



## Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi Kültürü\*

Murat OKCU\*\*

Sefa USTA\*\*\*

Hasibe CEYHAN\*\*\*\*

### Öz

Toplumsal kültür, siyasal kültürün; siyasal kültür yönetim kültürünün, yönetim kültürü de bürokratik kültürün oluşumunda etkili olmaktadır. Bürokratik kültürün şekillenmesinde, bürokrasi anlayışının ve yönetim kültürünün etkide bulunduğu yadsınamaz bir gerçektir. Diğer taraftan, yönetim yaklaşımlarının da bürokratik kültürün benimsenmesinde önemli rol oynadığı söylenilebilir. Geleneksel yönetim anlayışına dayalı kurumlarda, katı, hiyerarşik, süreç odaklı bürokrasi kültürü hâkim iken; yeni yönetim anlayışının benimsendiği kurumlarda ise katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, heterarşi, esnek örgütlenme, rekabet odaklılık, sonuç odaklılık gibi ilke ve değerlerin şekillendirdiği bürokratik kültür egemen olmaktadır. Buradan yola çıkılarak hazırlanan çalışmanın temel amacı, yönetim anlayışındaki değişimin bürokratik kültürü ne şekilde etkilediğinin ortaya konulmasıdır. Bu amaç ekseninde hazırlanan çalışmada betimleyici analiz yönteminden yararlanılmıştır. Çalışma kapsamında, ilk olarak toplumsal kültür, siyasal kültür ve yönetsel kültür kavramları anlatılmaktadır. Çalışmada daha sonra, yönetim kültürü bağlamında geleneksel yönetim kültürü ve yeni yönetim kültürü genel hatlarıyla tartışılarak, her iki anlayışı da inşa eden temel dinamikler incelenmektedir. Çalışmada son olarak, bürokrasi ve kültür arasındaki ilişki ekseninden hareketle, bürokratik kültür konusu ele alınmaktadır. Çalışmada ortaya konulan bilgiler ışığında, kamuda bürokratik kültürün oluşumunda kurum içi faktörlerle birlikte kurum dışı faktörlerin de etkili olduğu; kamu görevlilerinin iç ve dış çevre ile olan etkileşimlerinin sonucu olarak bürokratik davranış biçimlerinin ve kurum kültürünün şekillendiği yönünde çıkarımda bulunulabilir.

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

**Makale Türü:** Derleme Makale

## Changing Public Administration Approach and Bureaucracy Culture

### Abstract

Social culture affects political culture, political culture affects management culture, and management culture is also effective in the formation of bureaucratic culture. It is an undeniable fact that the understandings of bureaucracy and management culture influence the shaping of the bureaucratic culture. On the other hand, management approaches play an important role in the adoption of bureaucratic culture. While a strict, hierarchical, process-oriented bureaucracy culture is dominant in institutions based on traditional management understanding; the bureaucratic culture, which is shaped by principles and values such as participation, transparency, accountability, heterarchy, flexible organization, competition-orientation, result-orientation, is dominant in the institutions where the new management approach is adopted. Based on this, the main purpose of the study is to reveal how the change in management understanding affects the bureaucratic culture. The descriptive analysis method was used in the study prepared in line with this purpose. Within the scope of the study, the concepts of social, political and administrative cultures are explained first. In the study, the traditional management and new management cultures in the context of management culture are discussed in general terms, and the basic dynamics that build both understandings are examined. Finally, based on the relationship between bureaucracy and culture, the issue of bureaucratic culture is discussed in the study. In light of the information revealed in the study, it can be said that internal and external factors are also effective in the formation of bureaucratic culture in the public sector. Also, it can be inferred that the bureaucratic behavior patterns and organizational culture of public officials are shaped as a result of their interactions with the internal and external environment.

**Key Words:** Public Administration, Bureaucracy, Culture, Administrative Culture, Bureaucratic Culture

**Article Type:** Review Article

\*Bu çalışma, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD’da Prof. Dr. Murat Okçu ve Doç. Dr. Sefa Usta (İkinci Danışman) danışmanlığında Hasibe Ceyhan tarafından yürütülen “Türk Kamu Bürokrasisi ve Yönetim Kültürü: Maliye Bakanlığında Bir Uygulama” adlı doktora tezinden üretilmiştir.

\*\*Prof. Dr. Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, SBKY, [muratokcu@sdu.edu.tr](mailto:мурatokcu@sdu.edu.tr), ORCID: 0000-0001-8013-8381

\*\*\*Doç. Dr. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İİBF, SBKY, [sefausta@kmu.edu.tr](mailto:sefausta@kmu.edu.tr), ORCID: 0000-0003-3846-7987

\*\*\*\*Öğr. Gör. Süleyman Demirel Üniversitesi, SBE, SBKY, ABD Doktora Öğrencisi, [hasibeceyhan@kmu.edu.tr](mailto:hasibeceyhan@kmu.edu.tr), ORCID: 0000-0002-6551-0787

## 1. GİRİŞ

Toplumların gelişim sürecinde oluşturulan, gelecek nesillere aktarılan maddi ve manevi değerlerin bütünü şeklinde ifade edilen kültür; gelenek, görenek, yaşam tarzı, sanat, bilgi gibi toplumun sahip olduğu değerler/unsurlar olarak tanımlanmaktadır. Kültür toplum içinde oluşmaktadır. Toplumların yaşam biçimlerini, temel değerlerini ve özelliklerini oluşturan alışkanlıklar ve kültürel miras toplumsal kültür olarak ifade edilmektedir.

Toplumsal kültür, siyasal ve yönetsel kültürün oluşumunda; siyasal kültür ise yönetim kültürünün şekillenmesinde etkili olurken; yönetim kültürü de bürokratik kültürünün oluşumunda rol oynamaktadır. Bürokratik kültürünün benimsenmesinde, bürokrasi anlayışının ve yönetim kültürünün etkide bulunduğu yadsınamaz bir gerçektir. Bürokrasi ve kültür arasındaki ilişkinin izdüşümü olarak değerlendirilebilecek olan bürokratik kültür kavramının şekillenmesinde yönetim yaklaşımlarının önemli rol oynadığı söylenilebilir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel dinamikleri arasında, yönetim-siyaset ayrımı; refah devleti anlayışı ve Weberyen bürokrasi yaklaşımı önemli bir yer tutmaktadır. 1970'li yılların ortasından itibaren geleneksel yönetim anlayışının sorgulanmaya ve eleştirilmeye başlanmıştır. Geleneksel yönetim yaklaşımının yerini yeni yönetim yaklaşımına bırakması ile birlikte, özel sektör yönetim teknikleri kamuda uygulanmaya başlanmış, etkin, verimli, şeffaf, katılımcı bir yönetim anlayışı ön plana çıkmıştır. Geleneksel yönetim anlayışına dayalı kurumlarda, esnek olmayan, katı, hiyerarşik, süreç odaklı bir bürokrasi kültürü hâkim iken; yeni yönetim anlayışının hâkim olduğu kurumların bürokratik kültür anlayışlarını ise katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, esnek, heterarşik ilişkiler, rekabet odaklılık, sonuç odaklılık gibi ilke ve değerler şekillendirmeye başlamıştır.

Buradan hareketle hazırlanan çalışma kapsamında ilk olarak, kültür kavramı ile ilgili genel çerçeve ortaya konulmaya çalışılmakta; kültür kavramının farklı biçimleri literatürde tartışılmaktadır. Bu çerçevede, toplumsal kültür, siyasal kültür ve yönetsel kültür kavramları anlatılmaktadır. Çalışmada daha sonra, yönetim kültürü bağlamında geleneksel yönetim kültürü ve yeni yönetim kültürü genel hatlarıyla irdelenerek, her iki anlayışı şekillendiren temel dinamikler incelenmektedir. Çalışmada son olarak, bürokrasi ve kültür arasındaki ilişki ekseninden hareketle, bürokratik kültür konusu ele alınmaktadır.

## 2. KÜLTÜR: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Genel olarak bir toplumun sahip olduğu duygu ve düşünce birliğini barındıran bütün değerlerinin tamamı olarak tanımlanan kültür kavramı, Latince tarım anlamına gelen "cultura" kökünden türetilmiştir (Hançerlioğlu, 1970:164). UNESCO tarafından gerçekleştirilen Dünya Kültür Politikaları Konferansı Sonuç Bildirgesi'nde kültür kavramı şu şekilde tanımlanmıştır (UNESCO, 1982):

Kültür; bir toplumu ya da belli bir toplumsal bir grubu ifade eden maddi, manevi, zihinsel ve duygusal çerçevede belirgin özelliklerin tamamını kapsayan ve sadece bilim ve edebiyatı değil, aynı zamanda yaşam biçimlerini, insanın doğuştan sahip olduğu temel haklarını, değer yargılarını, gelenek ve göreneklerini ve de inançlarını içinde barındıran bir olgudur.

Günümüzde en çok tanımı yapılan kavramlardan birisi olan "kültür" en genel anlamda belli bir topluluk tarafından kabul görmüş kendine özgü değerler ve yargılar dizisi olarak ifade edilir (Brooks, 2003). 1750'li yıllarda yaşam tarzı olarak kullanılmaya başlanan, kültür kavramı "bilgiyi, inancı, sanat ve ahlakı, gelenek ve görenekleri, kişinin içinde yetiştiği toplumun kişiye kazandırmış olduğu alışkanlıkların tamamı" şeklinde açıklanmaktadır (Erdoğan, 1983: 168).

Williams (1977: 80) tarihsel süreç içerisinde kültür kavramını üç farklı şekilde kullandığını vurgulamıştır. İlk olarak kültür; kişinin içinde yaşadıkları toplumun düşünsel, dinsel ve sanata dair gelişimini kapsamaktadır. İkinci olarak kültür; düşünsel ve sanatsal etkinlikleri(film, tiyatro gibi) ifade etmektedir. Son olarak ise kültür; kişilerin, yaşam tarzları, toplum içindeki etkinlikleri, inançları ve bunların yanı sıra örf ve adetlerini oluşturmaları şeklinde açıklanmaktadır. Akarsu (1998: 122) tarafından kültür aşağıda belirtilen altı madde ile açıklanmıştır:

- Dar anlamda ruh ve bedenle ilgili becerileri geliştirme
- Aldığı eğitim sayesinde yorum getirme ve eleştiri kabiliyeti gelişmiş bir karakter sahibi durumda olma,
- Bir toplumun veya topluluğun, sahip olduğu değerlere göre şekillenmesi
- Bir toplumun yaşam biçiminin çeşitli alanlarda olgunlaşması ve gelişmesi
- Belli bir sürede gerçekleşen ve insanın inandığı dinsel başarılarının sonuçları
- Kişinin inancı ve örf ve adetlere dayalı yaşamı

"Sosyal antropologların kültürle ilgili düşünceleri, büyük ölçüde Edward Tylor'ın 1871'de yapmış olduğu, kültürün bilgi, inanç, sanat, ahlak ve gelenek olarak öğrenilmiş yapıyı gösterdiği şeklindeki tanıma dayanmaktadır". Marshall (2009: 442) Sosyal Bilimler Sözlüğünde kültür kavramını, insan toplumunda biyolojik kaynaklı araçlar olarak değil içinde yaşadığı topluma ait değerlerin olduğu araçlarla aktarılıp iletilen her şey olarak ifade edilmektedir. Smith'e (2001: 3-4) göre kültüre dair yapılan tanımlar aşağıdaki gibi şekillenmiştir:

- Yapısal olana karşı çıkarak, maddeci, teknolojik ve sosyal çerçevede kültür yaklaşımları bağımsız olmasının yanı sıra, bir yaşam biçiminden farklı olmalı ve kültür, inançlar, değerler ve semboller bütünü olarak değerlendirilmelidir.
- Belli bir özerkliğe sahip olan kültür gücün dağılımından uzak olmadığı gibi ekonomik dengelerden de bağımsız değildir.
- Kültür çalışmaları sanatla sınırlı değildir. Kültür sosyal hayatı bir bütün olarak kapsar ve sosyal sınıf farkına yönelik fikirler akademik çalışmalarda yer bulamazlar.

