

# YÖNETİMDE DİNAZORLAŞMA SENDROMU VE KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

Ramazan GÖKBUNAR\*  
Aylin Gülgün ÜNAL\*\*

**Özet:** Günümüzde yönetim alanında değişim önemli konulardan birisidir. Kamu kurumlarının yönetiminde özel sektör yönetim tekniklerini uygulayabilecek şekilde dönüşümler gerçekleştirebilmek için özelleştirme, yetki-sorumluluk devri v.b. uygulamalar yapılmaktadır. Yeni teknolojiler, küreselleşme nedeniyle iş yönetiminin kuralları yeniden belirlenmektedir. Kamu ve özel sektör işletmelerinde, dönüşüm ve yeniden yapılanma, sürekli iyileştirme süreçlerinin bir parçası olarak organizasyon yapılarında değişimi sürdürebilmek ve nasıl yönetilebilir organizasyonlar olacağını öğrenmelerini sağlayabilmenin önemi büyüktür.

## I. Giriş

Bilgi ve iletişim teknolojisinin şekillendiği günümüz bilgi toplumunda ekonomik faaliyetler globalleşme eğilimine girmiştir. Bu süreçte, uluslararası rekabet ve teknolojiye görülen hızlı gelişmeler, Dünya ekonomisinde önemli değişimlere yol açmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojisindeki hızlı değişimler, insanlığa yepyeni dünyaları hazırlamaktadır. Küreselleşen dünyada teknolojik değişim, uluslararası ticaretin artışı, iletişimin artması, rekabetin dünya ölçüsünde düşünülmesi hızlı bir yapısal değişimi ortaya çıkarmaktadır.

Küreselleşme; piyasa ekonomisinin dünya çapında bir zaferi ve aynı zamanda piyasa ekonomisinin gelişimini hızlandırması anlamına gelmektedir. Küreselleşme, ekonomik, teknolojik ve sosyo-kültürel boyutlara sahiptir. Dünya ticaretinin küreselleşmesi, dünya ortalamasının üzerinde bir gelişme, uluslararası sermaye hareketleri ve iş gücünün yer değiştirmesi şeklinde sonuçlara yol açmaktadır. Küreselleşmenin teknolojik boyutunu, üretim faktörlerinin uluslararası hareketlerini rahatlatan veya hızlandıran teknik imkanların yeni enformasyon ve iletişim sisteminin kullanılması oluşturur. Küreselleşmenin sosyo-kültürel boyutunu ise Dünyanın kapitalistleştirilmesi olarak ifade etmek abartılı olmayacaktır. Bunun tipik örnekleri; Coca-Cola ve McDonald kültürünün gençliğin yeni sosyo-kültürel değerlerini oluşturmaları şeklinde gösterilebilir (Braun, 1997: 3).

Küreselleşmeyle ortaya çıkan köklü yapısal değişimde, endüstri toplumu yerini tamamen farklılıklar gösteren bilgi toplumuna bırakmakta ve tamamen nitelik farkları gösteren yeni yapılar oluşmaktadır. Endüstri toplumunun ürünü olan temel kurumlar son derecede ciddi sarsıntı geçirmekte, zaman ve mekan

\* Yrd. Doç.Dr. Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü

\*\* Dr. Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, İşletme Bölümü

kavramları değişmektedir. Fabrika üretiminin egemenliğindeki endüstri toplumunun sosyo-kültürel ve sosyo-politik yapısını oluşturan ulus-devlet, kitle örgütleri, modernite, akıl ve pozivist bilim gibi kavram ve kurumlar tekrar sorgulanmakta ya da son derecede ciddi bir krizi yaşamaktadır. Endüstri toplumunda stratejik kaynağı oluşturan “sermaye” yerini enformasyon toplumuna geçiş sürecinde “bilgi”ye bırakmakta ve bilgiyi üreten kurumlar temel eksenini oluşturmaya başlamaktadırlar. Dolayısıyla son derecede hızlı, dünyayı bir küçük köy haline getirmiş olan yeni teknolojilere dayanan ve bilgi üretiminin merkezi önem kazandığı enformasyon toplumunun taleplerine endüstri toplumunun örgütleri yeterince cevap veremez hale gelmektedir (Bozkurt, 1994:110; Ekin, 1997:36).

