

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ

**KAMU ÖRGÜTLERİNE YÖNELİK
ÖRGÜTSEL ETKİLİLİK MODELİ**

Ebru TOLAY SABUNCUOĞLU

Danışman
Prof. Dr. Nermin UYGUÇ

2010

Yemin Metni

Doktora Tezi olarak sunduğum “Kamu Örgütlerine Yönelik Örgütsel Etkililik Modeli” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden olduğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

.../.../.....

Ebru TOLAY SABUNCUOğLU

ÖZET
Doktora Tezi
Kamu Örgütlerine Yönelik Örgütsel Etkililik Modeli
Ebru TOLAY SABUNCUOĞLU

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
İşletme Anabilim Dalı
İşletme Doktora Programı

Bu çalışmanın temel amacı, özel ve diğer kar amaçsız örgüt türlerinden farklı karakteristik özelliklere sahip olan kamu hizmet örgütlerine yönelik özgün bir örgütsel etkililik modeli önermektir. Bu amaca uygun olarak, kamu hizmet örgütleri için kavramsal çerçeve çizilmiş ve bu örgütlerin doğasını ve işleyişini anlamaya yardımcı olacak kuram ve yaklaşımlar incelenmeye çalışılmıştır. Daha sonra, sistem ve durumsallık yaklaşımlarına dayanarak kamu hizmet örgütlerinde, çalışan memnuniyeti, vatandaş memnuniyeti ve örgütsel etkinlik ölçütlerinden oluşan örgütsel etkililiğe ulaşabilmek için bağlamsal (çevresel ve demografik özellikler), yapısal (örgütsel teknoloji ve yapı) ve davranışsal (liderlik) değişkenler tespit edilmiştir. Çalışmada, bu değişkenler arasında uyum olması durumunda, kamu hizmet örgütlerinde örgütsel etkililiğe ulaşılabilceği varsayılmıştır.

Yapılan yazın taraması ve değerlendirmeler sonucunda, genellikle büyük ve yaşlı olduğu kabul edilen kamu hizmet örgütlerinin, örgüt türünden kaynaklanan bir dizi ayırt edici özelliği bulunduğu; kısıtlayıcı, basit ve durağan bir çevrede faaliyet gösterdikleri; karmaşıklık, değişkenlik ve karşılıklı bağımlılık düzeyi düşük bir iş akışına sahip oldukları ve işlemlerini, büyük ölçüde, bilgisayarlar aracılığı ile standartlaştırdıkları görülmüştür. Böyle bir bağlamda faaliyet gösteren kamu hizmet örgütlerinde uzmanlaşma, standartlaşma, biçimselleşme, farklılaşma ve merkezileşme düzeylerinin fazla; dolayısıyla bürokratikleşme eğilimlerinin yüksek olacağı ileri sürülmüştür. Bu

nedenle, bu tür yapısal özelliklere sahip olan kamu hizmet örgütleri için “mekanistik örgüt yapısı” önerilmiştir.

Diğer taraftan, bu tür bir yapının, çalışanların moralini ve motivasyonunu azaltmak, aralarındaki işbirliğini zayıflatarak çatışmaları artırmak gibi, uygulamada karşılaşılabilecek bazı olumsuz sonuçlarının üstesinden gelebilmek için, kamu yöneticilerinin hem “görev yönelimli” hem de “ilişki yönelimli” bir liderlik tarzı sergilemeleri gerektiği ileri sürülmüştür. Böylelikle, kamu hizmet örgütlerinde, bürokratik yapının başarılı bir şekilde işletilebileceği; örgütsel etkinliğin, çalışan memnuniyetinin ve vatandaş memnuniyetinin artacağı ve sonuçta, bir bütün olarak, örgütsel etkililiğin sağlanabileceği varsayılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Örgütleri, Kamu Hizmet Örgütleri, Örgütsel Etkililik, Bürokratik Yapı, Mekanistik Yapı, Görev ve İlişki Yönelimli Liderlik, Yeni Kamu Yönetimi, Örgütsel Tasarım.

ABSTRACT

Doctoral Thesis

Organizational Effectiveness Model for Public Organizations

Ebru TOLAY SABUNCUOĞLU

Dokuz Eylül University

Institute of Social Sciences

Department of Business Administration

PhD in Business Administration Program

The main purpose of this study is suggesting an original model of organizational effectiveness for public service organizations which have distinctive characteristics from private and other non-profit organization types. In accordance with this purpose, a conceptual framework is constituted for public service organizations and tried to examine the theories and approaches which are helpful to understand the nature and functioning of these organizations. Then, in terms of system and contingency approaches, to achieve organizational effectiveness in public service organizations which is consisted of employee satisfaction, citizen satisfaction and organizational efficiency, contextual (environmental and demographic features), structural (organizational technology and structure) and behavioural (leadership) variables are determined. In the study, it is assumed that, if there is congruence between these variables, organizational effectiveness will be achieved in public service organizations.

After the literature review and considerations, it is confirmed that public service organizations which are accepted that they are generally large and old, have a set of distinct characteristics, arising from organization type; operate in a restrictive, basic and stable environment; have a low degree of complexity, variability and interdependency in the workflow and standardized their operations through computers. It is hypothesized that, specialization, standardization, formalization, differentiation and centralization, and also bureaucratization tendency will be high in public service organizations which

are operating such a context. For that reason, we offered a “mechanistic organization structure” for public service organizations.

On the other hand, it is suggested that, public managers must exhibit both “task oriented” and “relationship oriented” leadership styles to deal with some unfavourable results of this structure, which are encountered in practice, such as reducing morale and motivation of employees, diminishing the collaboration between them and increasing conflicts. By this way, it is assumed that, the bureaucratic structure would enable to functioning successfully; organizational efficiency, employee satisfaction and citizen satisfaction will increase and, as a result, it would be able to achieve organizational effectiveness.

Key Words: Public Organizations, Public Service Organizations, Organizational Effectiveness, Bureaucratic Structure, Mechanistic Structure, Task Oriented and Relationship Oriented Leadership, New Public Management, Organizational Design.

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ.....	ii
ÖZET.....	iii
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xii
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xiii
TABLolar LİSTESİ.....	xiv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ÇALIŞMANIN AMACI, ÖNEMİ VE KISITLARI

I. ÇALIŞMANIN AMACI	5
II. ÇALIŞMANIN ÖNEMİ.....	7
III. ÇALIŞMANIN KISITLARI.....	10

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ VE KAMU ÖRGÜTLERİ İLE İLGİLİ KAVRAM VE TANIMLARIN TARTIŞILMASI, KAMU ÖRGÜTLERİNİN ÖZELLİKLERİ VE SINIFLANDIRILMASI

I. KAMU YÖNETİMİ DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİ.....	12
A. Avrupa'da ve Amerika'da Kamu Yönetimi Düşüncesinin Gelişimi....	13
B. Türkiye'de Kamu Yönetimi Düşüncesinin Gelişimi.....	17

II. KAMU YÖNETİMİNİN TANIMI VE UNSURLARI.....	22
A. Yönetim Kavramı	22
B. Kamu Yönetimi (Public Administration) Kavramı.....	24
C. Kamu Yönetiminin Unsurları.....	26
III.KAMU ÖRGÜTLERİNİN TANIMI.....	28
IV.KAMU ÖRGÜTLERİNİN KARAKTERİSTİK ÖZELLİKLERİ.....	32
V. KAMU ÖRGÜTLERİNİN SINIFLANDIRILMASI.....	37
A. Batı'da Yapılan Sınıflandırma Çalışmaları.....	39
B. Türkiye'de Yapılan Sınıflandırma Çalışmaları.....	47

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU HİZMET ÖRGÜTLERİNİN İNCELENMESİNDE YARARLANILAN BAŞLICA KURAMLAR VE YAKLAŞIMLAR

I. KAMU YÖNETİMİ KURAMLARI YAZINI	56
II. İKTİSADİ KURAMLAR.....	59
A. Kamu Tercihi Kuramı.....	60
B. Mülkiyet Hakları Kuramı	62
C. X-Etkinlik Kuramı.....	64
D. Vekalet Kuramı.....	65
E. İşlem Maliyeti Kuramı.....	70

III. ÖRGÜT KURAMLARI	75
A. Klasik Örgüt Kuramı.....	76
B. Neo-Klasik Örgüt Kuramı.....	83
C. Modern Örgüt Kuramı.....	85
1. Sistem Yaklaşımı.....	85
2. Durumsallık Yaklaşımı.....	88
3. Adaptasyon Kuramları	90
a. Örgütsel Ekoloji Kuramı.....	90
b. Kaynak Bağımlılığı Kuramı.....	94
c. Kurumsallaşma Kuramı.....	99
d. Stratejik Seçim Yaklaşımı.....	106
D. Postmodern Yaklaşım.....	109
IV. YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI.....	115
V. ÇALIŞMANIN DAYANDIRILDIĞI KURAM VE YAKLAŞIMLAR..	121

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KAMU HİZMET ÖRGÜTLERİNE YÖNELİK ÖRGÜTSEL ETKİLİLİK MODELİ

I. KAMU HİZMET ÖRGÜTLERİNDE ÖRGÜTSEL ETKİLİLİK.....	128
A. Örgütsel Etkililik Tanımı ve Yaklaşımları.....	128
B. Kamu Hizmet Örgütlerinde Örgütsel Etkililik.....	133
C. Çalışmada Benimsenen Örgütsel Etkililik Kriterleri.....	136
1. Çalışan Memnuniyeti.....	137
2. Vatandaş Memnuniyeti.....	138
3. Örgütsel Etkinlik.....	141

II. KAMU HİZMET ÖRGÜTLERİNDE ÖRGÜTSEL ETKİLİLİK MODELİ.....	145
A. Örgütsel Model Kavramı, Unsurları, Örgüt Kuramı ve Örgüt Tasarımındaki Önemi.....	145
B. Kamu Hizmet Örgütlerine Yönelik Örgütsel Etkililik Modelinin Tanıtılması.....	146
III.KAMU HİZMET ÖRGÜTLERİNDE ETKİLİLİĞİ BELİRLEYEN FAKTÖRLER VE ARALARINDAKİ İLİŞKİLER	154
A. Yapısal Değişkenleri Belirleyen Bağlamsal Faktörler.....	154
1. Örgütsel Çevre.....	154
a. Kısıtlayıcılık.....	157
b. Basit – Karmaşık Boyut	161
c. Durağan – Dinamik Boyut	162
2. Demografik Özellikler.....	166
a. Örgüt Türü	166
b. Örgütsel Büyüklük.....	172
c. Örgütsel Yaş	178
B. Örgütsel Yapıyı Belirleyen Teknolojik Faktörler.....	180
1. İş Akışı.....	183
a. Karmaşıklık.....	184
b. Değişkenlik.....	186
c. Karşılıklı Bağımlılık.....	187
2. Bilgi Teknolojileri.....	189
C. Örgütsel Yapı.....	193
1. Uzmanlaşma.....	194
2. Standartlaşma.....	196
3. Biçimselleşme.....	197

4. Farklılaşma	199
5. Merkezileşme.....	200
D. Yapının İnsan Davranışları Üzerindeki Etkileri.....	203
E. Kamu Yöneticilerinin Liderlik Davranışları	207
1. Görev Yönelimli Liderlik.....	211
2. İlişki Yönelimli Liderlik.....	213
IV.ÖNERİLEN MODELİN YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ.....	218
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	222
KAYNAKLAR.....	233

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
bkz.	Bakınız
DİE	Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
İDT	İktisadi Devlet Teşekkülleri
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KİK	Kamu İktisadi Kuruluşları
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development
T.B.M.M.	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TKY	Toplam Kalite Yönetimi
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
vb.	ve benzeri
vd.	ve diğerleri
YKY	Yeni Kamu Yönetimi

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Hizmetlerin Sınıflandırılması	46
Tablo 2: Türkiye’deki Örgüt Sınıflandırmaları	48
Tablo 3: Türkiye’de Yapılan Kamu Örgütleri Sınıflandırmaları.....	50
Tablo 4: Vekalet Kuramının Temel Özellikleri.....	66
Tablo 5: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Öğretileri.....	118
Tablo 6: Örgütsel Etkililik Boyutları ve Kriterleri.....	135
Tablo 7: Kamu Hizmet Örgütlerinin Çevresinde Yer Alan Kurum ve Aktörler.....	155

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Sahiplik ve Finansman Boyutlarına Göre Örgütler.....	30
Şekil 2: Kamusalılık Izgarası.....	41
Şekil 3: Kurumlar, Şirketler ve Karma Örgütler.....	43
Şekil 4: Türk Kamu Yönetiminin Genel Yapısı.....	52
Şekil 5: David Easton'un Siyasal Sistem Yaklaşımı.....	87
Şekil 6: Yarışan Değerler Setleri ve Etkililik Modelleri.....	132
Şekil 7: Üretim Süreci.....	142
Şekil 8: Kamu Hizmet Örgütlerine Yönelik Örgütsel Etkililik Modeli.....	151
Şekil 9: Kamu Hizmet Örgütlerinde Yapısal Değişkenleri Belirleyen Çevresel Özellikler.....	157
Şekil 10: Kamu Hizmet Örgütlerinde Yapısal Değişkenleri Belirleyen Demografik Özellikler.....	166
Şekil 11: Kamu Hizmet Örgütlerinde Yapıyı Belirleyen Teknolojik Özellikler.....	183

GİRİŞ

Her ülkenin kamu yönetimi yapısı diğerlerinden farklıdır ve aynı kamu yönetimi yapısı içindeki kamu örgütleri bile, birbirlerinden önemli farklılıklar gösterebilmektedir. Dolayısıyla, kendi aralarında dahi ciddi farklılıklar taşıyan kamu örgütlerini, özel firmalardan ve vakıflar, dernekler, yardım kuruluşları gibi, diğer kar amaçsız örgütlerden ayıran belirgin özellikler bulunmaktadır. Devletin mülkiyetinde olma, vergiler yolu ile finanse edilme, siyasi çevrede faaliyet gösterme, kamu yararı gözetme, tekel konumunda olma gibi karakteristik özelliklere sahip olan bu örgütler, aynı zamanda, toplumsal sorumluluk, sosyal fayda, eşitlik gibi değerleri gözetmek durumundadırlar. Diğer yandan, içinde buldukları çevre, koşullar ve sahip oldukları ayırıcı özellikler, kamu örgütlerinde kuralların ve hiyerarşinin vurgulanmasına; verimsizlik, işlerin ağır yürümesi, kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçma, yönetimde gizlilik, yetki devretmede isteksizlik, vatandaşların işlerinin gerektiği şekilde ve zamanda yapılamaması gibi davranış ve işlemlere yol açmaktadır.

Uygulamada karşılaşılan bu sorunlar nedeniyle, artık geleneksel yöntemlerin bir tarafa bırakılarak, kamu örgütlerinin “özel işletmeler gibi” yönetilmesi gerektiğini ileri süren fikirler türemiştir. Özellikle Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışının savunduğu bu görüşler, bürokrasiyi neredeyse tamamen bertaraf etmeyi öngörmektedir. Bu bağlamda, kamu sektörüne “uygulamalı profesyonel yönetim”, “açıkça belirlenmiş standartlar ve performans ölçümü”, “özel sektör yönetim tarzlarına ve uygulamalarına ağırlık verme”, “daha rekabetçi olma”, “girişimcilik”, “kârlılık”, “piyasa yönelimi” gibi öğretiler ya da roller yüklemek isteyen YKY yaklaşımının görüşlerinin, kamu örgütlerine ne denli uygun ve doğru olduğu sorusuna yanıt aramak, bu çalışmanın yapılmasındaki temel güdülerden biri olmuştur.

Nitekim, yazında, YKY yaklaşımına kuşkuyla bakan, sorgulayan ve eleştiren görüşler söz konusudur. YKY ile ilgili en önemli eleştirilerden biri, bu yaklaşımın, kamu ve özel sektörler arasındaki kritik farklılıkları dikkate almaması ve özellikle

de, kamu sektörünün piyasa mekanizmasına değil, hukuki kurallara bağlı olmasını öngören anayasal dayanakları göz ardı etmesi konusunda yöneltmiştir (bkz. Moe,1994; Riccucci,2001). YKY düşüncesine yönelik bir diğer eleştiri ise, kamu sektörünün özel sektörden kuram ve teknik ödünç alması ile ilgilidir. Oysa bunların, çevresel, yapısal ve kültürel nedenlerle kamu sektörüne kolaylıkla uyum sağlayabileceğini söylemek pek mümkün görünmemektedir.

Bu bilgilerden hareketle, çalışmada, kamu örgütlerinin karakteristik özelliklerine ve faaliyette buldukları bağlama uygun olabilecek yapıların, yönetim tekniklerinin ya da etkililik modellerinin benimsenmesi gerektiği ileri sürülmektedir. Bununla birlikte, yapılan yazın taraması neticesinde, kamu örgütlerinin karakteristik özelliklerini belirleyen ve bunlara yönelik bir etkililik ya da işleyiş modeli öneren herhangi bir çalışmaya rastlanamamıştır. Yazındaki bu eksikliklerden yola çıkarak, bu çalışmada, kamu örgütleri içerisinde önemli bir yere sahip olan ve birçok açıdan farklılık gösteren “kamu hizmet örgütleri” için “özgün” bir örgütsel etkililik modeli geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Böylece, kamu hizmet örgütlerinin kendine has özellikleri dikkate alınarak geliştirilecek yapıların ve süreçlerin, bu tür örgütlerin etkililiğe ulaşmalarındaki yaşamsal önemine işaret edilmektedir.

Bu temel amaç doğrultusunda, öncelikle, çok geniş bir yelpazeye yayılmış olan “kamu örgütleri” kavramının tanımlanmasına ve daha sonra, kamu örgütlerini sınıflandırma çabalarına yer verilerek, bu sınıflandırmalar içinde kamu hizmet örgütlerinin (public service organizations) yeri belirlenmeye çalışılacaktır. Diğer taraftan, kamu hizmet örgütlerinin işleyişini anlamaya yardımcı olacağı düşünülen ve farklı disiplinlere dayanan kuram ve yaklaşımlar ele alınacak ve kamu hizmet örgütlerinin hangi yönlerine ışık tuttuğunun belirlenmesine çalışılacaktır. Böylelikle, kavramsal ve kuramsal çerçevesi çizilen kamu hizmet örgütleri için örgütsel bir etkililik modeli geliştirmek mümkün olacaktır.

Geliştirilen modelde, kamu hizmet örgütlerinin çevresel, demografik ve teknolojik özelliklerinin örgütsel yapıyı ve dolayısıyla işleyişini belirlediği varsayılmaktadır. Bununla birlikte, örgütlerde işleyişini sağlayan unsurun, “örgütün

çalışanları” olduğu ve bu kişilerin, içerisinde faaliyette buldukları koşullardan ve yapısal özelliklerden olumlu veya olumsuz şekilde etkilenebilecekleri düşünülmektedir. Çalışanların, içinde buldukları koşullardan doyum sağlayamaması, bir yandan onların morallerini ve motivasyonlarını azaltıp aralarındaki işbirliğinin zayıflamasına ve çatışmaların artmasına sebep olurken; bir yandan da, memnuniyetsizliklerini vatandaşlara yansıtmalarına neden olabilmektedir. Bu da, kamu örgütlerinin, bürokrasi, verimsizlik, işlerin ağır yürümesi, kuralcılık, kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçma, yönetimde gizlilik, otoriteye aşırı bağlılık gibi davranış ve işlemleri yansıtan kurumlar olarak algılanmalarına yol açmaktadır.

Bu nedenlerle, çalışmada, söz konusu olumsuzlukların, “kamu yöneticilerinin benimseyecekleri liderlik tarzına” ve “uygun liderlik davranışlarına” bağlı olarak ortadan kaldırılabileceği ya da en azından minimum seviyeye çekilebileceği varsayılmaktadır. Bunu başarabilen kamu liderlerinin, çalışanların ve vatandaşların memnuniyetlerinin sağlanmasına, örgütsel etkinliğin artırılmasına ve böylece, bir bütün olarak, kamu hizmet örgütlerinin örgütsel etkililiğe ulaşmalarına önemli katkılarda bulunabilecekleri düşünülmektedir. Dolayısıyla, uzun yıllardan beri, hem bilim adamları hem de halk tarafından olumsuz bir olgu olarak algılanan bürokrasinin, gerektiği şekilde işletilmesi durumunda, kamu hizmet örgütleri için son derece etkin bir yapısal özellik olabileceği ileri sürülmektedir. Bu düşünce ve varsayımlardan hareketle yapılması planlanan çalışma dört bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde, çalışmanın amaçlarına, önemine ve bu kapsamda, Türk ve genel yönetim ve organizasyon, örgüt kuramları ve kamu örgütleri yönetimi yazınlarına yapacağı katkılar değerlendirilecektir. Ayrıca, çalışmanın, bu konularda çalışmak isteyen araştırmacılara ve kamu hizmet örgütlerinde görev yapan kamu yöneticilerine hangi açılardan ve ne şekilde yol gösterici olabileceğine ilişkin bilgilere ve son olarak da, çalışmanın kısıtlarına yer verilmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın kavramsal çerçevesini oluşturmanın amaçlandığı ikinci bölümünde, kamu yönetimi düşüncesinin dünyadaki ve ülkemizdeki gelişimine ve kamu yönetimi ve kamu örgütleri ile ilgili kavram ve tanımların tartışılmasına yer

verilecektir. Daha sonra, kamu örgütlerinin karakteristik özelliklerinin belirlenmesine çalışılacak ve son olarak da, çalışmada etkililik modeli önerilecek olan kamu hizmet örgütlerini tanımlayabilmek için, yazında yer alan kamu örgütleri sınıflandırmaları incelenecektir.

Üçüncü bölümde, kamu hizmet örgütlerinin doğasını ve işleyişini daha iyi anlayabilmek ve diğer örgüt türlerinden ayrılan yönlerini, nedenleri ile ortaya koyabilmek için dayanabileceğimiz kuram ve yaklaşımların irdelenmesine çalışılacaktır. Bu doğrultuda, iktisadi kuramlar ve yaklaşımlar, klasik, neo-klasik, modern ve postmodern örgüt kuramları ile Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı hakkında genel bilgiler verildikten sonra, her bir kuramın veya yaklaşımın, kamu hizmet örgütlerinin hangi yönüne ışık tuttuğu konusuna açıklık getirilmeye çalışılacaktır.

Dördüncü ve son bölümde ise, ilk olarak, kamu hizmet örgütlerinde örgütsel etkililik olgusu ve bu örgütlerin etkililiğini değerlendirmede yararlanılabilecek örgütsel etkililik kriterleri hakkında bilgi verilecektir. Daha sonra, kamu hizmet örgütlerine yönelik örgütsel etkililik modeli tanıtılacak ve modelde yer alan değişkenler ile örgütsel etkililik kriterleri arasındaki ilişkiler, mevcut kurama dayanarak irdelenecek ve bu ilişkilere yönelik önermeler geliştirilmeye çalışılacaktır. Son olarak, önerilen model, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde değerlendirilecek ve çalışma, sonuç ve öneriler kısmı ile son bulacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ÇALIŞMANIN AMACI, ÖNEMİ VE KISITLARI

I. ÇALIŞMANIN AMACI

Genel olarak kamu hizmet örgütleri için “özgün” bir örgütsel etkililik modeli geliştirmenin hedeflendiği bu çalışmada, aşağıda belirtilen amaçların gerçekleştirilmesine çalışılacaktır:

a) “Kamu örgütlerini” ve kamu örgütleri içinde önemli bir yere sahip olan “kamu hizmet örgütlerini” tanıtmak, sınıflandırmak ve karakteristik özelliklerini belirlemek.

Yapılan yazın taraması sonucunda, ne özel firmalar ne de kamu örgütleri için önerilen herhangi bir örgütsel etkililik modeline rastlanamamıştır. Ayrıca, Batı’da, *kamu örgütleri yönetimi (public organization management)* olarak adlandırılan bir çalışma alanı mevcutken, ülkemizde, böyle bir çalışma alanının henüz oluşmadığı gözlemlenmiştir. Türkiye’de, kamu örgütleri konusunda çalışan yazarların çoğunluğunun ise, işletme ile yönetim ve örgüt alanlarından çok fazla etkilendikleri; hatta kamu örgütleri için vazgeçilmez olan, toplumsal sorumluluk, kamu yararı, sosyal fayda ve eşitlik gibi bazı değerleri bile, neredeyse tamamen gözardı ettikleri görülmüştür. Bu değerleri ve karakteristik özellikleri ihmal ederek, özel sektördeki yönetim uygulamalarını kamu örgütlerinde uygulamaya kalkışmanın, çok olumsuz sonuçları olabilir. Bu nedenle, bu çalışmanın amaçlarından biri, genelde kamu örgütlerini, özelde ise kamu hizmet örgütlerini diğer örgütlerden ayıran özellikleri, nedenleri ile birlikte ortaya koymaktır. Ancak bu yapıldıktan sonra, kamu hizmet örgütleri için bir işleyiş modeli geliştirmek mümkün olabilir.

b) Kamu hizmet örgütlerinin işleyişlerinin anlaşılmasına ve etkili şekilde yönetilmelerine yardımcı olacağı düşünülen kuram ve yaklaşımları incelemek.

Çalışmanın ikinci amacı, kamu örgütlerini, diğer örgüt türlerinden ayıran farklılıkların nedenlerini, bu örgütlerdeki işleyişi, yaşanan sorunları ve insan davranışlarının altında yatan güdüleri daha iyi anlamamıza yardımcı olacağı düşünülen kuram ve yaklaşımları incelemektir. Bunu yapmaktaki amaç, kamu örgütlerine özgü yeni bir kuram önermek değil; kamu örgütleriyle alakalı disiplinlerdeki kuram ve yaklaşımların, kamu örgütlerine ışık tutan yönlerini tartışmak ve böylelikle kamu örgütlerinin anlaşılmasına ve etkili şekilde yönetilmelerine yardımcı olmaktır. Ayrıca, yazında, kamu örgütlerine yönelik bir etkililik modeline rastlanmadığı ve bu açıdan, çalışma bir ilk olacağı için, konunun kuramsal çerçevesinin çizilmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir.

c) Oluşturulan kavramsal ve kuramsal çerçeve ışığında, kamu hizmet örgütlerine yönelik örgütsel etkililik modeli önermek.

Çalışmada, kamu hizmet örgütlerine yönelik örgütsel etkililik modeli önerilmesiyle, (a) bu örgütlerin yapısını, dolayısıyla işleyişini belirleyen çevresel, demografik ve teknolojik değişkenlerin neler olabileceğini; (b) bu değişkenlerin etkisiyle ne tür özelliklere sahip bir örgüt yapısının ortaya çıkacağını; (c) bu yapının, çalışanların davranışları üzerindeki olumlu ve olumsuz etkilerini; (d) olumsuz etkileri ortadan kaldırmak ya da azaltmak için, yöneticilerin nasıl bir liderlik tarzı sergilemeleri gerektiğini araştırmak ve kuramdaki bilgilere dayanarak bazı çıkarımlarda bulunmak amaçlanmaktadır.

d) Önerilen modeli, özel sektör yönetim ve organizasyon uygulamalarının kamu sektöründe uygulanmasını savunan Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ile karşılaştırmak ve uygulanabilirliğini değerlendirmek.

Çalışmanın bir diğer amacı da, önerilen modelin, özel sektör yönetim uygulamalarının ve tekniklerinin, kamu yönetimi alanına transfer edilmesi gerektiğini ileri süren Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde tartışmaktır. Böylelikle, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının öngördüğü gibi, özel sektör yönetim

teknik ve uygulamalarının, kamu örgütlerinde uygulanmasının doğru olup olmadığını değerlendirmektedir.

II. ÇALIŞMANIN ÖNEMİ

Çalışmada, Vergi Daireleri, Nüfus Müdürlükleri, Tapu Daireleri gibi özel sektörde rakibi bulunmayan, kar amaçlı olmayan, müşterileri doğrudan vatandaşlar olan, siyasi bir çevrede faaliyet gösteren ve yasalara tabi olarak işleyen kamu hizmet örgütlerine yönelik örgütsel bir etkililik modeli önerilmeye çalışılacaktır. Türk ve genel kamu yönetimi, kamu örgütleri yönetimi ve yönetim-organizasyon yazınlarında, kamu hizmet örgütlerine yönelik örgütsel etkililik modeli sunan ve özel sektör yönetim ve organizasyon uygulamalarının kamu örgütlerinde uygulanabilirliğini tartışan çalışmalara rastlanamamıştır. Bu açıdan, “özgün” olarak nitelendirilebilecek çalışmanın, yazındaki önemli bir eksikliği kapatacağı; bu konuda çalışmak isteyen araştırmacılara da yeni bakış açıları kazandırabileceği düşünülmektedir. Ayrıca, kamu hizmet örgütlerindeki yapıya ve işleyişe uygun davranışlar geliştirmelerinde kamu sektöründeki yöneticilerimize yol gösterici olması beklenmektedir. Çalışmanın, aşağıda belirtilen konular açısından da önem taşıdığı söylenebilir:

- a) Türk ve genel yönetim ve organizasyon yazınları incelendiğinde, genellikle özel sektör işletmelerine ilişkin kavramsal ve deneysel nitelikteki çalışmaların ağırlıkta olduğu; buna karşılık, kamu örgütlerinin ihmal edildiğine ilişkin bir izlenim edinilmektedir. Kamu örgütlerinden oluşan örneklem üzerinde araştırma yapan çalışmalarda ise, bu örgütlerin ayırt edici özelliklerinin dikkate alınmadığı görülmektedir. Oysa, yönetim ve organizasyon alanının, özel örgütlerin yönetimini olduğu kadar, kamu örgütlerinin de yönetimini kapsamaması gerektiği düşünülmektedir. Bu açıdan, çalışmanın, Türk ve genel yönetim-organizasyon yazını ile ilgilenen araştırmacılara farklı bir bakış açısı sunacağı söylenebilir.

b) Toplumların sosyal ve ekonomik yapılarına ve sahip oldukları siyasi sisteme bağılı olarak, kamu örgütlerinin ekonomik sistemdeki yerleri ve rolleri ülkeden ülkeye değişkenlik gösterdiği için, her ülke için geçerli bir kamu örgütü tanımı yapmak oldukça zordur. Nitekim, yapılan yazın taramasında da, evrensel bir kamu örgütü tanımına rastlanamamıştır. Diğer taraftan, kamu örgütlerinin birbirlerinden önemli düzeyde farklılıklar gösterebilmesi nedeniyle, bunları sınıflandırmak da oldukça zor bir iştir. Konu ile ilgili yazında, doğrudan kamu örgütlerini sınıflandıran çalışmaların çok sınırlı olduğu; bunun yerine, genel anlamda örgüt ya da işletme sınıflandırmaları yapılarak “en özelden en kamusal olana doğru örgüt türlerinin” sınıflandırma içerisindeki yerinin belirtmeye çalışıldığı görülmüştür. Bu bakımdan, çalışmada geliştirilmeye çalışılan “kamu örgütü” ve “kamu hizmet örgütü” tanımlarının ve sınıflandırmalarının, Türk ve genel yönetim ve organizasyon, kamu yönetimi ve kamu örgütleri yönetimi yazınlarına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

c) Batı’da, kamu örgütlerini, çevre, yapı, örgütsel amaçlar, roller, otorite, liderlik, karar verme, personel sistemleri, bireysel özellikler, örgütsel performans gibi yönlerden, özel firmalarla karşılaştıran ve böylece, kamu örgütlerinin özelliklerini belirlemeye çalışan oldukça geniş bir “kamu örgütleri yönetimi” yazını bulunmaktadır. Ancak, ülkemizde, bu tür çalışmaların çok sınırlı ve yüzeysel olduğu görülmektedir. Bu bakımdan, yazın taraması sonucunda sunulmaya çalışılan “kamu örgütlerinin ve kamu hizmet örgütlerinin karakteristik özelliklerinin”, genel kamu örgütleri yönetimi yazınına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

d) Kamu örgütleri ile özel örgütler arasındaki farklılıkları inceleyen karşılaştırmalı araştırmaların çoğunluğu, bu örgütlerin özel örgütlerden “nasıl” ve “niçin” farklı olduğuna dair kabul edilebilir bir açıklama getirememektedir. Bu durum, kamu örgütlerinin doğasını ve işleyişini daha iyi anlayabilmek ve diğer örgüt türlerinden ayrılan yönlerini,

nedenleri ile ortaya koyabilmek için dayanabileceğimiz, belli bir sistematiğe sahip, bir “kamu örgütleri kuramları” yazınının bulunmadığı anlamına gelmektedir. Nitekim, yapılan yazın taramasında, bu konuda yazılmış eserlerin sayıca çok sınırlı olduğu ve bunların içeriğine bakıldığında, genellikle, özel örgütler için geliştirilmiş olan kuram ve yaklaşımlara yer verildiği görülmektedir. Ülkemizde ise bu başlık altında ele alınan kuram ve yaklaşımların hemen hepsinin yönetim ve örgüt alanından alındığı söylenebilir.

Bununla birlikte, kamu örgütlerinin faaliyette buldukları bağlam ve kendilerine özgü karakteristik özellikleri dikkate alındığında, bu örgütlerin işleyişini sadece, özel örgütler için geliştirilmiş kuramlarla ve yaklaşımlarla açıklamaya çalışmanın yeterli olmayacağı düşünülmektedir. Bu nedenle, bu çalışmada, kamu örgütlerine ilişkin anlayışın geliştirilmesine yardımcı olabilecek iktisat ve siyaset kökenli bazı kuramlar ile örgüt kuram ve yaklaşımları hakkında genel bilgi verilmeye ve bunların, kamu örgütlerinin hangi yönüne ışık tuttuğu konusuna açıklık getirilmeye çalışılacaktır. Böylelikle, hem kamu örgütleri yönetimine ilişkin bir yazın oluşmasına hem de kamu örgütleri için kuram oluşturmakla ilgili kişilere (siyaset bilimciler, kamu iktisatçıları, kamu işletmecileri vb.) ve örgüt kuramcılarına katkı sağlanması beklenmektedir.

- e) Bu çalışmada, kamu hizmet örgütlerinin ayırt edici özelliklerinin, bu tür örgütlerdeki yönetim ve organizasyon uygulamalarına farklılıklar getireceği ileri sürülmektedir. Zira, günümüzde, özellikle, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile birlikte öne çıkan, “özel sektördeki işletmeler için geçerli olabilecek yönetim ve örgüt uygulamalarının ve etkililik modellerinin, kamu örgütleri için de geçerli olabileceği” düşüncesi sorgulanmakta ve bu tür örgütler için, onların kendine has özelliklerine uygun yöntemler ya da modeller geliştirilmesi gerektiği

vurgulanmaktadır. Bu düşüncenin ise, Türk ve genel kamu yönetimi yazınlarına yeni bir bakış açısı kazandırması beklenmektedir.

- f) Geliştirilen örgütsel etkililik modelinin, çalışmada belirtilen karakteristik özellikleri taşıyan kamu hizmet örgütlerine uyarlanabileceği; bu açıdan çalışmanın, kamu yöneticilerine yardımcı ve yol gösterici olacağı düşünülmektedir.

III. ÇALIŞMANIN KISITLARI

Çalışmanın ilk kısıtı, örgütsel etkililik modelinin, tek bir kamu hizmet örgütü için değil, belirli kriterleri taşıyan genel bir kamu hizmet kesimine yönelik olarak geliştirilebilmesidir. Bu durum, spesifik bir çalışmanın sağlayacağı daha net çıkarımlarda bulunma olasılığını azaltmaktadır. Böyle bir kısıtlama ile karşı karşıya kalmanın nedenleri şöyle izah edilebilir:

- Bu çalışmada, kamu hizmet örgütleri ile ilgili olarak, çevre, büyüklük, yaş, örgüt türü, iş akışı, bilgi teknolojileri, yapı, çalışanların moral ve motivasyonu, aralarındaki işbirliği ve çatışma, liderlik tarzları gibi çok sayıda değişkene yer verilmektedir. Bu değişkenlerin tümü ile ilgili ayrıntılı bilgi toplayabilmek ve işleyişi kavrayabilmek için, bir kamu hizmet örgütünde uzun bir zaman geçirmek ve anket, gözlem ve mülakat gibi farklı bilgi toplama tekniklerinden yararlanmak gerekir.
- Buna karşılık, ülkemizdeki kamu kurum ve kuruluşlarının dışarıya karşı kapalı olmaları, gizliliğe önem vermeleri ve iş yoğunluğu gibi sebeplerle, böyle geniş kapsamlı bir incelemeye olumlu yaklaşmayacakları öngörülmüştür.
- Ayrıca, kamu hizmet örgütlerinin “siyasi” bir çevrede faaliyet göstermeleri ve ülkemizin içinde bulunduğu siyasi bağlam da dikkate alınarak, çalışmada, spesifik bir kamu hizmet örgütünün incelenmesi yerine, konunun, belirli kriterlere sahip bir kamu örgütü kesimine yönelik olarak ele alınmasının daha uygun olacağı düşünülmüştür.

Diğer taraftan, kamu hizmet örgütleri ile ilgili gerekli bilgilere (örgüt şemaları, örgütün amaçları, çalışanların ve yöneticilerin görev tanımları, yetki ve sorumlulukları vb.) ilgili kurumların internet sayfalarından ve mevzuat bilgi sisteminden erişilebilmesinin, bilgi edinmede karşılaşılan kısıtları, önemli ölçüde, azalttığını söylemek mümkündür.

Çalışmadaki ikinci bir kısıt da, modelde, bir örgütün işleyişi ile ilgili olabilecek tüm değişkenlere yer verilememesidir. Bununla birlikte, hem bu çalışmanın bir ilk olması hem de, yukarıda belirtildiği gibi, modelin çok sayıda değişkeni kapsamaması nedeniyle, çerçevenin bir ölçüde sınırlandırılmasına ve modelin, mümkün olduğu kadar, sadeleştirilmesine çalışılmıştır. Bunu yaparken, kamu yöneticilerinin, üzerinde pek fazla kontrolünün ve takdir hakkının bulunmadığı (örgüt kültürü ve kamu personel sistemi gibi) ya da örgüt açısından uygulanabilirliği, göreceli olarak, az olan faktörlerin (örneğin, stratejik yönetim), modelin kapsamı dışında tutulmasına özen gösterilmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ VE KAMU ÖRGÜTLERİ İLE İLGİLİ KAVRAM VE TANIMLARIN TARTIŞILMASI, KAMU ÖRGÜTLERİNİN ÖZELLİKLERİ VE SINIFLANDIRILMASI

Çalışmanın kavramsal çerçevesini oluşturmanın amaçlandığı bu bölümde, ilk olarak, kamu yönetimi düşüncesinin dünyadaki ve ülkemizdeki gelişimine ve kamu yönetiminin tanımına ve unsurlarına yer verilecektir. Daha sonra, kamu örgütleri kavramının tanımlanmasına ve karakteristik özelliklerinin belirlenmesine çalışılacak; son olarak da, çalışmada etkililik modeli önerilecek olan kamu hizmet örgütlerini tanımlayabilmek için, yazında yer alan kamu örgütleri sınıflandırmaları incelenecektir.

I. KAMU YÖNETİMİ DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİ

Devlet, insanlar arasındaki ilişkileri düzenleyen ve bu ilişkilerin yasa ve kurallara uygun olarak yürütülmesini sağlayan; anlaşmazlıkları çözümleyen, kamusal mal ve hizmet üreten ve gerektiğinde zor kullanması meşru olan en üst egemen güçtür. Günümüze gelene kadar devletler farklı görünüşler kazanmış ve sürekli bir değişim içerisinde bulunmuşlardır. Önceleri, *mülk devleti* olarak ortaya çıkan bu süreç, *polis devleti* ve *hukuk devleti* şeklinde gelişerek bugüne gelmiştir. Devletin görevlerini yerine getirme ve onu işletme aracı olan *kamu yönetimi (public administration)* ise her zaman söz konusu değişimlerin merkezinde yer almıştır. Dolayısıyla, devletin ortaya çıkıp belirli plan ve programları yürütmeye başlamasından bu yana, kamu yönetimi varlığını sürdürmektedir (Parlak ve Sobacı,2005:5).

Bu bağlamda, kamu yönetimi, ilk çağlardan beri çeşitli düşünürlerin ve devlet adamlarının dikkatini çeken önemli bir alan olmuştur. Konfüçyüs (M.Ö. 551-479), Sokrat (M.Ö. 470-399), Platon (M.Ö. 427-347), Aristo (M.Ö. 384-322), İbni Haldun (1332-1406), Nizam'ül Mülk (1018-1092) ve Machiavelli (1469-1527) gibi düşünür ve devlet adamları, devletin daha iyi işlenmesini sağlayacak usul, kural, davranış ve

kurumlar üzerinde durmuşlar ve bu konulardaki görüşlerini *ahlak, siyaset ve felsefe* kitaplarında belirtmişlerdir (Eryılmaz,1999:11).

Varlığı, devletin ortaya çıkışı kadar eskiye dayanan kamu yönetimi düşüncesinin, hangi aşamalardan geçerek günümüze geldiğini; hangi disiplinlerle iç içe algılanıp hangilerinden ayrı tutulduğunu anlayabilmek için, kamu yönetimi düşüncesinin gelişimini incelemekte yarar görülmektedir. Bu amaçla, çalışmanın bu kısmında, kamu yönetimi düşüncesinin Batı ülkelerinde ve Türkiye’de geçirdiği gelişim ayrı ayrı ele alınarak açıklanmaya çalışılacaktır.

a) Avrupa’da ve Amerika’da Kamu Yönetimi Düşüncesinin Gelişimi

Kamu yönetiminin ahlak, felsefe ve siyaset konularının dışında ayrı bir alan ve disiplin olarak incelenmeye başlanması oldukça yenidir. Prusya’da 18. yüzyılın ilk yarısında ortaya çıkan “*Kameral Bilimler*” kürsüleri, kamu yönetimini özel bir konu olarak ele alan öncü girişimlerin başında gelmektedir (Eryılmaz,1999:11). *Kurum* ya da *daire* yerine kullanılan ve İtalyanca’da *oda* anlamına gelen *camera* sözcüğünden türetilen *kameralizm (cameralism)*, bir yandan, çeşitli ekonomi dalları arasındaki işlevsel bağları ortaya koymaya; öte yandan, ekonomik güçlerin yönetiminde devlete düşen görevleri belirlemeye çalışmıştır. Böylece kameralizm, devlet yönetimini sistemleştirerek bir öğretim konusu yapmaya yönelmiş; kamu yönetimi disiplininin oluşmasına temel olabilecek katkılarda bulunmuştur (Ergun,2004:8).

Kamu yönetimi kavramını, “devlet yönetiminde uygulanan kural ve yöntemleri belirten bir bilim” olarak, ilk kez, Fransız yazarlarından Charles Jean Bonnin kullanmıştır. Yazar, 1812 yılında yazdığı kitabına, *Kamu Yönetiminin İlkeleri (Principes d’Administration Publique)* adını vermiştir. Bunu izleyen yıllarda kavram başka Avrupalı yazarlarca da kullanılmıştır. 19. yüzyılda ise hukuka bağlı yönetim ilkesinin ortaya çıkması “*İdare Hukuku*”nu geliştirmiş; idare hukukunun ağırlık kazanmasıyla da kamu yönetimi öğretiminde bir duraklama ortaya çıkmıştır. Böylece kamu yönetimi ile ilgili konular, daha çok idare hukukçuları tarafından incelenir hale

gelmiştir. Bu gelişmenin sonucunda ise Almanya ve diğer Avrupa ülkelerinde kamu yönetiminin ağırlık merkezini İdare Hukuku oluşturmuştur (Eryılmaz,1999:11).

Heady (1996:1), 18. yüzyıl'da Kameral Bilimler kürsülerinde bilim adamlarının uzmanlaşmalarıyla kamu yönetiminin, sistematik bir çalışma alanı haline geldiğini, buna karşılık, Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) 19. yüzyılın sonlarına kadar bu tür bir gelişme yaşanmadığını ifade etmiştir. ABD'de kamu yönetiminin, bu kavram altında, akademik olarak incelenmesi 1880'li yılların sonlarına rastlar. Zira, Woodrow Wilson'ın, 1887 yılında yayınlanan *İdarenin İncelenmesi (The Study of Administration)* başlıklı makalesi, kamu yönetimi disiplininin ayrı bir bilim dalı olarak gelişmesinde en önemli köşe taşlarından birisi olmuştur. Öyle ki, 1887 yılı, disiplinin başlangıç yılı olarak kabul edilmektedir (Aktaran: Aykaç,2003:49; Cox vd.,1994:5; Ergun,2004:8-9).

Wilson (1887:197), bu ünlü eserinde, idarenin incelenme amaçlarını; “*devlet uygun ve başarılı şekilde neler yapabilir?*” ve “*bu uygun şeyleri, mümkün olan en yüksek etkinlikle ve en düşük maliyetle nasıl gerçekleştirebilir?*” sorularına cevap aramak olarak sıralamıştır. Bu sorulara verilecek cevaplara ise ancak dikkatli çalışmalar neticesinde ulaşılabileceğini ifade etmiştir. Wilson, ayrıca, yasaları uygulamanın, onları yapmaktan daha güç olduğunu ve bu nedenle, idarenin, siyasetten ayrılarak “ayrı bir bilim dalı” olarak ele alınması gerektiğini ileri sürmüştür. Bu yerleştirilebilirse idare, yeteneğini en iyi biçimde kullanarak yasaları yürütebilecek ve siyasal etkilenmenin dışında kalabilecektir. Böylece, Woodrow Wilson'u takip eden dönemde kamu yönetimi, siyasetten ayrı olarak ele alınmaya başlanmıştır (Aktaran: Ergun,2004:8-9).

Gerçekten de, 1900'lü yıllar, kamu yönetimi alanında *siyaset-idare* ikileminin başladığı yıllardır. Örneğin, Frank J. Goodnow, 1900 yılında yayınlanan *Siyaset ve İdare (Politics and Administration)* başlıklı yapıtında, devletin, “siyaset” ve “idare” olmak üzere iki ayrı işlevi olduğunu ve bu iki işlevin kesin biçimde ayrılması gerektiğini savunmuştur. Daha sonra yapılan çalışmalar, bu iki kavramın pek çok noktada iç içe olduğunu ileri sürerek bunların birbirinden her zaman kolaylıkla

ayrılmayacağını ortaya koymuştur. Ancak yine de siyaset ve idarenin ayrılmasını savunanların, en azından, kamu yönetimi disiplininin gelişmesine büyük katkıları olduğu söylenebilir. Bu alan-merkezli bakış açısının ikincil bir etkisi de kamu yönetimi ile özel yönetim ayrımını getirmesi olmuştur (Ergun,1997:3-9; Henry,1975:379).

Kamu yönetimi, yine 1900'lerin başlarında ortaya çıkan ve örgüt kuramlarında *geleneksel* ya da *klasik* olarak adlandırılan yaklaşımlardan da geniş ölçüde etkilenmiştir. Bu yaklaşımların en ünlü temsilcileri olan Frederick W. Taylor, Henry Fayol ve Max Weber, örgütsel biçim ve yapılar ile işletme sorunlarını verimlilik ölçütü ile çözmeyi amaçlayan yönetsel teknikler ve ilkeler üzerinde durmuşlardır (Polatoğlu,2003:62). Bununla birlikte, geleneksel yaklaşımların, özellikle *yönetim* üzerinde durmaları, dikkatleri kamu yönetiminin içsel yapısına yönlendirmiş ve kamu yönetiminin faaliyet alanı “yönetme” ve “örgütlenme” haline gelmiştir (Cox vd.,1994:7-8).

1920'lere gelindiğinde, kamu yönetimi “akademik bir disiplin” niteliği kazanmaya başlamıştır. Bu dönemde, Leonard D. White'ın 1926 yılında kaleme aldığı *Kamu Yönetiminin İncelenmesine Giriş (Introduction to the Study of Public Administration)* adlı eser, kamu yönetimi alanındaki “ilk ders kitabı” olması açısından önem taşımaktadır. Kamu yönetiminin akademik bir çalışma alanı olarak geçirdiği bir diğer önemli aşama ise kamu yönetiminin ilkelerinin ortaya konmasıdır. W. F. Willoughby'nin, 1927'de yazdığı *Kamu Yönetiminin İlkeleri (The Principles of Public Administration)* isimli kitabıyla başlayan bu dönemde, idarecilerin söz konusu ilkeleri uygulamaları halinde, işlerinde uzmanlaşabilecekleri düşüncesi ağır basmaktaydı (Henry,1975:379).

Yönetimin örgütsel yönüne fazla önem verilerek çalışanların psikolojik ihtiyaç ve eğilimlerinin ihmal edilmesine ilk tepki ise sosyal-psikolojik yaklaşımlarla birlikte gelmiştir. İleri sürülen yönetim ilkelerine önce ABD'nde ortaya çıkan *Beşeri İlişkiler Okulu* karşı koyarak *doğal örgütleri* ve *insanı* ön plana çıkarmış; daha sonra 1938'de Chester Barnard, *Yöneticinin İşlevleri (The Functions of the Executive)* ve

1948’de Herbert Simon, *Yönetmel Davranış (Administrative Behavior)* yapıtlarıyla yönetime davranışçı bir bakış açısı kazandırmışlardır (Ergun,2004:11).

Bu dönemde, kamu yönetimini şekillendirmede önemli etkileri olan diğer yazarlar Robert A. Dahl, Dwight Waldo ve Paul H. Appleby’dır. **Dahl**’a göre (1947:4), kamu yönetiminin en önemli sorunları “insan” faktörü ile alakalıdır ve bu nedenle kamu yönetimi, insan davranışları üzerinde çalışmalı ve onu, belirli koşullar altında öngörümleyebilmelidir. **Waldo**’nun *The Administrative State* adlı çalışması da siyaset-idare ikilemi açısından önemli bir eserdir. Waldo, bu eserinde *yönetmel siyaset (administrative politics)* kavramını tanıtmış ve devletin faaliyetlerini ayırt edebilmek için siyaset-idare ikilemini kullanmayı bırakmak gerektiğini ifade etmiştir. **Paul H. Appleby** ise iki önemli konu üzerinde çalışmıştır. Bunlardan birincisi, devletin ahlaki temelleri; ikincisi ise kamu yönetimi ve işletme yönetimi arasındaki işlemler ya da günlük uygulamalar düzeyindeki farklılıklar olmuştur. *Demokratik Devletlerde Ahlak ve Yönetim (Morality and Administration in Democratic Government)* adlı eserinde Appleby, kamu yönetimi ile işletme yönetimi arasında, karar alma tarzlarındaki farklılıkların yanı sıra, bu kararların alınış amaçları arasındaki farklılıkları (kar amacı / sosyal fayda) da vurgulamıştır. Appleby’ya göre kamu yönetimi, “kendi uygulamalarını iyileştirmek için sürekli olarak özel sektörün deneyim ve uygulamalarından faydalanan bir alandan çok daha fazlasını ifade etmektedir. Kamu yönetimi, yönetim kuramlarının altında yatan varsayımların geçerliliği ve belirli tekniklerin uygulanması hakkında farklı yargıları gerektiren, ayrı bir kurallar dizisi tarafından işletilmektedir” (Aktaran: Cox vd.,1994:10-12).

Heady’e göre (1996:2-3), Appleby, 1949 yılında yayınlanan *Politika ve İdare (Policy and Administration)* adlı kitabıyla, idarenin (governing) “politika yapma” ve “politika uygulama” işlevleri arasındaki farklılıklardan ziyade, aralarındaki ilişkileri ilk kez vurgulayan kişi olmuştur. O tarihten itibaren, Appleby’ın, kamu yönetiminin temelini siyaset ve kamu politikası olduğu ve kamu yönetiminin, kamu politikalarının oluşturulması, uygulanması, değerlendirilmesi ve değiştirilmesi olarak tanımlanabileceğine ilişkin görüşleri ağırlık kazanmıştır.

Diğer taraftan, **Herbert A. Simon**'un 1948 yılında yayımladığı *İdari Davranış (Administrative Behavior)* adlı eserinin, kamu yönetimi üzerinde çok önemli etkileri olmuştur. Simon (1976:20-44), geleneksel örgüt kuramcıları tarafından ortaya konan yönetim ilkelerinin her birinin bir “karşı ilkesi” olduğunu; diğer bir ifadeyle, ilkelerin birbirleri ile çeliştiğini ve hangisinin daha doğru ve uygulanabilir olduğunu gösterecek herhangi bir kuramsal gerekçenin de bulunmadığını etkili bir şekilde savunmuştur.

Simon'un eserinde vurguladığı bir başka önemli nokta ise siyaset ile idarenin kesin olarak birbirinden ayrılamayacağıdır. Bu düşünce, birçok siyaset bilimcisi ve kamu yöneticisi tarafından da kabul görmüştür. Kamu yöneticileri, yönetim ile siyaset arasında önemli bir ilişki olduğunu ve bu ilişkinin, kamu politikası oluşturma sürecinde açık bir şekilde görülebildiğini vurgulamaktadırlar. Kamu yönetimi, kamu politikası oluşturma sürecinin “iç” aşamasıyla, yani kamu politikasının kamu bürokrasilerinde oluşturulması ve hükümete sunulması aşaması ile ilgilenmekte; siyaset bilimi ise bu sürecin, kamuoyu baskı grupları ve siyasi partilerin, iktidar üzerindeki etkileri ve bundan kaynaklanan siyasal ve sosyal değişme sorunlarıyla ilgili “dış” yönüyle ilgilenmektedir. Bu aşama büyük ölçüde kamu yönetiminin dışında meydana gelmektedir (Aktaran: Eryılmaz,1999:15).

b) Türkiye’de Kamu Yönetimi Düşüncesinin Gelişimi

Türklerin tarihte büyük devletler kurdukları ve başarılı bir yönetim geleneğine sahip oldukları bilinmektedir. Düşünürler, bilim adamları ve yöneticilerin danışmanları, zamanın hükümdarlarına yazdıkları *risale* ve *namelerle* devlet yönetiminde onlara yol göstermişler ve öğütler vermişlerdir. Böylece yönetim konusu, yöneticilere sunulan kitapçıklar ile din ve ahlakla ilgili eserlerde yer almış ve incelenmiştir. Türk tarihinde, yönetimle doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili kitaplar arasında Yusuf Has Hacib’in “*Kutadgu Bilig*”i; Nizam’ül Mülk’ün “*Siyasetname*”si; Defterdar Sarı Mehmet Paşa’nın “*Devlet Adamlarına Öğütler*”i; Vezir Lütfi Paşa’nın “*Asafname*”si.; Katip Çelebi’nin “*Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar*” isimli eserleri sayılabilir (Eryılmaz,1999:15-16).

Türkiye’de çağdaş anlamda kamu yönetimi 1950’lerde başlamıştır ancak kamu yönetiminin tarihi 15. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanır. Bu dönemde Fatih Sultan Mehmet askeri ve sivil yöneticiler yetiştirilmesini sağlamak üzere *Enderun* adı verilen okulu kurmuştur (Polatoğlu,2003:71). Enderun, devletin ihtiyaç duyduğu yöneticilerin yetiştirilmesi amacıyla açılan, “dünyadaki ilk kamu yönetimi okulu”dur. Bu okul, 1839 Tanzimat İnkılabına kadar Osmanlı İmparatorluğu’nun en yüksek dereceli yönetici okulu olarak görevini sürdürmüştür. Batılılaşma ve reform hareketleriyle birlikte, bu yeni anlayışa uygun yöneticiler yetiştirmek amacıyla, 1839’dan sonra çeşitli eğitim kurumları açılmaya başlanmıştır. Bunlardan en önemlisi ise “*Mülkiye Mektebi*”dir. Mülkiye mektebi, Tanzimat’ın ortaya çıkardığı yeni kurumları yönetecek ve reformları yürütecek kadroları yetiştirmek için 1859 yılında açılmış; daha sonra *Siyasal Bilgiler Fakültesi* adını alarak Cumhuriyet döneminin yönetici kadrosunu hazırlamıştır (Eryılmaz,1999:20-21).

Türkiye Cumhuriyeti, kuruluş yıllarında, yeni koşulların gerekli kıldığı değişimleri hayata geçirmek kaydıyla, son dönem Osmanlı devlet bürokrasisini olduğu gibi devralmıştır. Diğer bir ifadeyle, bugünkü Türk kamu yönetimi sisteminin, çoğunlukla Osmanlı yönetim sisteminin devamı ve günün koşullarına adapte edilmiş hali olduğu söylenebilir (Acar ve Sevinç,2005:19). Buna göre, “merkeziyetçi bir teşkilat yapısı ve yukarıdan aşağıya yönetim biçimi, güçlü bir devlet anlayışı ve imparatorluk geleneklerine dayalı olma” gibi özellikler, Türkiye Cumhuriyeti’nin Osmanlı’dan devraldığı bazı yönetim özellikleri olarak karşımıza çıkmaktadır (Çevik,2004:53).

Buna karşılık, Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemdeki yönetim yapısı, 19. yüzyılda yaşanan yenileşme ve Batılılaşma hareketlerinin etkisini taşımakla birlikte, bazı olumsuzlukları da içermekteydi. Cumhuriyet, duraklama ve gerileme dönemlerinde büyük ölçüde yozlaşan Osmanlı bürokrasisinin olumsuz mirasını gidererek devleti baştan sona yeniden biçimlendirme çabası içine girince, kamu yönetimimiz büyüyerek görev alanları genişlemiştir. Yönetimin bilimsel araştırma ve incelemelere konu olduğu 1950’lere gelinceye kadar bakanlık ve personel sayılarının

arttığı, “İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT)” adıyla devlet girişimlerinin kurulduğu, bürokrasinin yetkilerinin arttığı, memurların ücret ve özlük haklarının yasal güvencelere ve sağlam ilkelere bağlandığı görülmektedir. Öte yandan, özellikle İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra dış dünyaya hızlı açılış ve toplumsal-ekonomik değişmelerin zorlaması ile başlayan ve günümüzde Avrupa Birliği ve dünya ekonomisiyle bütünleşme çabaları içinde yoğunlaşan “yönetimin yeniden yapılanması” istekleri ile karşılaşmıştır (Ergun,2004:49).

Gerçekten de Türkiye’de çok partili hayata geçişle birlikte, kamu yönetimi alanında önemli gelişmelerin başladığı görülmektedir. Örneğin, Türkiye’nin talebi üzerine Dünya Bankası tarafından gönderilen, James M. Barker başkanlığındaki araştırma grubu, 1950 yılında ülkemize gelerek Türkiye ekonomisi üzerine incelemeler yapmış ve “*Barker Komisyonu Raporu*” adıyla anılan bir rapor hazırlayarak hükümete sunmuştur. Söz konusu raporun “Amme İdaresi” başlığını taşıyan bölümünde, kamu personelinin yetiştirilmesine önem verilmesi gerektiğine işaret edilmiştir (Aykaç,2003:51-52). Buna göre, yönetim alanındaki eksikliklerden biri olarak görülen “yönetim becerilerine sahip elemanlar” yetiştirmek amacıyla Türk üniversitelerinde, yabancı uzmanların da görüşleri alınarak “Kamu Yönetimi ve İşletmecilik Kursüleri” kurulması önerilmiştir (Emre,2003:61).

Diğer taraftan, ülkemizde kamu yönetiminin, 1950’lere kadar İdare Hukuku içinde incelendiğini ve Kara Avrupa’ında gelişen İdare Hukuku’nun, Türkiye’de de uzun bir süre etkisini sürdürdüğünü belirtmek gerekir. Bu nedenle, ülkemizde uzun yıllar, yönetimin hukuk yönüne ağırlık verildiği; bürokrasi, yönetsel davranış, planlama, örgütlenme, etkinlik, verimlilik ve yönetimler arası hizmet bölüşümü gibi konuların ihmal edildiği söylenebilir (Eryılmaz,1999:21).

Ülkemizde kamu yönetiminin, hukuk ve siyaset dışında ayrı bir bilim dalı olarak incelenmeye başlanması ise Birleşmiş Milletler’in yardımıyla 1953 yılında Ankara’da kurulan *Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)* ile olmuştur. TODAİE’nin kurulması, Türkiye’de idare biliminin gelişmesi yolunda atılmış en önemli ve somut adımdır (Acar ve Sevinç,2005:26). TODAİE’nin başlıca

görevi, idarecilerin yetiştirilmesi ve eğitimi, araştırma, derleme ve yayın çalışmalarında bulunarak Türk kamu yönetiminin gelişmesine hizmet etmektir (Eryılmaz,1999:21). Bu enstitünün kurulmasından sonra, kamu yönetimine duyulan ilgi giderek artmış ve 1957 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde Türkiye'nin ilk "Kamu Yönetimi Kürsüsü" kurulurken, aynı dönemde İstanbul Üniversitesi bünyesinde de bir "İşletme İktisadi Enstitüsü" kurulmuştur. Böylece, Barker Komisyonu Raporu'nda sunulan önerinin somutlaştırıldığı söylenebilir (Emre,2003:61).

İdarenin temel işlevlerinden biri olan "makro düzeyde planlama" çalışmalarını yürütmek amacıyla 1960 yılında *Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)*; personel rejimiyle ilgili politikaları belirlemek ve sorunların çözümüne yardımcı olmak üzere de, yine aynı yıl, *Devlet Personel Dairesi* kurulmuştur. Böylece, TODAİE ve DPT, kamu yönetimi alanında yapılan araştırmaların ve reformların planlandığı ve yürütüldüğü önemli birer merkez durumuna gelmişlerdir (Eryılmaz,1999:21).

Bu bağlamda, Türkiye'de, kamu yönetimine bir sistem bütünlüğü içinde yaklaşan ilk köklü çalışma, 1960'lı yılların ilk yarısında gerçekleştirilen ve kısaca *MEHTAP* olarak adlandırılan *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi* olmuştur. Daha sonra bu projeyi tamamlayıcı nitelikte, merkezi yönetimin taşra kuruluşları, yerel yönetimler ve kamu personel düzeni ile Kamu İktisadi Teşebbüslerine (KİT'ler) ilişkin proje çalışmalarının gerçekleştirildiği görülmektedir. Diğer yandan, 1971'de yönetimi düzenleme konusunun yeniden gündeme gelerek önem kazanması ile bu alanda alınması gerekli önlemleri belirlemek amacıyla *İdari Reform Danışma Kurulu* adıyla bir kurul oluşturulmuştur. Bu kurul, çalışmalarını, *İdari Reform Danışma Kurulu Raporu: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler* başlığıyla raporlaştırarak ilgililere ve kamuoyuna sunmuştur (KAYA Genel Raporu,1991).

Son olarak, 1983 yılında yayınlanan *Kamu Yönetimi Komisyonu Raporu* ve 1991'de yayınlanan *Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Yönetim Kurulu*

Raporu da bu tür kapsamlı araştırmalara örnek olarak gösterilebilir (Ergun,2004:168). Özellikle, TODAİE tarafından gerçekleştirilen KAYA Genel Raporu (1991), Türk kamu yönetimi sistemini geliştirmek üzere o güne kadar yapılmış olan çalışmaları ve bunların uygulanma durumlarını, varolan sorunlarının saptanmasını ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymayı amaçlaması nedeniyle önem taşımaktadır.

Ülkemizde planlı döneme geçiş ile birlikte “yönetimde reform” çalışmaları, 1980 sonrası hazırlanan “kalkınma planları”yla birlikte ele alınmaya başlanmıştır. Böylece Türk kamu yönetimi, ekonomik ve sosyal kalkınmanın itici bir gücü olarak kabul edilmeye ve görevlerini yerine getirebilecek bir yapıya ve işleyişe kavuşturulması amacıyla sık sık gözden geçirilmeye başlanmıştır (Acar ve Sevinç,2005:26).

Türkiye’de kamu yönetimi iteki ve dıştaki gelişmelerin etkisiyle, 1970’li yılların başından itibaren Siyasal Bilgiler Fakültesi ve İktisat Fakülteleri ile bazı yüksek okullarda müstakil bir ders olarak okutulmaya ve üzerinde araştırma ve inceleme yapılmaya başlanmıştır. Hatta bu dönemde söz konusu fakültelerde “Kamu Yönetimi” adıyla bölümler kurulmuş ve nihayet, 1981 yılında, 2547 sayılı Yüksek ğretim Kanunu ve bu kanuna dayanılarak yapılan düzenlemelerle, Kamu Yönetimi, bütün İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri ile Siyasal Bilgiler Fakültelerinde müstakil birer bölüm olarak yaygınlaştırılmıştır (Eryılmaz,1999:21).

Değeriendirilecek olursa, günümüzde kamu yönetiminin, ayrı bir disiplin olarak incelenmesi gereğinin, Türkiye dahil, bütün ülkelerde genel kabul gördüğü ve kamu yönetiminin siyaset, hukuk ve felsefeden ayrılarak kamu kurumlarının yapısı, işleyişi, mal ve hizmet sunduğ çevresiyle ilişkileri ve bu kurumlarda çalışanların davranışlarıyla teorik ve pratik yönden ilgilenen bir disiplin haline geldiğ söylenbilir.

II. KAMU YÖNETİMİNİN TANIMI VE UNSURLARI

“Kamu Yönetimi”, birbirinden ayrı pek çok bağlamda kullanılan ve bu nedenle de farklı biçimlerde tanımlanabilen bir kavramdır. Bu kavramın çeşitli şekillerde algılanmasında ve tanımlanmasında, dünyada ve ülkemizde yaşanan kavramsal karışıklıkların da etkisi olduğu söylenebilir. Bu nedenle, kavramı tanımlamaya geçmeden önce, “yönetim” ve “idare” sözcüklerinin incelenmesinde yarar görülmektedir.

A. Yönetim Kavramı

Kamu yönetimi kavramının tanımlanmasında ortaya çıkan karışıklık, kimi Batı dillerinde *management* (yönetim) ve *administration* (idare) olarak ayrılan kavramların her ikisinin de dilimizde “yönetim” sözcüğüyle karşılanmasından kaynaklanmaktadır. Nitekim, ülkemizde, kamu yönetimi alanında çalışan akademisyenler ve uygulayıcılar arasında, bu iki kavram arasındaki anlamsal farklılığın göz ardı edildiği ve günümüzün moda terimi olan *yönetim* sözcüğünün, ağırlıklı olarak, tercih edildiği görülmektedir. Böylece, yabancı yazında “*public administration*” ve “*public management*” olarak adlandırılan kavramların her ikisi de Türkçe’de “*kamu yönetimi*” biçiminde ifade edilmektedir. Bu durum ise, zaman zaman, anlam karışıklıklarına ve ifade güçlüklerine yol açmaktadır.

“*Administration*” ve “*management*” kavramları birbirlerine yakın görünmekle birlikte, semantik* açıdan incelendiklerinde, önemli düzeyde farklı oldukları ortaya çıkmaktadır. Latince kökenlerine bakıldığında, *administration* kavramının *minor* ve *ministrare* sözcüklerinden türetildiği ve genel olarak “*hizmet etmek*” anlamına geldiği görülmektedir. *Management* kavramı ise *manus* sözcüğünden türemiştir ve “*el ile kontrol etmek*” anlamına gelir. Buna göre, *administration* sözcüğünün temelinde “*hizmet etmenin*”; *management* sözcüğünün temelinde ise “*sonuçları kontrol etmenin*” yattığı söylenebilir (Hughes,2003:6). Ayrıca, *administration* (idare) daha spesifik ve özellikle de “*kamu sektöründe*”

* Anlam Bilimi (Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük,1998:1937).

yaygın olan faaliyetler için geçerli bir kavram iken, *management* (yönetim) daha genel nitelikte ve yoğun olarak da “özel sektör” faaliyetleri için kullanılan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda, *idare*, “vatandaşa hizmet etmek” demektir ve bu süreçte yer alan faaliyetlerin ortak adıdır (Ömürgönülşen,2003:1-2).

İdare, aynı zamanda, bir kuruluşlar bütünüdür ve devlet teşkilatı içindeki kamu kurum ve kuruluşlarını ifade eder. Nitekim, Wilson’a göre (1887:198) idare, “*devletin faaliyette bulunmasıdır ve doğal olarak da, devlet kadar eskidir*”. Bu sebeple, Ömürgönülşen (2003:4), *idare* denildiğinde genellikle kamu hizmetlerinden sorumlu devlet teşkilatının kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları ile ilgili düzenleme ve süreçlerin ifade edildiğini; *yönetim* denildiğinde ise genel olarak, devlete ait olsun veya olmasın, sorumlu yöneticilerin işleyiş, çalışma ve davranışlarının kastedildiğini vurgulamıştır.

İşletmecilik yazınında ise *yönetim*, “belirli amaçlara ulaşmak için, başta insanlar olmak üzere, parasal kaynakları, donanımı, araç-gereci ve zamanı birbirleriyle uyumlu, verimli ve etkin kullanabilecek kararlar alma ve uygulama süreçleri” olarak tanımlanmaktadır (Eren,1998:3). Bu anlamda yönetim evrenseldir; salt özel örgütler ya da kamusal örgütlerde değil; belirli amaçlara ulaşmak için grup çabası gösterilen her yerde bulunur (Acar ve Sevinç,2005:20). O halde “yönetim” sözcüğünün “idare” sözcüğünden daha geniş kapsamlı olduğunu; idare kavramının yanı sıra, amaçlara maksimum etkinlikle ulaşmayı ve sonuçlardan tam anlamıyla sorumlu olmayı da içerdiği söylenebilir (Hughes,2003:6).

Görüldüğü üzere, idare ve yönetim sözcükleri eşanlamlı değildir ve bu sözcüklerin kamu sektöründeki kullanım biçimleri de, doğal olarak, aynı olmayacaktır. Hughes’e göre (2003:6-7) ***kamu idaresi (public administration)***, “kamuya ya da vatandaşa hizmet etme faaliyetidir ve prosedürlerle, politikaların eyleme dönüştürülmesiyle ve büro yönetimi ile ilgili bir kavramdır”. Buna göre “kamu idaresi” kavramının, çıkarılan yasaları, yürütme organının düzenleyici işlemlerini, mahkeme kararlarını, bunların oluşturulma yöntemlerini ve

uygulamalarına ilişkin her türlü süreç ve örgütlenmeyi; bunları uygulayan bireyleri kapsayan bir anlam taşıdığı söylenebilir.

Kamu yönetimi (public management) ise “kamu örgütlerinin iç işleyişlerine ilişkin planlama, örgütsel süreklilik, bilgi sistemleri, insan kaynakları yönetimi ve iş başarımı denetimi gibi uygulamaları içermektedir” (Ergun,2004:14). Bunun yanı sıra, kamu yönetimi (public management) kavramı, özel sektöre egemen olan kültür ve uygulamaların kamu sektörüne aktarılmasını da ifade etmektedir (Ömürgönülşen,2003:2).

Ömürgönülşen’in de (2003) belirttiği üzere, kamu yönetimi alanındaki anlam karışıklıklarını ve ifade güçlüklerini önlemek açısından, “idare” kavramının korunması ve yaşatılması gerekmektedir. Ne var ki, dilde arılaşma akımının etkisiyle, 1950’li yıllardan beri Türk kamu yönetimi yazınında, *administration* kavramının karşılığı olarak *yönetim* sözcüğü kullanılmaya başlanmıştır. Bu nedenle, çalışmada, bu terim, yazındaki alışılmadık biçimiyle; bir başka deyişle, “kamu yönetimi” olarak ele alınacak; ancak, mümkün olduğu ölçüde, kelimenin İngilizce karşılığının parantez içinde belirtilmesine özen gösterilecektir. Böylece, kamu idaresi (public administration) ve kamu yönetimi (public management) kavramlarının yanı sıra, idareci (administrator), yönetici (manager), yeni kamu yönetimi (new public management) gibi kavramlar arasındaki nüansların da daha kolay anlaşılmasını sağlayacaktır.

B. Kamu Yönetimi (Public Administration) Kavramı

Kelime olarak *kamu (public)*, “bir ülkedeki halkın bütünü; halk, amme” gibi anlamlara gelmektedir (Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük,1998:1417). Dolayısıyla, kamu yönetimini, en kısa ve en geniş anlamıyla, “halkın yönetimi” olarak tanımlamak mümkündür. Genel olarak yönetimin bir alt dalı olarak kabul edilmesi gereken ve özel sektördeki yönetimden ayırmak için kullanılan *kamu yönetimi (public administration)*, “devlet ve toplum düzeninin kesintisiz olarak işlenmesi ve kamunun ortak gereksinimlerini karşılamaya yönelik ürün ve hizmetlerin üretilip

sunulmasına ilişkin bir sistemdir”. Bunun için, bir ülkedeki en büyük ve en etkili örgüt olan devletin birinci temel hedefi “düzeni sağlamaktır” ve bunu sağlamak için örgütlenmeye gider; toplumsal düzenin kurallarını koyar ve uygular. Devletin ikinci temel hedefi ise toplumsal sorunlara çözüm aramaktır. Bu sorunlara çözüm bulmak için de plan ve programlar geliştirmek durumundadır. Bu iki hedef, etkin bir kamu yönetimine olan gereksinmeyi de beraberinde getirir (Acar ve Sevinç,2005:20-21).

Bu anlamda, kamu yönetiminin, “devletin görevlerini yerine getirme ve onu işletme aracı” olduğu söylenebilir (Eryılmaz,1999:11). O halde, bir devleti incelerken, aslında o ülkedeki kamu yönetiminin yapısı ve uygulamaları ele alınmaktadır. Diğer bir ifadeyle, devletin örgütlenme biçimi ve kamu örgütlerinin hizmet sunarken gerçekleştirdiği faaliyetler, o ülkedeki kamu yönetimin temel özelliklerini ortaya koymaktadır (Çevik,2004:16).

Ergun’a göre (2004:5-6) kamu yönetimi, “devlette ya da ona bağlı kuruluşlarda etkinlikte bulunan ve bürokratik mekanizmayı oluşturan kişilerin ve grupların davranışlarıyla ilgili alanı belirlemektedir”. Bu bağlamda, kamu yönetiminin, devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde, insan gücünün ve araç-gerecin örgütlenmesini ve bunların yönetimini içerdiği söylenebilir. Diğer bir ifadeyle, kamu yönetimi, kamu politikalarının yürütülmesi için gerekli bireysel ve grupsal çabaların eşgüdümlemesi ile ilgilenmektedir. Zira, kamu yönetiminin en temel görevi, devletin günlük işlerinin yürütülmesidir.

Özetle, kamu yönetiminin “işlevsel” ve “yapısal” olmak üzere iki temel yönünün bulunduğu söylenebilir. **İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi**, kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi sürecini ifade eder (Eryılmaz,1999:6-7). Bu yönüyle kamu yönetimi, toplumsal gereksinmelere daha duyarlı kamusal politikaların oluşturulmasını özendirme amaçlar. Bu amaca hizmet etmek için de etkililiğe, verimliliğe ve vatandaşların insan olarak gereksinmelerini sağlamaya yönelik yönetsel uygulamalara başvurmak durumundadır (Ergun,1997:5). **Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi** ise, devletin örgütsel görünümünü yansıtır. Zira, her devlet, yasalarla belirlenen görevlerini yerine getirmek için ulusal ve yerel

düzeyde çeşitli örgütlenmelere gider. Bu kamu örgütleri, devletin yapısal yönünü meydana getirerek devlet ve toplum düzeninin kesintisiz işleme aracı olurlar (Eryılmaz,1999:6-7).

Diğer taraftan kamu yönetimi, planlama, örgütleme, yönlendirme, koordinasyon ve denetim gibi eylem ve işlemlerden meydana gelen faaliyetler bütünüdür. Bu faaliyetlerin hepsi veya birkaçı bir örgüt veya kuruluş bünyesinde yürütülebilmekte; dolayısıyla, kamu yönetimi bir “meslek” olarak da algılanabilmektedir (Ergun,1997:4-5).

Eryılmaz’a göre (1999:8) kamu yönetimi, bir faaliyet ve meslek olmanın yanı sıra, her zaman kamu sektörünün “akademik çalışma alanını” belirtmektedir. Buna göre kamu yönetimi, “kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden meydana gelen bir disiplin” olarak tanımlanabilir. Bu disiplin, devletin yürütmeye ilişkin kolunun daha etkili ve verimli işlemesini sağlayacak örgüt, personel, uygulamalar ve yöntemlerle ilgilenmektedir. Bu bakımdan kamu yönetimi, birçok disiplin ile yakın ilişki içerisinde bulunmakta ve bu disiplinlerden, kamusal sorunların çözümüne ilişkin gerekli bilgileri alarak uygulamaya koymaktadır. İktisat, hukuk, siyaset, işletme, sosyoloji ve psikoloji kamu yönetiminin yakın ilişki içerisinde bulunduğu disiplinler olarak belirtilebilir (Parlak ve Sobacı,2005:8).

Kamu yönetimi kavramının daha iyi anlaşılabilmesi için unsurlarının da bilinmesi gerekir. Bu nedenle, aşağıda, kamu yönetiminin unsurları hakkında kısaca bilgi verilmeye çalışılacaktır.

C. Kamu Yönetiminin Unsurları

Her sistemde olduğu gibi kamu yönetimi (public administration) de çeşitli unsurlardan meydana gelmektedir. Kamu yönetiminin unsurları şunlardır (Eryılmaz,1999:9-10; Parlak ve Sobacı,2005:9-10):

1. **Halk / İnsanlar:** Halk, çeşitli tüketici grupları, siyasi liderler, yasama organı üyeleri ve baskı grupları gibi farklı kesimlerden oluşur.
2. **Örgüt:** Kamu mal ve hizmetlerinin üretilmesi ve halka sunulmasında temel araç olan örgüt, yönetim hizmetlerinin en temel unsurudur. Örgütler, kamunun sunacağı hizmetlerin türüne ve niteliğine göre, merkezi ve yerel düzeyde yapılanmaktadır.
3. **Kamu Politikası:** “Toplumun tümünü veya çok büyük bir kesimini ilgilendiren konularda siyasi karar organlarının belirlediği ve uyguladığı politikalar” olarak tanımlanan kamu politikası, daha çok siyasi yöneticilerin bir görevidir ve onların, belirli sorunların çözümü için aldıkları kararlar ve izledikleri yöntemlerden meydana gelir.
4. **Norm Düzeni:** İdeolojik düşünceler ve siyasi tercihler; anayasa, kanunlar ve idari düzenlemelerden oluşan norm düzeni, kamu yönetiminin örgüt yapısını ve işleyişini düzenlemekte ve yönlendirmektedir.
5. **Mali Kaynak:** Mali imkanlar, kamu yönetiminin yapacağı işlerin belirleyici ögesidir. Kamusal hizmetlerin kim tarafından ve hangi düzeyde üretileceği mali imkanlarla yakından ilgilidir. Bu nedenle kamu yöneticilerinin, mevcut kaynakların artırılması ve bu kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması için bütün tedbirleri alması gerekmektedir.
6. **Kamu Görevlileri:** Kamu yönetiminin son unsuru ise örgütü harekete geçiren ve işleten “kamu görevlileri”dir. Kamu yönetiminin performansı ile sunulan hizmetlerin kalitesi ve vatandaşları tatmin etme düzeyi, büyük ölçüde, yönetici ve personelin bilgi, tecrübe ve niteliğine bağlıdır.

Yukarıda ele alınan bilgilerin ışığında, kamu yönetimi kavramının, “kamusal amaçları gerçekleştirmek üzere devletin örgütlenmesini, bu örgütler aracılığıyla kamu hizmetlerini sunarken gerçekleştirdiği faaliyetleri ve bunların yönetimini” içerdiği söylenebilir. Bu çerçevede, çalışmada, “**kamu yönetimi, devlet ve toplum düzeninin kesintisiz olarak işlemesi ve kamunun ortak gereksinimlerini karşılamaya yönelik ürün ve hizmetlerin üretilip sunulmasına ilişkin bir sistemdir**” biçimindeki genel tanımı benimsemenin uygun olacağı düşünülmüştür.

Diğer yandan, yukarıda belirtildiği üzere, kamu yönetiminin “işlevsel” ve “yapısal” olmak üzere iki temel yönü bulunmaktadır. Çalışmanın bundan sonraki kısımlarında, kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi ile ilgili olan *işlevsel yön* bir tarafa bırakılacak ve devletin yapısal yönünü meydana getiren ve toplumsal düzenin kesintisiz işleme aracı olan *kamu örgütleri* ele alınacaktır. Bu çerçevede, öncelikle kavramın tanımlanmasına ve özelliklerinin belirlenmesine ve daha sonra, kamu örgütlerine yönelik sınıflandırma çalışmalarına yer verilecektir.

III. KAMU ÖRGÜTLERİNİN TANIMI

Toplumların sosyal ve ekonomik yapılarına ve sahip oldukları siyasi sisteme bağlı olarak kamu örgütlerinin ekonomik sistemdeki yerleri ve rolleri ülkeden ülkeye değişkenlik göstermekte; bu nedenle de her ülke için geçerli bir kamu örgütü tanımı yapmak oldukça güçleşmektedir. Nitekim, yapılan yazın taramasında, evrensel bir kamu örgütü tanımına rastlanamamıştır. Farklı yazarlar tarafından geliştirilen tanımların da, kamu örgütlerinin çeşitli örgüt sınıflandırmaları içerisindeki yerine ve diğer örgüt türlerinden ayrılan yönlerine göre yapıldığı görülmüştür. Bu bağlamda, aşağıda, bazı yazarların, çeşitli ölçütlere ya da sınıflandırmalara dayanarak yaptıkları kamu örgütleri tanımlarına yer verilecektir.

Bilindiği gibi *örgütler*, “ortak amaç ya da hedeflere ulaşmak için biraraya gelerek işbirliği ve koordinasyon içinde çalışan insan sistemleri” olarak tanımlanmaktadır (Hodge vd.,2003:12). Daha kapsamlı bir yaklaşıma göre ise örgütler, “geniş bir çevresel sistem içinde amaçlar ve değerler, teknoloji, yapı, psiko-sosyal ve yönetim gibi alt sistemleri içeren toplumsal sistemlerdir” (Aldemir,1985:12).