Yukarıdaki tanımlar dikkate alındığında, kültür kavramına yönelik tek bir tanımın olmadığı dikkati çekmektedir. Türk Dil Kurumu tarafından kültür kavramına yönelik ortaya konulan farklı tanımlamalar şu şekilde sıralanabilir (TDK, sozluk.gov.tr, 2020):

- Bireyin kazandığı bilgi; muhakeme, zevk ve eleştirme yeteneklerinin öğrenim ve yaşantılar yoluyla geliştirilmiş olan biçimi
- Bir topluma veya halk topluluğuna özgü düşünce ve sanat eserlerinin bütünü
- Tarihsel, toplumsal gelişme süreci içinde yaratılan bütün maddi ve manevi değerler ile bunları yaratmada, sonraki nesillere iletmede kullanılan, insanın doğal ve toplumsal çevresine egemenliğinin ölçüsünü gösteren araçların bütünü, hars, ekin

Tüm bu tanımlamalardan yola çıkıldığında kültür kavramının hem siyasal hem toplumsal hem de yönetsel öğeleri bünyesinde barındırdığı söylenilebilir. Buradan hareketle, kültür biçimleri olan toplumsal kültür, siyasal kültür ve yönetim kültürünün de incelenmesi çalışmanın bütünlüğü için önem arz etmektedir.

## 2.1. Toplumsal Kültür

Kültür kavramının birbirinden farklı çok sayıda tanımı bulunmakla birlikte sosyal psikolojideki en yerleşik tanıma göre; belirli bir grubun, değerlerini, inançlarını, eşyalarını, davranış biçimlerini kapsayan yaşam tarzı olarak ifade edilmesi mümkündür (Özmen, 2012: 78).Toplumdan bireye aktarılarak oluşan kültür kavramı; bireyin diğer bireyler tarafından oluşturulan maddi manevi öğeleri

içeren çevresini değiştirerek bir sonraki nesle aktarması şeklinde ifade edilmektedir (Eroğlu,2006:120).Toplumsal kültüre vurgu yapılan bu tanımla birlikte, Bolay (2009: 214) kültür kavramını sosyolojik açıdan genel, öznel ve nesnel olmak üzere üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutmuş ve tanımlamaları ortaya koymuştur:

- Genel olarak kültür; bir kişinin sosyal açıdan ve zihni olarak şekillenmesinin, karakterinin, zevk, duyarlılık gıda bakımından ve dahası zeka açısından da belli bir olgunluğa ulaşmasıdır. Bu bağlamda kültür bir arınma olarak ifade edilir. Terim olarak bakıldığında ise belli bir çaba sonucu beden, zihin, ruhun ve aklın güçlerini, becerilerini geliştirmek anlamına gelmektedir.
- Öznel açıdan kültür; bazen medeniyet olarak ifade edilmekte, belli bir olgunluk seviyesine ulaşmış kültürlü bir bireyin kişiliği olarak tanımlanmaktadır.
- Nesnel açıdan kültür; toplum ya da toplulukların ortak zihinsel algıları, duyma biçimleri; bir bütün olarak gelenek ve görenekler, kurumların ve çeşitli alanlarda ortaya koymuş olduğu (İslam kültürü, İngiliz kültürü, Batı kültürü gibi) eserler bütünü olarak tanımlanmaktadır.

Buradan hareketle, kültürün bağlantılı olduğu toplum kavramı dikkati çekmektedir. Toplum en genel tanımıyla“aynı toprak parçası üzerinde bir arada yaşayan ve temel çıkarlarını sağlamak için iş birliği yapan insanların tamamı, bir başka deyişle cemiyettir” şeklinde ifade edilmektedir (TDK, sozluk.gov.tr, 2020).Toplumun kültürle olan ilişkisi göz önüne alındığında şimdiye kadar yapılmış olan kültür tanımlarına bakıldığında toplum ile kültürün iç içe iki kavram olduğu görülmektedir. Toplum kavramının varlık göstermesi, sahip olduğu kültürel değerlerle mümkün olmaktadır. Bu bağlamda Akarsu (1998: 122) kültür alanlarındaki çeşitliği şu şekilde sıralamıştır:

- Tarımdan tekniğe kadar gerçekliğin çeşitli yönlerinin işlenmesi
- Toplumsal, eğitimsel, ekonomik, siyasal olarak birlikte yaşama biçimleri
- Özel yaşama çeşitleri
- Din, dil, sanat, bilim ve felsefe açısından dünya ve insana dair bilgi ve betimlemeler

Toplumsal kültür çok önce tespiti yapılmış ve toplum tarafından kabul edilmiş davranışsal normları kapsar ve söz konusu bu normlar zaman içinde oluşan bir birikimin sonucunda meydana gelir. Bu normlar içinde bulunduğu toplumun özelliklerini bünyesinde barındırarak kendisini diğer toplumlardan farklı kılan kültürel mirasını oluşturur (Nişancı, 2012: 1279).

## 2.2. Siyasal Kültür

Siyaset terimi, Arapçada “idare etmek”, “işleri düzene koymak (tedbir) anlamına gelir”. Aristo’nun ifadesiyle siyaset “toplumu ilgilendiren işleri kapsayan ve vatandaşın her şeyidir”. Siyaset biliminin yanı sıra siyaset felsefesinin de konusu olan siyaset, demokratik normların geçerli olduğu toplumlarda gözlemlen davranışlar bütünü şeklinde ifade edilmektedir. Bu bağlamda siyaset bilimi, devletin ve diğer siyasal kurumların yapısını ve fonksiyonlarını bilimsel yöntemlerle inceleyen bir sosyal bilim dalı olarak açıklanabilir. Bu bakımdan siyaset biliminin siyasal kurumlarda “olması gerekeni değil olanı” araştırdığı hususu vurgulanabilir (Bolay, 2009: 314). Siyaset biliminin inceleme alanlarından birisi de siyasal/siyasi kültür konusudur.

Siyasal kültür, kültür kavramının bir alt ögesidir. Bir toplumun ya da topluluğun uzun yıllar boyunca geliştirdiği gelenek, görenek ve davranışlar bütünü olarak ifade edilen kültür tanımından yola çıkıldığında, siyasal kültür, bir toplumun siyasal anlamda diğer toplumlardan farklı bir biçimde ortaya koyduğu birikimi ve benimsediği kültürel faktörlerin tamamı şeklinde tanımlanabilir (Çakıcı, 2016: 1). Siyasal kültürün, bir toplumun, siyasi yapısı içinde yer alan devlet, hükümet, parlamento, kamu yönetimi, siyasi parti, sendika, dernek gibi siyasal argümanlar hakkındaki bilgisi, davranışları,

alışkanlıkları ve bu konudaki algısının tamamı şeklinde ifade edilmesi mümkündür (Öztekin,2003:210). Bireylerin siyasal sistem karşısındaki davranışları, inançları siyasal kültürü biçimlendirir. (Duverger, 1982:128). Her toplum, sahip olduğu değerleri ve yürürlüğe koyduğu siyasal sistemini kendi halkına aktarmaktadır. Siyasal sistemler incelendiğinde, fikirler, semboller ve sahip olduğu değerler üzerinden ülkeler mukayese edildiğinde, ülkeler arasındaki temel değişkenin siyasal kültür olduğu dikkati çekmektedir. Roskin (2013: 143) kişilerin siyaset ve toplum hakkındaki değer yargılarını ve düşüncelerini siyasi kültür olarak tanımlamıştır.

Modern kullanımı İkinci Dünya Savaşı sonrası döneme dayanan siyasal kültür kavramı tıpkı kültür kavramı gibi insanların inandığı ve insanlar tarafından kabul görmüş bilgilerden oluşan “siyasal kültür” (political culture), bir toplumun siyasal iktidar sisteminin yürümesini sağlayan durum, o sisteme ait normlar, değerler ve sembollerdir. 1956 yılında siyasal kültür kavramı ilk kez Gabriel Almond tarafından kullanılmıştır. Almond çalışmasında, demokratik politik sistemler oluşurken siyasal kültürün son derece önemli bir katkı sağladığını ifade etmiştir. Siyasal kültür çalışmalarının temel taşlarından biri diğeri, Gabriel Almond ve Sidney Verba'nın Yurttaş Kültürü (The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations) adlı çalışmalarıdır. 1963 yılında yayınlanan bu çalışma, ülkelerin kültürel gelişimi ile siyasal gelişimin birlikte ilerlediğini gösteren beş ülke üzerinden gerçekleştirilen karşılaştırmalı bir araştırmadır (Marshall, 2009: 664; Almond ve Verba, 1989). Bu eser siyasal kültür hakkındaki düşüncelere ve bu alandaki tartışmalarına ışık tutmuştur. Bu eserde, siyasal davranışların oluşmasında kültürün etkisi değerlendirilmiş ve siyasal kültür için üçlü bir sınıflandırma ortaya konulmuştur. Eserde anlatılan bu üç siyasal kültür birbirinden farklı olmamakla birlikte, kültür biçimleri birbirine geçmiş biçimde ortaya çıkmış toplumlardır (Almond ve Verba, 1989):

- *Bilişsel öğeler:* Bireyin sistemle olan bağı kurmasına yardımcı olur, bireyin içinde yaşadığı toplumun siyasal yapısına dair, bilgisi, algılaması ve inancını ortaya koyar.
- *Duygusal öğeler:* Siyasal alanı duygusal değerlere göre yorumlar ve daha öznel olan duygusal unsurların hâkimiyeti burada söz konusudur (Siyasal parti başkanına beslenen sevgi ya da nefret bunun örneğidir)
- *Değerlendirici öğeler:* Siyasal alana ilişkin çeşitli değer yargılarına sahip olan birey, daha önce edindiği ve temel olarak kabul ettiği düşünceleri referans almaktadır.

Siyasal kültürün şekillenmesinde etkin olan unsurları, politik davranışları ve siyasal düşünceyi şekillendiren toplumsallaşma, örgütlenme ve katılma gibi temel dinamiklerin birbirleri ile olan etkileşimi, en başta iktidar ve ön koşulu meşruiyete dair yapının olgunlaşmasına etki etmektedir. Türü ve şartları ne olursa olsun her siyasi irade, meşruiyetini sağlamak zorundadır. Siyasal toplumsallaşma sonucunda sürecin bir sonucu olarak siyasal değerler, toplumun genelini etkileyen ve sistem tarafından o topluma sunulan imkânlardır (Erzen ve Yalın, 2011: 58-59). Siyasal kültürün, yönetim kültürünün oluşumunda etkili olduğu söylenilebilir. Yönetimsel sistem, siyasal sistemin bir parçası ise, yönetimsel kültür de siyasal kültür ile eklemlenmiş bir kavram olarak değerlendirilebilir.