Küreselleşme özel ve kamu yönetimlerinde değişimi gerektirmektedir. Değişime uyum sağlayamayan kurum ve yöneticiler adeta dinazorlaşmaktadır.

## II. Dinazorlaşma Sendromunun Belirtileri ve Karakteristikleri

### *A-Dinazorlaşma Sendromunun Belirtileri*

Değişim, belirli koşullara altında bir durumdan bir başka duruma geçme olgusudur. Bu durum farklılaşması fiziksel bir biçimde olabileceği gibi gözlenmesi güç bir biçimde de olabilmektedir. Değişim, bilinen, alışlagelmiş rahatlıkla ve güven veren müesseselerin ve çalışma adetlerinin kaybedilmesi olduğundan kökleşmiş çıkarları sarsmakta ve belirsizlik oluşturmaktadır (Kennedy, 1995:418-419).

Değişimle ilgili iki kavramdan sözedilebilir (Kavrakoğlu, 1997:5): “dışımızda olan değişim” ve “kendi irademizle gerçekleştirdiğimiz değişim”. İster birey, ister kurum olsun, başarının göstergesi, dışarıdaki değişime tepki yerine, iradi değişimle gelişmeleri yönlendirebilmektir. Toplumların gelişmişliklerine bakıldığında aşağıdaki durumlara rastlanmaktadır;

- Değişimin dışında kalan, hatta bunun farkında bile olmayanlar,
- Değişimi farkettileri halde bunun özüne inemeyen, neden-sonuç ilişkisi kuramayanlar,
- Değişimi farkettilerinden sonra tepki gösterenler,
- Değişimi tahmin edebilen ve buna göre önlem alanlar,
- Kendi yaratıcılıkları ve iradeleri ile değişimi gerçekleştirenler.

Organizasyonların değişimi yaşamlarının ayrılmaz bir unsurudur. Söz konusu bu değişimin planlanabilir, yönetilebilir fakat durdurulamaz olduğu görüşü de işletmelerin değişiminden kaçamayacakları gerçeğini ortaya koymaktadır.

Bu noktadan hareketle dinazorlaşma sendromu, organizasyonların ve yöneticilerinin değişime ayak uyduramamaları veya hatalı değişim yöntemlerini benimsemeleri nedeniyle zaman içerisinde, piyasalardaki rekabet güçlerini kaybedip, varlıklarının sona ermesi şeklinde tanımlanabilir. Dolayısıyla bu

sendromuna yol açan ilk belirtiler doğru teşhis edilip, gerekli önlemlerin zamanında alınması gerekir. Bu belirtiler ya da hastalığa neden olan faktörler (Lawler-Galbraith, 1994: 5-8);

### 1. Değişimi Hissedememe

Organizasyonların faaliyet gösterdikleri çevre koşullarında meydana gelen değişikliklere uyum sağlayabilmeleri ancak değişimi zamanında hissedip, uygulamalarıyla gerçekleşebilir. Ne varki, burada üzerinde önemle durulması gereken bir diğer husus ta şudur: Başarı, değişimi yalnızca hissetmek değil, değişimi zamanında hissedebilmekle gerçekleştirilebilir. Bu kapsamda yöneticilerin önsezilerini geliştirerek değişim ile beraber yaşamayı öğrenmeleri onların bir bakıma dinazor sendromuna yakalanmamalarını taşımaktadır.

### 2. Değişime Direnme

Organizasyonlar açısından başarısızlığa yol açabilecek en önemli faktörlerden birisi de, yöneticilerinin değişimi zamanında hissetmelerine rağmen değişime karşı direnmeleri olmuştur. Bu direncin şiddetini, organizasyonların ve yöneticilerinin çevresi ile olan uyumun derecesi belirler.

### 3. Taklit Niteliğinde Değişim

Bir organizasyonun tıpatıp başka bir organizasyonla aynı özellikleri taşıması mümkün olmadığından, diğer organizasyonlardan kopya edilecek başarılı değişim yöntemleri farklı ve de başarısız sonuçlar doğurabilecektir ki, bu da organizasyonların hayatlarını büyük ölçüde tehlikeye sokabilir. Dolayısıyla organizasyonlarda böyle bir yöntemle değişimi gerçekleştirmeye çalışmak yerine gerçekleştirmemek daha uygun düşer.