Örgütler, yukarıda da belirtildiği üzere, çeşitli amaçları gerçekleştirmek için kurulurlar. Siyasi amaçlara ulaşabilmek, ticari amaçları sağlayabilmek, kamu hizmetlerine yardımcı olmak veya özel amaçları gerçekleştirmek için çeşitli örgütler kurulabilir. Bunların arasında en fazla rastlanan örgüt tipi, gelir elde etmek ve ticari amaçları başarmak için oluşturulan örgütlerdir. Bu örgütlerin temelinde, “içinde

yaşadığımız toplumun gereksinimlerini karşılayacak mal ve hizmetleri üreterek topluma yarar sağlayacak bir faaliyeti gerçekleştirmek ve bu faaliyet sonucunda da bir gelir elde etmek” yatmaktadır. **Kar amaçlı örgütler** olarak adlandırılan bu tür örgütlere, küçük veya büyük ölçekli tüm ticari kuruluşlar örnek gösterilebilir.

Bazı örgütler ise yine toplumun gereksinimlerini karşılamak için kurulmakla birlikte faaliyetleri sonucunda bir gelir elde etme amacı gütmeyebilirler. **Kar amaçlı olmayan (non-profit) örgütler** olarak isimlendirilen bu tür örgütlere örnek olarak kamu kurum ve daireleri, işçi sendikaları, askeri kuruluşlar, sivil toplum örgütleri, dernekler ve vakıflar verilebilir. Ancak, burada bir noktaya dikkat edilmesi gerekir: Kar amacı gütmeyen örgütlerin de yaşaması ve faaliyetlerini sağlıklı olarak sürdürebilmesi, kullandığı üretim faktörleri (doğal kaynaklar, insan kaynakları, sermaye vb.) için harcama yapmasına bağlıdır. Bu harcamaları yapabilmek için de belirli bir gelire sahip olması gerekir. Gelir, bu tür kuruluşlara devlet bütçesinden veya karşılıksız bağışlarla verilebildiği gibi, bunlar, gereksinimlerini karşılamak için kendileri de bir gelir elde edebilirler. Fakat bu gelirin bir “kar” olarak değil, bir “katkı payı” olarak düşünülmesi gerekir; çünkü bu tür kurum ve kuruluşların temel amacı kar elde etmek değil, hizmet üretmektir (Ülgen ve Mirze,2004:20).

Örgütler, kar amacı taşıyıp taşımadıklarına bakılarak tanımlanabileceği gibi, özel örgütlerle karşılaştırılmak suretiyle de tanımlanabilirler. Bu bağlamda, **özel örgütler**, devlete ait olmayan, genellikle de “iş örgütleri” (business organizations) olarak adlandırılan örgütlerdir. **Kamu örgütleri** ise “devlete ait olan örgütler” biçiminde kavramsallaştırılabilir (Rainey,1991:25). Karşılaştırmaya dayanan bir başka görüş ise, siyasi kurumlar ile devlet kuruluşlarının **kamu sektörünü** oluşturduğunu; çeşitli piyasa kuruluşlarının ise **özel sektörü** meydana getirdiğini öne sürmektedir (Lane,1995:1). Diğer bir yaklaşıma göre Rainey (1991;25) **kamu örgütlerini**, “kamu yararı (public interest) üzerinde yaygın etkisi olan örgütler” şeklinde tanımlamıştır. Görüldüğü üzere, kamu örgütleri tanımlanırken, “devlete ait olma”, “piyasa”, “kamu yararı” gibi birtakım kavramlardan ya da boyutlardan sıkça yararlanılmaktadır.

Wamsley ve Zald (1973:63) ise kamu örgütlerini tanımlamada en azından iki temel boyut bulunduğunu ileri sürmüşlerdir. Bunlar *sahiplik* ve *fon tahsisi (funding)* ya da diğer bir ifadeyle *finanse etme*'dir. Yazarlara göre örgütler, devletin veya özel teşebbüsün mülkiyeti altında bulunabileceği gibi, fonlarının büyük bir bölümünü devletten bütçe tahsisi yoluyla alabilir ya da bağışlar veya ekonomik piyasalarda yaptıkları satışlar yolu ile özel kaynaklardan da tahsis edebilirler. Bu iki ölçüt biraraya getirildiğinde ise, Şekil 1'de gösterilen dört örgüt kategorisi ortaya çıkmaktadır (Perry ve Rainey,1988:184; Rainey,1991:26).

	Kamu Sahipliği	Özel Sahiplik
Kamusal Finansman (vergiler, devlet sözleşmeleri)	-Milli Savunma -Sosyal Güvenlik -Polis Teşkilatı	-İşgücü Geliştirme -Araştırma Firması -Ulusal Laboratuvarlar
Özel Finansman (satışlar, özel bağışlar)	-ABD Posta Hizmeti -Devlet Sahipliğindeki Hizmet Kurumları	-General Motors -IBM -General Electric

Şekil 1: Sahiplik ve Finansman Boyutlarına Göre Örgütler
Kaynak: Rainey,1991:28'den uyarlanmıştır.

Detaylı bir sınıflandırma olanağı sunmasa da, kamu ve özel örgütlerin temel kategorilerini açıkça ortaya koyması bakımından, Şekil 1'in değer taşıdığı söylenebilir. Nitekim Wamsley ve Zald'ın görüşlerinden yola çıkan Rainey (1991:30) ve Lan ve Rainey (1992:8), kamu ve özel örgütlere ilişkin tanımlar geliştirmişlerdir. Yazarlara göre *kamu örgütleri*, “devletin sahipliğinde olan ve kamu fonları ile finanse edilen kurumlar”dır. *Özel örgütler* ise “özel kişilerin sahipliğinde olan, kaynaklarının çoğunu ürünlerinin satışı yoluyla tahsis eden; devlet sözleşmeleri ile çok sınırlı biçimde finanse edilen veya hiç finanse edilmeyen ve ayrıntılı devlet düzenlemelerine tabi olmayan firmalar veya şirketler”dir.

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere, sahiplik ve finansman ölçütlerinin, aynı zamanda, bir örgüte yönelen *dışsal denetim (external control)* kaynaklarını da yansıttığı söylenebilir. Buna göre, devletin mülkiyetinde olan, onun tarafından

finanse edilen kamu örgütleri, devletin kurumsal denetim süreçlerine çok daha fazla tabiyken; özel teşebbüsün sahip olduğu ve finanse ettiği örgütler, ağırlıklı olarak kendi ekonomik piyasalarından etkilenmekte ve devletin denetimleri karşısında daha özerk olabilmektedirler (Perry ve Rainey,1988:184-185).

İlgili yazında, kamu örgütlerini, diğer örgüt türleri ile aralarındaki farklılıklara ve çeşitli ölçütlere göre tanımlama çabalarının yanında, daha genel tanımlamalara da, az da olsa, rastlanmaktadır. Örneğin Gortner, Mahler ve Nicholson (1997:3), *kamu örgütleri kavramı* ile “devlet kurumlarını” kastettiklerini belirterek, bu örgütlerin devletin bazı birimlerinin temsilcisi veya aracısı olmak için kurulduklarını ifade etmişlerdir. Yazarlara göre, kamu örgütleri devletin birer parçasıdır ve bu durum, kamu örgütlerini özel mülkiyet altındaki firmalardan ve kar amaçsız örgütlerden ayırmaktadır. Bu, tamamen örgütün karakteri, amacı ve gereklilikleri ile ilgili uygulamaları içeren yasal bir ayırımdır.

Farnham ve Horton’a göre ise (1996:26) kamu örgütleri, “öncelikle siyasi amaçlarla, devlet tarafından kurulan yapılardır”. Belirli amaçlara ulaşmak konusunda siyasi temsilcilere ve hukuka karşı sorumlu olan bu örgütler, geniş bir faaliyet yelpazesine sahip olup devlet aracılığı ile kamu politikalarını oluşturma, yerine getirme ve uygulama ile ilgili tüm kamu organlarını kapsamaktadırlar. Bir başka deyişle, kamu şirketleri, merkezi birimler, yerel otoriteler, bakanlığa bağlı olmayan kurumlar, sosyal güvenlik kurumları gibi **devletin organlarını oluşturan tüm kuruluşlar, “kamu örgütü” olarak değerlendirilmektedir.**

Bu bağlamda, bu çalışmada da, Farnham ve Horton’un geliştirdikleri tanıma dayanarak, dünyadaki ve Türkiye’deki tüm kamu kurum ve kuruluşlarını belirtmek üzere, “**kamu örgütleri (public organizations)**” ifadesinin kullanılmasının yararlı olacağı düşünülmüştür. Bu kavramın tercih edilmesinden umulan bir başka yarar da, konu ile ilgili yerli ve yabancı yazındaki kavramsal karışıklıklardan uzak kalmayı sağlayabilmesidir. Zira, yapılan yazın taramasında, kamu örgütlerini belirtmek amacıyla çok farklı kavramların kullanıldığı; ancak, bunlar arasındaki anlamsal farklılıklara yer verilmediği görülmüştür. Örneğin, Türk kamu yönetimi yazınında,

“kamu kurumu”, “kamu kuruluşu”, “devlet dairesi” gibi kavramlar sıkça kullanılmakta; fakat aralarında ne gibi farklılıklar olduğu belirtilmemektedir. Türk Dil Kurumu Sözlüğü’nde ise (1998:1417) “**kurum**” sözcüğü, “kuruluş, müessese, tesis”; “**kuruluş**” sözcüğü ise “topluma hizmet amaç ve göreviyle kurulan her şey; kurum, tesis, müessese” biçiminde tanımlanmakta ve ülkemizde bu kavramlar, eşanlamlı olarak ve birbirlerinin yerine kullanılabilirlerdir.

Yabancı yazında ise *kamu kurumu (public agency)* ya da *devlet kurumu (state agency)* gibi kavramlara rastlanmakla birlikte, en çok, “kamu örgütü” kavramına yer verildiği; hatta, “kamu yönetimi (public administration)” yazınından bağımsız olarak, kamu örgütlerine ilişkin ayrı bir yazın oluşmaya başladığı gözlemlenmiştir. Bu bilgilerden hareketle, bu çalışmada, “**devletin mülkiyetinde ve kontrolünde olan ve onun tarafından sağlanan fonlarla ya da bütçe tahsisleri ile finanse edilen tüm kamu kurum ve kuruluşlarını belirtmek üzere “kamu örgütleri (public organizations)”** ifadesinin kullanılması uygun görülmüştür.

IV. KAMU ÖRGÜTLERİNİN KARAKTERİSTİK ÖZELLİKLERİ

Özellikle yabancı yazında, kamu örgütlerini tanımlamak ya da karakteristik özelliklerini ortaya koymak isteyen yazar ve araştırmacıların, bunu, kamu ve özel örgütleri karşılaştırarak gerçekleştirdikleri dikkat çekmektedir (bkz. Baldwin,1987; Boyne,2002; Perry ve Rainey,1988; Rainey vd.,1976; Rainey,1983b; Rainey ve Bozeman,2000). Bu da kamu örgütleri ile özel sektör örgütleri arasında önemli farklılıklar bulunduğunu göstermektedir. Bu durumun, kamu örgütlerinin yönetim ve organizasyon uygulamalarına farklılıklar getirmesi kaçınılmaz olacaktır. Diğer bir ifadeyle, özel sektördeki işletme ve/veya örgütler için geçerli olabilecek yönetim ve örgüt uygulamalarının ve etkililik modellerinin kamu örgütleri için de geçerli olabileceğini söylemek zor görünmektedir. Bu nedenle, kamu örgütlerinin yönetiminde ve etkililiğinin sağlanmasında kamu örgütlerinin karakteristik özelliklerinin daha net şekilde ortaya konması gerekmektedir.

Kamu örgütlerinin karakteristik özelliklerini belirleyen unsurların başında, devletin mülkiyetinde olması gelmektedir. “Kamu örgütü” niteliği kazandıran bu

özelliik, diğer karakteristik özelliiklerini de Şekillendirmektedir. Bunları kısaca Şöyle özetlemek mümkündür:

- 1. Devletin sahipliğinde/mülkiyetinde olma:** Kamu örgütlerini özel örgütlerden ayıran en temel özelliğin sahiplik (ownership) konusu olduğu söylenebilir. Buna göre, özel örgütler girişimcilerin veya hissedarların sahipliğindeyken; kamu örgütleri siyasi organların (political community), bir başka deyişle, devletin sahipliği altındadır (Boyne,2002:98).
- 2. Vergiler yolu ile finanse edilme:** Özel örgütlerden farklı olarak kamu örgütleri, müşteriler tarafından doğrudan ödenen ücretlerle değil; çoğunlukla vergiler yolu ile finanse edilirler (Boyne,2002:98).
- 3. Kamusal denetime tabi olma:** Kamu örgütleri piyasa güçleri tarafından değil; ağırlıklı olarak siyasi güçler tarafından denetlenirler. Böylece, kamu örgütlerine yönelik temel sınırlamalar ekonomik sistemden değil siyasi sistemden kaynaklanmaktadır (Boyne,2002:98). Ülkemizde, Maliye Bakanlığı müfettişlerinin denetimleri, Sayıştay denetimi, Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme, bakanın meclis karşısındaki siyasal sorumluluğu, kamu örgütleri üzerindeki kamusal denetimlere örnek gösterilebilir (Karahanoğulları,2004:49).
- 4. Siyasi çevrede faaliyet gösterme:** Kamu örgütlerinin en önemli karakteristik özelliiklerinden bir diğeri de “siyasi bir çevrede faaliyet göstermeleri”dir. Bu durum, özellikle, *özerklik* ve *esneklik* gibi konularda, kamu örgütlerinin sık sık *yasal ve biçimsel kısıtlamalarla* karşılaşmasını da beraberinde getirmektedir. Zira, kamu örgütlerinin amaçları, yöntemleri ve işlem alanları çoğunlukla **yasalar** tarafından belirlenir ve kurallar, mahkeme kararları ve hiyerarşik üstlerden gelen emirler ile yönetilirler. Bu tür örgütler, siyasi atamalar, ilgi ve çıkar gruplarının talepleri, yasa koyucuların müdahaleleri ve kitle iletişimine açık olma gibi

yollarla siyasi etkilere maruz kalmakta ve bu durum, bazen, karar almayı etkilemekte veya şekillendirmektedir (Jreisat,1997:40).

5. Amaçların belirsiz olması: Siyasi bir çevrede faaliyet göstermenin doğal bir sonucu olarak, kamu örgütlerinde politikalar ve planlar, siyasetçilerin çok sık değişmesi nedeniyle, sürekli değiştirilmektedir. Böylece kamu yöneticileri geleceği öngörememekte ve kısa vadeli tedbirler ve programlar hazırlamakla yetinmektedirler. Bu da kamu örgütlerinin geleceğe yönelik planlarını ve amaçlarını olumsuz yönde etkilemektedir. Nitekim, kamu örgütlerinin karakteristik özellikleri hakkında, üzerinde en fazla uzlaşma sağlanan görüşlerden biri, kamu yöneticilerinin “*belirsiz ve ölçülmesi güç amaçlar*” ile karşılaştıkları yönündedir (Lan ve Rainey,1992:6).

6. Kamu yararı gözetme: Kamu örgütlerinin genel amacı, kamuya yararlı olmaktır. Bunun için de, topluma ya da toplumu oluşturan çeşitli gruplara, gereksinimlerini karşılayacak hizmetler götürürler (Gözübüyük,2008:10). Herhangi bir hizmete “kamu hizmeti” niteliği kazandıran *kamu yararı (public interest)*, “herkese ve ülkenin geneline yönelik olarak sağlanan yarar” biçiminde tanımlanmaktadır (Saran,2004:67). Sezer’e göre (2008:157) bir hizmetin yerine getirilmesinde kamu yararı gözetiliyorsa, o hizmet nitelikli bir kamu hizmeti olmasa da, yerine getirilmek durumunda kalabilir. Örneğin, kamu yararı amacına öncelik veren bir kamu örgütü, verimlilik, düşük maliyet ve hatta kalite gibi amaçlarından ödün vermek durumunda kalabilir. Ancak bu duruma izin vermenin, “kamu hizmet örgütlerinin varlık nedenini korumak adına” bir zorunluluk olduğunu belirtmek gerekir.

7. Tekel konumu ve rekabete kapalı olma: Kamu örgütlerinin karakteristik özelliklerinden bir diğeri de tekel konumunda olmaları ve sundukları hizmetler konusunda vatandaşlar alternatif kaynaklara başvuramadıkları için başka kuruluşların rekabetine kapalı olmalarıdır

(Rogers,1981:52). Bu nedenle kamu sektöründeki bürokratların faaliyetlerini, piyasa sisteminde söz konusu olan “rekabet” etkeni değil; “prestij ve otorite kazanma duygusu” ile “siyasi yöneticilerin ve kamuoyunun denetimi” motive etmektedir. Bu da kamu örgütlerinin, siyasi sistem içinde bütçelerini büyütme, personel sayılarını arttırmak ve sosyal imkanlarını geliştirmek için “birbirleriyle rekabet etmeleri” sonucunu yaratmakta ve bu rekabet, kamunun daha da büyümesini ve kaynakların verimsiz kullanılmasını beraberinde getirmektedir (Eryılmaz,1999:38). Bu durum ise kamu örgütlerinin iki karakteristik özelliğine daha dikkat çekmektedir: Bunlardan biri “**bürokrasi**”, diğeri ise “**kırtasiyecilik**”tir.

8. Bürokrasi: Yönetim ve siyaset ile ilgili bir kavram olan bürokrasi (bureaucracy), “belirli özelliklere sahip bir örgüt biçimi” olarak tanımlanmaktadır. Weber’le birlikte ortaya çıkan bu tanıma göre bürokrasi, “işbölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, gayrişahsilik, disipline olmuş bir yapı ve resmi pozisyonlardan oluşan bir örgüt biçimidir”. Bu anlamda bürokrasi, rasyonel bir örgüt biçimidir ve teknik olarak diğer örgüt biçimlerinden üstündür. Günlük dilde ise bürokrasi daha çok olumsuz ve kötüyeyici bir anlam ifade etmekte; örgütlerin olumsuzluklarını ve resmi otoritenin kötüye kullanılmasını akla getirmektedir. Bu bakımdan bürokrasi, verimsizlik, işlerin ağır yürümesi, kuralcılık, kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçma, yönetimde gizlilik, yetki devretmede isteksizlik, otoriteye aşırı bağlılık gibi olumsuz davranış ve işlemleri ifade etmektedir (Eryılmaz,1999:195).

9. Kırtasiyecilik: “Aşırı şekil düşkünlüğü” olarak tanımlanan kırtasiyecilik (red tape) ise günümüzde, kuralların ve prosedürlerin kendisini değil; her işlemi kayıt altına almanın neden olduğu ertelemelere ve bunu takiben, vatandaşların, karşılaştıkları şekilcilikten ve ataletten kaynaklanan öfkelerine işaret etmektedir (Boyne,2002:101). Kamu örgütlerinin yapısal

özelliklerini araştıran çalışmalarda, kamu örgütlerinde bürokrasinin ve kırtasiyeciliğın, özel örgütlere kıyasla, daha fazla olduğuna ilişkin birçok kanıt bulunmaktadır (Bozeman ve Bretschneider,1994; Bretschneider,1990; Holdaway vd., 1975; Lan ve Rainey,1992; Rainey, 1983b; Rainey, Pandey ve Bozeman,1995).

10. Kamu hizmeti sunmaları: Kamu örgütlerinin diğer örgütlerden farklı özelliklere sahip olmasının temelinde yatan nedenlerden biri de “kamu hizmeti” sunmalarıdır. Örneğın, Doyle (2002:341), hizmetleri sekiz grupta toplayarak sınıflandırmış ve bu sınıflandırmadaki temel ayırımlardan birisinin, “kamu hizmetleri” ve “özel sektör hizmetleri” ayırımı olduğunu belirtmiştir. Bu nedenle, kamu örgütlerinin karakteristik özelliklerini şekillendiren bir diğer önemli konu da “hizmet örgütü” olmalarıdır. Hizmetlerin nasıl yönetilmesi gerektiğini yakından etkileyen ve onları mallardan ayıran dört temel özellik bulunmaktadır. Bu özellikler kısaca şöyle açıklanabilir (Zeithaml vd.,1985:33-34; 1990:15-16):

a) Soyutluk (intangibility): Hizmetler, nesne değil, bir performans ya da tecrübe oldukları için, gözle görülemez, elle dokunulamaz ve hissedilemezler. Bu nedenle, müşteriler hizmetin değerini ve niteliğini, ancak satın aldıktan sonra ya da hizmetin tüketilmesi veya satın alınması sürecinde değerlendirebilir.

b) Dayanıksızlık (perishability): Hizmetlerin saklanamamasını ifade eder. Hizmetler stoklanamadığı için, hizmet örgütleri, arz ve talebi uyumlaştırma konusunda büyük sorunlarla karşılaşabilirler. Bu tür nedenlerle işgörenlerin boş (atıl) kalmaları ve bunun sonucunda ortaya çıkan ekonomik kayıpların ise sonradan giderilmesi çoğu zaman mümkün olmaz.

c) Heterojenlik (heterogeneity): Hizmetin sunulmasındaki yüksek değişkenliğe işaret eder. Bir hizmetin kalitesi ve içeriği, hizmeti veren

kişiden kişiye, müşteriden müşteriye ve hatta günden güne değişebilir. Bu nedenle, bazı hizmetlerin emek-yoğun olması ve hizmetten yararlananların istek ve gereksinimlerinin değişik olması, hizmetlerin standartlaştırılmasını zorlaştırmaktadır. Rathmell (1966:35), hizmet prosedürlerinin standartlaştırılmasının mümkün olduğunu; fakat bunların uygulamalarının bile hizmetten yararlananlara göre farklılaşacağını belirtmiştir.

d) Ayrılmazlık (inseparability): Hizmet örgütlerinde hizmetin üretimi, satın alınması, kullanılması ve değerlendirilmesi, genellikle, aynı zamanda gerçekleşir. Örgüt ve müşteri, süreç boyunca etkileşim halindedir ve müşteri yalnızca hizmet üretimini görmekle kalmaz, aynı zamanda, üretim sürecine katılır. Bu da, hizmet sunanların davranışlarını, müşterileri algılayışlarını, ilişki ve iletişim becerilerini son derece önemli hale getirir.

Hizmetlerin bu dört temel özelliğinin yanı sıra, bir diğer özelliği de üretim sürecinin “**emek-yoğun**” olmasıdır. Emek-yoğun örgütlerde, göreceli olarak, daha az teknik araç-gereç ve teçhizattan yararlanılır. Buna karşılık insan gücünün harcadığı zaman, çaba, maliyet hayli yüksektir (Uyguç,1998:14). Perry ve Porter (1982:90) da, mal üretiminden çok hizmet sunumu ile uğraşan devletin, diğer sektörlere nazaran, daha işgücü (emek) yoğun olduğunu belirtmişlerdir. Bu bağlamda, genel olarak, kamu hizmetlerinin de emek-yoğun etkinlikler olduğu söylenebilir.

V. KAMU ÖRGÜTLERİNİN SINIFLANDIRILMASI

Kamu örgütlerini özel ve diğer kar amaçsız örgütlerden ayıran çok önemli farklılıklar (sahiplik, finansman ve kontrol yönünden) bulunmakla birlikte, bu örgütlerin, kendi içinde dahi pek çok farklılık bulunduğu söylenebilir. Devletlerin ya da hükümetlerin, her düzeyde, kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında kamu örgütlerine bağlı oldukları göz önüne alındığında bu

örgütlerin vatandaşlara, trafiğin düzenlenmesinden eğitim ve sağlık hizmetlerinin sunulmasına, çevrenin korunmasından ülkenin savunulmasına kadar pek çok alanda hizmet sundukları ifade edilebilir (Jreisat,1997:1). Bu da, kamu örgütleri için geçerli olabilecek genel bir etkililik modeli geliştirilmesini engellemektedir.

Gerçekten de, Farnham ve Horton'un (1996:26) belirttiği gibi, "devletin organlarını oluşturan tüm kuruluşlar, 'kamu örgütü' olarak değerlendiriliyorsa, o zaman, kamusal endüstri, kamu şirketleri, merkezi birimler, yerel otoriteler, bakanlığa bağlı olmayan kurumlar, sosyal güvenlik kurumları gibi çok değişik amaçları ve işlevleri olan kamu örgütleri arasında bir sınıflandırma yapmak, hem kuramsal hem de uygulama açısından bir zorunluluk haline gelmektedir.

Her ekonomik sistemde değişik türlerde, niteliklerde ve büyüklüklerde birçok örgüt bulunur. Örgütleri, ekonomi içindeki işlevlerine ve belirli amaçlara yönelmelerine göre değişik biçimlerde sınıflara ayırmak olasıdır. Ancak, ülkelerin ekonomik ve sosyal yapıları aynı olmadığından, örgütlerin işlevleri ve amaçları da ülkeden ülkeye farklılıklar gösterecektir. Bu nedenle, tüm ekonomik sistemler için geçerli olabilecek bir gruplamaya gidilmesi oldukça güçtür. Öte yandan, örgütlerin üzerindeki görüş ve anlayış farklılıkları da gruplandırmada kimi güçlükleri ortaya çıkarmaktadır (Alpugan vd.,1997:48).

Örgütlerin sınıflandırılmasında karşılaşılan bu güçlüklerin, kamu örgütlerini sınıflandırmak söz konusu olduğunda, katlanarak arttığını söylemek mümkündür. Bunun en önemli nedenlerinden biri, her ülkenin kamu yönetimi yapısının diğerlerinden farklı olması ve aynı kamu yönetimi yapısı içindeki kamu örgütlerinin bile, birbirlerinden önemli düzeyde farklılık göstermesidir. Bu bağlamda, her ülkenin kendine özgü bir örgüt ve/veya kamu örgütü sınıflandırması bulunacağı için, çalışmanın bu kısmında, Batı'da ve ülkemizde yapılan genel örgüt sınıflandırmaları ayrı ayrı ele alınacak ve önce, genel olarak kamu örgütlerinin; daha sonra, etkililik modeli önerilecek kamu hizmet örgütlerinin bu gruplandırmalar içerisindeki yerlerinin belirlenmesine çalışılacaktır. Böylelikle, birbirlerinden farklı amaçlara ve

işlevlere sahip olan kamu örgütleri içerisinde, bu çalışmada incelenecek olanları ve bunların ortak özelliklerini ortaya koymak mümkün olabilecektir.

A. Batı'da Yapılan Sınıflandırma Çalışmaları

Konu ile ilgili yazın incelendiğinde, doğrudan kamu örgütlerini sınıflandıran çalışmalara rastlanamamış; bunun yerine, genel anlamda örgüt/işletme sınıflandırmaları yapılarak “en özelden en kamusal olana doğru örgüt türlerinin” sınıflandırma içerisindeki yeri belirtilmeye çalışılmıştır. Aşağıda, çalışma ile daha yakın ilişkisi nedeniyle, bu sınıflandırma çalışmalarından dördüne yer verilecektir.

Daha önce belirtildiği üzere, kamu örgütlerini kavramsallaştırmayı deneyen bazı yazarlar, kamu örgütleri ile “devlet kurumlarını” kastettiklerini ifade etmişler; bazıları ise kamu örgütlerinin devletin bir parçası olduğunu dile getirmişlerdir. Oysa, kamu örgütleri üzerine önemli çalışmaları bulunan Barry Bozeman (1987:5-7), “*bazı örgütler devlet örgütüdür; fakat tüm örgütler kamu örgütüdür*” diyerek konuya ilginç bir yaklaşım getirmiştir. Yazar, örgüt kavramını, “amaçlara ulaşmak için çevreden kaynakları alan ve bunları uygun faaliyetlere yönlendiren, biçimsel olarak yapılandırılmış ve sosyal birlikteliklerle kurulmuş sistemler” olarak tanımlamakta ve bu tanıma dayanarak, bir örgütün var olma nedenlerini yansıtan “yaşamsal süreçleri” şöyle sıralamaktadır;

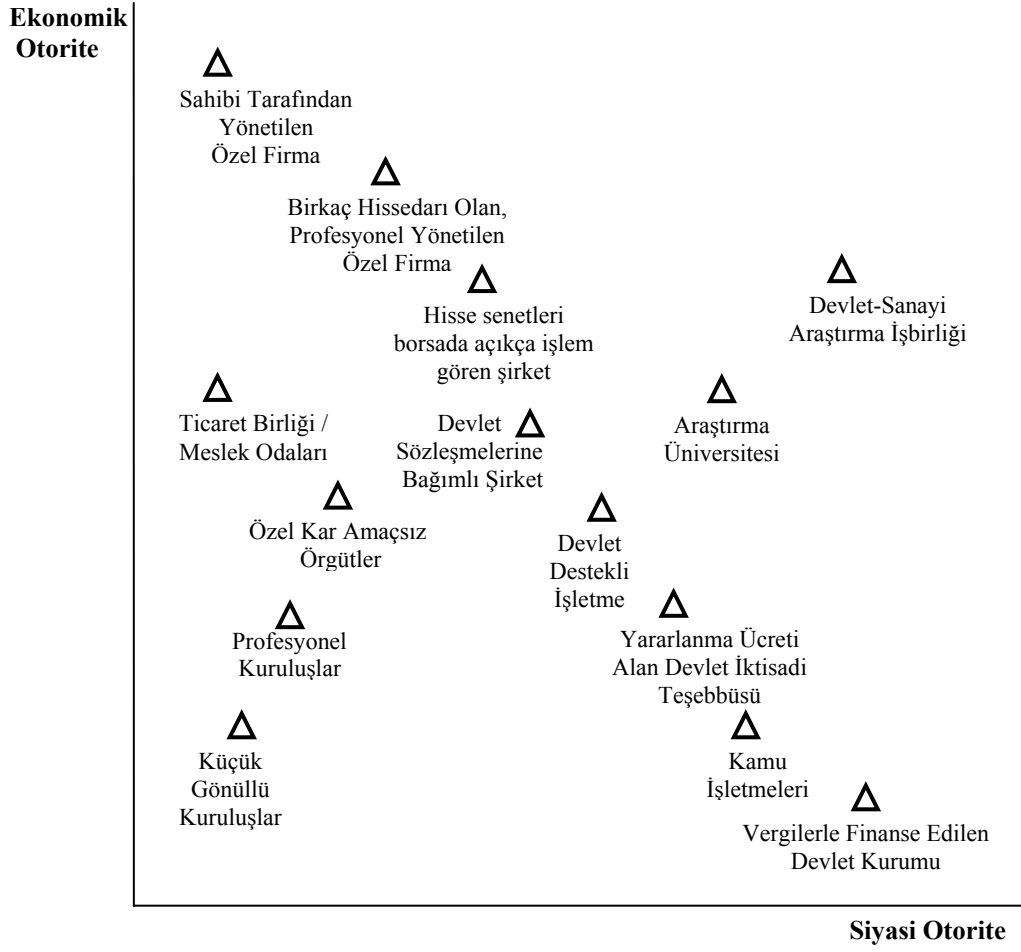
1. Örgütün kurulması ve yaşamının sürdürülmesi,
2. Örgütün yapılandırılması,
3. Kaynakların tedarik edilmesi ve yönetilmesi,
4. Amaçların oluşturulması ve izlenmesi.

Bunun yanı sıra Bozeman, tüm örgütlerin dayandığı iki önemli otorite kaynağı olduğunu ve örgütün bağlı olduğu otoritenin, onun davranışları üzerinde önemli ve yaygın etkileri olacağını iddia etmektedir. Bunlar “**ekonomik otorite**” ve “**siyasi otorite**”dir. Yazara göre, yukarıda sözü edilen yaşamsal süreçlerin tümü “siyasi otoritenin” etkisine tabidir. Diğer bir ifadeyle, “bütün örgütler kamudur”;

çünkü siyasi otorite, tüm örgütlerin bazı davranışlarını ve süreçlerini etkiler; onları sınırlandırır ya da güçlendirir. Bu bağlamda, Bozeman, “*Tüm Örgütler Kamudur (All Organizations Are Public)*” isimli kitabındaki görüşlerini dayandırdığı **kamusallık (publicness)** kavramını, “bir örgütün siyasi otoriteden etkilenme derecesi” olarak tanımlamış ve tüm örgütlerin (devlet kurumu, iş örgütü, kar amaçsız kuruluş, karma ve diğer örgütler) farklı derecelerde de olsa, “kamusal” bir yanları olduğunu ileri sürmüştür. Böylece, yasal statüsü veya kurumsal koşulları ne olursa olsun, kamusallık, örgüt davranışlarını ve yönetim tarzını anlamada önemli bir rol oynamaktadır.

Yazar, ayrıca, siyasi veya ekonomik otoritenin* örgütü tek başına etkilemesinin sık rastlanılan bir durum olmadığını ve bu nedenle bir örgütün “tamamen kamu” ya da “tamamen özel” olamayacağını da belirtmiştir. Buna göre örgütler, faaliyetlerinin bazı yönleri açısından daha fazla kamusal iken bazı yönleri açısından daha fazla özel örgüt niteliği taşıyabilirler. O halde bir örgüt, kendisini etkileyen ekonomik ve siyasi otorite oranına, diğer bir ifadeyle “otorite karmasına” (authority mix) bakılarak değerlendirilebilir. Bu bağlamda, Bozeman, otorite karmalarına göre örgüt türlerini gösteren bir “kamusallık ızgarası” (publicness grid) geliştirmiştir (bkz. Şekil 2).

* Bozeman’a göre (1987:48) ekonomik otorite, temel dayanağı “kişisel ekonomik çıkar” sağlamak olan ve “kâr güdüsü” ile hareket eden piyasa güçlerini ve ekonomik sistemi ifade etmektedir.



Şekil 2: Kamusalılık İzgarası

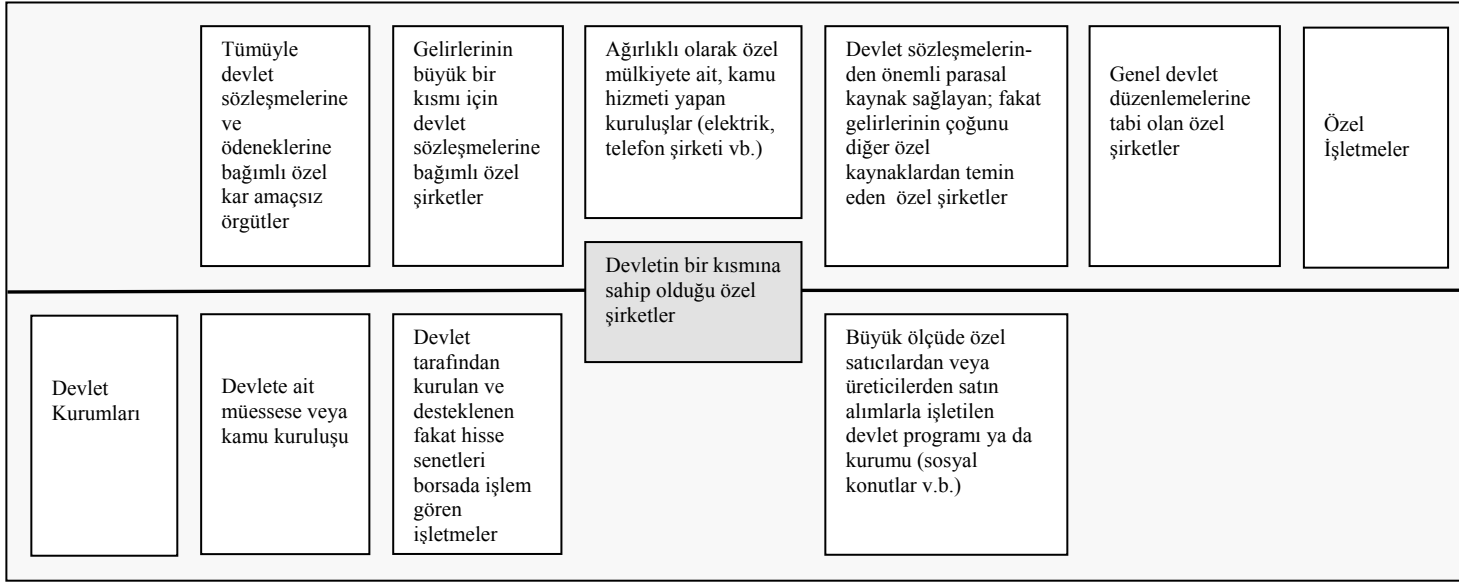
Kaynak: Bozeman,1987:95 ve Rainey,1991:29'den uyarlanmıştır.

Şekil 2'den de görüleceği üzere, örgüt türleri, ekonomik ve siyasi otoriteyi temsil eden eksenler üzerinde, kamusalılık derecelerine göre yerleştirilmiştir ve ızgaranın sağ tarafında yer alan örgütler, farklı özelliklere sahip “kamu örgütleri karmasını (mix)” yansıtmaktadır. Bozeman (1987:95), ızgara üzerindeki hiçbir örgüt türünün yerinin kesin olduğunu iddia etmediğini; ancak, en azından bazı örgüt türlerinin, ızgara üzerinde işaret edilen noktalara yakın bir alana düşmelerinin beklenebileceğini ifade etmiştir.

Bozeman'ın (1987:86) bu görüşleri, geliştirdiği “**Çok Boyutlu Kamusalılık Teorisi'nin** (Multi-Dimensional Theory of Publicness)” özünü oluşturmaktadır.

Bozeman'a göre, bu ayrışma varsayımı, örgüt kuramcılarının sınıflandırma ve ölçme çabalarını karmaşıktırtsa da, örgütleri ve süreçleri tanımlamaya getirdiği gerçekçilik sayesinde, bu karmaşıklığı telafi etmektedir.

Benzer bir örgüt sınıflandırması yapan Dahl ve Lindblom (1953) da, Bozeman gibi, “en kamusal olandan en özele doğru” uzanan bir tayf üzerinde, çeşitli kurum ve şirket türlerini kavramsallaştırmaya çalışmışlardır (bkz. Şekil 3). Bunu yaparken de, kamu-özel ayrımını, “*piyasalar tarafından kontrol edilen işletmeler (enterprises)*” ile “*kamu veya devlet sahipliğindeki kurumlar (agencies)*” arasında yer alan örgüt türleri olarak ele almışlardır (aktaran: Rainey,1991:25-26). Bir başka deyişle, örgütler, “en kamusal” olan devlet kurumlarından “en özel” olan şirketlere doğru uzanan bir tayf üzerinde, farklı bileşimlerle karşımıza çıkabilmektedir ve bu tayfin alt tarafında yer alan örgütler de, farklı niteliklere sahip kamu örgütlerini temsil etmektedir.



Şekil 3: Kurumlar, Şirketler ve Karma Örgütler

Kaynak: Rainey,1991:27.

Örgüt sınıflandırması yapan yazarlardan bir diğeri de Tomkins'dir (1987). Yazar, uygulamada, kamu ve özel örgütler arasındaki çizginin çok bulanık olduğunu; bu nedenle, özel örgütlerin nerede bittiğini ve kamu örgütlerinin nerede başladığını belirlemenin ve aralarında kesin bir ayırım yapmanın çok güç olduğunu belirtmiştir. Bununla birlikte, Tomkins (1987), “tamamen özel örgütler” ile başlayan ve “rekabetin olmadığı kamu örgütlerine” kadar uzanan bir örgüt sınıflandırması geliştirerek ve piyasaların ve siyasetin görece değerlerini tanımlayarak, örgütlerin, tayf üzerinde niçin belirli noktalara yerleştirildiklerini açıklamaya çalışmıştır. Buna göre, sınıflandırmada yer alan örgüt türlerinin ortaya çıktıkları durumlar şöyle özetlenebilir (aktaran: Farnham ve Horton,1996:27-28):

- 1. Tamamen özel örgütler:** Sosyal konular ve korunması gereken belirli toplumsal gereksinimler söz konusu değilse; örgütün mal ve hizmetleri için ödeme yapmak doğru veya adil bir mekanizma olarak algılanıyorsa, *tamamen özel örgütlerin* varlığından söz etmek uygun olacaktır.
- 2. Bir kısmı devletin sahipliğindeki özel örgütler:** Sosyal konular ağırlık kazandığında ve kamu çıkarlarını korumak için devletsel eylemlere ihtiyaç duyulduğunda, *bir kısmı devletin sahipliğindeki özel örgütler* ortaya çıkacaktır.
- 3. Özel ve kamu ortaklıkları:** Ortada ciddi bir ticari risk söz konusu olduğunda ve özel sektör buna katlanmak istemediğinde görülür. Bu tür durumlarda, özel sektörü, riskleri üstüne alabileceği ve kendi hareket kabiliyetini yaratabileceği belli bir noktaya çekebilmek için “devlet yatırımları” kullanılır.
- 4. Düzenlemelere tabi özel örgütler:** Özel sektörün, kendisine belirli yükümlülükler getiren ve faaliyetlerini sınırlandıran yasal bir çerçevede işlem yapmasını ifade eder. Bu tür örgütler, “tekel” ya da “tekele yakın” hizmet sağlayıcılarının bulunduğu; müşterilerin ve kamunun çıkarlarının piyasadan gelebilecek olası suistimallerden korunması gereken durumlarda ortaya çıkmaktadır.
- 5. Kamusal alt yapı ile işlem yapan özel örgütler:** Bazı sektörlerde, bir hizmeti sağlayan ve işlem yapan özel örgütler, kamusal altyapıyı kullanmak

durumunda kalırlar. Bu tür örgütlerin örneklerine, devletin yolları veya havaalanlarını yaptığı ve özel otobüs veya havayolu firmalarının hizmetlerini sunduğu ulaşım sektöründe rastlanabilir. Bu tür bir kamu-özel işbirliği, piyasa mekanizmasının geniş bir şekilde benimsenmesini kolaylaştırmak; bu arada, piyasanın kamu gereksinimlerini karşıladığından emin olmak için gerekli yatırımların devlet garantisi altında sunulması için kullanılır.

6. **İhaleler:** “Kamu hizmetlerinin” özel hizmet sağlayıcılarına ihale edilmesi, devlet örgütlerinin her zaman kullanabileceği bir yöntemdir. Örneğin, merkezi veya yerel hükümet, devlet okullarının, hastanelerin, hükümet binalarının, mahkemelerin, kütüphanelerin inşa edilmesi işlerinde, genellikle, özel inşaat şirketlerini kullanır ya da özel toptancı veya imalatçı firmalarla anlaşarak onlardan mal ve hizmetler satın alır. Bu tür bir piyasa ilişkisi, kamu biriminin, sözleşmenin diğer tarafını izlemesini kolaylaştırmakta ve özellikle, izleme kalitesinin önemli olduğu durumlarda, oldukça yararlı bir seçenek olarak ortaya çıkmaktadır.
7. **Rekabetçi kamu örgütleri:** Kamu örgütlerinin, hizmetlerini sundukları müşteriler ya da sözleşmeler için rekabet etmelerinin teşvik edildiği durumlarda ortaya çıkar.
8. **Rekabetin olmadığı kamu örgütleri:** Kamu mallarını ve hizmetlerini, rekabet etmeksizin sunan kamu örgütleridir. Savunma, polis, adalet hizmetleri gibi.

Yapmış olduğu sınıflandırmanın ardından Tomkins (1987), bazı mal ve hizmetlerin yalnızca özel örgütler ya da kamu örgütleri tarafından sunulmasının gerçek bir ekonomik nedeni bulunmadığını; kamu ve özel örgütlerin toplumdaki oransal konumlanmalarının ekonomik değil, siyasi tercihleri ve öncelikleri yansıttığını ifade etmiştir. Ayrıca yazar, özel ya da kamu sektörünün konumlanması konusunda ideolojik desteğe değil, her bir faaliyet için en uygun yönetim biçiminin ne olması gerektiğine odaklanılması gerektiğini ileri sürmüştür (aktaran: Farnham ve Horton,1996;28).

Üzerinde durulması gereken bir başka sınıflandırma da Doyle'a (2002) aittir (bkz. Tablo 1). Daha önce de belirtildiği üzere, hizmetleri sekiz grupta toplayarak sınıflandıran Doyle, bu sınıflandırmadaki en önemli ayrımlardan birisinin, "sahiplik" açısından "kamu hizmetleri" ve "özel sektör hizmetleri" arasında olduğunu ifade etmiştir.

Tablo 1: Hizmetlerin Sınıflandırılması

SINIF	ÖRNEK
1. Sahiplik	
Kamu	Ulusal sağlık hizmetleri, polis idaresi
Özel	Bankalar, ulaştırma firmaları
2. Amaçlar	
Kar amaçlı	Kuaförlük, sigortacılık
Kar amaçsız	Eğitim, hayır kurumları
3. Rekabet Düzeyi	
Tekel (Monopol)	Su, elektrik dağıtımı
Rekabetçi	Danışmanlık, finansal hizmetler
4. Piyasa Tipi	
Tüketici	Perakende, çocuk bakımı
Endüstriyel	Reklam kuruluşları, danışmanlık
5. Gelir Kaynağı	
Tüketiciler	Havayolları, kuru temizleme
Bağışlar	Hayır kurumları
Vergiler	Polis idaresi, Ulusal sağlık hizmetleri
6. Müşteri Teması	
Yüksek	Sağlık hizmetleri, kuaförlük
Düşük	Posta hizmeti, araba tamiri
7. İşgücünün Niteliği	
Profesyonel	Avukatlık, muhasebe
Profesyonel olmayan	Temizlik işleri, nakliye
8. İşgücü Yoğunluğu	
Emek Yoğun (labour-bound)	Eğitim, sağlık hizmetleri
Sermaye Yoğun (equipment-bound)	Telekomünikasyon, toplu taşıma

Kaynak: Doyle,2002:341.

Tablo 1 incelendiğinde, Doyle'un yapmış olduğu diğer hizmet sınıflandırmaları ile kamu hizmetleri arasında ilişki kurmak da mümkün görünmektedir. Örneğin, kamu hizmetlerinin, aynı zamanda, kar amaçsız, tekel, emek-yoğun ve müşteri ya da vatandaş ile etkileşimin olduğu; gelir kaynağını da "vergilerin" oluşturduğu hizmetler olduğu söylenebilir.

B. Türkiye’de Yapılan Sınıflandırma Çalışmaları

Ülkemizdeki örgüt/işletme sınıflandırmaları ile ilgili yazın incelendiğinde, örgütlerin çok çeşitli ölçütlere göre sınıflandırıldıkları ve “işletme bilimi” ile ilgili ders kitaplarında da tüm bu sınıflandırmalara detaylı bir şekilde yer verildiği görülmektedir. Diğer taraftan, bu çalışmaların, genellikle “işletmelerin sınıflandırılması” başlığı altında değerlendirildiği de dikkat çekmektedir. Bu çalışmada ise, daha önce de belirtildiği üzere, kavram karışıklıklarına yol açmamak için “örgüt” sözcüğünün kullanılması tercih edilmektedir. Bu bağlamda, yazında yer alan çeşitli sınıflandırmalar ve ortaya çıkan örgüt türleri Tablo 2’deki gibi sıralanabilir (Alpugan,1996; Alpugan vd.,1997; Doğan, 2002; Ertürk,2009; Karalar,1994; Mucuk,1989; Sabuncuoğlu vd.,1985; Şimşek,1995).

Tablo 2’de gösterilen sınıflandırma çabaları ile ilgili olarak belirtilmesi gereken önemli bir nokta, bir örgütün, aynı anda, farklı sınıflandırmalar içerisinde yer alabileceğidir. Dolayısıyla, bu sınıflandırmalara dayanarak hem kamu örgütlerinin farklı sınıflandırmalar içerisindeki yerini görmek hem de bazı ayırt edici özelliklerine dikkat çekmek mümkün görünmektedir. Örneğin, kamu örgütleri, ekonomik fonksiyonları, faaliyet konuları ve üretilen mal ve hizmet türü bakımından “hizmet” ya da “kamu hizmeti örgütü” iken; aynı zamanda, “büyük”, “emek-yoğun” ve “ulusal örgütler” olarak değerlendirilebilir.

Tablo 2: Türkiye’deki Örgüt Sınıflandırmaları

1. Tüketicilerin türüne göre örgütler	6. Hukuki yapılarına göre örgütler
- Üretim malları üreten örgütler - Tüketim malları üreten örgütler	- Tek kişi işletmeleri - Şirketler (ortaklıklar) - Kooperatifler
2. Üretilen mal ve hizmet türüne göre örgütler	7. Ekonomi içindeki işlevlerine göre örgütler
(a) - Dayanıklı mallar üreten örgütler - Dayanısız mallar üreten örgütler (b) Sektörlere göre sınıflandırma - Tarım sektörü örgütleri - Madencilik sektörü örgütleri - İmalat / endüstri sektörü örgütleri - İnşaat sektörü örgütleri - Ticaret sektörü örgütleri - Kamu hizmetleri sektörü örgütleri - Ulaştırma sektörü örgütleri - Finans sektörü örgütleri - Haberleşme sektörü örgütleri - Hizmet sektörü örgütleri	(a) Üretici örgütler - Maddi mallar üreten örgütler - Hizmet üreten örgütler (b) Tüketici örgütler - Kamu tüketimleri (kamu bütçeleri) - Özel tüketimler (özel bütçeler)
3. Üretim faktörlerinin yoğunluk derecesine (teknik özelliklerine) göre örgütler	8. Ulusal köken yönünden örgütler
- Emek yoğun örgütler - Sermaye yoğun örgütler - Materyal yoğun örgütler	- Ulusal örgütler - Uluslar arası örgütler - Çok uluslu örgütler
4. Üretim araçlarının mülkiyetine göre örgütler	9. Örgütlerarası anlaşmalar yönünden örgütler (Birlikler)
- Özel örgütler - Kamu örgütleri - Karma örgütler - Vakıf örgütleri - Yabancı sermayeli örgütler	- Konzern - Konsorsiyum - Kartel - Tröst - Holding vb.
5. Büyüklüklerine göre örgütler	
- Büyük örgütler - Orta büyüklükteki örgütler - Küçük örgütler	

Yine, Tablo 2’de de belirtildiği üzere, *sahiplik (ownership)* ölçütüne göre bir sınıflandırmaya gidildiğinde örgütleri özel, kamu, karma, yabancı sermayeli örgütler ve vakıflar olmak üzere beş grup altında toplamak mümkündür. Bu örgütler, kısaca şöyle tanımlanabilir (Alpugan,1996:101-103; Alpugan vd.,1997:51-55; Doğan,2002:28; Ertürk, 2009:32; Karalar,1994:51-52; Sabuncuoğlu, Tokol ve Onal,1985:34):

1. Özel örgütler: Sermayesinin tamamı ya da büyük bir bölümü özel kişilere ait olan işletmelerdir. Bu işletmeler, belirli amaçlar

doğrultusunda, bir ya da birden çok sayıda kişinin çeşitli oranlarda sermayelerini biraraya getirerek oluşturdukları kuruluşlardır.

2. **Kamu örgütleri:** Sermayesinin tümü ya da çoğunluğu devlete ya da kamu tüzel kişilerine ait olan örgütlerdir. Bu tür örgütlere *devlet kurumu* veya *kamu kurumu* da denilmektedir.
3. **Karma örgütler:** Sermayesinin bir kısmı özel kişi veya kuruluşlar, bir kısmı da (%50'den az olmak koşulu ile) devlet veya devlete ait kuruluşlar tarafından temin edilerek ortaklaşa kurulan ve işletilen örgütlerdir.
4. **Vakıf örgütleri:** Eğitim, sağlık, sosyal yardım gibi amaçlarla kurulmuş vakıfların sahibi oldukları örgütlerdir. Amaçları ve devlet tarafından bazılarında tanınan ayrıcalıklar (vergi muafiyeti gibi) nedeniyle, vakıf örgütleri, özel ve kamu örgütlerinden farklı niteliktedir ve günümüzde *üçüncü sektör* olarak kabul edilmektedir.
5. **Yabancı sermayeli örgütler:** Mülkiyeti başka ülkelerin girişimcilerine ait olan kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır.

Ülkemizde devletin sahip olduğu kamu örgütleri değişik hukuki yapılar altında çalışmalarını sürdürürler. Alpugan'a göre (1996:214), bu örgütlerin resmi bir sınıflandırması olmadığından, konuyla ilgilenen kuruluşların ve araştırmacıların bu örgütleri farklı gruplandırmalar altında inceledikleri görülür. Tablo 3'te, farklı yazarlarca yapılan "kamu örgütü/işletmesi sınıflandırmaları"na yer verilmektedir.

Tablo 3: Türkiye’de Yapılan Kamu Örgütleri Sınıflandırmaları

KARALAR, 1994	ALPUGAN, DEMİR, OKTAV ve ÜNER, 1997
<ol style="list-style-type: none">1. Kamu İktisadi Teşekkülleri2. Yerel Yönetim İşletmeleri3. Katma Bütçeli Yönetimlerin İşletmeleri4. Döner Sermayeli İşletmeler	<ol style="list-style-type: none">1. Sosyal Güvenlik Kuruluşları2. Döner Sermayeli İşletmeler3. Özel Bütçeli Devlet İşletmeleri4. Yerel Yönetim İşletmeleri5. Kamu İktisadi Teşebbüsleri
ŞİMŞEK, 1995	DOĞAN, 2002
<ol style="list-style-type: none">1. Döner Sermayeli İşletmeler2. Katma Bütçeli İşletmeler3. Yerel Yönetim İşletmeleri4. Kamu İktisadi Teşebbüsleri	<ol style="list-style-type: none">1. Genel Bütçeli İdarelere Bağlı İşletmeler2. Katma Bütçeli İdarelere Bağlı İşletmeler3. Özerk Bütçeli Devlet İşletmeleri4. Yerel İdarelere Ait (Özel Bütçeli) İşletmeler5. Müessese, Bağlı Ortaklık ve İştirakler
ALPUGAN, 1996	ERTÜRK, 2009
<ol style="list-style-type: none">1. Özel Bütçeli Devlet Teşebbüsleri2. Döner Sermayeli İşletmeler3. Yerel Yönetimlere Bağlı İşletmeler4. Kamu İktisadi Teşebbüsleri	<ol style="list-style-type: none">1. Genel Bütçeye Dahil İşletmeler2. Katma Bütçeli Dairelere Bağlı İşletmeler3. Özel Bütçeli Devlet İşletmeleri4. Mahalli İdarelere Bağlı İşletmeler5. Kamu İktisadi Teşebbüsleri

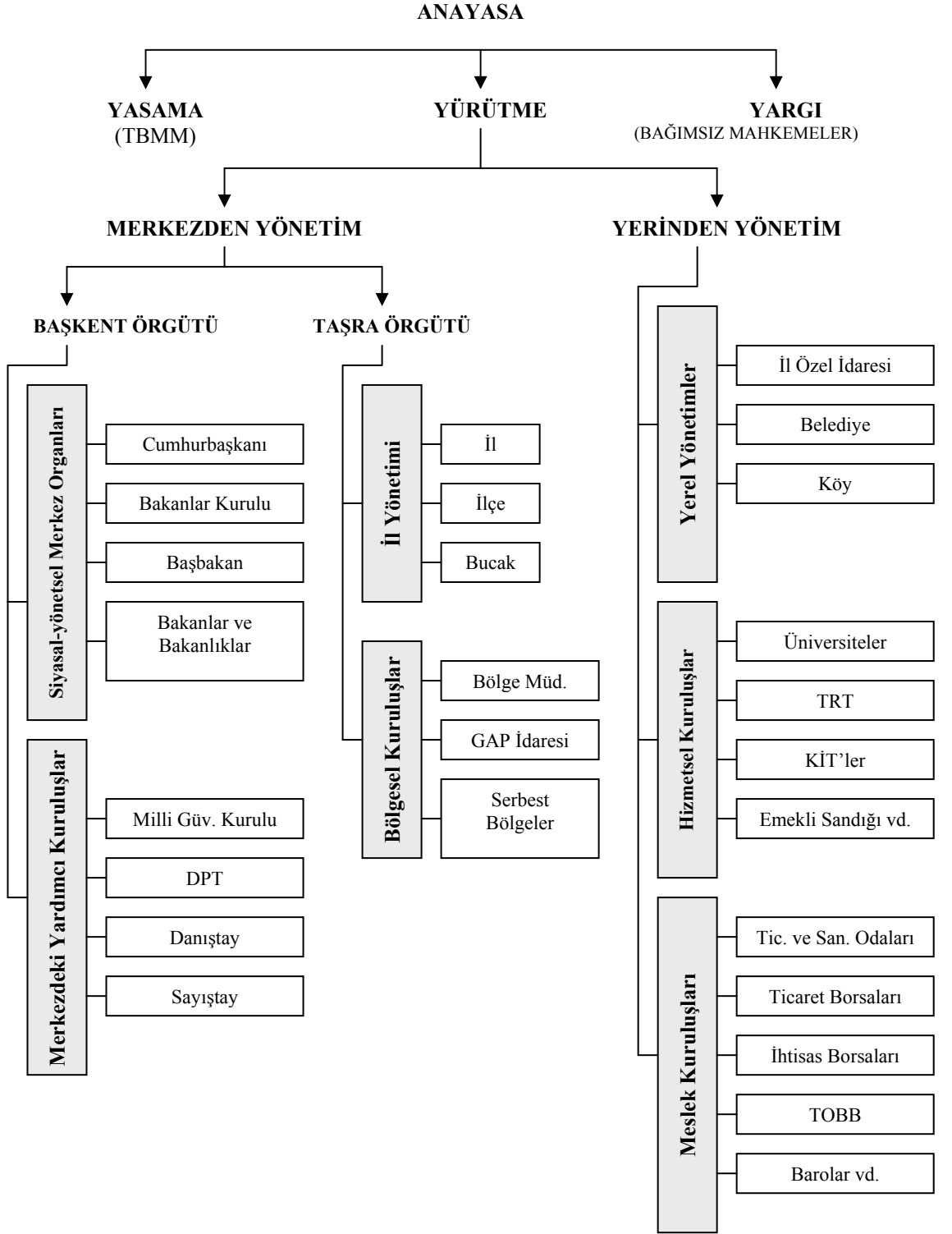
Tablo 3 incelendiğinde, ülkemizdeki kamu örgütlerinin sınıflandırılmasına ilişkin olarak, yazında tam bir görüş birliği sağlanamadığı görülmektedir. Bununla birlikte, bu sınıflandırmalar arasında çok önemli farklılıklar olmadığı da söylenebilir. Buna göre, bu çalışmada ele alınacak kamu örgütleri, hukuki yapıları açısından, “genel bütçeli idarelere bağlı kamu örgütleri” kapsamında değerlendirilebilir. Bunun temel nedeni ise, kamu hizmet örgütlerinin karakteristik özelliklerinin “genel bütçeli idarelere bağlı kamu örgütleri” tanımı ile örtüşmesidir. Genel bütçeli idareler, “tamamen kamusal mal ve hizmet üreten kuruluşlar” biçiminde tanımlanmaktadır. Bunların verdiği hizmetler ise tümüyle kamu finansmanı, yani vergiler ve kısmen de borçlanma yoluyla karşılanır. Genel bütçeli idareler arasında Cumhurbaşkanlığı, T.B.M.M., Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay, Başbakanlık, DPT, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve tüm Bakanlıklar sayılabilir.

Türkiye’deki kamu örgütlerini belirli başlıklar altında gruplandırmayı sağlayan bu genel sınıflandırma faydalı bilgiler sağlasa da, daha net bir kavrayışa sahip olmak için Türk Kamu Yönetiminin Genel Yapısının da dikkate alınması gerekmektedir. Giritli’ye göre (2001:3), kamu yönetiminin örgütsel yapısı, kamu hizmetleri teşkilatının ya da kamu gücünün örgütlenmesinden oluşup; zaman ve yer koşullarına, ülkenin sosyal yapısına, devletin siyasal ve ekonomik durumuna, olanaklarına ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre değişik biçimler alır. Bu

nedenle, her zaman ve her yer için geçerli tek bir *kamu yönetimi yapısı* türü olamayacağı gibi; bir ülkenin tüm idari kuruluşlarının aynı biçimde olmasına da olanak yoktur. Bu bağlamda, Türk kamu yönetiminin genel yapısının ya da devlet örgütlenmesinin, bütünüyle “Türkiye’ye özgü” olduğunu söylemek mümkündür.

Türk kamu yönetimi ile ilgili yazın incelendiğinde, kamu yönetimi yapısının düzenlenmesinde ve oluşumunda “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” sınıflandırması dikkat çekmektedir. ***Merkezden yönetim***, kamu yönetiminde karar mekanizmalarının merkeze bağlı olarak işletilmesini ve böylece, kararların merkez tarafından belirlenmesini; mali kaynak yönetiminin, her türlü personel işlemlerinin ve kamu hizmetlerinin organizasyonunun merkezi birimleri tarafından yapılmasını ifade eder (Çevik,2004:108). Merkezden yönetim modelinde, kamu hizmetlerine ilişkin kararları verme yetkisi örgütün en üst kademesinde ya da merkezde toplanmıştır. Kamu hizmetleri, merkezin hiyerarşik denetimi altında bulunan örgütler tarafından vatandaşlara sunulur. Bu yönetim modelinde ayrıca, finansal araçlar da merkezleştirilmiştir, yani gelir ve giderler de merkez tarafından kontrol edilir (Polatoğlu,2003:92).

Yerinden yönetim ise halka sunulacak bazı kamu hizmetlerinin merkezi yönetim yapısı ve hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi anlamına gelmektedir (Parlak ve Sobacı,2005:16). Yerinden yönetim ilkesi uygulandığında kamu hizmetlerinin sunulmasına ilişkin karar verme yetkisi yerel birimlere devredilir. Bu birimlerin kendi tüzel kişilikleri ve bütçeleri vardır ve etkinliklerini kendi yönetsel organları aracılığıyla gerçekleştirirler. Diğer bir ifadeyle bu tür kuruluşlar özerktir; ancak bu, merkezden tamamen bağımsız oldukları anlamına da gelmemektedir. Yerinden yönetim kuruluşları, etkinliklerini kendileri ile ilgili yasaların çizdiği sınırlar içinde sürdürmek zorundadırlar (Polatoğlu,2003:93).



Şekil 4: Türk Kamu Yönetiminin Genel Yapısı

Kaynak: Gözübüyük,2008:71; Parlak ve Sobacı,2004:39'dan uyarlanmıştır.

Bu sınıflandırmanın oldukça önemli olduğu söylenebilir. Çünkü Türkiye’de, 1982 Anayasasının 123. maddesinde, “idarenin kuruluş ve görevlerinin, Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim esaslarına dayandığı” belirtilmiştir. Buna göre, Anayasanın getirdiği temel yapılanmadan hareket edilerek, “merkezi yönetim” ve “yerinden yönetim” sınıflandırmasına göre Türk kamu yönetiminin genel yapısı Şekil 4’te gösterilmektedir.

Şekil 4’ten de görüleceği üzere, ülkemizde devlet, *yasama*, *yürütme* ve *yargı* olmak üzere üç temel organ altında örgütlenmiştir. Anayasamıza göre yasama organı, “Türkiye Büyük Millet Meclisi”; yargı organı ise “bağımsız mahkemeler”dir. Devletin yürütme organı ise Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu, bakanlar ve idareden oluşmaktadır. Burada dikkat çeken bir nokta, “idare”nin, “yürütme”nin sadece bir kısmını oluşturmasıdır. Bir başka ifadeyle, “yürütme organının, idare dışında kalan bir kısmı” da bulunmaktadır. Anayasanın sistematığıne bakarak, “yürütme organının idare dışında kalan kısmı”nın kimlerden, hangi makam ve mercilerden oluştuğu kolaylıkla söylenebilir. Buna göre, Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu ve bakanlar, esas itibarıyla, “idare” kavramına dahil değildir (Gözler,2005). Bu bağlamda, “bakanlıklar” tarafından yerine getirilen faaliyetler, genel olarak, “idare” kapsamında düşünülebilir.

Türk Kamu Yönetiminin ana yönetsel yapısını meydana getiren merkezi yönetim ise *başkent örgütü* ve *taşra örgütü* olmak üzere iki grupta incelenmektedir. Merkezi yönetimin başkent örgütü, Cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu, başbakan, bakanlıklar ile yardımcı kuruluşlardan oluşmaktadır (Aydın,2004:12, Gözübüyük,2008:72, Parlak ve Sobacı,2005:42). Özen (1996:65), bu kurum ve kuruluşlar içinde, Anayasal olarak hükümetin genel siyasetini yürütmekle sorumlu kuruluşların *Bakanlıklar* olduğunu ifade etmiştir. Bu nedenle, yürütme organı içinde Devleti ve ülkeyi yönetmek anlamında en yaşamsal kuruluşların, *Bakanlıklar* ve *bağlı/ilgili kuruluşları* olduğu söylenebilir. Ayrıca, yazara göre, Türk kamu yönetiminin genel yapısı içinde kalan tüm merkezi ve yerel düzeydeki kurumlar ile bunlara bağlı veya bunlarla ilgili tüm kuruluşlar “*kamuya ait örgütler*” veya yaygın deyişle “*kamu kurum ve kuruluşları*” olarak değerlendirilebilir. Ancak, bunların,

aralarında benzerlikler olduğu gibi önemli farklılıkları da barındırdıklarını vurgulamak gerekir.

Batı’da ve ülkemizde yapılmış olan örgüt/kamu örgütü sınıflandırmalarını karşılaştırarak kısaca bir değerlendirme yapılacak olunursa, Batı’da, doğrudan kamu örgütlerini sınıflandıran çalışmalara rastlanmadığı söylenebilir. Bunun yerine, genel anlamda örgüt ya da işletme sınıflandırmaları yapılarak “en özelden en kamusal olana doğru örgüt türlerinin” sınıflandırma içerisindeki yeri belirtilmeye çalışılmıştır. Bir başka deyişle, bu sınıflandırma çalışmalarında, genellikle, örgütleri belirli bir tayf ya da ızgara (kurumlar-şirketler tayfi, kamusalılık ızgarası) üzerinde, çeşitli açılardan (örneğin siyasi-ekonomik otoriteden etkilenme oranı, piyasa kontrolü/devlet sahipliği altında olma vb.) sıralayarak sınıflandırma eğiliminin ağır bastığı görülmüştür. Diğer taraftan, Türkiye’deki, “kamu örgütlerini sınıflandırma” çalışmalarının ise “her ülkenin kendine özgü kamu örgütü sınıflandırması olacağı görüşü” doğrultusunda, daha çok, “ülkemizdeki” kamu örgütlerinin sınıflandırılmasına ve aralarındaki farklılıkların belirlenmesine yönelik olduğu söylenebilir.

Bu bilgiler ve değerlendirmeler ışığında çalışmada örgütsel etkililik modelinin geliştirilmesine çalışılacak olan kamu örgütlerinin belirlenmesinde, öncelikle, Doyle’un (2002) hizmet sınıflandırmalarını konu alan çalışmasından hareket edilmiştir. Bu doğrultuda, ele alınacak kamu örgütlerinin “kamu hizmeti” sunan “hizmet örgütleri” olduğu kabul edilmiş ve “**kamu hizmet örgütleri**” olarak adlandırılması uygun görülmüştür. Çalışmada incelenen kamu hizmet örgütlerinin diğer karakteristik özellikleri şöyle sıralanabilir;

a. Dahl ve Lindblom’un (1953) örgüt tayfindaki devlet sahipliğindeki kurumlar sınıflandırmasına göre “*devlet kurumları*”dır.

b. *Kar amaçsız örgütlerdir* (Doyle,2002).

c. *Rekabetin olmadığı, tekel (monopol) örgütlerdir* (Tomkins,1987; Doyle,2002).

d. Bozeman’ın kamusalılık ızgarasına göre *siyasi otoriteden etkilenme oranı (kamusalılık düzeyi) yüksektir.*

e. Gelir kaynağı açısından “*vergilerle finanse edilen örgütler*” içinde yer almaktadır (Doyle,2002; Bozeman,1987).

f. Türkiye’de yapılan sınıflandırmalar dikkate alındığında, hukuki yapıları açısından, “*genel bütçeli idarelere bağlı kamu örgütleri*” kapsamında değerlendirilebilir (Doğan,2002; Ertürk,2009).

g. Türkiye’deki kamu yönetiminin genel yapısı ya da devlet örgütlenmesi bakımından kamu örgütleri sınıflandırmasına göre;

- Devletin temel organları açısından, “yürütme organı”,
- Kamu hizmetlerinin sunulmasına ilişkin karar verme yetkisinin bağlı olduğu birimler açısından, “merkezden yönetim”,
- Merkezden yönetimin örgütlenmesi açısından, “başkent örgütü”nün “siyasal-yönetimsel merkez organları” içindeki “Bakanlıklar” kapsamı içinde kalan kamu örgütleridir.

Bu tür örgütlere, İçişleri Bakanlığı bünyesinde hizmet veren “Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü”, Maliye Bakanlığı’na bağlı “Vergi Daireleri”, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’na bağlı “Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü”, Mili Savunma Bakanlığı’na bağlı “Askeralma Dairesi Başkanlığı” örnek olarak gösterilebilir. Harrow ve Willcocks’a (1990:282) göre “her bakanlık bir kamu hizmet örgütüdür”. Diğer taraftan, İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan 07.05.2002 tarih ve 467 sayılı Genelge’de (bkz. Toker ve Ekici,2003), Türkiye’de kamusal hizmetlerin çok önemli bir kısmının İçişleri Bakanlığı birimleri tarafından verildiği belirtilmektedir. Bu da, çalışmanın, özellikle Türkiye’deki uygulayıcılara yol göstermesi açısından katkıda bulunacağına işaret etmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU ÖRGÜTLERİNİN İNCELENMESİNDE YARARLANILAN BAŞLICA KURAMLAR VE YAKLAŞIMLAR

I. KAMU YÖNETİMİ KURAMLARI YAZINI

Yabancı kamu yönetimi yazını incelendiğinde, kamu örgütleri ile özel örgütler arasındaki farklılıkları araştıran pek çok çalışmaya rastlamak mümkündür. Bu çalışmalarda, kamu örgütlerinin ayırt edici özellikleri, çeşitli açılardan (çevre, yapı, örgütsel amaçlar, roller, otorite, liderlik, karar verme, personel sistemleri, bireysel özellikler, örgütsel performans vb.) özel örgütlerle karşılaştırılmak suretiyle, ortaya konmaktadır. Kamu ve özel örgütleri karşılaştıran bu tür çalışmalarını inceleyen Perry ve Rainey (1988:192), bunların tasarım ve odaklandıkları değişkenler açısından çok çeşitli olduklarını ve çoğunlukla araştırma mahiyetinde olup mevcut kuram ile açıkça ilişkilendirilmediklerini belirtmişlerdir. Yazarlara göre sınıflandırmaların ve karşılaştırmalı araştırmaların çoğunluğu, kamu örgütlerinin özel örgütlerden “nasıl” ve “niçin” farklı olduğuna dair kabul edilebilir bir açıklama getirememiştir. Perry ve Rainey (1988:185) bu durumun nedenlerini şöyle izah etmektedirler;

- Kamu örgütleri için kuram oluşturmakla ilgili kişiler (siyaset bilimciler, kamu iktisatçıları, kamu işletmecileri vb.), genellikle, bu alt örgüt türlerinin genel çevresi hakkında varsayımlarda bulunmakla yetinmişler ve sahip oldukları ayırıcı özellikleri, ekonomik piyasalarının olmamasının mantıksal bir sonucu olarak değerlendirmişlerdir.
- Son yıllara kadar, örgütler için genel bir kuram geliştirmede ‘kamu-özel’ ayırımına başvurmak, bilim adamlarının tercih ettikleri bir yaklaşım olmamıştır. Örgüt kuramcıları, bu ayırımı, çoğunlukla, kuramın faaliyet alanını test etmek veya belli özelliklere sahip örgütlerin alt türlerini belirlemek için kullanmışlardır. Birçok örgüt kuramcısı ise kamu-özel ayırımını, sadece çevresel bir değişken olarak ele almış ve bu ayırımı içeren genel bir kuram geliştirmeye gerek duymamışlardır.

Diğer taraftan, özellikle ülkemizde, “**kamu yönetimi kuramları**” başlığı altında ele alınan kuram ve yaklaşımların hemen hepsinin örgütler ve yönetim alanından alındığı görülmektedir. Gerçekten de, Özen’in 2003 yılında yaptığı bir araştırmada, Türk kamu yönetimi yazınının, kendisine kuramsal bakış açıları ve uygulamaya dönük araçlar sunan örgütler-yönetim alanından yoğun bir biçimde; hatta “aşırı” sayılabilecek düzeyde, yararlandığı saptanmıştır. Araştırmada, ayrıca, kamu yönetimi yazınının, örgütler-yönetim alanının sadece *işlevselci paradigmasından* ve onun sınırlı sayıda ekollerinden (*bilimsel yönetim, insan ilişkileri, sistem ve durumsallık*) ve metaforlarından (*makine, organizma*) yararlandığı görülmüştür.

Özen’e göre (2003:332-340), uğraşı alanının kamuya ait örgütler ve onların yönetimini kapsamaması nedeniyle, kamu yönetimi disiplininin örgütler-yönetim alanından yararlanması kaçınılmaz ve aynı zamanda da gereklidir. Bu yararlanış sonucunda, kamu yönetimi disiplini, kamu örgütlerinin yapı, yöntem, yönetim, insan ve çevre boyutlarını betimleyebilir; bu boyutlar içindeki ve arasındaki ilişkileri çözümleyebilir ve kamu örgütlerinin daha etkili ve verimli olması yönünde çözümler üretebilir. Ancak, kamu yönetiminin, büyük ölçüde, örgütler-yönetim alanına ve bu alanın da tek bir paradigmasına dayanması, kamu örgütlerini anlamada ve çözümlemede “eksik” ve “yanlı” bir bakış açısına neden olacaktır. Çünkü örgütler-yönetim yazınında baskın olan işlevsel paradigmaya ait ekollerin çoğu, örgütler-yönetim olgusuna, “yönetilenler” adına değil, hep “yönetenler” adına bakmak eğilimindedir. Oysaki kamu yönetimi, konuya her iki taraf açısından da bakmayı gerektirmektedir.

Örgütler-yönetim alanına fazlasıyla yaslanmanın doğuracağı bir diğer sakınca da, kamu yönetimi disiplininin temel uğraşı alanından uzaklaştırması ve mikro düzeye hapsetmesidir. Çünkü kamu yönetiminin uğraşı alanı sadece kamu örgütleri ve bunların etkileşimi değil; devlet ile tüm toplum arasındaki ilişkilere de sahiptir. Bir başka deyişle, kamu yönetimi, “yönetimsel” bir süreç olmakla birlikte, temelde “siyasal” bir

süreçtir. Bu nedenlerle, örgütler-yönetim alanının mikro perspektiflerini benimsemek, kamu yönetimini daha da mikro kılmakta; makro örgüt kuramları ise, mikro olanlara kıyasla, daha yararlı gözükmeyle birlikte, bunlar bile, kamu yönetiminin makro sorunlarını çözmede yetersiz kalmaktadır (Özen,2003:333-334). Benzer bir düşüncede olan Sargut (2003:240) da, örgütler-yönetim alanındaki metafor ve paradigma zenginliğinin, kamu örgütlerine ilişkin sorunlara çare üretmediğini; farklı konumları nedeniyle, kamu örgütlerinin kuramsal açıdan adeta öksüz kaldıklarını ileri sürmüştür.

Yapılan yazın taraması ve yukarıdaki bilgiler ışığında, kamu örgütlerinin doğasını ve işleyişini daha iyi anlayabilmek ve diğer örgüt türlerinden ayrılan yönlerini, nedenleri ile ortaya koyabilmek için dayanabileceğimiz, belli bir tarihsel gelişime ve sistematığe sahip, bir “*kamu örgütleri kuramları*” yazını bulunmadığı söylenebilir. Bu konuda yazılmış eserlerin ise sayıca çok sınırlı olduğu ve bunların içeriğine bakıldığında, özel örgütler için geliştirilmiş olan kuram ve yaklaşımların, genellikle, aynen aktarıldığı dikkat çekmektedir.

Rainey (1989:230) ise kamu örgütlerinin yapısını ve işleyişini anlamaya yardımcı olabilecek ‘örgüt kuramları’ ile ‘siyaset’ ve ‘iktisat’ alanları arasında belirgin bir kopukluk olduğuna dikkat çekmiştir. Perry ve Rainey’e göre (1988:182), buradaki asıl sorun, örgüt kuramcılarının kamu örgütlerinin kendilerine özgü özelliklerine çok az ilgi gösterirken siyaset bilimcilerinin ise kamu örgütleri ile ilgili çalışmalarında örgüt kuramından çok az yararlanmalarındadır. Bununla birlikte, kamu örgütlerini anlama ve açıklama çabası içinde olan bilim adamlarının da, farklı alanlarda geliştirilmiş olan kuram ve yaklaşımları, bütünsel bir bakış açısıyla ele alıp değerlendirmedikleri görülmektedir.

Oysa bu çalışmada varsayıldığı üzere, kamu örgütlerinin, kendilerine özgü, birtakım karakteristik özellikleri bulunmaktadır. Bu ayırıcı özellikleri nedeniyle kamu örgütlerini, sadece, özel örgütler için geliştirilmiş kuramlarla açıklamak yeterli olmayacağı gibi, yalnızca iktisadi ya da siyasi yaklaşımlarla açıklamaya çalışmanın

da, aynı şekilde, yetersiz ve etkisiz bir çaba olacağı düşünülmektedir. Bu nedenle, kamu hizmet örgütlerine yönelik örgütsel etkilik modeli sunmayı amaçlayan bu çalışmada, kamu örgütlerine ilişkin anlayışın geliştirilmesine yardımcı olacağı düşünülen kuram ve yaklaşımları belirleyebilmek için önce, iktisat ve örgüt yazınlarına dayanan kuram ve yaklaşımlar hakkında genel bilgi verilecek; daha sonra, her birinin, kamu örgütlerinin hangi yönüne ışık tuttuğu konusuna açıklık getirilmeye çalışılacaktır. Böylelikle, **kamu örgütleri yönetimine (public organizations management)** ilişkin bir yazın oluşmasına ve bunun geliştirilmesine katkı sağlaması umulmaktadır.

II. İKTİSADİ KURAMLAR

Rainey ve Steinbauer (1999:8), etkili kamu örgütlerine ilişkin bir kuram geliştirmek için, önce nereden başlanacağını bilmek gerektiğini; bu doğrultuda, etkili örgüt modelleri ile doğrudan ilişkili olmasa da, iktisadi kuramlardan yararlanılabileceğini ileri sürmüşlerdir. Kamu örgütlerinin doğasını ve işleyişini iktisadi yaklaşımlarla açıklayan kuramlar, kamu bürokrasilerinde karar ve uygulama süreçlerinde yer alan aktörler ile piyasa ekonomisindeki aktörlerin davranışlarının temelinde yatan nedenleri incelemekte ve böylece, kamu ve özel kesim örgütlerinin performansları hakkında çıkarımlarda bulunmaktadır. Bu çerçevede, kamu örgütlerindeki işleyişin ve etkililiğin anlaşılmasına yardımcı olabilecek iktisadi kuramlar, aşağıda daha detaylı bir şekilde incelenecektir.

Diğer taraftan, örgütler ve yönetim yazınına bakıldığında, bu kısımda ele alınacak olan “vekalet”, “işlem maliyeti” ve “mülkiyet hakları kuramları”nın, genellikle *örgüt kuramları* kapsamında değerlendirildiği görülmektedir. Gerçekte ise bu kuramların kökeni, “iktisat ile örgüt kuramlarının kesiştiği alan” olarak da tanımlanan “*örgütsel iktisat*” ya da “*örgüt iktisadi*”na (*organizational economics*) dayanmaktadır (bkz. Williamson,1998:26, 2000:597). Bu nedenle, bu kuramlar, çalışmada, “örgüt kuramları” başlığı altında değil; “iktisadi kuramlar” başlığı altında değerlendirilecektir.

A. Kamu Tercih Kuramı

Kamu tercihi kuramının (public choice theory) temelleri 18. yüzyıla kadar uzanmakla birlikte, modern anlamda gelişimi İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda, kamu kesiminin hızla büyümesine koşut olarak gerçekleşmiştir (Dura,2006:107). K. J. Arrow, D. Black, A. Downs, J. M. Buchanan, G. Tullock ve D. C. Mueller, kamu tercihi kuramının modern anlamda geliştirilmesinde önemli katkıları bulunan düşünürlerdir.

Kamu tercihi kuramı, esas olarak, iktisadi analizler için geliştirilmiş araç ve yöntemlerin, siyasal davranış ve kamu yönetimi alanlarına uygulanmasını içermektedir (Mueller,1976:395, Spicer,1985:518). Ostrom ve Ostrom (1971:205) kamu tercihinin, siyasal iktisat (political economy) alanındaki çalışma alanlarından birini temsil ettiğini ve kamu yönetimine daha radikal öneriler getirdiğini ifade etmişlerdir. Bu bağlamda, kamu tercihi kuramı, kamu yönetimindeki devlet bürokrasilerine kuramsal bir eleştiri zemini oluşturmakta ve kamu hizmetlerinin sunulmasında piyasa mekanizmalarını incelemektedir (Spicer,1985:518).

Kamu tercihi kuramı alanında çalışan siyasal iktisatçıların çoğu, temel analiz birimi olarak "bireyi" ele alırlar ve buna bağlı olarak, "bireysel davranış" hakkında temel bazı varsayımlar ileri sürerler. Buna göre, kamu tercihi kuramının dört temel davranışsal varsayımı şöyle sıralanabilir (Ostrom ve Ostrom,1971:205):

1. *Bireyler rasyoneldir.*
2. *Bireyler, kişisel çıkar peşinde koşarlar.* Her bir bireyin, aldıkları kararları etkileyen kendi öncelikleri vardır ve bu öncelikler, kişiden kişiye değişir.
3. *Bireyler, maksimizasyon stratejilerini benimserler.* Birey, kendi önceliklerine göre en yüksek net faydayı sağlayacağını düşündüğü seçenekler arasından tutarlı bir tercih yapar.
4. *Bireyler, "belirlilik", "risk" veya "belirsizlik" koşulları altında karar verirler.*

Bu varsayımlar ışığında, kamu tercihi kuramı, gerek kamu sektöründeki aktörlerin (siyasetçiler ve bürokratlar) gerekse özel kesimdeki girişimcilerin, karar alma ve uygulamaya ilişkin tercihlerini, kişisel çıkarlarını maksimize etme arayışı doğrultusunda şekillendirdiklerini iddia etmektedir. Bu arayış özel kesimde “*kar maksimizasyonu*” biçiminde ortaya çıkarken kamu kesimindeki siyasetçilerde “*yeniden seçilme isteği*”; bürokratlarda ise “*bütçe maksimizasyonu*” şeklinde olmaktadır (Saran,2004:76). Bütçe maksimizasyonu, bürokratların terfi olasılıklarını, güçlerini, etkilerini ve halkın kendilerine olan saygısını geliştirerek kişisel çıkarlarına hizmet eder (Çevik,2004:88-90).