### 3. YÖNETİM KÜLTÜRÜ

Birçok tanımlanan yönetim kavramı en kısa tanımıyla sevk ve idare anlamına gelmektedir. Kamu yönetimi açısından yönetim kavramı üç şekilde tanımlanmaktadır (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998:265-267):

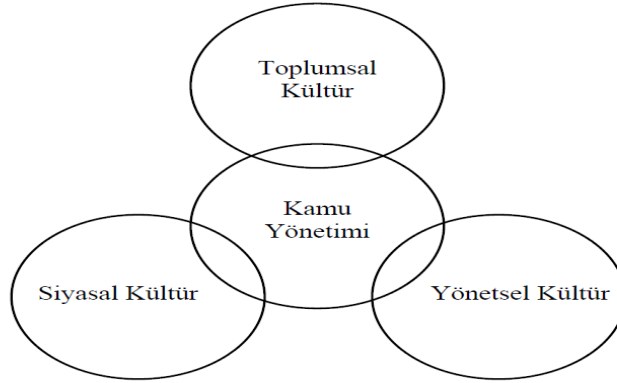
- Belli bir ortamda bir gruba bağlı bireylerin ortak hedefler doğrultusunda düşünce ve davranışlarını etkileyerek, bu kişilerin çabalarının neticesinde oluşması istenilen sonuçlar ve süreçlerdir.
- Yönetmek, bir işi çekip-çevirmek ve bir ekibin ya da organizasyonun başında bulunmaktır.
- Bir kurumu yöneten kişilerin tamamıdır.

Fayol'un Yönetim Süreci yaklaşımında vurgulanan planlama, örgütlenme, yönetme, eşgüdümleme ve denetim yönetim fonksiyonları olarak zikredilmektedir. Buradan hareketle, hem özel hem de kamu örgütlerinde yönetimin işlev ve fonksiyonları uygulanmaktadır.

Yönetim bir süreç olarak ele alındığında, klasik olarak ikiye ayrıldığı dikkati çekmektedir. Bunlardan ilki, örgütün asıl hedeflerinin genel yönetimidir. İkincisi Personel sistemi, hukuki problemler veya araştırma-geliştirme çalışmaları şeklinde kendini gösteren tutum ve davranışları sergileyen personel yada uzman yönetimidir (Marshall, 2009: 832).

Yönetim kültürü bazı yazarlar tarafından örgüt kültürünün bir alt kültürü olarak da değerlendirilmiştir (Özmen,2013: 929). Örgüt kültürü, örgüt tarafından paylaşılan değerler, kurallar ve sembollerin bütününden oluşmaktadır (Oktay ve Turan, 2018: 480). Yönetim kültürü, belli bir grup içinde uygulanan davranışlar, kişilerin sahip olduğu değerler ve onların inançlarının tamamıdır (Nastase, 2009: 2). Bu bağlamda yönetim kültürü kavramı ifade edilirken, asıl olan faktörün “yönetici” olduğu hususunun altı çizilebilir.

Kamu yönetiminde yer alan, “kamu çalışanları”, “yasal ve yönetsel düzenlemeler”,“otorite ve liderlik anlayışı”, “hemşehri ve diğer kesimler ile ilişkiler” gibi yönetime dair öğeler karşılıklı etkileşim ile kamu yönetiminin toplumsal ve siyasal içerikli diğer yönlerini etkilemektedir (Heusala, 2005: 27-28). Peters (2010: 36) göre bu etkileşim şu şekilde gerçekleşmektedir:



**Şekil 1:** Yönetim ve Kültür İlişkisi (Peters, 2010:36'dan aktaran Kocaoğlu, 2015:112-113)

*“Öncelikle, toplumdaki genel değerlere uyum sağlama, kamu örgütlerinde çalışan bireylerin davranışlarını, o örgütlerin yapılanma ve yönetilme biçimleri doğrultusunda etkileyecektir. Bunun yanı sıra siyasal kültür de kısmen, siyasal ve bürokratik elitler ile bireyler ve bürokrasi arasındaki ilişkileri etkilemektedir. Son olarak, kamu örgütlerinde yönetime ve kişisel olmayan otoriteye yönelik toplumsal uyum, kamu çalışanlarını ayrıca etkilemektedir. Kamu bürokrasisi de kimi zaman, içerisinde bulunduğu toplumun dışında ve onun üstünde olduğunu göstermeye çalışsa da o toplumla ve onun değerleriyle sıkı bağları bulunmaktadır....Ayrıca vurgulanmalıdır ki her özel örgüt, kendi kültürünü de yaratmakta; bu örgütlerin bazıları daha elitist olmasına rağmen diğer bazıları ise daha katılımcı ve karar alma konusunda çalışanlara ve hizmet alanlara karşı, daha fazla hoşgörülü davranmaktadır (Kocaoğlu, 2015: 112-113)”*

Yukarda belirtilen ve üç ayrı kültür biçimi olarak ifade edilen toplumsal, yönetsel ve siyasi kültür biçimleri kamu kurumlarının davranışlarını önemli derecede etkilemiştir. Kamu kurumlarında çalışan personelin eylemlerine ve ilgili kuruluşun yönetim usullerine ve uygulamalarına toplumun sahip olduğu genel değerlerin büyük etkisi bulunmaktadır (Peter, 2010: 36; Kocaoğlu, 2015: 112-113)

Bir toplumdaki yönetim kültürünü belirleyen etkenler; bürokratlar tarafından belirlenen ve örgüt içinde çalışanlar arasındaki ilişkilerde kendini gösteren değer yargıları, normlar ve davranışlardır. Yönetim kültürü tartışılırken ve özellikleri sıralanırken şu hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir (Jamil ve Dungal, 2009:202):

- Toplumda belli bir sınıf sisteminin ve hiyerarşinin varlığı
- Toplum içindeki sosyal olarak yüksek olarak nitelendirilen kesimin, siyasal konularda daha ayrıcalıklı olup olmadıkları hususu
- Toplumdaki erkek-kadın ilişkileri değerlendirilirken erkeklerin kadınlara göre daha ayrıcalıklı durumu
- Toplumun inancının çevreye ve yönetime bakış açısı,
- Yaşlılara gösterilen saygı, yaşlıların tavsiyelerinin ne ölçüde dikkate alındığı hususu,
- Sosyal tanınma açısından bakıldığında insanların içinde buldukları sınıf ve aileye göre mi yoksa insanın sahip olduğu kişilik özelliklerine ya da ne kadar kaliteli olup olmadığına göre mi belirlendiği meselesi

Yukarıda belirtilen özellikler, yönetim kültürünün bir toplumun ya da bir grubun, günlük yaşam içerisindeki davranışlardan, geleneklerinden etkilendiğini göstermektedir. “Yönetim” kelimesi her kültür için, ait olduğu dönemin sosyal dinamikleri ve tarihsel süreci açısından farklı çağrışımlar yapmaktadır (Özmen, 2013: 930). Nastase (2009: 2-5) yönetim kültürünün özelliklerini şu şekilde sıralamaktadır:

- *Yönetim kültürü performans elde etmek için güçlü bir faktördür:* Yönetim kültürü grup içindeki personelinin ihtiyaçlarını ve beklentilerini ifade eder ve farklı hiyerarşik düzeydeki yöneticilerin kararlarını ve davranışlarını etkileyerek güçlü kurucuların kişiliklerini yansıtır.
- *Yönetim kültürü yöneticiler için aidiyet ve vizyon önerir:* Örgütün gelişimi için bu ruhla hareket edebilen yöneticilerin birçoğu tarafından paylaşılacak olan değerlerden yoksun bir kültürde bir organizasyon için başarı elde etmek zordur. İnanç ve değerler paylaşıldığı, düşünceler ifade edilebildiği ve uygulandığı sürece bir örgüt devamlılık sağlayabilir.
- *Yönetim kültürü organizasyona bağlı değişiklikleri geliştirmenin önemine işaret eder:* Örgütler hayatlarını sürdürmek ya da kendilerini geliştirmek için değişiklik ihtiyacının gereği olan iç ve dış baskıyla karşı karşıya gelirler. İnisyatifin desteklendiği ve profesyonel ve risk alan yöneticilerin olduğu yönetim kültürlerinde üst yöneticilerin yönetim biçimleri çok daha güçlü ve cesurdur.
- *Yönetim kültürü örgüte bağlı öğrenme sürecini destekler:* Günümüzde yeni bilgi tabanlı topluma geçiş, profesyonel yöneticiler için yeni alanlar açmaktadır. Yönetim kültürü yöneticilerin sahip oldukları davranışları etkiler. Bunlar, daha yüksek hedeflere ulaşmak için onlara yardımcı olacak yeni becerileri elde etmelerini sağlar. Çalışanların bilgiye erişimini kolaylaştırarak her alanda inovasyon gerçekleştirilmelidir.
- *Yönetim kültürü örgütün içindeki değerlerin uyumunu sağlar:* Yönetim kültürü organizasyon değerleri ve üyeleri arasındaki ilişkiyi temin edecek şekilde hareket eder. Bu yüzden, yönetim kültürü organizasyon için değerli olan unsurları korumaya çalışır.
- *Yönetim kültürü örgütün gelişiminin kültürel kontrolünü sağlar:* Kültürel kontrol bilişsel olanlardan duygusal olanlara kadar birçok aşamayı içerir. Kültür, inançlarla uyumlu olmayan davranışları reddeder. Bu şekilde çevresi tarafından bilinen kimliğini korur.
- *Yönetim kültürü örgüt içinde oluşan sinerjiye katkı sağlar:* Bu, yönetim kültürünün sinerjik bir etkiyle, değerlerin, tutum ve davranışların hepsini bir araya getirmektedir. Yönetim kültürü, Değerlerin, tutum ve davranışların arasındaki uyumun sağlanması, örgütler için hedeflenen politikaların elde edilmesine yönelik amaçları güçlendirmeyi başarır.
- *Yönetim kültürü rekabetçi avantaj elde etmede temel belirleyicidir:* Yönetim kültürü ile performans arasında doğrudan ve pozitif bir bağlantı olduğu yöneticiler arasında yaygın bir düşüncedir.

Yönetim kültürü, örgüt içindeki uyum, işbirliği, sinerjiye bağlı olarak gelişmektedir. Çalışan ve yöneticiler arasındaki birliktelik, yöneticilerin gelecek öngörüsü, çalışanların kurumsal aidiyet kazanması yönetim kültürünün işlerlik kazanmasında etkili olmaktadır. Weberyen bürokrasi anlayışının hâkim olduğu kurumlarda geleneksel yönetim yaklaşımının unsurları dikkate alınmaktadır.

### 3.1. Weberyen Bürokrasi ve Geleneksel Yönetim Anlayışı

Wilson (2017), Weber (2017), Taylor (2017), Fayol gibi düşünürler geleneksel yönetim anlayışının biçimlenmesinde önemli rol oynamışlardır. Geleneksel kamu yönetiminin anlayışını şekillendiren temel yaklaşımlardan birisi bürokrasi teorisi ve teorisyen de Max Weber'dir. Bürokrasi kavramını ilk analiz eden Alman düşünürü Weber, geniş gruplar halinde birlikte çalışan insanların rasyonel prensiplere uygun bir şekilde teşkilatlandırılıp idare edilmelerinin zorunluluğunu ve bahsi geçen bu prensiplerin ortak bir otoriteye veya hiyerarşiye tabi olan bütün gruplar için aynı olduğunu ifade etmektedir (Abadan, 1959: 53-54).

Weber, bürokrasiyi geniş bir zeminde varlık gösteren toplumsal davranış, tutum ve hareketlerin akılcı ve objektif esaslara uygun olarak biçimlenmesi şeklinde ifade etmiştir (Aykaç, 1997: 38). Weber'e göre eski bürokrasiler modern öncesi dönemde karşımıza çıkan ve doğu toplumlarında görülen patrimonyal örgütlerdir. Weber, geleneksel yönetim anlayışı çerçevesinde içinde "gerentokrasi", "patriyarkalizm" ve "patrimonyalizm" kavramlarını açıklar. Weber'e göre, Gerentokrasi, kutsal olarak kabul edilen, geleneklerini bilen ve uygulayan ve de aynı zamanda gurubu temsil etme konumunda olan yaşlıların yönetilmesidir. Patriyarkalizm ise ev otoritesini esas alır ve merkezi otoritenin dağılması veya çökmesi sonucunda "patrimonyal otorite" ortaya çıkar. Patrimonyalizm bütünüyle bireye bağlı olmakla birlikte bilhassa askeri gücün artışının yanı sıra, idari anlamda görevli memurların etki gücüne dayanır (Eryılmaz, 2013: 66).