## *B-Dinazorlaşma Sendromunun Karakteristikleri*

### 1. Geçmişteki Başarılar

Organizasyonların değişimini engelleyen faktörlerin başında geçmişteki başarılarına çok sıkı bir şekilde bağlı olmaları gelmektedir. Değişim bir bakıma geçmişteki başarılarla değil, gelecekteki başarılarla ilgilidir.

### 2. Büyüklük

Başarı, doğal olarak gelişimin, gelişim de doğal olarak değişimin bir sonucudur. Gelişmek bir şirket için en önemli varlıktır. Öte yandan büyüklük organizasyonların başarısının bir garantisi değildir. Plansız gerçekleştirilen bir gelişme çok kısa süre içerisinde organizasyon için bir varlık değil, yük (borç) haline dönüşür.

### 3. Merkezi Kontrol ve Karar Verme

Organizasyon yapısındaki merkezi kontrolün isabetsiz kararları, koordinasyon ve iletişim zayıflığı, örgütsel kararlarda hareketsizlik söz konusu sendromun en önemli karakteristikleridir. Organizasyonlar açısından merkezi yönetim; değişime karşı kayıtsızlık ve örgütsel tembellik gibi olumsuz faktörlerin kaynağını da teşkil eder.

### 4. Çevre ve Müşteri ile İlişki Zayıflığı

Örgütün çevresi ile uyumlu olması gerekir. Örgütün dış çevresine karşı olan duyarlılığı değişimin derecesini doğrudan etkilemektedir. Müşteri ile olan ilişkilerde de müşteri tatmininin esas alınması değişimi olumlu yönde etkilemektedir. Müşterilerle devamlı temas kurarak onlara yakın olma, tercihlerini bilerek hizmet etme ve müşteri memnuniyetini her şeyin üstünde tutma, değişimi ve yönetimini kolaylaştırır.

### 5. İçe Dönük İnsan Kaynakları Modeli

Bir organizasyonun insan kaynaklarının geliştirilmesi şirketin uzun vadeli başarısındaki en kritik unsurlardan birisi olup genellikle organizasyonların başarısının bir ölçütü olarak da kabul edilmektedir. Bu nedenle de örgütün bakış açısını insan kaynağının gelişimine yöneltmesi uzun süreli bir başarının ön koşulu olabilir.

Organizasyonları geliştirmenin en etkin yolu; içe dönük insan kaynakları politikalarından geçer. Bu politikaları uygulayan işletmeler öncelikle işe alma, ücretlendirme ve performans değerlendirmede bu amaçları göz önüne alırlar. İçe dönük insan ilişkileri faaliyetleri başarıya katkı sağladığı gibi öte yandan maliyetlerin de düşük düzeylerde tutulmasına olanak sağlar.

Ancak burada üzerinde önemle durulması gereken bir konu da organizasyonların bir değişim ihtiyacı hissettikleri zaman içe dönük insan kaynakları modelinin birtakım olumsuzlukları beraberinde getirebilmesidir. Değişim gereği işletmeler, doğru kararları alabilecek yeni bir organizasyon yaratma ihtiyacı hissederler. Bu yüzden eski elemanların yerine zaman içerisinde yeni elemanların alınması sağlanmalı veya rotasyona başvurulmalıdır.

### 6. Sabit Fonksiyonel Örgüt Yapısı

Günümüzde sabit fonksiyonel yapı yerini yavaş yavaş dinamik ve yarı dinamik örgüt yapılarına bırakmaktadır. Sabit fonksiyonel yapı çok sayıda kurmay personel, çok sayıda hiyerarşi kademesinden oluşan karmaşık bir organizasyon yapısıdır. Bu yapı hızlı ve doğru karar almayı zorlaştırırken aynı zamanda değişime en duyarsız örgüt yapısını da oluşturur.

