaflığı, hesap verebilirliği, yönetim birimleri arasında rekabeti, kaynak kullanımında daha ekonomik ve disiplinli olmayı, özel sektördeki yönetim araçlarından mümkün olduğu ölçüde yararlanmayı öngören bu anlayış; küçültülmüş bir kamu sektöründe etkin hizmet sunumunu hedeflemektedir.

Yeni bir yönetim felsefesinin teori ve pratikleri ile birlikte genel olarak tüm dünya ülkelerinde kabul görmüş olması ve buna dönük yasal destekli reformların gerçekleştirilmesi var olan mevcut kültürde de etkisini göstermiştir. Yöneticilerin kurum veya organizasyon içinde uygulanan yönetim usul ve tarzlarına, kararlarına ve hareketlerine yansıyan değer, inanç, beklenti ve davranışlar sistemi olarak tanımlanan yönetim kültürü de bu anlamda dönüşüme uğramıştır.

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

Yönetim kültürünün, üstten kaynaklanan ve astlara intikal eden bir davranış örüntüsü oluşturduğu söylenebilir. Yöneticinin katı kuralcı ve aşırı hiyerarşiye önem veren olması yönetim anlayışının bu minvalde gerçekleştireceğini gösterecektir. Aksi durumun söz konusu olmasında ise yani sonuç odaklılık, yatay hiyerarşi eksenli değerlere sahip olması ise kurumda daha farklı güncel bir yönetim kültürünün varlığını öne çıkaracaktır. Çalışan personel ise bu bağlamda farkında olmadan, başka bir ifadeyle bilinçsizce söz konusu kültüre uyum sağlayacaktır. Çünkü yönetici, çalışanlardan kendi algılaması veya anlayışı doğrultusunda kurum içinde davranış sergilemelerini bekleyecektir. Benzer davranışların kurumda tekrar edilmesi onun form haline gelmesi sonucunu doğuracaktır. Dolayısıyla yönetim kültürünün kurumda yerleşmesi böylelikle imkan dahilinde olacaktır. Hukuki otoritenin söz konusu olması da yönetim kültürünün çalışanlarca benimsenmesinin bir zorunluluk olduğunu ortaya koymasından önemlidir.

KAYNAKÇA

- ANTHONY, Peter (1994), *Managing Culture*, Open University Press, USA.
- ATEŞ, Hamza (2007), "Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi: Uygulamada Başarı İçin Öneriler", Ed. Bilal Eryılmaz, Musa Eken, M. Lütü Şen, Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss.71-99.
- BASCH, Michael D. (2002), "Introduction", *Customer Culture: How FedEx and Other Great Companies Put the Customer First*, Financial Times Prentice Hall, New Jersey.
- BEARDSELL, Julie (2009), *Managing Culture as Critical Success Factor in Outsourcing*, SMC Working Paper Series, <http://ssrn.com/abstract=1490442>, e.t.: 28.12.2009.
- BOZKURT, Ömer, Ergun Turgay ve Sezen Seriyi (ed) (2008), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayınları, 2. Baskı, Ankara.
- BROWN, Dan (2005), "Creating Content Management Culture: A Government Case Study", http://greenonions.com/portfolio/papers/cm_culture.pdf, e.t.: 12.11.2010
- CEM, Cemil (1976), *Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri: Nitelikleri, İşlevleri, Eğitim Sorunları*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- CINI Michelle and CERAT (1995), "Administrative Culture in the European Commission: The Case of Competition and Environment", *European Community Studies Association (ECSA), Fourth Biennial International Conference*, May 11-14, Charleston, South Carolina, USA.
- CLAVER Enrique, Llopis Juan, Gasco Jose L., Molina Hipolito and Conca Francisco J. (1999), "Public Administration: From Bureaucratic Culture to Citizen-Oriented Culture", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 12, Is. 5, pp. 455-464.
- DOERINGER Peter, Klock Christine Evans, Terkla David (2004), "What Attracts High Performance Factories? Management Culture and Regional Advantage", *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 34, pp. 591-618.
- DUNSIRE Andrew (1995), "Administrative Theory in the 1980's: A Viewpoint", *Public Administration*, Spring 1995, Vol. 73, pp. 17-40.
- DWİVEDİ O. P. and Gow James Ian (1999), *From Bureaucracy to Public Management The Administrative Culture of the Government of Canada*, Broadview Press Ltd, Toronto, Canada.
- DWİVEDİ O. P. (2001), "The Challenge of Cultural Diversity for Good Governance", *United Nations Expert Group Meeting on Managing Diversity in the Civil Service*, United Nations Headquarters, 3-4 May 2001, New York.