Weber, patrimonyal bürokrasi modelini, siyasal otoritenin geleneksel normlara dayandırıldığı geleneksel toplumlar için; hukuki rasyonel bürokrasi modelini ise siyasal otoritenin anayasal kurallara uyulduğu için yasallık kazandığı durumlarda ortaya çıkan bürokrasi türü olarak geliştirmiştir. Weber'in rasyonalite anlayışı, karar verme yetkisini yasalar ve hukuk çerçevesinde ele alır ve meşruiyet kazandırır. Rasyonel idare; yasalara ve hukuka dayanan genel kuralları uygularken hiçbir şekilde kuralları ihlal etmeden takdir yetkisini kullanabilmektedir. Burada patrimonyal bürokrasinin önemli özelliği olarak gördüğü kişisel ayrıcalıklara ve taraf tutucu işlemlere mahal vermemek için, iş görenin tüm somut durumlarda kararının objektif olmasını sağlamak amaçlanmıştır. Zira kuralların somut duruma uyarlanması, idarenin amaca ulaşmak için en uygun araçları kullanmasını sağlayacaktır (Heper, 1977: 14, 42-43). Buradan hareketle rasyonel bürokrasi anlayışının gayrişahsîlik hareketine vurgu yapıldığı söylenilebilir. Kamu görev ve yetkilerinin geçici olduğu, kamu mal ve kaynaklarının kişisel çıkar için kullanılmayacağı vurgusu gayrişahsîlik olarak değerlendirilmektedir.

Weber'in üzerinde durduğu rasyonel bürokrasi anlayışı dikkate alındığında, geniş bir alanda varlık gösteren kamu yönetiminin yapısı büyük ölçüde Max Weber'in ortaya koyduğu ve kavramlaştırdığı bürokrasi anlayışına göre şekillenmiştir. Rasyonel bürokrasi anlayışının temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Weber, 2017: 63-64):

- Yasalarla düzenlenmiş yetki alanı
- Görev hiyerarşisi ve otoritenin kademelenmesi
- Yönetimin yazılı belgelere dayanması
- Yetki ve görevlerde uzmanlaşma
- Gayrişahsîlik
- Kariyer yapısı
- Kurallara bağlılık ve biçimsellik



- Kamu ve özel hayatın ayrışması

Weberyen bürokrasi anlayışının temel karakteristik özellikleri içinde biçimsellik, ayrıntılı kurallar, yasalara ve biçimselliğe dayanma, gayrişahsîlik ilkesi yer almaktadır. Bu anlayış, katı ve baskın bir hiyerarşi ve kariyeri esas almakla birlikte, merkeziyetçi özellikleri de bünyesinde barındırmaktadır. Kamu yönetiminde tarafsızlık, verimlilik ve etkinlik unsurlarının bu ilkelerle sağlanacağı iddiası ortaya konulmuştur.

Max Weber'in Bürokrasi Teorisi'nin yanında, Woodrow Wilson'un siyaset yönetim ayrımı, Henri Fayol'un Yönetim Süreci Yaklaşımı, Frederick Winslow Taylor'un Bilimsel Yönetim Yaklaşımı, geleneksel yönetim anlayışının teorik arka planını oluşturmaktadır. Eryılmaz'a göre (2015: 44-47) geleneksel kamu yönetimi dört temel ilkeye dayanmaktadır:

- Kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında devlet bizzat kendi bürokrasisi aracılığıyla görev almalı ve gerektiğinde müdahale edebilmelidir. Doğrudan mal ve hizmet üretimi ve bunların dağıtımı, kural ve prosedürleri, topluma ve bireye hizmet etmenin ötesinde aşırı bağımlılığı ortaya çıkarmıştır.
- İdari ve siyasi konular birbirinden ayrılmalı, siyaset siyasi stratejileri belirlerken idare de talimatları ve kuralları uygulamalıdır.
- Kamu kurumları denetlenirken, merkeziyetçi bir anlayışla, hiyerarşi esas alınarak dikkatli bir biçimde yapılmalı, nitelikten ziyade niceliğe dikkat edilmeli ve finansal ilkelere uyulmalıdır.
- Bürokrasi siyasi tarafsızlık ilkesi ile hareket etmeli kamu çalışanları sürekli ve kalıcı bir istihdam modeline tabi olmalıdır. Çünkü kamu yönetiminin özel sektörün yönetiminden oldukça farklı bir anlayışa sahiptir.

Geleneksel yönetimi anlayışında, yönetim siyaset ayrımı, refah devleti düşüncesi, kamu yönetiminin, özel yönetimden ayrılması gerektiği vurgusu dikkati çekmektedir. Geleneksel kamu yönetiminin temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Al, 2002: 47-60):

- *Büyük ve Merkeziyetçi Örgütlenme*: Sanayileşme sonucu kamunun işlevlerinde görülen artış bürokrasinin de büyümesini beraberinde getirmiş, iletişimin gelişmesi, biçimsellik ve standartlaşma, işlerin kolay denetlenmesine ve merkeziyetçiliğe yol açmıştır.
- *Katı Hiyerarşik Örgütlenme*: Siyasal ve hukuksal zorunluluk sebebiyle kişiler ve görevler hiyerarşik bir şekilde oluşturulmuştur. Siyasal iktidara bağlı olan yönetim, işlevini üst kademe yöneticilerin emir ve direktiflerine uyarak yerine getirir ki siyasal iktidarın üst kademe yöneticileri yönlendirmesi tüm bürokrasiyi yönlendirmek anlamına gelir. Hukuksal yönden ise, emretme yetkisini kanunlardan alan üstlerin verdiği talimatlara uyan alt kademe yöneticiler kanuna uymuş sayılırlar.
- *İşbölümü ve Uzmanlaşma*: Geleneksel organizasyonlarda işler, belli bir görev dağılımına dayanarak belirlenmiş, işbölümü de uzmanlaşmayı beraberinde getirmiştir.
- *Biçimsellik ve Kuralların Yoğunluğu*: Memurların rolleri açık ve belirgin olarak düzenlenmiştir.
- *Mekaniklik*: Yönetimin rasyonel, objektif ve düzenli çalışabilmesi için makine modeline benzemesi, gayrişahsîliğin egemen olması gerekmektedir.
- *Gizlilik ve Yeniliklere Kapalılık*: Mesleki bilgilerin saklanması, bürokrasinin iktidar mücadelesi aracıdır, halkın kamu yönetimine katılmasını ve kararlarını etkilemesini önlemek ve gelecek muhtemel eleştirilerden kaçınmak söz konusudur. Her yenilik, mevcut yönetsel rollerin yeniden dağılımına yol açarak statükoyu zedeleyeceğinden dışarıdan gelen müdahalelere aşırı sert tepki gösterilmiştir.

- *Meslekleşme*: Memuriyetin meslek haline gelmesi liyakat sistemini beraberinde getirmiş, memurun ayrıcalığı güvence altına alınmıştır.
- *Tekelcilik*: Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rekabete ve piyasaya şüpheyle bakılmış, kamu bürokrasisi tekeli benimsenmiştir.
- *Kamu Yönetiminin Yönetimin Özel Biçimi Olması*: Yönetim kavramının alt dalları olan kamu yönetimi ve özel sektör yönetimi, kamu yönetimi kavramı kamu kurumları ile ilgili alanını, özel yönetim ise özel işletmeleri kapsayan durumu anlatmak için kullanılmaktadır.

Bürokratik eğilimin ve geleneksel kamu yönetimi anlayışının hâkim olduğu ülkelerde bürokratik kültür ve yönetim kültürünün genel özellikleri şu şekilde sıralanmıştır (Claver, Llopis ve Gasco, 1999: 459):

- Aşırı derecede kontrol vardır ve yönetim anlayışı otoriteye dayanır.
- Yönetim yukarıdan aşağıya doğrudur ve iletişim zayıftır.
- Kişiler kurallara boyun eğmeye eğilimlidirler, değişime kapalıdır, girişim için dar kapsama sahiptirler.
- Merkezileşmiş bir karar verme durumu söz konusudur.
- Yenilik getiren durumlar karşısında isteksizlik vardır.
- Aşırı derecede uygunluk söz konusudur.
- Söz konusu inançlar değişime son derece kapalıdır.

Geleneksel yönetim kültürünün temel karakteristik özelliklerinden birisi, kamu görevlilerinin ve bürokratların görevini yasalara uygun görevini gerine getirmiş olmasıdır (Oktay ve Turan, 2018: 482). Burada zikredilen geleneksel yönetim anlayışının temel vurgularından birisi olan sonuçlardan ziyade süreçlere odaklanılması ve kural odaklı yönetim anlayışının varlığıdır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışına dayalı yönetim kültürünü merkezîyetçilik, işbölümü, uzmanlaşma, biçimsellik, aşırı kuralcılık, katı hiyerarşik anlayışı, iş güvencesi, kamu hizmetlerinin sürekliliği, statükoculuk ve gizlilik gibi ilkeler şekillendirmektedir. Yeni yönetim anlayışı ile birlikte, bürokratik yönetim kültürü sorgulanmaya ve yeni yönetim kültürü ön plana çıkmaya başlamıştır.

### 3.2. Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yeni Yönetim Kültürü

Geleneksel kamu yönetimi esaslarına göre biçimlenmiş kamu yönetimi pek çok ülke için geçerli olan ve devletin karşılaması gereken temel ihtiyaçların karşılayamaması, ayrıca refah devleti anlayışı ışığında büyüyen ve yayılan, kamu sektörünün oluşması kamusal hizmetlerin ve bürokrasinin yeniden tanımlanmasına ve hizmetlerin nasıl uygulanacağı ile ilgili usullerin yeniden belirlenmesi konusunda tüm dünyada yeni değişikliklere kapı aralamıştır (Lane, 2000: 216).

Yeni yönetim anlayışı olarak da zikredilen yeni kamu işletmeciliği (new public management) anlayışı ile geleneksel kamu yönetimi anlayışının eksik bıraktığı, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık gibi ilkeler önem kazanmaya başlanmıştır. Özel sektör yönetim tekniklerinin kamuda uygulanması yoluna gidilerek, toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, performans yönetimi gibi yenilikçi ilkelerle birçok ülkede kamusal alanda reform çalışmaları ortaya konulmaya başlanmıştır. Müşteri odaklılık, rekabet anlayışı, esneklik, çoğulculuk, performans ve sonuç odaklılık gibi temel unsurlardan beslenen yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının kamu idarelerinin artan kamusal harcamaları, aşırı istihdam düzeyleri, geniş alana yayılan devlet müdahaleleri sebebiyle gündeme geldiği söylenilebilir. Devletlerin katı ve ayrıntılı kurallara sahip merkezîyetçi bürokratik yapıları, ekonomik alanda ve toplumsal yapıda zaman içinde yükselişe geçmiş dinamiklerin egemen olması, devletin üretimden çekilerek sadece düzenleyici etkisiyle var olması düşüncesi ve dahası küresel beklentilerin yeterince karşılanmaması sonucunda yeni kamu işletmeciliği anlayışı tartışılmaya ve uygulamaya konulmaya başlanmıştır (Saran, 2005: 37).