### 7. Hiyerarşik Karar Verme Modeli

Karar vermede sorunların ve analizlerin içinde boğulma boşuna vakit geçirmeye neden olur ve değişimi olumsuz yönde etkiler. Bürokratik katılık,

kalıplaşmış kurallar ve sistem dışı yaklaşımlar, ancak tek seçenekli düşünce tarzının gelişimine hizmet eder. Alt kademelere faaliyet serbestisi ve inisiyatif tanımama onların girişimciliğini olumsuz etkileyerek organizasyonun hızlı rekabet ortamındaki başarı şansının azalmasına neden olabilir.

Organizasyonlar ve yöneticileri için, dinazorlaşma sendromunun belirtilerini ya da karakteristiklerini tespit edebilmek ayrı, bunları tedavi edebilmek ise ayrı bir sorundur. Çünkü değişim tek ve genel bir olay değil oldukça karmaşık yanları bulunan özel bir süreçtir. Organizasyonlarla yöneticilerin dinazor haline gelip, ölüme yaklaştıklarını hissettiklerinde yeniden hayata dönebilmeleri aşağıda belirtilen stratejilerin uygulanması ile olanaklı kılınabilir.

#### (i) Sürekli Değerlendirme

Organizasyon ve yöneticilerinin uzun dönemdeki başarıları, sürekli bir değerlendirme politikası izlemeleri ile gerçekleştirilebilir. Ancak burada değerlendirme ile anlatılmak istenen; günlük faaliyetlerle ilgili muhasebe kayıtları ve finansman bilgileri değil, tüm organizasyonu kapsayan, ileriye dönük yüksek bir performans ve müşteri beklentilerinin izlenmesidir.

#### (ii) Rekabet

Organizasyon ve yöneticilerin başarısı için üzerinde durulması gereken bir diğer konuyu da rakiplerin izlenmesi oluşturur.

#### (iii) Yerleşmiş Ürün ve Hizmet Modasını Terketme

Organizasyon ve yöneticilerin sürekli olarak ürünlerinin veya hizmetlerinin modasının geçebileceğini dikkate alarak, rakiplerinden önce ar-ge çalışmalarına büyük önem verip zamanında gerekli tedbirleri almaları gerekir.

#### (iv) Yenilikleri Desteklemek

Yöneticiler yapılacak yenilikleri desteklemelidirler. Ancak kurumlarda böyle bir tutumu engelleyen faktörlerin başında finansal kısıtlamalar gelir. Bu durumda da alternatif kaynak arama çabalarına girişilmesi gerekir. Buna ilave olarak organizasyonda çalışanların da yeni fikir üretmeleri motive edilerek, sağlanacak yeni fikirlerin değişimde dikkate alınması sağlanmalıdır.

#### (v) Kültür

Organizasyonlarda personelce benimsenen bir örgüt iklimi ve kültürü oluşturulması dinazorlaşma sendromunu önleyen en önemli etmenlerdir.

Organizasyon kültürü konusunda yöneticilerin unutmamaları gereken bir diğer husus da; "Kırılmadıysa Dokunma" felsefesinden vazgeçmeleridir. Böylelikle mevcut sistem geliştirilerek, yeni fikirlerin doğmasına olanak tanınırken, insana önem ve layık olduğu değeri vererek verimliliğini artırma. kurum içinde tüm çalışanların önemli ve şirket için değerli oldukları duygusu yaratarak kurumun gelecekteki başarılarının hep birlikte paylaşılacağı havasının oluşturulmasını sağlar (Eren, 1995:123).

#### (vi) Örgüt Yapısı

Hareketsizlik yerine hareketlilik, hızlı karar verme, alt kademelere faaliyet serbestisi ve inisiyatif vererek onların girişimciliğini artırmak, az sayıda

kurmay personel, az sayıda hiyerarşi kademesinden oluşan basit bir organizasyon yapısı değişimi kolaylaştırır.

### III. Kamu Yönetiminde Değişim

20. yüzyılın ikinci yarısından sonra yaşanan teknolojik, ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmeler, tüm dünyayı tarihte görülmemiş bir değişim ve gelişim sürecinin içine sürüklemiştir. Bu değişim ve gelişimler, kamu sektörünün yeni koşullara uyumunu sağlayacak yenilenme gereğini ortaya koymuştur.