- DYCK Cathy van, Frese Michael, Baer Markus, Sonnentag Sabine (2005), "Organizational Error Management Culture and Its Impact on Performance: A Two Study Replication", *Journal of Applied Psychology*, Vol. 90, No. 6, pp. 1228-1240.
- ERYILMAZ, Bilal (2010), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara.
- EYJOLFSDOTTİR, H.M. and Smith, P.S. (1996), "Icelandic Business and Management Culture", *International Studies of Management and Organization*, Vol. 26, Is. 3, pp. 61-72.
- FICHTER, Joseph (2009), *Sosyoloji Nedir*, Çev. N. Çelebi, Anı Yayıncılık, Ankara.
- FIOL, Marlene (1991), "Managing Culture as a Competitive Resource: An Identity-Based View of Sustainable Competitive Advantage", *Journal of Management*, Vol. 17, No. 1, pp. 191-211.
- HEUSALA Anna – Liisa (2005), *The Transitions of Local Administration Culture in Russia*, Kikimora Publications, Saarijärvi.
- HOECKLIN, Lisa Adent (1995), *Managing Cultural Differences: Strategies For Competitive Advantage*, Addison-Wesley, USA.
- JAMIL Ishtiaq and Dangal Rameshwor (2009), "The State of Bureaucratic Representativeness and Administrative Culture in Nepal", *Contemporary South Asia*, Vol. 17, Is. 2, pp. 193-211.
- JOSHI Preeta (2003), "Accountability, Indian Administrative Culture and Trust", *Public Administration: Challenges of Inequality and Exclusion*, 14-18 September 2003, USA, pp. 1-30.
- KEISER, Lael R. (2003), "The Determinants of Street – Level Bureaucratic Behavior: Gate-keeping in the Social Security Disability Program", Prepared for Presentation at the National Public Management Research Conference, October 9th-11th, Georgetown University, Washington DC, pp. 1-34.
- KURUVİLLA P. K. (1973), "Administrative Culture in Canada: Some Perspectives", *Canadian Public Administration*, Vol. 16, Is. 2, pp. 284-297.
- NASTASE, Marian (2009), "Understanding the Managerial Culture", *Review of International Comparative Management*, Vol. 10, Is. 2, pp. 1-8.
- ÖZEN, Şükrü (1996), *Bürokratik Kültür 1: Yönetimsel Değerlerin Toplumsal Temelleri*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ÖZTÜRK N. K. ve B. Coşkun (2003), "Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye’de Devletin Kalite ve Etkinlik İle Buluşması", *Türk İdare Dergisi*, Y: 75, S: 439, pp. 71-103.
- PETERS, Guy B. (2010), *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, Sixth edition, Routledge, London and New York.

- QUANG DO, Truong (2007), "The Impact of Bureaucratic Culture on Marketing Knowledge Transfer Within International Joint Ventures, Science&Technology Development, Vol. 10, Is. 8, pp. 60-66.
- QUINN, Robert E. and Spreitzer Gretchen (1999), "The Road to Empowerment: Seven Questions Every Leader Should Consider", <http://ceo.usc.edu/pdf/G973315.pdf>, e.t.: 11/05/2011.
- RICE, Mitchell (2004), "Organizational Culture, Social Equity, and Diversity: Teaching Public Administration Education in the Postmodern Era", Journal of Public Affairs Education, Vol. 2, pp. 143-154.
- ROSENBLOOM David H. and Goldman Deborah D. (1993), Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in Public Sector, 3rd Edition, McGraw-Hill Higher Education, USA.
- SCHEDLER, Kuno and Proeller Isabella (2007), "Public Management As a Cultural Phenomenon: Revitalizing Societal Culture in International Public Management Research", International Public Management Review, Vol. 8, Is. 1, pp. 186-194.
- TOSUN, Kemal (1990), Yönetim ve İşletme Politikası, İÜ İşletme Fakültesi Yayınları, Yayın No: 232, İstanbul.
- WILLMOTT, H. C. (1993), "Strength is Ignorance, Slavery is Freedom: Managing Culture in Modern Organizations", Journal of Management Studies, Vol. 30, Is. 4, pp. 515-552.
- YÜKSEL Öznur (2006), Davranış Bilimleri, Gazi Kitabevi, Ankara.
- <http://cnx.org/content/m17116/latest/>, e.t.: 18.01.2011.
- <http://www.economypoint.org/a/administrative-culture.html>, e.t.: 20.01.2011.
- <http://under30ceo.com/the-new-management-culture-doing-business-not-just-talking-about-it-2/>, e.t.: 15.01.2011.