Yeni kamu işletmeciliği anlayışı, 1980'lerde ABD'nde Reagan döneminde, İngiltere'de Thatcher döneminde uygulanan politikalar sonucunda ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2015). 1980'li yıllardan itibaren gelir dağılımındaki bozulmaların etkisiyle ekonomide ve sosyal yapıdaki değişiklikler, kamu ve özel sektör alanlarının ayrışması, siyasal sistem içerisinde parti yöneticilerinin bürokratlardan daha etkili hale gelmesi, diğer bir ifadeyle etki alanının bürokrasiden siyasetçilere doğru yön değiştirmesi yeni kamu işletmeciliği anlayışının gelişimine hız kazandırmıştır (Hood, 1991: 7-8).

Genel olarak özel sektör tarafından kullanılan kaliteyi arttırmayı hedefleyen, stratejik yönetim, vatandaş yerine tüketici merkezli bir anlayışı esas alan, performansa dayalı yönetim gibi yeni yönetim modellerinin kamuda uygulamasının benimsendiği yeni kamu işletmeciliği anlayışı işletmecilik (managerialism) ve girişimcilik gibi iki kavrama dikkat çekmektedir. Yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile kamu sektörüne özel sektörde kullanılan davranış biçimlerini ve uygulamaları getirilmeye çalışılmaktadır (Eroğlu, 2010: 227). Yeni kamu işletmeciliği anlayışının dayandığı ilkeler şu şekilde sıralanabilir (Eryılmaz, 2015: 53-56):

- İlk olarak, yeni kamu işletmeciliği anlayışı, Weber'in bürokrasi modelinde anlattığı idari örgütlenmeyi reddetmekte; Weberyen bürokrasi anlayışının verimsizliğin, hantallığın ve kırtasiyeciliğin sebebi olarak görmektedir.
- İkinci olarak, devletin üretim alanının kısıtlanması gerektiği vurgulanmakta, "daha az devlet ve daha çok piyasa" düşüncesi esas alınmaktadır.
- Üçüncü olarak, yeni kamu işletmeciliği anlayışı, kamu yönetiminin ve bürokrasinin siyasi liderlerin yanı sıra halka karşı da aynı sorumluluğu göstermesi gerektiğini savunur.
- Son olarak, yeni kamu işletmeciliği anlayışı, özel sektör ve piyasa yönelimlidir. Piyasa yöntemlerinin sahip olduğu ilkelerin kamu yönetiminde de uygulanması gerektiğini vurgulamaktadır.

Piyasa yönelimli bir düşüncenin hâkim olduğu ve minimal devlet anlayışının vurgulandığı yeni kamu işletmeciliği anlayışının temel vurgusu özel sektör yönetim tekniklerinin kamuda uygulanmasıdır. Hood (1991: 4-5) yeni kamu yönetimi yaklaşımının dayandığı temel özellikler şu şekilde sıralanabilir:

- Yönetilenlerin yönetim sürecine aktif katılımının sağlanması
- Performansın ölçülerek, performansa göre değerlendirmeye dayanan yönetim anlayışının varlığı
- Süreç odaklılık yerine sonuca dayalı yönetim anlayışının benimsenmesi
- Rekabetin artırılarak, rekabet odaklı yönetim anlayışının inşası
- Kaynak kullanımında ve dağıtımında disiplin ve tasarruf sağlanması
- Piyasa odaklı yönetim tekniklerinin kamuda uygulanması
- Büyük ve kurumsal örgütlerin, optimal büyüklükte birimlere bölünmesi

Yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile birçok ülkede kamu yönetimi sistemleri (bürokratik modeller) yeniden yapılandırılmış, kapsamlı değişiklikler ortaya konulmuş ve uzun zaman kabul görmüş geçerliliğini korumuş geleneksel kamu yönetimine dair teoriler, kavramlar ve tekniklerden uzaklaşmıştır (Hughes, 2014: 32). Pollitt (2007: 110) yeni kamu işletmeciliğinin temel özelliklerini şu şekilde sıralamıştır:

- *Sonuç Odaklı Yönetim*: Yönetimin, girdilerden ziyade çıktı ve çıktılara (sonuç) önem vermesi
- *Performans Odaklı Yönetim*: Başarıya bağlı (performans) yönetimin tercih edilmesi
- *Optimal Ölçekteki Bürokratik Yapılar*: Büyük, katı hiyerarşik yapılardan vazgeçilerek "yalın", "yatay" ve "özerk" özellikteki bürokratik yapıların öncelenmesi

- *Esnek Örgütlenme Modeli*: Örgütlenme ve hiyerarşi bakımından esnek yönetim anlayışının benimsenmesi
- *Rekabet Odaklı Yönetim*: Kamu hizmetleri yürütülürken, piyasa mekanizmaların kullanılması, rekabeti esas alan bir yönetim anlayışı
- *Piyasa Odaklı Yönetim*: Özel sektör ile kamu sektörü arasındaki ayrımın giderilerek, karma yapıların oluşturulması,
- Evrensellik, eşitlik ve iş güvencesinin tanımı değiştirilerek, verimlilik ve bireycilik, görevde kalma gibi prensiplerin tercih edilmesi.

Yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile birlikte kamu kesiminin daha etkin ve daha verimli hale getirilmesi hedeflenmiştir. Bunun yanında, kalitenin artırılması düşüncesi ile kamu bürokrasisi anlayışında değişim hedeflenmiştir. Burada hedeflenen esas amaç kamu yönetimine piyasa mekanizmasında kullanılan teknikleri hâkim kılmaktır. Özel sektörde kullanılan ve başarı ile sonuçlanan yönetim tekniklerinin kamu sektörüne uyarlanması ve kullanılan bu yönetim tekniklerinin daha başarılı olduğu; ekonomik ve sosyal yapıdaki problemleri çözmeye daha etkin olduğu hususları da vurgulanmıştır (Wilson ve Doig, 1996: 53).

Yeni kamu işletmeciliği anlayışının yansıması olarak siyasi yapıların ve düşüncelerin ekseninde değişen yeni yönetim kültüründe esas olan iyi bir yönetim vizyonu oluşturabilmektir. Yönetişim vizyonu çerçevesinde gerekli değişiklikleri hayata geçirebilmektir. Bu bağlamda yeni yönetim kültürünün unsurları şu şekilde sıralanabilir (Heusala, 2005: 28-32; Özmen, 2012: 171):

- *Ekonomi*: Devlet inşasının temelini oluşturan ekonomi yönetim mekanizmasının finansmanını da sağlamaktadır. Yeni yönetim kültürü; katı ve büyük hiyerarşik birimler yerine küçük birimlerin oluşturulmasına odaklanmaktadır. Bununla birlikte, tecrübeli ve profesyonel idareciler ve ihtiyaç duyulan diğer unsurlar için yeterli finansman temin edilmesi önemli bir gereklilik olarak vurgulanmaktadır. Ayrıca ekonomi ve politika arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi ile ekonominin bölgesel bir unsur olarak dikkate alınması gerekmektedir.
- *Otorite*: Mevcut yönetime ait idari yapılar biçimsel yönden ve hiyerarşik bakımdan belli sınırlar içinde tutulmaktadır. Kurumlar arasındaki ilişkiler geliştirilerek, kamu hizmeti sistemleri beklentileri gerçekleştirilerek bu yapıların gelişimine katkı sunulmalıdır.
- *Yasalar ve Kurallar*: Yeni yönetim kültüründe, yöneticilere idari anlamda serbest bir şekilde yönetme hakkı ve yönetimle ilgili takdir etme yetkisi verilmektedir. Bu durum kontrolü de beraberinde getireceğinden hem çalışanların hem de yöneticilerin üstlendikleri sorumluluğa göre davranmaları beklenmektedir. Hukukun kaynakları, kuralları önem sırasına göre geliştirilmeli ve uygulanma aşamasında yerel/bölgesel unsurlar göz önünde bulundurulmalıdır.
- *Organizasyon (Örgütlenme)*: Yeni yönetim kültürü, esnek bir örgüt yapısını ve katılımcı bir davranış modelini benimsemektedir. Örgüt yapısının işleyişi emir-komuta zincirine bağlı değildir. Örgüt, yatay yönlü bir yönetim anlayışı ile sevk ve idare edilmektedir. Bu durum hızlı karar alınmasına neden olmakta, yöneticilerin kendilerine bağlı olarak çalışan memurlar üzerinde denetimini rehberlik ve yasal bir kontrol şeklinde yapmasını da sağlamaktadır.
- *Bilgi ve Dil*: Yeni yönetim kültürü bilginin personel ve vatandaşlarla paylaşılması, paylaşılma sürecinde şeffaf olunması hususlarını öncelikli olarak vurgulamaktadır. Bilginin yöneticilerin tekeline bırakılmasına müsaade edilmemesi, çalışanların ortaya koyacağı yeni fikirlerin önemsenmesi, dahası kullanılan sembollerin ve dilin açık ve anlaşılır olması gerektiği, yeni yönetim kültürü tarafından ortaya konulmaktadır.

- *Liderlik*: Yeni yönetim kültüründe, yöneticiler çalışanlarına karşı yasal otorite kullanmaksızın ikna etme ve işbirliği anlayışına dayalı bir anlayışı benimserler. Bu bağlamda motivasyon, kalite, performans gibi kriterlerin öneminin yanı sıra organizasyon yapısında görev alan yönetime dair rollerin netleştirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır.
- *Personel*: Personel uzmanlık alanına göre en uygun pozisyonda çalıştırılır ve performansa dayalı ücretlendirme yapılır. Personel sisteminde oluşturulmak istenen çalışma tarzı, uzmanlık ve profesyonelleşme gibi kavramlar dikkate alınarak belirlenmelidir. İşe alma ve terfi uygulamaları liyakat çerçevesinde gerçekleştirilmelidir.
- *Vatandaşlar ve Diğer Paydaşlar*: Yeni yönetim kültürü, vatandaşın ihtiyaçlarını karşılama ve onların taleplerinden haberdar olma yönünde bir tutum içindedir ve vatandaş müşteri gibi görmektedir. Bu durum kaliteyi artırıcı yönde etki etmektedir. Diğer paydaşlar açısından bakıldığında ülkedeki farklı gruplar ve mevcut toplumla olan ilişkilerin sorumluluk bilinci çerçevesinde düzenlenmesi gerekir. Yeni yönetim kültüründe, yöneticilerin halka karşı sorumlu olmaları, inisiyatif alabilmeleri, kararlara katılma, esnek çalışma biçimi, piyasa sistemine dayalı denetim, halkın bilgi edinme hakkı, şeffaflık, yatay örgütlenme gibi kavramların şekillendirdiği bir anlayış söz konusudur.

Yeni kamu işletmeciliği anlayışına yönelik farklı eleştiriler de mevcuttur. Yeni kamu işletmeciliği anlayışına yönelik getirilen eleştirilerin ve post yeni kamu işletmeciliği anlayışının bir sonucu olarak yeni teoriler ve uygulamalar önerilmektedir. Bu bağlamda, ilk olarak tartışma konularından birisi yeni kamu hizmeti anlayışıdır. Yeni kamu hizmeti anlayışı ile kamu yararının dikkate alınarak, vatandaş odaklı bir kamu yönetimi anlayışının hayata geçirilmesi hedeflenmektedir (Genç, 2015: 129).