Devletin toplumdaki işlevi ne olmalıdır konusu günümüzün en önemli sorunlarından birisi haline gelmiştir. Refah Devleti hakkındaki mevcut tartışmalar ya devlet denetimi ya da özelleştirme alternatifi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Devlet zaman içerisinde dinamik olmayan, kendisini yeniden yenileyemeyen, çok sınırlayıcı, kalıplaşmış bir yapıya bürünmüş ve hemen her yerde toplum aleyhine giderek büyümüştür. Bu yapının daha dinamik, alternatifler üretebilen, daha esnek bir şekle dönüştürülebilmesi için belirli ara mekanizmalar ve yeni örgütlenmelerin ortaya çıkması gereği doğmuştur.

Kamu hizmetlerinin daha duyarlı ve maliyet yönünden daha etkin hale getirilmesi yönündeki baskılar giderek artmaktadır. Kamu hizmetlerinin müşteri hizmetleri şeklinde ele alınıp vatandaşın, talepleri olan ve hesap verilmesi gereken bir müşteri gibi kabul edilmesi yönünde gelişen yaklaşımlar kamu sektöründe reform gereğini empoze etmektedir. Vatandaş müşteri olarak kabul eden, vatandaş devlet karşısında güçlendiren ve odak noktası olarak kabul eden hükümet politikalarına bağlı olarak yeniden yapılanma, devletin fonksiyonlarının yenilenmesi ile girişimci devlet anlayışının yerleşmesi tartışılır hale gelmiştir. Yaşadığımız ortam son derece esnek ve çabuk uyumlu; kaliteli ürün ve hizmet veren; maliyeti hesaplayan; emir-komuta zinciriyle değil, ikna ve teşvikle çalışan; personeline yetki, kontrol hatta sahip olma olanağı veren kurumları gerektirmektedir (Gökbunar, Kayalı, 1998:62).

Geleneksel olarak, kamu ve özel sektörün birbirinden tamamen ayrı ve farklı etkinlik kriterlerine bağlı olmalarına rağmen, profesyonel yönetim anlayışı, açık ve net olarak belirlenmiş performans kriterleri, kamu sektörü içinde rekabetin sağlanması, özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılması yavaş yavaş kamu yönetimine de girmeye başlamıştır. Bu yenilikler kamu sektörünün yeniden yapılanmasını zorlamaktadır.

Kamu hizmetlerinin sunumunda yaygın ve yoğun israf ve etkinsizliğin olması, kamu sektöründe başarı göstergelerinin bulunmaması, kötü yönetimle sunulan hizmetler ve seçenekler dışında başka seçeneklerin bulunmaması, bu nedenle de tüketici tercihlerinin tümüyle gözardı edilmesi v.b. durumlarda “yapılan harcamalara degecek kadar” hizmet elde edilmemekte, vatandaş bu hizmetin üretimi için ödediği verginin “karşılığını alamamakta”, vatandaşın parası israf edilmektedir. Sorunun çözümü kamu kurumlarının performansının

ölçülmesi ve performans kıstaslarının belirlenmesidir (Arın, 1992: 173). Kamu hizmetlerinin sunumunda israfı azaltmanın ve etkinliği artırmanın yolu vatandaş denetimini ve rekabeti artırmaktan geçmektedir. Kamu hizmetlerinde rekabet, vatandaşın kamu kuruluşları üzerindeki denetim olanaklarının artırılması yönündedir.

Fonksiyonel olmayan bürokrasinin doğasında belli kaynaklarla mümkün olan en yüksek hasılanın elde edilmesinden ziyade, belli bir sonucun sağlanması için mümkün olan yüksek girdi kullanımının ödüllendirilmesi eğilimi vardır. Bürokratik örgütlerde iktidar ve prestije giden yol, geniş bir bütçeyi ve çok sayıda insanın yönetilmesini gerektirdiğinden girdilerin azamileştirilmesi sonucunu doğurmaktadır. Sonuç, bir savurganlık eğilimidir; çünkü, personel ve malzemenin cömertçe kullanımı özendirilmekte, buna karşılık, etkin ve yararlı kullanımı cezalandırılmaktadır. Bürokratların kendi örgütlerini büyütme istekleri ile siyasilerin etkinlik alanlarını genişletme amaçları birbirine uygun düşünce, verimlilik ve etkinlikten uzak kadrolar ortaya çıkmaktadır. Statü arama, güven, prestij v.b. nedenlerle bürokraside iş hacmindeki artış aritmetik ortalama ile, personel sayısı ise geometrik ortalama ile artmaktadır. Kamu kurumlarında genellikle vatandaş değil, amiri memnun etmek için çalışılan memur zihniyeti egemendir. Sonuçta kamu hizmetlerinin kalitesi düşük ve maliyeti yüksek olmaktadır.