Kamu tercihi perspektifini, örgütsel ve bürokratik davranış alanına ilk kez uygulayan W. Niskanen (1971), *bütçe maksimizasyonu yapan bürokrat davranışları* üzerinde odaklanmıştır. Niskanen’e göre (1975:618-623) ücret, parasal olmayan yan faydalar, pozisyonun getirdiği sosyal ve fiziksel olanaklar, güç, saygınlık ve kurumun çıktıları gibi faktörler, bürokratin fayda fonksiyonunu meydana getirirler. Ancak, bürokratin değer verdiği öncelikler ile kurumun performansı arasındaki ilişkiyi, devlet tarafından temin edilen ödül yapısı belirler. Niskanen, yaptığı analizler neticesinde, bürokratların, özel örgütlerdeki yöneticilere kıyasla, daha fazla yan fayda beklentileri olduğunu ve devletin, bürokratlarda daha sorumlu davranışlar geliştirebilmesi için, onların beklentilerine uygun bir ödül yapısı oluşturması gerektiği sonucuna ulaşmıştır.

Bu çerçevede, kamu tercihi kuramı, “siyasal karar mekanizmasında daima ***kamu yararının*** ön planda tutulduğu ve buna dönük tercihlerde bulunulduğu” yönündeki düşünceleri ciddi bir biçimde sorgulamakta (Dura,2006:109); bunun da ötesinde, kamu ekonomisinde temel amaç olarak kabul edilen “kamusal fayda maksimizasyonunu” açık bir şekilde reddetmektedir (Eryılmaz,1999:36). Bu iddiaların sonuçlarına bakıldığında ise daha çarpıcı ve önemli durumlar dikkat çekmektedir. Şöyle ki, özel kesimde faaliyet gösteren girişimcilerin kar maksimizasyonu peşinde koşmaları, piyasanın mantığına ve rekabet şartlarının ortaya koyduğu gereklere göre işletmenin performansını ve başarı düzeyini artırmaktadır

(Saran,2004:76). Buna karşılık, siyasi otorite tarafından finanse edilen kamu örgütlerindeki yöneticilerin karar ve uygulamalarında kişisel çıkarlarını en üst düzeye çıkarmak amacıyla hareket etmeleri ve kendilerinin hizmetlerinden faydalanan insanların önceliklerine karşı tepkisiz kalmaları aynı yönde sonuç doğurmamakta; kamu örgütünün performansının azalmasına, dolayısıyla amaçlarından sapmasına yol açmaktadır (Boyne,2002:99).

Gerçekten de, kamu yöneticilerinin kendi sosyal imkanlarını geliştirmek için yaptıkları harcamalar (araç, gereç, dinlenme tesisleri vb.), lüks yatırımlar, aşırı istihdam, adam kayırma ve rüşvet gibi olaylar, kamu örgütlerinde kamusal kaynakların, birey ya da grup amaçlarına göre kullanılabilmesini kanıtlamaktadır. Bu da “kamu yararının”, çoğu zaman, bu tür eğilimlerin gerçekleştirilmesinde arkasına saklanılan bir kavram haline gelebildiğini göstermektedir (Eryılmaz,1999:36).

Görüldüğü üzere, kamu tercihi kuramı, kamu hizmetlerinin sunumunda piyasa mekanizmalarının etkileri, kamu örgütlerini yöneten bürokrat davranışlarının arkasında yatan temel güdüler (kamusal fayda ya da bütçe maksimizasyonu gibi) ve bunların, kamu örgütlerinin performansını ya da etkililiğini ne şekilde etkileyebileceği gibi hususlar üzerinde durmakta; bu açılarından, kamu örgütlerinin doğasının anlaşılmasına önemli bir katkı sağlamaktadır. Rainey ve Steinbauer’un (1999:8), etkili kamu örgütlerine ilişkin bir kuram geliştirmede, iktisadi yaklaşımlar içerisinde özellikle “kamu tercihi kuramı”ndan yararlanılabileceğini belirtmeleri de bu görüşü doğrular niteliktedir.

B. Mülkiyet Hakları Kuramı

Mülkiyet hakları kuramı (theory of property rights), kamu örgütlerinde, devlet adına örgütü yöneten siyasal girişimcilerin, yönetimde hiçbir zaman, özel mülkiyet sahipleri kadar sorumlu ve gayretli olamayacaklarını ve dolayısıyla kamu kuruluşlarının örgütsel performanslarının daima, özel işletmelerin performansından, daha düşük olacağını ileri sürmektedir (Saran,2004:74-75).

Alchian ve Demsetz (1973:19), mülkiyet haklarının yapısının, kaynak tahsislerinde önemli sonuçları olacağını belirtmişlerdir. Buna göre, özel mülkiyet hakkına sahip olan bir bireyin; (1) firma kaynaklarının kullanılması, (2) hesaplar arasındaki olumlu bakiyeyi / karı muhafaza etme, (3) kendi haklarını satmak suretiyle firmanın varlıklarında meydana gelen herhangi bir artışı sermayeye ekleme gibi hususlarda karar verme hakkı bulunmaktadır. Buna karşılık, kamu örgütleri gibi “kar amaçsız” firmalarda mülkiyet haklarının “azaltılmış” ya da “zayıflatılmış” olduğu ve dolayısıyla, karar vericinin bakiyeyi muhafaza etme ya da haklarının satılması yoluyla firmanın varlıklarına yapılacak ilavelerden yararlanma gibi bir hakkının bulunmadığı ifade edilmektedir. İşte bu bilgilerden hareketle, mülkiyet hakları kuramcıları, kar amaçsız firmaların etkinliğinin, kar amacı güden firmalara kıyasla, daha az olacağını iddia etmektedirler (Frech,1976:143-144). Bir başka deyişle, bu kuram, mülkiyeti elde tutan kişiler tarafından yönetilmeyen kuruluşlarda (kar amaçsız firmalar ya da kamu örgütleri gibi) örgütsel performansın düşük olabileceği varsayımına dayanmaktadır.

Boyne (2002:99), özel sektörde çalışan yöneticilerin, ücretleri finansal başarıyla ilişkilendirildiği ya da kendilerine şirketin hisselerinden kazanç sağlama hakkı tanındığı için, işletmenin performansının ve etkililiğinin yüksek olması için özel bir çaba harcayacaklarını belirtmiştir. Bir diğer ifadeyle, özel işletme sahiplerinin ve yöneticilerinin, firmanın ekonomik kazançları üzerinde haklarının bulunması, bu tür hakların söz konusu olmadığı kamu örgütlerine kıyasla, kaynakların etkili kullanılması için çok güçlü bir teşvik edici unsur olacaktır. Oysa, mülkiyet haklarının devlete ait olduğu kamu sektöründe çalışan yöneticiler, yüksek örgütsel etkililikten ve performanstan, genellikle, doğrudan bir finansal fayda elde edememekte ve dolayısıyla, bu doğrultuda özel bir çaba gösterme gereği hissetmemektedirler (Lan ve Rainey,1992:8).

Yapılan bazı araştırma sonuçlarının da bu varsayımları desteklediği görülmektedir. Örneğin, Frech’in (1976:151) devletin mülkiyetindeki kamu örgütleri ile özel mülkiyete ait firmaları karşılaştırdığı çalışmasında, özel firmaların, kamu örgütlerine kıyasla, daha etkin oldukları bulunmuştur. Ayrıca, kar amacı bulunmayan

kamu örgütlerinde, işlem maliyetlerinin ve yapılan hata sayısının da daha fazla olduğu; süreçlerin ise çok daha uzun zaman aldığı saptanmıştır.

C. X-Etkinlik Kuramı

Rekabetin bulunduğu piyasalarda etkinliğin; rekabetin bulunmadığı piyasalarda ise etkinsizliğin kaçınılmaz olduğu gerçeğine dayanan X-Etkinlik kuramı (X-efficiency theory), ilk olarak Harvey Leibenstein (1966) tarafından ortaya konulmuştur. Leibenstein (1973:766), yazında sıkça kullanılan *teknik etkinlik (technical efficiency)* ya da *girişimcilik etkinliği (entrepreneurial efficiency)* gibi ayırmalara girmemek için “X- Etkinlik” kavramını tercih ettiğini açıklamıştır.

Leibenstein’e göre (1966:413) insanlar ve örgütler, çeşitli nedenlerden dolayı, her zaman kapasiteleri ölçüsünde sıkı ve etkili çalışmazlar. Örneğin, rekabetin bulunmadığı ya da çok az olduğu ortamlarda, pek çok insan, kendisini baskı altında hissetmemekte ve dolayısıyla daha fazla çaba gösterme ihtiyacı duymamaktadır (X-Etkinsizlik). Bunun tam aksine, rekabetin yüksek olduğu ortamlarda insanlar, kendilerini baskı altında hissetmekte ve daha fazla çaba ve performans sergilemektedirler (X-Etkinlik).

X-Etkinsizlik durumunun “*tekel (monopol)*” konumundaki örgütlerde sıkça yaşandığını ileri süren Leibenstein’e göre (1975:604), tekel olan firmalarda, daha iyi performans ya da daha düşük maliyetler için bir baskı unsuru bulunmamakta ve firmanın yüksek maliyetleri, müşterilere yansıtılabilmektedir. Ayrıca, bazı firmaların devlet düzenlemeleri ile korunmaları nedeniyle ya da yalnızca devlet tarafından sunulan bazı hizmetlerin doğası gereği, performans konusunda çevreden gelen baskılar azalmakta ve bu da etkinsizliğe yol açmaktadır. Bu bağlamda, Comanor ve Leibenstein (1969:304), “rekabet” faktörünün, firmalar üzerinde önemli etkileri olduğunu; firma yönetimlerini ve çalışanlarını, sahip oldukları girdilerden daha fazla yararlanmaları ve çok daha fazla enerjiyle ve etkili biçimde çaba göstermeleri konusunda harekete geçirdiğini belirtmişlerdir.

X-Etkinlik kuramının öngördüğü bilgiler ışığında, faaliyet alanları ve sundukları hizmetler itibariyle, genellikle, tekel konumunda olan ve başka örgütlerle rekabet etme gereği duymayan kamu örgütlerinin, özel kesim örgütlerine göre, daha düşük performansa sahip olacakları söylenebilir.

D. Vekalet Kuramı

Vekalet kuramı (agency theory), *asil (principal)* olarak adlandırılan bir birey ya da grubun, kendi adlarına bazı işleri yapmaları ve kararları vermeleri için *vekil (agent)* tayin ettikleri bireyleri yetkilendirmeleri ile ortaya çıkan *vekalet ilişkilerine* odaklanır (Eisenhardt,1989:57-58). Buna göre, bünyesinde “yetki devrini” barındıran hemen her ortamda bu tür vekalet ilişkilerine rastlamak mümkündür. Örneğin, şirket sahipleri ve yöneticiler, işçi-işveren, vatandaş-siyasetçi, siyasi parti lideri-üyeler, devlet memurları-amirler, doktor, avukat, sigortacı gibi hizmet sağlayıcılar ile müşteriler arasında bu türden bir vekalet ilişkisi söz konusu olmaktadır (Kiser,1999:146).

Örgüt kuramı açısından bakıldığında ise vekalet kuramı, özellikle, büyüyen şirketlerde mülkiyet yapısının değişmesi ve pay sahipliğinin çoğalması ile *mülkiyeti elinde bulunduran pay sahipleri* ile onların vekili olan *üst yönetim* arasındaki vekalet ilişkilerine odaklanmaktadır (Hatch,1997:335). Bununla birlikte, kuram, örgütün diğer yönetim kademelerindeki üst ve astlar; hatta tedarikçiler, müşteriler ve diğer paydaş gruplar ile örgüt arasındaki vekalet ilişkilerine de açıklık getirmektedir (Ülgen ve Mirze,2004:429).

Diğer taraftan, vekalet kuramı, yukarıda sözü edilen tüm vekalet ilişkilerini açıklarken “**sözleşme (contract)**” metaforunu kullanmakta ve “sözleşmeye taraf olan her kesimin, öncelikle kendi çıkarlarını artırmaya odaklandığını” varsaymaktadır. Bu nedenle de vekalet kuramı, “asillerin çıkarlarını koruyabilmek için, vekillerin kendi çıkarlarına hizmet etme davranışlarının nasıl kontrol altına alınabileceği üzerinde durmaktadır” (Hatch,1997:335). Bunun için de, asillerin, belli nitelikteki vekilleri seçmek, onların davranışlarını izlemek ve çeşitli ödül ve yaptırımları kullanmak

suretiyle, bu kontrol sorunlarını hafifletecek yolları araştırır (Kiser,1999:146). Bu çerçevede, kuramın odak noktasını *insanlar, örgütler ve bilgi* konularındaki varsayımların belirlenmesi oluşturmaktadır (bkz. Tablo 4). Özellikle, “*davranış-odaklı sözleşmeler*” mi (ücretler, hiyerarşik yönetim vb.) yoksa *sonuç-odaklı sözleşmeler* mi (komisyonlar, hisse opsiyonu, mülkiyet haklarının transferi, piyasa yönetimi vb.) daha etkin olmaktadır, sorusuna cevap aranır (Eisenhardt,1989:58).

Tablo 4: Vekalet Kuramının Temel Özellikleri

ANA FİKİR	Asil-vekil ilişkileri, etkin bir örgütün bilgi ve risk taşıma maliyetlerini yansıtır.
ANALİZ BİRİMİ	Asil-vekil arasındaki sözleşme
VARSAYIMLARI	
a) İnsana İlişkin	Kişisel çıkar Sınırlı rasyonellik Riskten kaçınma
b) Örgüte İlişkin	Taraflar arasındaki amaç çatışması Etkililik kriteri olarak etkinlik Asil-vekil arasındaki bilgi asimetrisi
c) Bilgiye ilişkin	Satın alınabilir bir meta olarak bilgi
SÖZLEŞME SORUNLARI	Vekalet (ahlaki tehlike ve uygun olmayan seçim) Risk paylaşımı
SORUN ALANI	Asil ve vekilin farklı amaçlara ve risk önceliklerine sahip olmaları ile ilgili ilişkiler

Kaynak: Eisenhardt,1989:59.

Kuramın ilgilendiği vekalet sorunlarından biri, “vekilin gerçekte neler yaptığını tespit etmenin, asil için zor ya da maliyetli olması durumunda, asilin, vekilin kendisinden beklenen şekilde davranıp davranmadığını saptayamamasıdır”. Bunun en temel nedeni ise asil ile vekil arasında “bilgi asimetrisinin” bulunmasıdır. **Bilgi asimetrisi** (information asymmetry), vekilin, yaptığı işlerle ilgili olarak, asilin ulaşamayacağı enformasyona ve bilgiye sahip olmasını ifade eder. Bu duruma, bir işgörenin, çalışma saatleri içinde kendi kişisel projesi üzerinde çalışması; fakat işin karmaşık veya teknik olmasından dolayı, firma sahibinin ya da yöneticinin, bunu tespit edememesi, örnek olarak gösterilebilir. Yazında, bu duruma “**ahlaki tehlike**” (moral hazard) adı verilmektedir (Eisenhardt,1989:61). Ortaya çıkabilecek bir diğer durum ise, vekilin, sahip olduğu becerileri, yetenekleri ve motivasyon düzeyini, onları işe alan firma sahiplerinden daha iyi bilmesi ve asilin, vekili işe alırken ya da aldıktan sonra bu beceri ve yetenekleri tespit edememesidir. Firma sahibinin, mevcut

işler için en uygun kişileri seçmesini zorlaştıran bu duruma ise **uygun olmayan (yanlış) seçim** (adverse select) adı verilmektedir (Knott,1993:100-102).

Eisenhardt (1989:60-61), taraflar arasında en uygun sözleşmenin düzenlenmesi konusunda, “asilin, vekilin ne yaptığını tam olarak bildiği” ve “bilmediği” durumlara göre getirilecek önerilerin farklılaşacağını ifade etmiştir. Örneğin, asilin, vekilin, sözleşme doğrultusunda davranıp davranmadığını tam olarak bildiği durumlarda “davranışa dayalı” bir sözleşmenin daha etkili olacağı belirtilmektedir. Asilin, tam bilgiye sahip olmasının en güvenli yolu “doğrudan gözlem” yapmasıdır; fakat bu yol çok zaman alıcı olabilmekte ve işin gözlemlenemeyen yönlerinin bulunması durumunda ise imkansız hale gelebilmektedir. Asilin, vekilin sözleşme doğrultusunda davranıp davranmadığını tam olarak bilemediği bu tür durumlarda ise, önünde iki seçenek bulunmaktadır:

- **Bilgi sistemlerine yatırım yaparak vekilin davranışlarını izlemek ve bu davranışları ödüllendirmek:** Bilgi sistemleri, vekilin gerçekte neler yaptığı konusunda asili bilgilendirmekte ve vekil de, asili aldatamayacağını bilincinde olduğundan, fırsatçı davranışlardan kaçınmaktadır.
- **Vekilin davranışlarının sonuçları üzerine sözleşme yapmak:** Asil ile vekil arasındaki sözleşmelerin “sonuç odaklı” olmasının, vekilin fırsatçı davranışlarını azaltmada ya da kontrol altına almada etkili olduğu ileri sürülmüştür. Sonuç odaklı sözleşmelerde, her iki tarafın da elde edeceği ödüller, aynı tür davranışlara bağlı olduğundan, asilin ve vekilin çıkarları birbirlerine yaklaşmakta; taraflar arasındaki kişisel çıkar çatışmaları azaltılmış olmaktadır.

Vekalet kuramı, hem büyük örgütlerdeki pay sahipleri ile yöneticiler arasındaki vekalet ilişkilerine ışık tutması, hem de ücretlendirme, strateji oluşturma, yönetim kurulu ilişkileri, sahiplik ve finansal yapılar, risk, bilgi sistemleri, kontrol gibi örgütsel olgulara rahatlıkla uygulanabilmesi nedeniyle, örgüt kuramı açısından verimli sonuçlar doğurmuştur (Eisenhardt,1988:489 ve 1989:59). Bu kuramın, kamu örgütlerinin devletle ve vatandaşlarla arasındaki ilişkilerinin ya da bürokrat ve

siyasetçi davranışlarının anlaşılmasına da önemli katkıları olduğu söylenebilir. Aşağıda, vekalet kuramının kamu örgütlerine ilişkin kavrayışımızı geliştirmemize yaptığı bu katkılar ele alınacaktır.

- 1) Siyasetçilerin, bürokrasileri kontrol etmede karşılaştıkları sorunları vekalet kuramı açısından inceleyen Niskanen'e (1971) göre, bürokratlar (vekil), kontrol ettikleri kurumların bütçelerini maksimize etmek isterler ve siyasetçilerin (asil) çıkarlarına uygun olmadığı halde, bunu çoğu zaman başarırlar. Bunun en temel nedeni, bürokratik kurumların, misyonlarını yerine getirebilmeleri için ne düzeyde bir bütçeye ihtiyaç duyacağını, bürokratların, siyasetçilerden ya da seçmenlerden çok daha iyi bilmeleridir. Bu tür vekil davranışları sonucunda ise devlet, siyasetçilerin isteği ve kontrolü dışında büyümekte ve pahalılaşmaktadır. Bilgi asimetrisinden kaynaklanan bu kontrol sorununun çözümü için Niskanen, farklı izleme ve yaptırım stratejilerini incelemiş ve "**rotasyon**" gibi klasik Weberyen argümanlara geri dönmüştür. Buna göre, vekil yöneticileri rotasyona tabi tutmak, onların idare ettikleri kurumlarda yapabilecekleri birtakım hileleri/yolsuzlukları minimize etmenin en iyi yollarından biri olarak görülmektedir (aktaran: Kiser,1999:152,159).
- 2) Siyasal iktisat alanında "*rüşvet*" olgusunu inceleyen Rose-Ackerman (1978), eserinde, vekalet ilişkilerindeki en merkezi sorunun "bilgi asimetrisi" olduğunu vurgulamış; ancak, siyasi asillerin, bürokratik kurumları doğrudan izlemelerinin çok güç ve pahalı olduğunu; bunun için de daha az maliyetli yöntemler bulmaları gerektiğini ileri sürmüştür. Yazara göre, izleme sorunlarını azaltacak yöntemlerden biri "**idari prosedürler**"dir. Bu tür bir izleme, daha ucuz ve etkili olması açısından siyasetçiler tarafından tercih edilmektedir. Bu anlamda, bürokrasilerdeki "**kırtasiyeciliğin**", asillerin vekilleri izlemesini kolaylaştıran önemli bir araç olduğu söylenebilir (aktaran: Kiser,1999:155).

- 3) Vekalet kuramına göre, vekilin, asilin çıkarlarını koruması, alternatif piyasaların varlığına da bağlıdır. Bir başka deyişle, vekilin rahatlıkla değiştirilebileceği durumlarda, vekil, asilin çıkarlarını daha fazla düşünecektir. Ancak, kamu örgütleri açısından durum biraz daha farklıdır. Şöyle ki, kamu sektöründe, personelin özlük hakları, yasalarla açık ve net bir şekilde belirlendiği için, asilin, bir kamu görevlisini (vekili) işten çıkarması kolay değildir. Bu bakımdan, yukarıda öne sürülen görüşün, kamu örgütleri için pek de uygun olmadığı söylenebilir. Bunun bir başka örneğini, vatandaşlar (asil) adına çalışan bürokrat ve siyasetçilerin (vekil) davranışlarında da gözlemlemek mümkündür. Zira vatandaşların bürokrat ve siyasetçilerin her davranışını izlemesi ve kontrol etmesi oldukça maliyetlidir ve istedikleri zaman onları işten çıkarma şansları da bulunmamaktadır. Bu durum, bürokrat ve siyasetçilerin, vatandaşların çıkarları yerine kendi çıkarlarının peşinde koşmalarını kolaylaştırmaktadır (Oğuz,2007:211-212).
- 4) Özel sektördeki yöneticilere örgüt hisselerinden pay vermek ya da performansa dayalı ücret sistemleri uygulamak (sonuç odaklı sözleşmeler), onların verimliliğini ve dolayısıyla asilin amaçları doğrultusunda davranma olasılığını artırabilmektedir. Buna karşılık, özlük hakları bakımından kanunlara, tüzük ve yönetmeliklere tabi olan kamu yöneticilerine bu tür imkanlar sunulmamaktadır. Dolayısıyla, sabit bir ücretle çalışmak durumunda kalan bu yöneticilerin verimlilikleri düşmekte ve onların kendi kişisel çıkarları doğrultusunda davranmalarını önlemek çok daha güç olmaktadır (Kiser,1999:149-150).
- 5) Kamu örgütlerindeki bazı mekanizmaları ya da süreçleri anlamada, vekalet kuramından yararlanılabilecek konulardan bir diğeri de “vekillerin işe alınmaları” ya da “seçilmeleri” ile ilgilidir. Bilindiği üzere, bürokratik örgütlerdeki memurların (vekil) çoğu, mevcut siyasiler tarafından değil; daha önceki iktidarlar döneminde işe alınmışlardır* ve “yaşam boyu istihdam

*Murray (1975:368), kamu sektöründe işe alma sürecinin, özellikle üst düzey pozisyonlar için, biçimsel olmayan, bir seferlik (ad hoc) ve kişisel uygulamalarla (örneğin, tanıdıklar aracılığı ile) gerçekleştiğini belirtmiştir.

felsefesi” ile çalışmaktadırlar. Bu nedenle, memurların sahip oldukları meziyetleri belirleyebilmek ve yetenekli olanları işe alabilmek çok önemlidir ve bunun için “resmi sınav sistemleri” kullanılmalıdır. Bu tarz bir işe alma biçimi, bürokrasinin etkinliğinin temel unsurlarından biridir. Buna karşılık, bu tür örgütlerde çalışan “üst düzey vekiller”, siyasetçiler tarafından atandıkları için bu kişilerin “renkleri” ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda, yazında, kişileri, sahip oldukları meziyetlere göre işe almanın en etkin yöntem olarak görüldüğü; ancak, kendilerini atayan siyasetçilerle aynı değerleri paylaşan seçilmiş vekiller açısından, **himaye (patronage)** sisteminin de makul bir seçenek olduğu vurgulanmaktadır (Kiser,1999:156-158).

Görüldüğü üzere vekalet kuramı, siyasetçiler, kamu yöneticileri ve memurlar arasındaki asil-vekil ilişkileri; bu ilişkilerin tarafların davranışları üzerindeki etkileri; asillerin vekil davranışlarını kontrol etme ve yönlendirmede yararlanabileceği araç ve yöntemler gibi konular üzerinde durmaktadır. Bu bakımdan, kuramın, kamu örgütleri hakkında değerli görüşler ileri sürdüğü ve kamu örgütleri kuramları içerisinde önemli bir yer tutması gerektiği düşünülmektedir.

E. İşlem Maliyeti Kuramı

İşlem maliyeti kuramına (transactional cost theory) göre örgütler, örgütün sınırları içinde ve dışında gerçekleşen işlemlerden meydana gelirler. **İşlem**, bireyler ve örgütler arasındaki mal ve hizmet değişimini ifade eden bir kavramdır. Bireyler ve örgütler, işlemleri yerine getirirken, bu işlemlerin doğasında var olan çeşitli düzeylerdeki belirsizlikler nedeniyle birtakım **işlem maliyetlerine** katlanmak durumunda kalırlar. Bunlar, bir işlemle ilişkili olarak **açıkça görülebilen maliyetler** ile (komisyon ücretleri ve hizmet bedelleri gibi) bir işlemi izlemenin ve kontrol etmenin sonucu olan **örtülü maliyetler** (örneğin, işlem ortaklarının performanslarının izlenmesi ile ilgili maliyetler) biçiminde ortaya çıkarlar (Hodge vd.,2003:223,226).

Bu bağlamda, bir örgütün işlem maliyetleri ne kadar yüksek olursa, işlemlerinin etkinliği ve sahiplerin kazançları da o derece düşük olacaktır. Bu nedenle firma sahipleri, işlem maliyetlerini, mümkün olduğunca “en düşük” düzeyde tutmak isterler. Buna göre, bir örgütün karşılaşılabileceği en önemli **işlem maliyeti kaynakları** şöyle sıralanabilir (Hodge vd.,2003:224-229):

- 1) **Sınırlı Rasyonellik (Bounded Rationality):** İnsanların bilgi işleme yeteneği açısından sınırlı olduklarını ifade eden bir kavramdır. Bu duruma, gerekli olan bilgiyi toplamada ve kullanmada zaman, dikkat veya yetenek eksikliğinin söz konusu olması; özellikle firma sahiplerinin karşılaştıkları durumların karmaşık ve belirsiz olması gibi nedenlerin yol açtığı söylenebilir. Sınırlı rasyonelliğin sonucu olarak, firma sahipleri ve yöneticiler, bir işlem veya sözleşme ile ilgili tüm bilgilere ulaşamamakta ve olayları tüm yönleri ile değerlendirememektedirler.
- 2) **Fırsatçılık (Opportunism):** İktisat kuramcılarına göre, firma sahipleri, yöneticiler ve alt kademelerde çalışanlar, genellikle, kendileri ve örgüt için neyin önemli olduğu konusunda farklı varsayımlara sahiptirler ve her biri kendi çıkarları doğrultusunda davranırlar.
- 3) **Bilgi Asimetrisi (Information Asymmetry):** İşlemlerle ilgili bilgilerin taraflar arasında eşit ya da dengeli bir biçimde “dağılmamasını” ifade eder. Zira, taraflardan birinin, diğerine göre daha fazla bilgiye sahip olma olasılığı her zaman mevcuttur.
- 4) **Malın/Hizmetin Spesifikliği (Asset/Service Specificity):** Bir mal ya da hizmeti üretmek için gerekli olan özel yatırımların düzeyini gösterir. Özel yatırımlar, belli bir hizmetin üretimine uygulanabilen; ancak, başka hizmetlerin üretiminde kullanılmaları çok zor olan yatırımlardır. Hizmetin spesifikliğinin yüksek olması, örgütün esnekliğinin de az olması anlamına gelir.
- 5) **Küçük Sayılar (Small Numbers):** Potansiyel ticaret ortaklarının çok az sayıda (oligopol) olmasıdır. Bu durum, taraflar açısından birbirine bağımlı olmayı getirecektir. Özellikle bir örgüt, bir ticaret ortağı tarafından

kolaylıkla sömürülebilecek konumda ise bu, o örgüt için önemli sakıncalar doğurabilir.

Örgütlerin, işlem maliyeti kaynaklarının etkilerini azaltabilmeleri için işlemlerin en etkin yapılış yolunu bulmaları ve buna bağlı olarak en düşük olası işlem maliyetlerine ulaşmaları gerekmektedir. Bunun için de örgütün “**etkinlik sınırları**” (**efficient boundaries**) belirlenmelidir. Diğer bir ifadeyle firma sahipleri, hangi işlemlerin örgütün sınırları içinde ve hangi işlemlerin örgüt sınırlarının dışında yapılacağı konusunda karar vermek durumundadırlar. Örneğin, bir firma için kritik öneme sahip olan bazı materyalleri örgütün dışındaki tedarikçi firmalardan satın almak mı, yoksa bunları örgütün içinde mi üretmek daha etkin olacaktır, gibi sorulara cevap aranır (Hodge vd.,2003:224,226). Eğer işlemler örgüt sınırları dışında yapılırsa, örgütün, kritik kaynakları sağlayanların (tedarikçiler vb.) sağlamlığını ve güvenilirliğini araştırmak için piyasayı yakından izlemesi gerekecektir. Bu durum “**piyasa kontrolü**” olarak adlandırılmaktadır. Piyasaların olumsuz olarak algılanması ya da işlemin izlenmesinin çok güç olması gibi durumlarda ise örgüt, işlemi içselleştirmeyi tercih edecektir. Bunu yaptığında ise yönetimin işlemleri kontrol etmede iki seçeneği olacaktır: “**Bürokratik kontrol**” ve “**klan kontrolü**”. Hodge, Anthony ve Gales (2003:234-236) bu üç kontrol mekanizmasını şöyle açıklamışlardır:

- 1) **Piyasa kontrolü (market control):** Piyasa kontrolü, işlemle ilgili maliyetleri kontrol etmek için dışsal piyasalardaki fiyatları ve rekabeti esas alır. Birçok alıcının ve satıcının bulunduğu durumda, satıcılar arasında geniş çaplı bir rekabet ortamı oluşacaktır. Satıcılar, müşterileri kendilerine çekebilmek için fiyat rekabetine girecek ve böylece makul bir piyasa fiyatı sunmaya itileceklerdir.
- 2) **Bürokratik kontrol (bureaucratic control):** Bir örgütün, az sayıda büyük tedarikçiyle çalışmanın getirdiği işlem maliyetlerini çok yüksek bularak bu tedarikçi firmalarla dikey bütünleşmeye gitmesi ya da kendi üretimini yapmaya karar vermesi durumunda bürokratik ya da hiyerarşik kontrolden söz edilebilir. Buna göre, bürokratik kontrol, örgütün

hierarchy ya da bürokrasi içerisinde yapılan; diğeri bir ifadeyle “içselleştirilmiş” bir işlemin kontrolünü ifade etmektedir.

- 3) **Klan kontrolü (clan control):** Klan kontrolü, insanların ortak amaç ve hedefleri takip etmesini garanti altına almak için örgüt üyeleri tarafından paylaşılan normlardan, değerlerden ve inançlardan yararlanır. Bu paylaşılan normların, değerlerin ve inançların kökeninde ise *örgüt kültürü* yatmaktadır. Örgüt kültürü sayesinde bir örgütün üyeleri, kendi refahları ile örgütün refahının yakından ilişkili olduğunu idrak eder ve böylece *fırsatçılığın* sorun olma ihtimali azalır. Fırsatçılık olmadığına ise *bilgi asimetrisi* de çok önemli bir sorun yaratmaz. Bu bağlamda, klan kontrolünün, işlem maliyetlerinin tümünü elimine etmediğini; ancak, fırsatçılık ve bilgi asimetrisi gibi sorunları azaltabildiğini söylemek mümkündür.

Yapılan yazın taramasına dayanarak (Brown ve Potoski,2003; Williamson, 1981,1995,1999), kamu örgütlerinin hizmet üretim kararlarını açıklamada, bu kuramdan yararlanılabileceği görülmüştür. Örneğin, devletin yaptığı *özelleştirmeleri*, işlem maliyeti kuramı çerçevesinde düşünmek mümkün görünmektedir. Nitekim, Ulusoy ve Vural (2003:1) devleti, hizmet sunumunu özel sektöre devretmeye iten temel nedenin “maliyet tasarrufu” olduğunu belirtmişlerdir. Diğer taraftan, kamu sektöründeki bazı işlemlerin, doğası gereği, devlet tarafından yapılması zorunluluğu, işlem maliyeti kuramı ile açıklanamayan özel bir durumdur. Zira, kamu kesimindeki birtakım faaliyetlerin, kuramda öngörüldüğü üzere, işlem maliyetlerini azaltmak için örgütün (ya da devletin) sınırları dışında yaptırılması söz konusu olamamaktadır. Bu bağlamda, kamu kesiminde yer alan işlem türlerine kısaca değinmekte yarar görülmektedir. Williamson’a göre (1999:319-322) *kamu sektörü işlemlerini* altı başlık altında incelemek mümkündür:

1. **Egemenlik (sovereign) işlemleri:** Devletin güvenliğini soruşturma ve suçla ilişkisi olanları ortaya çıkarma gibi bazı özel ihtiyaçları içeren işlemlerdir. Bu tür işlemleri ancak “devlet” yapabilir. Bunun da ötesinde devlet, bu tür işlemleri, daha ucuza ya da etkili yapabileceği için değil;

yalnızca kamu otoritesini temsil ettiği için kendisi organize eder. Egemenlik işlemlerine verilebilecek en tipik örnekler ordu, dışışleri, dış istihbarat, para yönetimi ve yargıdır. Williamson (1999), egemenlik işlemlerini organize etmek için en etkin yolun “*kamu bürokrasisi*” olduğunu ileri sürmektedir.

2. **Yeniden bölüşüm (redistributional) işlemleri:** Genel amaçlı ve geniş tabanlı işlemlerden (sosyal güvenlik vb.) dar odaklı ve özel bir kesime yönelik (ülkenin şeker programı gibi) olanlara kadar farklı bir yelpazede yer alırlar. Dar odaklı ve özel bir kesime hitap eden işlemler, siyasi müdahalelere ya da etkilere daha açıktır.
3. **Düzenleme (regulatory) işlemleri:** *Düzenleme* ifadesi ile, bir bilgi asimetrisi durumunu, genellikle, bilgisiz olduğuna inanılan müşteriler ya da çalışanlar lehine düzeltmek ya da iyileştirmek kastedilmektedir. Bunlar genellikle, malın/hizmetin spesifikliği, doğal tekel olması, bilgi asimetrisi, müşterilerin ve çalışanların sağlık ve güvenliği ile ilgili düzenlemeleri içermektedir. Diğer taraftan, bu düzenlemeler *bilgi asimetrisi* kisvesi altında yapıldığı için ideolojik amaçlar için kullanılabilir. Bu nedenle bu tür düzenlemelerin siyasi yönü ağır basabilir.
4. **Tedarik (procurement) işlemleri:** Alım-satım ile ilgili işlemleri ifade eder. Bunlar, büro donanımları gibi sıradan işlemlerden uzay ve silah sistemleri gibi karmaşık işlemlere kadar geniş bir yelpazede yer alırlar.
5. **Adli (judicial) işlemler:** Bağımsız bir yargı, devletin yaptığı yatırımlarda ve sözleşmelerde güven aşılama yeteneğini olumlu şekilde etkiler.
6. **Altyapı (infrastructure) işlemleri:** Polis, itfaiye, yollar, parklar, cezaevleri, eğitim vb. kurumların idaresi, devlet ve yerel yönetimler için başlıca meselelerdir.

Değerlendirilecek olursa, devletin yapması gereken birbirlerinden çok farklı niteliklere sahip işlemler olduğđ görölmektedir. Bu noktada ortaya iki temel soru çıkmaktadır: Birincisi, “vatandaşlara hangi hizmetlerin / işlemlerin sunulacağı”; ikincisi ise “bu hizmetlerin nasıl dağıtılacağıdır (Brown ve Potoski,2003:441-442). Bu durumda, devletin ve/veya kamu örgütlerinin de, özel firmalar gibi, hangi

işlemlerin örgütsel sınırlar içinde ve hangilerinin sınırların dışında yapılacağına titizlikle karar vermesi gerekmektedir. Bununla birlikte, öyle kamu sektörü işlemleri vardır ki, doğası gereği, bunların sadece devlet tarafından üretilmeleri bir zorunluluktur. İşlem maliyeti kuramı bu tür işlemleri “egemenlik işlemleri” olarak adlandırmış ve ordu, dışişleri, dış istihbarat, para yönetimi ve yargıyı bu grup altında toplamıştır. Bu çalışmada, bir ülkedeki vergi toplama, nüfus ve vatandaşlık işleri, tapu işleri gibi kamu hizmetlerinin de egemenlik işlemleri içerisinde değerlendirilebileceği düşünülmektedir. Çünkü kamu otoritesini temsil eden bu hizmetlerin sunumunda devlet tekel konumundadır ve bu durumunu devam ettirmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, kuramın, bu tür içselleştirilmiş işlemlerin organize edilmesi için en etkin yolun “kamu bürokrasisi” olduğunu belirtmesi ve bunların kontrolü için de “bürokratik” ya da “hiyerarşik kontrolü” önermesi oldukça dikkat çekicidir.

Yukarıda, kamu örgütlerinin çeşitli yönlerine ışık tutan kamu tercihi, mülkiyet hakları, X-etkinlik, vekalet ve işlem maliyetleri gibi iktisadi kuram ve yaklaşımlar açıklanmaya çalışılmıştır. Kamu örgütlerinin incelenmesinde yaygın bir şekilde yararlanılan bir diğer alan ise sosyoloji, psikoloji, ekonomi ve hatta mühendislik gibi çeşitli disiplinlerin araştırma ve bulgularını kullanan “örgüt kuramları”dır (Jreisat,1997:30). Çalışmanın bundan sonraki kısmında, klasik, neo-klasik, modern örgüt kuramlarına ve postmodern yaklaşıma daha detaylı olarak yer verilecektir.

III. ÖRGÜT KURAMLARI

Örgüt kuramı, örgütlerin yapı ve işleyişleri ile içlerindeki bireylerin ve grupların davranışlarını inceleme konusu edinmiş bir çalışma alanıdır (Aldemir,1985:13). Tanımdan da anlaşılacağı üzere, örgüt kuramları, daha çok, örgütlerdeki içsel yapı, davranışlar ve yönetim ile ilgilenmiş; kavramların açıkça tanımlanmasına ve ölçülmesine, hipotezlerin ve modellerin deneysel olarak test edilmesine odaklanmıştır. Örgüt kuramcıları, aynı zamanda, tüm örgütlerde, özellikle de endüstriyel örgütlerde geçerli kavram ve ilkelerin geliştirilmesini kapsayan genel modelleri vurgulamışlardır. Buna karşılık, kamu örgütlerinin incelenmesinde

yaşamsal öneme sahip olduğu açıkça görülen faktörlere – örneğin çıktıları için ekonomik piyasanın bulunmamasına ya da çevrelerindeki siyasi ve kurumsal etkilere – çok az ilgi göstermişlerdir.

Diğer taraftan, kamu örgütleri yazını ile örgüt kuramları yazınlarının birbirlerinden ayrı düşünülmesini, örgüt kuramındaki bir eksiklik ya da boşluk olarak nitelendiren ve eleştiren yazarlar da bulunmaktadır. Örneğin Rainey (1983a:176), kamu örgütlerinin incelenmesinde deneysel analizlere, açık ve sistematik önermelere yer vermenin önemine ve kamu örgütlerindeki içsel yapı, davranışlar ve bunların çevrelerinin siyasi, yasal ve piyasa dışı yönleri ile nasıl ilişkili olduğunun ortaya konulması gerekliliğine dikkat çekmiştir. Böyle yaparak hem örgüt kuramı hem de kamu örgütleri yazını teşvik edilmekte; iki alan arasında köprü kurularak bu alanın ilerleme olanağı artırılmakta ve *kamu örgütleri kuramı (public organizations theory)* olarak adlandırılabilir örgütsel analizler vurgulanmaktadır.

Kamu örgütlerini anlama ve açıklama çabaları doğrultusunda örgüt kuramlarının inceleneceği bu kısımda, örgüt kuramları, *klasik, neo-klasik, modern ve postmodern* olmak üzere dört başlık altında ele alınacaktır. Bu kuram ya da yaklaşımlar hakkında genel bilgiler verildikten sonra, kamu örgütlerinin özelliklerinin ve işleyişinin açıklanmasında bu kuramlardan nasıl yararlanılabileceği tartışılacaktır.

A. Klasik Örgüt Kuramı

Örgütler ve onların yönetimi ile ilgili ilk sistematik bilgiler 20. yüzyılın başlarında ortaya çıkmıştır. Bu yıllardaki örgüt bilgisi, genellikle, *klasik örgüt kuramı* ya da *kapalı sistem stratejileri* olarak adlandırılmakta ve temelde Frederick W. Taylor'un Bilimsel Yönetim (Scientific Management), Henry Fayol'un Yönetim Süreci (Administrative Process) ve Max Weber'in Bürokrasi Yaklaşımı'na ilişkin görüşlerinden oluşmaktadır (Aldemir,1985:17).

Klasik kuram iki ana fikir etrafında toplanmıştır. Birincisi, rutin işlerin görülmesinde insan unsurunun, makinelere ek olarak, nasıl etkin bir şekilde kullanılabilceği; ikincisi ise biçimsel örgüt yapısının oluşturulmasıdır. Klasik kuram, sürekli olarak açık ve seçik olarak belirlenmiş bir örgüt yapısı ve otorite ilişkileri ile etkinlik ve verimliliğin artırılması için hangi ilkelere uyulması gerektiğini araştırmıştır. Bu yaklaşımlar “en iyi” tek bir örgüt yapısı ve yönetim tarzı için uyulması gereken ilkeleri belirlemeye çalışmış, bu ilkelere uyulduğu takdirde etkinlik ve verimliliğin artacağını ileri sürmüş ve bu ilkelerin her örgütte ve her yerde geçerli (evrensel) olduğunu savunmuştur (Koçel,2003:195). Bu yaklaşımın gelişmesinde Henry Gantt, Frank ve Lillian Gilbert, Harrington Emerson gibi araştırmacı ve yazarların da büyük katkısı olmuştur.

Frederick Winslow Taylor'un 1911 yılında yayımlanan “*Bilimsel Yönetimin İlkeleri (The Principles of Scientific Management)*” adlı eseriyle, o güne dek gelişmiş güzel yönetilen sanayi işletmeleri için bilimsel esaslar geliştirilmiş ve “sınama yanılma metoduyla yönetim” yerini “bilimsel esaslara dayanan bir yönetim anlayışına” bırakmıştır. Taylor'un (1947:125-126) **bilimsel yönetim ilkeleri** şöyle özetlenebilir:

1. Eski gelişmiş bilgilerin yerine, yasalar, kurallar ve hatta matematiksel formüller getirilmeli; böylece “bilimsel bir yönetim” geliştirilmelidir.
2. İşçilerin bilimsel yollardan seçilmeleri ve gelişmelerinin sürekliliği sağlanmalıdır.
3. Bilimsel yollarla seçilmiş ve eğitilmiş olan işçiler ile bilim biraraya getirilmelidir.
4. Yönetim ve işçiler arasında, hemen hemen eşit, devamlı ve samimi bir işbölümü yapılmalıdır.

Taylor, geliştirdiği ilkelere ek olarak, zaman ve hareket etüdüleri, yorgunluk çalışmaları ve dinlenme süreleri, iş standartları, teşvikli ücret sistemleri gibi konularda da çalışmalar yapmış; bu ilke ve tekniklerin uygulanması sonucu elde edilen üretim artışları, bu yaklaşımı kısa sürede yaygın hale getirmiştir

(Koçel,2003:199-200). Buna karşılık, Taylor'un, çalışan işgücünün gereksinimlerine, fikirlerine ve önerilerine önem vermediği; bireysel farklılıkları ve sosyal çalışma koşullarını göz ardı ettiği ileri sürülmüş ve bu açılardan eleştirilmiştir (Daft,1997:44).

Taylor, çalışmasını "Amerikan Makine Mühendisleri Birliği"ne sunduğu için örneklerini de imalat ve sanayi kuruluşlarından seçmiş; ancak, aynı ilkelerin ev yönetiminden küçük ya da büyük her türlü işletmeye, tüm ticari faaliyetlere, üniversitelere, **kamu kurum ve kuruluşlarına** da uygulanabileceğini ifade etmiştir (aktaran: Aykaç ve Yüksel,2003:354). Gerçekten de, yazında, Taylor'un iş dünyası ve kamu yönetimi üzerinde derin etkileri olduğu; yönetimle ilgili olarak öne sürdüğü görüşlerin büyük bir kısmının günümüzde hala kamu ve özel sektör uygulama alanında geniş kabul gördüğü ifade edilmektedir (Shafritz ve Russel,2003:187). Cooke (1915:494) da, Taylor'un ilkelerinin devlet birimlerinde (örneğin belediyelerde) uygulanabileceğini ileri sürmüştür; Pollitt (1990) ise 1980'lerin başından beri "kamu yönetiminin yeniden şekillenmesi" olarak algılanan "Yeni Kamu Yönetimi" anlayışını "Yeni Taylorizm" olarak adlandırmıştır. Çevik ise (2004:76-77), bilimsel yönetim yaklaşımının, kamusal programların ve kamu politikalarının uygulanmasına daha az katkı sağlayacak gibi görünse de, kamu örgütleri için bir model ortaya koyduğunu ileri sürmüştür.

Taylor'un aksine, *üretimin yönetimi yerine genel yönetimle* ilgilenen ve *yönetim süreci yaklaşımının (administrative process theory)* öncüsü olan **Henry Fayol**, örgütün tamamını ele alarak iyi bir örgüt tasarımı ve yönetim ilkelerini araştırmıştır (Aldemir,1985:19). Bu yönü ile bilimsel yönetim yaklaşımından çok daha geniş kapsamlı olan yönetim süreci yaklaşımının gelişmesine L. Gulick, L. Urwick, M. P. Follett, J. Mooney ve A. Reiley gibi yazarlar da önemli katkılarda bulunmuşlardır.

Fayol'a göre bir örgütteki faaliyetler başlıca altı grupta toplanabilir. Bunlar; teknik, ticari, finansal, güvenlik, muhasebe, yönetim olarak sıralanabilir. Fayol'un bu faaliyetler içerisinde en fazla üzerinde durduğu "yönetimi" beş işleve (planlama,

örgütlenme, yürütme, koordinasyon ve kontrol) ayırmak suretiyle yaptığı bu tanım, yönetsel kuram için kavramsal bir çerçeve oluşturmuştur. Daha sonra, Fayol (1949:101-123), bu kavramsal çatı altına 14 yönetim ilkesi* yerleştirmiştir.

Bilimsel yönetim yaklaşımında olduğu gibi, yönetim süreci yaklaşımında da yönetime ilişkin ilkelerin öne sürülmesinin, kamu yönetiminin gelişimi üzerinde önemli etkileri olmuştur. Örneğin, kamu yönetiminin tarihsel evrimi incelendiğinde, D. Waldo, V. Ostrom, N. Henry ve H. McCurdy'nin “**ortodoks**” ya da “**gelenekçi**” bir dönemi temsil ettikleri görülür. Ortodoks ideolojinin öğretilerine göre; (1) devlet işleri, “karar verme” ve “idare” olmak üzere ikiye ayrılabilir (Woodrow Wilson'un siyaset-idare ikilemi); (2) bu ikilemin “idare” kısmı, keşfedilecek ilkeleri olan bir bilimdir. Yazında, “idare”nin, keşfedilecek ilkeleri olan bir bilim olduğu görüşünün günümüzde hala geçerliliğini koruduğu ifade edilmektedir (Shafritz ve Russel,2003:190).

L. H. Gullick ve L. Urwick'in 1937 yılında yayımladıkları *Papers on the Science of Administration (Yönetim Bilimi Üzerine Notlar)* isimli eser, örgüt yönetiminde “ilkeler” geliştirme döneminin kuşkusuz en iyi bilinen örneklerindedir. Gullick ve Urwick, POSDCORB* formülü içinde özetlenebilen yönetimin temel işlevlerini saymışlar ve bunları komuta zinciri, komuta birliği, hat ve kurmay örgüt, denetim alanının sınırlılığı gibi kurullarla biraraya getirerek yönetimin ilkelerini belirlemişlerdir (Ergun,2004:9-10). Shafritz ve Russel'a göre (2003:191-192), Amerikan kamu yönetiminin en saygın reformcu, araştırmacı ve uygulayıcılarından biri olan Gullick, bu çalışmasıyla, devletin her kademesinde yeni bütçe, personel ve yönetim sistemlerinin geliştirilmesinde ve düzenlenmesinde öncü olmuştur.

* Fayol'un 14 yönetim ilkesi şunlardır: İş bölümü ve uzmanlaşma, yetki ve sorumluluk verme, disiplin sistemi kurma, kumanda birliği oluşturma, yönetim birliği meydana getirme, genel amaç ve çıkarları kişisel amaç ve çıkarlardan üstün tutma, iyi bir ödüllendirme sistemi kurma, merkezcil bir yönetim sistemi kurma, hiyerarşik düzen oluşturma, düzen sağlama, adil ve eşit davranma, personelin devamlılığını sağlama, inisiyatif kullanma, birlik ve beraberlik ruhunu yerleştirme.

* POSDCORB: Planlama (**p**lanning), örgütlenme (**o**rganizing), personel alma (**s**taffing), yönlendirme (**d**irecting), eşgüdümleme (**c**o-ordinating), rapor verme (**r**eporting) ve bütçeleme (**b**udgeting) sözcüklerinin baş harflerinin birleşimi ile formüle edilmektedir.

Örgütlerle ilgili kuramsal açıklamaların gelişiminde, **Max Weber**'in “**bürokrasi**” kuramının ise çok önemli bir yeri bulunmaktadır. Bir sosyolog olan Weber'in cevap aradığı ve aslında, farklı biçimlerde olsa da, günümüzde geçerliliğini hala koruyan sorular şunlardır:

1. Yönetim işlevini üstlenen insan veya insan grubunun başka insanların davranışlarını ve hatta yaşamlarının tümünü belirlemek hakkı nereden geliyor?
2. Yönetim, en genel biçimiyle, bir örgütte insan dahil tüm kaynakların önceden belirlenmiş amaçlara doğru güdülenmesi ve yönlendirilmesi ise, “yönlendirilecek” insanların bunu kabul etmeleri veya “boyun eğmeleri” olgusunun altında yatan nedenler nelerdir?

Bu sorular bizi “meşruluğun” ussallık zemininde yeniden tanımlanmasına getirmektedir. Weber'e göre bunun üç kaynağı olabilir: Bireysel niteliklerle belirlenen “karizma”; toplumsallıkla oluşan “gelenekler” ve bunun her ikisinin karışımı olan ve insan aklını ve sağduyusunu toplumsal düzen ile birleştiren “ussal-yasal” otoritenin meşrulaştırılması. Bu üçlemenin altında “gelişme” ve “ilerleme” anlayışı açıkça görülmekle birlikte, artık teknik detayların belirlenebileceği bir “bürokratik yaşam tarzının” temeli atılmış olmaktadır. Böylece geriye, yaklaşık 11 madde ile bu tür bir örgütlü yaşamın “ilkelerini” belirlemek kalmıştır (aktaran: Üstüner ve Keyman,1995:42). Weber bürokrasiyi anlatırken bu bürokrasinin sahip olduğunu düşündüğü bazı özellikleri şöyle açıklamaya çalışmıştır (Çevik,2004:69-70):

1. Bürokrasi, kurallarla belirlenmiş faaliyet alanına sahip ve uzmanlaşmış işlevlerle donatılmış daimi bir örgüttür. Organizasyon içindeki devamlılık ve düzen, yazılı yasalara, kurallara ve kararlara dayanır.
2. Personelin örgütlenmesi hiyerarşi esasına dayanmaktadır. Hiyerarşi içindeki yetki alanı ise açıkça tanımlanmıştır. Her düzeydeki görevlilerin hak ve yükümlülükleri belirlenmiş olup görevliler iş ve özel hayatlarını birbirinden ayırırlar. Bürokrasi içindeki kişiler, kişisel anlamda

özgürdürler. Görev açısından ise sadece kişisel olmayan (gayrişahsi) resmi yükümlülükleri açısından üstlerine bağlıdırlar.

3. Görevliler, *seçimle* değil; işin gerektirdiği niteliklere göre *atanma* yoluyla işe başlarlar ve *liyakata göre* yükseltirler.
4. Görevlilere düzenli bir ücret ödenir. Ücretin miktarı, genellikle hiyerarşik yapı içerisindeki konumlarına göre belirlenir. Görevde kalma daimi olup emekli olana kadar devam etmektedir.

Weber'e göre bu ilke ve yöntemlerin izlenmesi ile örgütte birlik sağlanacak ve bu ilkeler, üst kademelere, alt kademelerin çalışmalarını kontrol ve koordine etme imkanı verecektir (Koçel,2003:217). Diğer taraftan, bürokrasi kuramının getirdiği ilke ve yöntemlerin, günümüzde, özellikle **kamu örgütlerinde**, geçerliliğini ciddi şekilde koruduğunu söylemek mümkündür. Zira, Sargut (2003:240), kamu örgütlerini anlama ve açıklama çabalarında, "bürokrasi kuramının" önemli bir yer tuttuğunu ifade etmiş ve bunun iki temel dayanağı bulunduğunu belirtmiştir: Bunlardan birincisi, ilk büyük ve zor yönetilir örgütleri, *devletin* oluşturmak zorunda kalmasıdır. Böyle bir yükün altına girince de, yıllar boyu süren deneme-yanılma yöntemleriyle devlet, sonradan *bürokrasi* diye adlandırılan ve kuramsal çerçevesi çizilen yapılanma ve işleyiş biçimini oluşturmuştur. İkincisi, büyük örgütlenmeler getirdikleri zorluklar nedeniyle yöneticilere, *bürokrasi* adı verilen yapı modellerini ve işleyiş biçimlerini dayatmıştır.

Zamanla, bilgi ve teknolojinin ateşlediği değişme ortamının, örgütsel yapılar ve işleyiş üzerindeki baskısını artırması sonucu, yaşayabilmek için çevresel değişmelere daha duyarlı olma gereğini duyan örgütler, bürokrasi dışında yeni yapısal arayışlara yönelmişlerdir. Ancak, yeni model üretmede zorluklarla karşılaşan ve bürokrasinin yerine başka bir yapı koymanın güçlüğüne gören araştırmacılar ve uygulamacılar, değişen çevre dinamiklerine bürokrasinin değişerek uyum yapacağı savını ileri sürmüşlerdir. Buna karşılık, gerek uyumu savunanların gerekse bürokratik yapıya seçenek oluşturabilecek tümüyle farklı yapılar üretme çabası içinde olanların katkısıyla, özellikle altmışlı yıllarda örgütler ve yönetim alanında başlayan metafor ve paradigma zenginliğinin kamu örgütlerine ilişkin sorunlara çare ürettiği

söylenemez. Bir başka ifadeyle, “*bürokrasinin alternatifi henüz bulunamamıştır*”. Bu nedenle, son yıllarda üzerinde çok durulan, devlet yönetiminde bürokratikleşmeden kaçınma (debureaucratization) ve kural koymaktan kaçınma (deregulation) hedeflerine büyük ölçüde varılamamıştır (Sargut,2003:239-240).

Sonuç olarak, kamu bürokrasileri, dünyanın her yerinde çeşitli yönlerden eleştirilere hedef olsalar da, gerçek şudur ki, bugün, bürokrasinin nefret edilecek kadar kötü bir şey mi olduğu sorusuna hala cevap verilememektedir. Oysa Weber, beğensek de beğenmesek de bürokrasinin kaçınılmazlığından söz etmiştir. Gerçekten de bürokrasi, çağdaş devletin rolüyle yakından ilişkili olan, toplumun en önemli kurumlarından biridir. Devlete gerek duyulduğu ve devlet üstlendiği rollerinden soyutlanamadığı sürece bürokrasiye gerek duyulacaktır. Çünkü Weber’in ideal-tipi, deneysel olarak kanıtlanabilecek değişkenlere sahip olmasa da, yazarın çizdiği model, kendi içinde uyumludur (Aktaran: Ergun,1997:9).

Diğer taraftan, Ergun (1997:9), Weber’in öne sürdüğü “*rasyonel kuralların üstünlüğünün*” ve “*bütün etkinliklerin bu kurallarca denetlenmesinin*”, bürokratların davranışları ve güvenilirlikleri açısından olumlu olduğunu; ancak, esneklikten yoksun olmanın getireceği sakıncaların varlığını da gözardı etmemek gerektiğini belirtmiştir. Zira kurallara aşırı bağlılık, bireylerin bu kuralları içselleştirmelerine; başka bir deyişle, bu kuralları “araç” olarak görmekten çok bir “amaç” olarak benimsemelerine neden olabilecektir. Bunun tehlikesi, asıl amacın ortadan kalkması, onun yerini, amaç kabul edilen kuralların almasıdır. Gerçekten de, bugün kamu bürokrasilerinde yaşanan gecikmelerin, kırtasiyeciliğin ve ataletin temelinde bu sorunun yattığı söylenebilir.

Değerlendirilecek olursa, klasik örgüt kuramlarının, özellikle de bürokrasi yaklaşımı çerçevesinde ele alınan görüşlerin, kamu örgütlerindeki işleyiş ve birtakım sorunların nedenlerine ışık tuttuğu ve bu görüşlerin, günümüzde dahi, geçerliliklerini korudukları söylenebilir.

B. Neo-Klasik Örgüt Kuramı

Neo-klasik örgüt kuramı ya da *davranışsal kuram* olarak adlandırılan bu akım içinde iki yaklaşım bulunmaktadır. Bunlardan birincisi “beşeri ilişkiler”; ikincisi ise “insan kaynaklarını kullanma” yaklaşımı olup her ikisi de klasik kuramın yetersizliği ya da “insan” faktörüne gereken önemi vermemesi nedeniyle ortaya çıkmıştır.

Neo-klasik yaklaşımın örgüt kuramına yapmış olduğu en büyük katkı, örgüt yapısı içinde insanın nasıl davrandığını ve neden o şekilde davrandığını; diğer bir ifadeyle yapı ve davranış arasındaki ilişkileri açıklaması olmuştur. Sadece yapı üzerinde duran klasik kuramın insan unsurunu pasif saymasına karşılık, neo-klasik kuram, bir örgüt yapısının etkinliğini belirleyen unsurun insan faktörü olduğunu göstermeye çalışmıştır. Bu yaklaşım, klasik kuramın *ekonomik rasyonellik* anlayışını esas almakla beraber, buna, *insan unsurunun tatmin olması* boyutunu eklemiştir (Koçel,2003:225-226).

Bu bağlamda, 1930’larda ABD’de Western Elektrik Şirketi’nin Hawthorne İşletmeleri’nde, Elton Mayo’nun önderliğinde yapılan deneyler, “Beşeri İlişkiler Hareketi”nin esin kaynağı olmuştur. Bu deneyler, yönetimde insan ilişkilerinin, örgütlerin biçimsel yönü kadar önemli olduğu gerçeğini ortaya koyması ve böylece davranış bilimlerinin, yönetim alanına girmesini sağlaması bakımından büyük önem taşımaktadır (Eryılmaz,1999:14). Ayrıca, geleneksel yaklaşımların tersine, beşeri ilişkiler akımı, örgütün mekanik bir düzen olarak görülemeyeceğini, insan davranışlarının bu mekanik öğeyi bozabilecek güce sahip olduğunu; onun duygu, düşünce, tutum ve davranışlarının örgütün işleyişinde çok önemli etkileri olduğunu vurgulamakta ve bu arada yönetime, çalışanlar konusunda daha insancıl yaklaşımlarda bulunmalarını önermektedir. Beşeri ilişkiler yaklaşımının çağdaş bir uzantısı olarak görülen insan kaynaklarını kullanma yaklaşımında ise bireylerin, yeteneklerini ve kapasitelerini tam anlamıyla geliştirmek ve doyum sağlamak için, uğraşı isteyen değerli amaçlara ulaşma arzusunda olabilecekleri olasılığı üzerinde durulmuştur. Bu yaklaşımda, ayrıca, bireylerin tutum ve davranışlarının örgütsel yapı tarafından etkilendiği açık biçimde vurgulanmıştır (Aldemir,1985:25-28).

Neo-klasik kuramın gelişmesine başta E. Mayo, D. McGregor, A. Maslow, K. Lewin, R. Likert, H. Simon, C. Barnard, M. P. Follet, C. Argyris olmak üzere pekçok yazar ve araştırmacının katkısı olmuştur. Ancak, Barnard ve Simon'un görüşleri, özellikle, kamu yönetimi alanında büyük ses getirmiştir.

Biçimsel örgütlerin yapılarını, unsurlarını ve biçimsel olmayan (informel) örgüt ile ilişkilerini detaylı bir şekilde incelemek suretiyle yönetim biliminin gelişmesine önemli katkılarda bulunan bilim adamlarından biri **Chester Barnard**'dır. Örgütün işleyişinde stratejik bir etmen olarak gördüğü "*insani*" ve onun örgüt açısından önemini sürekli olarak vurgulayan Barnard'a göre *örgüt* bir etkileşimler sistemidir ve örgütün yaşamını sürdürmesi, örgüt üyelerinin birey olarak örgüte yaptıkları katkı ile bunun karşılığında örgütten aldıkları doyum arasındaki dengeye bağlıdır (Polatoğlu,2003:67-68). O halde yönetim, biçimsel ve biçimsel olmayan örgütün birbirine bağımlı olan doğasının bilincinde olmalıdır (Shafritz ve Russel,2003:199-200).

Barnard'ın çalışmalarının, o dönemde kamu yönetimi üzerinde çok güçlü etkileri olmasa da, sonraki yıllarda, alanın çok ciddi kritiğini yapacak olan **Herbert A. Simon** üzerinde gözle görülür bir etki bırakmıştır. Zira Simon (1976), kamu yönetiminin, yapı konusundaki tek yönlü bakış açısını terk etmesi için mücadele etmiş; bunun yerine örgütün içindeki bireylerin ve grupların davranışları ile ilgilenilmesi gerektiğini ileri sürmüştür (aktaran: Cox vd.,1994:9). Diğer taraftan, Eryılmaz'a göre (1999:14-15), Simon'un, yönetim biliminin temeli olarak, sosyal psikoloji ve sosyolojinin verilerini ileri sürmesi, onun eserinin orijinal yönünü oluşturmaktadır.

Scott (1961:15), örgüt bilimine değerli katkılar yapmakla birlikte, neoklasik kuramın da, klasik kuram gibi, eksikliklerinden, dar görüşlü bakış açısından ve üzerinde çalıştığı insan davranışlarının pekçok yönü arasında bütünleşme sağlayamamasından dolayı eleştirilere maruz kaldığını ifade etmiştir. Bu nedenle,

mevcut kuramsal bilgi birikimindeki eksiklikleri ve yetersizlikleri gidermek üzere, modern örgüt kuramları ortaya çıkmıştır.

C. Modern Örgüt Kuramı

Kavramsal-analitik temel, deneysel araştırma verilerine dayanma ve bütünleştiricilik gibi ayırıcı özelliklere sahip olan modern örgüt kuramları (Scott,1961:15) kapsamında, sistem yaklaşımı, durumsallık yaklaşımı ve adaptasyon kuramları üzerinde durulacaktır.

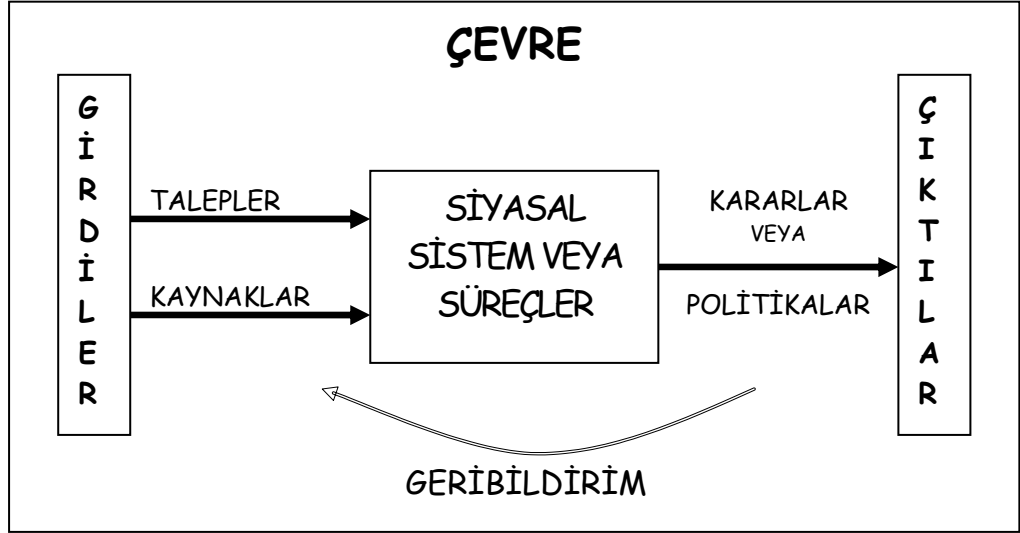
1. Sistem Yaklaşımı

Sistem yaklaşımına göre örgütler, aynı canlı organizmalar gibi çevreden belirli girdiler alıp bunları kendilerine özgü dönüşüm süreçlerinden geçirerek çevreye çıktılar biçiminde sunan ve kendi içinde birbirleriyle ilişkili alt sistemler ve işlevlerden oluşan toplumsal sistemlerdir. Bu ilişkiler, karmaşık, dinamik ve çoğu zaman öngörülemez niteliktedir. Bu nedenle, yönetim, örgütsel bir birimle ilgili kararlar aldığı anda, örgütsel sistemin tümünde beklenmeyen etkiler görülebilir. Bir başka deyişle, sistemin herhangi bir unsurunda meydana gelen değişim diğer unsurları da değiştirir (Aldemir,1985:36,40-41).

Sistem yaklaşımını örgüt ve yönetime ilk uygulayan **Barnard**, örgütleri, örgütün ihtiyaçları ile çalışanların ihtiyaçları arasındaki denge üzerine kurulan “işbirliği sistemleri” olarak görmüştür (Shafritz ve Russel,2003:199-200). Sistem yaklaşımının, yalnız davranışsal alana değil, yönetim bilimine de katkısı olduğunu belirten **Simon** ise örgütleri, “karar verme süreçlerinden oluşan karmaşık sistemler” olarak tanımlamıştır. **G. Homans**, sosyal gruplar ve örgütlerle ilgili görgül araştırmalarında açık sistem yaklaşımını kullanarak örgütlerin karşılıklı ilişkiler setinden oluşan alt sistemlerden ve çevresel sistemden oluştuğunu ileri sürmüştür. **Philip Selznick** ise yaptığı araştırmada, örgütleri dışsal ve içsel baskılara uyum sağlayabilmek için değişen ve sürekli oluşum süreçlerinden geçen dinamik sistemler olarak tanımlamıştır (aktaran: Aldemir,1985:36,40-41).

Bu bağlamda, yönetimde sistem yaklaşımı, yönetim olaylarını ve bu olayların cereyan ettiği birimleri, birbirleri ile ilişkili bir şekilde ele alan bir yaklaşımı ifade etmektedir. Bir başka ifadeyle, sistem yaklaşımı, örgütü çeşitli parçalar, süreçler ve amaçlardan oluşan bir bütün olarak ele alır. Şu halde, örgütün yaşaması ve gelişmesi için, yöneticinin örgütle ilgili, içsel ve dışsal, bütün faktörleri bilmesi, anlaması ve değerlendirmesi gereklidir. Böylelikle yönetici, sistem içi ve dış çevreye ilişkin faktörleri değerlendirerek örgütün bunlara uymasını sağlayacaktır (Koçel,2003:241-243).

Sistem yaklaşımını kamu yönetimi ve siyaset alanlarında ilk kez uygulayan kişi ise **David Easton** olmuştur. Easton (1957:384) siyasal yaşamı, “*birbirleri ile ilişkili faaliyetler sistemi*” olarak gördüğünü ifade etmiş ve bu siyasal sistemin ve kamu politikalarının incelenmesine yönelik bir model sunmuştur (bkz. Şekil 5). Bir ülkenin bürokratik yapısını, alt ve üst sistemlerden meydana gelen bir büyük sistem olarak açıklamayı amaçlayan Easton’un sistem modelinde çevre, girdiler, dönüşüm süreçleri ve çıktılar üzerindeki sosyal, ekonomik ve siyasal etkileri kapsamaktadır. Siyasal sisteme olan talepler bireylerden ya da gruplardan gelmektedir. Bu talepleri karşılamak için gerekli olan kaynaklar siyasal sistem içine alınır ve çıktılar üretilerek dışarı verilirler. Siyasal sistemin bu çıktıları, kamu politikalarını oluşturan değer tahsisleridir. Bu anlamda **kamu politikası**, siyasal sistemin, çevresinden yükselen beklenti ve taleplere verdiği karşılık olarak görülmektedir. Diğer taraftan, kamu politikaları çevreyi ve talepleri de değiştirebilir. Bu, sistemi yeni politika çıktıları üretmeye yönlendirir ve bu faaliyet bir döngü olarak devam eder (Çevik,2004:83).



Şekil 5: David Easton'un Siyasal Sistem Yaklaşımı
Kaynak: Easton,1957,384.

Bir ülkenin siyasal yapısının ve örgütlenmesinin iç ve dış çevresiyle birlikte ele alınması noktasında, günümüzde de geçerli bir model olduğu düşünülen Easton'un sistem modeli, Türk bürokrasisinin ve siyasal sisteminin analiz edilmesi amacıyla 1980 yılında Cemil Oktay tarafından kullanılmıştır. Oktay (2003:157), çalışmasında, değişen çevre koşulları karşısında Türk siyasal ve yönetsel sisteminin ve onun bir alt sistemi olarak kamu bürokrasisinin gelişimindeki eğilimleri ve sorunları, sistem yaklaşımı çerçevesinde yorumlamayı amaçlamıştır. Çalışmanın sonucunda, Türk siyasal sisteminde, sanayileşme, kentleşme, kitle ulaşım ve iletişim araçlarının daha da yaygınlaşması gibi olgulara koşut olarak artan talep baskısı karşısında, sistem yeteneklerinin yetersizliği nedeniyle, hizmet dağıtımında dengesizlikler yaşandığı ve kamu kurumlarının bozulma zeminine kayabildiği ifade edilmiştir. Nitekim yaygın rüşvet uygulamaları, yönetimle ilişkilerde yönetilenlerin aracıya başvurma zorunluluğunda kalmaları ve kamu örgütlerinde görülen aşırı siyasallaşma gibi eğilimlerin, Türk siyasal sisteminin gelişmesindeki bozulma işaretleri olduğu belirtilmiştir (Oktay,2003:175).

Sistem yaklaşımı, bir sistemdeki tüm değişkenleri kapsamayı ve bunlar arasındaki etkileşim süreçlerini açıklamada kullanılacak araçlar geliştirmesi bakımından örgüt bilimine önemli katkılarda bulunmuş ve örgütlerle ilgili birçok çalışmanın da temel yaklaşımını oluşturmuştur. Bununla birlikte, örgütleri

incelemede makro düzeyde modeller getirmesi, çok soyut kavramlar kullanması ve genel olması nedeniyle önemli olguları açıklamada yetersiz kalmıştır. Bu sebepler, örgüt bilimcilerini, örgütlerin alt sistemlerini daha ayrıntılı ve somut biçimde inceleyebilecekleri bir görüş aramaya itmiş ve bu arayışlar, sistem yaklaşımıyla bazı ortak temelleri olan “durumsallık yaklaşımı”nın ortaya çıkmasını sağlamıştır (Akat vd.,2002:93-94).

2. Durumsallık Yaklaşımı

Durumsallık (koşul bağımlılık) yaklaşımı, örgütlerin çok değişkenli doğasını vurgulayan ve farklı koşullar ve özel durumlar karşısında nasıl işlediğini anlamaya ve açıklamaya çalışan bir yaklaşım olarak örgüt ve yönetim kuramlarının gelişmesinde ayrıcalıklı bir yere sahiptir (Lee,1985:1). Bu yaklaşıma göre değişik durumlar ve koşullar, yönetimde başarılı olmak için değişik kavram, teknik ve davranışları gerektirir. Bu nedenle her yerde ve her koşulda geçerli tek bir en iyi örgüt yapısı yoktur. “En iyi”, durumdan duruma değişecektir (Koçel,2003:267).

Lawrence ve Lorsch'un (1967) araştırmasıyla gerçek anlamda kuramsal tanımı oluşan ve yazına damgasını vuran durumsallık yaklaşımının biçimlenmesinde bazı temel araştırmalar kalıcı katkılar sağlamışlardır. Örneğin, **Woodward**'ın (1965) teknoloji ögesini örgütsel yapının önemli bir değişkeni olarak belirlemesi, durumsallık yaklaşımına giden yolda dönüm noktalarından birisi olmuştur. **Burns ve Stalker**, örgüt kuramında, farklı çevresel koşulların farklı örgütlenme biçimlerini gerektirdiğinin farkına varılmasını sağlamışlar; **Aston Grubu**'nun örgütsel büyüklük üzerine yaptıkları çalışmalar ise örgütsel yapının ölçülmesinde önemli bir aşamayı oluşturmuştur. Diğer taraftan, örgüt yapısı ile çevresi arasındaki ilişkileri ayrıntılı biçimde irdeleyen çalışmalar içinde **Thompson**'un (1967) önemli bir yeri vardır. Thompson, örgütsel yapı ve dinamiklerin teknoloji, amaçlar, çevresel baskılar ve koordinasyon sorunları gibi belirleyicilere dayandığını ileri sürmüştür (aktaran: Hatch,1997:77, Sargut,2007:36-37).

Özetle, örgütsel analizlerde örgütlerin amaçları, büyüklüğü, teknolojisinin rutinliği, çevresinin durağanlığı ve karmaşıklığı ve etkili liderlerin ve grupların stratejik tercihleri gibi konuları, örgütün yapısı üzerindeki temel etkiler olarak ele alan durumsallık yaklaşımının ortaya çıkıp güçlenmesinde görgül araştırmaların oldukça önemli katkıları olduğu söylenebilir (Hodge vd.,2003:21; Rainey,1983a:178).

Konuya kamu örgütleri açısından bakıldığında ise, durumsallık yaklaşımının, kamu örgütleri üzerindeki piyasa dışı, yasal ve siyasi sınırlamaları yeterince ele alıp işlememesi nedeniyle eleştirildiği ve büyük ve önemli devlet kurumlarının incelenmesinde genel örgüt kuramının yetersizliğinin vurgulandığı görülmektedir. Örneğin, Rainey (1983a:178-180), kamu örgütlerinin kurallara ve prosedürlere uyma zorunluluğu nedeniyle, bazı yapısal değişimleri gerçekleştirmesi için gerekli olan yasal güce sahip olamayabileceğini; dolayısıyla, bu örgütlerin, kuramda, örgütün yapı ve süreçlerinin belirleyicileri olarak ele alınan çeşitli “koşulsallıklara” yanıt veremeyebileceğini dile getirmiştir.

Greenwood, Hinings ve Ranson (1975) da, örgüt kuramında, genellikle, büyüklük, çevre ve teknoloji gibi sınırlı sayıda koşulsal değişkene odaklanıldığını işaret ederek bu aralığı genişletmek ve özellikle de kamu örgütleri açısından “siyasi” ve “ideolojik” faktörleri dikkate almak gerektiğini vurgulamışlardır. Yerel otoritelerin örgütsel yapılarını etkileyen koşulsallık değişkenlerini belirlemek amacıyla yapılan bazı çalışmalarda (örneğin, Greenwood, Hinings ve Ranson,1975; Hinings, Greenwood ve Ranson,1975), büyüklük ve çevre değişkenlerinin yanı sıra, *siyasi kontrol, örgütlerarası ilişkiler ağı, örgüt üzerindeki değişim baskısı, idari etkinlik, üye ve vatandaş katılımı* gibi faktörler de dikkate alınmış ve varsayıldığı üzere, bunların örgüt yapısını doğrudan ya da dolaylı yollardan etkilediği tespit edilmiştir. Ayrıca, yazarlar, büyüklük ve çevre gibi en yaygın kullanılan durumsallık değişkenlerini bile kamu örgütlerine uyarlayarak farklı boyutları ile ele almayı ihmal etmemişlerdir. Örneğin, yazında genellikle “çalışan sayısı” ile tanımlanan “büyüklük” değişkenini, kamu örgütleri açısından, “hizmet edilen nüfusun büyüklüğü”, “kurumun coğrafik dağılımı” ve “kurul üyesi sayısı” olarak ele

almışlardır. Kamu örgütlerinin analizinde hangi durumsal faktörlerin öne çıktığını tespit etmek amacıyla Lee (1985:215) tarafından yapılan bir başka araştırmanın sonucunda ise kamu örgütlerinin yapısının çevresi tarafından etkilendiği ve özellikle “*yasamanın etkisi*”, “*yasal zorunluluklar*”, “*bütçe*” ve “*dışsal çevre unsurları*” gibi faktörlerin ön plana çıktığı bulunmuştur.

Yukarıdaki bilgilerden hareketle, bu çalışmada, durumsallık yaklaşımının, özel örgütlerde olduğu gibi, kamu örgütlerinin de incelenmesinde faydalı bir çerçeve sağlayacağı düşünülmektedir. Bununla birlikte, kamu örgütlerinin büyüklük, siyasi çevre, yasa ve kuralların yoğunluğu, bütçe sınırlılıkları gibi ayırıcı özelliklerinden kaynaklanan koşulsallıklar karşısında nasıl işlediğini ve söz konusu faktörlerden hangilerinin yapı üzerinde daha belirleyici olduğunu ortaya koyan çalışmalara gereksinim duyulduğunu da vurgulamak gerekir.

3. Adaptasyon Kuramları

Örgütler incelenirken ele alınabilecek bir diğer bakış açısı da, örgütlerin nasıl değiştiği ve varlığını sürdürdüğüdür. Özellikle, çevrenin örgütler üzerindeki etkisini vurgulayan durumsallık yaklaşımı ile başlayan ve örgütlerin, yöneticiler tarafından bilinçli ve sistematik olarak alınan kararlarla değişmelerini ve çevrelerine uyum sağlamalarını inceleyen görüşler “adaptasyon (uyum) kuramları” olarak adlandırılmaktadır (Koçel,2003:351). Durumsallık yaklaşımı, modern örgüt kuramı içerisinde detaylı olarak incelendiği için tekrar ele alınmayacak; böylece, bu başlık altında “örgütsel ekoloji”, “kaynak bağımlılığı”, “kurumsallaşma” ve “stratejik seçim” kuramlarına yer verilecektir.

a. Örgütsel Ekoloji Kuramı

Michael Hannan ve John Freeman’ın (1977) *The Population Ecology of Organizations* başlıklı makalesi ile gelişen örgütsel ekoloji kuramı, örgütlerdeki çeşitliliği ve değişimi, örgütleri çevrede meydana gelen değişikliklere kısa vadede uyum sağlayabilmenin bir sonucu olarak gören egemen anlayışı yetersiz bulmakta;

örgüt-çevre ilişkisine *çevresel ayıklama* açısından bakılması gerektiğini ileri sürmektedir (Önder ve Üsdiken,2007:133). Diğer bir ifadeyle, bu kuramda, çevrenin, kendisinin ihtiyaçlarına en iyi hizmet eden örgütlerden oluşan bir grup rakip arasından seçim yapma gücü olduğu savunulur. Bu bağlamda, örgütsel ekoloji kuramının, Darwin'in "doğal seçim" yaklaşımının örgütsel versiyonu olduğu söylenebilir (Hatch,1997:81).

Örgütsel ekoloji kuramcılarının temel tezi, "örgüt topluluklarının evrimi, çevredeki yeni koşullara uyumlu özellikler gösteren örgütlerin doğması veya çoğalması ve değişen çevreye uyum sağlayamayan örgütlerin de yok olması veya azalması (çevresel ayıklama) ile gerçekleşebilecektir" biçiminde özetlenebilir. Bu tez, (a) çevrenin değişken olduğu; (b) örgütlerin çevresel değişime yeterince hızlı tepki veremedikleri, bir başka ifadeyle, çevreye kıyasla "durağan" oldukları varsayımlarına dayanmaktadır. Bu noktadan hareket eden örgütsel ekoloji kuramcıları, **yapısal durağanlık** (structural inertia) kavramını geliştirmek suretiyle örgüt kuramına çok önemli bir katkı sağlamışlardır (Önder ve Üsdiken,2007:134-136,142).