Yeni kamu işletmeciliği sonrası ortaya konulan bir diğer önemli kavram, “bütünleşik kamu yönetimi” kavramıdır. Kamu yönetimine bütüncül bir bakış açısı getirilmesi gerektiğini vurgulayan bütünleşik kamu yönetimi kavramı, yeni kamu işletmeciliğinde etkinlik ve verimlilik adına gerçekleştirilen değişimlerin doğurduğu sonuçlara bir tepki olarak ortaya atılmıştır. Bütünleşik kamu yönetimi anlayışı; yeni kamu işletmeciliğinin yerini alan yeni bir kamu yönetimi paradigması olmaktan ziyade, kamu yönetiminde kurumlar arası eşgüdümü sağlamaya yönelik bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir (Hatipoğlu, 2015: 153-154).

Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının uygulamaları sonrasında ortak yönetim düşüncesinin hâkim olduğu yönetim kavramı yeniden formüle edilmiş ve iyi yönetim kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Dünya Bankası tarafından good governance ismiyle kullanılan iyi yönetim kavramı ile şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü, sivil toplum gibi yeni kamu işletmeciliği anlayışının ihmal ettiği ilke ve kavramlara odaklanılmıştır. Diğer bir ifadeyle, iyi yönetim ile yeni kamu işletmeciliği uygulamalarından kaynaklanan sorunlara yönelik çözüm önerisi olarak, minimal devlet anlayışına vurgu yapılmış ve küçük ama etkin devlet anlayışına dönüşüm hususunun altı çizilmiştir (Orhan ve Yalçın, 2015: 179-180; Soyupek, 2018: 296).

Yeni kamu işletmeciliğinden kaynaklanan aksaklıkları giderebilmek adına ağ yönetimi, dijital çağ yönetimi, yeni kamu yönetimi, kamu değeri, kamu yönetiminde hibritleşme gibi yaklaşımlar da tartışılmaya başlanmıştır.

Bilgi teknolojilerindeki gelişmelerin de etkisiyle, kamu yönetiminde teknoloji kullanımı yaygınlaşmış, devlette dijitalleşmenin de etkisiyle başta kamu kurumları arasındaki iletişim elektronik ortama taşınmış, kamu-özel-sivil toplum etkileşimi ve işbirliği artmıştır. E-devlet, e-demokrasi, e-yönetim gibi kavramlar tartışılmaya başlanmıştır. Son yıllarda kamu yönetiminde bir paradigma değişimi olarak dijital çağ yönetimi kavramı ön plana çıkmaya başlamıştır (Yavuz, 2015: 273)

Ağ yönetişimi (Orhan ve Yalçın, 2015: 171) kavramı ile devlet dışı aktörlerin de kamusal kararların oluşturulması ve uygulanması sürecinde rol oynamaya başladığı, toplumsal sorunların çözümünde sosyal, politik ve ekonomik zeminde ağların geliştiği ve ağlaşmanın yaşanmakta olduğu vurgusu ortaya konulmaktadır. Ağ ve yönetim terimleri üzerinden hareketle ortaya konulan ağ yönetişimi kavramı ile yeni kamu işletmeciliğinin eksik bıraktığı katılım olgusu üzerine odaklanılmıştır.

Yeni kamu işletmeciliğine yönelik getirilen eleştirilerle birlikte post yeni kamu işletmeciliği anlayışı tartışılmaya başlanmıştır. Yeni kamu işletmeciliği anlayışının aksayan yönlerini ortadan kaldırmak, olumsuz sonuçlarını azaltabilmek adına yeni kamu yönetişimi kavramı üzerinde durulmaya başlanmıştır (Sobacı ve Köseoğlu, 2015: 231)

Yeni kamu işletmeciliği anlayışının, ekonomi temelli özel sektör değerlerini ön plana çıkarmasına karşın, kamusal değerleri (eşitlik, adalet, hakkaniyet, kamu yararı vd.) ikinci planda bırakmasına yönelik eleştiriler artmıştır. Buradan hareketle son yıllarda kamu değeri kavramının yeniden kamu yönetiminde hakim kılınması adına kamu yönetimi kuramları kamu değeri üzerinden tartışılmaya başlanmıştır (Karkın, 2015: 249).

Son olarak, kamu yönetimi kuramının geleceği konusunda, kamu hizmetlerinin sunumunda hibrit yöntemlere müracaat edilmesi gerektiği üzerinden hareketle kamu yönetiminde hibritleşme konusu da yeni kamu işletmeciliği anlayışının doğurduğu sorun alanlarına yönelik çözüm önerileri üretmek adına ön plana çıkmıştır (Köseoğlu ve Sobacı, 2015: 297).

Yeni kamu işletmeciliği anlayışına getirilen eleştiriler, yeni kamu işletmeciliği anlayışının sorun alanları ve aksaklıkları dikkate alınması gereken hususlardır. Bununla birlikte, yeni kamu işletmeciliği anlayışının hala kamu kurumlarında etkisi sürmektedir. Kamu yönetiminde bürokratik kültürün şekillenmesinde yeni kamu işletmeciliği anlayışının ortaya koyduğu yeni unsurlar da etkili olmaya devam etmektedir.

Yeni kamu işletmeciliğinin anlayışının bir yansıması olarak, yeni yönetim kültürünün üzerinde durduğu temel hususlar içerisinde vatandaş/müşteri odaklılık, girişimcilik, karar serbestiyeti, performans odaklılık ve inisiyatif alabilen yönetim anlayışı önemli bir yer tutmaktadır. Bunlarla birlikte, şeffaflık, katılımcılık, sorumluluk, hesap verebilirlik, liyakat, profesyonellik gibi değerler yeni yönetim kültürünün üzerinden durduğu önemli kavramlardır.

#### **4. BÜROKRATİK KÜLTÜR**

Bürokratik kültürü tanımlarken, hem bürokrasi kavramına yeniden göz atmakta hem de bürokrat kavramına açıklık getirmekte fayda olacağı düşünülmektedir. Marshall (1999: 85), bürokrasiyi “yetkili idareciler topluluğu ile bir idari sistemde geçerli prosedür ve işler” şeklinde tanımlamıştır. Başka bir ifadeyle bürokrasi, idarenin şekil olarak örgütlenmesini; bu örgütlenme içindeki davranış biçimlerini; idarenin uymak zorunda olduğu kuralları ve idari yapıların farklı kademelerinde görev yapan insanları da içine alan bir geniş kapsamı olan bir kavramdır (Akyıldız, 2004: 45). Weber’e göre bürokrasi etkili, rasyonel dürüst bir süreçte hareket eden kamuya ait örgütlerin ideal bir biçimde şekil almış halidir (Özmen, 2013: 935).

Weber bürokrasiyi, işbölümü (görev dağılımı), hiyerarşi, yazılı kurallar, yapılan çalışmaların ve yazışmaların dosyalanması, gayrişahsîlik belli bir disipline bağlı olarak kurulmuş olan bir yapı ve resmi olarak görevini yürüten bir örgüt biçimi şeklinde ifade etmektedir. Bu anlamda bürokrasi teknik olarak diğer örgüt biçimlerinden üstündür ve rasyonel bir yapıya sahiptir (Eryılmaz, 2015: 37-38).

Weberyen anlayış bürokrasinin, “yönetimi kolaylaştıran bir mekanizma olarak” ilgili uygulamaları yürütmesi gerektiğini savunur. Ancak günümüzde kamuya ait idarelerin birer hizmet aracı olma özelliğini yitirdiğini ve halka iyi bir yaşam standardı sağlama konusunda yetersiz kaldığı fikri de

savunulmaktadır (Sezer, 2008:158). Bununla birlikte bürokrasi kavramı, ülke içerisinde yaşayan vatandaşların, özgürlüklerini risk eden, tamamen memurların tasarrufunda olan, yine bu memurlar tarafından denetime tabi tutulan yönetim anlayışı ve kamu kurumlarında görev yapan elit olarak nitelendirilebileceğimiz personelin hâkimiyeti olarak da ifade edilmektedir (Bayram ve Çınar, 2007: 14-17).

Geniş anlamda bakıldığında, kamu hizmetlerinin yürütülmesi görevini yerine getirmek için ihtiyaç duyulan kamu çalışanları bürokrat olarak ifade edilmektedir. Daha dar kapsamlı değerlendirildiğinde, hiyerarşik bir yapı içerisinde devletin başlıca kurum ve kuruluşlarında görev yapan, devletin kamu mekanizmasını yöneten elit kişiler bürokrat olarak nitelendirilmektedir (Cem, 1976: 17). Bir başka tanıma göre bürokrat; devletin idari yapısı içinde, siyaset tarafından belirlenen ve belli yetkilerle donatılmış, kamu yöneticileri tarafından yürütülmesi istenen iş ve işlemleri yerine getiren devlet memurlarına verilen isimdir (Bayraktar, 1993: 11). Bürokratlar, birbirine benzeyen görev ve hareket alanları sebebiyle belli bir grubu oluşturmuşlardır. Bu gruba özgü belli başlı bir takım kültürel unsurlar da bürokratların aralarında paylaşılmaktadır. Buradan hareketle, bürokratik kültür “bürokratların görev çevrelerine ilişkin nesnelere, durumlara ve kişilere atfederek oluşturdukları ortak anlam örüntüleri” şeklinde tanımlanmaktadır (Özen, 1996: 8-9).

Her ülkede bürokrasi, içinde yaşadığı ve ait olduğu toplum kültürünü yansıtmaktadır. Bürokratik kültür, vatandaşların kamu görevlileri hakkındaki değerlendirmelerini ve memurlar hakkındaki düşüncesini içine alan, diğer bir ifadeyle bir toplumda devleti meydana getiren idari mekanizmaya karşı vatandaşlar ve kamu görevlileri tarafından ortaya konulan davranışlardır. Bürokratik kültür kavramı, vatandaş ile idareci arasındaki ilişki, patronaj ve nepotizm anlayışı, liyakat, kamu malının kullanımı, rüşvetle ilgili tutum ve davranışları gibi hususları kapsamaktadır. Her ülkede farklı özellikleri ile kendini gösteren bürokratik kültür, kamuya ait idari gücü kullanma bilinci, kamu hizmeti yerine getirilirken hukuka bağlılık-esneklik ilkesi gibi önemli faktörleri bünyesinde barındırmaktadır (Demir, 2011: 154-159).

Her toplumun kendi bünyesinde bulundurduğu, kamu yönetimi yapı ve işleyiş sisteminin, kendisine özgü bir kültürü vardır. Bu kültürel özellikler, o toplumda yaşayan bireylerin ilişkileri neticesinde oluştuğu için, bir toplumdaki kamu yönetimi sistemi içerisinde bulunan her yönetsel birimin de yine kendisine özgü kültürel yapısı ve ilişki biçimleri bulunmaktadır. Bu nedenle her yönetsel birimde oluşan yönetsel kültür, aynı zamanda bir bütün olarak kamu yönetimi sisteminin de bir parçasını oluşturmaktadır (Shafritz, Russell ve Borick, 2009: 71).

Bürokrasiyi belirleyen esaslar aynı zamanda memurların pozisyonlarını düzenleyen kurallardır. Kamu görevlilerinin atanma ve kariyerlerini etkileyen bir takım nüfuz oyunlarının etkilerini kırma noktasında, kurallar önemli bir araç olarak görülmektedir. Bu kurallar bir ülkeden diğerine değişir ve özellikleri de her bir toplumun, devletin rolüne dair tasarladığı temsilin ve siyasal, toplumsal tarihin eklenmesinde anlam bulur” (Dreyfus, 2007: 23).