Örgüt büyüdükçe; eşgüdüm azalmakta, kırtasiyecilik artmakta, işlemler yavaşlamakta, iletişim ve uzmanlaşma alanı daralmakta, biçimsel denetim yoğunlaşmakta, yönetime katılma, işgörenler arası ilişkiler azalmakta, yaratıcılık yok olmaktadır. Klasik bürokrasi anlayışında, personel sistemi; yeterliliğe (liyakate) değil, kıdeme (masada bekleme yılları) dayandığından, bürokratlar, emekliliğine yakın yaşlılık dönemlerinde yetmezlik düzeylerine ulaştıklarında, üst yönetim görevlerine gelmektedir. Ayrıca, klasik bürokrasi anlayışında “kişisel amaçların örgüt amaçlarına feda edilmesi”, “tüm çalışanların örgüt amaçlarına yöneltilmesi” gibi yönetim ilkelerinin geçerli olmaması, hiyerarşik sorunlar, sorun çözme niteliğinin olmaması devletin kurumsal yapısının zamana uymaması v.b. nedenler bürokrasinin hizmet kalitesini düşürmektedir.

Çağdaş yönetim usullerinin ortaya çıkması hizmetlerin sunum şeklini etkilemiştir. Özel sektör uyguladığı yöntemlerle etkili, verimli ve rasyonel hizmet üretirken, devlet ve kamu yönetimi bu usullerin gerisinde kalırken, sorgulanmaya, zayıflamaya ve verimsiz hale gelmeye başlamıştır. Kamu hizmetlerinin sunumundaki idari zihniyet, iş görme usulü, bürokratik ve merkeziyetçi yaklaşım, etkin hizmeti engellemektedir. Kamu yönetiminde yaşanan krizin tek sorumlusu kırtasiyecilik anlamındaki bürokrasidir. Sorunun kaynağı “tembel ya da yetersiz insanlar” değildir, yaratıcılığı engelleyen gereksiz aşırı kural ve yönetmeliklerdir ve gereksiz kurallar da sürekli büyümektedir. Anlamlı olsa da olmasa da her şey kuralına uygun yapılmaya başlanmaktadır. Kamu görevlileri, aşırı kontrol oluşturarak olası hataları önleme

adına, verimsiz çalışmaktadırlar. Sonuçta, vatandaşların meşru taleplerine cevap veremeyen bir kamu yönetimi ortaya çıkmaktadır.

Birçok OECD ülkesinde kamu yönetiminin performansını artırmaya yönelik esaslı reform uygulamalarında amaç, müdürleri yönettiren ve buna izin veren kamu sektörü kurumlarını geliştirmektir. Bakanlıklardaki ve bölümlerdeki müdürler eski çalışma stillerinden kurtulmaları için cesaretlendirilmektedir. Birçok durumda yöneticilere daha fazla özerklik vererek, yöneticilere girdileri seçmek, harcamalarını zımanlamak, fonları program ve aktiviteler arasında dağıtmak kullanıcılara ödeme yapmak ve kazançları elde tutmak için, bazı ülkelerde ki organizasyonlarda oldukça fazla yetki verilmektedir. Ülkeden ülkeye değişmekle beraber yöneticiler artık bireysel personel atamaları, kademeler ve transferlerde olduğu kadar ödeme üzerine görüşmeler ve kurumsal ilişkilerde de özerk olabiliyorlar (Ormond, 1993: 6-7).