Hannan ve Freeman (1977:931-932) örgütlerin çevredeki değişikliklere karşı uyum sağlamak için eyleme geçmesini engelleyecek birtakım içsel ve dışsal sınırlamaların bulunduğunu ve bu sınırlamaların yapısal durağanlığa veya eylemsizliğe neden olduğunu belirtmişlerdir. Bu sınırlamalar neticesinde, örgütler katılaşmakta, kolaylıkla kaynak transferleri yapamamakta, iş yapma usullerini değiştirememekte, dolayısıyla değişime karşı bir direnç göstermeye ve değişen çevre koşulları karşısında zorlanmaya başlamaktadırlar (Koçel,2003:365). Böylece, bu tür örgütler, çevre tarafından seçilmeyerek (ayıklanarak) yaşama olanaklarını yitirirler. Diğer taraftan, bu tür sınırlamalara rağmen, örgütsel uyumu başarabilen örgütler, çevresel dinamikler tarafından onaylanacaklar, başka bir deyişle seçilmiş olacaklardır. Böylece yaşayabilirlikleri de artacaktır. Örgütsel ekoloji kuramına göre, örgüt topluluklarında ortaya çıkan değişme dinamiğinin temelinde bu süreç yatmaktadır (Sargut,2003:244).

Örgütsel ekoloji yazını, örgütlerdeki durağanlığın ya da değişime kalkışmanın sonuçlarının bazı örgütsel özelliklere göre farklılıklar göstereceğini belirtmiştir. Sözü edilen örgütsel özellikler yaş ve büyüklüktür ve Hannan ve Freeman (1984:157) bu konulardaki görüşlerini “**yaş bağımlılığı**” ve “**büyüklik bağımlılığı**” yaklaşımları adı altında açıklamışlardır. Yaş bağımlılığı ve büyüklik bağımlılığı yaklaşımları, özgün şekilleriyle “daha yaşlı ve daha büyük örgütlerin ölüm olasılıklarının daha düşük olacağını” öne sürmektedir. Yeni ve küçük örgütleri, yaşlı ve büyük örgütlere kıyasla, daha sıkıntılı kılan ve dolayısıyla onların ölüm olasılığını artıran, bu örgütlerin hem örgüt içi düzenlemelerinin hem de örgüt dışı ilişkilerinin daha az oturmuş ve kurumsallaşmamış olmasıdır. Buna karşılık, büyük ve yaşlı örgütler, daha az meşruiyet ve kaynak sorunu çekerler. Onların salt hayatta kalmayı başarmış olmaları bile bu tür sorunlarını çözdüklerinin bir göstergesidir. Dolayısıyla büyük ve yaşlı örgütlerin, küçük ve yeni örgütlere kıyasla, evrimsel bir üstünlüğe sahip oldukları söylenebilir (Önder ve Üsdiken,2007:163).

Özetle, çevrenin tamamen belirleyici olduğunu varsayan ve yönetimin, en azından kısa ya da orta vadede, örgütün yaşamını sürdürmesinde çok az etkisi olduğunu düşünen örgütsel ekoloji kuramının, yönetim yazınına egemen anlayışlara karşıt bir nitelik taşıdığı söylenebilir (Robbins,1990:226). Bu kuram, özellikle, örgütleri değişen çevreye uyum sağlama ve çevreyi şekillendirme kapasiteleri yüksek sosyal varlıklar olarak gören ve bunda yöneticilere önemli roller atfeden, strateji, yönetim ve hatta kaynak bağımlılığı yazınlarına tam karşıt bir pozisyonu yansıtmaktadır (Önder ve Üsdiken,2007:183-184).

Diğer taraftan, *yapısal durağanlık*, *yaş bağımlılığı*, *büyüklik bağımlılığı* gibi birçok yeni kavram ve yaklaşımı örgüt kuramına kazandıran bu kuramdan, kamu örgütlerini anlamada ve açıklamada nasıl yararlanılabileceği önemli bir soru olarak durmaktadır. Buna karşılık, kamu yönetimi yazınında, kamu örgütlerini açıklayan kuramlar arasında “örgütsel ekoloji” kuramına yer verilmediği görülmüş; işletmecilik yazınında ise bu kuramı kamu örgütleri açısından değerlendiren çalışmalara rastlanamamıştır. Konuya yüzeysel olarak eğilen yazarlar arasında ise yaklaşımın,

kamu örgütlerini açıklayıp açıklamadığına ilişkin bir fikir birliği oluşmadığı kanısı uyanmıştır.

Örneğin, Sargut (2003:244-245), Darwinci evrimleşme sürecine göre örgütsel topluluk içinde yer alan ve en çok tercih edilen beceri ve yeteneklere sahip yeni örgütlerin, en az tercih edilen beceri ve yeteneklere sahip başarısız örgütlerle yarıştığını ve böylece örgütsel popülasyonda değişiklikler ortaya çıktığını belirterek bu durumun, kamu örgütlerinden oluşan topluluklarda gözlenen süreçlere uymadığını ifade etmiştir. Buna göre, kamu örgütlerinin gerek kuruluş/doğum gerekse başarısızlık/ölüm süreçlerini Darwinci evrimleşme süreçleriyle açıklamak oldukça zor görünmektedir. Buna ilave olarak, Rainey (1991:43), bu kuramın, rekabetçiliğin yüksek olduğu popülasyonlar için geçerli olduğunu; ancak tüm örgütlerin bu tanıma uygun olmadığını açıklamıştır. Bu bağlamda, yazar, tekel konumundaki hizmetleri sunan kamu örgütleri açısından, örgütsel ekoloji kuramının açıklayıcı olmadığını düşünmektedir. Benzer şekilde, Özen de (2003:333-334), temelinde “çevreye uyum sağlayamayanın veya güçlü olamayanın yok olduğu” ilkesi bulunan **doğal seçim** perspektifinin, kamu örgütlerinden çok ekonomik örgütler için geçerli olduğunu belirtmiştir. Diğer taraftan yazar, doğal seçim perspektifinden yararlanarak bir örgüt popülasyonu olarak kamu örgütlerinin çevresel koşullardan nasıl etkilendiklerini, birbirleriyle nasıl ve niçin rekabet içinde olduklarını, ne yönde ve ne derecede büyüdüklerini veya zayıfladıklarının incelenebileceğini ifade etmiştir.

Hannan ve Freeman (1984:158), kamu örgütlerinin büyüklüğünün artmasının, onun faaliyetlerinde kademeli olarak kemikleşmeye yol açacağını ve esnekliğinin de düzenli olarak azalacağını ileri sürmüşlerdir. Diğer taraftan yazarlar, (1984:162) büyüklüğün, kamu örgütleri için bazı durumlarda bir avantaj olabileceğini de dile getirmişlerdir. Şöyle ki, kamu örgütleri gibi hiyerarşik sistemlerde bilgi, emir ve kaynak akışlarını belirli bir bölge ile sınırlama imkanı bulunmaktadır. Böylece, örgütün belli bir biriminde yapılan bir düzenleme, sadece aynı hiyerarşik düzeydeki birimleri etkileyecek; daha karmaşık yapılarda olduğu gibi, tüm gelişme süreci boyunca değişim dalgalarına ya da şoklarına karşı açık ve savunmasız kalmayacaklardır.

Türk bürokrasisinin değişim karşısındaki duruşunu, örgütsel ekoloji kuramının yapısal durağanlık kavramı açısından değerlendiren Leblebici (2005:10-12) ise, kamu örgütlerinin içsel ve dışsal eylemsizlik baskılarına boyun eğdiğini ve bu nedenle de yapısal uyum konusunda bugüne kadar başarılı olamadığını ifade etmiştir. Buna göre, yazar, Türk kamu örgütlerinin, Weber'in ideal bürokrasi modeline uygun bir yapıda olduğunu ve bu yapının, küresel anlamda yaşanan değişime karşı direndiğini ileri sürmüştür.

Özetlemek gerekirse, yazında, örgütsel ekoloji kuramının öne sürdüğü görüşlerin, kamu örgütlerinden oluşan topluluklarda gözlemlenen durumlara uygun olmadığına dair bir fikir birliği olduğu görülmektedir. Bununla beraber, kuramın yazına kazandırmış olduğu yapısal durağanlık, yaş bağımlılığı, büyüklük bağımlılığı gibi kavramların, kamu örgütlerinin bazı yönlerine ışık tuttuğu ve işleyişinin anlaşılmasına yardımcı olduğu söylenebilir.

b. Kaynak Bağımlılığı Kuramı

Kaynak bağımlılığı (resource dependence) kavramı, yeni bir yaklaşımı ortaya koymak üzere ilk kez Aldrich ve Pfeffer'in (1976) "*Örgütlerin Çevreleri (Environments of Organizations)*" isimli makalesinde kullanılmıştır. Ancak, bu yaklaşımın etkisini artırması ve yaygınlaşması, Pfeffer ve Salancik'in (1978) "*Örgütlerin Dışarıdan Denetimi: Kaynak Bağımlılığı Bakış Açısı*" adlı kitabın yayınlanmasıyla olmuştur.

Kaynak bağımlılığı kuramcıları, söz konusu eserlerinde, durumsalcı düşüncelerden farklı olarak, iki iddiaya dikkat çekmektedirler. Bu iddialardan birincisi, örgütlerin genel olarak ne yaptıklarının, sadece kendi amaçlarına veya yöneticilerine değil, çevrenin yarattığı baskılara ve getirdiği kısıtlara bağlı olduğudur. Örgütler, dışarıdan gelen bu taleplere ve sınırlamalara karşılık verirken, sadece uyum gösterme değil; çevreyle ilişkilerini olabildiğince kendi çıkarları doğrultusunda yönetme gayreti içindedirler. İkinci iddia ise, örgütlerin kendi

bünyeleri içinde de gücün önemli bir rol oynadığı, dolayısıyla, karar alma süreçlerinin siyasi bir nitelik taşıdığıdır (Üsdiken,2007:79). Kaynak bağımlılığı kuramının esasını oluşturan bu iki tez çerçevesinde, gerek örgütlerarası ilişkilerin gerekse örgütün iç bünyesi ve karar alma süreçlerinin siyasi bir bakış açısıyla anlaşılması gerektiği söylenebilir.

Kaynak bağımlılığı kuramının çizdiği portrede, örgütlerin esas kaygısının varlıklarını devam ettirebilmek olduğu; ancak bunun, düşünüldüğü kadar sorunsuz bir mesele olmadığı görülmektedir. Şöyle ki, örgütlerin ayakta kalabilmeleri için ihtiyaç duydukları kaynakları temin ve muhafaza edebilmeleri gerekir. Bu da kaynak teminini istikrara kavuşturmak ve kaynak sağlayanların desteğini devam ettirmekle mümkündür. Kaynak sağlayanların desteği ise onların beklenti ve taleplerinin karşılanabilmesine bağlıdır. Dolayısıyla, örgütler için başarı, amaçlara göre değil; faaliyetleriyle ilgili grup veya örgütlerin taleplerine karşılık verebilme derecesine göre tanımlanmış olmaktadır (Üsdiken,2007:83-84).

Çevreyi örgüt için önemli kılan en kritik unsur, kaynak temin etmek için kurulan ilişkilerin “**bağımlılık**” yaratmasıdır. Örgütün çevresel unsurlarla ilişkilerinde bağımlılık karşılıklı bir nitelik taşır. Bir başka deyişle, ilişkinin iki tarafı da birbirine bağımlıdır; ancak, taraflardan birinin, diğerine daha fazla bağımlı olması, bağımlılığı az olan tarafı o ilişkide daha güçlü kılar. Güçlü olan taraf bu durumu, daha bağımlı durumdaki örgütün işlerine karışmak, kararlarını ve hareketlerini kısıtlamak ve kendi çıkarları doğrultusunda taleplerde bulunmak için kullanabilir. Kendi başına karar alma özgürlüğünden ödün vermek anlamına gelen bu tür bir durum, zaman içinde örgütün varlığını tehdit edecek boyutlara da ulaşabilir. Bu nedenle örgütler, dışsal baskılara itaat etme durumunda kalmayı, olabildiğince engellemeye çalışırlar (Üsdiken,2007:86).

Kaynak bağımlılığı kuramı, çevrenin, örgütlerin başarısı ve varlıklarını sürdürmeleri üzerinde böyle önemli etkileri olacağını öngörse de, örgütleri çevreleri karşısında bütünüyle edilgen varlıklar olarak da ele almamaktadır. Bir başka deyişle, örgütler çevre karşısında bir şeyler yapabilmek imkanına ve yeteneğine sahiptirler.

Çevrelerine karşılık verebilir, değişebilir ve tüm bunları, planlı bir biçimde ve kendi çıkarları doğrultusunda gerçekleştirebilirler. Örgütlerin çevreyle ilişkileri konusunda başvurabilecekleri bir yol, çevreyi veri olarak alıp kendilerini bu duruma uydurmaya çalışmaları; ikinci yol ise çevreyi, örgütün çıkarlarına ve imkanlarına uyduracak şekilde değiştirmeye yönelmeleridir (Üsdiken,2007:88-89). Bu bağlamda, örgütler, faaliyet gösterdikleri çevrede, diğer örgütler karşısında daha fazla güç elde edebilmek için ya “kendilerinin başka örgütlere olan bağımlılığını en aza indirecek” ya da “diğer örgütlerin kendilerine olan bağımlılıklarını en üst düzeye çıkaracak” kaynakların kontrolünü ele geçirmeye çalışacaklardır (Ulrich ve Barney,1984:472). Örgütlerin, kendi iç bünyelerinde ve stratejilerinde yapabilecekleri, ortama ayak uydurmalarına ve kaynak temin etmelerine katkıda bulunacak düzenlemeleri kısaca şöyle sıralamak mümkündür (Üsdiken,2007:90-91):

- Örgütün faaliyet alanlarını, ürünlerini, teknolojisini veya yönetim usullerini çevreye uyumlu hale getirmesi,
- Kaynak alışverişinde istikrarsızlığa çare olmak üzere stok tutmak veya uzun vadeli sözleşmelere girişmek,
- Çevresel unsurlarla eşgüdüm ve işbirliği olanaklarını artırmaya yönelik bir hareket olarak yöneticileri değiştirmek ya da rakiplerden yönetici transfer etmek.

Daha zorlayıcı ortamların söz konusu olması durumunda ise örgütlerin kaynak bağımlılıklarını yönetmelerini sağlayacak adımlar üç grupta incelenebilir (Üsdiken,2007:91-95):

1. Örgütün bağımlılıklarının yapısını değiştirmek: Bağımlılıkları değiştirmenin dört şekli vardır. Dördünde de, örgüt hem kendisini değiştirmekte hem de çevresinde değişiklik yaratmaktadır. Bu seçenekler şöyle sıralanabilir:

- Örgütün, kendisine girdi sağlayan veya çıktılarını alanlar üzerinde doğrudan denetimini sağlayacak şekilde geriye veya ileriye doğru “*dikey bütünleşme*”si.

- Rakipleri aynı örgüt çatısı altında birleştiren “yatay bütünleşme”.
- Örgütlerin faaliyetlerini çeşitlendirip “yeni alanlara girme”leri.
- Bağımlılıkların yapısını değiştirmekte kendi başına dördüncü seçeneği teşkil eden “büyüme”.

2. Örgütlerarası eşgüdümü artırma: Bu çerçevede içerisinde örgütler; *ortak şirket kurma girişimleri, örtüşen yönetim kurulu üyelikleri yolu ile çevresel unsurların örgütte temsil edilmesinin sağlanması, dernekler ya da birlikler kurmak* veya gayriresmi olarak *karteller oluşturmak* gibi alternatifleri değerlendirebilirler.

3. Çevrenin şekillenişinde siyaseti ve kamu kuruluşlarını etkileme: Yasalar ve kamu kuruluşlarının kararlarıyla oluşan kurallar da örgütlerin çevrelerinin bir parçasını oluşturmaktadır. Bu tür düzenlemeler örgütlere kolaylıklar ve üstünlükler getirebileceği gibi, sıkıntılar da yaratabilir. Dolayısıyla, örgütler, devlet kuruluşlarının ulusal ve yerel düzeylerdeki bu tür kararlarını etkilemeye çalışırlar.

Görüldüğü üzere, kaynak bağımlılığı kuramı, örgütleri, aktif ve değişimi gerçekleştirme gücüne sahip birimler olarak görmektedir. Örgüte, çevresini etkileyebilen aktif bir rol biçen bu yaklaşıma göre idareciler, örgütlerini olduğu kadar çevrelerini de yönetebilirler ki; çevreyi yönetmek en az örgütü yönetmek kadar önemlidir. Ekolojik görüşün aksine kaynak bağımlılığı modeli, çevre tarafından doğal seçim süreci ile kontrol edilmenin yerine, aktif, yönetsel bir seçim sürecinin olduğu fikrini getirmektedir (Aldrich ve Pfeffer,1976:83-84).

Kamu örgütlerindeki dinamikleri anlamada kaynak bağımlılığı kuramından nasıl yararlanılabilir sorusuna cevap arandığında, ilk bakışta, kuramın, “rekabet” unsurunun bulunduğu çevrelerdeki örgütlerarası ilişkilere açıklık getirdiği; kamu örgütlerini anlamada önemli bir katkı sağlamayacağı izlenimi doğmaktadır. Aldrich ve Pfeffer’in (1976:83), kamu ve sosyal hizmet örgütlerinin rekabetle ilgili çok az durumla karşılaştıklarını ya da hiç karşılaşmadıklarını belirtmeleri de bu görüşü kuvvetlendirmektedir.

Buna karşılık, Heimovics, Herman ve Coughlin (1993:420-425), kaynak bağımlılığı kuramının, kar amaçsız örgütlerin işleyişine açıklık getirdiği kanaatinde olduklarını ifade etmişlerdir. Kaynak bağımlılığı kuramının ileri sürdüğü, “bir örgütün faaliyetlerini anlayabilmek için bu örgütün işlem yaptığı koşulları ve çevreyi anlamak gerekir” görüşünden hareketle yazarlar, kar amaçsız örgütleri ve çevrelerini incelemişlerdir. Bu bağlamda, kar amaçsız örgütlerin de, işlem yaptıkları çevrelerde, sürekli olarak kaynak alışverişinde bulunmak zorunda olduklarını; diğer bir ifadeyle bu örgütlerin, açık sistemler olup özellikle dışarıdan gelen kaynak akışlarına bağımlı olduklarını belirtmişlerdir. Yazarlara göre, kar amaçsız örgütler içerisinde düşünülen, düzenleyici-fon sağlayıcı ve politika yapıcı rolleri ile “kamu kurumları ve bürokratlar”, örgütlerinin siyasi süreçlerde karşılıklı bağımlı aktörler olduklarının ve buna göre davranmaları gerektiğinin bilincindedirler. Bu bağlamda, bu kurumlar, seçim bölgelerini seferber etme, koalisyonlar kurma, yükümlülükler yaratma, müzakere ve pazarlık gibi dışsal kaynak bağımlılıklarıyla ilgili önemli roller oynamaktadırlar.

Kamu örgütlerindeki kaynak süreçlerini inceleyen Bozeman’a göre ise (1987:96-99), örgütlerin hiçbir faaliyeti, finansal kaynakların elde edilmesi ve yönetilmesi kadar hayati değildir. Bu anlamda, örgütlerin yaşamsal faaliyetlerinin “kaynak tabanlı (resource base)” olduğu varsayılabilir ve bu nedenle de örgütler, enerjilerinin çoğunu, kaynakların elde edilmesine, genişletilmesine, garanti altına alınmasına, proje ve programlara dağıtılmasına ve kaynak akışlarının izlenmesine yönlendirirler. Bu noktada Bozeman, kamusalığın, bu kaynak süreçlerinden herhangi birini ya da hepsini etkileyebileceğini iddia etmiştir. Diğer taraftan, siyasi otoriteye bağımlılığın bazen önemli avantajlarının da olabileceğini belirten yazar, kamu örgütlerinin kaynak sağlama çabalarında, beklenenin aksine, çok da pasif olmadıklarını; kaynak kıtlığına veya ideolojiye bağlı olarak, finansal kaynakları edinmede ve yönetmede, çeşitli piyasa yaklaşımlarını sürekli denediklerini öne sürmüştür.

Tolbert’e göre (1985:1), kaynak bağımlılığı kuramında idari yapı, sabit bir kaynak akışını garanti altına alma ve alışveriş işlemleri ile ilişkili belirsizlikleri

yönetme çabalarını yansıtmaktadır. Alışveriş ilişkilerine olan bağımlılığın artması ve bu ilişkileri yönetmek için bürolar ve pozisyonlar yaratılması ise idari farklılaşmayı getirecektir. Yazarın (1985:11), bu görüşleri test etmek için ABD'deki kamu ve özel üniversitelerde yaptığı araştırmanın sonuçları, kamu ve özel finansman kaynaklarına olan bağımlılığın idari büroların çoğalmasına; diğer bir ifadeyle farklılaşmaya yol açtığını desteklemiştir. Buna göre, kamu üniversitelerinde özel kaynaklardan fon sağlamaya yönelik pozisyonların, özellerde ise kamudan finansal destek elde etmeye yönelik pozisyonların daha fazla olduğu bulunmuştur.

Kaynak bağımlılığı kuramının açıklık getirdiği konulardan bir diğeri de, kamu örgütlerinde bürokratların ya da üst yöneticilerin seçilmesiyle ilgilidir; çünkü bu yaklaşıma göre yöneticilerin seçimi de çevreye bağımlı olmaktadır. Bu çerçevede, örgüt içindeki güçlü birimlerin, üst yönetici seçiminde daha fazla ağırlığı olmakta ve dolayısıyla onların özelliklerine sahip olanlar başa geçmektedir (Üsdiken,2007:98-99). Nitekim üniversitelerdeki bölümler üzerinde yapılan araştırmalar, bölüm başkanı değişikliklerindeki sıklığın, bölümdeki üyeler arasındaki karşılıklı bağımlılıklara (Salancik vd.,1980:422) ve kaynak darlığına (Pfeffer ve Moore,1980:387) bağlı olduğunu göstermiştir.

Bir değerlendirme yapmak gerekirse, kamu örgütleri de, özel örgütler gibi, dışarıdan gelen kaynak akışlarına bağımlıdırlar ve amaçlarını gerçekleştirebilmeleri için ihtiyaç duydukları bu kaynakların teminini garanti altına almaları gerekmektedir. Bunu sağlamak, kamu örgütlerinde daha siyasi bir bakış açısını gerekli kılsa da, kaynak bağımlılığı kuramının, kamu örgütleri için pek çok konuda yararlı fikirler ve araçlar sunabildiği düşünülmektedir.

c. Kurumsallaşma Kuramı

Kurumsallaşma kuramı, aslında, tek bir kuram olmaktan çok, çeşitli görüşleri içeren pekçok kuramdan oluşan bir yaklaşımdır. Bu yaklaşımın dayandığı örgüt sosyolojisi geleneği, diğer bir deyişle “*eski kurumsal kuramın*” öncüleri Merton (1936), Selznick (1949), Stinchcombe (1966,1968) iken, “*yeni kurumsal kuramın*”

temellerini oluşturan çalışmalar ise Meyer ve Rowan (1977), Zucker (1977), DiMaggio ve Powell (1983) ile Scott ve Meyer'e (1983) aittir. Kurumsal kuramın oluşmasına katkıda bulunan bu öncü yapıtlara dayanarak, kuramın temel tezini, “*örgütlerin yapı ve süreçleri, içinde buldukları kurumsal çevreye uyumları sonucunda biçimlenir*” şeklinde özetlemek mümkündür. *Kurumsal çevre*, örgütlerin dışında ve üzerinde oluşmuş, ussallaştırılmış yapıları, kuralları, normları, inançları ve efsaneleri içeren bir çevredir. Örgütlerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için sadece teknik anlamda verimli olmaları yetmemekte; bu çevredeki kurumlara uyarak kendilerini “*meşru*” kılmaları gerekmektedir. Sonuçta, aynı “*örgütsel alanda*” yaşayan örgütler, kendilerine özgü ussal gerekliliklerden bağımsız olarak benzer kurumlara uymak zorunda olduklarından, yapısal açıdan “*eşbiçimli*” hale gelmektedirler (aktaran: Özen,2007:240-243).

Kurumsal kuramın temel çalışmalarından biri Meyer ve Rowan'ın (1977) “*Kurumsallaşmış Örgütler: Efsane ve Tören Olarak Biçimsel Yapı*” başlıklı makalesidir. Kurumsallaşma ve süreçlerini, örgütsel analizlerde ilk kez ele alan Meyer ve Rowan (1977:340-341), kurumsallaşma kavramını, “*sosyal düşüncede ve eylemlerde ‘kural benzeri’ durumlar yaratan sosyal süreçler, yükümlülükler veya gerçekler*” olarak tanımlamışlar ve modern toplumlardaki biçimsel örgüt yapılarının, yüksek düzeyde kurumsallaşmış çevrelerden ortaya çıktıklarını ileri sürmüşlerdir.

Zucker'a göre (1987:443) örgütler, bazen devlet gibi dışsal kaynaklardan bazen de örgütün kendi içinden gelen normatif baskılardan etkilenirler. Bazı koşullarda bu baskılar, mesleki belgeleme, devlete karşı yükümlülüklerle ilişkin standart işlem prosedürleri gibi yasal unsurlar yolu ile örgütü yönlendirirler. Bu yönlendirmenin, dikkatleri görev performansından uzaklaştırıcı bir etkisi olmakla birlikte, bu yasal unsurların benimsenmesi, kurumsal çevre ile eşbiçimli olmaya yol açar ki bu da örgütün yaşamını sürdürme olasılığını artırır. Bu tür bir benimseme örgütlerin, kurumsal çevrelerini aktif bir biçimde kontrol ederek ya da onu şekillendirmeye çalışarak faaliyetlerine “*meşruiyet*” kazandırmalarına yardımcı olur. Bu nedenle, devlet kurumlarıyla güçlü bağları olan kamu örgütlerinin ya da iş firmalarının, hükümet politikalarının gerekli kıldığı ya da desteklediği yenilikleri,

gönüllü olarak, benimseme ya da yasakladıklarını geri çevirme olasılıkları çok daha yüksek olmaktadır.

Örgütleri benzerliğe iten süreçler konusunda değerli fikirler öne süren çalışmalardan bir diğeri de DiMaggio ve Powell'a aittir. Bu çalışmanın (1983:148-149), kurumsal kurama sağladığı en önemli katkı, “*örgütsel alan*” ve “*eşbiçimlilik*” kavramlarını netleştirmesidir. **Örgütsel alan** (*organizational field*), “kurumsal yaşamın belli bir alanında kurulmuş ve biraraya gelmiş örgütleri” ifade etmektedir. Yazarlara göre, başlangıçta, aynı iş hattında faaliyet gösteren örgütler, belli bir örgütsel alanda yapılandıktan sonra, bazı güçler onların birbirlerine benzemelerine yol açarlar. Bu örgütsel aktörler, rasyonel kararlar alarak, zamanla etraflarına, kendilerinin değişme yeteneklerini sınırlandıran bir çevre inşa etmeye başlarlar. İşte bu homojenleşme sürecini en iyi açıklayan kavram “*eşbiçimlilik*”dir.

DiMaggio ve Powell (1983:149), eşbiçimliliğin iki türü olduğunu belirtmişlerdir. Bunlar; **rekabetçi** (competitive) ve **kurumsal** (institutional) **eşbiçimlilik**dir. Yazarlar, rekabetçi eşbiçimliliğin ancak serbest ve açık rekabetin bulunması durumunda söz konusu olabileceğini ve yeniliklerin ilk benimsendiği döneme uygulanabileceğini; fakat modern dünyanın örgütlerinin tüm resmini temsil edemeyeceğini ileri sürmüşlerdir. Bu amaçla, modern örgütsel yaşamın çoğuna yayılmış olan politikaları ve protokolleri anlamada faydalı bir araç olarak gördükleri “kurumsal eşbiçimlilik” kavramının incelenmesi gerektiğini belirtmişlerdir. DiMaggio ve Powell (1983:150) örgütleri eşbiçimli hale getiren bu değişimin üç mekanizma ile gerçekleştiğini ileri sürmektedir. Bunlar:

- 1) **Siyasi etkilerden ve meşruiyet sorunundan kaynaklanan “zorlayıcı eşbiçimlilik”**: Örgütün bağımlı olduğu diğer örgütler tarafından uygulanan resmi ve gayri resmi baskılardan ya da örgütün faaliyette bulunduğu toplumdaki kültürel beklentilerinden kaynaklanır (DiMaggio ve Powell,1983:150). Bunun en tipik örneği, ortak yasalara tabi örgütlerin, bu yasaların öngördüğü yapı ve uygulamaları benimseyerek eşbiçimli hale gelmeleridir (Özen,2007:265).

- 2) ***Belirsizliğe karşı standartların geliştirilmesi ile ortaya çıkan “öykünmeci eşbiçimlilik”***: Özellikle, amaçların ve yöntemlerin bulanık; çevresel belirsizliğin yüksek olduğu durumlarda, başarılı olarak algılanan örgütlerin model alınmasıyla ortaya çıkmaktadır (DiMaggio ve Powell,1983:151). Öykünme aracılığıyla başarılı örgütlerin yapı ve işleyiş biçimlerinin kopyalanması, taklit eden örgütün risklerini azaltmakta ve “genel kabul görmenin” içerdiği meşruiyeti de arkasına alacağı için çevreden daha yoğun destek görebilmektedir (Sargut,2003:248).
- 3) ***Çoğu kez profesyonellelikle eşdeğer görülen “normatif eşbiçimlilik”***: Bir mesleğin üyelerinin, *üretimi* kontrol etmek için işlerinin koşullarını ve yöntemlerini tanımlama ve mesleki özerklikleri için bilişsel bir temel ve meşruiyet oluşturma yönündeki kolektif çabaları ifade etmektedir (DiMaggio ve Powell,1983:152).

Kamu örgütlerini anlamada ve açıklamada bu kuramdan nasıl yararlanılabileceğini incelediğimizde ise araştırmacıların, kamu örgütlerini, genellikle, kurumsal baskıların hedefi olarak değil; iş firmaları ve diğer kar-amaçsız örgütlerdeki kurumsallaşmayı resmen başlatan ya da harekete geçiren bir unsur olarak görme eğilimde oldukları dikkat çekmektedir (Frumkin ve Galaskiewicz,2004:284-285). Zira, bugüne kadar gerçekleştirilen kuramsal ya da deneysel çalışmaların birçoğunda (bkz. Clemens,2007; DiMaggio ve Powell,1983; Maynard-Moody ve Herbert,1989; Meyer ve Rowan,1977) kamu örgütlerinin, bazen finansman kontrolü yolu ile bazen de düzenlemeler için gücünü kullanarak diğer örgütleri kurumsallaşmaya iten bir güç olarak kritik bir rol oynadığı saptanmıştır. Bu anlamda kamu örgütlerinin, hukuk veya düzenlemeler yolu ile örgütlerin çoğu üzerindeki en kuvvetli ve etkili çevresel aktörlerden biri olduğu söylenebilir.

Diğer taraftan, “kurumsal baskılardan bizzat etkilenen birimler olarak” kamu örgütlerini ele alan çalışmalara, az da olsa, rastlanmaktadır. Ashworth, Boyne ve Delbridge (2007), Frumkin ve Galaskiewicz (2004), Gupta, Dirsmith ve Fogarty (1994), Meyer, Scott ve Strang (1987), Rowan (1982), Tolbert ve Zucker (1983)

kurumsal yaklaşımın kamu örgütleri üzerindeki etkilerini inceleyen çalışmalara örnek olarak gösterilebilir.

Frumkin ve Galaskiewicz (2004:286), yazında, kamu örgütlerinin, başlamasına yardımcı oldukları kurumsal baskılara kendilerinin de maruz kaldıkları konusuna yeterince değinilmediğini belirtmişlerdir. Bu eksikliği gidermek için yaptıkları çalışmada, kamu örgütlerini sadece kurumsal baskıları oluşturabilme özelliği ile değil, aynı zamanda, söz konusu baskılara karşı oldukça açık ya da savunmasız olma potansiyeli ile ele aldıklarını bildirmişlerdir. Yazarlar (2004:289-292), hem kolayca yorumlanabilen çıktı ölçümlerinin hem de bu ölçümleri yaparak herhangi bir finansal çıkar sağlayacak sahiplerin bulunmadığı kamu örgütlerinde, kurumsal güçlerin örgütsel yapılar ve uygulamalar üzerindeki etkilerinin, iş örgütlerine kıyasla, daha güçlü olacağını ileri sürmüşlerdir. Aynı sebeple, kamu örgütlerinin kurumsal baskılara karşı daha duyarlı olabileceği ve bir örgüte daha fazla meşruiyet sağlayacak olan çevresel baskıların etkisine maruz kalma olasılığının da daha fazla olacağını iddia etmişlerdir.

Kamu sektöründeki örgütsel değişimin, kurumsal perspektife uygun olup olmadığını değerlendirmek amacıyla Ashworth, Boyne ve Delbridge (2007:7) tarafından yapılan araştırmanın sonucunda, kurumsal baskıların, kamu örgütlerinin yapı ve süreçlerinden ziyade, kültürü ve stratejileri üzerindeki etkilerinin daha güçlü olduğu bulunmuştur. Ayrıca, kamu örgütlerinde kurumsal baskılara ayak uydurmanın, “birbirlerine yaklaşımdan” çok, “uyum sağlama” yolu ile gerçekleştiği saptanmıştır. Yazarlar (2007:19-20), bu sonuçlara dayanarak, kurumsal kuramın, kamu sektöründe örgütsel değişim konusundaki yönetsel ve teknik yaklaşımları tamamlayan faydalı bir bakış açısı sunduğunu dile getirmişlerdir.

Maynard-Moody ve Herbert (1989:140) ise çalışmalarında, hem kurumsallaşmış varsayımların politika süreci üzerindeki etkilerine hem de bu varsayımları değiştirmenin zorluğuna ve tehlikesine dikkat çekmişlerdir. Yazarlara göre, “idari kurumlar”, bir anlamda, geçmişteki politika tercihlerinin kurumsallaşmış halini yansıtır. Bu, iki düzeyde önem taşır: *Birincisi*, belirli politikaları yerine

getirmek için kurumlar ve programlar yaratılır. Fakat bunlar bir kez oluşturulduktan sonra, kendi normlarını ve prosedürlerini geliştirirler ve bunları değiştirmek veya yeniden yönlendirmek zorlaşır. Bu durum, politika reformlarının neden çoğu zaman yeni programların veya kurumların yaratılması gerektiğine de ışık tutar. *İkincisi*, kurumların içindeki bu kurallar, prosedürler, normlar ve beklentiler, zamanla, örgütsel yaşamın garanti altına alınmış ve sorgulanamayan gerçekleri haline gelirler ve sorunların ve koşulların algılanışını ve anlaşılmasını şekillendirirler. Bu noktadan hareketle, Maynard-Moody ve Herbert (1989:140), kurumsal yaklaşımın, hem bu modellerin yaratılmasına hem de zaman içerisindeki sürekliliklerine odaklandığını ifade etmişlerdir.

Sargut'a göre (2003:251-252), kamu örgütleri kurumsal eşbiçimlilikten önemli ölçüde etkilenmektedir. Kamu örgütlerinin, özellikle, "bildik yapı, işleyiş ve uygulamaları" kopyalama yöntemiyle tekrarlamaları, eşbiçimlilik metaforunun somut bir kanıtı olarak ortada durmaktadır. Bu bağlamda, kurumsal eşbiçimlilik mekanizmaları açısından konuya bakıldığında, kamu örgütleri için şu değerlendirmeleri yapmak mümkündür:

1. Zorlayıcı Eşbiçimlilik: Sargut'a göre (2003:247-248), kamu örgütleri ve bürokrasileri "zorlayıcı eşbiçimliliğin" egemen olduğu kurumsal bir alanda faaliyet göstermektedirler. Zira, devlet, örgütler ya da bürokrasiler aracılığıyla, çevredeki çeşitliliği azaltmaya ve türdeşliği sağlamaya çalışır. Örgütsel nüfus içinde yöntem ve felsefelerin birbirlerine benzemesi amaçlanır. Bu nedenle, tek tip oluşturma ya da birbirine benzetme çabasının öncelikle "kamu örgütleri" üzerinde etkili olması kaçınılmazdır.

2. Öykünmecî Eşbiçimlilik: Sargut (2003:252), öykünmecî eşbiçimliliğin kamu örgütlerine iki açıdan katkı sağladığını belirtmiştir. Birincisi, kamu örgütleri kopyaladıkları yapı, işleyiş ve stratejiler aracılığıyla belirsizlikle kolayca başedebilme olanağına kavuşmaktadırlar. İkincisi, eğer kamu örgütlerinin örgütsel nüfus alanına yeni bir örgütlenme modeli, işleyişi ya da stratejisi ithal edilirse, yine

eşbiçimliliğe dayalı kopyalama süreciyle ataletin bir ölçüde de olsa aşılması ve değişimin hızla yaygınlaşması mümkün olabilmektedir.

3. Normatif Eşbiçimlilik: Profesyonellik kavramının temelinde, politika oluşturma yetkesinin devletten bir işe ya da uğraşa aktarılması bulunmaktadır. Bu bilgiye dayanarak, politika oluşturma yetkesinin merkezileşme eğiliminde olduğu kamu örgütlerinde, profesyonelliğin gelişmesinin zayıf olacağı ve özellikle bürokrasilerin, profesyonellerin gereksinme duyduğu özerkliği ve geniş eylem alanını sağlamayacağı söylenebilir (Sargut,2003:248).

Frumkin ve Galaskiewicz (2004:302-303) tarafından yapılan araştırmada, zorlayıcı, normatif ve öykünmeciler etkilerin, kamu örgütleri için, özel firmalara kıyasla, daha kuvvetli olduğu saptanmıştır. Diğer bir ifadeyle, kamu örgütleri, kurumsal etkilere, özel firmalara kıyasla, daha açık ve savunmasızdır. Ayrıca, bu araştırmada, zorlayıcı ve normatif etkilerin, kamu örgütlerini, kendi türdeşlerine değil, daha çok kar-amaçlı ve kar-amaçsız örgütlere benzettiği bulunmuştur. Bir başka deyişle, zorlayıcı ve normatif etkiler, farklı örgüt türlerini, ortak bir noktaya doğru yaklaştırarak benzeştirmektedir. Öte yandan, kamu örgütlerinin öykünmeciler baskılar sonucunda, kendilerine benzeyen örgütleri, yani diğer devlet kuruluşlarını model almaları, onları geleneksel (Weberyen) bürokrasilere daha çok yaklaştırmaktadır.

Sonuç olarak yazarlar (2004:284), kurumsallaşma kuramının, bugüne kadar, kamu yönetimi yazınına derinlemesine nüfuz edemese de, örgütsel analizlerde, kamu örgütlerinin dinamiklerinin anlaşılmasında çok önemli katkıları olduğunu belirtmişlerdir. Bu çalışmada da, hem diğer örgüt türlerindeki kurumsallaşmayı başlatan ve harekete geçiren itici bir güç olarak; hem de devletle yakın bağları bulunması sebebiyle kurumsal baskılardan doğrudan doğruya etkilenmesi bağlamında, kamu örgütlerinin dinamiklerinin anlaşılmasında “kurumsallaşma yaklaşımının” oldukça faydalı bir araç olduğu düşünülmektedir.

d. Stratejik Seçim Yaklaşımı

1970'lerin başlarında, *durumsal faktörler* olarak adlandırılan büyüklük, teknoloji ve sahiplik gibi özelliklerin, yöneticilerin yapısal seçimleri üzerinde belirli sınırlamalar yarattığı ve “*eğer örgütsel yapı, koşullara ve çevreye uyarlanamazsa, fırsatların kaçırılacağı, maliyetlerin yükseleceği ve örgütün varlığının tehlikeye gireceği*” varsayılmaktaydı. *İşlevsel paradigma* içerisine yerleştirilen bu kuramsal yönelimin, *stratejik koşulsallık, ekoloji ve kurumsallaşma* olarak adlandırılan bazı çağdaş yaklaşımlarda da devam ettiği görülmektedir. Çevresel koşulları, örgütsel karakteristiklerin belirlenmesinin nihai sorumlusu olarak nitelendiren tüm bu yaklaşımlar, “*çevrenin seçilmesinden*” ziyade “*çevresel seçimi*” vurgulamaktadırlar. Bu bağlamda, Sargut (2007:42), bireyin özgür seçimlerinin olmadığını, yapıların bireylerin seçimlerini belirlediğini ileri süren ve değişme sürecinde aktöre hiçbir öncelik vermeyen bu “yapısal belirlenimci” bakış açısına karşılık John Child’ın “stratejik seçimi” savunmasının, paradigmada önemli bir farklılık yarattığını ifade etmiştir.

Child (1997:43-46), stratejik seçim yaklaşımını, örgüt tasarımının ve yapılandırmasının işlemsel koşulsallıklar tarafından belirlendiği görüşünü düzeltmek için geliştirdiğini belirtmiştir. Yazara göre, **stratejik seçim**, örgüt içindeki güç sahiplerinin, stratejik eylem doğrultusunda karar vermeleri ile oluşan bir süreçtir. Buna göre, etkili bir stratejik seçim, gücün kullanılmasını gerektirmektedir ve bu nedenle de, zorunlu olarak, “siyasi” bir olgudur.

Yazara göre (1997:45) stratejik seçim yaklaşımını kabul etmek, örgütü yönetme gücüne sahip olan vekilin seçim yapabileceğini göz ardı eden belirlenimci / deterministik görüşlerin yetersiz olduğunu kabul etmek anlamına gelmektedir. Zira, firmaların çevrelerini etkileme olasılığını en aza indirgeyen ya da görmezden gelen görüşlerin aksine, stratejik seçim yaklaşımı, örgütlerin eyleme geçebilecekleri bir alanın bulunduğunu; çevrelerini seçecek, yeniden oluşturacak ve biçimleyecek stratejik yeteneğe sahip olduklarını ileri sürmektedir. Bu bağlamda, stratejik seçim yaklaşımının, sistemci ve yapısalcı yaklaşımın, diğer bir deyişle, belirlenimciliğin

tümüyle karşısında yer aldığı söylenebilir (Sargut,2007:43,49). Bununla birlikte, yüksek derecede belirlenimcilik ile özgür seçimin birarada olabileceğini ileri süren yazarlar da olmuştur. Örneğin, Hrebiniak ve Joyce'a göre (1985:339-340) örgütler, yaşayabilmek için çevresel sınırlamalara uyum yaparken bir yandan da çeşitli stratejik seçimler yapabilirler.

Stratejik seçim yaklaşımını savunanlar, örgütlerde amaçlı eylemlerin tahmin edilenden çok daha fazla olduğunu ve örgüt üyelerinin kendi kaderlerini biçimlendirmede önemli bir payı bulunduğunu ileri sürmektedirler. Buna göre, örgütsel aktörlerin, kendi özgür ya da bağımsız gelecekleri üzerinde söz sahibi olabileceklerini; dolayısıyla, stratejik seçimler yapmada önemli bir serbestliğe sahip olduklarını varsaymaktadırlar (Judge ve Zeithaml,1992:770; Robbins,1990:239). Nitekim, Astley ve Van de Ven (1983:249), yöneticilerin karar süreçlerinde proaktif bir rol üstlendiklerini; seçimlerinin özerk olduğunu ve eylemlerinin, örgütsel dünyayı şekillendiren güçler olarak görüldüğünü ifade etmişlerdir.

Robbins'e göre (1990:239), Child'ın stratejik seçim görüşünün temelinde, yönetsel karar sürecinde sınırlamalar olduğunda dahi, yöneticilerin seçimler yapmada önemli serbestliklerinin bulunduğu iddiası yatmaktadır. Örneğin, sadece amaçları, personeli veya kontrol tekniklerini seçmeleri bile, yöneticilerin örgütün yapısal tasarımını da seçtikleri anlamına gelmektedir. Rakipler, sendikalar ve devlet kurumları gibi çevresel faktörler, bu sınırlamaların birer parçası olsalar da, bunlar örgüte doğrudan müdahale etmek yerine, ancak yönetsel seçim süreci üzerinde etkili olabilmektedirler. Bu bağlamda, Child'ın iddialarını dört temel noktada özetlemek mümkündür (Robbins,1990:240-243):

1. Çevresel, teknolojik ya da diğer güçlerin hakimiyetini savunan görüşlerin aksine, karar vericiler daha fazla özerkliğe sahiptirler.

Yöneticiler, faaliyette buldukları alan ile uyumlu olan geniş bir yelpazeden seçim yapabilir ya da yeni bir alana girmeyi seçebilirler. Belli bir alana girmeyi seçen yönetim, aynı zamanda, çevresi ile arasındaki karşılıklı bağımlılık modellerini de belirlemiş olmaktadır. Diğer taraftan,

bir alanın seçilmesi, örgütün meşgul olacağı faaliyetleri belirlediği gibi, teknolojiyi de belirlemektedir. Böylece, teknoloji yapıyı dayatmaz; yönetim, yaptığı alan seçimi ile yapıyı dayatır.

2. **Örgütsel etkililik, optimum bir başarı noktası değil; bir aralık olarak yorumlanabilir.** Yöneticiler, yüksek etkililikle sonuçlanacak bir yapı aramak yerine, sadece etkililiğin asgari gereklerini karşılayacak olan yapıyı seçmekle yetinirler. Böylece, maksimizasyon ile “yeterince iyi” arasındaki fark, yöneticilere takdir yetkisi tanıyan bir alan yaratır.
3. **Örgütler, genellikle, çevrelerini manipüle ya da kontrol edebilecek güce sahiptirler.** Örgütler her zaman çevreleri tarafından esir alınmazlar. Özellikle büyük şirket yöneticileri, ürünleri için talep yaratabilir ve rekabetçi çevrelerini kontrol edebilirler.
4. **Çevrenin objektif karakteristikleri ile bunların örgüt üyeleri tarafından algılanması ve değerlendirilmesi arasında fark vardır.** Çevrenin gerçek karakteristikleri ne olursa olsun, insanların yorumlamaları, aldıkları kararlar üzerinde kendilerini gösterir. Buna göre, karar vericiler, örgütün çevresini değerlendirir; tecrübelerine dayanarak yorumlar yaparlar ve içsel yapının tasarımını etkilemek için bu bilgiyi kullanırlar.

Özetle, belirlenimci / deterministik olmayan bir paradigmayı yansıtan stratejik seçim yaklaşımı, dışsal çevrenin etkilerini kabul etmekle birlikte, esasında, bu çevreye adapte olmak için verilecek tepkiler üzerine odaklanmaktadır (Judge ve Zeithaml,1992:770).

Stratejik seçim yaklaşımından kamu örgütlerini anlamada nasıl yararlanılabileceği sorulduğunda ise yazında, doğrudan doğruya bu soruya cevap veren bir çalışmaya rastlanamamıştır. Ancak, kamu sektöründe çalışan üst düzey yöneticilerin ya da bürokratların, kamu örgütlerinin yapısını, süreçlerini ve faaliyetlerini derinden etkileyen; onları çoğu zaman sınırlandırdığı düşünülen yasaların yapılmasında bizzat rol almalarının, önemli bir stratejik seçim konusu olduğu düşünülebilir. Zira Boyne (2002:109), kamu örgütlerindeki işlemsel

kuralların ve gerekliliklerin çoğunun, büyük bir yük olarak görülmediğini; çünkü kamu yöneticilerinin, bu düzenlemelerin oluşturulmasında, bizzat sürecin içerisinde yer aldıklarını ifade etmiştir. Buna göre, kamu yöneticileri, kendi örgütsel düzenlemelerinin bir parçası olan kamu hukukunun şekillendirilmesine doğrudan katılmaktadır ve bu yönüyle kamu örgütleri, kamu hukuku tarafından düzenlenen çerçevede çalışmak zorunda olan özel örgütlerden ayrılmaktadırlar.

Bu bağlamda, kamu örgütlerinin çevresinin, kısmen de olsa, yöneticiler ya da bürokratlar tarafından yaratıldığını söylemek mümkün görünmektedir. Bu da, belirlenimci görüşlerin aksine, kamu yöneticilerinin, kendilerine yasalar tarafından dayatılan her konuya uymak zorunda olmadıklarını; kendi çevrelerini yaratabilecekleri bir alanın da bulunabileceğini göstermektedir.

D. Postmodern Yaklaşım

1970'lerin ortalarında felsefe, mimari, sinema, edebiyat gibi bir dizi değişik kültür alanı ve akademik disiplin içinde yer edinen *postmodernizm* yaklaşımı, J. F. Lyotard'ın *Postmodern Durum (La Condition Postmoderne)* adlı eserini 1979'da yayımlamasıyla, disiplinlerarası bir onay bulmuştur (Connor,2001:18-19). Doğası gereği tanımlanması çok güç bir kavram olan postmodernizmin, Batıda ortaya çıkan aydınlanmacı felsefeye ve bizzat modernizme yöneltmiş bir eleştiri olduğu ileri sürülmektedir. Postmodernizmi modernizmin bir devamı olarak niteleyenler olduğu gibi, moderniteden bir kopuş olduğunu düşünenler de bulunmaktadır. Sonuçta, üzerinde büyük ölçüde uzlaşılan görüş, postmodernizmin, modernizme karşı bir tepki ve onun kökten bir eleştirisi olduğu yönündedir (Aslan ve Yılmaz,2001:94). Bu bakımdan, modernizmin bir alternatifi olarak görülen postmodernizmi açıklayabilmek için önce *modernizm* kavramı üzerinde durmak gerekmektedir.

Modernizm, bir kavram olarak, doğrusal gelişmeye ve mutlak doğrulara olan inançla, toplumsal düzenin rasyonel biçimde planlanmasıyla ve bilgi ve üretimin standartlaşmasıyla özdeşleştirilmektedir (Harvey,2003:21). Buna bağlı olarak, modernliğin temel parametreleri, genel olarak pozitivism, evrensellik, akılcılık,

bilimsel bilgi, kapitalizm, endüstriyalizm, kentlilik, demokrasi, bürokrasi, uzmanlaşma, farklılaşma, teknoloji ve ulus-devlet'tir. Bununla birlikte, modernizmin, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan toplumsal sorunlara uygun çözümler getirememesi, aydınların bir kısmını yeni arayışlara sürüklemiş; sonuçta, modernitenin felsefesine ve bilimsel bilgi tekeline karşı çoğulculuğu, yerelliği ve özgürleşmeyi ön plana çıkaran *postmodern durum* ortaya çıkmıştır (Aslan ve Yılmaz,2001:93,98).

Postmodernizm, en yalın haliyle, “aklın ölümü” anlamına gelmektedir. Bir başka deyişle, tek ve genel geçer bir evrensel akıl yerine, bilginin göreceliğinden bahseder. Düzenlilik, süreklilik ve mantık yerine çelişki, belirsizlik, gelip geçicilik, kaos ve karışıklık ilgisini çeker (Yıldırım,2007:381). Postmodernizm ister siyasi, ister dinsel, ister toplumsal nitelikli olsun, evrensel ya da bütüncül dünya görüşlerine ve söylemlere (örneğin Marksizm, Hıristiyanlık, Faşizm, liberal demokrasi, laik hümanizm, feminizm, İslam ve modern bilim gibi) karşı derin bir güvensizlik duyar ve bunların, bütün soruları önceden tahmin edip belirlenmiş cevaplar veren ‘büyük anlatılar’ olduklarını söyleyerek hepsini reddeder. Bunun yanı sıra, hayatı bütünüyle açıklama ve yönlendirme iddiasındaki özgürlük, eşitlik, adalet, evrim, rasyonalizm gibi ideallerin tümünün geçerliliğini kaybettiğini ileri sürer (Harvey,2003:21). Diğer yandan, postmodernizm, geleneksel modern kabulün aksine, bilgilerimizin gerçeğe birebir karşılık gelmediğini, gerçeğin hep yeniden üretildiğini iddia eder ve bunun için de hep yeni modeller geliştirilmesi gerektiğinin altını çizer. Benzer şekilde, her sorunun tek bir doğru cevabı olduğu düşüncesini de yadsımakta, aksine, her sorunun birden çok doğru cevabı olabileceğini ya da hiç doğru cevabı olmayabileceğini vurgular (Aslan ve Yılmaz,2001:99-101).

Öne sürdüğü bu yaklaşımlarla postmodernizm, etkilerini sosyal bilimlerde ve örgüt kuramında da yaygın bir şekilde göstermiştir. Postmodernizm, örgüt ve yönetim alanına, “*epistemolojik*” ve “*ontolojik*” olmak üzere iki koldan girmiştir. Epistemolojik bakış açısı, postmodernizmi bir *yönetişel bilgi kuramı* olarak sunarken; ontolojik bakış açısı, postmodern örgütlerin gelişimini *tarihsel bir dönem, bir çağ* olarak kabul etmektedir (Ateş,2003a:317). Buna göre, postmodernizm,

modernizmden sonra gelen bir kültürel biçim, bir tarihsel dönem olarak ele alınabileceği gibi (*dönem postmodernizmi* ya da *post-modernizm*), dünyayı anlama ve açıklamada yeni bir epistemoloji olarak da (postmodernizm) görülebilmektedir (Yıldırım,2007:384).

Postmodernizmin örgüt ve yönetim kuramındaki etkilerine bakıldığında ise öncelikle, post-modern örgütlerin ortaya çıkıp çıkmadığı sorusuna yanıt aramak gerekir. Bazı araştırmacılar, post-modern örgütlerin ortaya çıktığını iddia etmişlerdir (örneğin Clegg,1990; Hatch,1997). Zira, Weberyen anlamda bürokratikleşmiş, mekanik denetim yapılarına sahip ve akılcılığa dayanan modern örgütün aksine, post-modern örgütü tanımlayan en önemli unsur, bürokratik işbölümünün artık egemen olmamasıdır. Bu çerçevede, nispeten küçük ölçekli, esnek üretime, çok vasıflı işgücüne dayanan, bilgi teknolojilerini yaygın biçimde kullanan, ademi-merkeziyeti ve katılımcı yönetimi uygulamaya çalışan ve şebekeler şeklinde örgütlenen Japonya, İsveç, İtalya ve Uzakdoğu'da ortaya çıkan yeni iş örgütlenmesi biçimleri "*post-modern örgütler*" olarak nitelendirilmektedir (Yıldırım,2007:385).

Bu bağlamda, gerek işletme yönetimi, gerekse kamu yönetimi alanında küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan değişim hareketleri, etkilerini en çok, geleneksel "bürokratik örgütlenme" alanında ve onun temel unsuru olan "hiyerarşi" üzerinde hissettirmiştir. Zira, bilgi çağının gereklerine uygun olarak, hiyerarşinin olabildiğince azaltıldığı bir işletmede ya da kamu örgütünde, Weberci bürokratik yönetim modeline özgü merkezîyetçi işbölümü, otorite ve denetim yapısı çözümlenirken, yönetimdeki demokratik süreç ve mekanizmaların önem kazanacağı bir yapılanmaya doğru gidiş süreci hızlanmaktadır. Bu bakımdan, etkilerini en çok, "*bürokratik yapı*" üzerinde gösteren postmodernizmin, modern ulus devletin kendisine yüklenilen rol ve işlevlerini uygulama aracı durumuna getirdiği "*kamu örgütleri*" ile "*kamu yönetimi düşünce sistemi*" üzerinde önemli değişikliklere yol açmasını beklemek yanlış olmayacaktır (Saran,2004:16-17, 42-43).

Ateş'e göre (2003a:324-327), postmodernizm tartışması sosyal bilimlerin başka alanlarında 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren konuşulmaya başlanmış ve

tartışmanın boyutları 1970'lerden itibaren genişlemişse de, kamu yönetimi camiasının çoğunluğu, ilk anda bu kavramı ve akımı ihmal etmeyi tercih etmişlerdir. Ancak bu durum, 1990'larda akımın kamu yönetimine intikalini engelleyememiştir. **Postmodern kamu yönetimi** adı verilen olgu, aslında kamu yönetiminde bir paradigma değişikliğidir ve postmodernizmin genel ilkeleri ile paraleldir. Bu bakımdan, postmodern kamu yönetimi anlayışı, evrenselliği savunan modern kamu yönetiminin temel belirleyicilerini; yani akılcılık, bürokrasi, uzmanlaşma, merkeziyetçilik, hiyerarşi ve dolayısıyla modern devlet yapısını reddeder. Kamu yönetimi, prosedürlerin yavaşlığı ve araçların israfı ile karakterize edilmekte ve bürokrasi bunun bir numaralı sorumlusu ilan edilmektedir. Bu bakış açısına göre, bürokratik kamu yönetiminin diğer sapmaları, yavaşlık, yüzeysellik veya bilgisizlik, bürokratların kendilerine kişisel avantajlar sağlaması, kamu görevlilerinin kibirli tavırları, esnek olmama, değişikliklere duyarsız kalma, farklılaşmaya izin vermeme, genel çıkarları gözetmeme, kişisel tatmini ve gerçekleştirimi sağlayamamaktır.

Dolayısıyla postmodern kamu yönetimi anlayışı, modernist paradigmanın en temel örgütsel biçimi olan bürokrasinin azaltılıp bir yönetim ilkesi olarak kullanılmamasını öngörmektedir. Bunun sağlanması için de özelleştirme, sivil toplum örgütlerinin güçlendirilip kamusal hizmet sunumunda etkin hale getirilmesi ve devleti pek çok alanda ikame etmesi gibi araçlar sunmaktadır (Ateş,2003a:324-326). Bilgi çağının zihniyet yapısını yansıtan postmodernizmin "**kamu örgütleri**" ile ilgili getirdiği öneriler şöyle sıralanabilir (Ateş,2003a:326; Aydın,2004:87; Ergun,1997:8; Özer,2005:432; Saran,2001:48):

- Piramit devlet yapısından ya da hiyerarşik bürokratik örgütlenmeden, kurumlar arasında ağlar oluşturacak biçimde, eşgüdümü maksimize eden, ölçek ekonomileri yaratan ve sinerjiden yararlanan bir yapıya geçilmesi,
- Weber tipi eskimiş ideal bürokrasi yerine, esnek yapılı, matriks türü örgütlenmelerle proje düzeyinde örgütlenmelere gidilmesi,
- Merkezileşmeden kaçınılarak yerinden yönetime doğru bir eğilimin benimsenmesi,
- Güç ve yetkilerin yayılması ve devredilmesi,

- Çalışanların ve hizmet kullanıcılarının yönetim sürecine katılması,
- Kamu örgütleri ve bu örgütlere bağlı birimler arasında rekabetin teşvik edilmesi,
- Müşteri tercihlerinin ön plana çıkarılması,
- Bürosuna kapanan, zamanını, planlama, iş akım tabloları, yönetmelikler ve standart yöntemlerle geçiren yöneticiler yerine, daha etkin bir yönetim tarzını benimseyen yöneticilerin yetiştirilmesi,
- Bu yeni tür yöneticilerin, stratejik sorunları tanımlamaya zaman ayırarak başka işleri astlarına devretmesi,
- Örgütsel bilgilerin toplanmasında ve kullanılmasında adaletin sağlanması,
- Personelin değerlendirilmesinde performansa ağırlık verilmesi,
- Toplam Kalite Yönetimini benimseyerek kamu örgütlerinin hizmetlerinden yararlanan vatandaşların isteklerinin dikkate alınması,
- Yaratıcılığa ağırlık vererek bir kamusal kurum kültürünün yaratılmasına yardımcı olunması.

Görüldüğü üzere, postmodern yaklaşım, devletin ya da kamu yönetiminin, üstlendiği rol ve işlevlerden büyük ölçüde soyutlanması gerektiğini vurgulamaktadır. Ayrıca, kamu yönetiminin kamu hizmetlerini ele alma ve sunma biçiminin, devletten vatandaşa tek yanlı olarak verilen bir hizmet biçiminde değerlendirilmesi anlayışından, kamu örgütlerinin özel sektör işletmeleri benzeri birer işletme; kamu hizmeti alan vatandaşları da bu işletmelerin müşterileri olarak görme (**kamu işletmeciliği**) anlayışına doğru bir yönelişin yaygınlık kazanmasını öngörmektedir. Bu eğilim, aynı zamanda, postmodern toplumda merkezîyetçi bürokratik yönetim yapısının zayıflaması nedeniyle önem ve işlevi azalacak olan kamu yönetiminin, yalnızca devlet örgütü tarafından üstlenilip yönlendirilen ve denetlenen bir ilişki alanı olmaktan çıkıp; karmaşık bir ortamda, kamu ve özel kesim örgütleri, sivil toplum kuruluşları, uluslararası örgütler ve siyasal iktidarı kullanan yapılar arasında dinamik ve karşılıklı bir etkileşim süreci içinde şekillenen bir ilişki alanına dönüşeceğini ileri sürmektedir. Yazında, **yönetişim (governance)** adı verilen bu yeni yaklaşımın, tüm dünyada hızla yaygınlık kazandığı ve değişim çağının yönetim anlayışını simgelediği ifade edilmektedir (Saran,2004:14-17).

Ergun (1997:7), **postmodern kamu yönetimi yaklaşımlarının**; Batı'ya oranla gecikmeli de olsa Türk Kamu Yönetimi üzerinde de etkilerini birçok bakımdan gösterdiğini ifade etmiştir. Diğer taraftan, postmodernizmin kamu yönetimi alanına önerdiği bu tür yenilikler konusunda önemli eleştiriler de gündeme gelmektedir. Postmodernizm mimarlık, edebiyat ve sanat gibi disiplinlerde başladığı için, bu eleştirileri yapanlar, onun “yönetime”; özellikle de belirli ve tutarlı kurallar ve makamlar arasında hiyerarşi bulunması gereken “kamu yönetimine” uygulanmasının mümkün olmadığını iddia etmektedirler. Bazı yazarlar ise postmodernizmin, kapitalist gelişmenin güler yüzlü hale getirilmesi için uygun bir maske olduğunu ileri sürmekte ve vatandaşların güçlendirilmesi, hizmet kullanıcılarının örgütsel işleyiş sürecine katılması, çalışanlara daha fazla söz hakkı verilmesi gibi postmodern uygulamaların, bütün söylemlerin aksine, özel sektörde daha fazla kar elde edilmesi ve kamu sektöründe de gücün belirli ellerde tutulması amacıyla kullanılan araçlar olduğunu iddia etmektedirler (Ateş,2003a:323-324).

Ergun (1997:13-14) ise postmodernizmin “bürokrasilerin toplumsal olarak oluşturulmuş yapılar olduğu ve eğer bu oluşumlardan rahatsız olunursa onları ortadan kaldırmanın mümkün olduğu” yönündeki yaklaşımına şiddetle karşı çıkmaktadır. Yazar, bürokrasinin, bazen, kamu yönetiminin işlevlerini yerine getirmek için oluşturulmuş bir mekanizma; bazen de toplumsal bütünlüğü gösteren bir simge olduğunu belirtmiştir. Bu bakımdan, bu simgenin tümüyle yıkılmasını, toplumun bölünmesini, merkezden kaçmayı, evrenselliğin ortadan kalkmasını ve yerelleşmeyi öneren postmodernizm yaklaşımının topluma bir şey katmak yerine çok şey götüreceğini ileri sürmüştür. Yazara göre (1997:149) toplumun bölünmesi, ayrımcılık, ulusal birliğin yok edilmesi beklenebilecek sonuçlar arasındadır. O halde önemli olan, bürokrasiyi yok etmeye çalışmak yerine, onu zaman zaman yeniden tanımlayarak toplumsal çevredeki değişmelere uymasını sağlamak ve belirli işlevler ve etkinlikler için bürokrasiye alternatif olabilecek çözümler aramaktır.

Özetle, postmodernizm yaklaşımının kamu yönetimine ve kamu örgütlerine yönelik önerileri, bilgi çağının gereklerine uygun görünüyorsa da, aslında, genel

olarak kamu yönetiminin, özelde ise kamu örgütlerinin doğasına ters düştüğü rahatlıkla söylenebilir. Çünkü postmodernizmin eleştirilerini en çok yönlendirdiği bürokrasi, Ergun'un da belirttiği gibi, kamu yönetiminin işlevlerini yerine getirmek için oluşturulmuş bir yapı olup; bu yapının tamamen ortadan kaldırılması, toplumun bölünmesine ve vatandaşlar arasında ayrımcılık yapılmasına neden olabilir. Oysa, bürokratik sorunların temeli, bürokrasinin kendisinden çok; iyi işletilememesinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, bu çalışmada, postmodernizmin iddia ettiği gibi bürokrasiyi yok etmek değil; ona işlerlik kazandıracak yöntem ve tekniklerden, kamu yönetiminin özüne uygun olanların seçilerek hayata geçirilmesinin, çok daha yararlı bir yaklaşım tarzı olacağı düşünülmektedir.

IV. YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI

1980'ler ile 1990'lı yılların başlarında geleneksel yönetim (administration) modelinin yetersizliklerine bir tepki olarak kamu sektöründe yeni bir yönetim anlayışı (*new public management*) doğmuştur. “*İşletmecilik (managerializm)*”, “*piyasa temelli kamu yönetimi*”, “*yeni kamu işletmeciliği*” gibi adlarla da tanımlanan bu anlayış, kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi üzerinde yoğunlaşan eleştiriler ile iletişim ve teknolojideki gelişmelere paralel olarak özel sektörde gözlemlenen değişim ve ekonomik anlayışta meydana gelen değişiklikler sonucunda ortaya çıkmıştır. Söz konusu değişim ilk olarak Anglo-Sakson ülkelerde; özellikle İngiltere’de gözlenmişse de, yeni anlayışın uluslararası düzeyde kabul gördüğü bir gerçektir (Bilgiç,2003:25-26).

Bu bağlamda, yirminci yüzyıl boyunca hakim olan katı, merkeziyetçi, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetimi anlayışı yerini daha esnek, piyasa temelli ve müşteri odaklı bir yönetim anlayışına bırakmaya başlamıştır. Bahsedilen değişimler “*Yeni Kamu Yönetimi (YKY)*” yaklaşımı bağlamında yorumlanmakta ve bunların, basit bir reformu ya da işletme tarzındaki değişikliği değil, devletin toplumdaki rolünde ve devlet-vatandaş ilişkilerinde önemli bir anlayış değişimini ifade ettiği ileri sürülmektedir. Bu bakımdan, geleneksel (Weberyen) kamu yönetimi anlayışı kuramda ve uygulamada gözden düştükçe YKY, yeni bir paradigma olarak

geleneksel kamu yönetimine ve onun sınırlı doğasına, kültürüne ve ilkelerine meydan okuma olarak ortaya çıkmıştır (Özer,2005:221).

Genel bir ifadeyle, “kamu yönetimini daha etkin hale getirmek amacıyla, özel sektör yönetim uygulamalarının kamu sektöründe uygulanmasına yönelik çabalar” YKY bünyesinde değerlendirilmektedir (Parlak ve Sobacı,2005:201). Bu bağlamda Ergun (2004:366), YKY yaklaşımının temel göstergesinin, daha çok siyaset biliminin sınırları içinde kalan kamu yönetiminin, işletmecilik biliminin içine çekilmesi olduğunu ifade etmiştir.

Londra Üniversitesi’nde kamu yönetimi profesörü olan Christopher Hood (1991:5-6), “*A Public Management for All Seasons*” başlıklı makalesinde, YKY’nin kökeninin, iki farklı akımın birleşmesine dayandığını belirtmiştir. Bunlardan birincisi, kullanıcı tercihleri, şeffaflık ve içsel yapılara odaklanma gibi fikirler üzerine inşa edilen “*yeni kurumsal ekonomi*”deki gelişmeler; ikincisi ise, bilimsel yönetim hareketine dayanan “*yönetim (managerialism)*” uygulamalarıdır. Bu hareket, transfer edilebilirlik, üstün teknik uzmanlık, amaçlara ulaşmak için gücün dağıtılması, elverişli kültürel ortam yaratarak daha iyi bir örgütsel performansa ulaşmak, örgütsel çıktıların etkili bir şekilde ölçülmesi ve değerlendirilmesi gibi konuları ön planda tutan “profesyonel işletmecilik” fikirlerine dayanan bir dizi yönetsel reform öğretisi geliştirmeye yardımcı olmuştur. Bununla birlikte, Üstüner (2003:371), bu iki anlayışın, bünyelerinde birbirleriyle çelişen yönleri olduğunu ve uygulamada özel sektör işletmeciliğinin daha ağır bastığını ifade etmiştir. Gerçekten, özel sektör işletme yöntemlerinin kamu sektörüne uygulanması YKY’nin en önemli özelliklerinden biri haline gelmiştir. Hatta özel sektörün üstünlükleri olarak kabul edilen düşük maliyet, yüksek kalite ve rasyonel yönetim gibi unsurların kamu yönetimine aktarılması düşüncesi o kadar yaygın kabul görmüştür ki, işletmeciliğin *iyi*; bürokrasinin ise *kötü* olduğu ve özel sektör örgütlerinin kamu örgütlerinden *daha üstün* olduğu gibi görüşler ortaya çıkmıştır (Bilgiç,2003:33-35). YKY anlayışını karakterize eden unsurlar şöyle sıralanabilir (Rose ve Lawton,1999:336,340):

- Etkinlik, etkililik ve hizmet kalitesi gibi sonuçlara daha fazla odaklanma,
- Kamu sektörü örgütleri içinde ve arasında verimlilik hedefleri oluşturma ve rekabetçi bir çevre yaratma,
- Beklentilere uygun hizmetler sunma,
- Merkezileşmiş ve hiyerarşik yapıları, müşterilerden ve diğer çıkar gruplarından geribildirim alma fırsatı sağlayan merkezileşmemiş yönetim çevrelerine dönüştürme,
- Yetki devretme ve esneklik sağlama,
- Kamu tedarik ve düzenlemelerini yönetmek için yeni alternatifler arama esnekliği,
- Düzenlemelerin kalitesini iyileştirme,
- İnsan kaynakları yönetimini geliştirme,
- Bilgi teknolojilerini optimize etme,
- Rekabeti ve seçim yapma olanaklarını geliştirme.

Özer (2005:221-222), kamu örgütleri yönetiminin özel sektör yönetimine göre daha dar ve sınırlı işlemlere sahip olduğunu, dolayısıyla kamu yönetiminden kamu işletme yönetimine dönüşün, kuram ve fonksiyon olarak oldukça temel ve kapsamlı bir değişim anlamına geldiğini ifade etmiştir. Bu bağlamda, YKY anlayışının temel öğretileri ve kamu yönetiminin geçirmesi gereken önemli değişimler Tablo 5’te özetlenmektedir (Hood,1991:4-5).

Tablo 5: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Öğretileri

ÖĞRETİ	ANLAMI	GEREKÇESİ
1. Kamu sektöründe uygulamalı profesyonel yönetim	Örgütlerin aktif, açık ve takdire bağlı kontrolleri, tepedeki kişiler tarafından, yönetme serbestliği içinde yapılmalıdır.	Hesap verebilirlik, gücün dağıtılmasını değil; faaliyete geçmek için sorumluluğun açık bir şekilde devredilmesini gerektirir.
2. Açıkça belirlenmiş standartlar ve performans ölçümü	Özellikle profesyonel hizmetler için amaçlar, hedefler, başarı göstergeleri tanımlanmalı ve tercihen niceliksel olarak belirtilmelidir.	Hesap verebilirlik amaçların açıkça belirlenmesini; etkinlik ise hedeflerin sıkı bir şekilde izlenmesini gerektirir.
3. Çıktı kontrolünü daha fazla vurgulama	Kaynak tahsisi ve ödüller, performans ölçümü ile ilişkilendirilmeli; merkezileşmiş bürokrasi kırılmalıdır.	Prosedürleri değil sonuçları vurgulama ihtiyacı
4. Kamu sektöründeki birimlerin ayrılmasını sağlama	Eski 'tek parça' halindeki birimler kaldırılmalı; ürün temeline göre birleşmiş birimler oluşturulmalı; merkezileşmemiş 'tek-hatlı' bütçelerle çalışılmalıdır.	Yönetilebilir birimler yaratma; tedarik ve üretim çıkarlarını birbirinden ayırma; kamu sektörünün dışında olduğu kadar içinde de sözleşme veya franchising düzenlemelerini kullanmanın etkinlik avantajlarından yararlanma ihtiyacı
5. Kamu sektöründe rekabete daha fazla yer vermek	Sözleşme şartlarına ve kamu ihalesi usulüne geçilmelidir.	Daha düşük maliyetlerin ve daha iyi standartların anahtarı rekabettir.
6. Özel sektör yönetim tarzlarına ve uygulamalarına ağırlık verme	Askeri tarzdaki 'kamu hizmeti etiği'nden uzaklaşarak işe almada ve ödüllendirmede daha esnek olunmalı, halkla ilişkiler teknikleri daha fazla kullanılmalıdır.	'Kanıtlanmış' özel sektör yönetim araçlarını kamu sektöründe kullanma ihtiyacı
7. Kaynak kullanımında disipline ve tutumluluğa vurgu yapma	Doğrudan maliyetler düşürülmeli, işgören disiplini artırılmalı, sendika taleplerine karşı koyulmalı, iş dünyasına uyuma/itaat etme maliyetleri sınırlandırılmalıdır.	Kamu sektörünün kaynak taleplerini kontrol etme ve 'daha az ile daha çok yapma' ihtiyacı

Kaynak: Hood,1991,4-5.

Yukarıdaki öğretilere dayanarak, YKY yaklaşımında faaliyet alanı itibariyle kamu yönetiminin küçültülmesi üzerinde durulduğu sonucunu çıkarmak mümkündür. O halde, bu yeni anlayışa göre kamu yönetiminin yükleneceği roller şu ilkelere dayanmalıdır (Parlak ve Sobacı,2005:205; Sobacı,2006:74; Üstüner,2003:373-374):

- 1. Katalizör yönetim:** Kamu yönetimi, hizmetlerin sağlanmasında tekel olmamalı, mümkün olduğu ölçüde faaliyetlerini özel kesime devretmeli ve kendisi, özel ve gönüllü kuruluşlar arasında katalizör görevi yapmalıdır.
- 2. Sahibin vatandaşlar olduğu yönetim:** Kamu yönetimi, hizmetleri vatandaşlara hazır olarak sunmak yerine, vatandaşları, kendi hizmetlerini

kendilerinin üretmeleri için yetkilendirmelidir*. Bu anlamda, katılımcı anlayış ve yerelleşme teşvik edilmelidir.

3. **Rekabetçi yönetim:** Hem hizmetlerin sağlanması aşaması hem de kamu yönetiminin kurumsal düzeyde kendi içinde geliştireceği rekabet ortamı kastedilmekte ve rekabetin toplumsal dinamizmi sağlayacağı ve kaliteyi artıracağı ileri sürülmektedir.
4. **Amaçlara yönelmiş yönetim:** Önceden belirlenmiş katı kuralların bir kenara bırakılarak yönetsel yapının amaçlarına yönelik eylemlerin ön plana çıkarılması; böylece üretkenliğin, esnekliğin ve yenilikçiliğin sağlanması anlatılmaktadır.
5. **Sonuçlara önem veren yönetim:** Bir sistem olarak bakıldığında girdilerden çok çıktılara ya da sonuçlara önem veren, bunları destekleyen ve finansman sağlayan bir yönetim anlayışı ve yapısı vurgulanmaktadır.
6. **Müşteri odaklı yönetim:** Kamu örgütlerini özel örgütlere benzetmenin doğal bir sonucu olarak, kamu örgütlerinin sunduğu hizmetlerden yararlanan vatandaşları bu örgütlerin *müşterileri* olarak görme eğilimi söz konusudur. Bu durumda, “müşterilerin ön planda tutulması”, “onlara sunulan hizmetlerin sürekli olarak iyileştirilmesi” ve “çıktıların müşterilerin talepleri doğrultusunda oluşturulması” önem kazanmaktadır.
7. **Girişimci yönetim:** Sadece harcama yapmak yerine kazanmayı da ilke edinen bir yönetim anlayışının geliştirilmesini ifade etmektedir. Kamu yöneticilerinin, aynen bir şirket yönetircesine, faaliyetleri sırasında devlet bütçesini sadece “denklemek” değil, bunun yanında “kara geçirmeyi” de hedeflemeleri gerektiğine dikkat çekilmektedir.
8. **Uzak görüşlü yönetim:** Tedavi etmekten çok önleyici tedbirler almanın önem kazandığı bir yönetim anlayışını ifade etmektedir. Buna göre dinamik, gelişmelere hazır ve öngörü yapabilen, iş olup bittikten sonra değil, daha olmadan devreye girebilen bir yönetim anlayışı bu ilkeyi belirlemektedir.

* Bu duruma örnek olarak, e-devlet uygulamaları aracılığı ile vatandaşların, ihtiyaç duydukları hizmete ilişkin formları internet ortamından indirmeleri, doldurmaları ve hazır biçimde kuruma getirmeleri gösterilebilir.

9. Adem-i merkeziyetçi yönetim: Hiyerarşik yapı yerine katılımcı, grup çalışması odaklı, mümkün olan en üst düzeyde ve özellikle karar alma işlevlerinde yetkinin merkezden uzaklaştırıldığı ve devredildiği yönetim sistemlerinin kurulması önerilmektedir.

10. Piyasaya yönelik yönetim: Koşulların ve kuralların başka ölçütler yerine doğrudan piyasa ilişkileri tarafından belirlendiği ve bu anlamda ayarlamaların en aza indirildiği bir yönetim anlayışına geçilmelidir.

Yukarıda sözü edilen temel ilke ve özellikler bir bütün olarak değerlendirildiğinde;

- YKY'nin her şeyi yapan ve üstlenen devlet anlayışı yerine her şeyi düzenleyen, denetleyen ve oyunun kurallarını belirleyen devlet anlayışını benimsediğini,
- Kamu sektöründe daha fazla rekabete ve özel sektör tarzı yönetim anlayışlarına yer verdiğini,
- Vatandaşı bir müşteri gibi değerlendirip onların memnuniyetlerini önemseydiğini,
- Kamusal hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından sunulması düşüncesi bağlamında güç ve yetkinin devrini öngördüğünü,
- Olaylara uzun süreli bir perspektifle bakarak gelecekte çıkabilecek fırsat ve tehlikeleri öngörebilmeyi benimsediği söylenebilir (Parlak ve Sobacı,2005:205).

Diğer taraftan, YKY yaklaşımı “*sorumluluk (accountability)*” anlayışında da bazı değişiklikler önermektedir. Buna göre kamu yönetiminin geleneksel anlayışta yalnız siyasi liderliğe karşı olan sorumluluğu genişletilerek “*halka karşı sorumluluk ilkesi*” de benimsenmektedir. Bu anlayışta bürokratlar sadece kural ve yöntemlere uymakla sorumluluklarını yerine getirmiş sayılmamakta; sonuçtan da sorumlu tutulmaktadırlar. Yönetimde açıklık ve vatandaşların bilgi edinme yollarını kolaylaştırmak suretiyle bürokrasinin topluma karşı sorumluluğunun sağlanmış olacağı kabul edilmektedir (Bilgiç,2003:35-36).

Günümüz koşullarında, artık kamu sektörünün de etkin ve verimli çalışması gerektiği konusunda genel bir görüş birliği olduğunu ve YKY anlayışının, özellikle gelişmekte olan ülkelerin kamu yönetimlerinin bazı sorunlarına çözüm olabilecek anlayış ve politikaları bünyesinde barındırdığını söylemek mümkündür. Ancak, Parlak ve Sobacı (2005:210), bu durumun, YKY'nin tamamen benimsenip, kamu yönetimi alanında uygulanabileceği anlamına gelmemesi gerektiğini dile getirmiştir. Çünkü kamu yönetiminde hakim olacak ilkeler ve uygulanacak anlayışların, kamu yararı, kamu hizmeti, sosyal fayda, kamusal fiyat gibi, kamu yönetiminin kendine has ilke ve değerlerini de gözetmesi gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında, yazında YKY yaklaşımına kuşkuyla bakan, sorgulayan ve eleştiren görüşler de söz konusudur. Nitekim, YKY'ye yöneltilen en önemli eleştirilerden biri, YKY'nin kamu ve özel sektörler arasındaki kritik farklılıkları dikkate almaması ve özellikle de, kamu yönetiminin piyasa mekanizmasına değil, hukuki kurallara bağlı olmasını öngören anayasal dayanakları gözardı etmesi konusunda yöneltilmiştir (Moe,1994:112; Riccucci,2001: 172).

V. ÇALIŞMANIN DAYANDIRILDIĞI KURAM VE YAKLAŞIMLAR

Mevcut örgüt kuramının temel öncülü tüm biçimsel örgütlerin benzer özellikleri paylaşmasıdır. Bazı karakteristiklerin ve süreçlerin karmaşık biçimsel örgütler için ortak olması ise “genel örgüt kuramı” ifadesinin kullanılmasını makulleştirmiş ve bugüne kadar örgüt kuramının genelleyici (generic) ve evrensel olduğu görüşü kabul görmüştür (Gortner vd.,1987:15-16).

Gortner ve arkadaşlarına göre (1987:6,18) örgüt kuramı düzensiz ve büyüleyici bir çalışma alanıdır. Kuramdan yararlı bir bakış açısı ortaya çıkarmak ise zor ve iddialı bir iştir. Ancak, kamu yönetimi incelemelerine oldukça yararlı katkıları olacağı için, üzerinde çalışmayı gerektirecek kadar da, önemlidir. Jenerik ya da evrensel olarak nitelendirilememesinin nedeni de kamu örgütlerini ihmal etmiş olması veya onların özel veya farklı özelliklerinin anlaşılmasını sağlayamamasıdır.

Oysa, kamu örgütleri, birçok açıdan, özel örgütlerden önemli farklılıklar göstermektedir. Bu bakımdan, kamu örgütleri yönetimine örgüt kuramı ve yaklaşımları uygulanırken kamu örgütlerinin özellikleri dikkate alınmalıdır. Örneğin, kamu yöneticileri, özel sektör yöneticilerine açık olan bütün güdüleme tekniklerini kullanamazlar. Ayrıca kamu yöneticilerinin karmaşık örgütler konusundaki tüm sosyolojik ve psikolojik kuramları bilmeleri yeterli değildir. Esas bilmeleri gereken şey, söz konusu kuramlar uygulandığında, uygulamanın yapıldığı kamu örgütünün siyasi ve yasal özellikleridir. Yani örgüt kuramları, söz konusu kamu örgütünün ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde uyarlanmalıdır (Gortner vd.,1987:88).