Gelişmekte olan ülkelerdeki bürokratik yapılar, modern anlamda uzmanlık ve olumlu etkiye sahip birtakım özelliklerden yoksun olduğu için bu yapıların kuralları evrensel olmamakla birlikte kabul de görmemişlerdir. Bu ülkelerin bürokrasileri, genel olarak geleneksel kriterlere dayalıdır, şekilcidir ve kamuya sunulan hizmete dair bir standardı yoktur. Gelişmekte olan toplumlarda toplumun bütün katmanlarında reformdan bahsedilmesine rağmen, uygulama için müsait koşullar bulunmamaktadır. Geleneksel özelliklere sahip bu toplumlarda hem vatandaş hem de bürokrasi değişime hazır değildir (Danopoulos ve Danopoulos, 2009: 402). Bir ülkenin yönetiminde görevli olan bürokratlar, aynı siyasi şartlarda ve aynı alanda faaliyet gerçekleştirmektedirler. Her bürokrat kendi çalışma alanı ile ilgili politikaların oluşturulması sürecinde gerek siyasetçilerle ve gerekse toplumun her katmanı ile, kendi hiyerarşileri ve diğer örgütlerdeki kamu görevlileriyle etkileşim içinde bulunarak görevlerini yerine

getirmektedirler. Bu bağlamda bürokratların, görev alanları kapsamı içinde yer alan tutum ve davranışlara, kişilere bağlı olarak oluşturdukları ortak anlam ifade eden bakış açıları bürokratik kültür olarak ifade edilmektedir (Özen, 1996: 9).

Yönetimsel kültür unsurlarıyla yakından ilişkili olan bürokratik kültür, toplumsal kültürden etkilendiği gibi aynı zamanda onu da etkileyebilmektedir. Zaman içerisinde meydana gelen kültürel özellikler, toplumsallaşma kurumları olarak ifade edilen aile, eğitim, din, devlet vb. gibi örgütler ile o toplum içerisinde birlikte yaşayan bireylere aktararak, onların kişiliğini de etkilemektedir. Bu durum o toplum içerisinde faaliyetlerini gerçekleştiren bürokratların, davranışları üzerinde etkiler bırakmaktadır (Özen, 1996: 14-15).

Bürokratik kültür örgüt kültüründen de etkilenmektedir. Örgüt içerisinde oluşan kültür çerçevesinde, kültürün diğer yansımaları ile etkileşim gösteren örgütsel kültür kavramı, 1980'lerin başlarından itibaren popüler hale gelmiştir. Örgütsel kültür, yönetim bilimi literatürü içerisindeki yerini almış ve bugüne kadar çok farklı tanımları yapılmıştır (Bozlağan, 2003: 35). Bu bağlamda kültürün, bir kurum ya da bir yapıyı "sosyal bir yapıştırıcı" gibi bir arada tutmaya yarayan özelliğinden yola çıkarak, örgüt kültürü; bir grubun ya da bir toplumun bir arada olmasını sağlayan ve nesilden nesle aktarılan, ideolojiler, değer yargıları, davranışlar, inanışlar ve normlar bütünü olarak ifade edilebilir. Bu bağlamda örgüt kültürü, örgütsel yaşamın farklı alanlarında ve davranışsal kalıplarında görülen, tarihsel ve sosyal süreçte meydana gelen bir fenomen şeklinde de ifade edilebilir (Fiş ve Wasti, 2009: 134).

Bürokratik kültür ile yakından ilişkili olan örgütsel kültürde örgütsel yapı ve mesleki toplumsallaşma benzer etkiye sahip araçlar olduğu için bürokratların mesleki açıdan oluşturdukları davranışlar ile çalıştıkları örgütlerde oluşan davranışlar birbiriyle etkileşim halindedir (Alacadağlı ve Yavuziğit, 1999: 103). Bürokratik kültür, örgüt kültürü teorilerinden de esinlenmekle birlikte örgüt kültürü örgüt içindeki kişilerarası ilişkilere vurgu yaparken; bürokratik kültür ise hem örgüt ve bürokrasi içi ilişkilere, hem de örgüt dışı ilişkilere vurgu yapmaktadır (Jamil ve Dangal, 2009: 195).

Bürokratik kültür, bürokratların çevreleri ile olan iletişimleri ve etkileşimleri sonucunda oluşan, gelecekte bürokratik yapılar içerisinde yer alacak kişilere aktarılan hem mesleki ve hem de örgütsel toplumsallaşma sürecidir. Bürokratik kültür, yönetimsel, kamusal ve siyasal alanlardan oluşan bir görevler bütünü olarak da ifade edilmektedir. Söz konusu görevler bütünü, davranış şekillerinin hayata geçmesinde temel rol oynamaktadır (İrmiş, 1999: 54). Sonuçta bürokratik kültürün oluşumunda hem kurum içi hem de kurum dışı unsurların etkili olduğu söylenilebilir. Kamu görevlilerinin hem iç çevre hem de dış çevre ile olan etkileşimlerinin bir çıktısı olarak, kurumsal bazda bürokratik davranış biçimleri oluşmakta ve kurum kültürü şekillenmektedir.

## 5. SONUÇ

Toplumsal ve siyasal alanda meydana gelen değişim, kamu yönetimini de etkilemektedir. Bu bağlamda kamu yönetiminde değişim kaçınılmaz bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu yönetiminde değişimin tek yönlü düşünülmesi mümkün değildir. Yönetimsel değişimi hem iç faktörler hem de dış faktörler yönlendirmektedir. Kamu yönetiminde değişimin yönünü belirleyen faktörler içerisinde küreselleşme, sivilleşme, özelleştirme, demokratikleşme ve yerelleşme gibi olgular önemli bir yer tutmaktadır.

Müdahaleci devlet anlayışının öncelendiği, refah devleti düşüncesinin şekillendirdiği geleneksel kamu yönetimi anlayışında daha fazla daha az piyasa söylemi hâkim olmaktadır. Weber'in kavramsallaştırdığı bürokrasi teorisi ekseninde şekillenen yönetim anlayışı, yönetimi bir bütün olarak değerlendirmemekte, işletme yönetimi ile kamu yönetiminin farklılaşan yönleri sebebiyle aynı usullerle yönetilemeyeceğini vurgulamaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı; siyasetin politika üretmek,



yönetimin ise üretilen politikaları uygulamaya koymak görevi olduğu düşüncesinden hareketle, siyaset yönetim birlikteliği yerine siyaset yönetim ayrımını ön plana çıkarmaktadır.

İki dünya savaşı arası dönemde öncelenen refah devleti anlayışı, geniş kamu kurumlarına ve kamu görevlilerin ihtiyaç duymuş, aynı zamanda devletin faaliyet ve görev alanı genişlemiştir. Geniş bir alanda faaliyet yürüten devlet, etkin ve verimli hizmet sunamamaya başlamış, akabinde hizmet maliyetleri artmıştır. Kamuda meydana gelen bütçe açığı, kamu kurumlarının performans açığı ve kurumlara duyulan güven açığı devletin rolünün sorgulanmasına zemin hazırlamıştır. En iyi devlet en az müdahale eden devlettir düşüncesinden hareketle, minimal devlet anlayışını vurgulayan yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile birlikte geleneksel kamu yönetimi eleştirilmeye ve terk edilmeye başlanmıştır.

1970'li yılların ikinci yarısından itibaren farklı reform çalışmaları ile hayata geçirilmeye çalışılan yeni kamu işletmeciliği anlayışı, daha az devlet daha çok piyasa mottosu ile piyasa ekonomisini öncelemiş, devletin düzenleyici ve müdahaleci rolünü tirpanlayarak hakem devlet olgusunu ön plana çıkarmaya başlamıştır. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, Weberyen bürokrasi anlayışına karşı çıkarken, siyaset-yönetim arasındaki keskin ayrıma da itiraz etmektedir. Bunun yanında, piyasa ekonomisinin bir gereği olarak özelleştirme uygulamalarını desteklerken, kamunun da özel sektör gibi yönetilmesinin yolunu açmaya çalışmıştır.

Stratejik yönetim, toplam kalite yönetimi, performans yönetimi gibi özel sektörden devşirilen kavramlar kamuda uygulanmaya çalışılmıştır. Sonuç odaklı, vizyon odaklı, müşteri odaklı, rekabet odaklı, performans odaklı kamu yönetimi anlayışını ön plana çıkararak, şeffaf, katılımcı, hesap verebilir bir yönetim düşüncesi kamuda egemen olmaya başlamıştır. Kamu yönetiminde meydana gelen değişim ve dönüşüm yönetim kültürünü ve dolayısıyla bürokrasi kültürünü de etkilemiş, geleneksel yönetim kültürü tartışılmaya başlanmıştır.

Geleneksel yönetim anlayışının egemen olduğu ülkelerin bürokrasilerinde temel belirleyici unsurlar içerisinde merkeziyetçilik ve yoğun kontrol içeren otorite anlayışı önemli bir yer tutmaktadır. Geleneksel bürokratik kültürde değişime karşı duyarlı olmama, dışarıya ve eleştiriye karşı kapalı olma, yenilik ve girişimcilik gibi kavramları göz ardı etme gibi karakteristik özellikler dikkati çekmektedir. Bürokratik yönetim kültürünün egemen olduğu kurumlarda kurallara dayalı katı bir bürokratik yapı ön plana çıkmakta, iletişim kanalları kapalı, hiyerarşik ilişkiler belirleyici olmaktadır. Gizlilik, statükoculuk, inisiyatif alamama, benmerkezci yönetim anlayışı, geleneksel yönetim kültürünü ve bürokratik kültürü şekillendirmektedir.

Kamuda meydana gelen değişim ve dönüşümün etkisiyle hem iç hem de dış çevresine karşı kapalı geleneksel kamu yönetimi anlayışının ve bürokratik kültürün egemen olduğu yapılar sorgulanmaya ve yeni yönetim kültürü ön plana çıkmaya başlamıştır. Kamuda yeni yönetim kültürünün oluşumunda, toplumsal kültür ve siyasal kültürde etkili olmuştur. Yeni kamu işletmeciliği anlayışı beraberinde, yeni yönetim kültürünü getirmiştir. Şeffaf, hesap verebilir, katılımcı, demokratik bir yönetim anlayışı ekseninde şekillenen yeni yönetim kültürü ve bürokratik kültür anlayışında çalışanlar arasında iletişim kuvvetli, katı hiyerarşik yapı yerine esnek örgütlenme modeli ve heterarşik ilişkiler ön planda tutulmaktadır. Karar alma süreçlerine çalışanların katılımı, hizmetten yararlananların müşteri/vatandaş olarak görüşmesi, geniş karar serbestiyeti ve takdir kullanımına izin verilmesi, süreçlerden ziyade sonuçlara odaklanmak yeni yönetim kültürün temel özellikleri içinde sayılmaktadır. Kişilerin işi alımında liyakat unsuruna öncelik verilmesi, yükselme kriterlerin açık olması, girişimci ruha sahip yöneticilerin varlığı yeni bürokratik kültürde öncelenen hususlardır.

Sonuç olarak, katılımcı yönetim anlayışı ve yönetişim ekseninde şekillenen yeni yönetim kültürünün, çalışanların kurumsal aidiyetine ve örgütsel bağlılığına olumlu yönde katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Vizyoner ve inovatif kişilik sahibi yöneticiler, dönüşümcü liderlik özelliklerini de

bünyelerinde barındırırlarsa, çalışanlarla işbirliği artacak, kurum içi iletişim iyileşecek, kurumun stratejik hedefleri ortaya konulabilecek, hem iç hem de dış çevre açısından kurumsallaşma sağlanabilecektir.

### **Etik Beyan**

“Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi Kültürü” başlıklı çalışmanın yazılması ve yayınlanması süreçlerinde Araştırma ve Yayın Etiği kurallarına riayet edilmiş ve çalışma için elde edilen verilerde herhangi bir tahrifat yapılmamıştır. Derleme bir çalışma olduğu için etik kurul izni alınmamıştır.