Yarı kapasite ile çalışan veya hiç çalışmayan kamu personelinin harekete geçirmede toplam kalite yönteminden yararlanabilmek için öncelikle bürokratik kurumları, modası geçmiş inisiyatifleri kaldırmaya hazır, daha azla daha çok yapmaya istekli, yeni fikirleri özümlemeye hevesli, girişimci kurumlar haline getirmek gerekmektedir.

Kurumların iyileştirilmesinden söz edilemez. Ancak o kurumları kuran ve işletenlerin nitelikleri iyileştirilmelidir. İmalat ve servis alanında, özel ve kamu sektöründeki küçük büyük bütün kuruluşlar, yavaş yavaş değişmektedir. Her çeşit alanda farklılıklar oluşturulurken mesaj hep aynı: temel fark yönetimde sağlanmalıdır (Aguayo, 1995: 18).

Etkili ve girişimci devletler vatandaş (müşteri) tatminine ulaşılması konusunda ısrarcıdırlar ve bu hedefe ulaşmak için müşterilerini çok dikkatli bir biçimde dinlerler, onlarla içiçe yaşarlar. Çeşitli araştırmalar yaparak müşterilerinin hizmetlerinden tatmin düzeyini belirleyen devlet, burada onların beklentilerini de öğrenerek gelecek için hizmet stratejisini oluşturur. Devlet, bütün temel operasyonlarını vatandaşlarının gereksinimlerini karşılayacak şekilde yeniden yapılandırır. Ayrıca kamu görevlilerinde önce vatandaş anlayışı ve bilinci oluşturmak için rekabet ve vatandaşın sesi gibi pazar dinamikleri kullanılabilir (Gore, 1995: 19).

Kamu kurumlarının çoğu asli görevlerine göre değil, mevzuata ve bütçelere göre davranırlar. Doğru bildiklerini yapamayan, kurallara uymadıklarında cezalandırılmaktan korkan memurlar çalıştıkları kurumun asli görevlerini unutup kuralları izlemeye koyulurlar. Genelge üzerine genelge yayımlayıp, alışılmış 'kendini kurtarma' yoluna giderler. Sonuçta neyi, ne zaman ve nasıl yapacakları kesin bir biçimde emredilmek suretiyle kamu çalışanlarının kafalarını kullanmaları önlenmiş ve demotive edilmişlerdir (Osborne-Gaebler, 1993:12). Amaçları kurallara uymak olan kamu yönetimleri daha fazla eleman ve daha fazla kaynak ilave etmeden yeni hiçbir şey yapamayacak kadar mevzuat ve bütçe kalemleriyle kilitletikleri için sürekli büyüyen bürokrasinin bedelini vatandaşlar ödemektedirler.



Amirler elemanlarına istediği kadar misyonlarına göre davranmalarını söylesin; bütçe ve personel sistemi yönetmelikleri izleyip bütçe kalemlerine göre harcama yapmalarını gerektiriyorsa, elemanlar sistemleri dinleyeceklerdir. Özel sektörde personelin işlevi “destek”; kamuda ise “kontrol”dür. Kamuda personel kanunu karışıktır, kamu yöneticileri normal yöneticiler gibi eleman alımı yapamazlar. Memuriyet sınavında başarılı olanlarla yetinmek zorundadırlar. Bu kişiler her zaman o işe uygun kişiler değildirler. Memurlar skalaya yerleştirilir ve ücretleri, terfileri performanslarına göre değil kıdemlerine bağlıdır, işten çıkarılmaları çok güçtür (Osborne-Gaebler, 1993: 15-16).

Hedef olarak kendisine kuralları uygulamayı değil asli görevlerini yerine getirmeyi seçen kurumlar daha verimli, daha etkin, daha yenilikçi, daha esnek, elemanlarının morali daha yüksek olmaktadır. Doğru bir bütçe sisteminde maliyetler tam olarak bilinebilmeli, kalemlere bağlı olmak yerine global olmalı, merkezden yönetilmemeli, aşırı kuralcı olmamalı, sonuçlardan hesap sorulabilmelidir. İşleve dayalı bütçe sistemi, personel sistemi, muhasebe sistem v.b sistemlere esneklik kazandırılmalıdır. Modern bir personel sisteminde geniş barem ve skalalar, piyasaya uygun ücret, performansa dayalı ücret, kıdeme değil performansa dayanan terfi ve işten çıkarma, yöneticilerin belli yasal çerçeve içinde en kalifiye elemanı işe alabilmesi mümkün olmalıdır (Muter, Gökbunar, 1997: 391).