Gortner ve arkadaşlarının da (1987:1) belirttiği gibi, çalışmada da amaç, kamu hizmet örgütlerine özgü yeni bir örgüt kuramı önermek değil; kamu yönetimi problemlerini sarıp sarmalayan mevcut araştırma ve kuram yapısına ışık tutmak, onları bütünleştirmek ve böylelikle kamu örgütlerinin anlaşılmasını ve etkili şekilde yönetilmelerini sağlamaktır.

Bu doğrultuda, spesifik olarak kamu hizmet örgütlerine yönelik bir örgütsel etkililik modelinin geliştirilmesi amaçlanan bu çalışmada, örgütleri bir “araç” olarak gören “araçsal perspektif”in (instrumental perspective) benimsenmesi uygun görülmüştür. Çünkü, Christensen ve arkadaşlarına göre (2007:20-21), kamu örgütleri toplum yararına iş yaparlar. Örneğin, yüksek öğrenimde, bu, bir devlet bakanı vasıtası ile çalışma reformlarının hazırlanmasını, kamu üniversiteleri ve yüksek okullar aracılığı ile yeni çalışma programlarının uygulanmasını gerektirebilir. Buna göre örgütler, yüksek öğrenim standartlarını yükseltmek gibi, toplumda önemli görülen amaçların başarılmasını sağlayan araçlardır. Bu, bir anlamda, kamu örgütlerinin ve üyelerinin, görevlerin yerine getirilmesi ve istenen sonuçların başarılmasında “araçsal rasyonellik” rolü oynadığı şeklinde de açıklanabilir. Bu da örgüt üyelerinin, mevcut alternatifleri veya araçları, sonuçlarına ve seçilen amaçlarla ilişkilerine göre değerlendirmelerini, alternatifler arasında bilinçli tercihler yapmalarını ve bu tercihler aracılığıyla da istenen etkilere ulaşmayı gerektirmektedir. Araçsallık, aynı zamanda, bir örgütün yapısal tasarımında neden-sonuç (means-ends) değerlendirmelerine göre, üyelerin iş yapma davranışlarını da betimler. Böylece,

araçsal rasyonellik, hem örgütsel yapının etkilerini hem de bu yapının belirlendiği ve şekillendiği süreçleri kapsamaktadır.

Örgüt incelemelerinin önemli amaçlarından biri, sadece örgüt içindeki sonuçları ya da çıktılarını açıklayabilmek ve tahmin edebilmek değil; aynı zamanda, bazı örgütlerin neden diğerlerinden daha iyi ya da başarılı olduğunu anlayabilmektir. Kuşkusuz, bu da, yönetim ve örgüt alanında örgütsel performansın / etkililiğin önemini artırmıştır (Pfeffer,1997:156). Örgüt kuramı ise örgütlerin yapısını ve tasarımını inceleyen bir disiplin olup örgütlerin nasıl yapılandırıldığını ve etkililiklerini artırmak için nasıl inşa edilmeleri gerektiğine ilişkin önermeler getirir (Robbins,1990:7). Buna göre “örgüt, örgüt kuramı, örgüt tasarımı, örgütsel davranış ve örgütsel etkililik” birbirleri ile ilişkili, hatta birbirini tamamlayan iç içe girmiş kavramlardır. Örgüt kuramının esas amacı ise toplumdaki tüm örgüt, kurum ve kuruluşların etkili şekilde işleyişini sağlayarak toplumun ihtiyaçlarını karşılamak ve refah düzeyini artırmaktır. Bunun için de, her biri bir örgütsel etkililik modeli olan örgütsel kuram ve yaklaşımlar geliştirilmiştir. Her örgüt kuramının etkililik felsefesi ve buna bağlı olarak da etkililik ölçütleri vardır (Lewin ve Minton,1986).

Kısaca açıklanmaya ve bilgi verilmeye çalışılan örgüt kuramı ve yaklaşımlarının hemen hepsinin, çeşitli yönlerden, kamu hizmet örgütlerine ilişkin kavrayışımızı geliştirdiği ve işleyişlerini anlamamıza yardımcı olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, bazı kuram ve yaklaşımlardan, incelenen konuya göre, farklı düzeylerde yararlanılabileceği de dikkate alınmalıdır. Bu bağlamda, spesifik olarak, kamu hizmet örgütlerine yönelik bir örgütsel etkililik modelinin geliştirilmesi amaçlanan çalışmada, belirtildiği üzere, “araçsallık perspektifi” benimsenmiştir. Bu bakış açısı doğrultusunda çalışmanın dayandırılacağı kuram ve yaklaşımlar şunlardır;

1. Klasik Örgüt Kuramı: Klasik örgüt kuramlarından birincisi, “üretimin maksimizasyonu, maliyet minimizasyonu, optimal kaynak kullanımı, teknik mükemmellik ve uzmanlaşma” ile nitelendirilen ve bu sonuçlara ulaşmak için “zaman ve hareket etütlerini, standartların önemini, planlama, kontrol ve işbirliğini, işlevsel örgüt yapısını ve örgütlemeye “en iyi tek yol”u ileri süren Taylor’un

“bilimsel yönetim” yaklaşımıdır. Karakteristik özellikleri dikkate alındığında, kamu hizmet örgütlerinde, özellikle, teknik etkinliğin sağlanmasında yararlanılması gereken önemli bir yaklaşım olduğu düşünülmektedir (Lewin ve Minton,1986:516).

Klasik örgüt kuramları içinde yararlanılması gerektiği düşünülen ikinci yaklaşım Fayol’un “yönetim süreci”; üçüncüsü ise Weber’in “bürokrasi” kuramıdır. Fayol, yönetimi, öğretilbilir beceriler olarak görmüş ve geliştirdiği ilkelere dayanan ilk “tümevarımsal yönetim kuramını” (inductive management theory) geliştirmiştir. “İşbölümü, açık şekilde belirlenmiş otorite ve disiplin, kumanda birliği, düzen, eşitlik, istikrar ve inisiyatif ile grup içinde birlik duygusu” gibi yönetim ilkeleri de Fayol’un önerdiği tipik etkililik ölçütleridir (Lewin ve Minton,1986:516).

Weber ise belirlediği ilke ve yöntemlerin izlenmesi ile örgütlerde birliğin sağlanacağını; üst kademelere alt kademelerin çalışmalarını kontrol ve koordine etme olanağı vereceğini ileri sürmüştür. Günümüzde ise hala kamu örgütlerini anlama ve açıklama çabalarında bürokrasi kuramının önemli bir yeri olduğu yadsınamaz.

Teknik etkinliğin sağlanmasına yönelik olan Taylor’un bilimsel yönetim yaklaşımına karşılık, Fayol ve Weber’in yaklaşımlarının, farklı disiplinlerden olmalarına rağmen, özellikle kamu örgütleri için, “süreçlerin etkinliğini” ya da “örgütün işleyişini” sağlamaya yönelik ve kaçınılmaz olduğu açıktır.

2. Neo-Klasik Örgüt Kuramı: Elton Mayo’nun öncülüğünü yaptığı beşeri ilişkiler yaklaşımının etkililik felsefesi, “duygusal faktörlerin önemine, sosyolojik açıdan grubun çabalarına, doyumlu / ihtiyaçları karşılanmış işçilere (zira doyumlu işçi, verimli işçi demektir), yönetsel teşhis ve kişilerarası ilişki becerilerine” odaklanmıştır. Çalışanların iş doyumları yoluyla verimlilik; fiziksel ve duygusal ihtiyaçlarının sağlanması ile de güdülenme ve iş doyumunu, bu yaklaşımın tipik etkililik kriterleridir (Lewin ve Minton,1986:516).

McGregor ve Likert’in ileri sürdüğü insan kaynaklarını kullanma yaklaşımının, beşeri ilişkiler yaklaşımından farklılığı ise, bireysel ihtiyaçlardan

ziyade örgütsel ihtiyaçların önemini vurgulamasıdır. “Çalışan doyumu, verimlilik, bağlılık, sadakat ve açık iletişim” ise insan kaynaklarını kullanma yaklaşımının benimsediği etkililik ölçütleridir (Lewin ve Minton,1986:517).

İster genelde kamu örgütleri, isterse de çalışmanın konusu olan “kamu hizmet örgütleri” olsun, bu örgütlerin işleyişinde neo-klasik kuramın önemi yadsınamaz. Çünkü, bürokrasinin etkili şekilde işleyebilmesi, insanın sadece ekonomik-rasyonel bir varlık değil; aynı zamanda sosyal ve psikolojik bir varlık olduğunun kabul edilmesine bağlıdır. Zira, kamu bürokrasinin yıllardan beri eleştirilmesinin ve hatta ortadan kaldırılıp yerine alternatif yapılar önerilmesinin temel nedeni, bürokrasinin kötü olması değil; onun iyi işletilememesi ve örgüt üyelerinin, bürokrasiyi kendi işlerine geldiği gibi kullanmalarıdır. Yerli ve yabancı yazındaki tüm bu olumsuz algılamalara ve eleştirilere rağmen, günümüze kadar bürokrasinin alternatifinin bulunamamış olması da, onun gerekliliğini kanıtlar niteliktedir. Bu nedenle yapılması gereken, bürokrasiyi ortadan kaldırmak değil; ona, içinde olduğu yüzyılın koşullarında, işlerlik kazandırmaktır. Bu da, uygulamada, klasik kuramların neo-klasik kuramlar ile bütünleştirilmesine bağlıdır. Böylelikle, kamu hizmet örgütlerinin yönetimine hem yöneten hem de yönetilen açısından bakma olanağı sağlanmış olacaktır.

3. Sistem Yaklaşımı: Kamu örgütlerinin varlıklarını sürdürebilmeleri ve gelişebilmeleri için, kamu yöneticilerinin örgütle ilgili, içsel ve dışsal, bütün faktörleri bilmesi, anlaması ve değerlendirmesi gerektiğini işaret eden sistem yaklaşımı, çalışma için büyük önem taşımaktadır. Bu konuda, Barnard ve Simon’un görüşleri, etkililik felsefeleri ve benimsedikleri etkililik kriterleri ise oldukça yol göstericidir. Örneğin, örgütleri “işbirliği sistemleri” olarak gören Barnard’a göre, sistem yaklaşımının tipik etkililik kriterleri, içsel denge ve dışsal koşullara yönelik düzenlemelerden oluşmaktadır (Lewin ve Minton,1986:516-517).

Barnard gibi, örgütleri karar verme süreçlerinden oluşan karmaşık sistemler olarak gören Simon ise, yönetsel karar verme konumunda bulunanların rasyonel seçimler yapmak (en iyi tek seçeneği bulmak) istediklerini, ama en iyi seçeneğin

bulunmasında pek çok değişkenin yöneticilerin yollarına çıkararak onların rasyonel seçim yapmalarını engellediğini ifade etmiştir. Bu nedenle karar vericilerin, en iyi tek seçeneği bulmak yerine, hem doyurucu hem de yeterli olan seçeneği seçtiklerini söylemektedir. Böyle söyleyerek Simon, ekonomik insanın *ekonomik rasyonelliği* (kazancını maksimize etme) ile yönetsel insanın *sınırlı rasyonelliği* (insanların belli sınırlar içinde kalarak rasyonel karar vericiler olması) arasında bir ayrıma gitmiştir. Ona göre, örgütsel seçim yaparken karşılaşılan kısıtlar yalnızca örgütlerin görevsel çevrelerinden değil, aynı zamanda, bellek sınırlılığı, rasyonellik ve bilgi gibi beşeri koşullardan da kaynaklanabilmektedir (Ergun,1997:6-7, 2004:11). Bu bağlamda, Simon'un etkililik felsefesinin sınırlı rasyonelliğe ve girdi-çıktı etkinliğine dayandığı söylenebilir. Yazar, ayrıca, amaçların rasyonelleştirilmesi, kaynak tasarrufu ve bilgi işlemenin etkinliği gibi etkililik kriterleri üzerinde durmaktadır (Lewin ve Minton,1986:516-517).

4. Durumsallık Yaklaşımı: Klasik ve neo-klasik örgüt kuramlarının en önemli ortak özelliği evrenselliği yani her durumda ya da koşulda “tek en iyi yol” olduğunu savunmasıdır. Buna karşılık, sistem yaklaşımının uzantısı olan durumsallık yaklaşımı “en iyi tek bir örgüt yapısı” olduğunu reddetmektedir. Yaklaşımına göre, örgüt tasarımı çevresel koşullara bağlıdır; örgüt – çevre uyumu önem kazanmakta ve “en iyi yol”, örgütün içinde bulunduğu koşullara ve durumlara bağlı olarak belirlenmektedir.

Çalışmada durumsallık / koşul bağımlılık yaklaşımının benimsenmesinin iki nedeni vardır;

- a) Daha önce de belirtildiği gibi kamu örgütleri, özel sektör örgütlerinden, önemli farklılıklar göstermektedir. Bu yaklaşım sayesinde kamu örgütlerinin büyüklük, siyasi çevre, yasa ve kuralların yoğunluğu, bütçe sınırlılıkları gibi karakteristik özelliklerinden kaynaklanan koşulların, genelde, bu örgütlerin işleyişi ve yönetimi üzerindeki önemli etkilerini görmek mümkün olabilecektir.

b) Bütün kamu örgütleri, aynı karakteristik özelliklere, aynı derecede sahip değildir. Yani, kamu örgütleri, karakteristik özelliklere sahip olma dereceleri bakımından farklıdır ve kamu sektörü oldukça heterojen bir yapıya sahiptir. Bu durum, tüm kamu örgütleri için geçerli bir yapı, örgütsel davranış ve örgütsel etkililik modeli geliştirilmesini engellemektedir. Çalışmada, durumsallık yaklaşımı çerçevesinde, daha spesifik olarak, kamu örgütleri içerisinde önemli bir yere sahip olan ve birçok açıdan farklılık gösteren “kamu hizmet örgütleri” için “özgün” bir örgütsel etkililik modeli geliştirilmesine çalışılacaktır. Böylelikle, hem genel örgüt kuramına hem de kamu örgütleri yazınına katkı sağlanması beklenmektedir.

Çalışmada, ayrıca, Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımından ve dördüncü bölümde açıklanacak olan etkililik yaklaşımlarından da yararlanılacaktır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KAMU HİZMET ÖRGÜTLERİNE YÖNELİK ÖRGÜTSEL ETKİLİLİK MODELİ

Çalışmanın bu bölümünde, ilk olarak, kamu hizmet örgütlerinde örgütsel etkililik olgusu ve bu örgütlerin etkililiğini değerlendirmede yararlanılabilecek örgütsel etkililik kriterleri hakkında bilgi verilecektir. Daha sonra, kamu hizmet örgütlerine yönelik örgütsel etkililik modeli tanıtılacak ve modelde yer alan değişkenler ile örgütsel etkililik kriterleri arasındaki ilişkiler irdelenerek önermelerin ya da hipotezlerin geliştirilmesine çalışılacaktır. Son olarak, önerilen model, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde değerlendirildikten sonra sonuç ve öneriler kısmına yer verilecektir.

I. KAMU HİZMET ÖRGÜTLERİNDE ÖRGÜTSEL ETKİLİLİK

A. Örgütsel Etkililik Tanımı ve Yaklaşımları

Yirminci yüzyıla gelinceye kadar, etkililik kavramı, verimlilikle eşanlamlı olarak kullanılmıştır. Bununla birlikte, kar amacı gütmeyen çeşitli kamu ve özel örgütlerde verimliliğin ölçülememesi, verimliliği bir ölçüt olarak ele alan ve ondan daha geniş bir kavram olan “etkililik” kavramının ortaya atılmasına neden olmuştur (Daft,1997:14; Etzioni,1964:8-9). Özellikle, İkinci Dünya Savaşı’nı izleyen yıllarda, örgüt kuramlarındaki gelişmelere paralel olarak, etkililiği inceleyen ve onu açıklamaya çalışan modellerin de arttığı gözlemlenmiştir (Kılavuz ve Yılmaz,2005:278). Nitekim, Cameron’un (1986:542) söz konusu yaklaşım ya da modelleri inceleyen çalışması, “amaç, sistem-kaynak, içsel süreçler, stratejik birimler, yarışan değerler, meşruiyet, hata giderme, yüksek performanslı sistem modeli” gibi çok sayıda örgütsel etkililik yaklaşımı olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, örgütsel etkililik ile ilgili yazında, ağırlıklı olarak, bu yaklaşımlardan üçü üzerinde durulduğu söylenebilir (bkz. Aldemir,1985; Karşlı,2004; Robbins,1990). Bunlar *amaç, sistem-kaynak* ve *stratejik birimler* yaklaşımlarıdır. Ayrıca, yazında, bu yaklaşımları birleştirmeye çalışan ve onlara yeni

kullanım alanları sunan yeni bir yaklaşım daha ortaya çıkmıştır. Söz konusu yaklaşım, “*yarışan değerler yaklaşımı*” olarak adlandırılmaktadır. Bu yaklaşımlardan her birinin, örgütsel etkililik kavramını kendi bakış açısına göre tanımladığı söylenebilir.

Örgütsel etkililik çalışmalarındaki temel yaklaşımlardan birincisi, etkililiği “amaçlara ulaşma derecesi” (Etzioni,1964:8-9) ya da “bir örgütün içsel olarak belirlenmiş hedeflerini gerçekleştirme derecesi” (Molnar ve Rogers,1976:401-402) olarak tanımlayan “**amaç yaklaşımı**”dır. Bu yaklaşıma göre, etkililik, önceden belirlenmiş amaçlarla ulaşılan sonuçların karşılaştırılması ile saptanır. Bir örgütte amaçlara ulaşma derecesi ne kadar fazlaysa, örgütsel etkililik de o denli yüksek olacaktır (Aldemir,1985:204). Yazında, örgütsel etkililik yaklaşımları arasında en yaygın kabul gören ve uygulamada en sık kullanılan modelin amaç yaklaşımı olduğu ifade edilmektedir (bkz. Molnar ve Rogers,1976:402; Yuchtman ve Seashore,1967:892).

Herman ve Renz (1999:108), bu yaklaşımı, genellikle, çıktılarını rahatlıkla görebilen ve ölçebilen yöneticilerin tercih ettiğini; ancak, tüm basitliğine ve anlaşılabilirliğine rağmen yaklaşımın varsayımları ile ilgili bazı sorunlar bulunduğunu ve bu nedenle de çeşitli eleştirilere hedef olduğunu belirtmişlerdir (bkz. Aldemir,1985:204-210; Hodge vd.,2003:70-71; Kılavuz ve Yılmaz,2005:285-286; Rainey,1991:209). Bu eleştirileri şöyle özetlemek mümkündür:

1. Amaç modelinde, amaçların açık, kesin ve ölçülebilir olması gerekir. Oysa, bir örgütün açıkça tanımlanamayan, karmaşık veya çatışan amaçlara sahip olması, bu yaklaşımın hatalı sonuçlara yol açmasına neden olabilir.
2. Amaç modeli kapalı sistem düşüncesine dayandığı için etkililik ölçütü olarak en çok üretkenlik, kazanç maksimizasyonu ve verimlilik gibi kısa dönemli amaçlar üzerinde durulmakta; bu da sınırlı bir değerlendirme sağlamaktadır.

3. Önceden yasal ve yazılı olarak tespit edilen amaçlarla ters düşebilen bir kısım gerçek amaçların zaman içerisinde ortaya çıkması durumunda hangi amaçların etkililik ölçütü olarak esas alınacağı belli olmamaktadır.
4. Örgüt, amaç modeline göre, tek bir paydaş grubunun beklentilerini maksimize etme yoluna giderse bu, diğer grupların tepkisini çekecektir.
5. Etkililik çalışmalarında önceden hesaplanamayan ve rasyonel olmayan sosyal sistem ve çevre gibi etkenleri göz önünde bulundurmamaktadır.
6. Yöneticilere, örgüt amaçlarına ulaşmaları gerektiğini söylemekte, ama bunun nasıl başarılabacağına ilişkin bir öneri getirmemektedir.

Örgütsel etkililik çalışmalarındaki temel yaklaşımlardan ikincisi, örgütü *açık bir sistem* olarak gören “**sistem-kaynak yaklaşımı**”dır. Bu yaklaşımda örgütsel etkililik, “örgütün, amaçlarını başarabilmesi için gerekli olan kıt ve değerli kaynakları elde etmede çevresinden yararlanma ya da onu kullanma yeteneği” olarak görülmektedir. Bu nedenle, çevrelerinden daha fazla girdi kaynağı alabilen örgütler “etkili” olarak nitelendirilmektedir (Molnar ve Rogers,1976:401-403; Reimann,1975:225). Dolayısıyla, bu görüşün, aslında, örgütün iç ve dış çevresindeki önemli ve güçlü öğelerin, örgütsel etkililik üzerinde etkili olabileceğini göz önünde bulundurduğu söylenebilir (Aldemir,1985:211-212). Sistem-kaynak yaklaşımını geliştiren Yuchtman ve Seashore’a göre (1967:897) bu model, örgüt ile çevresi arasındaki etkileşim sürecine odaklanması bakımından oldukça önemlidir. Bu yaklaşımın kamu örgütlerine uygunluğu konusunda Molnar ve Rogers (1976) tarafından yapılan araştırmanın sonuçları ise örgütsel etkililiğe sistem-kaynak yaklaşımının kamu örgütleri için kullanılmasını desteklemiştir.

Amaç yaklaşımını benimseyenler, sistem kaynak yaklaşımını, geleceğe ilişkin, oldukça belirsiz ve ideal gözüken “yaşamı sürdürme” gibi bir amaç üzerinde durmakla eleştirmişlerdir. Çünkü, geleceğe ilişkin bir etkenin ölçümü çok zordur. Sistem kaynak yaklaşımına yöneltilecek bir diğer eleştiri de kimi olgun yaştaki örgütlerin etkili olmamalarına karşın yine de yaşamlarını sürdürebilmeleridir. Örneğin, devlet bürokrasisi içerisindeki birçok *kamu örgütünün*, zaman zaman hiç

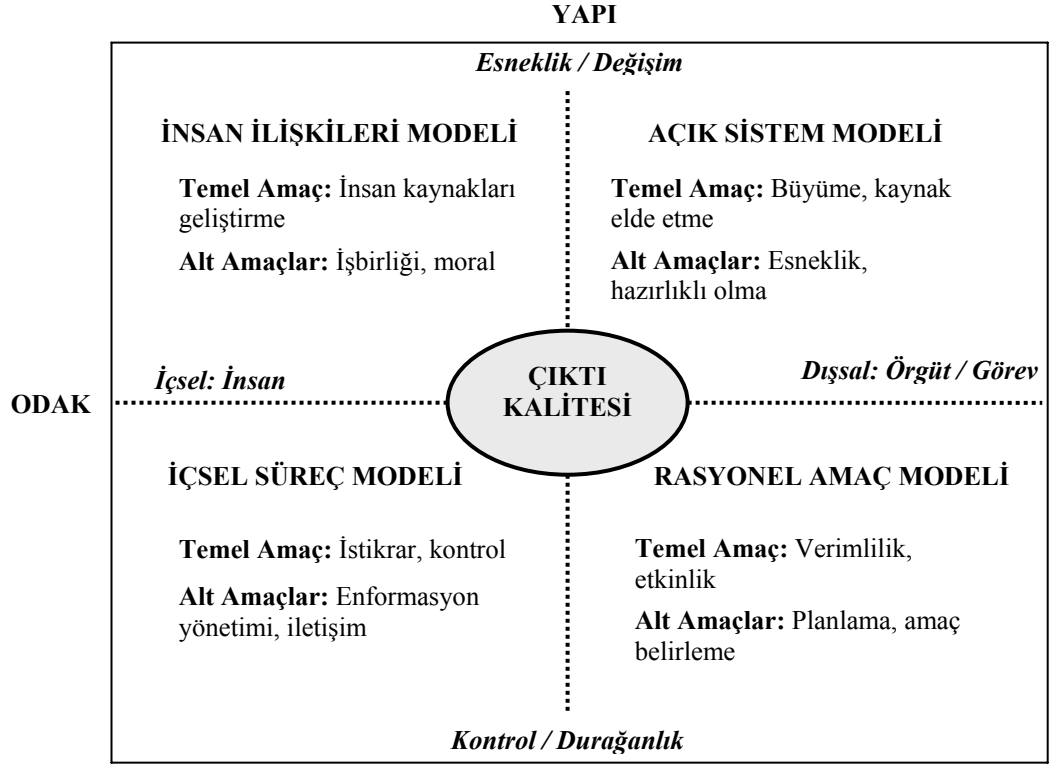
etkili olmamalarına rağmen, varlıklarını sürdürdükleri bilinen bir gerçektir (Aldemir,1985:213-214).

Gerek “amaç” gerekse “sistem-kaynak” yaklaşımlarının örgütsel etkililiği açıklamada yetersiz kalmaları sonucu, 1970’lerin sonunda her iki yaklaşımdan da yararlanan ve “**stratejik birimler**” ya da “**ekolojik**” yaklaşım adı verilen yeni bir etkililik modeli geliştirilmiştir. Bu model, amaçların örgütteki önemini reddetmemekte; aksine, çeşitli grupların, bu amaçları sürekli biçimde tanımlaması gerektiğini savunmaktadır. Bu bakımdan model, hem amaç yaklaşımının önemle üzerinde durduğu konuları hem de sistem kuramının da etkisiyle, çevresel koşul ve etkenleri tanımını içerisine almıştır.

Stratejik birimler yaklaşımına göre etkililik, “örgütün organik olarak bağlı olduğu stratejik iç ve dış çıkar ve baskı gruplarının beklentilerini tatmin etme düzeyi”dir (Aldemir,1985:214-215). Zira bu gruplar, örgütü, belli bir doğrultuda davranması için etkilemeye çalışırlar ve etkililiği, örgütün bu etkiye karşılık verme derecesine göre değerlendirirler. Kuşkusuz, örgütün, çeşitli beklentileri olan bu çıkar ve baskı gruplarının tüm taleplerini karşılaması mümkün değildir. Buradaki temel kriter, hangi çıkar ve baskı grubunun örgüt için stratejik öneme sahip olduğudur. Herhangi bir grubun önemi ise zamana, koşullara ve grubun örgüt üzerindeki gücüne bağlı olacaktır (Hodge vd.,2003:71-72).

Hodge ve arkadaşlarına göre (2003:72-73), örgütsel etkililik konusunda geliştirilen bu üç temel yaklaşım, önemli öneriler getirmelerine karşılık, her biri, konunun belli bir kısmını aydınlatmakta ve bu nedenle kapsamlı bir bakış açısı sunamamaktadır. Bu durum, örgütsel etkililik konusunda “**yarışan değerler (competing values) yaklaşımı**”nın geliştirilmesine yol açmıştır. Bu yaklaşım, tek başına doyurucu olabilen bir etkililik ölçütünün bulunmadığını; farklı yönetim değerlerine ve yönelimlere sahip örgütler için, farklı etkililik değerlendirme yöntemlerinin daha uygun olacağını ileri sürmektedir. Çeşitli etkililik kriterlerini bir çerçevede birleştiren bu yaklaşıma “**bütünleştirilmiş etkililik modeli**” de denmektedir. Yaklaşımı geliştiren Quinn ve Rohrbaugh (1981:136), 16 etkililik

kriteri ve dört farklı etkililik modelinden oluşan bir çerçeve önermişlerdir (bkz. Şekil 6).



Şekil 6: Yarışan Değerler Setleri ve Etkililik Modelleri
Kaynak: Quinn ve Rohrbaugh,1981,136.

Bu çerçeveye göre, bir örgüt için uygun olan etkililik kriteri, onun içsel ya da dışsal odaklı olmasına ve kontrolü ya da esnekliği tercih etmesine bağlıdır. Bu iki boyutun bileşimlerine göre “dört farklı etkililik modeli” ortaya çıkmaktadır. Bunları kısaca şöyle açıklamak mümkündür (Hodge, Anthony ve Gales,2003:73-74):

1. **İnsan ilişkileri modeli** (içsel odaklı – esnek): Çalışanlarını geliştirmeyi isteyen ve böylece, örgüte katkı yaparak en yüksek potansiyele ulaşabileceklerini düşünen bu model, iş doyumu, yüksek moral ve işbirliği gibi süreçler üzerinde durur.
2. **Açık sistem modeli** (dışsal odaklı – esnek): Örgütün, dışsal çevredeki olaylardan ya da koşullardan etkilendiğini, bu nedenle çevreye karşı duyarlı olmak gerektiğini vurgular. Büyüme ve kaynak edinmeyi

sağlamak için yapı ve süreçlerde esnekliğini korumaya çalışır. Sistem-kaynak yaklaşımı bu duruma uygundur.

3. **İçsel süreç modeli** (içsel odaklı – kontrol eğilimli): Örgütsel süreçlerinde istikrar arayan örgütler, içsel odaklıdır ve kontrole eğilimlidirler. Enformasyon yönetimi ve iletişim sistemlerini koruyarak kontrolü vurgularlar.
4. **Rasyonel amaç modeli** (dışsal odaklı – kontrol yönelimli): Üst yönetim tarafından oluşturulan amaçlar başarılmaya çalışılır. Planlama ve amaç oluşumu vurgulanır. Etkililik ölçümü, amaçlara ulaşma derecesi olduğundan bu durum, amaç yaklaşımına uygundur.

B. Kamu Hizmet Örgütlerinde Örgütsel Etkililik

Mal ya da hizmet üretmek için kurulan kamu örgütlerinin, varlıklarını sağlıklı bir biçimde sürdürerek etkili ve verimli çalışması ve kaliteli hizmetler sunması, toplumsal açıdan yaşamsal bir önem arz etmektedir. Bununla birlikte, özel sektörde her zaman ön planda tutulan etkililik, verimlilik ve kalite ile ilgili endişelerin, kamu sektöründe kendini yeni yeni hissettirmeye başladığı da söylenebilir. Nitekim, 1970’lerde ortaya çıkan ekonomik krizin de etkisiyle, devletin kullandığı kaynaklar daralınca, kamu kesiminde *daha iyi ve daha çok* hizmet sunmanın yolları aranmaya başlanmıştır. Böylece vatandaş odaklılık, vatandaşa hesap verme sorumluluğu, kamu hizmetlerinin kalitesine ilişkin artan beklentiler, özellikle etkililiği, kamu sektörü açısından temel bir konu haline getirmiştir (Kılavuz ve Yılmaz,2005:290-291).

Kılavuz ve Yılmaz’a göre (2005:274-276), etkililik kavramının kamu örgütlerinde ön plana geçmesinde, kamu hizmetlerinin verimliliğini değerlendirmede karşılaşılan güçlüklerin de önemli bir payı olmuştur. Şöyle ki, verimlilikte ölçü, en fazla çıktıyı elde edebilmek için en az girdiyi kullanmaktır. Buna göre, verimliliğin ölçülebilmesi için girdi ve çıktılarının tespit edilmesi zorunludur ve bu ölçüt ise genellikle *parasal* olarak ifade edilir. Özel sektörde, parasal açıdan verimlilik ölçütü, genellikle “kâr” olarak alınmaktadır. Buna karşılık, kamu hizmet örgütlerinde girdi ve çıktılarının bu şekilde belirlenmesinin pek de mümkün olmadığı görülmektedir.

Ararat ve Yurtoğlu'na göre (2006:65), örneğin, bir makinenin verimliliğini belirlemek için o makinenin girdileri ile elde edilen ıktıları birbirine oranlamak yeterliyken kamu hizmetlerinin sunumunda girdi ve çıktıların parasal değerinin tespit edilmesi gerçekten çok zordur.

Kamu hizmet örgütlerinde verimliliğin ölçülmesinde karşılaşılan bu tür güçlükler, çok sayıda kamu yönetimi düşünürünün, verimlilik kavramından çok, verimliliği bir kriter olarak ele alan ve daha geniş bir kavram olan *rgtsel etkililiğe* ağırlık vermesine sebep olmuştur. Örneğin, Rainey ve Steinbauer (1999:13), kamu örgütlerinde etkililiği ifade etmek için **kurum etkililiği** (agency effectiveness) kavramını kullanmışlardır. Yazarlara göre kurum etkililiği, kamu örgütünün, misyonu ile uyumlu olan idari ve operasyonel işlevleri iyi bir şekilde gerçekleştirmesidir. Bu kavram, aynı zamanda, kurumun kendisinden beklendiği gibi iyi performans göstermesini, insanların sıkı çalışmasını, örgütün faaliyetlerinin, prosedürlerinin ve üyelerinin misyonu gerçekleştirmeye uygun olmalarını da yansıtılmaktadır.

Diğer yandan, Rainey ve Steinbauer (1999:1-2), düşük performans göstermeye eğilimli olmaları nedeniyle, kuramda ve uygulamada, kamu örgütlerine olumsuz yaklaşıldığını, etkililiklerinin düşük olarak algılandığı ve birçok kamu rgt gayet iyi çalıştığı ve çok iyi performans gösterdiği halde, bu kanının oldukça yaygın olduğunu belirtmişlerdir. Murray (1975:368) ise bu durumu, kamu örgütlerinin, özel sektördeki başarı ölçütlerine sahip olmamaları ve sık sık, dikkatsiz ve rasyonel olmayan faaliyetlerde bulunmaları ile açıklamıştır. Murray'a göre, kamu sektöründe amaçların belirlenmesi ve daha sonra, performansı ölçmek için detaylı ve kesin kar ve zarar araçlarının kullanılması çok zordur.

Gerçekten de, konu ile ilgili yazında, bir kamu örgütünün başarılı ve etkili olduğunu belirlemenin çok sıkıntılı ve karmaşık bir iş olduğunu ve bu nedenle de örgütsel etkililik kavramına, kamu ve özel örgütlerde farklı yaklaşılması gerektiğini vurgulayan birçok bilim adamı bulunmaktadır (bkz. Cohen,2002:18; Molnar ve Rogers,1976:403; Rainey,1991:218). Ayrıca, Herman ve Renz (1998:34) tarafından

yapılan bir araştırmada, örgütsel etkililik ile ilgili sonuçların ve algılamaların, incelenen örgüt türü tarafından önemli ölçüde etkilendiğini göstermiştir.

Nitekim, örgütsel etkililik çalışmalarındaki değerlendirme kriterlerini inceleyen Steers (1975:554), büyük ölçekli özel örgütler için uygun olan bir kriterin (örneğin karlılık, pazar payı vb.) kamu örgütlerini değerlendirmek için uygun olmayabileceğini; bu sebeple, bir kriter seçimi söz konusu olduğunda, bu kriterin, çalışılan örgütün amaç ve hedefleri ile tutarlı olma düzeyine de özen gösterilmesi gerektiğini ifade etmiştir.

Campbell ve arkadaşları ise (1977), çeşitli etkililik yaklaşımlarını gözden geçirerek geniş kapsamlı bir kriter listesi oluşturmuşlardır (bkz. Tablo 6). Ancak, Rainey'e göre (1991:214) bu liste, oldukça dikkat çekici olmakla birlikte, kamu örgütlerinin temel amaçlarından biri olan "kamu yararı" ile ilişkisi ya da siyaset ekonomisine katkısı açısından, belirli etkililik kriterlerini karşılayamamaktadır.

Tablo 6: Örgütsel Etkililik Boyutları ve Kriterleri

1. Toplam Etkililik	16. Planlama ve amaç belirleme
2. Verimlilik	17. Amaçlar üzerinde uzlaşma
3. Etkinlik	18. Örgütsel amaçların içselleştirilmesi
4. Karlılık	19. Rol ve norm uyumu
5. Kalite	20. Yönetmel kişilerarası beceriler
6. İş kazaları	21. Yönetmel görev becerileri
7. Büyüme	22. Enformasyon yönetimi ve iletişim
8. Devamsızlık	23. Hazırlıklı olma
9. İşgücü devri	24. Çevrenin kullanımı
10. İş doyumu	25. Dışsal kuruluşların değerlendirmesi
11. Motivasyon	26. İstikrar
12. Moral	27. İnsan kaynaklarının değeri
13. Denetim	28. Katılım ve paylaşılan etki
14. Çatışma/Uyum	29. Eğitim ve geliştirmeye vurgu
15. Esneklik/adaptasyon	30. Başarı vurgusu

Kaynak: Campbell,1977'den aktaran Rainey,1991:214.

Görüldüğü üzere, yazında, örgütsel etkililiğin değerlendirilmesinde kullanılabilecek kriterlere ilişkin genel listeler bulunsa da, kamu örgütlerinin kendine özgü karakteristiklerinden dolayı, uygun kriterlerin seçilmesinin oldukça güç ve

karmaşık bir iş olduğu söylenebilir. Bu sorunların üstesinden gelebilmek için, kamu örgütleri için kullanılabilir etkililik ölçütlerinin, örgütün içinde bulunduğu özel koşullar dikkate alınarak ve büyük bir titizlikle seçilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, aşağıda, bu çalışmada örgütsel etkililik modeli önerilecek kamu hizmet örgütleri için benimsenen örgütsel etkililik kriterlerine yer verilmeye çalışılacaktır. Bu kriterler, aynı zamanda, modelin bağımlı/sonuç değişkenlerini oluşturmaktadır.

C. Çalışmada Benimsenen Örgütsel Etkililik Kriterleri

Daha önce de belirtildiği üzere, kamu hizmetlerinin etkililiğini ölçmek oldukça güç ve karmaşık bir iştir. Bununla birlikte, elbette, kamu hizmeti sunan örgütlerin etkili olup olmadıklarını anlamaya yardımcı olabilecek birtakım ölçütler ya da göstergeler söz konusudur. Bu ölçütlerin açık bir şekilde tanımlanması ve istenen sonuçlara ulaşabilmek için yapılması gerekenlerin belirlenmesi, hem kuramsal hem de uygulama açısından büyük bir önem taşımaktadır. Gerek genel, gerekse kamu örgütlerine ilişkin yapılan örgütsel etkililik yazını değerlendirmelerine dayanarak çalışmada, kamu hizmet örgütlerinin etkililiğini gösteren ölçütlerin üç başlık altında incelenmesi uygun görülmektedir. Bunlar: (1) çalışan memnuniyeti, (2) vatandaş memnuniyeti, (3) örgütsel etkinliktir.

Bu etkililik ölçütlerinin, Quinn ve Rohrbaugh (1981) tarafından geliştirilen yarışan değerler yaklaşımının sunduğu modeller ile örtüştüğü söylenebilir. Şöyle ki, kamu hizmet örgütlerinin ulaşmayı hedefledikleri istikrar, kontrol, verimlilik ve etkinlik amaçları “rasyonel amaç” ve “içsel süreç” modellerine; önemsemeleri ve sahip olmaları gereken “çalışanların geliştirilmesi, moral, iş doyumu, işbirliği, esneklik ve değişime yatkınlık” gibi amaçlar ise “insan ilişkileri” ve kısmen de “açık sistem” modellerine uygun düşmektedir. Ayrıca, vatandaşların ve siyasetçilerin kamu örgütleri üzerindeki güçlü etkileri ve örgütün vatandaş taleplerine yanıt vermek zorunda olması nedeniyle de “stratejik birimler modeli” ile paralellik göstermektedir.

1. Çalışan Memnuniyeti

Kamu hizmeti sağlayan örgütlerde, çalışanların memnuniyetinin sağlanmış olması, etkin ve kaliteli hizmet sunumu açısından son derece önemlidir. Zira, Toplam Kalite Yönetimi'nin (TKY) temel bir boyutu olan *iç müşteri (çalışan) memnuniyeti*, kamu hizmetlerinde kalitenin, dolayısıyla *dış müşteri (vatandaş) memnuniyetinin* sağlanmasında çok kritik bir unsurdur (Saran,2004:88).

Sözen'e göre (2005:9), kaliteli kamu hizmeti, çalışan memnuniyetinin sağlanması ile mümkündür. Bunun için, kamu görevlilerinin, sağlıklı, temiz ve düzenli koşullarda çalışmaları, yaptıkları işten tatmin olmaları, eğitim ve kendini geliştirme imkanlarıyla işlerinde belirleyici; bir başka ifadeyle inisiyatif sahibi olmalarını sağlamak gerekmektedir. Dalbay'a göre ise (1999:103), potansiyelini ortaya koyacak imkanların sağlanmadığı; ücret, çalışma koşulları vb. açılardan tatmin edilemeyen kamu personeli ile, vatandaşların beklentilerine uygun, kaliteli kamu hizmeti üretmek mümkün değildir.

Diğer taraftan, ülkemizde kamu personelinin hakları, görevleri, sorumlulukları, yükselme esasları, performans değerlendirmeleri, ücretlendirme, sosyal yardım ve hizmetler, çalışma ilişkileri, disiplin, sicil, emeklilik gibi konular, 1965 yılında çıkarılan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu tarafından düzenlenmekte ve bu konularda kamu örgütlerine ve yöneticilerine esneklik tanınmamaktadır. Kamu personel sistemimiz, ayrıca, çağdaş İnsan Kaynakları Yönetiminde olması gereken, çalışanların karar süreçlerine katılımını sağlayan, performans değerlendirmenin yapıldığı, eşit işe eşit ücret, kariyer-liyakat-sınıflandırma ilkelerinin uygulandığı ve çalışanların yeteneklerini kullanmalarına olanak sağlayan niteliklerden de yoksundur. Mevcut sorunlar, kamu hizmetlerinin kalitesinin azalmasına, örgüt ikliminin bozulmasına ve iş veriminin düşmesine neden olmaktadır (Aykaç ve Yayman,2003:297-299).

2. Vatandaş Memnuniyeti

Günümüz modern toplumunda halkın kamu hizmeti sunan örgütlerden beklentileri hem sayıca artmış hem de çeşitlenmiştir. Ancak, kamu örgütlerinin sadece hizmeti sunması yeterli olmamakta; bu hizmetlerin kaliteli, hızlı ve vatandaş memnuniyetini sağlayıcı olması da gerekmektedir. Bunun için TKY anlayışının en önemli felsefesi olan “müşteri odaklılığın” kamu hizmet örgütlerince de benimsenmesi, hizmetlerin etkin ve kaliteli sunumu açısından bir gereklilik halini almıştır (Sezer,2008:153).

Bilindiği üzere TKY, müşteri beklentilerini karşılayan ve onların tatminine ve memnuniyetine büyük önem veren bir yönetim yaklaşımıdır. Kamu hizmet örgütlerinin varlık nedeninin de “vatandaşlara iyi hizmet veya ürün sunmak” olduğu gerçeğinden hareketle, işletme yönetimindeki “müşteri odaklı yönetim” anlayışının kamu yönetiminde “vatandaş odaklı yönetim” olarak benimsenmesi gerektiği söylenebilir. Buna göre, vatandaş odaklı yönetim, kamu hizmetinden yararlanan vatandaşların memnuniyetlerini esas alan bir anlayış olarak karşımıza çıkmaktadır (Toker ve Ekici,2003:4). Bu anlayışta vatandaşlar, kamu hizmetini talep eden müşterilerdir. İnce’ye göre (2001:15-17), günümüze kadar, bireylerin “vatandaş” ve “vergi ödeyen” sıfatlarının yanı sıra var olan; ancak çoğu zaman göz ardı edilen “müşteri” kimlikleri, çeşitli alanlarda yaşanan gelişmeler sayesinde artık ön plana çıkartılabilmektedir.

Diğer taraftan, yazında, kamu hizmetini sunan ile kullanan arasındaki ilişkinin, özel kesimdeki gibi, “müşteri-tedarikçi” anlayışı çerçevesinde ele alınması bazı eleştirilere yol açmaktadır. Şöyle ki, özel kesimde bir malın bedelini ödeyerek satın alan kişi *müşteri* olarak tanımlanırken; devletin sunduğu kamu hizmetlerinden parasız olarak yararlanan ve aralarında sayısız çıkar ve görüş farklılıkları bulunan vatandaşların, aynı mantıkla “müşteri” olarak değerlendirilmesinin doğru olmadığı düşüncesi, bu eleştirilerin temelini oluşturmaktadır. Saran’a göre (2004:81,85), kamu hizmetini sunan ile kullanan arasındaki ilişkiye “*kamu örgütü-vatandaş*” ilişkisi bağlamında bakılmalı ve kamu yönetiminin esasının “*vatandaşlık (citizenship)*”

statüsüne dayandığı kabul edilmelidir. Çünkü vatandaşlık statüsü, müşteri kimliğinden çok ayrı bir şeydir ve kamu hizmeti, özel firmalar tarafından müşterilere satılan hizmetlerde olduğu gibi, yalnızca bedelini ödeyen kişiye değil, toplumda yaşayan herkese, herhangi bir karşılık istenilmeksizin ve eşit olarak sunulmak durumundadır.

Bununla birlikte, yazında, bu algılama tarzının, bakış açısına göre farklı değerlendirilebileceğini ileri süren karşıt görüşler de bulunmaktadır. Örneğin Dalbay'a göre (1999:102), kamu hizmetlerinin alternatifsiz; hatta vergi ödeme örneğinde olduğu gibi, zorunlu ve gönülsüz olması, bu hizmetlerin muhataplarını müşteri olarak tanımlamayı; buna bağlı olarak da müşteri istek ve beklentilerine odaklanarak çalışmayı engellemez. Çünkü kamu örgütlerinin muhataplarını müşteri olarak görmenin temelinde, kamu hizmetlerini müşteri istek ve beklentilerine göre oluşturma fikri yatmaktadır. Bu bakımdan, müşteri kavramını kamu yönetimi için kullanmanın bir sakıncası yoktur. En azından vatandaşa hızlı, etkin, güler yüzlü bir kamu hizmeti sunmanın psikolojik temelini oluşturması bakımından bu kavrama sıcak bakılabilir (Sezer,2008:148).

Değerlendirilecek olursa, tüm bu görüşlerin anlamlı ve doğru olduğu söylenebilir. Bu çalışmada ise kamu kesiminde de, hizmetten yararlananlar üzerine yoğunlaşma anlayışının benimsenmesi gerektiği düşünülmektedir. Balcı'nın da belirttiği gibi (2005:203), bunun adına ister "müşteri odaklılık", ister "kullanıcı odaklılık", isterse "vatandaş odaklılık" densin, anlatılmak istenen aynı olduğu sürece, amaç yerine getirilmiş olacaktır. Ancak, bunu yaparken, hem kamu hizmet örgütlerinin hem de bu örgütlerin hizmetlerinden yararlanan vatandaşların kendine has özelliklerinin her zaman göz önünde tutulmasına ve bu kavramların özüne ters düşmemeye özen gösterilmelidir.

Vatandaş memnuniyetini esas alan yaklaşımın benimsenmesi ile vatandaşa sadece sorumluluklar yükleyen, buna karşın haklarını ikinci plana iten "*vatandaş devlet içindir*" anlayışının yerini; vatandaşın sanki bir müşteri gibi, kamusal hizmetleri çabukluk, kalite, miktar, fiyat gibi unsurları bakımından eleştirebilmesine

imkan tanıyan ve bu çerçevede daha etkili, verimli, kaliteli hizmet sunmanın yollarının arandığı “devlet vatandaşı içindir” anlayışı almakta ve böylece vatandaş hak ettiği yere konulmaktadır (Karataş,2007:87-89).

Vatandaş odaklı bir yönetim anlayışını esas alan kamu örgütleri, ürettikleri hizmetleri, vatandaşların istediği ve memnun olduğu “kaliteli” hizmete dönüştürmek durumundadırlar (Sezer,2008:150). Yazında, kamu hizmetlerinin vatandaşlar tarafından “kaliteli” olarak algılanabilmesi ya da vatandaş memnuniyetinin sağlanabilmesi için getirilen bazı öneriler ise şunlardır (Parlak ve Sobacı,2005:281):

- Kamu hizmetleri, vatandaşlar arasında ayırım gözetilmeden eşit bir şekilde ve zamanında sunulmalı,
- Yeterli ve ihtiyacı karşılamada etkin olmalı,
- Herkesin uygun şartlarla erişebileceği durumda olmalı,
- Düzenli ve sürekli olmalı,
- Doğru ve hassas olmalı,
- Risklerden uzak ve güvenilir olmalı,
- Amaca en uygun hizmet olmalıdır.

Türkiye’de vatandaş odaklı yönetim anlayışını kamu örgütlerinde yerleştirmeye yönelik önemli bir girişim, İçişleri Bakanlığı’nda 2001 yılında uygulamaya konulan “Bürokratik Kültürden Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Kültürüne Geçiş Programı”dır. Bu programla ilgili olarak, İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan 07.05.2002 tarih ve 467 sayılı Genelge’de şu ifadeye yer verilmiştir (aktaran: Toker ve Ekici,2003:14-15):

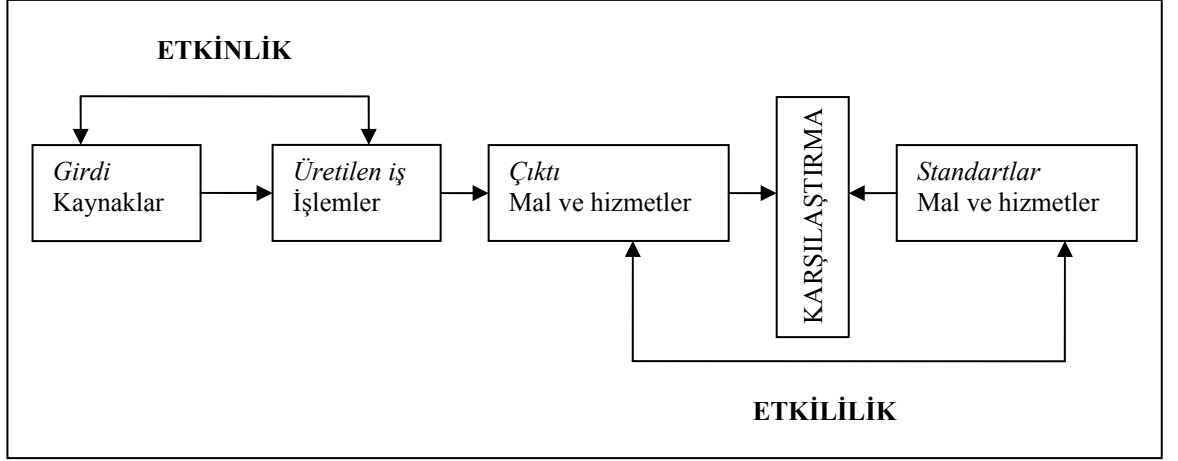
“Vatandaşımızı bezginliğe, yorgunluğa, zaman kaybına ve gereksiz masrafa sevk eden, onun layık olduğu medeni hizmet standartlarının gerisinde kalan, ürettiği hizmeti sunarken vatandaşın ihtiyaçları yerine kendi hiyerarşik mantığını ve ihtiyaçlarını esas alan bürokratik yönetim kültürü ve yapısı değiştirilmelidir. Kamu sektörü halka hizmet için vardır ve vatandaşın hizmetin odağına koymak zorundadır”.

İçişleri Bakanlığı, bu uygulama ile kamu kesimimizde “vatandaş odaklı kamu yönetimi anlayışı” konusunda bir ilke imza atmış ve bu yönde bir değişimin ilk uygulayıcısı olmuştur. Programın uygulanma sonuçları değerlendirildiğinde ise, tüm illerde genelge doğrutusunda önemli ve özgün çalışmalar yapıldığı görülmüştür. Bu tür çalışmaların yaygınlık kazanması ile ülkemizdeki kamu hizmetlerinde kalitenin yükseltilmesi, hizmetlerin etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde daha hızlı, ucuz ve amaca uygun olarak yerine getirilmesi ve dolayısıyla vatandaş memnuniyetinin sağlanması amaçlarına ulaşılabileceği düşünülmektedir.

3. Örgütsel Etkinlik

Verimlilik ve etkinlik, bir örgütün başarısını ve performansını değerlendirmede kullanılan önemli kavramlardır. Verimlilik, genellikle, “bir üretim ya da hizmet sisteminin ürettiği çıktı ile bu çıktıyı sağlamak için kullanılan girdi arasındaki ilişki” şeklinde tanımlanmaktadır (Özer,2005:119,122). Bu tanımın, herhangi bir kamu hizmetine uyarlanması ise oldukça güç ve karmaşık bir iştir. Çünkü, örneğin, belediyenin kaldırım yapımında “kaç ton kaldırım taşı kullandığı” gibi bir çıktı göstergesi, bu hizmetin ölçümü için yararlı olabilir; fakat kamusal hizmet veren her sektörde bu kadar somut göstergeler bulmak pek kolay değildir (Hatry,1978:28). Bu bağlamda, verimliliğin, yalnızca, kamu hizmetlerinin niceliksel birimler cinsinden ölçülebildiği alanlarda yararlı olacağı söylenebilir.

Hatry’e göre (1978:28), verimliliğin ölçülmesinde ortaya çıkan bu tür zorluklar nedeniyle, kamu hizmet örgütlerinde “etkililik” ve “etkinlik” kavramlarının kullanılması daha doğru olacaktır. Buna göre **etkinlik**, devletin, belli bir çıktıyı, mümkün olan en az kaynağı kullanarak üretme derecesini gösterirken; **etkililik**, devletin sağlamış olduğu nihai ürünün miktarını ya da kamu için “gerçek hizmeti” yansıtmaktadır. Hedley’e göre (1998:251) ise bir üretim sürecinde amaç, hem etkinliği hem de etkililiği sağlamaktır. Bu ilişkileri Şekil 7 üzerinde şöyle göstermek mümkündür:



Şekil 7: Üretim Süreci
Kaynak: Hedley,1998:251.

Bu bağlamda, etkinlik, üretilen iş ya da işlemlerin girdilerle; etkililik ise çıktılarının standartlarla ya da beklentilerle karşılaştırılmasını göstermektedir. Hedley'e göre (1998:251-252) bu genel model, hem özel hem de kamu sektörü örgütlerinde uygulanabilir; çünkü özel ve kamusal işlemler arasında, akış ve mantık açısından, genellikle güçlü bir benzerlik bulunmaktadır.

Etzioni (1964:8-9) ise etkinlik kavramının örgütsel amaçlarla ilişkisini dikkate alarak bir tanım geliştirmiştir. Yazara göre *örgütsel etkinlik (organizational efficiency)*, örgütsel bir amacın başarılması için kullanılan kaynakların miktarını ifade etmektedir. Bir başka deyişle etkinlik (yeterlilik derecesi), işgücü, hammadde, malzeme ve diğer girdilerin örgüt içinde saptanan amaçlar doğrultusunda ne denli etkin ya da yeterli kullanıldığını gösteren bir değerlendirme kriteri olmaktadır (Doğan,2007:351). Daft'a göre (2007:170) eğer bir örgüt, belirli bir üretim düzeyine, bir başka örgüte kıyasla, daha az kaynakla ulaşabiliyorsa, onun daha etkin olduğu düşünülür.

Gegin'e (2010) göre etkinliğin sağlanabilmesi için, bir amacın gerçekleştirilmesinde kullanılan girdilerin, doğrudan o amaçla ilgili ve uyumlu olması gerekir. Bir başka ifadeyle, etkinlik kavramı ile, kurum bünyesindeki bir süreçte, o süreçle amaçlanan hususa ulaşılmasını sağlayacak girdilerin kullanılıp kullanılmadığı; amaca ulaşma dışındaki girdilere süreçte yer verilip verilmediği

anlaşılmaktadır. Bu değerlendirmenin sonucuna göre kurumun, “yüksek, orta ya da düşük” etkinlikte çalıştığı yorumu yapılmaktadır.

Kamu ve özel örgütlerin etkinliklerini ve performanslarını karşılaştıran çalışmaları inceleyen Rainey’e göre (1991:220-222), bu çalışmalarda, hastaneler gibi bazı hizmet kurumları için, etkinlik açısından, özel ve kamu sektörleri arasında farklılık bulunmamakta; hatta kamu hizmet örgütleri, özel firmalardan daha iyi performans göstermektedir. Bununla birlikte, yazar, genellikle, kamu örgütlerinin, etkin çalışma konusunda, özel örgütlere kıyasla daha dezavantajlı olduğunu; bir başka deyişle, özel kesimin sunduğu hizmetlerin daha etkin bulunduğunu ifade etmiştir. Benzer şekilde, Ölmez ve arkadaşları (2004:113) tarafından Türkiye’de yapılan bir araştırmada da, ülkemizdeki özel sektör örgütlerinin, kamu sektörü örgütlerine kıyasla, daha etkin oldukları saptanmıştır.

Kamu ve özel sektör örgütlerinin etkinliklerinin karşılaştırılmasında dikkat edilmesi gereken en önemli konu ise, kullanılan etkinlik ölçütlerinin, karşılaştırma yapmaya imkan verip vermediğidir. Yazında, ağırlıklı olarak, çıktılar ile girdiler arasındaki oranı dikkate alan geleneksel etkinlik ölçütü kullanılmakla birlikte, farklı etkinlik ölçütleri sunan çalışmalara da rastlanabilmektedir. Örneğin Hatry (1978:28), geleneksel etkinlik ölçütünün yanı sıra, kamu sektöründe kullanılabilecek dört grup etkinlik ölçütü saptamıştır. Bunlar, kısaca şöyle açıklanabilir:

- 1. Yapılan iş birimleri sayısı / girdi birimi oranı:** Çıktı, iş birimi olarak ifade edilirken, girdi, faaliyeti yapmaya ayrılan işgücü saati (işgücü verimliliği ölçümü) ya da para miktarı olabilir.
- 2. Kullanma / yararlanabilirlik oranı:** Bazı kamu faaliyetlerinde kullanılan araçlar ve ekipman için “arıza/aksama süresi” ve personel için de “üretken süre” söz konusudur. Bir başka deyişle, bu ölçüt, ekipmanın kullanımı/kullanılmaması; personelin de verimli/verimli olmayan faaliyetleri ile tanımlanmıştır.

3. **Çıktı kalitesini dikkate alan ölçütler:** Örneğin, “bakılan müşteri sayısı” yerine “işçi saati başına yardım edilen müşteri sayısı”, kaliteyi daha fazla dikkate alan bir etkinlik ölçütüdür.
4. **Verimlilik göstergeleri:** Zaman içerisindeki değişim miktarlarını yansıtan ölçütlerdir.

Yazında, kamu hizmet örgütlerinde etkinliğin sağlanmasına ya da iyileştirilmesine yönelik çok çeşitli düzenlemelere ya da önerilere yer verildiği görülmektedir. Etkinlik kavramının tanımından yola çıkarak, bu önerilerin özünde, “sunulan hizmet miktarının artırılmasının” ve “maddi, beşeri ve finansal kaynakların, amaçlar doğrultusunda, mümkün olan en az düzeyde kullanılmasının” bulunduğu söylenebilir. Bu bakımdan, kamu hizmet örgütlerinde “**israftan kaçınmak**”, etkinliğin sağlanmasında yaşamsal bir öneme sahiptir.

Çevik’e göre (2001:68,70), Türkiye’de hem personel sayısı hem de kullanılan mali kaynaklar boyutuyla kamu kaynakları israf edilmekte ve bunun da hiçbir denetimi yapılamamaktadır. Oysa, kamu örgütleri, ürettikleri hizmetleri vatandaşlardan toplanan vergilerle karşıladıkları için, ellerindeki kaynakları en rasyonel şekilde kullanmak zorundadırlar. Bir başka ifadeyle, kamu yöneticilerinin, harcadıkları her kaynağın, halkın malı olduğunu düşünmeleri ve ona göre israf etmeden en verimli şekilde kullanmaları gerekir (Çevik,2001:79).

Burada önemli olan iki husustan biri, kamu hizmet örgütlerinin, kendilerine en uygun olan ölçütleri tespit edip kullanmalarıdır. İkincisi ise, etkinliğin kaliteyi de dikkate alması gerektiğidir. Örneğin, bir kamu hizmetinin maliyetinde düşüş sağlamak, hizmet kalitesinden ödün verilerek yapılıyorsa, gerçek bir etkinlik iyileştirmesinden söz edilemez (Hatry,1978:28). Benzer şekilde, işlem hacmi arttırılırken kamu hizmet örgütlerinin “eşitlik”, “hizmetlere erişebilirlik” ve “hizmet kalitesi” gibi değerlerinin de ihmal edilmemesi gerekir (Curristine vd.,2007:9). Değerlendirmelere dayanarak çalışmada, etkinlik kriterleri olarak “hatalı işlem sayısı”, çıktı kalitesini de kapsayan “doğru işlem yapılan vatandaş sayısı”, bilgisayar

sistemine bağlı “arıza ya da aksama süreleri” ve personel açısından da “üretken süre”nin seçilmesi uygun görülmüştür.

II. KAMU HİZMET ÖRGÜTLERİNDE ÖRGÜTSEL ETKİLİLİK MODELİ

A. Örgütsel Model Kavramı, Unsurları, Örgüt Kuramı ve Örgüt Tasarımındaki Önemi

Model, karmaşık bir olgunun kilit yönlerinin basitleştirilmiş görüntüsünü temsil eden, birbirleriyle ilişkili kavramlar setidir. Yapıyı ve eylemi geliştirmek ve anlamak için bir yol haritası sağlayan ve kısaca “yapısal tasarım” olarak da ifade edilen model, bir şeyin, sadece “ne olduğunu” yansıtmakla kalmaz; aynı zamanda, “nasıl olması gerektiğini” de şekillendirir. Model tanımından yola çıkarak **örgütsel model** kavramını da, “bir örgütün/örgütlerin kilit yönlerinin basitleştirilmiş görüntüsünü temsil eden, birbirleriyle ilişkili kavramlar seti” biçiminde tanımlamak mümkündür (Fitzgerald,2002:8-9).

Khandwalla’ya göre (1977:268,277-279) örgütsel model, sadece “kavramlar, varsayımlar ve hipotezler sistemi” olmayıp, örgütsel analizler ve kuram oluşturma için genel bir çerçeve de sunmaktadır. Zira model, araştırmacının örgüt kuramı alanına ilişkin algılamasının taslağı olup modelde yer alan değişkenler arasındaki ilişkilerin sistematik bir şekilde çalışılmasını ifade etmektedir. Buna göre, örgütsel bir model incelendiğinde, “nedensellik”, “belirlenimcilik”, “örgütsel düzey”, “örgüt kuramı alanı”, “örgütsel analizler” ve “örgütsel tasarım uygulamaları” gibi unsurlar hakkında fikir edinilebilir. Ayrıca model, belli bir örgütün işleyişindeki en önemli değişkenlerin neler olduğunu da göstermektedir.

Örgütsel modelin sağladığı genel bilgiler doğrultusunda, örgütler hakkında, araştırma ya da kuramsal tahminlerin sonuçlarına dayanan bir dizi hipotez oluşturulur. Bunlar, aynı zamanda, “örgüt tasarımı” hakkında öneriler getirmek için bir temel oluşturmaya da hizmet etmektedir. Bu bağlamda, **örgütsel tasarım**,

“örgütün iş durumuna (business situation) bağlı olarak, örgütsel yapının unsurlarının ve süreçlerin, tasarımcının amaçlarını etkin şekilde yerine getirebilmek için, birbirleriyle nasıl karşılıklı olarak etkileşimlerinin ortaya koyulması” olarak tanımlanabilir. Tasarımın ana konusunu, insanlar, örgütsel yapı, teknoloji, amaçlar, yönetim tarzı ve örgütsel çevre oluşturmaktadır (Khandwalla,1977:261,267).

Örgütsel tasarım, örgütsel işleyiş ile ilgilidir. Örgütsel işleyişi daha iyi anlayabilmek için de belirli örgütsel tasarım karakterlerini açıklayan boyutları incelemek gerekir. Daft (2007:17), örgütsel tasarımın boyutlarını, yapısal ve bağlamsal boyutlar olmak üzere iki grupta toplamıştır. **Yapısal boyutlar**, bir örgütün içsel karakteristiklerini açıklamakta ve örgütleri ölçmek ve karşılaştırmak için bir temel oluşturmaktadırlar. **Bağlamsal boyutlar** ise örgütün bütünü karakterize ederler. Büyüklük, teknoloji, çevre ve amaçları kapsar ve yapısal boyutları etkileyen ve şekillendiren örgütsel düzenlemeleri betimlerler. Bu nedenle bağlamsal boyutlar komplike olabilir; çünkü, hem örgütü hem çevreyi yansıtmaktadırlar. Bunlar, bir örgütün yapısının ve çalışma süreçlerinin temelini oluşturan, birbirleriyle örtüşen unsurlar seti olarak da düşünülebilirler. Örgütleri anlamak ve değerlendirmek için hem yapısal hem de bağlamsal boyutların birlikte incelenmesi gerekir. Birbirleri ile etkileşen bu örgütsel tasarım boyutları üzerinde, örgütün varoluş nedenlerini yerine getirmek için bazı ayarlamalar yapılabilmektedir.

Örgütsel işleyişi anlamak ise, yüksek performansa ve etkililiğe ulaşmada, örgütü tasarlamaya yardımcı olacağı için, önem taşımaktadır. Bir başka ifadeyle yöneticiler, yapısal ve bağlamsal boyutları ve örgütsel alt sistemleri, girdileri çıktılarına en etkin ve etkili şekilde dönüştürmek ve değer sağlamak için, yani, örgütsel etkililik düzeyini artırmak için düzenlerler (Daft,2007:22).

B. Kamu Hizmet Örgütlerine Yönelik Örgütsel Etkililik Modelinin Tanıtılması

Kuramda yer alan düşüncelere ve deneysel bulgulara dayanarak, kamu hizmet örgütlerinin işleyişi konusunda uyumlu ve tutarlı bir model geliştirmek mümkün

görülmektedir. Buna göre, Khandwalla'nın (1977:268-273) görüşlerini esas alarak, kamu hizmet örgütlerine yönelik örgütsel bir işleyiş modelinin oluşturulmasında, üzerinde durulması gereken unsurlar ya da değişkenler şöyle açıklanabilir:

1. Bağlamsal Değişkenler: Bir örgütün, içerisinde işlevlerini yerine getirdiği durumu ya da bağlamı temsil eden bağlamsal değişkenler, “örgütsel çevreyi” ve “demografik özellikleri” kapsamaktadır. Khandwalla'ya göre (1977:270) bunlar, örgütün karşılaşılabileceği temel kısıtlama, koşulsallık, fırsat ve tehdit kaynaklarını yansıtmakta; uzun vadede ise örgütün içerideki faaliyetlerini derinden etkileyen ve biçimlendiren güç alanlarını göstermektedirler.

a. Örgütsel Çevre: Bilindiği gibi örgütler, çevrelerinin özelliklerinden ve bu çevrede meydana gelen olaylardan etkilenirler. Örneğin, siyasetçilerin ve yasa koyucu güçlerin, kamu örgütlerinin işleyişini etkileme olasılığı yüksektir. Durumsallık ve sistem yaklaşımlarının savunucuları da, örgütün çevresine olan bağımlılığını vurgulamışlardır. Şu halde, örgütün çevresi, onun yapısının ve işlemlerinin güçlü bir biçimlendiricisi olabilmektedir. Örgütsel çevre, durağan ya da dinamik, homojen ya da heterojen olma özelliklerine göre incelenebileceği gibi, ekonomik sistemin türü, örgütün işlem yaptığı piyasa yapısı, toplumun özellikleri ve örgütü düzenleyen siyasi sistem gibi temel unsurları açısından da irdelenebilir.

b. Demografik Değişkenler: Khandwalla'ya göre (1977:272) demografik değişkenler, bir örgüt topluluğunu anlamlı bir şekilde sınıflandırmaya yarayan temel yollardır. Demografik değişkenler, örgütü derinden etkilemelerine karşılık, yönetsel eylemler aracılığıyla değiştirilmeleri çok zor olduğu için “bağlamsal değişkenler” başlığı altında değerlendirilmektedir. Bunların başlıcaları yaş, büyüklük ve örgüt türüdür. Toplumların ve kurumların nasıl değiştiğini ve evrimleştiğini araştıran sosyolojik

yaklaşımlar, “zamanın”, örgütleri etkileyen önemli bir değişken olduğuna ilişkin bir farkındalık yaratmışlardır. Buna göre, bir örgütün yaşı, onun işleyişinin bazı yönlerine ışık tutan, dikkate değer bir belirleyici olabilir. Diğer yandan, örgütün büyüklüğü de, onu etkileyen önemli bir bağımsız değişkendir. Zira, araştırma sonuçları, büyüklüğün, örgütsel yapının temel bir belirleyicisi olduğunu işaret etmektedir. Yaş ve büyüklüğün yanı sıra, örgütün toplumda yerine getirdiği işlevin türü; bir başka deyişle örgütün türü de, örgütün tasarımını etkileyebilmektedir. Özellikle, kamu hizmet örgütlerinin, kendilerini diğer örgüt türlerinden farklılaştıran çok önemli ayırıcı özellikleri bulunduğu söylenebilir.

- 2. Yapısal Değişkenler:** Örgütün iskeletini oluşturan yapısal değişkenler, örgütteki kalıcı düzenlemeleri ve biçimsel olarak onaylanmış ilişkileri ifade etmektedir. Yapısal değişkenler, teknolojiyi ve örgütsel yapıyı kapsamaktadır. Bunlar, örgütün amaçlarını izlerken kullandığı vasıtalar ya da araçlardır. Özellikle, örgüt kuramının iki temel okulunun öncüleri olan Weber’in ve Fayol’un odaklandığı temel konu, örgütün yapısıdır. Diğer yandan, Woodward, Perrow, Thompson gibi bazı araştırmacılar da teknolojiyi, örgütsel tasarımın kilit unsuru olarak görmüşlerdir. Örgüt yapısının, belirsizliği azaltmak, faaliyetleri farklılaştırmak, kontrol ve koordinasyonu sağlamak gibi pek çok işlevi bulunmaktadır. Örgüt teknolojisi ise yapısal değişkenlerin bir unsuru olduğu gibi, aynı zamanda, örgütsel işlerin akışına yönelik kalıcı düzenlemeleri yansıttığı için örgütün iş akışını da oluşturmaktadır.

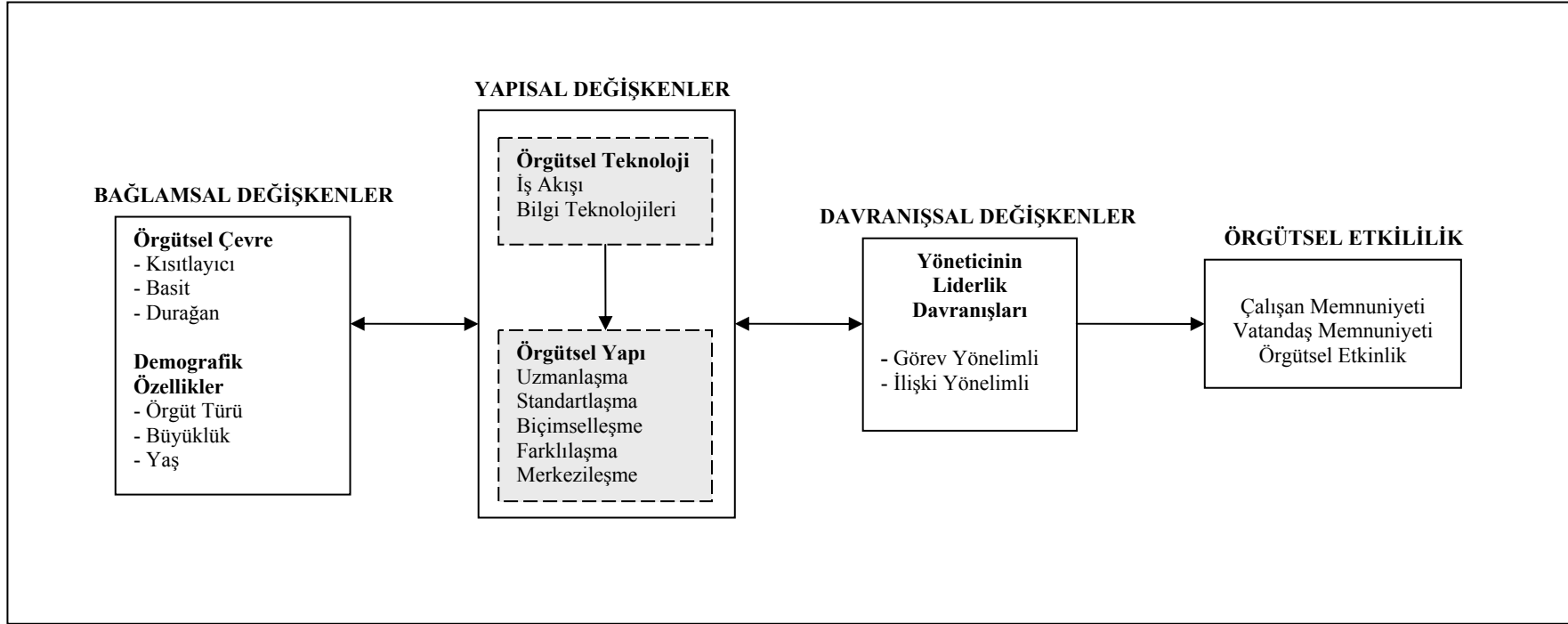
Diğer taraftan, bazı araştırmacıların, teknolojiyi, yapısal değil, bağlamsal bir değişken olarak ele aldıklarını belirten Khandwalla (1977:273), teknolojinin, örgütsel işlerin akışının kalıcı şekilde düzenlenmesini yansıttığını ve bu nedenle de yapısal değişkenler başlığı altında ele alınmasının daha uygun olacağını ifade etmiştir. Yazara göre, teknolojinin çok değişmediği alanlarda (örneğin kimya sanayide), onu bağlamsal bir

değişken olarak ele almak doğru olabilir. Ancak, teknoloji, yönetimin stratejik kararlarının bir sonucu ise; bir başka deyişle, yönetim, hangi teknolojinin örgüt için daha uygun olduğuna ilişkin bir tercih ya da seçim yapılabiliyorsa, “yapısal” bir değişken olarak düşünülmelidir.

- 3. Davranışsal Değişkenler:** Bilindiği üzere, örgütler insanlardan oluşur ve bu nedenle de, insanların güdülenmesi, algılamaları ve tutumları, doyum ve moral düzeyleri, aralarındaki işbirliği ya da çatışmalar, örgütün iş yapma biçimini derinden etkiler. Şu halde, örgütün sağlıklı işleyebilmesi için, onu işletecek olan çalışanların tutum ve davranışlarının, örgütün çıkarları doğrultusunda etkilenmesi ve şekillendirilmesi gerekir. Örgütlerde, çalışanların istenen yönde tutum ve davranışlara sahip olmalarını sağlayacak unsurların başında, yöneticilerin sergileyecekleri liderlik davranışları gelmektedir. Zira, örgütün kilit noktalarındaki karar vericilerin ya da yöneticilerin liderlik tarzlarının, örgüt için geniş kapsamlı ve uzun soluklu sonuçları olabilmektedir. Bu nedenle, örgütlerin nasıl işlediğine ilişkin bir model, örgütteki yöneticilerin liderlik davranışlarını hesaba katmalıdır.
- 4. Örgütsel Etkililik:** Sistem yaklaşımına göre, örgütler, varlıklarını koruyabilmek için, sürekli olarak, işleyişlerinde birtakım ayarlamalar ve düzeltmeler yaparlar. Bunun için, öncelikle, örgütün performansının ölçülebilmesi; daha sonra da, gerekli görülen düzeltici önlemlerin alınması gerekir. Ancak, bazı örgüt türlerinin (örneğin kamu hizmet örgütlerinin) performanslarının ölçülebilmesi, sundukları hizmetin niteliğinden dolayı, çok güçtür. Bu nedenle, bu tür örgütler için, örgütsel etkililik, daha yararlı ve doğru bir değerlendirme sağlamaktadır. Şu halde, örgütsel etkililik değişkenleri, örgütün içindeki ve bazen de dışındaki kilit noktalardaki karar vericilerin, çeşitli kriterlere göre örgütün etkililiğini değerlendirmesini yansıtır. Bu kriterler, kamu hizmet örgütleri için örgütsel etkinlik, çalışan ve vatandaş memnuniyeti olarak alınabilir.

5. Değişkenler Arası Uyum: Örgüt, birbirleri ile bağlantılı parçalardan oluşan bir sistem olduğu için, çevre, demografik özellikler, teknoloji, örgütsel yapı, liderlik tarzı ve örgütsel etkililik, birbirlerinden kopuk değil; tam tersine birbirleri ile bağlantılı alt sistemler olarak değerlendirilmelidir. Birindeki değişiklik, geri kalanları da etkiler. Bununla birlikte, durumsallık yaklaşımının belirttiği gibi, bazı unsurların örgüt üzerinde, diğerlerine kıyasla, daha derin etkileri olabilmektedir. Bu nedenle, örgütsel işleyiş modeli, örgütsel unsurların sadece birbirleri ile olan bağlantılarını değil, aynı zamanda, ilişkilerin yönünü ve aralarındaki uyumu da dikkate almalıdır.

Bu bilgiler ışığında, kamu hizmet örgütlerinin işleyişine ilişkin olarak önerilen örgütsel etkililik modeli Şekil 8’de gösterilmektedir. Sistem ve durumsallık bakış açılarını yansıtan bu modelde, dört değişken sınıfı arasında ilişki olduğu varsayılmaktadır. Bunlar; “bağlamsal”, “yapısal (örgütsel teknoloji ve örgütsel yapı)”, “davranışsal (yöneticilerin liderlik davranışları)” ve “örgütsel etkililik değişkenleri” olarak sıralanabilir.



Şekil 8: Kamu Hizmet Örgütlerine Yönelik Örgütsel Etkililik Modeli

Modele göre, standartlaşma, uzmanlaşma, biçimselleşme, farklılaşma ve merkezileşme gibi yapısal boyutlardan oluşan *örgütsel yapıyı* belirleyen ya da etkileyen temel unsurlar, (a) bağlamsal değişkenler (örgütsel çevre, örgütün türü, büyüklüğü ve yaşı) ve (b) örgütsel teknolojidir. Bu unsurlara bağlı olarak şekillenen örgütsel yapı, örgütün işleyişini göstermektedir. Örgütsel işleyişin sağlıklı olabilmesi ise, büyük ölçüde, çalışanların tutum ve davranışlarına bağlıdır. Nitekim, modelde, yapıyı işletecek olan insan davranışlarını şekillendiren ve sonuçta, yapıyı etkililiğe ulaştıracak diğer bir unsurun ise “yöneticilerin liderlik davranışları” olduğu varsayılmaktadır.

Burada belirtilmesi gereken önemli bir husus, kamu hizmet örgütlerinde etkili bir işleyişin sağlanabilmesi için, modelde yer alan temel değişkenler ile örgütsel ve yönetsel uygulamalar arasında uyum olması gerektiğidir. Khandwalla'nın görüşlerinden (1977:276) yola çıkarak bağlamsal, yapısal ve davranışsal değişkenlerin her birinin, örgütsel etkililiği bağımsız olarak da etkileyebileceği söylenebilir. Ancak, uygun kombinasyonlar sağlandığında; bir başka ifadeyle, değişkenler arasında uyum olduğunda, örgütsel etkililiği çok daha yüksek düzeyde ve istenen doğrultuda etkileyeceklerdir. Özetle, modelde, değişkenler arasındaki uyumun da, örgütün etkililiğinin güçlü bir belirleyicisi olduğu varsayılmaktadır.

Khandwalla'nın (1977:277-279) örgütsel işleyiş modeli esas alınarak, kamu hizmet örgütlerine yönelik örgütsel etkililik modelinin bazı özellikleri şöyle açıklanabilir:

- 1. Nedensellik:** Modelde nedensellik, genellikle çift yönlü olarak gösterilmektedir. Örneğin, bağlamsal değişkenler ile yapısal; yapısal değişkenler ile davranışsal değişkenler arasındaki oklar çift yönlüdür. Bu durum, belirli bağlamsal değişkenlerin ya da koşulların, belirli yapısal özelliklere yol açacağı veya belirli yapısal özelliklerin de, ancak belirli bağlamsal koşullar içerisinde varolabileceği; sonuç olarak, bu değişkenlerin arasında uyum olması gerektiği şeklinde açıklanabilir.

2. **Belirlenimcilik (Determinism):** Modelde, örneğin, bağlamsal değişkenlerin, yapısal değişkenleri etkilemesi, onu tamamen belirlediği anlamına gelmemektedir. Zira, göz önünde bulundurulmayan çok farklı güçler ya da değişkenler de, yapıyı şekillendirebilir. Yapılan tüm örgütsel araştırmalar, değişkenler arasındaki ilişkilerin, kesin veya deterministik doğasına değil, olasılıksal (stochastic) veya tahmini olduğuna işaret etmektedir.
3. **Örgütsel düzey:** Model, bir örgütün tümüne uygulanabileceği gibi, örgütün karakteristiklerini taşıyan herhangi bir departmanına ya da bölümüne de uygulanabilir.
4. **Örgüt kuramı alanı:** Model, bir araştırmacının, en verimli araştırma ya da kuram oluşturma alanlarına ilişkin algılamalarının taslağıdır. Buna göre, çalışmada önerilen model, bağlamsal, yapısal, davranışsal ve örgütsel etkililik değişkenleri arasındaki ilişkilerin sistematik bir biçimde çalışılmasını yansıtmaktadır. Model, ayrıca, bir bütün olarak alındığında, sistem ve durumsallık bakış açılarına sahiptir. Bu bakış açılarına göre, kamu hizmet örgütü, etkileşen kısımlardan oluşan bir sistemdir; çevreye açıktır ve durumsal (bağlamsal) değişkenler tarafından şekillendirilmektedir.
5. **Örgütsel analizler:** Model, yalnızca kuram oluşturmak için en verimli alanların neler olduğunu değil, aynı zamanda, belli bir örgütün işleyişinin analizinde en önemli değişkenlerin neler olduğunu da göstermektedir.
6. **Örgütsel tasarım uygulamaları:** Modelin sağladığı öngörüler doğrultusunda, örgütler hakkında bir dizi önerme geliştirilmiştir. Yapılan araştırmaların ve/veya kuramsal tahminlerin sonuçlarına dayanan bu önermelerin, kamu hizmet örgütlerinin tasarımı için temel oluşturmaya hizmet ettiği söylenebilir.