### **Katkı Oranı Beyanı**

Çalışmadaki yazarların tümü çalışmanın yazılmasından taslağın oluşturulmasına kadar tüm süreçlere katkı yapmış ve nihai halini okuyarak onaylamıştır.

### **Çatışma Beyanı**

Yapılan bu çalışma gerek bireysel gerekse kurumsal/örgütsel herhangi bir çıkar çatışmasına yol açmamıştır.

### **KAYNAKÇA**

- Abadan, N. (1959). *Bürokrasi*, Ankara: AÜSBF Yayınları.
- Akarsu, B. (1998). *Felsefe Terimleri Sözlüğü*, Ankara: İnkılap Kitapevi.
- Akyıldız, A. (2004). *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Al, H. (2002). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Ankara: Bilim Adamı Yayınları.
- Alacadağlı, E. ve Yavuziğit H., (1999). Bürokratik Kültürümüz ve TKY Felsefesinin Uygulanabilirliği, *Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi Bildiriler Kitabı-2 içinde (ss. 99-111)* Ankara: TODAİE Yayınları.
- Almond, G.A. ve Verba, S. (1989). *The Civic Culture Political Attitudes and Democracy In Five Nations*. Newbury Park, CA: Sage Publication
- Aykaç, B. (1997). *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*. Ankara: Yükseköğretim Kurulu Matbaası.
- Bayraktar, G. (1993). *Bürokratik Düşünce ve Türk Siyasal Hayatında Bürokrasinin Rolü*, (Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Bayram, A. K. ve Çınar K. (2007). İktidar ve Siyasetin Gölgesinde Bürokrasi ve Demokrasi İlişkisi: İdealler, Zorunluluklar, Gerilimler. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9 (1) 11-24.
- Bolay, S. H. (2009). *Felsefe Doktrinleri ve Terimleri Sözlüğü*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Bozdoğan, R. (2003). Yerel Yönetim Birliklerinde Belge Yönetimi Programı Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Örneği. *Akademik Araştırmalar*, 2003 (3), 189-222.
- Brooks, I (2003). *Organisational Behaviour*. Londra: Prentice Hall.

- Okcu, M., Usta, S. & Ceyhan, H. (2020). Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi ve Kültürü. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 22(39), 291-311.
- Cem, C. (1976). *Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri: Nitelikleri, İşlevleri, Eğitim Sorunları*. Ankara: TODAİE Yayınları,
- Claver, E., Llopis, J. ve Gasco, J. (1999). From Bureaucratic Culture to Citizen-Oriented Culture. *The International Journal of Public Sector Management*, 12 (5), 455-464.
- Çakıcı, F. O. (2016). Osmanlıdan Türkiye'ye Siyasal Miras: Türk Siyasal Kültürü Üzerine Bir İnceleme. *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 1 (2), 8-15
- Danopoulos, C. P. ve Danopoulos, A. C. (2009). Greek Bureaucracy and Public Administration: The Persistent Failure of Reform, Farazmand, A. (Ed.). *Bureaucracy and Administration*, Boca Raton-ABD: CRC Press.
- Demir, F. (2011). Bürokratik Kültür. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16 (2), 153-178.
- Dreyfus, F. (2007). *Bürokrasinin İcadı: Fransa, Büyük Britanya ve ABD'de Devlete Hizmet Etmek*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Duverger, M. (1982). *Siyaset Sosyolojisi*. Tekeli Ş. (Çev.). Varlık Yayınları: İstanbul.
- Erdoğan, İ. (1983). *İşletmelerde Davranış*. İstanbul: Kişisel Yayın.
- Eroğlu, F. (2006). *Davranış Bilimleri*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Eroğlu, H. T. (2010). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (12), 225-233.
- Eryılmaz, B. (2013). *Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi: Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları,
- Erzen, M. Ü. ve Yalın B. E. (2011). Siyasal Kültürün Temel Paradigmaları Üzerine: Kültürden, Siyasal Toplumsallaşma, Örgütlenme ve Katılma Süreçlerine Yansıyanlar. *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, 2011 (41), 49-61.
- Fiş, M.A. ve Wasti, S.A. (2009). Örgüt Kültürü ve Girişimcilik Yönelimi İlişkisi. *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 2009 (35), 127-164.
- Genç, F. (2015). Yeni Kamu Hizmeti: Vatandaş ve Kamu Yararı Temelinde Kamu Hizmetini Yeniden Düşünmek. Köseoğlu Ö. ve Sobacı M. Z. (Ed), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* içinde (ss. 129-149). Bursa: Dora Yayınevi.
- Hançerlioğlu, O. (1970). *Felsefe Sözlüğü*. İstanbul: Yükselen Matbaacılık.
- Hatipoğlu, İ. (2015). Bütünleşik Kamu Yönetimi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Parçalayıcı Doğasına Yönelik Bir Sorgulama. Köseoğlu Ö. ve Sobacı M. Z. (Ed), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* içinde (ss. 153-170). Bursa: Dora Yayınevi.
- Heper, M. (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.
- Heusala, A.L. (2005). *The Transitions of Local Administration Culture in Russia*.Saarijarvi: Kikumora Publications, Gummerus Printing.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons. *Public Administration*. 69 (1), 3-19.

Okcu, M., Usta, S. & Ceyhan, H. (2020). Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi ve Kültürü. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 22(39), 291-311.

- Hughes, O. E. (2014). *Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi*. Kalkan B., Akın B. ve Akın Ş. (Çev). Ankara: Bing Bang Yayınları.
- İrmiş, A. (1999). Kamu Örgütlerinde Mevcut Yönetim Kültürünün Toplam Kalite Yönetimine Uygunluğu, *Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi Bildiriler Kitabı-2* içinde (ss. 47-65). Ankara: TODAİE Yayınları.
- Jamil, I. Dangal R. (2009). The State of Bureaucratic Representativeness and Administrative Culture In Nepal, *Comtemporary South Asia*, 17 (2), 193-211.
- Karkın, N. (2015). Kamu Değeri Kavramı ve Kamu Değeri Yönetiminin Kamu Yönetimi Kuramı Bağlamında Yeri. Köseoğlu Ö. ve Sobacı M. Z. (Ed), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* içinde (ss. 249-272). Bursa: Dora Yayınevi.
- Kocaoğlu, M. (2015). *Yerel Yönetimlerde Katılım ve Kültür*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Köseoğlu, Ö. ve Sobacı M. Z. (2015). Kamu Yönetimi Kuramının Geleceği: Yeni Kamu İşletmeciliğinden Hibritleşmeye Doğru. Köseoğlu Ö. ve Sobacı M. Z. (Ed), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* içinde (ss. 297-314). Bursa: Dora Yayınevi.
- Lane, J. E. (2000). *The Public Sector*. London: Sage Publication.
- Marshall, G. (1999). *Sosyoloji Sözlüğü*. (Çev. Akınhay O. ve Kömürcü D.). Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Marshall, G. (2009). *Sosyoloji Sözlüğü*, (Çev. Akınhay O. ve Kömürcü D.). Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Nastase, M. (2009). Understanding the Managerial Culture. *Review of International Comparative Management*, 10 (2), 278-285.
- Nişancı, Z. N. (2012). Toplumsal Kültür-Örgüt Kültürü İlişkisi ve Yönetim Üzerine Yansımaları, *Batman Üniversitesi Yaşam Bilimleri Dergisi*, 1 (1), 1279-1293.
- Oktay, E. ve Turan A. (2018). Kamu Yöneticilerinin Yeni Kamu Yönetimi Örgüt Kültürünü Ne Ölçüde İçselleştirdiklerini Belirlemeye Yönelik Bir Araştırma. *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 8(3), 479-512.
- Orhan, G. ve Yalçın, L. (2015). Ağlar, Yönetişim ve Ağ Yönetişimi: Tarihsel ve Kavramsal Bir Değerlendirme. Köseoğlu Ö. ve Sobacı M. Z. (Ed), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* içinde (ss. 171-204). Bursa: Dora Yayınevi.
- Özen, Ş. (1996). *Bürokratik Kültür 1: Yönetimsel Değerlerin Toplumsal Temelleri*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Özmen, A. (2012). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye’de Yönetim Kültürüne Etkisini Ölçmeye Yönelik Bir Alan Araştırması (Doktora Tezi). Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Özmen, A. (2013). Kamuda Yönetim Kültürü. *International Journal of Social Science (JASS)*, 6 (3), 925-946.
- Öztekin, A. (2003). *Siyaset Bilimine Giriş*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Peters, B. G. (2010). *The Politics of Bureaucracy*. New York: Routledge.

Okcu, M., Usta, S. & Ceyhan, H. (2020). Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi ve Kültürü. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 22(39), 291-311.

Pollitt, C. (2007). The New Public Management: An Overview of Its Current Status. *Administratie si Management Public*, 2007 (8) 110-115.

Roskin, M (2013). Siyaset Bilimi (2013). Yayla, A. (Çev.). Ankara: Adres Yayınları.

Saran, U. (2005). Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler, Nohutçu A. ve Balcı A (Ed.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-1* içinde (ss. 37-55). İstanbul: Beta Yayınları.

Sezer, Ö. (2008). Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 4 (8), 147–171.

Shafritz, J. M., Russell, E.W. ve Borick C.P. (2009). *Introducing Public Administration*. New York: Pearson Longman,

Smith, P. (2001). *Cultural Theory: An Introduction*. Newyork: Blackwell-Oxford University Press. Harper&Brothers.

Sobacı M. Z. ve Köseoğlu Ö. (2015). Yeni Kamu Yönetişimi: Birlikte Üretmenin ve İşbirliğinin Teknolojik Çerçevesi. Köseoğlu Ö. ve Sobacı M. Z. (Ed), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* içinde (ss. 231-248). Bursa: Dora Yayınevi.

Soyupek, Y. (2018). Eğitim, Sağlık, Ekonomi ve Bireysel Özgürlüklerin Yönetişime Etkisi. *Yönetim ve Ekonomi*, 25 (1), 291-308.

Taylor, F. W. (2017). Scientific Management. Shafritz J.M. ve Hyde A.C. (Ed.). *Classics of Public Administration* içinde (ss. 56-58). Boston-USA: Cengage Learning.

Türk Dil Kurumu Sözlüğü (TDK) (2020). “Kültür”, <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 10.10.2020)

Türk Dil Kurumu Sözlüğü (TDK) (2020). “Toplum”, <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 10.10.2020)

UNESCO, (1982). *Mexico City Declaration on Cultural Policies*, ([http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/dynamic-content-singleview/news/mexico\\_city\\_declaration\\_on\\_cultural\\_policies\\_world\\_conferen](http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/dynamic-content-singleview/news/mexico_city_declaration_on_cultural_policies_world_conferen), (Erişim Tarihi: 10.10.2020)

Weber, M. (2017). Bureaucracy. Shafritz J.M. ve Hyde A.C. (Ed.). *Classics of Public Administration* içinde (ss. 63-67), Boston-USA: Cengage Learning.

Williams, R. (1977). *Culture and Society: 1780-1950*. Middlesex: PenguinBooks.

Wilson E. ve Doig A. (1996). The Shape of Ideology: Structure, Culture and Policy Delivery in the New Public Sector. *Public Money&Management*. 16(2), 53-61.

Wilson W. (2017). The Study of Administration. Shafritz J.M. ve Hyde A.C. (Ed.). *Classics of Public Administration* içinde (ss. 35-47). Boston-USA: Cengage Learning.

Yavuz, N. (2015). Dijital Çağ Yönetişimi: Kamu Yönetiminde İhtiyaç Temelli Bütünleşme Çabası. Köseoğlu Ö. ve Sobacı M. Z. (Ed), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* içinde (ss. 273-293). Bursa: Dora Yayınevi.