III.KAMU HİZMET ÖRGÜTLERİNDE ETKİLİLİĞİ BELİRLEYEN FAKTÖRLER VE ARALARINDAKİ İLİŞKİLER

A. Yapısal Değişkenleri Belirleyen Bağlamsal Faktörler

Bu başlık altında, kamu hizmet örgütlerinin yapısal ve teknolojik özelliklerini belirleyen çevresel ve demografik özellikler incelenmeye çalışılacaktır.

1. Örgütsel Çevre

Örgütsel çevre, “sistemin parçası olmayan; ancak değiştiğinde sistemin durumunda değişikliklere neden olan bir dizi öğeden ve onların özelliklerinden oluşan bir olgudur”. Bu tanıma göre, bir sistemin çevresini, onun durumunu etkileyen değişkenlerin tümü oluşturmaktadır (Sargut,2007:63). Sistem yaklaşımçıları, örgütü, çevre ile ortak yaşam (symbiotic) ilişkisi içinde görmektedirler. Durumsallık yaklaşımçıları ise çevredeki farklı özelliklerin, örgütlerin tasarımında farklılıklara neden olacağını düşünürler. Dolayısıyla çevre, örgütler için bir kısıtlamalar, koşulsallıklar, sorunlar ve fırsatlar seti olmaktadır (Khandwalla,1977:330).

Örgütsel çevre, unsurları bakımından iki gruba ayrılarak incelenebilir: *İçsel çevre*, örgütün sınırları içinde yer alan fiziksel ve sosyal faktörlerden ve örgütteki bireylerin karar verme davranışlarında, doğrudan göz önünde bulundurmaları gereken karar birimlerinden oluşmaktadır. Buna göre, içsel çevre, örgütün amaçları ve görevleri; bu görevleri yapmak için gerekli uzmanlıklar; çalışanların eğitim düzeyi; örgütün ürün ve hizmetlerinin niteliği; üyeler ve birimler arasındaki karşılıklı bağımlılıklar ve çatışmalar; örgüt içindeki iletişim süreçleri gibi unsurları içermektedir (Duncan,1972:314; Lee,1985:5; Tung,1979:673). *Dışsal çevre* ise, örgütün sınırlarının dışındaki fiziksel ve sosyal faktörlerden ve karar sürecinde doğrudan göz önünde bulundurulması gereken spesifik karar birimlerinden oluşmaktadır (Duncan,1972: 314). Bu çevrede, müşteri ya da tüketiciler, rakipler, tedarikçiler, devlet düzenleme kurumları, sendikalar, ticaret birlikleri, endüstriye yeni girenler, siyasetçiler ve kamu baskı grupları yer almaktadır (Rainey,1991:38;

Robbins,1990:207). Bu kısımda, kamu hizmet örgütlerinin dışsal çevresi üzerinde durulacaktır.

Robbins'e göre (1990:230) tüm örgütler, dışsal çevrelerine, belli bir dereceye kadar bağımlı olmakla birlikte, bazılarının bağımlılığı çok daha fazladır ve bu tür örgütlerin başında da kamu örgütleri gelmektedir. Jreisat (1997:67-68), kamu örgütleri ile çevreleri arasındaki ilişkilerin karmaşık, birbirine tesir eden süreçlerden oluştuğunu ve çoğu zaman, çok derin karşılıklı etkiler yarattığını vurgulamıştır. Yazar, özellikle, siyasi, yasal ve ekonomik çevre unsurlarının, gerekli kaynakları sağlayarak ya da birtakım kısıtlamalar getirerek, yaşamsal hizmetler sunan kamu örgütlerinin performansına önemli etkilerde bulunduğunu ifade etmiştir. Rainey (1989, 1991), kamu örgütlerinin çevresinde yer alan bu önemli kurum ve aktörleri şöyle sıralamıştır (bkz. Tablo 7):

Tablo 7: Kamu Hizmet Örgütlerinin Çevresinde Yer Alan Kurum ve Aktörler

1. Üst Yöneticiler-Bürokratlar
2. Yasa Koyucular - Yasa koyucu komiteler - Meclis üyeleri
3. Mahkemeler
4. Denetleme ve Yönetim Kurumları - Bütçe büroları - Merkezi personel büroları - Denetleme ve satın alma birimleri
5. Diğer Rekabetçi ve İşbirlikçi Kurumlar
6. Devletin Diğer Alt ve Üst Kademeleri
7. Çıkar Grupları - Müşteri grupları - Seçmen grupları - Mesleki birlikler
8. Haber Basını
9. Genel Kamuoyu
10. Hizmet talep eden vatandaşlar, şikayetler ve diğer bağlantılar

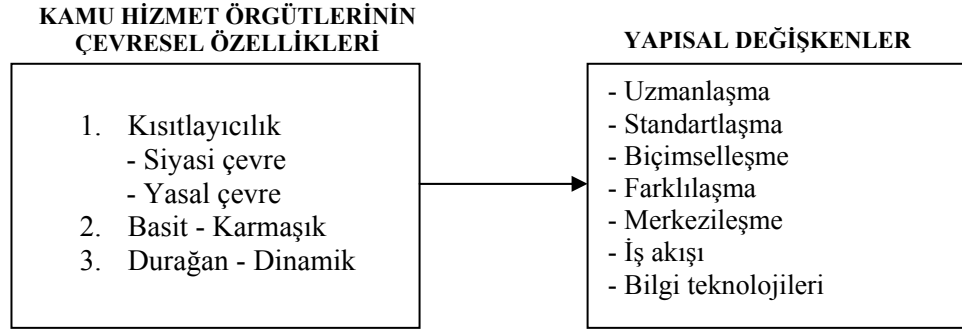
Kaynak: Rainey,1989:234-235 ve Rainey,1991:46'dan uyarlanmıştır.

Rogers'a göre (1981:50), tüm bu farklı çevre unsurlarının kamu örgütlerinden çok çeşitli beklentileri olabilmektedir. Bunun da ötesinde, bu unsurlar, çoğu zaman, kamu yöneticilerini çeşitli yönlerden ödüllendirme veya cezalandırma gücüne de sahiptirler. Örneğin, gelecek yılın bütçesini, kadrolamayı, kamu yöneticilerinin siyasi

güvenilirliğini ve gelecek seçimlerdeki durumlarını etkileyebilir; kurumun önem verdiği programlara yönelik kamu desteğinin yönünü değiştirebilirler. Bu durumda kamu yöneticileri, geleneksel iş kararlarında sadece etkinlik ve etkililik konusuna eğilmekle kalmayıp tüm bu dış katılımcıların beklentilerine de yanıt vermek zorunda kalırlar.

Kamu örgütlerinin çevresinin önemini doğrulayan zengin bir yazın bulunduğunu belirten Brudney ve Hebert'in (1987:187) aksine, Rainey (1991:42,45), durumsallık yaklaşımının, çevresel boyutları oldukça genelleştirdiklerini; devlet sahipliğinin ya da bir örgütün, çıktılarını ekonomik piyasalarda satamamasının bir farklılık yaratıp yaratmayacağı gibi konular üzerinde durmadıklarını ileri sürmüştür. Bu nedenle, yazar, kamu örgütlerinin çevresini ve bu çevrenin özelliklerini daha iyi kavrayabilmek için daha spesifik çevresel boyutlara ihtiyaç duyulduğunu ifade etmiştir.

Yazında, örgütsel çevreleri, karakteristik özelliklerine ya da boyutlarına göre sınıflandıran birçok yazar bulunmaktadır. Örneğin, March ve Simon (1958), çevreyi *saldırgan (hostile)* ve *yardımcı (benign)*; Thompson (1967), *durağan-değişken* ve *homojen-heterojen*; Lawrence ve Lorsch (1969) *değişim oranı (statik-dinamik)* ve *karmaşıklık (çeşitlilik derecesi)*; Aldrich (1972) *durağan-durağan olmayan, homojen-heterojen* ve *çalkantı*; Duncan (1972) ise *basit-karmaşık* ve *durağan-dinamik* boyutlarına göre incelemiştir (Aktaran: Lee,1985:32). Khandwalla (1977) ise dışsal çevreyi *çalkantı, saldırganlık, çeşitlilik, teknik karmaşıklık* ve *kısıtlayıcılık* olmak üzere beş boyutta ele almıştır. Diğer taraftan, çevreyi *siyasi, yasal, ekonomik, sosyokültürel, demografik, teknolojik, uluslararası* ve *ekolojik çevre* gibi “unsurlarına göre” gruplandırmak da mümkündür (Ülgen ve Mirze,2004:80-82). Tüm bu çevresel boyutların ya da unsurların, örgütsel çevrenin belli yönlerine ışık tuttuğu söylenebilir. Ancak, konuyu belirli sınırlar içinde ele alabilmek için, kamu hizmet örgütlerinin yapısal değişkenleri üzerinde önemli etkileri olduğu düşünülen üç çevre boyutu incelenmeye çalışılacaktır. Bunlar, “kısıtlayıcılık”, “basit-karmaşık” ve “durağan-dinamik” boyutlarıdır (bkz. Şekil 9).



Şekil 9: Kamu Hizmet Örgütlerinde Yapısal Değişkenleri Belirleyen Çevresel Özellikler

a. Kısıtlayıcılık

Kısıtlayıcı (restrictive) bir çevre, örgütün pekçok sınırlama ya da kısıtlama altında işlem yapmak zorunda olduğu bir çevredir. Siyasi, yasal, ekonomik veya kültürel kaynaklı olabilen bu kısıtlamaların, örgütsel kararlar alınırken dikkatli bir şekilde değerlendirilmesi ve dikkate alınması gerekir. Çünkü, kısıtlayıcı bir çevre, işlemlerin hassas bir şekilde planlanmasını ve kontrolünü gerekli kılar (Khandwalla,1977:339). Çevrenin kısıtlayıcılık boyutunun kamu örgütleri üzerindeki etkilerine ilişkin olarak yazında çeşitli kuramsal ve deneysel çalışmalara rastlamak mümkündür. Ancak, bu çalışmalarda, Khandwalla'nın kullandığı çevre boyutlarından biri olan “kısıtlayıcılık” yerine, “dışsal kontrol (external control)”, “dışsal etki (external influence)” ya da “dışsal kısıtlamalar (external constraints)” gibi kavramların tercih edildiği; bu başlıklar altında da, ağırlıklı olarak “siyasi” ve “yasal” çevrenin kamu örgütleri üzerindeki müdahaleci, sınırlandırıcı ve denetleyici etkilerinin ele alındığı görülmektedir.

Farnham ve Horton'a göre (1999:33-34), kamu örgütlerinin en önemli ortak özelliği, hepsinin devlet tarafından, hükümetin politikalarını destekleyen siyasi amaçları gerçekleştirmeleri için kurulmuş olmalarıdır. Bu siyasi bağlam, kamu örgütlerinin arkasındaki itici güçtür ve nasıl yönetileceklerini de belirlemektedir. Nitekim, kamu örgütleri, gerçekleştirdikleri faaliyetler konusunda yasa koyucular, denetleme ve yönetim kurumları gibi siyasi aktörlere karşı sorumludurlar. Siyasi

aktörler de zaman zaman yaptıkları denetimlerle, kamu yöneticilerinin bu sorumluluğunu değerlendirir ve böylece onların eylem ve işlemlerini siyasi iradeye uygun olarak yönlendirmeye çalışırlar (Eryılmaz,1999:34). Jreisat'a göre (1997:50,68), siyasi çevre, kamu örgütleri için çerçeveyi çizer, kaynakları tahsis eder, politikaları belirler ve toplumdaki güç dengelerini korumak için idari faaliyetleri kontrol eder. Böylece, kamu örgütlerinin varlığı, genel bütçeleri, personel uygulamaları ve amaçları, "kamu yasaları" biçimindeki siyasi süreçler yolu ile belirlenir ve düzenlenir. Bogui (2001:16), siyasetin kamu örgütlerine derinlemesine nüfuz ettiğini ve bu nedenle de kamu örgütlerinin, siyasi çevrelerine karşı duyarlı olmaya ve ona ayak uydurmaya zorunlu olduklarını belirtmiştir.

Diğer taraftan, siyasi çevredeki unsurların kamu örgütlerine etkisi, çıkarılan *yasalar*, *yönetmelikler* ve *kararlar*la gerçekleştiği için, kamu örgütlerinin yasal çevresinin de dikkatle incelenmesi gerekir. **Yasal çevre**, "siyasi çevre unsurlarının somut kurallar haline dönüşmüş şeklini ifade etmektedir (Ülgen ve Mirze,2004:83). Rainey'e göre (1991:38), yapılan veya değiştirilen her yasa, kamu örgütleri için fırsat ve tehditleri de beraberinde getirmektedir. Bu durumda yasalar, düzenlemeler, mahkeme kararları, yasal kurumların özellikleri ve değerleri, bireysel hak ve davalara yönelik hükümler, genel kurumsallaşma ve yasal süreçlerin katılımı, tüm örgütler tarafından *yasal çevre unsurları* olarak dikkate alınmalıdır.

Jreisat'a (1997:60) göre, kamu örgütlerinin hedefleri, yöntemleri ve işlem alanları tamamen yasalar tarafından belirlenir ve sınırlandırılır. Ayrıca, kamu örgütlerinin misyonu, yapısı, kaynakları, bütçeleri, amaçları, personel uygulamaları ile hizmetlerin vatandaşlara nasıl dağıtılacağı gibi konular, büyük ölçüde, yasal otoritenin ürünleridir. Bogui (2001:18-19), kamu örgütlerinin, tüm kararlarını yasalar çerçevesinde vermek ve eylemleri için destekleyici düzenlemeleri çıkartmak durumunda olduklarını ifade etmiştir. Bu nedenle, kamu örgütlerinin faaliyette bulunduğu yasal çevre, bu örgütlerin, hukuki süreçler konusunda her zaman dikkatli olmalarını gerektirmektedir.

Yazında, kamu örgütlerinin, özel örgütlere kıyasla, çok daha fazla düzeyde dışsal müdahalelere ve sınırlandırmalara maruz kaldığını ve bu durumun, onları etkin ve etkili olmaya çalışırken daha çok mücadele etmek zorunda bıraktığını belirten çeşitli çalışmalara rastlanabilmektedir (bkz. Rainey,1991:222). Örneğin, Perry ve Rainey'nin (1988:186-187) kamu ve özel örgütler arasındaki farklılıkları belirlemek amacıyla yaptıkları geniş çaplı yazın taraması sonucunda, (a) kamu örgütlerinin dışsal baskılara, özel örgütlere kıyasla, çok daha açık oldukları ve bu baskıların, çoğunlukla siyasi süreçler yoluyla ortaya çıktığı; (b) kamu sahipliği ve finansman konularının, kamu örgütlerini siyasi ve ekonomik çevrelere bağımlı kıldığı; (c) siyasi ve yasal çevrenin, kamu örgütleri için büyük önem taşıdığı ve özel örgütlere kıyasla, içsel kararlarını daha fazla etkilediği saptanmıştır. Bogui (2001:18-19) ise kamu örgütlerinin, işlemlerini, kamu politikalarına, mahkeme ya da yasama organları gibi zorlayıcı güçlere uygun olarak yürütme konusunda yükümlülüğü bulunduğunu; bu açıdan, kamu yöneticilerinin, kararlarını haklı göstermek ve yasal geçerliliğini kanıtlamak konusunda daha fazla baskı altında olduklarını ileri sürmüştür.

Örgüt yapısının tasarımına etki eden faktörlerden biri olan dışsal kontrolün, en çok, “**kamu makine bürokrasileri**” de denen “**devlet kurumlarında**” görüldüğünü ileri süren Mintzberg (1993:146,174) ise, dışsal kontrolün, örgüt yapıları üzerindeki etkilerini şöyle açıklamıştır:

“Dışsal kontrol, örgütü, eylemlerinde dikkatli olmaya zorlar; zira, örgüt, eylemlerinin doğruluğunu ya da haklılığını dışarıdakilere ispat etmek için onları biçimselleştirir. Böylece, örgütün aldığı kararlar sorgulandığında, resmi ve yazılı iletişim, kanıt niteliği taşır. Dolayısıyla, örgütün dışsal kontrolü arttıkça merkezileşme, biçimselleşme ve bürokratikleşme eğilimleri artar”.

Hendrick (2003:505-507) tarafından yapılan bir araştırmada, kamu örgütleri üzerindeki dışsal etkiler arttıkça, yapısal karmaşıklığın ve planlara bağlılığın yüksek oranlarda arttığı bulunmuştur. Bir başka araştırmada, Perry ve Rainey (1988:186-187), devlet kontrolünde olan kamu örgütlerinde, kırtasiyecilik ve katılık gibi,

bürokrasinin işlevsel olmayan yönlerinin daha fazla görüldüğünü ve yüksek düzeyde dışsal kontrolün, biçimselleşmeye, personel prosedürlerinin standartlaşmasına ve merkezileşmeye yol açtığını belirtmişlerdir. Bozeman ve Kingsley (1998:112) ise, kamu örgütlerinin, yasal ve siyasi baskılar ve kısıtlamalar nedeniyle, katı yönetim ve personel sistemlerinden başka alternatiflerinin bulunmadığını ileri sürmüşlerdir.

Diğer taraftan, Khandwalla (1977:447-448), çevreden gelen baskıların ya da müdahalelerin, örgütü, işlemlerini standartlaştırmaya zorlayacağını; bunun da iş akışında ve bilgi teknolojilerinde önemli değişikliklere neden olacağını ifade etmiştir. Yazara göre (1977:465), dışsal çevresi daha müdahaleci ya da kısıtlayıcı olan örgütlerin standartlaştırılmış çıktılar üretme eğilimi daha yüksek olmaktadır. Heintze ve Bretschneider da (2000:806-807), siyasi çevrenin, bir kamu örgütünde benimsenecek bilgi teknolojisi türünü ve uygulanma şeklini çok güçlü bir şekilde etkileyebileceğini bulmuştur. Yazarlar, ayrıca, bilgi sistemleri üzerinde dışsal kontrol ne kadar az olursa, yönetim kademesi sayısının da o kadar az olacağını ileri sürmüşlerdir. Bunun aksine, kamu örgütlerinde olduğu gibi, bilgi sistemleri üzerinde dışsal kontrol fazla olduğunda, yönetim kademesi sayısı artacak; yönetim daha çok merkezileşecek ve bu yolla örgüt, keyfi uygulamaların önüne geçerek siyasi etkilere “daha az” boyun eğebilecektir (Heintze ve Bretschneider,2000:821). Diğer yandan, Khandwalla (1977:340), çevrenin kısıtlayıcılık derecesinin yüksek olmasının, üst yönetimin planlama ve optimizasyon konularına daha fazla eğilmesine ve örgütün kontrol ve bilgi sistemlerinin daha sofistike olmasına yol açtığını saptamıştır. Kuramdaki bu bulgulardan yola çıkarak geliştirilebilecek önermeler şöyle sıralanabilir:

Çevrenin kısıtlayıcı olduğu kamu hizmet örgütlerinde,

Önerme 1a: *Standartlaşma yüksek olacaktır.*

Önerme 1b: *Biçimselleşme yüksek olacaktır.*

Önerme 1c: *Farklılaşma yüksek olacaktır.*

Önerme 1d: *Merkezileşme yüksek olacaktır.*

Önerme 1e: *İş akışının karmaşıklığı yüksek olacaktır.*

Önerme 1f: *Bürokratikleşme eğilimi yüksek olacaktır.*

Daha önce de belirtildiği üzere, çevresel özellikleri çeşitli şekillerde sınıflandıran birçok araştırmacı bulunmaktadır. Bununla birlikte, yazında, kamu örgütlerinin, siyasi ve yasal çevre unsurları tarafından sınırlandırılması konusundan sonra, en çok “basit” ve “durağan” olmasına yer verildiği görülmüştür. Bu nedenle, çalışmada, her iki özelliği de içermesi nedeniyle, Duncan’ın (1972) “*basit-karmaşık*” ve “*durağan-dinamik*” çevresel boyutlarının incelenmesi uygun bulunmuştur.

b. Basit – Karmaşık Boyut

Basit-karmaşık boyut, karar vermede göz önüne alınan faktörlerin sayısı ve bunların birbirlerine benzeme derecesidir (Ford ve Slocum,1977:567). Bu bağlamda, *basit çevre*, bir örgütün az ve genellikle tekdüze öğelerle ilişkide bulunduğu bir çevreyken; *karmaşık çevre*deki bir örgüt, çok farklı öğelerle ilişkide bulunmaktadır (Robbins,1990:218). Tung (1979:680), karmaşıklık boyutunu, “karar almada, amaç oluşturmada ve bunlara ulaşmada dikkate alınması gereken içsel ve dışsal çevredeki faktörlerin ve unsurların sayısı; bunlardaki farklılaşma ya da değişkenlik derecesi ve aralarındaki karşılıklı bağımlılık düzeyi” biçiminde tanımlamıştır.

Yazında, kamu yöneticilerinin önüne çeşitli istekler, beklentiler veya sınırlamalarla çıkan çok sayıda ve farklı paydaşların bulunması nedeniyle kamu örgütlerinin “karmaşık” bir çevreye sahip olduğu sıkça vurgulanmaktadır (bkz. Boyne,2002:100). Bununla birlikte, vergi daireleri, nüfus müdürlükleri, tapu daireleri gibi “tek bir” kamu hizmet örgütünün çevresi ele alındığında, örgüte başvuran kişilerin, o kurumda sunulan hizmetleri talep eden “vatandaşlar” olduğu; bu hizmetlerin, yasalara ve kurallara uygun olarak önceden belirlendiği ve sık sık değişkenlik göstermedikleri görülmektedir. Dolayısıyla, bu tür örgütlerde vatandaşlara bağlı belirsizlik düşüktür ve onlar için sürekli olarak aynı ya da benzer kamu hizmetleri sunulmaktadır. Ayrıca, hizmetin sunulması sırasında vatandaşlar ve görevliler tahmin edilebilir davranışlar gösterirler. Örgütün birimleri arasındaki etkileşim süreçleri ise belirli kurallara dayalı olarak gerçekleştirilmektedir.

Sonuç olarak, kamu hizmet örgütlerinin çevrelerinin hem “**basit**” hem de “**durağan**” özelliklerinin ağır bastığı; bu nedenle, bu iki boyutun birlikte değerlendirilmesi gerektiği söylenebilir. Duncan’a göre (1972:320), basit ve durağan bir çevre, az sayıda öge olması, öğelerin birbirine benzer olması ve bu öğelerin temelde aynı kalması ve değişmemesi ile karakterize edilmektedir.

c. Durağan – Dinamik Boyut

Durağan-dinamik boyut, bir örgütün çevresindeki öğelerin ne denli değişikliğe uğradığının göstergesidir. Bir başka ifadeyle, çevrede yüksek derecede tahmin edilemeyen değişkenlik olması, çevrenin *dinamik*; tersi durum ise *durağan* olduğunu göstermektedir (Robbins,1990:218). Aynı mal ya da hizmetin, aynı ya da benzer müşteriler için üretildiği böyle istikrarlı çevrelerde tek değişiklik, müşterilerin farklı nicelikteki talepleridir. Bunun karşısı ise farklı taleplerin yaratıldıkları ve farklı mal ve hizmetlerin üretildikleri istikrarsız bir çevredir (Aldemir,1985:131).

Durağan çevrelerde faaliyet gösteren örgütlerin çevresinde değişen çok az unsur vardır. Örneğin, mal ve hizmetlerde son yıllarda önemli bir değişiklik yoktur; teknolojik yenilikler pek azdır; müşterilerin ve rakiplerin sayısı ve nitelikleri belirlidir ve değişme çok azdır; örgütü ilgilendiren siyasi, ekonomik ve sosyal koşullarda önemli bir değişme yoktur ve devletin müdahaleleri belirli ve yıllar itibariyle aynı niteliktedir (Koçel,2003:332). Dinamik çevrelerde ise hızlı değişen devlet düzenlemeleri, yeni rakipler, hammadde sağlamada zorluklar, müşterilerin sürekli değişen ürün tercihleri vb. söz konusudur (Robbins,1990:209-210). Tung’a göre (1979:675), çevresel unsurların ve faktörlerin sayısının artması, yöneticilerin, bunlar arasında var olan ilişkileri idrak etmelerini ya da kavramalarını zorlaştırdığı için, bu kişilerin, “çevresel belirsizlik algılaması” da yüksektir.

Yazında, kamu örgütlerinin çevresinde en hızlı değişen unsurun “siyasi olarak atanan kişiler” olduğu sıkça vurgulanmaktadır. Zira, kamu örgütleri, siyasi bir çevrede faaliyette bulunmanın sonucu olarak, siyasal liderliğin değişmesi durumu ile çok sık karşılaşılırlar. Bu durum, örgütün politikalarında da değişikliklere neden olur

ve kamu yöneticilerinin ve görevlilerinin kendilerini, yeni liderlere ve siyasetçilere göre ayarlamalarını gerektirir. Bu siyasal etkiler ve baskılar nedeniyle kamu yöneticileri, zamanlarının büyük bir kısmını kısa dönemli tedbirler ve programlar hazırlamakla geçinirler. Bununla birlikte, kamu örgütlerinin tüm faaliyetleri yasalar tarafından belirlendiği için, bu tür durumların, onların çevrelerinde kısa vadede önemli değişikliklere ve karışıklıklara yol açmadığı söylenebilir (Bogui,2001:13; Boyne,2002:100; Eryılmaz,1999:37-38). Bu bakımdan, kamu hizmet örgütlerinin çevresinin basit ve durağan olduğu önermesi, yazındaki bilgilere ters düşmemektedir.

Bilindiği üzere, çevre, örgüt yapısını etkiler ve örgüt yönetimi çevrenin bu etkisini ortadan kaldırabilmek ya da en aza indirebilmek amacıyla çevreye uygun bir yapı geliştirmeye, böylelikle de örgütsel etkililiği sağlamaya çalışır (Aldemir,1985:133). Kamu hizmet örgütlerinin çevresinin basit ve durağan olmasının, örgütün yapısı, teknolojisi ve işleyişi üzerindeki etkilerine ilişkin olarak, yazında çeşitli kuramsal ve deneysel çalışmalara rastlanabilmektedir. Örneğin, Robbins (1990:231), durağan çevrelerin daha biçimsel örgütlere yol açtığını; çünkü bu tür çevrelerde, örgütlerin, ortaya çıkan değişimlere hızla cevap vermesini gerektiren durumlara çok az rastlandığını ve bu nedenle de örgütsel faaliyetlerin standartlaştırılabileceğini ifade etmiştir. Mintzberg (1993:137) ise, durağan bir çevrede faaliyet gösteren örgütlerin daha muhafazalı ya da korunaklı bir biçim almalarının, prosedürlerin standartlaştırılmasını sağladığını belirtmiştir. Buradan hareketle, genellikle durağan bir çevrede faaliyet gösteren kamu hizmet örgütlerinde, örgütsel faaliyetlerin kolaylıkla standartlaştırılabileceğini söylemek mümkündür.

Diğer taraftan, Mintzberg (1993:138-139), çevrenin basit ya da karmaşık olmasının “merkezileşmeyi”; durağan ya da dinamik olmasının ise “bürokratikleşmeyi” etkilediğini belirtmiştir. Çünkü, basit bir çevrede, kararların bir ya da birkaç kişi tarafından alınması uygun görülebilir; dolayısıyla merkezileşme artar. Çevre hem basit hem de durağansa, koordinasyon için standartlaşmaya gidilir ve böylece bürokratikleşme artar. Bu bağlamda, çevre ne kadar basitse, yapının o kadar merkezileşeceğini; çevre ne kadar durağansa, yapının da o kadar bürokratikleşeceğini söylemek mümkündür.

Segal (1974:213,215), durağan çevrelerde faaliyet gösteren örgütlerin, genellikle, “bürokratik” bir yapılanma gösterdiklerini ve bu örgütlerin de, çoğunlukla, “kamusal faaliyetleri yerine getiren örgütler” olduklarını saptamıştır. Yazara göre, sıralı ya da zincir şeklinde bir iş akışına sahip olan bu tür örgütlerde, birimler, standart planlara bağlı olarak yönetilirler ve bu nedenle de, standartlaşma derecesi yüksek olur. Diğer taraftan, bu tür örgütlerde, dağıtılan gle ilgili ortaya çıkabilecek değişkenliklerin, örgütsel süreç zincirini kırmasından endişe edildiği için, yerinden yönetim, çok dikkatli tanımlanmış olan işlevlerle sınırlı tutulur. Bir başka deyişle, karmaşık işlevlerin ya da süreçlerin yerine getirilmesinde, çalışanların bağımsız gücü veya takdir hakkı, neredeyse, hiç yoktur.

Örgütsel çevreleri “karmaşıklık”, “değişim oranı” ve “rutinlik” olmakzere üç boyutta değerlendiren Tung (1979:674-677) ise, değişim oranının ve karmaşıklığın düşük; rutinliğin yüksek olduğu çevrelerde faaliyet gösteren örgütlerde, yöneticilerin, çevreyi “belirgin” olarak algıladıklarını belirlemiştir. Yazar, kuramsal bilgilere dayanarak, algılanan çevresel belirsizlik düzeyi düşük olduğunda, daha katı ya da mekanistik bir örgüt yapısının uygun olacağını ileri sürmüştür. Zira, böyle durumlarda, karar alma süreci için gerekli olan bilgi toplama ve işleme ihtiyaı minimumdur ve alınacak kararlar da rutin niteliktedir. Dolayısıyla, standartlaşma ve biçimselleşme yolu ile kuralların ve prosedürlerin oluşturulması ve uygulanması mümkün olabilir. Ayrıca, alt kademelerde çalışanların karar sürecine katılmaları için ekstra zaman ve çaba harcanmasına gerek görülmez, çünkü, çözümün oldukça açık olduğu düşünülür.

Özetle, basit ve durağan çevreler, merkezileşmeye, bürokratik yapılara ve iş süreçlerinin standartlaştırılmasına dayanan klasik örgüt tipine ve tasarım parametresi olarak da biçimselleşmeye yol açmaktadır (Mintzberg,1993:144). Dolayısıyla, evresel unsurların basit ve durağan olduğu ortamlarda örgütler “mekanistik ve merkezi yapıları” ve buna uygun örgütsel süreçleri başarılı bir şekilde benimseyebilirken; karmaşık ve dinamik ortamlardaki örgütler “organik ve merkezkaç yapı ve süreçleri” benimsemelidirler (Robbins,1990:219-220;

Rainey,1991:41; Hatch,1997:77). Ford ve Slocum'un (1977:567) çalışmasında da, yüksek merkezileşme ve biçimselleşme nedeniyle mekanistik örgüt yapısının, durağan çevreler için daha uygun olduğu dile getirilmiştir. Aldemir de (1985:133), genellikle durağan çevrelerde faaliyet gösteren kamu örgütlerinin, mekanistik örgüt yapısı ile etkin bir şekilde işletilebileceğini belirtmiştir. Bu bilgilerden hareketle şu önermeler geliştirilebilir:

Durağan bir çevrede faaliyet gösteren kamu hizmet örgütlerinde

Önerme 2a: *standartlaşma düzeyi yüksek olacaktır.*

Önerme 2b: *biçimselleşme düzeyi yüksek olacaktır.*

Önerme 2c: *bürokratikleşme eğilimi artacaktır.*

Basit ve durağan bir çevrede faaliyet gösteren kamu hizmet örgütlerinde

Önerme 2d: *merkezileşme düzeyi yüksek olacaktır.*

Diğer taraftan, çevresel boyutların, örgütün iş akışı üzerindeki etkileri konusunda yaptığı araştırmanın sonucunda Khandwalla (1977:454-456), basit ve durağan çevrelerde faaliyet gösteren örgütlerin “karmaşıklık”, “değişkenlik” ve “karşılıklı bağımlılık” düzeyi düşük bir iş akışına sahip olacaklarını saptamıştır. Segal (1974:213) ise, durağan çevrelerde faaliyet gösteren örgütlerde, standartlaşma derecesinin yüksek olduğunu; girdiler, çıktılar ve örgütsel süreçler çok dar tanımlandığı için de, örgütsel kararların, daha çok bilgisayarlar yolu ile (computation) alındığını ifade etmiştir. Buna göre,

Önerme 3a: *Basit ve durağan bir çevrede faaliyet gösteren kamu hizmet örgütlerinde iş akışının karmaşıklık derecesi düşük olacaktır.*

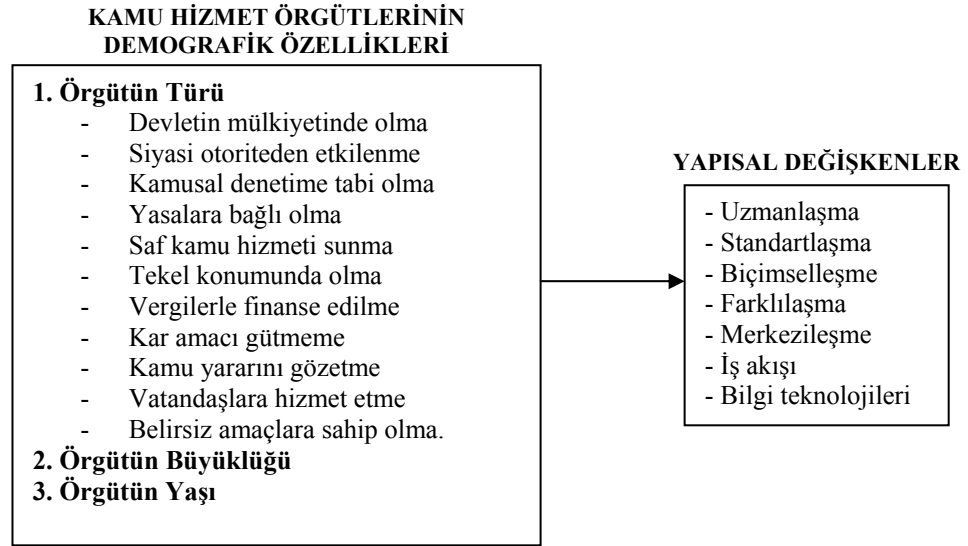
Önerme 3b: *Durağan bir çevrede faaliyet gösteren kamu hizmet örgütlerinde iş akışının değişkenlik derecesi düşük olacaktır.*

Önerme 3c: *Basit çevrelerde faaliyet gösteren ve standart hizmetler üreten kamu hizmet örgütlerinde, iş akışındaki karşılıklı bağımlılık düzeyi düşük olacaktır.*

Önerme 3d: *Durağan çevrelerde faaliyet gösteren kamu hizmet örgütlerinde bilgisayar kullanma eğilimi yüksek olacaktır.*

2. Demografik Özellikler

Kamu hizmet örgütlerinin demografik özelliklerini üç ana başlık altında incelemek mümkündür. Bunlar “örgüt türü”, “büyüklük” ve “yaş”tır. Khandwalla (1977:291), örgütlerin büyüklük, yaş ve tür gibi demografik özelliklerinin, onların yapıları üzerinde çok derin etkileri olduğunu ileri sürmüştür. Çalışmada sunulan örgütsel etkililik modeline uygun olarak, bu kısımda ele alınacak konuların kapsamı Şekil 10’da gösterilmeye çalışılmıştır.



Şekil 10: Kamu Hizmet Örgütlerinde Yapısal Değişkenleri Belirleyen Demografik Özellikler

a. Örgüt Türü

Çalışmanın ilk bölümünde de belirtildiği üzere, örgüt türlerini çok değişik açılardan sınıflandırmak mümkündür. Örneğin, kar amaçlı olup olmamalarına; finanse edilme biçimlerine, siyasi otoriteden etkilenme derecelerine; rekabetçi baskılara maruz kalıp kalmamalarına göre çeşitli örgüt tipolojileri geliştirilmiştir. Bununla birlikte, yapılan yerli ve yabancı yazın taraması sonucunda, en yaygın kabul gören sınıflandırmanın “sahiplik ya da mülkiyet açısından sınıflandırma” olduğu

görülmüştür (bkz. Wamsley ve Zald,1973; Rainey,1991; Lan ve Rainey,1992; Dahl ve Lindblom,1953; Doyle,2002; Alpugan,1996; Alpugan vd.,1997; Doğan,2002; Ertürk,2009; Karalar,1994; Sabuncuoğlu vd.,1985).

Bu sınıflandırmaya göre örgütler, “özel mülkiyet altındaki örgütler” ve “devlet mülkiyetindeki örgütler” olmak üzere iki temel gruba ayrılmakta ve çoğunlukla, birbirleri ile karşılaştırılarak incelenmektedirler. Yazında, özellikle bu iki örgüt türü arasında karşılaştırma yapılmasının esas nedeni ise, bu örgütlerin, genellikle, bir tayfın iki ucunda yer alan **saf (pure)** örgüt tipleri olmalarıdır. Gerçekten de, Hooijberg ve Choi (2001:405), özel sektör açısından “kar amaçlı işletmelerin”; kamu sektörü açısından ise “devlet kurumlarının” saf örgüt tipleri olduğunu iddia etmişlerdir. Bu durum, aynı zamanda, kamu örgütleri ile özel sektör örgütleri arasında önemli farklılıklar bulunduğu da işaret etmektedir. Dolayısıyla, bu çalışmanın konusunu oluşturan ve “saf kamu örgütü” olduğu düşünülen kamu hizmet örgütlerinin, sahip oldukları bazı karakteristik özellikler, onların farklı bir yapıya ve süreçlere sahip olmalarına yol açacaktır. Bu da, kamu hizmet örgütleri için, özel sektördeki örgütlerden farklı yönetim ve örgüt uygulamalarına ve etkililik modellerine ihtiyaç duyulacağı anlamına gelmektedir.

Şu halde, **“devletin sahipliğinde ve kontrolünde olan ve onun tarafından sağlanan fonlarla ya da bütçe tahsisleri ile finanse edilen, kamu yararı amacına yönelik olarak, kamu personeli eliyle ‘saf’ kamu hizmeti sunan örgütler”** biçiminde tanımlayabileceğimiz kamu hizmet örgütlerinin etkili bir işleyişe kavuşturulabilmesi için, öncelikle, bu örgütlerin sahip oldukları bazı ayırıcı özelliklerin dikkate alınması gerekmektedir. Bu özellikler şöyle sıralanabilir:

1. Kamu hizmet örgütleri, tümüyle devletin mülkiyetinde olan örgütlerdir.
2. Siyasi otoriteden etkilenme düzeyleri yüksektir.
3. Siyasi güçler tarafından denetlenirler. Bir başka ifadeyle, kamusal denetime tabidirler.
4. Amaçları, yöntemleri ve işlem alanları, ayrıntılı bir şekilde, “yasalar” tarafından belirlenir.

5. Saf kamu hizmeti sunarlar. Sundukları hizmetler bakımından tekel konumundadırlar ve başka kuruluşların rekabetine kapalıdırlar. Diğer bir ifadeyle, sağlanan hizmetlerin alternatifi yoktur.
6. Kamu hizmetlerinin finansman kaynağını “vergiler” oluşturur. Bütçeden tahsis edilen fonlarla, devlet tarafından finanse edilirler.
7. “Kâr amacı” değil, “kamu yararını” esas alırlar.
8. Müşterileri, doğrudan vatandaşlardır.
9. Vatandaşların, sunulan hizmetten yararlanabilmeleri için bizzat örgüte gitmeleri gerekir.
10. Kamu hizmet örgütleri, sık sık, karmaşık, çok yönlü, belirsiz, çatışmalı ve ölçülmesi güç amaçlar ve performans kriterleri ile karşılaşılırlar.
11. Bürokratikleşme eğiliminin yüksek olduğu örgütlerdir.

Bu tür ayırıcı özelliklere sahip olmaları nedeniyle, kamu hizmet örgütleri, özel ve diğer kar amaçsız örgüt türlerinden (vakıf, dernek, yardım kuruluşları gibi) farklı bir yapıya ve işleyişe sahiptirler. Bu nedenle, çalışmada, kamu hizmet örgütlerinin sahip oldukları bu ayırıcı özelliklerin, onların yapısı, teknolojisi ve dolayısıyla, işleyişi üzerinde çok önemli etkileri olacağı varsayılmaktadır. Khandwalla (1977:306-307), bu durumu şöyle açıklamıştır:

Kamu örgütleri açısından en önemli konuların başında “kamuya hesap verme” (public accountability) gelmektedir. Kamu örgütleri, genel anlamda, kamuya hizmet etmek için kuruldukları için, genellikle, kamusal fonlarla ya da devlet desteği ile finanse edilirler. Hesap verebilirlik, örgütün, performans kadar; süreçlerle de meşgul olmasını gerektirir. Ancak, kamu örgütlerinin performansını net bir biçimde ölçmek çoğu zaman çok zordur. Bu durum, prosedürlere odaklanmayı arttırmaktadır. En azından gözlemlenebilir nitelikte olan prosedürlere uygunluğun değerlendirilmesi daha kolaydır. Bunların tümü ise kamu örgütlerinde BÜROKRASİ olgusu ile sonuçlanmaktadır.*

* Hesap verebilirlik, “bir kurumun, faaliyet ve işlemlerine ilişkin olarak başka bir otoriteye cevap vermesi ve açıklamada bulunması”nı ifade etmektedir (Mulgan,2000;555).

Bu bilgilere dayanarak yazar (1977:309), “örgütün kamuya hizmet etme yönelimi güçlendikçe, kamuya hesap verme baskısına maruz kalma ve bürokratikleşme eğiliminin artacağını” ileri sürmüştür. Kamu ve özel örgütler arasındaki yapısal farklılıkları araştıran çalışmalarda da (örneğin, Pugh vd.,1969b:112; Holdaway vd.,1975:53; Rainey,1979:443; Coursey ve Rainey,1990:54; Lan ve Rainey,1992:22; Frumkin ve Galaskiewicz,2004:303), genellikle, kamu örgütlerinin daha bürokratik olduğu; bu örgütlerde, özellikle personel prosedürlerinin daha bürokratik ve katı bir görünüm sergilediği ve uygulanmalarının daha uzun zaman aldığı saptanmıştır. Görüldüğü üzere, kamu hizmet örgütlerinin bazı özellikleri, onun bürokratikleşme eğiliminin artmasına neden olmaktadır.

Diğer yandan, bürokrasinin, verimsizlik, işlerin ağır yürümesi, kuralcılık, kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçma, yönetimde gizlilik, yetki devretmede isteksizlik, otoriteye ve kurallara aşırı bağlılık gibi birtakım işlevsel olmayan davranış ve işlemlere yol açabileceği de bilinmektedir. Örneğin, yazında, kamu örgütlerinde kırtasiyeciliğin, özel örgütlere kıyasla, daha fazla olduğuna, kurallar ve düzenlemeler üzerinde daha fazla durulduğuna ve dolayısıyla, kararların daha uzun zaman aldığına ilişkin birçok kanıt bulunmaktadır (bkz. Boyne,2002:112; Bozeman vd.,1992:290; Bozeman ve Bretschneider,1994:218; Frech,1976:151; Lan ve Rainey,1992:10; Rainey vd.,1995:567).

Yabancı yazında, kamu hizmet örgütlerinin karakteristik özelliklerinin, örgütsel yapının boyutları ve teknoloji üzerindeki etkilerini inceleyen farklı çalışmalara da rastlanabilmektedir. Bunları ise kısaca şöyle açıklamak mümkündür:

1. *Biçimselleşme*: Bozeman ve Bretschneider (1989), Araştırma-Geliştirme laboratuvarlarını, “kamu ve özel sahiplik” ve “devlet finansmanının miktarı” temellerinde incelemiş ve devlet laboratuvarlarının, özellikle personel kuralları açısından, daha fazla yapılandırıldığını saptamışlardır. Özel laboratuvarların ise, devletten yüksek düzeyde finansman sağlamalarına rağmen, o düzeyde yapılandırılmadığı görülmüştür

(aktaran:Rainey,1991:114). Frumkin ve Galaskiewicz (2004:303), kamu örgütlerinin, özel örgütlere kıyasla, daha yüksek düzeyde biçimselleşme gösterdiğini; Rainey (1991:117-118) ise özellikle, personel ve tedarik gibi işlevler açısından, biçimselleşmenin kamu örgütlerinde daha fazla olduğunu vurgulamışlardır.

2. *Merkezileşme*: Pugh ve arkadaşları (1969a:94), devlet sahipliğinde olan ve bu nedenle kişisellikten uzak olan örgütlerin, merkezileşme eğilimlerinin yüksek olacağını bulmuşlardır. Frumkin ve Galaskiewicz (2004:303) de, kamu örgütlerinin karar verme yapılarının, özel ve kar amaçsız örgütlere kıyasla, daha merkezi olduğunu saptamışlardır. Rainey (1991:99), çıktıları için ekonomik bir piyasası bulunmayan büyük kamu örgütlerinin, çıktılarını ekonomik piyasalarda satan özel iş firmalarına kıyasla, daha ayrıntılı ve merkezileşmiş hiyerarşilere sahip olduklarını ifade etmiştir.
3. *Farklılaşma*: Kamu örgütlerinde farklılaşma olgusunu inceleyen çalışmaları değerlendiren Rainey (1991:102), özellikle “büyük” kamu örgütlerinde, özel örgütlere kıyasla, daha fazla kademe ve alt birim bulunduğunu belirtmiştir. Benzer şekilde, Frumkin ve Galaskiewicz (2004:303), kamu örgütlerinin, kar amaçlı ve diğer kar amaçsız örgütlere kıyasla, daha fazla işlevsel bölüme sahip olduklarını; Wang (2009:595), daha detaylı bir yapılanma gösterdiklerini ve daha hiyerarşik bir yapıya sahip olduklarını saptamıştır. Meyer ve arkadaşları (1987:199) ise devlet finansmanının, genişletilmiş idari yapılara yol açtığına ilişkin bulgular elde etmişlerdir.
4. *Teknoloji*: Khandwalla (1977:447-448), bir örgütün üretim ya da hizmet örgütü olmasının veya bu üretim ya da hizmet örgütünün türünün, onun teknolojisini etkileyeceğini ifade etmiştir. Zira, Ateş (2003b:495), kamu örgütlerinin tekel konumunda olmalarının ve bu konumlarını kaybetmek istememelerinin, birçok ülkede, e-devlet uygulamaları gibi bilgi teknolojileri çalışmalarında gereği kadar ilerleme sağlanamamasının en

önemli nedeni olduğunu ileri sürmüştür. Yazara göre, rekabetin olmadığı bir ortamda daha iyi hizmet, daha verimli işleyiş gibi amaçlar, doğal olarak, önemini kaybetmekte ve anlamsızlaşmakta; bu amaçları gerçekleştirmeye yönelik çabalar ise siyasal ve bürokratik direnişle karşılaşmaktadır.

Bu araştırma sonuçlarından hareketle aşağıdaki önermelerin geliştirilmesi mümkündür:

Kamu hizmet örgütlerinin devlet mülkiyetinde olmaları,

Önerme 4a: biçimselleşmeyi artıracaktır.

Önerme 4b: farklılaşmayı artıracaktır.

Önerme 4c: merkezileşmeyi artıracaktır.

Kamu hizmet örgütlerinin vergilerle finanse edilmeleri,

Önerme 4d: biçimselleşmeyi artıracaktır.

Önerme 4e: farklılaşmayı artıracaktır.

Önerme 4f: merkezileşmeyi artıracaktır.

Önerme 4g: Kamuya hizmet etme yönelimi güçlendikçe, kamu hizmet örgütlerinin kamuya hesap verme baskısına maruz kalma ve dolayısıyla bürokratikleşme eğilimi artacaktır.

Önerme 4h: Kamu hizmet örgütlerinin tekel konumunda olmaları, bilgi teknolojilerini kullanma eğilimini azaltacaktır.

b. Örgütsel Büyüklük

Örgütsel büyüklük (organizational size), genel anlamda, “bir örgütte çalışan insan sayısı”nı ifade etmektedir (bkz. Blau,1970:204; Daft,2007:20; Glisson ve Martin,1980:28; Harel ve Tzafrir,2001:333; Özen,1996:59; Raadschelders,1997:423; Scott,2003:264). Kimberly (1976:582), büyüklüğün en yaygın tanımının “çalışan sayısı” olduğunu ileri sürmüş ve yaptığı araştırmada, örgütsel büyüklüğü bir değişken olarak kullanan çalışmaların yüzde sekseninden fazlasında bu kavramın, “toplam çalışan sayısı” olarak tanımlandığını saptamıştır. Bununla birlikte, yazında, örgütsel büyüklüğü farklı şekillerde tanımlayan çalışmalara da rastlanabilmektedir. Örneğin Chun ve Rainey’e göre (2005:542), *büyüklük*, “örgütte tam zamanlı çalışanların sayısı”nı ifade etmektedir. Pugh ve arkadaşları (1969a:97) bu kavramı, “çalışan sayısı”, “net varlıklar (aktifler)” ve “ana/bağlı olunan örgütteki çalışanların sayısı” olarak ele almışlardır. Kimberly’e göre ise (1976:583) büyüklük, “örgütün fiziksel kapasitesi”, “hizmet edilen müşteri sayısı”, “net varlıklar” ve “satış hacmi” gibi ölçütlerle de tanımlanabilmektedir.

Yazında, kamu örgütlerinde büyüklük konusunun daha çok makro düzeyde ele alındığı; bir başka deyişle, devletlerin, devlet harcamalarının ya da devlet bütçesinin büyüklüğü gibi başlıklara ağırlık verildiği dikkat çekmektedir. Bununla birlikte, konuyu örgütsel düzeyde inceleyen yazarlar da mevcuttur (örneğin, Blau,1970:204,208; Beyer ve Trice,1979:62; Robbins,1990:157-158; Wang,2009:613). Bu bağlamda, Christenson ve Sachs (1980:95-98), *kamunun büyüklüğü (government size)* kavramını, “kamu hizmeti sağlayan devlet memuru ya da kamu çalışanı sayısı” olarak tanımlamıştır.

Diğer taraftan, Weber’den itibaren birçok araştırmacı, örgütsel büyüklüğü iki farklı bağlamda ele almıştır: Weber’in izinden giden yapısalcı yazarlar (örneğin Meyer,1972, Khandwalla,1977:292), büyüklüğün, örgütsel yapının bir karakteristiği ya da boyutu olduğunu belirtmişler; buna karşılık Aston grubu ve izleyenleri (örneğin, Pugh vd.,1969a, 1969b; Kimberly,1976) büyüklüğü, örgütün ürün ve hizmetlerine yönelik talebi gösteren ve böylece yapı üzerinde fırsat ve kısıtlar

yaratan bağlamsal (contextual) bir değişken olarak değerlendirmişlerdir. Böylece yapısalcılar, büyüklüğün, bürokrasinin diğer özellikleri ile arasındaki ilişkileri araştırırken; Aston grubunu izleyenler, büyüklüğü, bürokrasinin özelliklerini belirleyen bağımsız bir değişken olarak göz önüne almışlardır (Kimberly,1976:575; Pugh vd.,1969a:91; Raadschelders,1997:423; Scott,2003:263). Bu çalışmada da büyüklük, Aston Grubunun görüşleri doğrultusunda, bürokrasinin özelliklerini belirleyen ya da etkileyen bağlamsal bir değişken olarak ele alınmaktadır.

Wang (2009:627-628), kamu örgütlerinde “büyüme” eğiliminin, “küçülme” eğilimine kıyasla çok daha fazla olduğunu ifade etmiştir. Yazar, bu durumun nedenini, güçlü kurumsal baskılarla karşılaşan kamu örgütlerinin, kamuoyunda olumlu bir imaj yaratabilmek için biçimsel ya da yapısal değişikliklere daha sık başvurmasına bağlamıştır. Yazara göre, toplumda arzu ettiği olumlu imajı yaratabilmek için kamu örgütleri, alt birimlerinin sayısını artırmakta ve böylece, coğrafi veya ürün alanını genişlettiği mesajını vermeye çalışmaktadır. Diğer taraftan, alt birimlerin veya kademelerin azaltılması, kamu örgütlerinin tercih etmediği bir durumdur; çünkü bu, kurumun kötü performans nedeniyle yeniden yapılanmaya gittiği biçiminde yorumlanabilmektedir. Bunun yanı sıra, büyük kamu örgütlerinde, alt birimlerin ve hiyerarşik kademelerin sayısı arttırıldığında, yeni pozisyonlar eklendiği ve pekçok personel terfi ettiği için, değişime yönelik direnç daha az olmaktadır. Küçülmeye gidilmesi ise, mevcut pozisyon ve rütbelerin elenmesi, iş akışının ve prosedürlerin bozulması anlamına geleceği için, değişim karşısında daha güçlü bir direnç oluşabilmektedir.

Hangi amaçlarla yapılırsa yapılısın, büyümenin, örgütler açısından çok önemli sonuçları bulunmaktadır. Örneğin, büyüklük ölçütü olarak örgütteki personel sayısının esas alınması durumunda, artan personel sayısı ile birlikte örgütsel faaliyetlerin ve görevlerin de artacağı kuşkusuzdur. Bu durum ise daha çok işbölümüne, işlevsel uzmanlaşmaya (bölümleşmeye) ve standart işlemlerin artmasına yol açacaktır (Aldemir,1985:107). Zira, Robbins (1998:499), çok büyük bir örgütü, yüksek düzeyde uzmanlaşma, bölümleşme, karar verme yetkisinin büyük ölçüde devredilmesi, eşbiçimli uygulamaları garanti altına alacak çok sayıda prosedür ve

düzenleme olmadan yönetmenin mümkün olamayacağını ifade etmiştir. Aston Grubu'nun yaptıkları araştırmalardan elde ettikleri bulgular da, büyüklüğün yapısal değişkenlerle sağlam bir ilişkisi olduğunu ortaya koymuştur. Buna göre, büyük örgütler uzmanlaşma, biçimselleşme ve standartlaşma açısından çok daha fazla yapılaşmış bir özelliğe kavuşmaktadırlar (Pugh vd.,1969a:98). Bu bakımdan Khandwalla (1977:292,295), örgütün büyüklüğünün, örgütsel yapının en önemli belirleyicilerinden biri olduğunu belirtmiştir. Yapılan yazın taramasına dayanarak, artan büyüklüğün örgüt yapısı üzerindeki etkilerini çeşitli başlıklar altında, şöyle özetlemek mümkündür:

- *İşbölümü ve Uzmanlaşma*: Örgütsel büyüklük arttıkça işbölümü artmakta ve roller ve işlevler daha fazla uzmanlaştırılmaktadır. (bkz. Beyer ve Trice,1979:62; Blau,1970:204-205; Blau vd.,1976:25; Hickson vd.,1969:386; Pugh vd.,1969a:98; Robbins,1990:158; Talacchi,1960:401-402).
- *Standartlaşma*: Örgütsel büyüklüğün artması, kurallar ve prosedürler yolu ile işlemlerin daha çok standartlaştırılmasını sağlamaktadır. Ayrıca, araştırmacılar, büyüklük ile seçme ve yükselme prosedürlerinin standartlaştırılması arasında da pozitif ilişki bulmuşlardır (bkz. Pugh vd.,1969a:98, Blau,1970:201, Beyer ve Trice,1979:62; Hickson vd.,1969:386; Khandwalla,1977:595).
- *Farklılaşma*: Örgütler büyüdükçe, denetlenmesi ve koordine edilmesi gereken bilgi ve örgüt üyesi miktarı artar. Bu bakımdan, yapısal farklılaşma, artan kontrol ve koordinasyon sorunlarını çözmek için bir zorunluluk haline gelir (Wang,2009:602). Yazında, bu bilgileri doğrulayan pek çok kanıt bulunmaktadır (örneğin, Beyer ve Trice,1979:62; Blau vd.,1966:185; Blau,1970:201; Blau vd.,1976:26; Christenson ve Sachs,1980:90-91; Frumkin ve Galaskiewicz,2004:302; Glisson ve Martin,1980:24; Sargut,2007:59; Talacchi,1960:401-402; Wang,2009:605). Bu çalışmaların tümünde, büyüklüğün, kaçınılmaz biçimde, yapısal farklılaşmada; bir başka deyişle örgütün yapısal unsurlarının sayısında artışa neden olacağı ileri

sürülmektedir. Özellikle, dikey farklılaşmanın en önemli belirleyicilerinden birinin büyüklük olduğu (Dewar ve Hage,1978:124; Robbins,1990:158) ve büyük örgütlerin daha fazla bölümlenmesi, üretim hatlarının ve faaliyetlerinin daha çeşitli olduğu (Khandwalla,1977:296-297) ve bu nedenle de, büyük örgütlerin, aynı zamanda, daha karmaşık yapılara sahip olduğu vurgulanmaktadır (Beyer ve Trice,1979:48; Wang,2009:605).

Porter ve Lawler (1965:44-46) ise, yukarıda sözü edilen sorunlar nedeniyle, büyük örgütler için uzun bir yapı türüne ihtiyaç duyulduğunu vurgulamışlardır. Böyle yapıların en önemli avantajı, yöneticilerin kontrolünün fazla olması ve astlarının faaliyetlerini daha iyi koordine edebilmeleridir. Bu da, yöneticilere, astlarını daha etkili yönetme olanağı sunmaktadır. Holdaway ve arkadaşları (1975:53-54), büyük örgütlerin hem geniş bir idari hiyerarşiye hem de bürokratik kontrole sahip olduklarını bulmuşlardır. Bununla birlikte, örgütlerde hiyerarşik kademelerin sayısının artırılması, üst yönetim ile yönetilenler arasında büyük bir mesafe oluşmasına ve moral konusunun can sıkıcı hale gelmesine yol açabilmektedir (Blau,1970:201; Khandwalla,1977:295-297; Robbins,1990:152-153).

- *Biçimselleşme:* Araştırma sonuçlarına göre örgütsel büyüklük biçimselleşmeyi artırmaktadır (bkz. Frumkin ve Galaskiewicz,2004:302; Glisson ve Martin,1980:31; Hickson vd.,1969:386; Khandwalla,1977:595; Mintzberg,1993:124; Pugh vd.,1969a:98; Robbins,1990:159-160). Bir başka deyişle, artan örgütsel büyüklük, biçimselleşmiş kuralların, prosedürlerin ve talimatnamelerin daha fazla geliştirilmesine ve kullanılmasına yol açmaktadır (Glisson ve Martin,1980:25; Robbins,1990:152-153).
- *Merkezileşme:* Büyüklüğün merkezileşme üzerindeki etkileri konusunda elde edilen bulguların oldukça çelişkili olduğu söylenebilir. Örneğin, Hickson ve arkadaşları (1969:386) ile Frumkin ve Galaskiewicz (2004:302), daha fazla sayıda çalışanı olan kuruluşların daha merkeziyetçi olduğunu ifade etmişlerdir. Glisson ve Martin'in (1980:31) çalışmasında ise örgütsel

büyükliğün merkezileşme üzerinde pozitif fakat küçük bir etkisi bulunmuştur. Bir başka deyişle, büyüklük, merkezileşmiş karar süreçlerini, belli bir ölçüde artırmaktadır. Pugh ve arkadaşları ise (1969a:98) büyüklük ile merkezileşme arasında negatif ilişki olduğunu saptamışlardır. Buna göre, büyük örgütler, küçüklere kıyasla, daha fazla yetki göçerebilmektedir. Khandwalla (1977:298) da, örgütler büyüdükçe, yöneticilerin karar verme yetkilerini devretme eğiliminin arttığını ifade etmiştir.

- *Bürokrasi:* Kamu hizmet örgütlerinde büyüklüğün etkilediği bir başka yapısal özellik de “bürokrasi”dir. Robbins (1990:322-324), büyük örgütlerin önemli bir kısmının, yapısal anlamda bürokratik olduğunu ve bürokrasinin, bunları örgütlemenin en etkili yolu olduğunu ifade etmiştir. Yazara göre, başarılı biçimde yaşamını sürdüren örgütler büyüme eğilimi gösterirler ve bürokrasi, büyük örgütlerde oldukça etkindir. Ayrıca büyüklük, yapıyı belirleyen baskın bir kriterdir ve bu nedenle de, artan büyüklük, bürokrasiye yol açabilir. Khandwalla da (1977:291), büyük örgütlerin, küçüklere kıyasla, daha bürokratik olma eğilimi gösterdiklerini ifade etmiştir. Diğer taraftan, bürokratikleşme eğiliminin artması ile birlikte, birtakım olumsuz sonuçların da yükselme eğilimi göstermesi beklenebilir. Örneğin, kamu hizmet örgütleri büyüdükçe, daha katı bir bürokratik yapıya sahip olacakları ve kırtasiyeciliğin artacağı söylenebilir.
- *Teknoloji:* Khandwalla’ya göre (1977:473), örgütler büyüdükçe ve dışsal çevrenin teknolojik karmaşıklığı ve kısıtlayıcılığı arttıkça; örgütün elektronik veri işleme sistemlerini yaygın şekilde kullanma olasılığı artacaktır. Yazar (1977:296), yapmış olduğu araştırmada, büyük örgütlerin, küçük olanlara kıyasla, çevre ile ilgili daha detaylı bilgi toplama ve kontrol sistemleri geliştirdiklerini ve kitle ya da yığın üretim teknolojilerine daha fazla yer verdiklerini tespit etmiştir. Bunun yanı sıra, büyük örgütlerin, küçüklere kıyasla, daha fazla standartlaştırılmış çıktı teknolojilerine sahip olduklarını belirlemiştir (Khandwalla,1977:465). Bu durumun, iş akışının karmaşıklık derecesini artıracığı söylenebilir. Heintze ve Bretschneider (2000:823) ise,

büyük örgütlerin bilgi teknolojilerine ilişkin yenilikleri benimseme olasılığının daha yüksek olduğunu belirtmişlerdir.

Mintzberg (1993:124), örgütlerde artan büyüklüğün yol açtığı sonuçları şöyle özetlemiştir:

“Örgütler büyüdükçe, yapıları detaylanır, görevler uzmanlaştırılır ve birimler farklılaştırılır. Birimler arasındaki farklılıkların artması, koordinasyon sorunlarının başlamasına neden olur. Bu sorunları çözmek için daha detaylı koordinasyon araçlarının kullanılması gerekir. Bu araçların başında ise daha fazla hiyerarşi, biçimselleşme ve ayrıntılı planlama ve kontrol sistemleri gelmektedir”.

Görüldüğü üzere, büyüklük faktörünün, bir kamu hizmet örgütünün yapısını, teknolojisini ve işleyişini şekillendiren çok önemli bir bağımsız değişken olduğu ve özellikle de yapısal boyutları, adeta zincirleme olarak etkilediği söylenebilir. Nitekim, yukarıda sözü edilen araştırmalar da, büyüklüğün, örgütsel yapının ana belirleyicilerinden biri olduğunu işaret etmektedir. Bu sonuçlara göre, genellikle “büyük ölçekli” oldukları kabul edilen kamu hizmet örgütleri için aşağıdaki önermeler geliştirilebilir:

Kamu hizmet örgütlerinde büyüklük arttıkça,

Önerme 5a: *uzmanlaşma artar.*

Önerme 5b: *standartlaşma artar.*

Önerme 5c: *farklılaşma artar.*

Önerme 5d: *biçimselleşme artar.*

Önerme 5e: *merkezileşme azalır.*

Önerme 5f: *bürokratikleşme eğilimi artar.*

Önerme 5g: *iş akışının karmaşıklık düzeyi artar.*

Önerme 5h: *bilgi teknolojilerini kullanma eğilimi artar.*

c. Örgütsel Yaş

Örgütsel yaş, kısaca, “örgütün kuruluş tarihinden günümüze kadar geçen süre” (Chun ve Rainey,2005:542; Özen,1996:59) ya da “bir örgütün varolduğu yılların sayısı” (Harel ve Tzafrir,2001:333) biçiminde tanımlanmaktadır. Khandwalla (1977:269) zamanın, örgütü etkileyen önemli bir değişken olduğunu ve bir örgütün yaşının, onun, işlevlerinin ya da işleyişinin belirli yönlerinin önemli bir belirleyicisi olabileceğini dile getirmiştir. Bu yüzden, örgütler yaşlandıkça, örgütsel davranışlar daha biçimsel hale gelebilmekte; sistem için yaygın olan inanç ve tutumlar ise bu örgütlerde kendilerini daha belirgin olarak gösterebilmektedir (Özen,1996:59).

Diğer taraftan, Chun ve Rainey (2005:542), bir kamu örgütünün yaşını belirlemenin görüldüğü kadar kolay olmadığını; çünkü, bir kurum ortadan kalktığında, onun işlevlerinin başka bir kuruma aktarıldığını ifade etmişlerdir. Böylece, yeni bir isimle kurulan birçok kamu örgütünün, aslında yeni bir kurum olmadığını; çoğu zaman, kendisinden önce varolan kurumların işlevlerini miras aldığını belirtmişlerdir. Lewis’a göre (2002:90), bir kamu örgütü, yeni bir isme ve daha önce varolan kurumlardan farklı işlevlere sahipse “yeni bir kurum” olarak değerlendirilmelidir. Öte yandan, yapılan yazın taramasında, kamu örgütlerinin, özel sektör firmalarına kıyasla, “daha yaşlı” olduğunu tespit eden çeşitli araştırma sonuçlarına rastlanmıştır (örneğin, Harel ve Tzafrir,2001:340). Gerçekten de, bir devletin varlığı ile ortaya çıkan kamu kurum ve kuruluşlarının, zaman içerisinde değişik isimlerle anılsalar da, genel anlamda, “eski” ve “kökleşmiş” örgütler olduklarını söylemek mümkündür.

Amerikan kamu örgütlerindeki 1946-97 yılları arasındaki kurum ölümlerinin yaygınlığını ve nedenlerini inceleyen Lewis (2002:89-90), kurumların ölümsüz olmadığı sonucuna ulaşmıştır. Tam aksine, 1946’dan beri kurulan kurumların yarısından fazlasının, 1997’den önce ortadan kalktığını; bunun en önemli nedeninin ise “**siyasetteki işgücü devri**” olduğunu tespit etmiştir. Bu bilgilerden hareketle yazar, kamu örgütlerinin ölümsüz olmadıklarını; fakat oldukça kalıcı olduklarını ileri sürmüştür.

Walker ve McCarthy'ye göre (2004:9), kamu örgütlerinin yaşamlarını daha kolay ve uzun yıllar sürdürebilmeleri, çevrelerinde hızla uyum sağlamalarını gerektiren radikal değişimlerin pek yaşanmamasına ve verilen hizmetin tekel niteliğinde olmasından dolayı, kurumlar arasında rekabetin bulunmamasına bağlıdır.

Khandwalla'ya göre (1977:291) yaşlı bir örgüt, ilerleyeceği yolları belirlemiş; durağan, tanınabilir bir yapıya ve birçok standart işlem prosedürüne sahip bir örgütken; genç olanlar, henüz, yeni amaçlar, yönetim felsefeleri, alternatif örgütsel teknik ve yapıları deneme aşamasında olan örgütlerdir. Bu bağlamda, yaşlı örgütlerin özellikleri şöyle sıralanabilir (Khandwalla,1977:299-301; Önder ve Üsdiken,2007:144-145):

- Yaşlı örgütler, işlerini etkin olarak yapmayı ve çevreleri ile başetmeyi öğrenmişlerdir.
- İşlem sorunlarının çoğu için rutin çözümler geliştirmişlerdir.
- Örgüt içinde güven tesis edilmiştir.
- Çalışanlar, faaliyetlerle ilgili bilgi ve becerilerini geliştirmiştir.
- Amaçları daha esnek hale gelmiş; buna karşılık, sosyal ve görev yapıları katılmıştır.

Yazında, kamu örgütlerinde yaş faktörünün, örgütün yapısı ve teknolojisi üzerindeki etkilerini inceleyen çalışmalara pek fazla rastlanamamıştır. Mevcut araştırma sonuçları, kamu ya da özel örgüt ayırımı yapmaksızın ve genellikle de yaş olgusunu çevre ya da büyüklük gibi başka bir bağlamsal değişkenle birlikte ele almıştır. Örneğin, Khandwalla (1977:302), örgüt yaşlandıkça, daha durgun ya da durağan bir çevrede bulunma eğiliminin artacağını ifade etmiştir. Wollebaek (2009:367-368) ise örgütlerin “büyüdükçe” ve “yaşlandıkça”, daha katı bir bürokratik yapıya sahip olduklarını ve bu kemikleşmenin nedenlerinin başında da, rutinleşme ve içsel tutarlılık arayışları, kazanılmış hakların gelişmesi, homojenliğin artması, dışsal ilişkilerin yerleşikliği, hesap verebilirlik ve güvenilirlik taleplerinin geldiğini ifade etmiştir.

Yaş faktörünün örgütsel yapının boyutları üzerindeki doğrudan etkilerini inceleyen az sayıdaki çalışmalardan biri Aston Grubu'na aittir. Pugh ve arkadaşları (1969a:95) tarafından yapılan araştırmalarda, *örgütsel yaş* ile *merkezileşme* arasında “negatif ilişki” bulunmuştur. Buna göre, yaşlı örgütlerin yerinden yönetime ve özerkliğe daha fazla eğilimli olduğu belirtilmiştir. Mintzberg (1993:124) ise, örgütlerin yaşlandıkça ya da olgunlaştıkça biçimselleşmenin artacağını dile getirmiştir. Bu sonuçlar ışığında, kamu hizmet örgütleri ile ilgili olarak şu önermeler geliştirilebilir:

Kamu hizmet örgütleri yaşlandıkça

Önerme 6a: *biçimselleşme eğilimi artacaktır.*

Önerme 6b: *merkezileşme eğilimi azalacaktır.*

Önerme 6c: *daha katı bir bürokratik yapıya sahip olacaktır.*

B. Örgütsel Yapıyı Belirleyen Teknolojik Faktörler

Bir örgütün en önemli yönlerinden biri, başarmayı amaçladığı iş ve bu işi yapmak için kullandığı teknolojidir. Teknoloji, bir örgütteki kişileri, grupları, örgütsel ilişkileri ve yönetim tekniklerini yakından etkilemesi açısından, büyük bir öneme sahiptir. Bir başka ifadeyle, bir örgütte ne tür işler yapılacağı, personelin sahip olması gereken nitelikler, yaptığı işten tatmin olması, üretim miktarı ve kalitesi, bireysel olarak veya grup halinde çalışma, iletişim ilişkileri gibi hususlar teknolojiden etkilenmektedir (Koçel,2003:273).

Günlük dilde teknoloji sözcüğü akla makineleri getirmektedir. Oysa örgüt yazınında teknoloji kavramı, daha geniş anlamda, yalnızca makineleri değil; belli bir malın veya hizmetin üretilmesi için gerekli olan teknik bilgiyi, işlem ve araçların tümünü içerir (Uyguç,2005:37). Bu bağlamda, *örgütsel teknolojiyi*, “girdileri çıktılara dönüştürmek için kullanılan araçlar, teknikler ve eylemler” olarak tanımlamak mümkündür (Daft,2007:20). Bu tanıma göre teknolojinin yalnızca imalat ya da sanayi örgütlerine özgü bir kavram olmadığı; aynı zamanda hizmet örgütlerini de kapsadığı söylenebilir.

Gortner ve arkadaşları (1997:103) teknoloji kavramını, kamu örgütlerinin çoğunluğunda yapılan iş türlerini de kapsayacak şekilde, “yasalarda ve kamu politikalarında belirlenmiş sonuçlara ulaşmak ve karşılaşılan çeşitli durumları ya da olayları işleme tabi tutmak için tasarlanmış programlar ve prosedürler” biçiminde tanımlamışlardır. Örneğin, vergi beyannamelerinin toplanması ve denetlenmesi, dış yardımların planlanması ve uygulanması, sosyal hizmetlerin sunulması gibi kurum faaliyetlerinin her biri, kamu örgütünün teknolojisini meydana getiren karmaşık faaliyetler setinden oluşmaktadır. Bu örneklerden de görüleceği üzere, kamu hizmet örgütlerinde teknoloji, makinelerin ya da uygulamalı bilimlerin bulgularının kullanılmasını değil; kurumun program ve performans rutinlerini göstermektedir. Bu teknolojiler, yasa koyucular ve kurumdaki kural koyan kişiler tarafından onaylanmış, karmaşık, politik ve profesyonel değerlere dayanmaktadır.

Yazında, etkili bir işleyişe sahip olmak isteyen kamu örgütlerinin, kendi program teknolojilerine uygun bir yapı geliştirmeleri gerektiği sıkça ifade edilmektedir. Diğer taraftan, yazında, kamu örgütlerinin faaliyetlerine yönelik spesifik program teknolojisi türlerinin henüz geliştirilmediği dikkat çekmektedir. Ayrıca, şunu da belirtmek gerekir ki, “teknolojiye uygun yapı geliştirmek” bir yana, yazında, kamu örgütlerindeki teknoloji türlerini ve iş akışlarını ayrıntılı şekilde inceleyen çalışmalara dahi, pek rastlanamamaktadır. O nedenle, Gortner ve arkadaşlarının da (1997:103-104) belirttiği gibi, yapılması gereken ilk şey, teknolojilerin sınıflandırılması, her bir teknoloji türünün gerektirdiği yapının açıkça ortaya konulması ve daha sonra, kamu örgütlerinin iş akışlarının ayrıntılı biçimde incelenerek onu destekleyecek bir yapı kurulmasıdır.

Bu doğrultuda, ilgili yazın incelendiğinde, işlemler teknolojisi, üretim teknolojisi, dönüşüm teknolojisi, çıktı teknolojisi, iş akışı teknolojisi ve bilgi teknolojisi gibi birçok teknoloji türünden bahsedildiği görülmektedir (bkz. Blau vd.,1976:20). Diğer taraftan, bu kavramı çok farklı boyutları ile ele alan çalışmalara da rastlanabilmektedir. Örneğin, Lawrence ve Lorsch (1967), teknolojiyi, *belirsizlik*; Woodward (1965), James Thompson (1967), Hickson ve arkadaşları (1969),

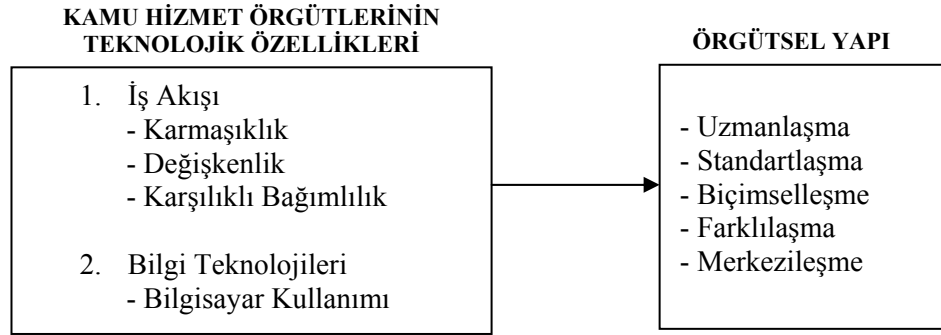
makinelerin düzenlenmesi; Perrow (1967), Hage ve Aiken (1969), *görevlerin rutinliği*; Van de Ven ve Delpeç (1974), *görev alanı* gibi değişik anlamlarda kullanmışlardır (aktaran: Dewar ve Hage,1978:112). Şu halde, teknolojinin hangi anlamda ele alındığının ya da hangi boyutunun niçin seçildiğinin, kritik bir kuramsal sorun olduğu ve dikkatlice değerlendirilmesi gerektiği söylenebilir. Çünkü, Dewar ve Hage'in de (1978:117) belirttiği gibi, farklı teknolojiler, farklı bir yönetim ya da ele alış tarzını gerekli kılmaktadır.

Khandwalla (1977:446) teknoloji konusunu üç başlık altında incelemiştir. Bu boyutlar, “iş akışı”, “işlemler teknolojisi” ve “bilgi teknolojisi”dir. **İş akışı**, örgütün girdi-süreç-çıkış döngüsündeki programların, faaliyetlerin ve olayların sıralanış ya da diziliş yolunu; **işlemler teknolojisi**, girdileri, belli bir iş akışını izleyerek çıktılara dönüştürmede, mekanik araçların rolünü; **bilgi teknolojisi** ise bilgiye dayanan girdilerin, yine bilgiye dayanan çıktılara dönüştürülmesinde mekanik araçların, özellikle de, bilgisayarların rolünü göstermektedir. Yazara göre bu üç kavram birbirleri ile yakından ilişkilidir ve bu nedenle birlikte ele alınmaları yararlı olabilir.

Diğer taraftan, burada dikkat edilmesi gereken asıl soru, kamu hizmet örgütleri için hangi teknoloji boyutlarının ele alınmasının daha yararlı olacaktır. Yapılan yazın taramasında, birçok araştırmacının (bkz. Dewar ve Hage,1978; Hrebiniak,1974; Thompson,1967; Van De Ven vd.,1976) teknoloji kavramını “iş akışı” anlamında kullandığı görülmüştür. Öte yandan, tanım olarak incelendiğinde, bilgi teknolojisinin işlemler teknolojisine çok benzediği; zira, bilgi teknolojisinin de önemli mekanik unsurlara ve bir “girdi-süreç-çıkış” döngüsüne sahip olduğu dikkat çekmektedir. Fakat, işlemler teknolojisinden farkı, girdisinin ve çıktısının “bilgi” olmasıdır.

Kamu hizmet örgütleri göz önüne alındığında, bu örgütlerin girdi ve çıktılarının da, büyük ölçüde, **bilgi** niteliğinde olduğu rahatlıkla söylenebilir. Nitekim, Heintze ve Bretschneider (2000:802), kamu örgütlerinin, özel sektöre kıyasla, daha “bilgi yoğun” olduklarını belirtmiştir. Öte yandan, kamu hizmet örgütlerinde, imalat ya da sanayi işletmelerinde olduğu gibi, dev üretim makinaları,

montaj hatları, robotlar gibi işlem teknolojilerinin kullanılması söz konusu değildir. Bu örgütlerde, daha ziyade, bilgisayarları, ofis otomasyonunu, iletişim, telekomünikasyon, veri depolama, doküman yönetimi, vatandaş etkileşim teknolojileri ve yönetim bilgi sistemleri gibi unsurları içeren **bilgi teknolojileri** (Heintze ve Bretschneider,2000:815) kullanılmaktadır. Dolayısıyla, kamu hizmet örgütlerinde işlemler teknolojisinden ziyade, iş akışının ve bilgi teknolojilerinin örgütsel yapı üzerindeki etkilerinin incelenmesinin daha uygun bir yaklaşım olacağı düşünülmektedir (bkz. Şekil 11).



Şekil 11: Kamu Hizmet Örgütlerinde Yapıyı Belirleyen Teknolojik Özellikler.

1. İş Akışı

Bir örgütün iş akışı, genellikle, girdilerin elde edilmesi, bu girdilerin işlenmesi ve çıktıların yaratılması aşamalarından oluşur. Örneğin, bir üretici hammaddeleri alır, işler ve tamamlanmış bir ürün olarak piyasaya sürer. Benzer şekilde bir hastane, hastaları kabul eder, onları tedavi edip mümkün olduğu ölçüde daha sağlıklı bir şekilde taburcu eder. Şu halde, bir iş akışında “girdiler” hammadde, veri, para, hizmet veya belirli yeteneklere sahip insanlarken; “süreç”, işgücü ya da makineler aracılığı ile işlemekte ve “çıktılar” da, ürün, bilgi, kredi, hizmetler, yeni yetenekler ya da nitelikler kazanmış insanlar olabilmektedir (Khandwalla, 1977:448-449).

İş akışı ile ilgili olarak belirtilmesi gereken bir diğer husus da, iş akışının, faaliyetlerin sıralanışının yanı sıra, “bilgi”, “iletişim” ve “karar” akışını da kapsamaktadır. Özellikle, bilginin örgüt içinde taşınması ya da iletilmesi, faaliyetlerin akışına çok benzemektedir. Zira, örgütlerdeki bilgi ve eylemler, birbirlerine sıkı sıkıya bağlıdır ve birinin varlığı diğerine yol açmaktadır. Örgütün üst kademelerinden alt kademelerine doğru olan karar akışı ise iş akışının dikey yönünü yansıtmaktadır (Khandwalla,1977:452-453).

Görüldüğü üzere, çok farklı yönleri ya da unsurları içeren iş akışı kavramı, yazında da, farklı boyutlar açısından incelenmektedir. Fakat, kavram kargaşasından kaçınmak amacıyla, çalışmada, Khandwalla'nın (1977:454-456), March ve Simon, J. Thompson ve Perrow gibi araştırmacıların çalışmalarına dayanarak belirlediği “karmaşıklık”, “değişkenlik” ve “karşılıklı bağımlılık” boyutlarına yer verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

a. Karmaşıklık

İş akışının, az ya da çok miktarda araştırma, analiz ve problem çözümünü gerektirmesini ifade etmektedir. Bu tanıma göre, örneğin, bir örgütte, uzun dönemli planlama ve politika oluşturmadan sorumlu birimin iş akışı, kısa vadeli planlar yapan bir birimden daha karmaşık olacaktır (Khandwalla,1977:454).

İş akışının karmaşıklığının az olması durumunda, işler, mekanik adımlara indirgenebilmekte ve çalışanlar, sorunları çözmek için objektif, işlemsel ya da sayısal prosedürleri takip edebilmektedir. Problem çözümü, talimatnameler ya da el kitapları gibi standart prosedürlerin ve teknik bilgilerin kullanılmasını içerir. Karmaşıklığın yüksek olduğu durumlarda ise doğru çözümü bulmak her zaman çok kolay olmaz. İnsanlara tam olarak ne yapacaklarını söyleyen teknikler ya da prosedürler yoktur. Problemin çözümü açık değildir ve bu nedenle insanlar, birbirlerinin deneyim, sezgi ve muhakeme birikimine dayanmak zorunda kalırlar (Daft,2007:416).

Van De Ven ve arkadaşlarına göre (1976:324), örgütsel birimler tarafından ele alınan işler, analiz edilebilir olduğu ve değişken olmadıkları ölçüde, programlanabilir ve standartlaştırılabilir. Buna karşılık, görevler iyi anlaşılmadığında, görevin yerine getirilme süreci boyunca, rol dağılımlarında, programlarda ve önceliklerde değişikliklere yol açan durumlar söz konusu olacaktır.

Yazında, karmaşıklığın yüksek olduğu örgütlerde, bir kişinin, sorunları çözecek her tür yeteneğe sahip olmasının mümkün olmadığı; teknik analizlerin yürütülmesinde pek çok uzmanlığa gerek duyulduğu ve bu nedenle, organik bir yönetimin olması gerektiği ileri sürülmektedir. Hatta, karmaşık sorunların çözümü için önemli miktarda takım çalışması da gerekli olabilir (Khandwalla,1977:454).

İş akışının karmaşıklık düzeyinin, örgütün yapısı üzerindeki etkilerini inceleyen Blau ve arkadaşları (1976:33), teknik karmaşıklığın, imalat örgütlerinde yapısal karmaşıklığı ya da farklılaşmayı artırdığını saptamışlardır. Teknoloji kavramını, “görev alanı” (task scope) olarak ele alan ve “girdilerin çeşitliliği ve her birini ele almanın zorluğu” biçiminde tanımlayan Dewar ve Hage (1978:122,124) ise, teknoloji düzeyinin, hiyerarşik kademelerin sayısı üzerinde küçük bir etkisinin olduğunu bulmuşlardır. Yazarlar, ayrıca, teknolojik çeşitliliğin, hat üzerinde uzmanlaşmış kişileri gerektirdiğini de ileri sürmüşlerdir.

Bu bilgiler ışığında, basit ve durağan çevrelerde faaliyet gösteren; amaçları, faaliyetleri ve görevleri, detaylı olarak yasalarla belirlenmiş olan, standart hizmetler üreten kamu hizmet örgütlerinde iş akışının karmaşıklık derecesinin düşük olacağı söylenebilir. Khandwalla (1977:454-455), karmaşıklığın az olmasının, örgütlerde yaratacağı sonuçları şöyle sıralamıştır:

- İşlemlerin geniş ölçüde makineleştirilmesi,
- İşlemlerin standart olması nedeniyle, çalışanların karar vermede takdir hakkının az olması,
- Sorun çözme konusunda başkalarına bağımlılığın daha az olması,
- Mekanistik bir yönetim.

Bu bilgilere dayanarak, aşağıdaki önermelerin geliştirilmesi mümkündür:

İş akışının karmaşıklık derecesinin düşük olması, kamu hizmet örgütlerinde

Önerme 7a: *standartlaşmayı artıracaktır.*

Önerme 7b: *biçimselleşmeyi artıracaktır.*

Önerme 7c: *merkezileşmeyi azaltacaktır.*

b. Değişkenlik

İş akışının, değişmesi mümkün olmayan ve sabit adımlardan ya da çok değişken programlardan oluşma derecesini ifade etmektedir (Khandwalla,1977:454). Daft'a göre (2007:416) değişkenlik, dönüştürme sürecinde beklenmeyen ve değişik durumların oluşma sıklığını gösterir. Van de Ven ve arkadaşları (1976:324) ise kavramı, "görev değişkenliği" olarak ele almışlar ve "örgütsel bir birimin, işle ilgili olarak karşılaştığı istisnaların sayısı" biçiminde tanımlamışlardır. Bu kavram, işin her zaman aynı şekilde yerine getirilip getirilmediğini, görev sürecinin tekrarlamalı olup olmadığını ve yöntemlerin değişkenliğini göstermektedir. Buna göre, eğer, çalışanlar, sık sık sorunlarla ve beklenmeyen durumlarla karşılaşıyorlarsa, değişkenlik yüksek olacaktır. Buna karşılık, çok az problem varsa, günlük iş gerekleri tekrarlamalıysa, teknolojinin ya da iş akışının değişkenliğinin düşük olacağı söylenebilir.

Buna göre, basit ve durağan bir çevrede faaliyet gösteren, görev ve sorumlulukları, detaylı bir şekilde, yasalarla belirlenmiş olan; vatandaşların niteliğinin ve beklentilerinin çok büyük dalgalanmalar göstermediği; rutin ya da tekrarlamalı nitelikte işlerin yerine getirildiği kamu hizmet örgütlerinde iş akışının değişkenlik derecesinin düşük olacağını söylemek mümkündür. Khadwalla da (1977:454), birçok kamu örgütündeki iş akışı değişkenliğinin düşük olduğunu doğrulamıştır.

Yazında, iş akışının değişkenliğinin düşük olması durumunda, personelin, karşılaşılan durumlara bağlı olarak, izlenmesi gereken prosedürleri

standartlaştıracığı; böylece, işlemlerin ileri düzeyde planlanarak örgütlerde biçimselleşmenin artabileceği ifade edilmektedir (Khandwalla,1977:454). Dewar ve Hage'e göre ise (1978:117), eğer örgütteki görevler karmaşık, rutin olmayan veya çok değişken bir yapıya sahipse, orta ve özellikle alt kademelerdeki denetim alanı dar olacaktır. Aksi halde ise denetim alanı geniş olacak; böylece merkezileşme azalacaktır.

Van de Ven ve arkadaşları (1976:327-328), *görevin zorluğu (karmaşıklığı)* ve *görevin değişkenliği* boyutlarından oluşan “*görev belirsizliği*” kavramını tanımlamış ve yaptıkları araştırmada, görevlerin belirsizliği arttıkça, kuralların, prosedürlerin, plan ve programların kullanımının önemli düzeyde azaldığını tespit etmişlerdir. Buna karşılık, yatay iletişim kanallarının kullanımında ve planlı ve plansız toplantı sayılarında yüzde elliden fazla artış olduğu görülmüştür.

Yazındaki bu kuramsal ve deneysel bilgilerden yola çıkarak, kamu hizmet örgütleri için aşağıdaki önermeleri geliştirmek mümkündür:

İş akışının değişkenliğinin düşük olması, kamu hizmet örgütlerinde,

Önerme 8a: *standartlaşmayı artıracaktır.*

Önerme 8b: *biçimselleşmeyi artıracaktır.*

Önerme 8c: *merkezileşmeyi azaltacaktır.*

c. Karşılıklı Bağımlılık

Karşılıklı bağımlılık, örgütteki departmanların ya da bölümlerin, görevlerini yerine getirirken ihtiyaç duydukları kaynaklar için birbirlerine bağımlı olma derecesini ifade etmektedir. Karşılıklı bağımlılığın düşük olması, bölümlerin, birbirlerinden bağımsız olarak işlerini yapabilmeleri ve etkileşim, danışma ya da kaynak değiş tokuşuna çok az ihtiyaç duymaları anlamına gelmektedir. Yüksek karşılıklı bağımlılık ise, bölümlerin sürekli olarak kaynak alışverişi yaptıklarını göstermektedir (Daft,2007:421). Khandwalla'ya göre (1977:454), çok çeşitli çıktılar üreten ve farklı çevrelerde faaliyet gösteren örgütler, karşılıklı bağımlılık düzeyi

oldukça yüksek olan bir iş akışına sahip olacaktır. Karşılıklı bağımlılığın yüksek olduğu iş akışının en iyi örneğine, hastanelerde rastlanabilir. Zira acil bir durumda, laboratuvar, röntgen, yatak hizmetlerinin yanı sıra eczacılık, terapiler, sosyal yardım hizmetleri gibi birtakım tıbbi uzmanlık alanlarının birarada çalışması gerekir (Thompson,1967:17).

Örgütlerdeki birimler ya da birim personeli arasındaki karşılıklı ilişkiler gözlemlenerek iş akışının “bağımsız (pooled)”, “sıralı (sequential)” ve “çok yönlü (reciprocal)” karşılıklı bağımlılığa sahip olup olmadığı anlaşılabilir. Van de Ven ve arkadaşlarına (1976:325,328-329) göre, karşılıklı bağımlılık arttıkça, örgütsel birimleri birbirine bağlamak için daha detaylı koordinasyon mekanizmaları gerekli olur. Bu durumda, kurallar, prosedürler, plan ve programlar gibi “kişisel olmayan koordinasyon” mekanizmalarının kullanımı azalırken; önceden planlanmış ya da planlanmamış toplantılar yapma gibi “grup koordinasyonu” mekanizmalarının kullanımı artar. Bu bağlamda, bağımsız karşılıklı bağımlılık “standartlaşmaya”; sıralı karşılıklı bağımlılık “planlama ve programlamaya” ve çok yönlü karşılıklı bağımlılık da “ortak karar vermeye” yol açacaktır. Şu halde, iş akışını oluşturan programlar arasındaki bütünleşme ihtiyacı düşük olduğunda, merkezi koordinasyon gereksinimlerinin azalacağı ve yetkinin devredilmesinin mümkün olabileceği söylenebilir (Khandwalla,1977:454).

Karşılıklı bağımlılığın örgüt yapısı üzerindeki etkilerini araştıran deneysel çalışmalar incelendiğinde, bu kuramsal bilgilerin desteklendiği görülmüştür. Örneğin Rainey (1991:104), karşılıklı bağımlılığı yüksek olan örgütsel birimlerin, standart çalışma prosedürlerine daha az ihtiyaç duyduklarını bulmuştur. Hrebiniak (1974: 405) da görevlerin karşılıklı bağımlılığı arttıkça, işteki özerklik derecesinin ve kararlara katılımın arttığını; buna karşılık, yakından denetimin ve özellikle de “kuralların kullanımının” ciddi düzeyde azaldığını saptamıştır. Mohr (1971:451) ise karşılıklı bağımlılık katılımcılığa yol açtığı için, bu tür durumlarda daha “organik bir yapı” oluşturulması gerektiğini ileri sürmüştür. Çünkü, karşılıklı bağımlılık yüksek olduğunda, çalışanlar arasındaki işbirliği ve danışma gereksinimleri artmaktadır.

Bilindiği gibi, kamu hizmet örgütleri, basit ve durağan çevrelerde, homojen ya da standart hizmetler üreten örgütlerdir. Günümüzde, bilgisayarların yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanması ile birlikte, bu tür örgütlerde, başlıbaşına bir hizmet hücresi ya da şubesi gibi faaliyet gösteren, tek kişilik birimlerin ortaya çıktığı gözlemlenmektedir*. Vatandaşlar, bağımsız iş akışının olduğu; bir başka ifadeyle, birimler arasındaki karşılıklı bağımlılığın çok az olduğu bu birimlere başvurmakta; hizmetler, sınır personel tarafından, basit, hızlı ve kaliteli bir şekilde sunulmaya çalışılmakta ve personel arasında, genellikle iş, bilgi ve karar akışı pek fazla olmamaktadır. Van de Ven ve arkadaşlarının da belirttiği gibi (1976:325), bu karşılıklı bağımlılık türünde koordinasyonu sağlamak için yüksek düzeyde standartlaşmaya gidilmektedir. Bu bilgilerden hareketle aşağıdaki önermeler geliştirilebilir:

Karşılıklı bağımlılığın düşük olması, kamu hizmet örgütlerinde

Önerme 9a: *standartlaşmayı artıracaktır.*

Önerme 9b: *biçimselleşmeyi artıracaktır.*

Önerme 9c: *merkezileşmeyi azaltacaktır.*

2. Bilgi Teknolojileri

Günümüzde, toplumun, devletten beklediği hizmetlerin artması ve çeşitlenmesi ile birlikte, kamu örgütlerinde, “bilgi ve iletişim teknolojileri”ne olan ilginin giderek arttığı ve *e-devlet* gibi uygulamaların, tüm dünyada olduğu gibi, ülkemizde de giderek yaygınlaştığı görülmektedir (Leblebici vd.,2003:502). Bununla birlikte, yazında, bilgi teknolojileri yapılarını ve performansını inceleyen mevcut araştırmaların çoğunun, bu ilişkileri, genellikle, özel sektörde aradıkları gözlemlenmektedir. Oysa, günümüzde, bilgi teknolojileri uygulamaları, kamu sektöründe, devletin her kademesinde yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır.

* Nüfus Müdürlükleri ve Vergi Daireleri gibi kamu hizmet örgütlerinde, banko ve elektronik numarator sistemlerine geçilerek, vatandaşların müracaatlarının tek bir noktadan kabul edilip, mümkün olabildiği ölçüde, buralarda sonuçlandırılmaya çalışılması, bu tür birimlere örnek olarak gösterilebilir.

Heintze ve Bretschneider'a göre (2000:802), kamu örgütleri, özel sektöre kıyasla, daha “bilgi yoğun” olduğu için, özellikle bilgisayar teknolojileri, kamu örgütlerine derinden nüfuz etmektedir. Bilgi teknolojilerinin uygulanmasına ilişkin olarak kamu ve özel örgütler arasındaki bu farklılıklar, bilgi teknolojilerinin bu örgütleri farklı şekillerde etkileyeceğini göstermektedir. Balcı'ya göre (2003:266), bilgi teknolojileri kontrol, gözetim, iletişim ve bilgi yönetimi yollarıyla kamu örgütlerinin örgüt içi çalışma mekanizmalarını ve dış ilişkiler düzenini derinden etkileme potansiyeline sahiptir.

Nitekim, bilgi teknolojilerinin, özellikle de, küresel bir bilgi ağı olan *internetin* kamu hizmetlerini sağlamada kullanılmaya başlanması ile vatandaşın, bilgiye doğrudan erişimi, kamu örgütleri arasındaki iletişimin artması ve kurumsal bilgi sistemlerinin bütünleşmesi sağlanmakta; böylelikle, tekrarlar, aşırı bürokratik süreçler, zaman kayıpları, kağıda dayalı işlemler önemli ölçüde azaltılabilmektedir. Bu bağlamda, kamu hizmetlerinin üretilmesi ve sunulması sırasında bilgi ve iletişim alanındaki teknolojik olanakların kullanılması, geleneksel devlete rakip değil; fakat geleneksel devlet modeli içinde kamunun vermesi gereken hizmetlerin sunulmuş şeklini değiştiren bir alt yapılar bütünü olarak değerlendirilmektedir (İnce,2001:26).

Yukarıdaki bilgilerden de anlaşılacağı üzere, kamu hizmet örgütlerinde bilgi teknolojilerinden bahsedildiğinde akla ilk gelen konu, “bilgisayar kullanımı” olmaktadır. Yazında, bu konu ile ilgili araştırma yapan yazarların çoğunun, bilgi teknolojilerini değerlendirmede “**bilgisayarlar yolu ile işlevlerin otomasyonu**” boyutunu ele aldıkları görülmektedir (bkz. Blau vd.,1976; Heintze ve Bretschneider, 2000; Reimann,1980). Bu nedenle, bu çalışmada da, bilgi teknolojileri kavramı ile, kamu hizmet örgütlerinde, özellikle, “bilgisayar kullanımı” kastedilecek ve bunun, örgüt yapısı üzerindeki etkileri incelenmeye çalışılacaktır.

Yazında, bilgi teknolojilerinin ve e-devlet uygulamalarının kamu örgütlerinde kullanılmaya başlanmasının, bu örgütlerin yapısı ve işleyişi üzerinde çok kapsamlı ve derin etkileri olacağını öngören birçok çalışmaya rastlanmaktadır. Örneğin, Rainey ve Steinbauer (1999), Heintze ve Bretschneider (2000), Danziger ve Andersen

(2002) ve Balcı (2003), kamu örgütlerinde kullanılan bilgi teknolojilerinin, etkin, etkili ve yüksek performanslı bir kamu sektörü yaratmada önemli katkılarının olduğunu tespit etmişlerdir. McIvor ve arkadaşlarına göre (2004:71) ise, bilgi teknolojilerini kullanmanın en önemli faydaları, işlerin yürütülmesinde hızın, etkinliğin ve etkililiğin artması; maliyet ve zaman tasarrufu sağlanmasıdır.

Heintze ve Bretschneider (2000:809), bilgi teknolojilerinin, örgütsel iletişimin hızını artırabildiği ve böylece, örgüt içi ve örgütler arası bağlantıları kolaylaştırabildiği ölçüde, örgütün koordinasyon araçları ve yönetim kontrol sistemlerini gösteren “yapı” üzerinde etkili olacağını belirtmişlerdir. Hrebiniak’a göre (1974:408) ise bilgisayar teknolojilerinin kamu örgütlerinde kullanılmaya başlanması, yöneticilerin, görevle ilgili faaliyetler üzerindeki takdir hakkını sınırlandırmak suretiyle, yapıyı etkileyebilir ve kontrol sistemini “mekanik” ve kişisel olmayan yöntemler (örneğin, kurallar, prosedürler, plan ve programlar) çerçevesinde değiştirebilir.

Danziger ve Andersen’e göre (2002:604-605), çalışanların daha yüksek miktarda ve kalitede veriye ulaşmalarını sağlayan bilgi teknolojileri, kamu örgütlerinin işlevsel ve hiyerarşik yapılardan, daha esnek, organik ve yatay yapılara dönüşmelerini kolaylaştırmaktadır. Bununla birlikte, yazındaki araştırma sonuçlarının, bu görüşü pek de desteklemediği söylenebilir. Örneğin, Reimann (1980:70), bilgisayar kullanımının, örgütlerde, uzmanlaşmayı, biçimselleşmeyi, dikey farklılaşmayı ve yetki devrini artırdığını bulmuştur.

Blau ve arkadaşları (1976:25) tarafından yapılan araştırmada ise, örgütlerde bilgisayar kullanımının artmasının, kademe ve bölüm sayısını önemli oranlarda artırdığı bulunmuştur. Yazarlar (1976:32), ayrıca, bilgisayar kullanımının, idari kademelerin sayısındaki artışla ilişkili olma eğilimine, en çok, kamu örgütlerinde rastlandığını vurgulamışlardır. Aynı araştırmada, bilgisayar kullanımındaki artışın, işlevsel uzmanlaşmayı ve yetki devrini yüksek düzeyde artırdığı saptanmıştır.

Khandwalla (1977:464), bilgisayar kullanımı yolu ile işlemlerini otomatikleştiren örgütlerde, yöneticilerin, uzmanlaşmış teknik personel arasında koordinasyonu sağlamak için onları yakından denetlemesine ya da sorun çıktığında personele yardımcı olmasına çok fazla gerek kalmadığını belirtmiştir. Danziger ve Andersen (2002:614) ise bilgi teknolojilerinin, personelin, kendi işleri üzerinde daha fazla kontrol sahibi olmalarını, başkalarından gelecek bilgiye daha az bağımlı olmalarını ve işyerinde daha fazla “bilgi gücüne” sahip olmalarını sağlayacağını ifade etmiştir. Dolayısıyla, tüm bu sonuçların, yetki devrini artıracak ve merkezileşmeyi azaltacak söylenebilir.

Yazındaki genel bulguların aksine, Heintze ve Bretschneider’in (2000), kamu örgütlerinde bilgi teknolojilerinin etkilerini araştırdıkları çalışmada, bu örgütlerde bilgi teknolojilerinin benimsenme derecesinin, örgütün performansını *doğrudan* etkilediği; buna karşılık, yapı üzerindeki etkilerinin sınırlı olduğu bulunmuştur. Buna göre, hem yönetim kademesi hem de karar verici sayısında küçük bir artış olduğu ve bilgi teknolojileri uygulamalarının sonucunda, kamu örgütlerinde çok az yeniden yapılanma olduğu saptanmıştır. Yazarlar (2000:827), kamu örgütlerinde yapının katılıma ve personel sistemlerinin esnek olmamasına işaret eden yazındaki geniş kanıtlara dayanarak bu sonucun şaşırtıcı olmadığını; kamu örgütlerinin, bilgi teknolojilerini kullanmalarına karşılık, yapılarında önemli değişikliklere gitmeyeceklerini belirtmişlerdir.

Diğer taraftan, bilgi teknolojilerinin özel sektörde kullanılması ile birlikte, personel azaltmaya gidilebilirken; personel sistemlerinin aşırı katılımı nedeniyle, kamu sektöründe bu tür bir değişikliğe gitme olasılığı çok daha düşük olmaktadır. Heintze ve Bretschneider’a göre (2000:805-806) bunun nedeni, kamu çalışanlarının herhangi bir sebeple işten çıkartılmalarının, oldukça uzun ve biçimsel bir süreci gerektirmesidir. Danziger ve Andersen (2002:605) de, benzer şekilde, bilgi teknolojileri ile ilgili maliyet tasarruflarının, personel azaltmaya ya da kamu çalışanlarının işe alınması veya işten çıkartılmasına ilişkin bir değişikliğe dönüştürülmesinin çok güç olacağını belirtmişlerdir. Bu durumun, kamu

personelinin, bilgi teknolojilerinin yaratabileceği olumsuz etkilerden korunmasını sağlayacağı söylenebilir.

Yazındaki araştırma sonuçlarına dayanarak, kamu hizmet örgütlerinde bilgi teknolojilerinin veya bilgisayar kullanımının, onun yapısı üzerindeki etkilerine ilişkin şu önermeler geliştirilebilir:

Kamu hizmet örgütlerinde bilgisayar kullanımının artması,

Önerme 10a: *uzmanlaşmayı artıracaktır.*

Önerme 10b: *standartlaşmayı artıracaktır.*

Önerme 10c: *biçimselleşmeyi artıracaktır.*

Önerme 10d: *farklılaşmayı, belli bir ölçüde, artıracaktır.*

Önerme 10e: *merkezileşmeyi azaltacaktır.*

C. Örgütsel Yapı

Khandwalla (1977:482), bir örgütün yapısını, “sürekli ve biçimsel olarak onaylanmış örgütsel düzenlemeler ve ilişkiler ağı” olarak tanımlamaktadır. Jreisat’a göre (1997:35) ise biçimsel örgüt yapısı, saptanan amaçlara ulaşmak için rasyonel olarak düzenlenen araçları temsil etmektedir. Buna göre “yapı” terimi, hiyerarşik düzeyleri, uzmanlaşmış birim ve pozisyonları ve bu düzenlemeleri idare edecek biçimsel kuralları ifade etmek için kullanılmaktadır (Rainey,1991:98).

Örgütsel yapı, örgüt kuramcılarının en çok inceledikleri konuların başında gelmesine karşılık, bu konunun genel bir perspektifle ele alındığı ve kamu örgütlerinin araştırıldığı çalışmalarda bile (örneğin Pugh vd.,1969a, 1969b), bu örgütlerin ayırt edici yapısal özelliklerine yeteri kadar dikkat edilmediği görülmektedir. Oysa, bilindiği üzere, bazı akademik kuram ve gözlemler, kamu örgütlerinin özel örgütlerden, doğası gereği ayrıldığını; devlet denetiminin yoğunluğunun, satışlar ve karlar gibi performans göstergelerinin bulunmamasının, bu örgütlerde “kuralların” ve “hiyerarşinin” vurgulanmasına neden olduğunu belirtmişlerdir. Rainey (1991:112), bu durum karşısında, kamu örgütlerinin, yerinden

yönetim ve esnek tasarımlar gibi bazı yapısal biçimleri benimseyemeyeceklerini; benimserlerse de çok büyük zorluklarla karşılaşabileceklerini ileri sürmüştür. Yazar, (1991:115), ayrıca, kamu örgütlerinin içsel yapısının, himayesi altında buldukları devletin yapısından kolay kolay ayrılamayacağını ve bu nedenle de devletin yapısal karakteristiklerini yansıtacağını belirtmiştir. Bu nedenlerle, ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de, gerek dünyada gerekse ülkemizde, “kamu örgütleri” denildiği zaman akla ilk olarak, bürokrasi, verimsizlik, işlerin ağır yürümesi, kuralcılık, kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçma, yönetimde gizlilik, yetki devretmede isteksizlik, otoriteye aşırı bağlılık, vatandaşların işlerinin gerektiği şekilde ve zamanda yapılamaması gibi davranış ve işlemler gelmektedir.

Örgütte işleyişi sağlayan temel unsur “yapı” olduğu için, ister kamu ister özel olsun, bu kavram, örgütsel başarıyı ya da etkililiği belirleyen en önemli faktörlerden biri olarak değerlendirilmelidir. Bu bağlamda, kamu hizmet örgütlerine etkili bir işleyiş kazandırabilmek için, öncelikle, onun sahip olduğu yapısal özellikleri, bunların belirleyicilerini ve sonuçlarını iyi anlamak ve bu örgütlere uygun yapı ve süreçler tasarlamak gerekmektedir. Zira, durumsallık yaklaşımçıların da vurguladıkları gibi, bir örgütün etkili olabilmesi, onun amaçlarına, çevresine ve teknolojisine uygun yapılar geliştirmesiyle mümkündür. Bu bağlamda, aşağıda, örgütsel yapının “uzmanlaşma”, “standartlaşma”, “biçimselleşme”, “farklılaşma” ve “merkezileşme” boyutlarının kamu hizmet örgütleri açısından incelenmesine ve bu doğrultuda öneriler geliştirilmesine çalışılacaktır.

1. Uzmanlaşma

Örgütsel görevlerin ayrı işlere bölünme derecesini gösteren *uzmanlaşma* (*specialization*), görevlerin pozisyonlar arasında dağıtılmasını ve örgüt içindeki *işbölümünü* (*division of labor*) ifade etmektedir (Pugh vd.,1968:72-73). Robbins’e göre (1998:478) işbölümünde amaç, bir işin tamamının tek bir birey tarafından yapılması yerine; işin, belirli parçalara ayrılması ve her bir parçanın ayrı bir birey tarafından tamamlanmasıdır. Böylece çalışanlar, bir faaliyetin tümü üzerinde değil, bir kısmı üzerinde uzmanlaşmış olmaktadır. Buna göre, uzmanlaşma fazla

olduğunda, her bir çalışan, işin sadece çok küçük bir kısmını yapacak; uzmanlaşma az olduğunda ise işin daha geniş bir kısmını yerine getirecektir (Daft,2007:18).

Worthy'e göre (1950:174-175) uzmanlaşma, kamu görevlilerinin, dar biçimde tanımlanmış profesyonel bir görev üzerinde ustalaşmalarını sağlar; büro işlemlerinin etkinliğini artırır; üretim hızını artırarak çalışanların daha verimli olmalarına yardımcı olur. Buna karşılık, aşırı iş bölümü ve uzmanlaşma ile birlikte, işlerin en basit ve tekrarlamalı düzeye indirgenmiş olması, çalışanların, kendi çabalarının ve yeteneklerinin sonucunda ortaya çıkan ürün ile özdeşleşmelerine engel olmakta ve iş, onlar için, anlamını yitirmektedir. Bu da hem çıktı miktarında hem de çalışanların moralinde düşüslere sebep olmaktadır.

Diğer taraftan, kamu örgütlerinde uzmanlaşmanın sağladığı "tahmin edilebilirlik", istenen ve ihtiyaç duyulan bir durum olmakla birlikte, kuruma getirdiği "katılık", uzmanlaşmanın kaçınılmaz bir yan etkisi olarak ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki, çalışanlara belli bir konu üzerinde ustalık kazandıran uzmanlaşma, aynı zamanda, bir kamu programının ne anlama geldiği ve nasıl uygulanacağına ilişkin olarak, alternatif çözümler geliştirme ya da farklı bakış açıları sunma konusunda bir tür isteksizliğe veya yetersizliğe de yol açabilmektedir (Gortner vd.,1997:95). Bunun da ötesinde, aşırı işbölümü ve uzmanlaşma ile birlikte, çalışanlara işlerinde çok az takdir hakkı tanınmaktadır (Mintzberg,1993:164).

Mintzberg'e göre (1993:164), iş akışının son deresece rasyonel; görevlerin, basit ve tekrarlamalı; dolayısıyla çalışanlar için gerekli olan becerilerin ve eğitim süresinin çok az olduğu durumlarda, örgütlerde keskin bir işbölümüne gidilir. Böylece, çok açık ve dar bir şekilde belirlenen iş tanımları ve uzmanlaşma ortaya çıkar. Bu çalışmada ise, yapılan yazın taramasına dayanarak, uzmanlaşmanın belirleyicilerinin örgütsel büyüklük ve bilgi teknolojilerini kullanma düzeyi olduğu varsayılmaktadır. Bir başka ifadeyle, örgütsel büyüklüğün fazla olduğu ve işlemlerin bilgisayarlar yolu ile yapılma eğiliminin ağır bastığı kamu hizmet örgütlerinde iş bölümü ve uzmanlaşmanın artacağı öngörülmektedir.

Önerme 11: Kamu hizmet örgütlerinde uzmanlaşma düzeyi yüksek olacaktır.

2. Standartlaşma

Örgütsel yapının temel bir yönü olan standartlaşma, sürekli biçimde tekrarlanan işler ya da karşılaşılan sorunların çözümü için saptanan kurallar ve yöntemlerdir (Aldemir,1985:106). Thompson'a göre (1967:17) standartlaşma, örgütün her bir kısmının, diğer kısımların uygun yollardan işlem yaptığından emin olmasını sağlar. Bu yönüyle standartlaşma, bürokratik yapının çeşitli yönlerinin iyi bir tahminleyicisi olabilmektedir (Mansfield,1973:480). Nitekim, Robbins (1990:284), bürokrasinin kilit kavramının "standartlaşma" olduğunu ve bu tür örgütlerde, kontrolü ve koordinasyonu sağlamak için iş süreçlerinin standartlaştırıldığını ifade etmiştir.

Eren'e göre (1998:152), astlar, standartlaştırılmış yol ve yöntemlerle işlerini yapabildikleri ölçüde, yöneticilerin planlama ve karar verme işleri kolaylaşmış olacaktır. Standartlaşmanın düşük olması durumunda ise yönetici, her işe daha fazla dikkat, zaman ve enerji harcamak zorunda kalacaktır. Şu halde, standartlaşmanın olduğu durumlarda yöneticinin "denetim alanı" genişleyecek; tersi durumda daralacaktır. Denetim alanının geniş olması ise çalışanlara, işlerini yaparken özerk olacakları bir alan yaratacak ve bu da, onların moral ve motivasyon duygularını olumlu yönde etkileyecektir.

Yapılan yazın taramasında, standartlaşmayı belirleyen temel faktörlerin çevre, büyüklük ve teknoloji olduğu görülmüştür. Bu bağlamda, dışsal çevresi kısıtlayıcı olan, durağan bir çevrede faaliyet gösteren; karmaşıklığı, değişkenliği ve karşılıklı bağımlılığı düşük bir iş akışına sahip olan; bilgisayar kullanımının fazla olduğu ve büyük ölçekli kamu hizmet örgütlerinde standartlaşma eğiliminin fazla olması beklenmektedir.

Önerme 12: Kamu hizmet örgütlerinde standartlaşma eğilimi yüksek olacaktır.

3. Biçimselleşme

Biçimselleşme (formalization), kuralların, standart işlemlerin, talimatların ve iletişimlerin yazılı olma derecesini ifade etmektedir (Pugh vd.,1968:75, 1969b:116). Robbins'e göre (1998:487), biçimselleşmenin düşük olduğu örgütlerde, iş davranışları, göreceli olarak, programlanmamıştır ve çalışanların, işlerini yaparken karar verme yetkilerini kullanabilecekleri geniş bir özgürlük alanları mevcuttur. Buna karşılık, biçimselleşmenin yüksek olduğu örgütlerde, belirgin iş tanımları, pekçok örgütsel kural ve çalışma süreçlerini kapsayan açıkça tanımlanmış prosedürler bulunur. Bu durumda, çalışanların neyi, ne zaman ve nasıl yapacakları konusundaki karar verme yetkileri minimum düzeyde olacaktır.

Yazında, kamu örgütlerinin, özel örgütlere kıyasla, daha yüksek düzeyde biçimselleşme gösterdiğini; özellikle de personel ve tedarik gibi işlevler açısından daha biçimselleşmiş kurallara sahip olduğunu tespit eden birçok çalışma bulunmaktadır (bkz. Frumkin ve Galaskiewicz,2004:303; Rainey,1991:117-118). Nitekim, kamu yönetiminin örgütlenmesi, görev ve yetkileri, kamu personelinin hizmete alınması, hakları ve yükümlülükleri, kamu örgütlerinin mal ve hizmet satın almalarının, çok sayıda yasal düzenlemenin konusunu oluşturduğu bilinmektedir (Eryılmaz,1999:39). Öte yandan, Wright ve Davis (2003:84-85), bu kuralların ve düzenlemelerin, kamu örgütlerinde önemli bir işleve hizmet ettiğini ifade etmişlerdir. Yazarlara göre, prosedürlerle ilgili sınırlamaların çoğalması, daha çok, vatandaşları koruma ve kamusal kaynakların uygun şekilde kullanılmasını garanti altına alma ihtiyacından kaynaklanmaktadır.

Glisson ve Martin (1980:24-25) ise biçimselleşmeyi, genellikle kamu zihniyetindeki "bürokratik kırtasiyecilik" ile ilişkili olan örgütsel yapının bir yönü olarak değerlendirmiştir. Bu bağlamda, kamu bürokrasilerinin aşırı derecede biçimselliği benimsemesi ve yazılı iletişime çok fazla bağımlı olması sonucunda, "aşırı resmiyet" ya da bir başka ifadeyle "kırtasiyecilik" sorunu ortaya çıkmaktadır (Cohen,2002:16).

Kırtasiyecilik (red tape), aslında, vatandaş haklarını korumak ve yönetim mekanizması içindeki her yetkilinin, prosedürlere katkısını ve etkisini sağlamak için yaratılmış bir olgudur. Bürokratik düzen içinde, her basamağın sorumlusunun, işlem kağıdını imzalamaya yetkili kılınması, hem işlemin ya da kararın denetlenmesini hem de yönetim içinde olup bitenlerden herkesin haberinin olmasını sağlamaktadır. Bu durum, aynı zamanda, örgüt içinde iletişimin ve iç düzenin bir gereğidir ve zorunlu bir uygulamadır. Bununla birlikte, son derece içten duygularla ortaya çıkan bu uygulama, zaman içinde farklı kesimlere hizmet eden ve vatandaş için bir sıkıntı, zaman kaybı hatta rüşvet yolunu açan bir gelişme haline dönüşmüştür. Zira, yönetim içinde farklı ritüellerin, prosedürlerin geçerli olması; irili ufaklı birçok prosedüre aşırı düşkünlük; çok sayıda yasa, tüzük, yönetmelik gibi yazılı kuralların varlığı ve en önemlisi, zaman kavramının “bekletici” bir olgu olarak algılanıp ona göre işlem ve eylem yapılması, vatandaşları bıktıran uygulamalar haline gelmiştir (Kazancı,2003:1-2).

Yazında, kamu örgütlerinde kırtasiyeciliğin, özel örgütlere kıyasla, daha fazla olduğuna, kurallar ve düzenlemeler üzerinde daha fazla durulduğuna ve dolayısıyla, kararların ve süreçlerin daha uzun zaman aldığına ilişkin birçok kanıt bulunmaktadır (örneğin, Boyne,2002:112; Bozeman vd.,1992:290; Bozeman ve Bretschneider,1994: 218; Frech,1976:151; Heintze ve Bretschneider,2000:802; Lan ve Rainey,1992:10; Rainey vd.,1995:567).

Yapılan yazın taramasına dayanarak, kamu hizmet örgütlerinde biçimselleşmeyi belirleyen faktörler şöyle sıralanabilir:

- Dışsal kontrolün ve kısıtlamaların fazla olması,
- Durağan bir çevrede faaliyet göstermeleri,
- Devletin mülkiyetinde olmaları,
- Vergilerle finanse edilmeleri,
- Büyük ve yaşlı örgütler olmaları,

- İş akışının karmaşıklık, değişkenlik ve karşılıklı bağımlılık düzeyinin düşük olması,
- Bilgisayar kullanımının artması.

Buna göre, yukarıda sayılan özellikleri taşıyan kamu hizmet örgütlerinde biçimselleşme düzeyinin yüksek olacağını söylemek mümkün görünmektedir.

Önerme 13: *Kamu hizmet örgütlerinde biçimselleşme eğilimi yüksek olacaktır.*

4. Farklılaşma

Farklılaşma (differentiation), örgütsel sistemin alt sistemlere bölünmesi anlamına gelmektedir. Karar verme yetkisinin alt yönetici kademeler yaratılarak bölüştürülmesi “*dikey farklılaşma*”; yerine getirilecek olan ana işin, alt iş birimlerine ayrılması ise “*yatay farklılaşma*” olarak adlandırılır (Aldemir,1985:63,137). Khandwalla (1977:296) ise dikey farklılaşmayı “idari hiyerarşinin uzunluğu” ve yatay farklılaşmayı da “mesleki pozisyonların sayısı” olarak tanımlamıştır. Dewar ve Hage (1978:112) tarafından yapılan çalışmada, yapısal farklılaşma, iş tanımı sayısı, departman sayısı ve kademe sayısı olmak üzere üç boyutta ele alınmıştır.

Mintzberg’e göre (1993:164-165), görevlerin çok dar biçimde düzenlendiği örgütlerde, idari yapının çok detaylı olması gerekir. Bu nedenle de, orta kademe, keskin bir şekilde, işlevsel birimlere ayrılır. Worthy (1950:174-175), hem özel hem de kamu örgütlerinde işlevsel bölümleşmenin ve uzmanlaşmanın, kontrol ve koordinasyonu iyileştireceğini, programlamayı sorunsuz hale getireceğini ve genel olarak, etkinliği artıracığını ifade etmiştir. Bununla birlikte, aşırı yatay farklılaşmanın (aşırı işlevselleşme), aşırı işbölümü ve uzmanlaşmaya neden olarak çalışanların moral düzeyinde ve çıktı miktarında ciddi düşüslere neden olabileceğini belirtmiştir.

Aldemir'in (1985:109), 1978 ve 1983 yıllarında İzmir Bölgesi endüstri kuruluşlarında yaptığı araştırmalarda, farklılaşmanın artmasıyla birlikte yazılı iletişimin de arttığı; bunun da kırtasiye, ofis malzemeleri gibi ek yükler getirdiği bulunmuştur. Ayrıca örgütün büyümesiyle birlikte, işlevsel farklılaşmanın (bölüm sayılarının) arttığı ve bunun da biçimselliğe yol açtığı saptanmıştır.

Aşırı yatay farklılaşmanın olumsuz sonuçlarından biri de, her bir işlevsel birimin, işbirliği yapması gereken diğer birimlerin ihtiyaçları için değil; kendine ayrıcalıklar elde etmek için çabalamaya başlaması ve böylece, örgütte, hem çalışanlar hem de yöneticiler düzeyinde, “birimlerarası çatışmaların” ortaya çıkmasıdır. Böyle bir durumda yönetim, idari açıdan bölünmüş çok sayıda işlevsel birim arasında işbirliğini ve koordinasyonu sağlayabilmek için, pek çok yönetici kademesinden oluşan detaylı bir hiyerarşi oluşturacak, yakından denetimi ve geniş çaplı resmi kontrolleri arttıracaktır. Ne var ki, bu kontroller, örgüt içinde, başlı başına bir çatışma kaynağı olabilmektedir (Worthy,1950:176). Bu koşullar, yöneticinin etkili şekilde kontrol edebileceği kişi sayısını (denetim alanını) sınırlandırarak idari hiyerarşinin “uzun” olması sonucunu doğurmaktadır (Mintzberg,1993:166). Ayrıca, böyle bir durumda, örgüt yapısı daha da merkezileştirilir ve yetkinin alt kademelere devredilmesi imkansız hale gelebilir (Worthy,1950:176).

Bu çalışmada, konu ile ilgili araştırma sonuçlarına dayanarak, kamu hizmet örgütlerinin devlet mülkiyetinde olmalarının, vergilerle finanse edilmelerinin, çevrenin kısıtlayıcılığının ve büyüklüğün fazla olmasının ve bilgisayar kullanımının artmasının, kamu hizmet örgütlerinde farklılaşma eğilimini yükselttiği söylenebilir.

Önerme 14: *Kamu hizmet örgütlerinde farklılaşma eğilimi yüksek olacaktır.*

5. Merkezileşme

Merkezileşme (centralization), karar verme gücünün ve otoritenin, örgütün üst kademelerinde toplanma derecesini ifade etmektedir (Glisson ve Martin,1980:22; Rainey,1991:101). Eğer bir örgütte tüm kararlar tepe yönetim tarafından veriliyorsa

ve alt kademelerdeki personelin bu kararlara katılmasına olanak tanınmıyorsa, o örgütün “merkezileşmiş” olduğu söylenebilir. Bunun aksine, alt kademelerde çalışanlar karar sürecine katkıda bulunabiliyorsa ya da takdir yetkisine sahiplerse, o örgüt, o kadar çok yetki devretmiş sayılmaktadır. Bu bağlamda, “*yetki devri*”, astların üst basamakların onayını almadan kendi başlarına karar verebilmeleri anlamına gelmektedir. Yetki devrinin doğal sonucu ise merkezi otorite yapısının tersi olan *adem-i merkeziyetçi, merkezkaç ya da yerinden yönetim* olarak adlandırılan bir yapı tipidir. Yerinden yönetimin olduğu örgütlerde, daha fazla sayıda insanın karar sürecine girdi sağlaması ile sorunları çözme konusunda daha çabuk harekete geçilebilmektedir (Aldemir,1985:96; Robbins,1998:484-485).

Yapılan araştırmalara göre, örgütler yazılı kurallar ve standart işlemlerle faaliyet yapılarını güçlendirdikleri oranda yetki devri de artmaktadır. Bu bağlamda, örgüt içindeki faaliyetler standartlaştırılıp biçimselleştirildiği sürece yetki devrinin artacağı varsayılabilir (Aldemir,1985:99). Nitekim, Pugh ve arkadaşlarının (1969a:98) yaptıkları araştırmada merkezileşme, diğer yapısal unsurlarla negatif ilişkili bulunmuştur. Buna göre, daha fazla uzmanlaşma, standartlaşma ve biçimselleşmeye gitmiş örgütlerde daha az merkezileşme olmaktadır. Yazarlara göre bu durum, uzmanlaşmış rol ve sorumlulukların oldukça dar bir şekilde tanımlanmasından ve faaliyetlerin, standart prosedürler tarafından düzenlenmesinden dolayı yetkinin, güvenli bir şekilde devredilebilmesi ile açıklanabilir.

Kamu örgütlerindeki merkezileşme eğilimi incelendiğinde, kamu kesimindeki üst düzey yöneticilerin yetkilerini devretmekte isteksiz davrandıkları ve bunun da ötesinde, kontrol ve resmi izin mekanizmalarını artırma eğilimi gösterdikleri görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, kamu yöneticileri, alt kademeleri kontrol etmek için resmi düzenlemelerin daha fazla kullanılmasını istemektedirler (Rainey,1989:233). Yazında, kamu örgütlerinin, özel örgütlere kıyasla, daha merkezileşmiş otorite yapılarına sahip olduklarını doğrulayan birçok araştırma sonucu bulunmaktadır (bkz. Pugh vd.,1969a:94; Frumkin ve Galaskiewicz,2004:303; Hal vd.,1967:129; Rainey,1991:117-118). Aldemir (1985:102) ise, Türkiye’deki girişimci ve yöneticilerin, ister kamu isterse özel sektörde olsun, yetki devretmekte

kıskanç davrandığını ve merkezi yapıları tercih ettiklerini ifade etmiştir. Uyuç ve Sabuncuoğlu (2010:8) tarafından yapılan bir çalışmada ise merkezi ve hiyerarşik yapılar ile karakterize edilen Türk kültüründe, asillerin (yöneticilerin) vekalet verme ya da yetki devretme eğiliminin düşük olacağı vurgulanmıştır.

Nitekim, yapılan yazın taramasında, çevrenin kısıtlayıcılığının yüksek olduğu, basit ve durağan bir çevrede faaliyet gösteren, devlet mülkiyetinde olan ve vergilerle finanse edilen kamu hizmet örgütlerinde merkezileşme eğilimlerinin yüksek olacağı saptanmıştır. Buna karşılık, kamu hizmet örgütlerinde yaşın ve büyüklüğün artmasının, iş akışındaki karmaşıklığın, değişkenliğin ve karşılıklı bağımlılığın düşük olmasının ve bilgisayar kullanımının artmasının, merkezileşmeyi azaltacağı ve yerinden yönetim uygulamalarını artıracığı söylenebilir. Bu noktada, kamu hizmet örgütlerinin merkezileşme eğilimi hakkında bir genelleme yapmak zor görünmekle birlikte, Türk kamu yönetimi ve örgüt yazınlarında ve uygulamada, yöneticilerin “gücü” ellerinde toplamayı tercih ettikleri ve bu nedenle de, yetkilerini devretmekten kaçındıkları görüşlerinden hareketle, ülkemizdeki kamu hizmet örgütlerinde, basit ve sıradan işlemler dışındaki konular için, merkezileşme düzeyinin yüksek olacağı söylenebilir.

Önerme 15: Kamu hizmet örgütlerinde merkezileşme eğilimi yüksek olacaktır.

Değerlendirilecek olursa, bu çalışmada, kamu hizmet örgütlerinde uzmanlaşma, standartlaşma, biçimselleşme, farklılaşma ve merkezileşme eğilimlerinin yüksek olacağı ileri sürülmektedir. Bu tür yapısal özelliklere sahip olan örgütlerde ise bürokratikleşme eğiliminin fazla olması beklenir. Yapılan yazın taramasından elde edilen sonuçlar da bu doğrultudadır. Örneğin, dışsal kontrollerin ve kısıtlamaların artmasının, durağan bir çevrede faaliyet göstermelerinin, örgütün kamuya hizmet etme yöneliminin güçlenmesinin ve kamuya hesap verme baskısına maruz kalmasının, yaşın ve büyüklüğün artmasının, kamu hizmet örgütlerinde bürokratikleşme eğilimlerini artıracığı söylenebilir. Bu bağlamda, **geniş çaplı bir yazın taramasına dayanan bu çalışmada, bürokratik**

özelliklere sahip olduğu görülen kamu hizmet örgütleri için “mekanistik bir yapı” tipinin uygun olacağı düşünülmektedir. Nitekim, son yıllarda, gerek dünyada gerekse ülkemizde, YKY gibi yaklaşımların da etkisiyle değiştirilmeye çalışılsa da, kamu hizmet örgütlerindeki mevcut yapının “mekanistik yapı özelliklerini” taşıdığı görülmektedir. Çünkü, çalışmada varsayıldığı üzere, bu tür bir yapı, içinde bulunulan bağlama ya da koşullara uygun bir yapıdır.

Yazında, bu görüşü doğrulayan kuramsal nitelikte, önemli çalışmalara rastlanabilmektedir. Örneğin, Robbins (1990:288), bürokrasinin karakteristik özelliklerinin, basit ve durağan bir çevre; yüksek işlevsel uzmanlaşma, biçimselleşme ve merkezileşme olduğunu belirtmiş ve bu tür örgütlerin genel yapısal sınıflandırmasının da “mekanistik” olduğunu ifade etmiştir. Yazara göre, büyük; basit ve durağan bir çevrede faaliyet gösteren; standartlaştırılabilir rutin işler üreten teknolojilerin bulunduğu örgütlerde, mekanistik yapı çok etkin ve etkili olabilir. Bu nedenle, basit, tekrarlamalı faaliyetleri olan hizmet örgütleri (sigorta veya telefon firmaları) ve rutin görevler yapan devlet kurumları (vergi daireleri, posta hizmetleri vb.) için mekanistik yapı (makine bürokrasisi) önermiştir. Benzer şekilde, Mintzberg (1993:176), basit ve tekrarlamalı görevlerin yerine getirildiği örgütler için; Aldemir ise (1985:133), genellikle durağan çevrelerde faaliyet gösteren örgütler için en etkin yapının “mekanistik örgüt yapısı” olduğunu vurgulamışlardır.

D. Yapının İnsan Davranışları Üzerindeki Etkileri

Wright ve Davis’e göre (2003:70), çalışanlar, örgütlerinden elde ettikleri faydalardan tatmin oldukları sürece, çabalarını, becerilerini ve yaratıcılıklarını, örgüt lehinde kullanmak isterler. Bu nedenle, örgütlerin, çalışanlarını ellerinde tutabilmeleri ve onların potansiyellerinden yararlanabilmeleri için, onları memnun etmeleri gerekir. Bunun için de çalışanların iş doyumunun ve moralinin yüksek tutulması; uygun araç ve yöntemlerle motivasyonlarının sağlanması; personel arasında işbirliği ortamının oluşturulması; örgüt içindeki çatışmaların yıkıcı değil, yapıcı yönlerini ortaya çıkaracak örgütsel düzenlemelerin yapılması, yöneticilerin temel sorunlarından bazılarıdır (Khandwalla,1977:541; Koçel,2003:672).

Görüldüğü üzere, örgütlerdeki insan davranışlarından söz edildiğinde, hem bireysel hem de grup olarak, çalışanların morali, iş doyumu, güdülenmeleri, aralarındaki işbirliği ya da çatışma gibi konular akla gelmektedir. Kamu hizmet örgütlerine yönelik örgütsel etkililik modelinde yer alan bağlamsal ve yapısal değişkenlerin tümünün, bu tür davranışsal değişkenler üzerinde olumlu ya da olumsuz etkileri olduğu söylenebilir. Ancak, burada asıl dikkat edilmesi gereken konu, kamu hizmet örgütleri için önerilen mekanistik yapının ve onun karakteristik özelliklerinin (yüksek uzmanlaşma, standartlaşma, biçimselleşme, farklılaşma ve merkezileşme), çalışanların tutum ve davranışlarını nasıl şekillendireceğidir. Zira, örgütsel yapıyı işleten unsurlar; yani çalışanlarla ilgili olarak ortaya çıkabilecek sıkıntılar (örneğin, düşük çalışan morali, alışılmadık işgören hataları, artan vatandaş şikayetleri, devamsızlıklar, çekişmeler ve sürtüşmeler), yapının gerektiği biçimde işletilememesine; sonuçta, çalışan ve vatandaş memnuniyetinin azalmasına, örgütsel etkinliğin ve etkililiğin ise düşmesine neden olacaktır.

Yazında, mekanistik yapı özelliklerinin, kamu çalışanlarının moral ve motivasyonları üzerindeki “olumlu” etkilerine ve birimler arası çatışmaları azaltma potansiyeline ilişkin bilgilere, az da olsa, rastlanmaktadır. Örneğin, Wright ve Davis (2003:73), çalışanların, işleri ile ilgili olarak kendilerinden ne beklendiğini tam olarak bilmeleri durumunda, rol ve görev belirsizliğine bağlı gerilimin azalacağını ve sorumluluklarını başarılı bir şekilde yerine getirebileceklerini belirtmiştir. Robbins (1990:420) ise, biçimselleşme yüksek olduğunda, yetki alanı ile ilgili anlaşmazlıklar yaşama potansiyelinin azalacağını ifade etmiştir.

Eren’e göre (1998:152), çalışanlar, standartlaştırılmış yol ve yöntemlerle işlerini yapabildikleri ölçüde, yöneticilerin planlama ve karar verme işleri kolaylaşır ve böylece, “denetim alanları” genişler. Denetim alanının geniş olması ise çalışanlara, işlerini yaparken özerk olacakları bir alan yaratmakta ve bu da, onların moral ve motivasyon duygularını olumlu yönde etkilemektedir. Khandwalla (1977:454) ise, iş akışındaki karşılıklı bağımlılığın düşük olmasının, örgütlerde yetki devrini kolaylaştırarak merkezileşmeyi azaltmasına ve çalışanların takdir yetkisini ve

dolayısıyla morallerini artırmaya dikkat çekmiştir. Mintzberg (1993:164) de, standartlaşmanın, çoğu işlemdeki karşılıklı bağımlılık sorunlarını çözümlenerek çatışma olasılığını azalttığını ifade etmiştir.

Buna göre, kamu hizmet örgütlerinde amaçların, rollerin ve görevlerin; yetki ve sorumlulukların; kimin kimden emir alacağını ve kime rapor vereceğinin yasalarla açık bir biçimde belirlenmiş olmasının, kamu çalışanlarının moralini ve iş doyumunu yükselten unsurlar olduğu; ayrıca, bu yoğun kuralların ve düzenlemelerin, belirsizliği en aza indirerek çatışmaları azalttığı söylenebilir.

Diğer taraftan, yazında, kamu hizmet örgütlerinin mekanistik yapı özelliklerinin, çalışanların tutum ve davranışları üzerindeki olumlu etkilerinden çok, “**olumsuz etkileri**”ne yer verildiği görülmektedir. Bu olumsuz etkileri şöyle özetlemek mümkündür:

1. *Uzmanlaşma*: Değişik görevleri yerine getiren, yeni veya farklı çalışma koşullarında çeşitli becerilerini kullanabilen bireyler, işlerinden daha az sıkılmakta ve iş doyumları daha yüksek olmaktadır (Wright and Davis,2003:74). Aşırı iş bölümü ve uzmanlaşma ile birlikte, işlerin *en basit* ve *tekrarlamalı* düzeye indirgenmiş olması, çalışanları, emeğinin karşılığını görme, kendi ile iftihar etme zevkinden yoksun bırakmakta; iş, onlar için, anlamını yitirmekte ve bu da, çalışanların moralinde ve iş doyumlarında düşüşlere sebep olmaktadır (Eren,2000:186; Worthy,1950:174-175). Kamu hizmet örgütlerindeki işlerin de basit, tekrarlamalı ve rutin olması nedeniyle, kamu çalışanlarının iş doyumunun düşük olacağı söylenebilir. Ayrıca, Perry ve Porter (1982:89-93), birçok kamu örgütünde, çalışanlara kişisel önem duygusunun aşılmasının oldukça zor olduğunu belirtmiştir. Çünkü, yukarıda sayılan sebeplerden ötürü, kamu çalışanları, kendi katkıları ile örgütlerinin başarısı arasındaki ilişkiyi pek iyi görememektedirler.

2. *Merkezileşme*: Worthy (1950:178), yerinden yönetimin, çalışanlara özerklik, kişisel sorumluluk ve özgüven gibi duygular kazandırmak suretiyle onların morallerini ve performanslarını arttırdığını ifade etmiştir. Buna göre, merkezileşmenin fazla olduğu kamu hizmet örgütlerinde, çalışanların kararlar konusundaki takdir hakkının ya da yetkisinin az olmasının, onların iş doyumunu ve moral duygularını olumsuz etkileyeceği söylenebilir.
3. *Farklılaşma*: Dikey farklılaşmanın artması ve hiyerarşinin uzamasıyla, üst yönetim ile alt kademelerdeki personel arasındaki mesafe de artmakta; bu da, alt kademelerde çalışanların moralini, iş doyumunu ve sonuçta da memnuniyet düzeylerini olumsuz etkilemektedir (Khandwalla,1977:538; Porter ve Lawler, 1965:41-42). Worthy (1950:174-175) ise, aşırı yatay farklılaşmanın (aşırı işlevselleşme), aşırı işbölümü ve uzmanlaşmaya neden olarak çalışanların moral düzeyinde ve çıktı miktarında ciddi düşümlere neden olabileceğini belirtmiştir. Ayrıca, kamu hizmet örgütlerinde çatışmalara neden olan en önemli faktörlerin başında da aşırı büyüme ve farklılaşma gelmektedir. Nitekim, zaman içerisinde, birimler arasındaki amaçlar, zaman yönelimi, yönetim felsefeleri vb. farklılaştıkça, her birinin yaptığı görevler ve uğraştıkları alt çevreler birbirine benzememeye başlar. Bu da, birimler arasında anlamlı içsel farklılıklara yol açarak çatışma olasılığını artırır (Robbins,1990:419).

Mintzberg (1993:168), aşırı işbölümü, güçlü departman farklılıkları, hat ve kurmay personel arasında katı bir ayırım, rutin işler yapmaktan kaynaklanan motivasyon sorunlarının, yapıyı çatışmaya sürükleyeceğini ifade etmiştir. Talacchi (1960:401-402) ise, yaptığı geniş çaplı yazın taramasına dayanarak, artan örgütsel büyüklük, iş bölümü ve uzmanlaşma ve statü farklılaşmasının çalışanlar ve birimler arasındaki çatışma potansiyelini artırdığını; tüm bunların da, personelin iş doyumunu ve moralini azalttığını ve örgütün etkinliğini düşürdüğünü belirtmiştir. Yazar, söz konusu değişkenler arasındaki ilişkileri şöyle açıklamıştır:

“Artan işbölümü, işin içeriğini ve işlevsel sorumluluğunu daraltır. Böylece kişi, işiyle gurur duyma, başarılarıyla tanınma, sorumluluk üstlenme gibi maddi olmayan ödüllerden yoksun kalır. Sonuçta, moral ve etkinlik geriler. Kişilerarası ilişkiler açısından ise artan işbölümü ile birlikte, tek bir görev üzerinde daha çok kişi çalışır ve daha çok departman oluşturulur. Bu şekilde artan karmaşıklık, departmanlar arasında farklı teknik çıkarların gelişmesini ve biçimsel olmayan etkileşimin ve iletişimin azalması sonuçlarını doğurur. Böylece, kişiler ve gruplar arası çatışma potansiyeli artar ve tüm bunlar da çalışanların doyumunu düşürür”.

Görüldüğü üzere, kamu hizmet örgütleri için önerilen mekanistik yapının, kamu çalışanlarının moralleri, iş doyumları ve motivasyonları üzerinde, çoğunlukla olumsuz etkileri olmaktadır. Bunun yanı sıra, bu yapısal özelliklerden bazıları, çalışanlar arasındaki işbirliğini azaltmakta ve çatışmaları artırabilmektedir. **Çalışmada, mekanistik yapının bu olumsuz etkilerini önleyebilecek ya da azaltabilecek en önemli unsurlardan birinin “liderlik davranışları” olduğu varsayılmaktadır.** Bu nedenle, kamu hizmet örgütlerinde mekanistik yapının etkili bir şekilde işletilebilmesi konusunda, özellikle kamu yöneticilerine önemli görevler düştüğü söylenebilir. Kamu yöneticileri, astlarının morallerini, iş doyumlarını ve motivasyonlarını, uygun araç ve yöntemleri kullanarak yükseltmeli, örgüt içindeki çatışmaları azaltmalı ve çalışanlar arasında işbirliğini sağlayarak örgütü başarıya ulaştırabilmelidir. Bunları yapabilmek için de, **yöneticilerin, kamu hizmet örgütlerinin bağlamsal ve yapısal koşullarına uygun liderlik tarzlarını benimsemeleri; durumun gerektirdiği liderlik davranışlarını sergileyerek insan davranışlarını şekillendirmeleri gerekmektedir.** Bu bağlamda, aşağıda, kamu yöneticileri için önerilen liderlik tarzlarına ve davranışlarına yer verilecektir.

E. Kamu Yöneticilerinin Liderlik Davranışları

Liderlik, “bir bireyin, ortak amaçlara ulaşmak için, sosyal birimlerdeki insanların gönüllü olarak harekete geçmelerini sağlama ve onlara güç verme yeteneği” olarak tanımlanmaktadır (Raine,1991:157). Liderlik tarzının ve

davranışlarının, çalışanların iş doyumunu, moralini, iş performansını ve dolayısıyla da örgütsel başarıyı etkilemesi, konuyu örgütler açısından önemli kılmaktadır. Ayrıca, etkili bir yürütme veya yöneltme işlevinin vazgeçilmez unsuru olması, yöneticilere liderlik görevi de yüklemekte ve onların da lider niteliklerine sahip olmaları ve liderlik yapmaları beklenmektedir. Bu yüzden liderlik, çok etkili bir örgütsel güdüleme aracı olup örgütsel etkililiğin de tamamlayıcı bir parçasıdır (Uyguç,2005:57).

Ingraham ve Taylor'a göre (2004:95-96), etkili liderler, olumlu bir örgütsel kültür yaratan, motivasyonu artıran, misyonu ve örgütsel amaçları belirleyen ve örgütlere daha verimli olmaları ve daha iyi sonuçlar elde etmeleri için yön veren kişilerdir. Bu bakımdan, etkili liderleri bulmak ve elde tutabilmek, gerek kamu gerekse özel, tüm örgütler için çok önemlidir. Bununla birlikte, yazında, kamu sektöründeki liderlik ile özel sektördeki liderlik uygulamaları arasında önemli farklılıklar bulunduğu dikkat çeken birçok yazar ve uygulamacı bulunmaktadır.

Kamu sektöründeki liderliğe ve yönetime, özel firmalardaki liderlik uygulamaları ile aynıymış gibi davranan araştırmacıları eleştiren Rainey (1991:172), kamu ve özel sektör yöneticilerinin çok benzer görevlerle ve zorluklarla karşılaştıklarını; fakat, kamu yöneticilerinin, farklı bilgi ve becerileri gerektiren bir bağlamda işlem yaptıklarını vurgulamıştır. Hooijberg ve Choi (2001:404-411) de, bağlı oldukları farklı çevresel koşulların, kamu ve özel sektördeki liderlerin takdir haklarını etkileyerek onların liderlik tarzını belirleyeceğini ileri sürmüştür.

Yıllardan beri kamu bürokrasisi hakkında yazan siyaset bilimciler de, kamu yöneticilerinin içinde bulunduğu devlet kurumlarının ve siyasi süreçlerin, özel yöneticilerinkinden çok farklı olduğunu tartışmaktadırlar. Örneğin, hem özel şirketlerde hem de devlet hizmetinde görev yapmış olan ve yaşadıkları deneyimleri aktaran yöneticilerin çoğu, kamu sektöründe yöneticilik yapmanın daha zor olduğunu ve bir kamu yöneticisinin iyi bir etki bırakmak konusunda çok daha fazla sıkıntı çektiğini ifade etmişlerdir. Bu kişiler, sınırlamaların, denetimlerin ve süreçlerin,

kamu örgütlerindeki yönetsel davranışları ciddi biçimde sıkıntıya soktuğu konusunda hemfikirdirler (Rainey,1991:173-176).

Ingraham ve Taylor'a göre (2004:96), kamu ve özel sektör liderliği arasındaki farklılıklardan en önemlisi, birçok kamu örgütünün tepesine, seçilmiş ve atanmış memurların yanı sıra, bürokrasiden gelen üst düzey yöneticilerin yerleştirilmesi ve böylece idarenin iki kola ayrılmasıdır. Bu bölünmüşlük; demokratik sorumluluklar, yargı ve yasama organları tarafından getirilen denetleme prosedürleri ve yoğun medya ilgisi ile birleştiğinde, kamu liderleri için pek çok yönden sınırlandırılmış bir çevre ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, Wart (2003:221), kamu örgütleri açısından liderliğin, sadece astlara ya da izleyenlere değil; nihai tüketicilere (vatandaşlara), topluma ve kamu yararına da hizmet etmeyi gerektirdiğini ileri sürmüştür.

Bu bilgilerden de anlaşılacağı üzere, kamu sektörü liderliği, özel sektör liderliğinden önemli farklılıklar göstermektedir. Bu nedenle de, kamu liderlerinin, özel sektör liderlerinden farklı niteliklere ve davranışlara sahip olmaları gerekir. Parry ve Proctor-Thompson'a göre (2003:381), kamu sektörü liderleri, açık ve belirgin bir vizyona, etkili iletişim kurabilme ve örgütsel amaçlar doğrultusunda esinlendirici bir güdüleme yeteneğine sahip olmalıdır. Rainey ve Steinbauer (1999:3) ise istikrarlı, etkili amaç oluşturabilen ve bu amaçları başarmaya odaklanan; siyasi ve idari baskılarla ve rollerine ilişkin diğer kısıtlamalarla etkili şekilde baş edebilen liderlerin, kamu örgütlerinin etkili olma olasılığını artıracaklarını ileri sürmüşlerdir. Yazarlar (1999:18-19), ayrıca, kamu örgütlerinin başarısında liderliğin yaşamsal bir önemi olduğunu vurgulayarak "*kurumdaki liderlik ne kadar etkiliyse, kurumun etkililiğinin de o derece yüksek olacağını*" belirtmişlerdir.

Bu bağlamda, mekanistik bir yapı önerilen kamu hizmet örgütlerinde, kamu yöneticilerinin, örgütsel etkililiğe ulaşmak için, hangi liderlik tarzını benimsemesi ve ne tür liderlik davranışları sergilemesi gerektiği sorusuna cevap aranmalıdır. Uyguç'a göre (2005:58) liderlik çok boyutlu, dinamik, sosyal ve sembolik unsurları içeren karmaşık bir olgu olduğu için yöneticilerin sergilemesi gereken liderlik davranışları duruma ya da koşullara bağlıdır. Durumsallık yaklaşımını yansıtan bu görüş, değişik

koşulların değişik liderlik tarzlarını gerektirdiğini varsaymaktadır. Bu nedenle yöneticiler duruma (çevre, yapı, teknoloji) uygun liderlik davranışları gösterdiğinde arzulanan sonuçlara ulaşmak mümkün olabilecektir. Şu halde, kamu hizmet örgütlerinin çevresel, demografik, yapısal ve teknolojik özellikleri göz önüne alınarak, kamu liderleri için uygun olabilecek liderlik tarzları ve davranışları araştırılmalıdır.

Bununla birlikte, liderlik yazını incelendiğinde, çok sayıda araştırmacının liderlikle ilgili çalışmalar yaptığı ve çeşitli kuramlar ya da yaklaşımlar geliştirdiği görülmektedir. Örneğin, Reddin, lider-davranış tipolojileri ile ilgili olarak 1977 yılında yayınlanan makalesinde, “liderlik modeli, tarzları, davranışları ya da kuramları” adı altında, en az kırk farklı lider-davranış yaklaşımı bulunduğunu belirtmiştir. Günümüzde ise bu sayının çok daha yüksek rakamlara ulaştığı rahatlıkla söylenebilir. Yukl ve arkadaşları (2002:15) ise liderlik kuramlarındaki ve araştırmalarındaki temel sorunun, hangi liderlik davranışlarının daha geçerli ve anlamlı olduğu hakkında bir görüş birliğinin bulunmaması olduğunu ve yaklaşık 50 yıllık liderlik araştırmalarının bulgularını bütünleştirmenin oldukça zor olduğunu ifade etmişlerdir.

Tengilimoğlu (2005:4), liderlikle ilgili yaklaşımları, genel olarak, dört ana başlık altında gruplandırmıştır. Bunlar: (a) özellikler yaklaşımı, (b) davranışsal yaklaşımlar, (c) durumsal yaklaşımlar ve (d) yeni yaklaşımlardır (dönüşümcü, etkileşimci ve karizmatik liderlik). Bunların dışında, yazında, *otokratik*, *demokratik-katılımcı*, *tam serbesti tanıyan lider* biçimindeki sınıflandırmaya da sıkça rastlanmaktadır. Diğer taraftan, yapılan yazın taramasında, liderlikle ilgili kuramsal çalışmaların ve araştırmaların çoğunluğunda “**görev yönelimli (task oriented) liderlik**” ve “**ilişki yönelimli (relationship oriented) liderlik**” yaklaşımlarının esas alındığı görülmüştür. Nitekim, Reddin (1977:283-284), yazında, “görev tipi davranış” ile “ilişki tipi davranış” konusunda genel bir uzlaşma olduğunu; buna bağlı olarak da, lider davranışları tipolojisinin, görev yönelimli ve ilişki yönelimli liderlik davranışları üzerine kurulduğunu ifade etmiştir.

Gerçekten de, liderlik yazınında, görev yönelimli ve ilişki yönelimli lider davranışlarını kullanan birçok liderlik tipolojisi bulunmaktadır. Örneğin, Bales (1958, görev yönelimi ve sosyo-duygusal yönelim); McGregor (1960, X ve Y kuramları); Likert (1961, üretim merkezli ve çalışan merkezli liderlik); Blake ve Mouton (1964, üretime/işe ilgi ve insana ilgi); Vroom ve Yetton (1973, otokratik ve demokratik lider); Fiedler (1967, işe yönelik ve işgörene yönelik liderlik davranışları), farklı isimlerle olsa da, görev ve ilişki yönelimli lider davranışlarını temel alan çalışmalar yapmışlardır (aktaran: Reddin,1977:286). Günümüzde de, bu iki liderlik yöneliminin çeşitli değişkenlerle ilişkilerini araştıran çalışmalara rastlanabilmektedir (bkz. Corriere,2006; Özdevecioğlu ve Kanıgür,2009; Tengilimoğlu,2005).

Şunu da belirtmek gerekir ki, bu çalışmada, (a) amaçların, siyasi liderler, kurallar ve düzenlemeler yolu ile belirlendiği; (b) koordinasyonun, büyük ölçüde, iş tanımları ve kamu hizmet kuralları yolu ile sağlandığı; (c) işe ilişkin sorumlulukların açık ve yazılı hale getirildiği; (d) yöneticinin, finansal ve finansal olmayan kaynaklar üzerinde kontrolünün pek olmadığı; (e) ödüllerin, performans temeline göre dağıtılmadığı ve çalışanlara yapılacak ücret artışlarında ve ödüller üzerinde yöneticinin bir etkisinin bulunmadığı (Hooijberg ve Choi,2001:404-411); bu nedenlerle içsel ya da dışsal çevreden gelen değişim taleplerinin dirençle karşılandığı kamu hizmet örgütlerinde, “dönüşümcü liderlik” gibi, geleceğe, yeniliğe, değişime ve reforma dönük liderlik tarzlarının, yeterince etkili ya da başarılı olamayacağı düşünülmektedir. Bu nedenlerle, kamu hizmet örgütlerinde görev yapan yöneticiler için “görev yönelimli” ve/veya “ilişki yönelimli” liderlik sınıflandırmasının kullanılması önerilebilir.

1. Görev Yönelimli Liderlik

Görev yönelimli (iş/üretim odaklı) liderlik, grubun ya da örgütün amaçlarının başarılmasıyla yakından ilgilenen bir liderlik tarzıdır. Liderin rolü, hedefleri ve davranışları, görevlerin tamamlanmasına ve işin yapılmasına yöneliktir. Lider, izleyenleri için yapıyı kurar, rolleri belirler ve neyin niçin yapılacağını açıklar. Bir

başka ifadeyle, örgütün amaçları doğrultusunda çalışanları örgütler. Gerektiğinde yaptırımlar uygulayarak grupların ya da örgütün etkililiğine katkıda bulunur (Bass,1990:472). Ayrıca, çalışanların belirlenen ilke, yöntem ve prosedürlere göre çalışıp çalışmadıklarını denetler. Bir bütün olarak örgütün, belirlenen hedefler doğrultusunda işbirliğini ve koordinasyonunu sağlar. Grubun amaçlara ulaşması için yönlendirme ve güdüleme işlevlerini yerine getirir (Uyguç,2005:58-59).

Yukl ve arkadaşlarına göre (2002:18), görev yönelimli liderlik davranışlarının temel hedefleri, (a) kaynakların ve personelin kullanımında yüksek etkinlik ve (b) işlemlerin, ürünlerin ve hizmetlerin yüksek düzeyde güvenilir (high reliability) olmasıdır. Bu hedefleri gerçekleştirmeye yönelik davranışlar, üç başlık altında incelenebilir:

a) Planlama (planning): Neyin, nasıl, kim tarafından ve ne zaman yapılacağını kararlaştırmayı ifade eder. Daha çok bilişsel bir aktivite olduğu için, gözlemlenmesi zordur; ancak, planların, bütçelerin ve programların yazılı hale getirilmesi ve işlerin nasıl yapılacağına ilişkin olarak diğer insanlarla görüşülmesi gibi gözlemlenebilir yönleri de mevcuttur (Yukl vd.,2002:18).

b) Sorumlulukların ve performans hedeflerinin belirlenmesi (clarifying): İletişim planlarının, politikaların ve rol beklentilerinin belirlenmesini içerir. Belirleme davranışının amacı, faaliyetlere yol göstermek, onları koordine etmek ve insanların, neyin nasıl yapılacağını bildiklerinden emin olmalarını sağlamaktır. Belirleme davranışı, ayrıca, spesifik görev amaçlarını oluşturmayı; işi etkili şekilde yapma yollarını aramaya teşvik etmeyi; kıyaslama yapılabilecek ölçütler bularak, performansın değerlendirilmesini kolaylaştırmayı içerir. Bu davranış, yapıyı harekete geçirmenin ve amaç-yol kuramındaki “araçsal liderliğin (instrumental leadership)” bir unsurudur (Yukl vd.,2002:19).

Jermier ve Berkes (1979:14-15) tarafından polis memurları üzerinde yapılan bir araştırmada, görev değişkenliğinin ve görev karşılıklı bağımlılığının dūřuk olduğu durumlarda, liderin, rolleri, kuralları ve prosedürleri belirleme davranışlarının, astların iř doyumlarını oldukça yüksek düzeyde artırdığı bulunmuştur. Buna gōre, gōrevlerdeki karşılıklı bağımlılık dūřuk olduğunda, liderin sorumlulukları belirlemesinin ve performans hakkında geribildirimde bulunmasının, çalışanlar için önem taşıdığı sōylenabilir.

- c) **İşlemlerin ve performansın izlenmesi (monitoring):** İzleme, liderin, örgütsel birimin işlemleri, işin ilerleyişi, astların performansı, ürün ve hizmetlerin kalitesi, projelerin ya da programların başarısı gibi konularda bilgi toplamasını içermektedir (Yukl vd.,2002:18).

2. İlişki Yönelimli Liderlik

İlişki yönelimli (alışan/insan odaklı) liderlik, çalışanların sorunları, istekleri ve ihtiyaçları ile yakından ilgilenen ve onlarla arkadaşça, destekleyici ilişkiler kuran bir liderlik tarzıdır. Kişisel ilişkilere önem verme, iletişim kanallarını açma, astlarına potansiyellerini kullanma olanağı verme, çalışanlar arasında işbirliği, yardımlaşma, karşılıklı saygı ve güven tesis etme gibi özelliklere sahiptir. Astlarını yakından denetlemeyi değil, genel denetimi tercih eden bu liderler, aynı zamanda, çalışanlara, performansları hakkında geri bilgi verirler ve fazla cezalandırıcı değildirler (Bass,1990:473; Bowers ve Seashore,1966:242-243; Uyguç, 2005:58-59).

İlişki yönelimli liderlik davranışlarının temel hedefleri, (a) birime ve onun misyonuna güçlü bir bağlılık yaratmak ve (b) yeler arasında karşılıklı güven ve işbirliği oluşturmaktır (Yukl vd.,2002:19). Bu hedefleri sağlamaya yönelik ilişki yönelimli liderlik davranışları ise beş grup altında toplanabilir:

- a) **Desteklemek ve teşvik etmek (supporting):** Çalışanların duygularına ve ihtiyaçlarına önem verme, onları kabullenme ve ilgi gōstermeyi içerir.

Destekleme, dönüştürücü liderliğin “*bireysel ilgi (individualized consideration)*” boyutunun (bkz. Bass,1999:11; Bass ve Steidlmeier, 1999) ve “*destekleyici liderliğin (supportive leadership)*” (bkz. Jermier ve Berkes,1979) temel unsurudur. Etkili kişilerarası ilişkiler kurulmasına ve bu ilişkilerin sürdürülmesine yardımcı olan destekleyici liderliğin, üyelerin doyumu ile yakından ilgili olduğu saptanmıştır (Yukl vd.,2002:20).

Jermier ve Berkes (1979:14-15), kamu kurumlarında, görev değişkenliğinin düşük olması durumunda, destekleyici liderlik davranışının, iş doyumunu oldukça yüksek düzeyde artırdığını bulmuşlardır. Yazarlar (1979:8), rutin ve tek kişinin yapabileceği (karşılıklı bağımlılığın düşük olduğu) işlerde durumsallığın çok az olduğunu ve bunun da, detaylı koordinasyon tekniklerine olan ihtiyacı azalttığını ifade etmişlerdir. Böyle durumlarda, (1) tekrarlamalı işin işlevsel olmayan psikolojik sonuçlarını hafifletmek ve (2) bireylerin, sosyal ve görev açısından diğer insanlardan soyutlanması nedeniyle ortaya çıkan ilişki ihtiyaçlarını karşılamak için, liderin “destekleyici” davranışları önem kazanmaktadır. Jermier ve Berkes (1979:18), bu sonucu şöyle açıklamışlardır: “*Çalışanlar, görevlerinin belirgin olmadığını düşündüklerinde, liderden, rolleri belirlemelerini beklerler. Bu gereksinimi karşılayan bir lider, onların iş doyumunu ve moralini olumlu yönde etkiler. Görevlerinin yeterince belirgin olduğunu algıladıklarında ise, rollerinin belirlenmesini gereksiz görürler ve bu durumda, kendilerini destekleyecek bir liderlerinin olmasını tercih ederler. Bu gereksinime cevap veren bir lider ise onların moral düzeyini artırır*”.

b) Üyelerin becerilerini ve özgüvenlerini geliştirmek (developing):

Geliştirmenin temel unsuru “koçluk”tur. Astlarına, bir görevi daha iyi yapma yollarını göstermek; kişinin, bir görevi daha iyi nasıl yerine getireceğini öğrenmesine yardımcı olacak sorular sormak; hatalarından

ders çıkarmasına yardım etmek; yalnızca çözümü sunmak yerine, karmaşık sorunları nasıl çözeceğini göstermek gibi davranışları içerir. Geliştirme, aynı zamanda, becerileri ve özgüveni geliştirme fırsatları sağlamayı (örneğin özel görevler, mücadeleci yeni sorumluluklar) ve beceri geliştirmeyi kolaylaştırmayı (astların kurslara katılmalarını sağlamak vb.) içerir (Yukl vd.,2002:21). Wright ve Davis (2003:74), çalışanları geliştirmeye yönelik uygulamaların (becerilerin geliştirilmesi, eğitim, kariyer ilerlemesi gibi), onların görevlerini başarılı bir şekilde yapma olasılığını artırarak moral ve iş doyumlarını artırdığını bulmuştur.

c) Başarıların ve katkıların tanınmasını sağlamak (recognizing):

Tanınma, etkili performans gösteren, anlamlı başarılar kazanan ve örgüte önemli katkılarda bulunan çalışanları takdir etmeyi ve onlara kıymet vermeyi içerir. Tanınma, çoğunlukla, maddi ödüller verilerek gerçekleştirilir; çünkü bu tür ödüller daha kişiseldir ve resmi ödül sisteminden bağımsızdır. Yapılan araştırmalarda, etkili liderlerin, başarılarından ve katkılarından dolayı, astlarını sıkça takdir ettikleri ve tanınma sağladıkları; bunun da, çalışanların performansını ve doyumunu anlamlı şekilde etkilediği bulunmuştur (Yukl vd.,2002:21). Wright ve Davis (2003:74) de, çalışanların performansları hakkında yöneticilerinden geribildirim almalarının, işin belirginlik derecesini yükselterek onların iş doyumlarını dolaylı olarak artırdığını belirtmişlerdir. Rainey ve Steinbauer (1999:27) ise, çalışanların, örgütsel amaçların başarılmasına katkıda bulduklarına inandıklarında, örgütsel etkililiğin artacağını ifade etmişlerdir.

d) Kararlar alınırken üyelere danışmak (consulting):

Danışmanın kilit unsuru, önemli kararlara, astları da dahil etmektir. Bireylere veya gruba danışmak, katılımcı liderliğin bir biçimidir. Danışmanın, daha iyi kararlar alınması ve onları uygulayacak veya ondan etkilenecek kişilerin bu kararları daha fazla kabullenmeleri gibi yararları bulunmaktadır (Yukl vd.,2002:21). Jermier ve Berkes (1979:14-15), görev karşılıklı

bağımlılığının düşük olduğu durumlarda, katılımcı liderlik davranışının, çalışanların iş doyumunu anlamlı şekilde artırdığını bulmuşlardır.

- e) **Sorun çözümede girişken olmaları için üyeleri güçlendirmek (empowering):** Güçlendirme, astlara daha fazla özerklik ve takdir hakkı tanınmasını içerir. Araştırma sonuçları, güçlendirmenin, ayırıcı bir liderlik davranışı olduğunu göstermektedir. Güçlendirme, kararları etkili şekilde uygulayan astların bağlılığını artırır. Bir çalışan, işin nasıl yapılacağı konusunda, yöneticiye kıyasla daha tecrübeli olduğunda, özellikle de, değişen bir durum karşısında hızla tepki vermek gerektiğinde, karar kalitesini iyileştirebilir (Yukl vd.,2002:21-22). Khandwalla'ya göre (1977:536), çalışanların moralini yükseltmenin bir yolu, onların, işlem yapma yetkilerini ve özerkliklerini artırmak ve pozisyonları ile ilgili amaçların oluşturulmasına katılmalarına olanak tanımaktır.

Reddin (1977:284), yazında, birbirinden bağımsız olan görev ve ilişki yönelimlerinin farklı kombinasyonlarına göre, değişik davranış tiplerinin ortaya çıktığını belirtmiştir. Bu davranış tiplerinden herhangi birinin, lider tarafından, uygun durumlarda kullanılacağı varsayılır. Eğer davranış, duruma uygunsa, liderin etkililiğinden söz edilebilir; tersi durumda ise liderin etkililiği söz konusu değildir. Corriere de (2006:12), liderin, işin görev ve insan yönlerini bütünleştirebildiği takdirde, maksimum lider etkililiğinin ortaya çıkacağını ifade etmiştir.

Yazında, hangi örgütlerde ya da durumlarda, hangi liderlik tarzının ya da davranışlarının önem kazandığına ilişkin çeşitli araştırma sonuçlarına da rastlanabilmektedir. Örneğin, bir montaj hattında bile, uygun yönetim ve liderlik davranışlarının, çalışanların morallerinin yüksek olmasını sağlayabileceğini ifade eden Khandwalla'ya göre (1977:468), standartlaştırılmış hizmetler üreten, merkezleşmenin yüksek olduğu, karmaşık kontrol ve bilgi sistemlerinin kullanıldığı, katı bir yatay farklılaşma ve faaliyet yapılandırması olan örgütlerde, çalışanların moralini ve iş doyumunu belli bir düzeyde tutabilmek için yöneticilerin “**insan ilişkilerine**” daha fazla ağırlık vermeleri gerekir. Yazar (1977:587), ayrıca,

görevlerin yüksek düzeyde yapılandırıldığı örgütlerde, liderin görev yapılandırma, planlama, kontrol ve koordinasyon gibi becerilere sahip olmasının (görev yönelimli), örgütsel performansı artıracakını dile getirmiştir.

Wofford (1971:12,16) tarafından yapılan bir araştırmada ise basit, merkeziyetçi ve işlemleri yapılandırılmış örgütlerde, yöneticilerin “kişisel etkileşim odaklı” olmalarının, en etkili liderlik davranışı olduğu ve çalışanları ile ilgilenen ve onlardan biri olduğuna inanan yöneticilerin, etkililiği arttırdığı görülmüştür. Egri ve Herman (2000:588), kâr amaçlı ve kâr amaçsız örgütlerde liderlik davranışlarını karşılaştırmışlar ve kâr amaçlı firmalarda, liderin “güçlendirme” davranışlarının; kâr amaçsız firmalarda ise “güven oluşturma” davranışlarının ağırlık kazandığını tespit etmişlerdir. Tengilimoğlu (2005:13) tarafından, kamu ve özel sektör örgüt liderlerini karşılaştırmak amacıyla yapılan araştırmada ise, özel sektör liderlerinin tutum ve davranışlarının, kamu sektörü liderlerine göre, daha arkadaşça, çatışmadan uzak, ilişkiye yönelik ve katılımcı olduğu bulunmuştur.

Genel bir değerlendirme yapılacak olunursa, görev yönelimli liderliğin, kamu hizmet örgütlerindeki işleyişin sağlıklı biçimde yürütülmesi için vazgeçilmez olduğu; ilişki yönelimli liderliğin ise, kamu hizmet örgütlerindeki insan davranışlarının istenen doğrultuda şekillendirilmesinde yaşamsal bir rolü olduğu söylenebilir. Bu bağlamda, **kamu hizmet örgütlerinde örgütsel etkililiğin sağlanabilmesi için yöneticilerin “göreve” ve “ilişkiye yönelik” liderlik tarzlarının her ikisine de gereken önemi vermeleri ve gerektiği takdirde, bu konulardaki becerilerini geliştirmeleri önerilebilir.** Nitekim, Uyguç’un da (2005:58-59) belirttiği gibi, özellikle mekanistik örgüt yapısı, yöneticilerin hem görev hem de insan ilişkileri bakımından yetkin olmalarını gerektirmektedir.

Bu bağlamda, kamu yöneticilerinin, karşılaştacakları koşullara bağlı olarak sergileyecekleri göreve ve ilişkiye yönelik liderlik davranışlarının, örgütsel etkinliği yükselteceği; mekanistik yapının kamu çalışanları üzerindeki olumsuz etkilerini azaltarak, çalışanların moral ve motivasyonlarını, aralarındaki işbirliğini artıracak ve çatışmaları azaltacak; böylece artan çalışan memnuniyetine bağlı olarak vatandaş

memnuniyetinin sağlanacağı ve bir bütün olarak örgütsel etkililiğe ulaşılacağı öngörülmektedir. Bu öngörülerden hareketle, aşağıdaki önermeler geliştirilebilir:

***Önerme 16:** Kamu yöneticilerinin görev yönelimli liderlik davranışları sergilemesi, örgütsel etkinliği artıracaktır.*

***Önerme 17:** Kamu yöneticilerinin ilişki yönelimli liderlik davranışları sergilemesi, işgörenlerin doyum ve moral düzeylerini yükselterek çalışan ve vatandaş memnuniyetini artıracaktır.*

***Önerme 18:** Kamu yöneticileri, görev ve ilişki yönelimli liderlik davranışlarını, karşılaştıkları durumlara uygun olarak kullanabildikleri ölçüde, örgütsel etkililik artacaktır.*

IV. ÖNERİLEN MODELİN YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışmada detaylı bir şekilde açıklanmaya çalışıldığı üzere, bazı akademik kuram ve gözlemler, kamu hizmet örgütlerinin özel örgütlerden, doğası gereği ayrıldığını; devlet denetiminin yoğunluğunun, satışlar ve karlar gibi performans göstergelerinin bulunmamasının, bu örgütlerde “kuralların” ve “hiyerarşinin” vurgulanmasına neden olduğunu belirtmişlerdir. Bu durum karşısında, kamu hizmet örgütleri, yerinden yönetim ve esnek tasarımlar gibi bazı yapısal biçimleri benimseyememekte; benimserlerse de çok büyük zorluklarla karşılaşabilmektedirler. Ayrıca, kamu hizmet örgütlerinin içsel yapısı, himayesi altında buldukları devletin yapısından kolay kolay ayrılamamakta ve bu nedenle de devletin yapısal karakteristiklerini yansıtmaktadır.

Bu nedenlerle, ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de, gerek dünyada gerekse ülkemizde, kamu hizmet örgütleri denildiği zaman akla ilk olarak, bürokrasi, verimsizlik, işlerin ağır yürümesi, kuralcılık, kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçma, yönetimde gizlilik, yetki devretmede isteksizlik, otoriteye aşırı bağlılık, vatandaşların işlerinin gerektiği şekilde ve zamanda yapılamaması gibi davranış ve işlemler gelmektedir. Uygulamada karşılaşılan bu sorunlar o kadar yaygın bir hale gelmiştir

ki, işletmeciliğin *iyi*, bürokrasinin ise *kötü* olduğu ve özel sektör örgütlerinin kamu örgütlerinden *daha üstün* olduğu gibi görüşler ortaya çıkmıştır.

Bu görüşlerden hareketle de, artık geleneksel yöntemlerin bir tarafa bırakılarak, kamu hizmet örgütlerinin “özel işletmeler gibi” yönetilmesi gerektiğini ileri süren fikirler türemektedir. Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı ya da Yeni Kamu İşletmeciliği gibi isimlerle anılan bu görüşler, bürokrasiyi neredeyse tamamen bertaraf etmeyi öngörmektedir. Bu amaçla, kamu sektörüne “uygulamalı profesyonel yönetim”, “açıkça belirlenmiş standartlar ve performans ölçümü”, “özel sektör yönetim tarzlarına ve uygulamalarına ağırlık verme”, “daha rekabetçi olma”, “girişimcilik”, “kârlılık”, “piyasa yönelimi” gibi öğretiler ya da roller yüklemek isteyen YKY yaklaşımının görüşlerinin, kamu hizmet örgütlerine ne denli uygun ve doğru olduğu sorusuna yanıt aramak, bu çalışmanın yapılmasındaki temel güdülerden biri olmuştur.

Bu çalışmada, kamu yönetimine ya da kamu hizmet örgütlerine hakim olacak ilkelerin ve uygulanacak anlayışların, kamu yararı, kamu hizmeti, sosyal fayda, kamusal fiyat* gibi, kamu yönetiminin kendine has ilke ve değerlerini gözetmesi gerektiği düşünülmektedir. Çünkü, bir kamu hizmet örgütü, gerektiğinde, verimlilik, etkinlik, düşük maliyet gibi amaçlarından feragat ederek, öncelikle “kamu yararını” gözetebilmelidir. O nedenle, bu çalışmada, kamu örgütlerinin, özel sektörün yönetim, araç ve teknikleri ile yönetilmesinin doğru olmadığı vurgulanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, yazında YKY yaklaşımına kuşkuyla bakan, sorgulayan ve eleştiren görüşlerle de karşılaşılmaktadır. Örneğin, bu konudaki en önemli eleştirilerden biri, YKY'nin kamu ve özel sektörler arasındaki kritik farklılıkları dikkate almamasına ve kamu yönetiminin piyasa mekanizmasına değil, hukuki kurallara bağlı olmasını öngören anayasal dayanakları gözardı etmesine yöneltilmiştir.

YKY düşüncesine yönelik birçok eleştirinin kaynağı, kamu sektörünün özel sektörden kuram ve teknik ödünç alması da olabilmektedir. Oysa bu kuram ve tekniklerin kamu sektörünün tümünde başarılı olup olmayacağı henüz

* Siyasi organlar, kamu hizmetlerinin fiyatlarını belirlerken, toplumu meydana getiren çeşitli grupların gelir düzeyini dikkate almak durumundadır (Eryılmaz,1999:35).

bilinmemektedir. YKY düşüncesi, performans hedeflerine, sonuçlara, hizmetlerde kaliteye, verimliliğe, müşteri odaklı hizmet anlayışına ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapsa da, bunların çevresel, yapısal ve kültürel nedenlerle kamu sektörüne kolaylıkla uyum sağlayabileceğini söylemek pek mümkün görünmemektedir. Örneğin, özel sektör yaklaşımının ve piyasa mekanizmalarının, olduğu gibi, kamu sektörüne aktarılması, olumsuz sonuçlar doğurabilecek veya piyasa mekanizması tam rekabet şartlarında olduğu gibi kamu sektöründe aynı ölçüde işlevsel olmayacaktır (Özer,2005:297,301).

YKY anlayışına yönelik en sert eleştirilerden biri de, vurgulanan yönetim uygulamalarının arkasında bireyin çıkarlarının toplumsal çıkarlardan önde tutulması, vatandaşların müşteri olarak görülmesi, girişimciliğin önem kazanıp katılımcılığın azalacağı konularında olmuştur. Buradaki asıl sorun, kamu yöneticilerine tanınan geniş “özerklik alanı” sonucunda, “bireysellik” ile “kolektiflik” arasında ortaya çıkacak gerilimdir. Bir özel kesim girişimcisi, eylemlerinde “bireysel” bir güdülenme içindedir ve bunun bir aracı olarak şirketinin “örgütlenmesini” kullanır. Oysa, kamu yöneticileri için bu anlamda bir bireysellikten söz etmek oldukça güç görünmektedir. Kamu yönetimi, hangi düzeyde olursa olsun, güçlerin mücadelesi, kamunun denetimi, yasal zorunluluklar, siyasal oluşum ve birçok karmaşık süreç nedeniyle bir “kolektiflik” içinde ve daha da önemlisi, çoğu zaman özel kesimde olduğu gibi “araç” olmayan ama kendisi bir “amaca” dönüşmüş “örgütlenme yapısı” içinde gerçekleşmektedir. Bu durumda, kamu yöneticilerinin eylemlerinin arkasındaki “bireysel güdünün” ne olacağı sorusu açıkça yanıtlanmalıdır. Aksi takdirde kolektif amaçların çok kolay bir biçimde bireysel amaçlara dönüşebileceğini düşünmek mümkündür. Nitekim, bu sistemin uygulandığı birçok ülkede kamu bürokratlarının karıştığı yolsuzluk, görevi ve yetkiyi kötüye kullanma ve benzeri istenmeyen olayların sayısı azımsanamayacak düzeydedir (Üstüner,2003:375-377).

Bu eleştirilerden yola çıkarak, çalışmada, belirli bir bağlamda faaliyet gösteren kamu hizmet örgütlerinde ortaya çıkan bürokratik ya da mekanistik yapının, bir tercih ya da istek meselesi olmadığı; tam tersine içerisinde faaliyette bulunduğu çevresel, demografik ve teknolojik koşulların bir sonucu olduğu vurgulanmaktadır.

Dolayısıyla, kamu bürokrasinin yıllardan beri eleştirilmesinin ve hatta ortadan kaldırılarak yerine alternatif yapılar önerilmesinin temel nedeninin, bürokrasinin kötü olması değil; onun iyi işletilememesi ve örgüt üyelerinin, bürokrasiyi kendi işlerine geldiği gibi kullanmaları olduğu düşünülmektedir. Yerli ve yabancı yazındaki tüm bu olumsuz algılamalara ve eleştirilere rağmen, günümüze kadar bürokrasinin alternatifinin bulunamamış olması da, onun gerekliliğini kanıtlamaktadır.

Nitekim, Ergun'un da (1997;13-14) belirttiği gibi, bürokrasi, bazen, kamu yönetiminin işlevlerini yerine getirmek için oluşturulmuş bir mekanizma; bazen de toplumsal bütünlüğü gösteren bir simgedir. Bu bakımdan, bu simgenin tümüyle yıkılması, toplumun bölünmesini, ayrımcılığı, ulusal birliğin yok edilmesini de beraberinde getirecektir. O halde önemli olan, bürokrasiyi yok etmeye çalışmak yerine, onu zaman zaman yeniden tanımlayarak toplumsal çevredeki değişmelere uymasını sağlamak ve belirli işlevler ve etkinlikler için bürokrasiye alternatif olabilecek çözümler aramaktır. Bir başka ifadeyle, bürokrasiyi ortadan kaldırmak değil; ona, içinde olduğu yüzyılın koşullarında, işlerlik kazandırmak gerekmektedir.

Bunun için de, kamu hizmet örgütlerinin içinde buldukları çevreye ve koşullara uygun, özgün yapılar, süreçler ve yönetim uygulamaları geliştirilmesi gerekir. Bunların, YKY anlayışının öngördüğü gibi, özel sektörden aynen alınıp kullanılmasının başarı olasılığı çok düşüktür. Çalışmada da belirtildiği üzere, bu konularda kamu yöneticilerine önemli görevler düşmektedir. Zira, bürokrasi, etkili kamu liderleri sayesinde, çalışanlar tarafından iyi bir şekilde işletilebilecek ve kamu hizmet örgütleri de, özel örgütler gibi, etkili olabilecektir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türk ve genel yönetim ve organizasyon, kamu yönetimi ve kamu örgütleri yönetimi yazınlarına dayanarak, çalışmada, kamu hizmet örgütlerine yönelik örgütsel bir etkililik modeli geliştirilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın bu bölümünde, modeldeki değişkenler arasındaki ilişkilere yönelik olarak geliştirilen önermeler değerlendirilecek ve bu önermelerden yola çıkarak bazı öneriler getirilmeye çalışılacaktır.

Modele göre, standartlaşma, uzmanlaşma, biçimselleşme, farklılaşma ve merkezileşme gibi yapısal boyutlardan oluşan *örgütsel yapıyı* belirleyen ya da etkileyen temel unsurlar, (a) bağlamsal değişkenler (örgütsel çevre, örgütün türü, büyüklüğü ve yaşı) ve (b) örgütsel teknolojidir. Bu unsurlara bağlı olarak şekillenen örgütsel yapı, örgütün işleyişini göstermektedir. Örgütsel işleyişin sağlıklı olabilmesi ise, büyük ölçüde, çalışanların tutum ve davranışlarına bağlıdır. Nitekim, modelde, yapıyı işletecek olan insan davranışlarını şekillendiren ve sonuçta, yapıyı etkililiğe ulaştıracak unsurun “yöneticilerin liderlik davranışları” olduğu varsayılmaktadır. Çalışmada, ayrıca, modeldeki bağlamsal, yapısal ve davranışsal değişkenler arasında uyum olduğunda, örgütsel etkililiğin çok daha yüksek düzeyde ve istenen doğrultuda olabileceği varsayılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, kamu hizmet örgütlerinde örgütsel etkililiğin sağlanabilmesi için, öncelikle, bağlamsal değişkenlere uygun bir teknolojinin ve yapının tasarlanması, daha sonra, bu yapıya uygun bir liderlik tarzının benimsenmesi önerilmektedir.

Yazında, tüm örgütlerin, çevrelerine, belli bir dereceye kadar bağımlı olmakla birlikte, bazılarının bağımlılığının çok daha fazla olduğu ve bu tür örgütlerin başında da kamu hizmet örgütlerinin geldiği ifade edilmektedir. Bu çalışmada, kamu hizmet örgütlerinin yapısı ve işleyişi üzerinde önemli etkileri olduğu düşünülen üç çevre boyutu ele alınmıştır. Bunlar, “kısıtlayıcılık”, “basit-karmaşık” ve “durağan-dinamik” boyutlarıdır.

Yazında, kamu hizmet örgütlerinin çevrelerinin kısıtlayıcı olduğu ve bu kısıtlamaların, genellikle, “siyasi” ve “yasal” çevrenin kamu hizmet örgütleri üzerindeki müdahaleci, sınırlandırıcı ve denetleyici etkilerinden kaynaklandığı sık sık vurgulanmaktadır. Nitekim, siyasi çevre, kamu hizmet örgütleri için çerçeveyi çizer, kaynakları tahsis eder, politikaları belirler ve toplumdaki güç dengelerini korumak için idari faaliyetleri kontrol eder. Böylece, kamu örgütlerinin varlığı, genel bütçeleri, personel uygulamaları ve amaçları, “kamu yasaları” biçimindeki siyasi süreçler yolu ile belirlenir ve düzenlenir. Bu nedenle çalışmada, siyasetin kamu örgütlerine derinlemesine nüfuz ettiği ve kamu örgütlerinin, siyasi çevrelerine karşı duyarlı olmaya ve ona ayak uydurmaya zorunlu oldukları belirtilmiştir. Diğer taraftan, kamu örgütlerinin misyonu, yapısı, kaynakları, bütçeleri, amaçları, personel uygulamaları ile hizmetlerin vatandaşlara nasıl dağıtılacağı gibi konular da, büyük ölçüde, yasal otoritenin ürünleridir. Bu nedenle, kamu örgütlerinin, tüm kararlarını yasalar çerçevesinde vermeleri ve eylemleri için destekleyici düzenlemeleri çıkartmaları gerekmektedir.

Bu bilgilerden hareketle, kamu hizmet örgütlerinde yapıyı ve işleyişi derinden etkileyen ve şekillendiren bağlamsal değişkenlerin başında, kısıtlayıcı bir çevrenin geldiği düşünülmektedir. Yapılan yazın taramasında, siyasi ve yasal yollarla yapılan dışsal kontrollerin ya da müdahalelerin, kamu hizmet örgütlerinin yapısı üzerinde önemli etkileri olduğuna ilişkin bulgular elde edilmiş ve bunlardan yola çıkarak altı önerme geliştirilmiştir. Buna göre, kısıtlayıcı bir çevrede faaliyet gösteren kamu hizmet örgütlerinde, standartlaşmanın (Önerme 1a), biçimselleşmenin (Önerme 1b), farklılaşmanın (Önerme 1c) ve merkezileşmenin (Önerme 1d) yüksek olacağı; çevrenin kısıtlayıcılığı arttıkça, iş akışının karmaşıklığının (Önerme 1e) ve sonuçta bürokratikleşme eğilimlerinin artacağı (Önerme 1f) ileri sürülmüştür.

Diğer yandan, kuramdaki bilgilere dayanarak, çalışmada, kamu hizmet örgütlerinin çevrelerinin hem basit hem de durağan özelliklerinin ağır bastığı vurgulanmaktadır. Nitekim, vergi daireleri, nüfus müdürlükleri, tapu daireleri gibi kamu hizmet örgütlerine başvuran kişilerin, o kurumda sunulan hizmetleri talep eden “vatandaşlar” olduğu; bu hizmetlerin, yasalara ve kurallara uygun olarak, önceden

belirlendiği ve sık sık değişkenlik göstermedikleri görülmektedir. Dolayısıyla, bu tür örgütlerde vatandaşlara bağlı belirsizlik düşüktür ve onlar için sürekli olarak aynı ya da benzer kamu hizmetleri sunulmaktadır. Ayrıca, hizmetin sunulması sırasında vatandaşlar ve görevliler tahmin edilebilir davranışlar gösterirler. Örgütün birimleri arasındaki etkileşim süreçleri ise belirli kurallara dayalı olarak gerçekleştirilmektedir.

Kamu hizmet örgütlerinin çevresinin basit ve durağan olmasının, örgütün yapısı, teknolojisi ve işleyişi üzerindeki etkilerine ilişkin olarak, yazında çeşitli kuramsal ve deneysel çalışmalara rastlanabilmektedir. Bu çalışmaların sonuçlarına dayanarak, kamu hizmet örgütlerinin çevrelerinin durağan olmasının standartlaşmayı (Önerme 2a), biçimselleşmeyi (Önerme 2b) ve bürokratikleşme eğilimlerini (Önerme 2c) yükselteceği ileri sürülmüştür. Ayrıca, çevrenin basit ve durağan olmasının da merkezileşmeyi artıracığı (Önerme 2d) tahmin edilmektedir.

Çevresel boyutların, kamu hizmet örgütlerinin iş akışı ve bilgi teknolojileri üzerinde de önemli etkileri olabileceği saptanmıştır. Bu doğrultuda yapılan araştırmaların sonuçlarına dayanarak çalışmada, kamu hizmet örgütlerinin durağan bir çevrede faaliyet göstermelerinin, iş akışının değişkenlik derecesini azaltacağı (Önerme 3b) ve bilgisayar kullanımını artıracacağı (Önerme 3d); basit bir çevrede bulunmasının ise iş akışındaki karşılıklı bağımlılığı azaltacağı (Önerme 3c) ileri sürülmüştür. Ayrıca, kamu hizmet örgütlerinin çevresinin hem basit hem de durağan niteliklere sahip olmasının, iş akışının karmaşıklık derecesini azaltacağı (Önerme 3a) öngörülmüştür.

Kamu hizmet örgütlerinin yapısını ve işleyişini derinden etkileyen bir diğer faktör, demografik özelliklerdir. Bu başlık altında, “örgütün türü”, “örgütsel büyüklük” ve “örgütsel yaş” konularına yer verilmeye çalışılmıştır.

Yapılan yazın taraması sonucunda, “saf” kamu örgütü olarak değerlendirilen kamu hizmet örgütlerinin, örgüt türünden kaynaklanan bazı karakteristik özelliklere sahip oldukları ve bu özelliklerin, onların farklı bir yapıya ve süreçlere gereksinim duymalarına yol açacağı ileri sürülmüştür. Devletin mülkiyetinde olma; siyasi

otoriteden etkilenme; amaçlarının, yöntemlerinin ve işlem alanlarının yasalar tarafından belirlenmesi; tekel konumunda ve başka kuruluşların rekabetine kapalı olmaları; vergilerle finanse edilmeleri; kar amacı yerine kamu yararını gözetmeleri; kamu hizmeti sunmaları ve doğrudan vatandaşlara hizmet etmeleri bu özelliklerden bazılarıdır. Bunların, kamu hizmet örgütlerinin yapıları ve teknolojileri üzerindeki etkilerine ilişkin olarak yapılan incelemeler sonucunda sekiz önerme geliştirilmiştir.

Bu bağlamda, kamu hizmet örgütlerinin devlet mülkiyetinde olmalarının ve vergilerle finanse edilmelerinin, biçimselleşmeyi (Önerme 4a,4d), farklılaşmayı (Önerme 4b,4e) ve merkezileşmeyi (Önerme 4c,4f) artıracığı ifade edilmiştir. Ayrıca, kamu hizmet örgütlerinde, kamuya hizmet etme yönelimi güçlendikçe, kamuya hesap verme baskısına maruz kalma ve dolayısıyla bürokratikleşme eğiliminin artacağı ileri sürülmüştür (Önerme 4g). Son olarak, kamu hizmet örgütlerinin tekel konumunda olmalarının, bilgi teknolojilerini kullanma eğilimini azaltacağı (Önerme 4h) belirtilmiştir.

Örgütsel yapının en önemli belirleyicilerinden biri olduğu iddia edilen ve hakkında çok sayıda araştırma yapılan büyüklük faktörünün, kamu hizmet örgütlerinin yapısı ve teknolojisi üzerindeki etkilerine ilişkin olarak da çeşitli önermeler geliştirilmiştir. Buna göre, örgütsel büyüklük arttıkça, kamu hizmet örgütlerinde uzmanlaşmanın (Önerme 5a), standartlaşmanın (Önerme 5b), farklılaşmanın (Önerme 5c) ve biçimselleşmenin (Önerme 5d) yüksek olacağı; merkezileşmenin azalacağı (Önerme 5e) ve bunlara bağlı olarak da, bürokratikleşme eğiliminin (Önerme 5f) artacağı ileri sürülmüştür. Ayrıca, kamu hizmet örgütleri büyüdükçe iş akışının karmaşıklık düzeyinin artacağı (Önerme 5g); bununla birlikte, bilgisayar kullanma eğiliminin de gelişeceği (Önerme 5h) öngörülmüştür.

Zamanın, örgütü etkileyen önemli bir değişken olduğu ve bir örgütün yaşının, onun işlevlerinin ya da işleyişinin önemli bir belirleyicisi olabileceği görüşünden hareketle, genel olarak, eski ve köklü örgütler olarak bilinen kamu hizmet örgütlerinde, yaş faktörünün artmasıyla, biçimselleşmenin artacağı (Önerme 6a) ve merkezileşmenin azalacağı (Önerme 6b) ileri sürülmüştür. Bu bağlamda, kamu

hizmet örgütleri yaşlandıkça, bürokratikleşme eğiliminin de yükseleceği (Önerme 6c) ifade edilmiştir.

Modele göre, kamu hizmet örgütlerinin yapısını ve işleyişini etkileyen bir diğer değişken de örgütsel teknolojidir. Kamu hizmet örgütleri açısından, teknolojinin, iş akışı ve bilgi teknolojileri olmak üzere iki boyutta incelenmesi uygun görülmüştür. Zira, kamu hizmet örgütleri göz önüne alındığında, bu örgütlerin girdi ve çıktılarının, büyük ölçüde, *bilgi* niteliğinde olduğu söylenebilir. Bu bağlamda, kamu hizmet örgütünün girdi-süreç-çıkıtı döngüsündeki programların, faaliyetlerin ve olayların sıralanış yolunu gösteren iş akışının, “karmaşıklık”, “değişkenlik” ve “karşılıklı bağımlılık” düzeylerine ilişkin olarak bazı önermeler geliştirilmiştir.

Yazında yer alan bilgiler ışığında, basit ve durağan çevrelerde faaliyet gösteren; amaçları, faaliyetleri ve görevleri, detaylı olarak yasalarla belirlenmiş olan, standart hizmetler üreten kamu hizmet örgütlerinde iş akışının karmaşıklık derecesinin düşük olacağı ifade edilmiştir. Buna göre, karmaşıklık derecesinin düşük olmasının, kamu hizmet örgütlerinde standartlaşmayı (Önerme 7a) ve biçimselleşmeyi (Önerme 7b) artıracığı; merkezileşmeyi azaltacağı (Önerme 7c) ileri sürülmüştür.

İşin her zaman aynı şekilde yerine getirilip getirilmediğini, görev sürecinin tekrarlamalı olup olmadığını ve yöntemlerin değişkenliğini gösteren değişkenlik boyutu ile ilgili olarak, çalışmada, basit ve durağan bir çevrede faaliyet gösteren, görev ve sorumlulukları, detaylı bir şekilde, yasalarla belirlenmiş olan; vatandaşların niteliğinin ve beklentilerinin çok büyük dalgalanmalar göstermediği; rutin ya da tekrarlamalı nitelikte işlerin yerine getirildiği kamu hizmet örgütlerinde iş akışının değişkenlik derecesinin düşük olacağı varsayılmaktadır. Bu varsayıma dayanarak, iş akışının değişkenliğinin düşük olduğu kamu hizmet örgütlerinde standartlaşmanın (Önerme 8a) ve biçimselleşmenin (Önerme 8b) artacağı; merkezileşmenin ise azalacağı (Önerme 8c) ileri sürülmüştür.

Örgütteki departmanların ya da bölümlerin, görevlerini yerine getirirken ihtiyaç duydukları kaynaklar için birbirlerine bağımlı olma derecesini ifade eden karşılıklı bağımlılığın ise, basit ve durağan çevrelerde faaliyet gösteren ve homojen ya da standart hizmetler üreten kamu hizmet örgütlerinde yüksek olmayacağı varsayılmıştır. Günümüzde bilgisayar kullanımının artmasıyla, karşılıklı bağımlılık ilişkilerinin bu tür örgütlerde daha da azaldığı görülmektedir. Bu çerçevede, iş akışını oluşturan programlar arasındaki karşılıklı bağımlılığın düşük olmasının, kamu hizmet örgütlerinde standartlaşmayı (Önerme 9a) ve biçimselleşmeyi (Önerme 9b) artıracığı ve merkezileşmeyi azaltacağı (Önerme 9c) ifade edilmiştir.

Yazındaki araştırma sonuçlarının genel eğilimine bakarak, kamu hizmet örgütlerinde bilgi veya bilgisayar teknolojilerinin kullanılmasının, onun yapısı üzerindeki etkilerine ilişkin olarak, kamu hizmet örgütlerinde bilgisayar kullanımının artmasının, uzmanlaşmayı (Önerme 10a), standartlaşmayı (Önerme 10b) ve biçimselleşmeyi (Önerme 10c) artıracığı; farklılaşmayı ise çok yüksek olmayan bir düzeyde artıracığı (Önerme 10d); buna karşılık, merkezileşmeyi azaltacağı (Önerme 10e) yönünde önermeler geliştirilmiştir.

Çalışmada, durumsallık yaklaşımçıların da vurguladıkları gibi, bir örgütün etkili olabilmesinin, onun, çevresine, büyüklüğüne, yaşına, türüne ve kullandığı teknolojiye uygun yapılar geliştirmesiyle mümkün olabileceği görüşü benimsenmiştir. Bu bağlamda, kuramdaki gerek kavramsal gerekse deneysel çalışmaların sonuçlarından yola çıkarak, kamu hizmet örgütlerinin çevresel, demografik ve teknolojik özelliklerinin oldukça ayırıcı olduğu ve bu özelliklere uygun bir yapı tasarlanması gerektiği düşünülmüştür.

Geliştirilen önermeler doğrultusunda, kamu hizmet örgütlerinde uzmanlaşma, standartlaşma, biçimselleşme, farklılaşma ve merkezileşme eğilimlerinin yüksek olacağı ileri sürülmüştür (Önerme 11-15). Bu tür yapısal özelliklere sahip örgütlerde ise bürokratikleşme eğilimlerinin artması beklenen bir sonuçtur. Dolayısıyla, bu çalışmada, bürokratik özelliklere sahip olduğu öngörülen kamu hizmet örgütleri için “**mekanistik örgüt yapısı**” önerilmiştir. Nitekim, yazında, büyük; basit ve durağan

bir çevrede faaliyet gösteren; basit, tekrarlamalı ve rutin faaliyetleri olan örgütlerde mekanistik yapının çok etkin ve etkili olabileceğini doğrulayan bilim adamları bulunmaktadır.

Modelde odaklanılan ana konulardan biri de, neo-klasik örgüt kuramcılarının da vurguladığı gibi, örgütlerin salt mekanik bir düzen olarak görülemeyeceği ve “insan davranışlarının” bu mekanik öğeyi bozabilecek güce sahip olduğu fikridir. Yazında, mekanistik yapı özelliklerinin, kamu çalışanlarının moral ve motivasyonları üzerindeki “olumlu” etkilerine ve birimler arası çatışmaları azaltma potansiyeline ilişkin bilgilere, az da olsa, rastlanmıştır. Örneğin, bu tür bir yapı sayesinde, çalışanların, işleri ile ilgili olarak kendilerinden ne beklediğini tam olarak bilecekleri, rol ve görev belirsizliği ve yetki alanı ile ilgili anlaşmazlıkların pek yaşanmayacağı gibi olumlu sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Buna göre, kamu hizmet örgütlerinde amaçların, rollerin ve görevlerin; yetki ve sorumlulukların; kimin kimden emir alacağını ve kime rapor vereceğinin yasalarla açık bir biçimde belirlenmiş olmasının, kamu çalışanlarının moralini ve iş doyumunu yükselten unsurlar olduğu; ayrıca, bu yoğun kuralların ve düzenlemelerin, belirsizliği en aza indirerek çatışmaları azaltacağı söylenebilir.

Buna karşılık, yazında, ağırlıklı olarak, kamu hizmet örgütlerinin mekanistik yapı özelliklerinin, çalışanların tutum ve davranışları üzerindeki olumsuz etkileri üzerinde durulduğu görülmüştür. Bu çalışmalarda, özellikle uzmanlaşmanın, merkezileşmenin ve farklılaşma düzeyinin fazla olmasının, kamu çalışanlarının morallerini, iş doyumlarını ve motivasyonlarını azaltacağı; birimler arasındaki çatışma olasılığını yükselteceği ve dolayısıyla çalışanların işbirliği yapma potansiyelini zayıflatacağı vurgulanmaktadır.

Bu nedenlerle, modelde, mekanistik yapının bu olumsuz etkilerini önleyebilecek ya da azaltabilecek en önemli unsurlardan birinin “liderlik davranışları” olduğu varsayılmıştır. Buna göre, kamu hizmet örgütlerinde mekanistik yapının etkili bir şekilde işletilebilmesi konusunda, özellikle kamu yöneticilerine önemli görevler düştüğü ifade edilmiştir. Kamu yöneticileri, astlarının morallerini, iş

doyumlarını ve motivasyonlarını, uygun araç ve yöntemleri kullanarak yükseltmeli, örgüt içindeki çatışmaları azaltmalı ve çalışanlar arasında işbirliğini sağlayarak örgütü başarıya ulaştırabilmelidir. Bunları yapabilmek için de, yöneticilerin, kamu hizmet örgütlerinin bağlamsal ve yapısal koşullarına uygun liderlik tarzlarını benimsemeleri; durumun gerektirdiği liderlik davranışlarını sergileyerek insan davranışlarını şekillendirmeleri gerekmektedir.

Bu bağlamda, mekanistik bir yapı önerilen kamu hizmet örgütlerinde, kamu yöneticilerinin, örgütsel etkililiğe ulaşmak için, hangi liderlik tarzını benimsemesi ve ne tür liderlik davranışları sergilemesi gerektiği sorusuna yanıt aranmıştır. Yöneticilerin sergilemesi gereken liderlik davranışlarının duruma ya da koşullara bağlı olduğunu ileri süren durumsallık yaklaşımından hareketle, kamu hizmet örgütlerinde görev yapan yöneticiler için “görev yönelimli” ve “ilişki yönelimli” liderlik sınıflandırmasının kullanılması uygun görülmüştür.

Kamu örgütleri ve liderlik yazınlarındaki araştırma sonuçlarına dayanarak, çalışmada, görev yönelimli liderliğin, kamu hizmet örgütlerindeki işleyişin sağlıklı biçimde yürütülmesi için vazgeçilmez olduğu; ilişki yönelimli liderliğin ise, kamu hizmet örgütlerindeki insan davranışlarının istenen doğrultuda şekillendirilmesinde yaşamsal bir rolü olduğu belirtilmiştir. Bu bağlamda, kamu hizmet örgütlerinde örgütsel etkililiğin sağlanabilmesi için yöneticilerin “göreve” ve “ilişkiye yönelik” liderlik tarzlarının her ikisine de gereken önemi vermeleri ve gerektiği takdirde, bu konulardaki becerilerini geliştirmelerini sağlayacak eğitimler almaları önerilmiştir.

Böylelikle, kamu yöneticilerinin görev yönelimli liderlik davranışları sergilemesinin, örgütsel etkinliği artıracığı (Önerme 16); ilişki yönelimli liderlik davranışları sergilemesinin ise işgörenlerin doyum ve moral düzeylerini yükselterek çalışan ve vatandaş memnuniyetini artıracığı (Önerme 17) ve son olarak, kamu yöneticilerinin, görev ve ilişki yönelimli liderlik davranışlarını, karşılaştıkları durumlara uygun olarak kullanabildikleri ölçüde, örgütsel etkililiğin artacağı (Önerme 18) ileri sürülmüştür.

Özetle, bu çalışmada, bürokratik ya da mekanistik yapının, kamu hizmet örgütlerinin etkililiği için bir zorunluluk olduğu; ancak, gerek ülkemizde gerekse dünyada, uygulamada karşılaşılan sorunların bu yapıdan değil, yapının gerekli şekilde işletilememesinden kaynaklandığı ileri sürülmektedir. Bu bağlamda, kamu yöneticilerine, kamu hizmet örgütlerinin içinde bulunduğu koşullara ya da bağlama uygun liderlik tarzları benimsemeleri; uygun araç ve yöntemleri kullanarak astlarının moral ve motivasyonlarını arttırmaları; çalışanlar ya da alt birimler arasındaki çatışmaları makul bir seviyeye çekmeleri ve son olarak da, işbirliği ve ekip ruhunun hakim olduğu bir çalışma ortamı yaratmaları önerilebilir. Ancak bu şekilde işlerinden, yöneticilerinden, çalışma arkadaşlarından ve bir bütün olarak örgütlerinden memnun olan çalışanların, vatandaşlara hızlı, güler yüzlü ve kaliteli hizmet sunması ve örgütsel etkinliğe ve etkililiğe ulaşılabilmesi mümkün olabilecektir.

Bunlara ilave olarak, kamu hizmet örgütlerinde yönetici kadrosunda bulunanların görev sürelerinin standartlara oturtulması ve siyasi baskılardan etkilenmeden yeterli çalışma güvencesi ve yönetsel özerklik verilmesi, mali ve fiziki hedeflere bağlı sorumluluk yüklenmelerinin sağlanması ve kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaş memnuniyetinin esas alınması sayesinde, kamu hizmet örgütlerinde genel bir iyileştirmenin sağlanabileceği düşünülmektedir.

Ayrıca, yapılan yazın taramasında, kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunulmasında bilgi teknolojileri kullanımının artmasının, çalışanların tutum ve davranışlarını hem yapı aracılığı ile hem de doğrudan etkilediği ve çok olumlu sonuçlar verdiği dikkat çekmiştir. Zira, bilgi teknolojilerinin kullanılması, personelin, işyerinde daha fazla “bilgi gücüne” ve dolayısıyla kendi işleri üzerinde daha fazla “kontrole” ve “takdir yetkisine” sahip olmalarını; başkalarından gelecek bilgiye ise daha az bağımlı olmalarını sağlayarak onların iş doyumlarını, moral ve motivasyonlarını artıracaktır. Bu olumlu sonuçların, personelin vatandaşa yaklaşımına da yansıtacağı ve vatandaş memnuniyetini yükseltebileceği söylenebilir.

Bu nedenle, kamu hizmet örgütlerinde, bilgi teknolojileri alanındaki yeniliklerin takip edilmesi ve örgütün amaç ve hedefleri doğrultusunda ve işlemlerin niteliğinin izin verdiği ölçüde yararlanılması önerilebilir. Bunun, aynı zamanda, hatalı işlem sayısını azaltacağı, işlemleri doğru bir şekilde yapılan vatandaş sayısını ve personel açısından da üretken süreyi artıracığı ve böylece örgütsel etkinliğin yükseleceği düşünülmektedir.

Daha önce de belirtildiği üzere, kamu hizmet örgütlerine yönelik örgütsel etkililik modeli önerilen bu çalışma bir ilk olup, bundan sonra, kamu örgütleri ya da örgütsel tasarım konularında çalışmak isteyen araştırmacılara yol gösterici olması beklenmektedir. Çalışmanın kısıtları başlığı altında da ifade edildiği gibi, hem bu çalışmanın bir ilk olması hem de modelin çok sayıda değişkeni kapsamaması nedeniyle, çerçevenin bir ölçüde sınırlandırılmasına ve sadeleştirilmesine çalışılmıştır. Bu nedenle, modelde, bir örgütün işleyişi ile ilgili olabilecek tüm değişkenlere yer verilememiştir. Bu değişkenler içerisinde, özellikle “örgütsel kültür” konusunun oldukça önemli olduğu söylenebilir.

Günümüzde yapılan araştırmalarda, kamu örgütlerinde “bürokratik” ya da “hiyerarşik” kültürün varlığını ve ağırlığını koruduğu ifade edilmektedir (bkz. Parker ve Bradley,2000:125). Bu çalışmalarda, ayrıca, bürokratik kültüre sahip olan kamu örgütlerinin çoğunluğunda, kurallara bağlılığın ve teknik detaylara gösterilen dikkatin oldukça yüksek olduğu, bu örgütlerin yüksek düzeyde benzerlik gösterdikleri ve biçimsel kuralları ve prosedürleri, kontrol mekanizmaları olarak kullandıkları vurgulanmaktadır. Dolayısıyla, kamu örgütlerindeki kültürün, bu çalışmada sunulmaya çalışılan model ile tutarlılık taşıdığı söylenebilir. Buna göre, kamu hizmet örgütlerinin kültürü konusunda yapılacak çalışmaların, hem kamu örgütleri yönetimi hem de kültür yazınlarına katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Diğer taraftan, bu çalışmada sunulan modelin, sadece Türk kültürüne özgü olmadığı ve daha genel bir çerçevede değerlendirilebileceği belirtilmelidir. Bununla birlikte, bu konularda çalışmak isteyen araştırmacılara, modeli ya da modelde yer alan değişkenleri Türk kültürü bağlamında incelemeleri de önerilebilir.

Çalışmada detaylı olarak yer verilemeyen, ancak önemli olduğu düşünülen konulardan biri de kamu örgütlerinde insan kaynakları yönetimidir. Daha önce de belirtildiği üzere, kamu hizmet örgütlerinde personel sistemi, ilgili yasalar tarafından ayrıntılı bir şekilde belirlenir ve personel işlevleri konularında, yöneticilere pek fazla takdir hakkı tanınmaz. Ancak, son yıllarda dünyada yaşanan gelişmelere bakıldığında, kamu personel sistemlerinde önemli reformlar yapıldığı görülmektedir. Bu reformların ve sonuçlarının incelenerek kamu örgütlerine uygunluğunun değerlendirilmesinin de, gerek yazına gerekse uygulamaya önemli katkılar sağlayacağı düşünülmektedir.

KAYNAKLAR

KİTAPLAR

Akat, İ., Budak, G., Budak, G. (2002). *İşletme Yönetimi*. İzmir: Barış Yayınları, Fakülteler Kitabevi.

Aldemir, C. (1985). *Örgütler ve Yönetimi: Makro Bir Yaklaşım*. İzmir: Bilgehan Basımevi.

Alpugan, O. (1996). *İşletme Bilimine Giriş*. Trabzon: Derya Kitabevi.

Alpugan, O., Demir, M. H., Oktav, M., Üner, N. (1997). *İşletme Ekonomisi ve Yönetimi*. İstanbul: BETA Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

Aydın, A. H. (2004). *Türk Kamu Yönetimi Sisteminde Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Barnard, C. I. (1968). *The Functions of the Executive*. USA: Harvard University Press.

Bozeman, B. (1987) *All Organizations Are Public: Comparing Public and Private Organizations*. Washington, D.C., USA: Jossey-Bass Inc., Beard Boks. Copyright 2004.

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., Røvik, K. A. (2007). *Organization Theory and The Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Clegg, S. R. (1990). *Modern Organizations: Organization Studies in the Postmodern World*. London: Sage Publications.

Connor, S. (2001). *Post-Modernist Kültür: Çağdaş Olanın Kuramlarına Bir Bakış*. Çeviren: D. ŞAHİNER. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Cox, R. W., Buck, S. J. ve Morgan, B. N. (1994). *Public Administration in Theory and Practice*. New Jersey, USA: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs.

Çevik, H. H. (2004). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Daft, R. L. (1997). *Management*. Fourth Edition. USA: The Dryden Press.

Daft, R. L. (2007). *Understanding the Theory and Design of Organizations*. China: Thompson SouthWestern.

Doğan, M. (2002). *İşletme Ekonomisi ve Yönetimi*. İzmir: Anadolu Matbaacılık.

Doğan, M. (2007). *İşletme Ekonomisi ve Yönetimi*. İzmir: Birleşik Matbaacılık.

Doyle, P. (2002). *Marketing Management and Strategy*. England: Prentice Hall.

Eren, E. (1998). *Yönetim ve Organizasyon*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

Eren, E. (2000). *Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü - TODAİE Yayın No: 322.

Ertürk, M. (2009). *İşletme Biliminin Temel İlkeleri*. İstanbul: Beta Basım, Yayım, Dağıtım A.Ş.

Eryılmaz, B. (1999). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaacılık.

Etzioni, A. (1964). *Modern Organizations*. Foundations of Modern Sociology Series. New Jersey: Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs.

Fitzgerald, S. P. (2002). *Organizational Models*. Oxford: Capstone Publishing.

Giritli, İ. (2001). *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınevi.

Gortner, H. F., Mahler, J., Nicholson, J. B. (1987). *Organization Theory: A Public Perspective*. California, USA: Brooks / Cole Publishing Company, Pacific Grove.

Gortner, H. F., Mahler, J., Nicholson, J. B. (1997). *Organization Theory: A Public Perspective*. USA: Harcourt Brace College Publishers.

Gözübüyük, Ş. (2008). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Harvey, D. (2003). *Postmodernliğin Durumu*. Çeviren: S. SAVRAN. İstanbul: Metis Yayınları.

Hatch, M. J. (1997). *Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*. Great Britain: Oxford University Press.

Heady, F. (1996). *Public Administration: A Comparative Perspective*. Public Administration and Public Policy / 59. New York: Marcel Dekker, Inc.

Hodge, B. J., Anthony, W. P. ve Gales, L. M. (2003). *Organization Theory: A Strategic Approach*. New Jersey: Prentice Hall.

Jreisat, J. E. (1997). *Public Organization Management: The Development of Theory and Process*. USA: Quorum Boks.

Karahanogullari, O. (2004). *Kamu Hizmeti*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Karalar, R. (1994). *İşletme: Temel Bilgiler, İşlevler*. Eskişehir: Etam A.Ş. Matbaa Tesisleri.

Karsli, M. D. (2004). *Yönetmelik*. Ankara: Pegem A Yayıncılık.

Khandwalla, P. N. (1977). *The Design of Organizations*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.

Koçel, T. (2003). *İşletme Yöneticiliği*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

Lane, J. E. (1995). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications.

Mintzberg, H. (1993). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

Mucuk, İ. (1989). *Modern İşletmecilik*. İstanbul: Der yayınları.

Özen, Ş. (1996). *Bürokratik Kültür 1: Yönetmelik Değerlerin Toplumsal Temelleri*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını.

Özer, M. A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya*. Ankara: Platin Yayınları.

Parlak, B., Sobacı, Z. (2005). *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler*. İstanbul: Alfa Aktüel Ltd. Şti.

Pfeffer, J. (1997). *New Directions for Organization Theory: Problems and Prospects*. Oxford: Oxford University Press, Inc.

Polatoğlu, A. (2003). *Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: METU Press, ODTÜ Yayıncılık.

Rainey, H. G. (1991). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Robbins, S. P. (1990). *Organization Theory: Structure, Design, and Applications*. USA: Prentice-Hall International Editions.

Robbins, S. P. (1998). *Organizational Behavior*. New Jersey: Prentice-Hall International, Inc.

Rose, A. ve Lawton, A. (1999). *Public Services Management*. Great Britain: Pearson Education Limited, Financial Times- Prentice Hall.

Sabuncuoğlu, Z., Tokol, T. ve Onal, G. (1985). *İşletme Bilimine Giriş*. Bursa.

Saran, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*. Ankara: Atlas Yayıncılık.

Scott, W. R. (2003). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. New Jersey: Pearson Education, Inc.

Shafritz, J. M. ve Russel, E. W. (2003). *Introducing Public Administration*. New York: Addison Wesley Longman, Inc.

Simon, H. A. (1976). *Administrative Behavior*. London: The Free Press. Collier Macmillan Publishers.

Şimşek, Ş. (1995). *İşletme Bilimlerine Giriş*. Konya.

Taylor, F. (1947). Scientific Management. *Organization Theory: Selected Reading*. (1979). (ss. 124-146). Derleyen: D. S. Pugh. Great Britain: Penguin Books.

Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill Book Company.

Türkçe Sözlük. (1998). Ankara: Türk Dil Kurumu Basım Evi.

Uyguç, N. (1998). *Hizmet Sektöründe Kalite Yönetimi: Stratejik Bir Yaklaşım*. İzmir: Dokuz Eylül Yayınları.

Uyguç, N. (2005). *Stratejik Hizmet Yönetimi: Dokuz Eylül Üniversitesi Araştırma ve Uygulama Hastanesi Merkez Laboratuvarı İçin Kavramsal Bir Çerçeve*. İzmir: DEÜ Matbaası.

Ülgen, H., Mirze, S. K. (2004). *İşletmelerde Stratejik Yönetim*. İstanbul: Literatür Yayınları.

Zeithaml, V. A., Parasuraman, A., Berry, L. L. (1990). *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*. New York: The Free Press.

MAKALELER

Acar, A. ve Sevinç, İ. (2005). 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları. *Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 13: 19-37.

Alchian, A. A. ve Demsetz, H. (1973). The Property Right Paradigm. *The Journal of Economic History*. 33(1): 16-27.

Aldrich, H. E. ve Pfeffer, J. (1976). Environment of Organizations. *Annual Review of Sociology*. 2: 79-105.

Ashworth, R., Boyne, G. ve Delbridge, R. (2007). Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1-23.

Aslan, S. ve Yılmaz, A. (2001). Modernizme bir Başkaldırı Projesi Olarak Postmodernizm. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(2): 93-108.

Astley, W. G. ve Van de Ven, A. H. (1983). Central Perspectives and Debates in Organization Theory. *Administrative Science Quarterly*. 28(2): 245-273.

Ateş, H. (2003a). Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi. *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*. (ss. 303-331). Derleyen: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Ateş, H. (2003b). “E-Devlet”in Kuramsal Temelleri: Eleştirel Bir Yaklaşım. *Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi Bildirileri*. (ss. 481-500). TODAİE Yayın No: 319. Ankara: Bizim Büro Basımevi.

Aykaç, B. (2003). Türkiye’de Kamu Yönetimi Eğitiminin Gelişimi. *Türkiye’de Kamu Yönetimi*. (ss. 47-55). Derleyen: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman. Ankara: Yargı Yayınevi.

Aykaç, B. ve Yayman, H. (2003). Kamuda İnsan Kaynakları Planlamasının Bir Aracı Olarak Norm Kadro Çalışmaları. *Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi Bildirileri*. (ss. 295-314). TODAİE Yayın No: 319. Ankara: Bizim Büro Basımevi.

Aykaç, B. ve Yüksel, Ö. (2003). Frederick Taylor’un Görüşlerinin Değerlendirilmesinde Yeni Bir Yaklaşım. *Türkiye’de Kamu Yönetimi*. (ss. 349-363). Derleyen: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman. Ankara: Yargı Yayınevi.

Balcı, A. (2003). E-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar. 265-280. *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*. (ss. 265-280). Derleyen: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Balcı, A. (2005). Kamu Örgütlerinde Toplam Kalite Yönetimi Uygulanması: Olumlu Perspektifler ve Olası Zorluklar. *Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 2 (5): 197-211.

Baldwin, N. (1987). Public Versus Private: Not That Different, Not That Consequential. *Public Personnel Management*. 16(2): 181-193.

Bass, B. M. (1999). Two Decades of Research and Development in Transformational Leadership. *European Journal of Work and Organizational Psychology*. 8(1): 9-32.

Bass, B. M. ve Steidlmeier, P. (1999). Ethics, Character and Authentic Transformational Leadership Behavior. *Leadership Quarterly*. 10(2): 181-218.

Beyer, J. M. ve Trice, H. M. (1979). A Reexamination of the Relations Between Size and Various Components of Organizational Complexity. *Administrative Science Quarterly*. 24(1): 48-64.

Bilgiç, V. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*. (ss. 25-38). Derleyen: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Blau, P. M., Heydebrand, W. V. ve Stauffer, R. E. (1966). The Structure of Small Bureaucracies. *American Sociological Review*. 31(2): 179-191.

Blau, P. M. (1970). A Formal Theory of Differentiation in Organizations. *American Sociological Review*. 35(2): 201-218.

Blau, P. M., Falbe, C. M., McKinley, W. ve Tracy, P. K. (1976). Technology and Organization in Manufacturing. *Administrative Science Quarterly*. 21(1): 20-40.

Bowers, D. G. ve Seashore, S. E. (1966). Predicting Organizational Effectiveness with a Four Factor Theory of Leadership. *Administrative Science Quarterly*. 11(2): 238-263.

Boyne, G. A. (2002). Public and Private Management: What's The Difference?, *Journal of Management Studies*. 39(1): 97-122.

Bozeman, B., Reed, P. N. ve Scott, P. (1992). Red Tape and Task Delays in Public and Private Organizations. *Administration & Society*. 24(3): 290-322.

Bozeman, B. ve Bretschneider, S. (1994). The "Publicness Puzzle" in Organization Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 4(2): 197-223.

Bozeman, B. ve Kingsley, G. (1998). Risk Culture in Public and Private Organizations. *Public Administration Review*, 58(2): 109-118.

Bretschneider, S. (1990). Management Information Systems in Public and Private Organizations: An Empirical Test. *Public Administration Review*. 50(5): 536-545.

Brown, T. L. ve Potoski, M. (2003). Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 13.

Brudney, J. L. ve Hebert, F. T. (1987). State Agencies and Their Environments: Examining the Influence of Important External Actors. *The Journal of Politics*. 49(1): 186-206.

Cameron, K. S. (1986). Effectiveness As Paradox: Consensus and Conflict in Conceptions of Organizational Effectiveness. *Management Science*. 32(5): 539-553.

Child, J. (1997). Strategic Choice in the Analysis of Action, Structure, Organizations and Environment: Retrospect and Prospect. *Organization Studies*. 18(1): 43-76.

Chun, Y. H. ve Rainey, H. G. (2005). Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 15: 529-557.

Christenson, J. A. ve Sachs, C. E. (1980). The Impact of Government Size and Number of Administrative Units on the Quality of Public Services. *Administrative Science Quarterly*. 25(1): 89-101.

Clemens, B. (2007). Escape From The Iron Cage: Longitudinal Study of the Relationship Between Government Regulatory Forces and Firm Compliance Strategy in the Natural Environment. *Academy of Accounting and Financial Studies Journal*, 11: 65-90.

Comanor, W. S. ve Leibenstein, H. (1969). Allocative Efficiency, X-Efficiency and the Measurement of Welfare Losses. *Economica*, 36(143): 304-309.

Cooke, M. L. (1915). Scientific Management of the Public Business. *The American Political Science Review*. 9(3): 488-495.

Coursey, D. ve Rainey, H. G. (1990). Perceptions of Personnel System Constraints in Public, Private and Hybrid Organizations. *Review of Public Personnel Administration*. 10(2): 54-71.

Curristine, T., Lonti, Z. ve Joumard, I. (2007). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. *OECD Journal on Budgeting*. 7(1): 1-41.

Çevik, Hasan Hüseyin (2001). Kamu Kurumlarında Verimlilik ve Verimliliğin Başarılması: Emniyet Teşkilatı Örneği, *Polis Bilimleri Dergisi*. 3(3-4): 67-80.

Dahl, R. A. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review*. 7(1): 1-11.

Dalbay, Ö. (1999). Kamu Yönetiminde Müşteri Odaklı Vizyon. *Kamu yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi Bildirileri*. (ss. 95-105). TODAİE Yayın No: 296. Derleyenler: Ömer Peker, Nuran Savaşkan Durak, Çağdaş Gümüşsuyu, A. Argun Akdoğan. Ankara: İlksan Matbaası.

Danziger, J. N. ve Andersen, K. V. (2002). The Impacts of Information Technology on Public Administration: An Analysis of Empirical Research from the “Golden Age” of Transformation. *International Journal of Public Administration*. 25(5): 591-627.

Dewar, R. ve Hage, J. (1978). Size, Technology, Complexity, and Structural Differentiation: Toward a Theoretical Synthesis. *Administrative Science Quarterly*. 23(1): 111-136.

DiMaggio, P. J. ve Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Economic Review*. 48(2): 147-160.

Duncan, R. B. (1972). Characteristics of Organizational Environments and Perceived Environmental Uncertainty. *Administrative Science Quarterly*. 17(3): 313-327.

Dura, Y. C. (2006). Kamu Tercih Teorisinde Kamusal Etkinlik Problemi. *Türk İdare Dergisi*. 451: 107-117.

Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*. 9(3): 383-400.

Egri, C. P. ve Herman, S. (2000). Leadership in the North American Environmental Sector: Values, Leadership Styles, and Contexts of Environmental Leaders and their Organizations. *The Academy of Management Journal*. 43(4): 571-604.

Eisenhardt, K. M. (1988). Agency- and Institutional- Theory Explanations: The Case of Retail Sales Compensation. *The Academy of Management Journal*. 31(3): 488-511.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*. 14(1): 57-74.

Emre, C. (2003). Yönetim Bilimi. *Türkiye'de Kamu Yönetimi*. (ss. 57-71). Derleyen: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman. Ankara: Yargı Yayınevi.

Ergun, T. (1997). Postmodernizm ve Kamu Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*. 30(4): 3-15.

Farnham, D. ve Horton, S. (1996). Managing Private and Public Organizations. *Managing the New Public Services*. Derleyen: David Farnham, Sylvia Horton. Great Britain: MacMillan Press Ltd.

Farnham, D. ve Horton, S. (1999). Managing Private and Public Organisations. *Public Management in Britain*. Derleyen: Sylvia Horton, David Farnham. Great Britain: MacMillan Press Ltd.

Fayol, H. (1949). General Principles of Management. *Organization Theory: Selected Reading*. (1979). (ss. 101-123). Derleyen: D. S. Pugh. Great Britain: Penguin Books.

Ford, J. D. ve Slocum, J. W. (1977). Size, Technology, Environment and the Structure of Organizaitons. *Academy of Management Review*. 2(4): 561-575.

Frech, H. E. (1976). The Property Rights Theory of the Firm: Empirical Results from a Natural Experiment. *The Journal of Political Economy*. 84(1): 143-152.

Frumkin, P. ve Galaskiewicz, J. (2004). Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 14(3): 283-307.

Glisson, C. A. ve Martin, P. Y. (1980). Productivity and Efficiency in Human Service Organizations as Related to Structure, Size and Age. *The Academy of Management Journal*. 23(1): 21-37.

Greenwood, R., Hinings, C. R. ve Ranson, S. (1975). Contingency Theory and the Organization of Local Authorities: Part I: Differentiation and Integration. *Public Administration*. 53(1): 1-23.

Gupta, P. P., Dirsmith, M. W. ve Fogarty, T. J (1994). Coordination and Control in a Government Agency: Contingency and Institutional Theory Perspectives on GAO Audits. *Administrative Science Quarterly*. 39(2): 264-284.

Hall, R. H. (1967). An Examination of the Blauscott and Etzioni Typologies. *Administrative Science Quarterly*. 12(1): 118-139.

Hannan, M. T. ve Freeman, J. (1977). The Population Ecology of Organizations. *The American Journal of Sociology*. 82(5): 929-964.

Hannan, M. T. ve Freeman, J. (1984). Structural Inertia and Organizational Change. *American Sociological Review*. 49(2): 149-164.

Harel, G. H. ve Tzafrir, S. S. (2001). HRM Practices In The Public And Private Sectors: Differences And Similarities. *Public Administration Quarterly*. 25(3): 316-355.

Harrow, J. ve Willcocks, L. (1990). Public Services Management: Activities, Initiatives and Limits to Learning. *Journal of Management Studies*, 27(3): 281-304.

Hatry, H. P. (1978). The Status of Productivity Measurement in the Public Sector. *Public Administration Review*. 38(1): 28-33.

Hedley, T. P. (1998). Mesuring Public Sector Effectiveness Using Private Sector Methods. *Public Productivity & Management Review*. 21(3): 251-258.

Hendrick, R. (2003). Strategic Planning Environment, Process, and Performance in Public Agencies: A Comparative Study of Departments in Milwaukee. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 13(4): 491-519.

Heimovics, R. D., Herman, R. D. ve Coughlin, C. L. J. (1993). Executive Leadership and Resource Dependence in Non-profit Organizations: A Frame analysis. *Public Administration Review*. 53(5): 419-427.

Heintze, T. ve Bretschneider, S. (2000). Information Technology and Restructuring Public Organizations: Does Adoption of Information Technology Affect Organizational Structures, Communications and Decision Making? *Journal of Public Administration Research and Theory*. 4: 801-830.

Henry, N. (1975). Paradigms of Public Administration. *Public Administration Review*. 35(4): 378-386.

Herman, R. D. ve Renz, D. O. (1998). Nonprofit Organizational Effectiveness: Contrasts Especially Effective and Less Effective Organizations. *Nonprofit Management & Leadership*. 9(1): 23-38.

Herman, R. D. ve Renz, D. O. (1999). Theses on Nonprofit Organizational Effectiveness. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 28(2): 107-126.

Hickson, D. J., Pugh, D. S. ve Pheysey, D.C. (1969). Operations Technology and Organization Structure: An Empirical Reappraisal. *Administrative Science Quarterly*. 14(3): 378-397.

Hinings, C. R., Greenwood, R. ve Ranson, S. (1975). Contingency Theory and the Organization of Local Authorities: Part II Contingencies and Structure. *Public Administration*. 53(2): 169-190.

Holdaway, E. A., Newberry, J. F., Hickson, D. J. ve Heron, R. P. (1975). Dimensions of Organizations in Complex Societies: The Educational Sector. *Administrative Science Quarterly*. 20(1): 37-58.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*. 69(1): 3-19.

Hooijberg, R. ve Choi, J. (2001). The Impact of Organizational Characteristics on Leadership Effectiveness Models. *Administration & Society*. 33(4): 403-431.

Hrebiniak, L. G. (1974). Job Technology, Supervision, and Work-Group Structure. *Administrative Science Quarterly*. 19(3): 395-410.

Hrebiniak, L. G. ve Joyce, W. F. (1985). Organizational Adaptation: Strategic Choice and Environmental Determinism. *Administrative Science Quarterly*. 30(3): 336-349.

Ingraham, P. W. ve Taylor, H. G. (2004). Leadership in the Public Sector: Models and Assumptions for Leadership Development in the Federal Government. *Review of Public Personnel Management*. 24(2): 95-112.

Jermier, J. M. ve Berkes, L. J. (1979). Leader Behavior in a Police Bureaucracy: A Closer Look at the Quasi-Military Model. *Administrative Science Quarterly*. 24(1): 1-23.

Judge, W. Q. ve Zeithaml, C. P. (1992). Institutional and Strategic Choice Perspectives on Board Involvement in the Strategic Decision Process. *The Academy of Management Journal*. 35(4): 766-794.

Karataş, H. (2007). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Anlayış: Vatandaş Odaklı Yönetim. *Bütçe Dünyası*. 24: 83-91.

Kazancı, M. (2003). Kırtasiyecilik ve Kamu Yönetimi. *Amme İdare Dergisi*, 36(2): 1-16.

Kılavuz, R. ve Yılmaz, A. (2005). Etkililik ve Verimlilik Olguları Perspektifinde Kamu Yönetiminde Etkililiğin Bileşenleri. (ss. 273-314). *Teoriden Pratiğe Kamu Yönetimi: Yaklaşımlar, Sorunlar ve Metodlar*. Derleyen: N. Talat Arslan. İstanbul: Aktüel Yayınları.

Kimberly, J. R. (1976). Organizational Size and the Structuralist Perspective: A Review, Critique, and Proposal. *Administrative Science Quarterly*. 21(4): 571-597.

Kiser, E. (1999). Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from State Policy Implementation. *Sociological Theory*. 17(2): 146-170.

Knott, J. H. (1993). Comparing Public and Private Management: Cooperative Effort and Principal-Agent Relationships. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*. 3(1): 93-119.

Lan, Z. ve Rainey, H. G. (1992). Goals, Rules and Effectiveness in Public, Private and Hybrid Organizations: More Evidence on Frequent Assertions about Differences. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 2(1): 5-28.

Leblebici, D. N., Öktem, M. K. ve Aydın, M. D. (2003). Türkiye’de Kamu Kesiminde Bilgi Teknolojileri Uygulamaları ve E-Bürokrasi: Örgütsel Dönüşüm Üzerindeki Etkiler. *Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi Bildirileri*. (ss. 501-512). TODAİE Yayın No: 319. Ankara: Bizim Büro Basımevi.

Leblebici, D. N. (2005). Küresel Değişim Baskısına Karşı Türk Bürokrasisindeki Yapısal Uyum Çabalarının Yapısal Atalet Kavramı Açısından Değerlendirilmesi. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 6(1): 1-14.

Leibenstein, H. (1966). Allocative Efficiency vs. “X-Efficiency”, *The American Economic Review*. 56(3): 392-415.

Leibenstein, H. (1973). Competition and X-Efficiency: Reply. *The Journal of Political Economy*. 81(3): 765-777.

Leibenstein, H. (1975). Aspects of the X-Efficiency Theory of the Firm. *The Bell Journal of Economics*. 6(2): 580-606.

Lewin, A. Y. ve Minton, J. W. (1986). Determining Organizational Effectiveness: Another Look, and an Agenda for Research. *Management Science*. 32(5):514-538.

Lewis, D. E. (2002). The Politics of Agency Termination: Confronting the Myth of Agency Immortality. *The Journal of Politics*. 64(1): 89-107.

Mansfield, R. (1973). Bureaucracy and Centralization: An Examination of Organizational Structure. *Administrative Science Quarterly*. 18(4): 477-488.

Maynard-Moody, S. ve Herbert, A. W. (1989). Beyond Implementation: Developing an Institutional Theory of Administrative Policy Making. *Public Administration Review*. 49(2): 137-143.

McIvor, R., McHugh, M. ve Cadden, C. (2004). The Potential of Internet Technologies: Insights from the Public Sector. *New Technology, Work and Employment*. 19(1): 63-75.

Meyer, M. W. (1972). Size and the Structure of Organizations: A Causal Analysis. *American Sociological Review*. 37(4):434-440.

Meyer, J. W. ve Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*. 83(2): 340-363.

Meyer, J., Scott, W. R. ve Strang, D. (1987). Centralization, Fragmentation, and School district Complexity. *Administrative Science Quarterly*. 32(2): 186-201.

Moe, R. C. (1994). The "Reinventing government" Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. *Public Administration Review*. 54(2): 111-122.

Mohr, L. B. (1971). Organizational Technology and Organizational Structure. *Administrative Science Quarterly*. 16(4): 444-459.

Molnar, J. J. ve Rogers, D. L. (1976). Organizational Effectiveness: An Empirical Comparison of the Goal and System Resource Approaches. *The Sociological Quarterly*. 17: 401-413.

Mueller, D. C. (1976). Public Choice: A Survey. *Journal of Economic Literature*. 14(2): 395-433.

Mulgan, R. (2000). Comparing Accountability in the Public and Private Sectors. *Australian Journal of Public Administration*. 59(1): 87-97.

Murray, M.A. (1975). Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay. *Public Administration Review*. 35(4): 364-371.

Niskanen, W. A. (1975). Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics*. 18(3): 617-643.

Oğuz, F. (2007). Örgüt İktisadı: Ekonomi, Hukuk ve Örgüt İlişkileri. *Örgüt Kuramları*.(ss. 193-235). Derleyen: Selami Sargut, Şükrü Özen. Ankara: İmge Kitabevi.

Oktay, C. (2003). Türk Siyasal-Yönetişel Sisteminin Gelişmesinde Ana Çizgiler. *Türkiye'de Kamu Yönetimi*. (ss. 151-177). Derleyen: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman. Ankara: Yargı Yayınevi.

Ostrom, V. ve Ostrom, E. (1971). Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review*. 31(2): 203-216.

Ölmez, A. E., Sümer, H. C. ve Soysal, M. (2004). Organizational Rationality in Public, Private and Multinational Firms in Turkey. *Information Knowledge Systems Management*. 4: 107-118.

Önder, Ç. ve Üsdiken, B. (2007). Örgütsel Ekoloji: Örgüt Toplulukları ve Çevresel Ayıklama. *Örgüt Kuramları*. (ss. 133-191). Derleyen: Selami Sargut, Şükrü Özen. Ankara: İmge Kitabevi.

Özdevecioğlu, M. ve Kanıgür, S. (2009). Çalışanların İlişki ve Görev Yönelimli Liderlik Algılamalarının Performansları Üzerindeki Etkileri. *KMU İİBF Dergisi*, 11(16): 53-82.

Özen, Ş. (2003). Kamu Yönetimi Yazınımız ve Örgütler-Yönetim Çalışma Alanı: Tehlikeli İlişkiler. *Türkiye'de Kamu Yönetimi*. (ss. 319-347). Derleyen: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman. Ankara: Yargı Yayınevi.

Özen, Ş. (2007). Yeni Kurumsal Kuram: Örgütleri Çözümlemede Yeni Ufuklar ve Yeni Sorunlar. *Örgüt Kuramları*. (ss. 237-330). Derleyen: Selami Sargut, Şükrü Özen. Ankara: İmge Kitabevi.

Parker, R. ve Bradley, L. (2000). Organizational Culture in the Public Sector: Evidence from Six Organizations. *The International Journal of Public Sector Management*. 13(2): 125-141.

Parry, K. W. ve Proctor-Thompson, S. B. (2003). Leadership, Culture and Performance: The Case of the New Zealand Public Sector. *Journal of Change Management*. 3(4): 376-399.

Perry, J. L. ve Porter, L. W. (1982). Factors Affecting the Context for Motivation in Public Organizations. *Academy of Management Review*. 7(1): 89-98.

Perry, J. ve Rainey, H. (1988). The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy. *Academy of Management Review*. 13(2): 182-201.

Pfeffer, J. ve Moore, W. R. (1980). Average Tenure of Academic Department Heads: The Effect of Paradigm, Size, and Departmental Demography. *Administrative Science Quarterly*. 25(3): 387-406.

- Pollitt, C. (1990). Doing Business in the Temple? Managers and Quality Assurance in the Public Services. *Public Administration*. 68(4): 435-452.
- Porter, L. W. ve Lawler III, E. E. (1965). Properties of Organization Structure in Relation to Job Attitudes and Job Behavior. *Psychological Bulletin*. 64(1): 23-51.
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R., Turner, C. (1968). Dimensions of Organization Structure. *Administrative Science Quarterly*. 13(1): 65-105.
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R., Turner, C. (1969a). The Context of Organization Structures. *Administrative Science Quarterly*. 14(1): 91-114.
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R. (1969b). An Empirical Taxonomy of Structures of Work Organizations. *Administrative Science Quarterly*. 14(1): 115-126.
- Quinn, R. E. ve Rohrbaugh, J. (1981). The Competing Values Approach to Organizational Effectiveness. *Public Productivity Review*. 5(2): 122-140.
- Raadschelders, J. C. N. (1997). Size and Organizational Differentiation in Historical Perspective. *Journal of Public Administration Research & Theory: J-PART*. 7(3): 419-441.
- Rainey, H. G., Backoff, R. W. ve Levine, C. H. (1976). Comparing Public and Private Organizations. *Public Administration Review*, 36(2). 233-244.
- Rainey, H. G. (1979). Perceptions of Incentives in Business and Government: Implications for Civil Service Reform. *Public Administration Review*. 39(5): 440-448.
- Rainey, H. G. (1983a). Public Organization Theory: The Rising Challenge. *Public Administration Review*. 43(2): 176-182.

Rainey, H. G. (1983b). Public Agencies and Private Firms: Incentive Structures, Goals and Individual Roles. *Administration & Society*. 15(2): 207-242.

Rainey, H. G. (1989). Public Management: Recent Research on the Political Context and Managerial Roles, Structures and Behaviors. *Journal of Management*. 15(2): 229-250.

Rainey, H. G., Pandey, S. ve Bozeman, B. (1995) Research Note: Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape. *Public Administration Review*. 55(6): 567-574.

Rainey, H. G. ve Steinbauer, P. (1999). Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations. *Journal of Public Administration Research & Theory*. 9(1): 1-32.

Rainey, H. G. ve Bozeman, B. (2000) Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 10(2): 447-469.

Rathmell, J. M. (1966). What is Meant by Services? *Journal of Marketing*. 30: 32-36.

Reddin, W. J. (1977). An Integration of Leader-Behavior Typologies. *Group & Organization Studies*. 2(3): 282-295.

Reimann, B. C. (1975). Organizational Effectiveness and Management's Public Values: A Canonical Analysis. *The Academy of Management Journal*. 18(2): 224-241.

Reimann, B. C. (1980). Organization Structure and Technology in Manufacturing: System versus Work Flow Level Perspectives. *The Academy of Management Journal*. 23(1): 61-77.

Riccucci, N. M. (2001). The “Old” Public Management versus the “New” Public Management: Where Does Public Administration Fit in? *Public Administration Review*. 61(2): 172-175.

Rogers, D. (1981). Managing in the Public and Private Sectors: Similarities and Differences. *Management Review*. 70(5): 48-54.

Rowan, B. (1982). Organizational Structure and the Institutional Environment: The Case of Public Schools. *Administrative Science Quarterly*. 27(2): 259-279.

Salancik, G. R., Staw, B. M. ve Pondy, L. R. (1980). Administrative Turnover as a Response to Unmanaged Organizational Interdependence. *The Academy of Management Journal*. 23(3): 422-437.

Saran, U. (2001). Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri. *Türk İdare Dergisi*. 433: 37-51.

Sargut, S. (2003). Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Kurumsal Bir Yaklaşım. *Türkiye’de Kamu Yönetimi*. (ss. 239-254). Derleyen: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman. Ankara: Yargı Yayınevi.

Sargut, S. (2007). Yapısal Koşul Bağımlılık Kuramının Örgütsel Çevre Kuramları Bağlamındaki Yeri. *Örgüt Kuramları*. (ss. 35-75). Derleyen: Selami Sargut, Şükrü Özen. Ankara: İmge Kitabevi.

Scott, W. G. (1961). Organization Theory: An Overview and an Appraisal. *The Journal of the Academy of Management*. 4(1): 7-26.

Segal, M. (1974). Organization and Environment: A Typology of Adaptability and Structure. *Public Administration Review*. 34(3): 212-220.

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

Sobacı, M. Z. (2006). Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformlarının “Yeni Kamu İşletmeciliği” Perspektifinden Bir Değerlendirilmesi. *Akademik Araştırmalar Dergisi*. 28: 71-86.

Sözen, S. (2005). Kamuda Hizmet Kalitesi: Kolluk Hizmetleri Örneği. *Polis Bilimleri Dergisi*. 7(3): 1-15.

Spicer, M. W. (1985). A Public Choice Approach to Motivating People in Bureaucratic Organizations. *The Academy of Management Review*. 10(3): 518-526.

Steers, R. M. (1975). Problems in the Measurement of Organizational Effectiveness. *Administrative Science Quarterly*. 20(4): 546-558.

Talacchi, S. (1960). Organization Size, Individual Attitudes and Behavior: An Empirical Study. *Administrative Science Quarterly*. 5(3): 398-420.

Toker, M. C. ve Ekici, B. (2003). Vatandaş Odaklı Yönetim ve İçişleri Bakanlığı Uygulaması. Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi, TODAİE Yayın No: 319. (ss. 3-25) Derleyenler: Ömer Peker, Neşe Songür, Çağdaş Gümüşsuyu. Ankara: Bizim Büro Basımevi.

Tolbert, P. S. ve Zucker, L. G. (1983). Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*. 28(1): 22-39.

Tolbert, P. S. (1985). Institutional Environments and Resource Dependence: Sources of Administrative Structure in Institutions of Higher Education. *Administrative Science Quarterly*. 30(1): 1-13.

Tung, R. L. (1979). Dimensions of Organizational Environments: An Exploratory Study of Their Impact on Organizational Structure. *The Academy of Management Journal*. 22(4): 672-693.

Ulrich, D. ve Barney, J. B. (1984). Perspectives in Organizations: Resource Dependence, Efficiency, and Population. *The Academy of Management Review*. 9(3): 471-481.

Uyguç, N. ve Tolay Sabuncuoğlu, E. (2010). Vekalet Kuramı ve Kültür: Vekalet Kuramı Varsayımlarının Türk Kültürü Bağlamında İncelenmesi. *1. Örgüt Kuramı Çalıştayı Bildiriler Kitabı*. (ss: 2-15). Başkent Üniversitesi İ.İ.B.F., Ankara: Tübitak.

Üsdiken, B. (2007). Çevresel Baskı ve Talepler Karşısında Örgütler: Kaynak Bağımlılığı Yaklaşımı. *Örgüt Kuramları*. (ss. 77-132). Derleyen: Selami Sargut, Şükrü Özen. Ankara: İmge Kitabevi.

Üstüner, Y. ve Keyman, E. F. (1995). Globalleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu. *Ekonomik Yaklaşım*. 33-50.

Üstüner, Y. (2003). Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu. *Türkiye'de Kamu Yönetimi*. (ss. 365-382). Derleyen: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman. Ankara: Yargı Yayınevi.

Van De Ven, A. H., Delpeçq, A. L. ve Koenig, Jr., R. (1976). Determinants of Coordination Modes within Organizations. *American Sociological Review*. 41(2): 322-338.

Wamsley, G. L. ve Zald, M. N. (1973). The Political Economy of Public Organizations. *Public Administration Review*. 33(1): 62-73.

- Wang, L. (2009). Ownership, Size, and the Formal Structure of the Organizations: Evidence from US Public and Private Firms, 1992-2002. *Industrial and Corporate Change*. 18(4): 595-636.
- Wart, M. V. (2003). Public-Sector Leadership Theory: An Assessment. *Public Administration Review*. 63(2): 214-228.
- Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *The American Journal of Sociology*. 87(3): 548-577.
- Williamson, O. E. (1995). Transaction Cost Economics and Organization Theory. *Organization Theory from Chester Barnard to the Present and Beyond*. Derleyen: Oliver E. Williamson. Oxford University Press, Inc.
- Williamson, O. E. (1998). Transaction Cost Economics: How It Works; Where It Is Headed. *De Economist*. 146(1): 23-58.
- Williamson, O. E. (1999). Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. *The Journal of Law and Economics & Organizaiton*. 15(1): 306-342.
- Williamson, O. E. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*. XXXVIII: 595-613.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science of Quarterly*. 2(2): 197-222.
- Wofford, J. C. (1971). Managerial Behavior, Situational Factors, and Productivity and Morale. *Administrative Science Quarterly*. 16(1): 10-17.
- Wollebaek, D. (2009). Age, Size and Change in Local Voluntary Associations. *Acta Sociologica*. 52(4): 365-384.

Worthy, J. C. (1950). Organizational Structure and Employee Morale. *American Sociological Review*. 15(2): 169-179.

Wright, B. E. ve Davis, B. S. (2003). Job Satisfaction in the Public Sector: The Role of the Work Environment. *The American Review of Public Administration*. 33: 70-90.

Yıldırım, E. (2007). Örgüt Kuramında Yeni Gelişmeler: Postmodern ve Eleştirel Bakış. *Örgüt Kuramları*. (ss. 379-406). Derleyen: Selami Sargut, Şükrü Özen. Ankara: İmge Kitabevi.

Yuchtman, E. ve Seashore, S. E. (1967). A System Resource Approach to Organizational Effectiveness. *American Sociological Association*. 32(6): 891-903.

Yukl, G., Gordon, A. ve Taber, T. (2002). A Hierarchical Taxonomy of Leadership Behavior: Integrating a Half Century of Behavior Research. *Journal of Leadership & Organizational Studies*. 9(1): 15-32.

Zeithaml, V. A., Parasuraman, A. ve Berry, L. L. (1985). Problems and Strategies in Services Marketing. *Journal of Marketing*. 49: 33-46.

Zucker, L. G. (1987). Institutional Theories of Organization. *Annual Review of Sociology*. 13: 443-464.

TEZLER

Bogui, F. B. (2001). *Comparing Public and Private Sector Organizations: Cash Investment Practices*. Degree of Doctor of Philosophy. New Jersey: The State University of New Jersey.

Corriere, M. A. (2006). *Public Service Motivation and Leadership Styles in Military Medicine*. Degree of Doctor of Philosophy. Washington, DC: American University.

Lee, S. (1985). *Beyond Contingency Theory: Environment, Structure, and Administrator's Coping Ability in the Public Sector*. Degree of Doctor of Public Administration. Michigan: Faculty of the Graduate College, Western Michigan University.

RAPORLAR

Ararat, M. ve Yurtoğlu, B. B. (2006). Yönetişim ve Küresel Rekabet. *Türkiye Küresel Rekabet Raporu*. (ss. 55-87). TÜSİAD Sabancı Üniversitesi Rekabet Forumu.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA). (1991). Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 238, Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası.

INTERNET KAYNAKLARI

Bass, B. M. (1990). *Bass and Stogdill's Handbook of Leadership: Theory, Research and Managerial Applications*. Third Edition. Chapter 23, (ss. 472-510). New York: The Free Press. <http://cpmcnet.columbia.edu/dept/pi/ppf/Bass.pdf> (Erişim Tarihi: 14.05.2010).

Cohen, S. (2002). Defining Effective Public Management. *The Effective Public Manager: Achieving Success in a Changing Government*. Third Edition. (ss. 13-38) Derleyen: S. Cohen, W. Eimicke. San Francisco: John Wiley and Sons Ltd., Jossey Bass Wiley. http://media.wiley.com/product_data/excerpt/83/ (Erişim Tarihi: 17.10.2006).

Gegin, E. (2010). Türkçe İç Denetim Terminolojisinin Geliştirilmesi İhtiyacı: İç Denetimde Etkinlik, Verimlilik, Etkililik ve Ekonomiklik Kavramlarının Netleştirilmesi. <http://www.denetim.net>, (Erişim Tarihi: 16.06.2010).

Gözler, K. (2005). Yürütme. *Türk Anayasa Hukuku Sitesi*. <http://www.anayasa.gen.tr/yurutme.htm> , Erişim Tarihi: 30.03.2010

Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction*. USA: Palgrave Macmillan. <http://site.ebrary.com/lib/deulibrary/Doc?id=10076894&ppg=1>. (Erişim Tarihi: 31.05.2007).

İnce, N. M. (2001). Elektronik Devlet: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkanlar. Devlet Planlama Teşkilatı. <http://ekutup.dpt.gov.tr/bilisim/incem/e-devlet.pdf> (Erişim Tarihi: 22.11.2009).

Ömürgönülşen, U. (2003). “İdare” Terimi Niçin Korunmalı ve Yaşatılmalıdır? *İdarecinin Sesi Dergisi*. XV(96), Ocak-Şubat. <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/idare.doc>. (Erişim Tarihi: 23.05.05).

Pfeffer, J. ve Salancik, G. R. (2003). The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective. Originally Published 1978. USA: Stanford University Press. <http://books.google.com/books> (Erişim Tarihi: 20.09.2009).

Tengilimoğlu, D. (2005). Kamu ve Özel Sektör Örgütlerinde Liderlik Davranışı Özelliklerinin Belirlenmesine Yönelik Bir Alan Çalışması. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*. www.e-sosder.com . 4(14): 1-16.

Ulusoy, A. ve Vural, T. (2003). Yerel Hizmetleri Özelleştirme Yöntemleri. *Türk İdare Dergisi*. Haziran Sayısı. www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/yerel_hizmet.doc. (Erişim Tarihi: 26.01.2008).

Walker, E. T. ve McCarthy, J. D. (2004). The Influence of Organizational Structure, Membership Composition and Resources on the Survival of Poor People's Social Movement Organizations. http://www.wiego.org/ahmedabad/papers/final/Walker-McCarthy_MBOP.pdf (Erişim Tarihi: 30.12.2009).