Bütçe ve personel politikaları yeniden düzenlendikten sonra kamu girişimlerini bir misyona dayalı kurumlar haline getirebilmek için; kurumun misyonunu tanımlanıp, yetki alanına göre değil misyona göre organizasyonu gerçekleştirilmelidir. Bir kurumun misyonunu çalışanlarına empoze edebilmek için yöneticiler bir misyon kültürü geliştirmelidirler. Bu amaçla da beklentileri dile getirip istedikleri davranış biçiminin modelini oluşturmak için elemanlarla sürekli temas, gruplar arası yazışma, ödül, slogan v.b. araçları kullanılabilir. Ayrıca yöneticilerin astlarını harekete geçirecek inisiyatif ve cesarete sahip olmaları için bazı riskleri de göze almaları gerekir. Hata yapılmasına izin verilmeyen ortamlarda doğru şeyler de yapılamaz dolayısıyla başarısızlığa da belli ölçülerde izin verilmelidir.

Geleneksel kamu yönetimlerinde, çıktılara, yani sonuçlara değil girdilere bakılarak karar verilir. Okullara kaydolun öğrenci sayısına, işsizlik sigortasını bu yardıma ihtiyaç duyan işsiz sayısına, emniyet müdürlüklerini suçla mücadele için gereken tahmini insan gücü sayısına göre finanse edilirler. Bir okuldaki öğrencilerin başka bir okuldakilere kıyasla ne kadar başarılı oldukları, yoksulların ne kadarının iş bulup çalıştığı, suçun ne oranda düştüğü fark etmemektedir. Hatta okullar, sigorta kurumları, emniyet müdürlükleri durum ne kadar kötüleşirse o kadar fazla para alırlar (Osborne-Gaebler, 1993: 18-19). Kamu kurumları çıktılara göre finanse edildiklerinde iyi performans gösterebileceklerdir. Aynı zamanda performans değerlendirmesiyle en önemli teşvik “başarıyı ödüllendirmek” için kriter sağlanmış olmaktadır.

Sonuçların yönetim verisi olarak kullanılmasında en etkili yöntem Deming'in "Toplam Kalite Yönetimi"(TKY)dir. Deming'e göre kötü performansı (kalite) teşhis etmek, buna yol açan sebepleri bilmek demek değildir. Kurumlardaki sorunların ancak % 15'i işçilerin veya yöneticilerin sonucudur. Kalanı ise bu kişilerin çalıştığı sistemden-egitim, personel, bütçe vs.'den kaynaklanır. Parasal ödül insanları performansı yükseltmeye teşvik eder fakat sorunların kökenindeki sistemleri değiştirme yetkisi ve imkanı vermez (Osborne-Gaebler, 1993: 18-20). Bu yaklaşım, sorunların teşhisinde performans verilerinden yararlanılarak çalışanlara bu sorunları analiz edecek, gerçek nedenini bulacak, çözüm geliştirecek ve çözümleri uygulayacak araçlar verir. Sayısal ölçümler amaç değil araçtır; daha iyi performansa kılavuzluk ederler, kurumu daha iyi anlamayı sağlarlar.

TKY'de tüm süreç müşterilerin tercihlerine göre olmaktadır. Kamu yönetiminde de bu yöntem uygulandığında bu kurum için önemli olan müşteriler organizasyon şemasının piramidinin en tepesinde yer alırken, altında müşterilerine doğrudan hizmet edenler, üretimi gerçekleştirenlere uygulanması durumunda, en altında da o mevkide bulunuş nedeni müşteriye hizmet verene hizmet etmek olan yöneticiler vardır. Müşterilerin tercihlerinin belirlenmesinde müşteri anketleri, sonuçların belli bir süre izlenmesi, mülakat, dilek ve şikayetlerin toplanıp hızla işleme konulması, çalışanların müşteri ilişkilerinde eğitilmesi, ücretsiz telefon hattı konulması, alınan bilgilerin bilgisayarlarca değerlendirilmesi v.b yöntemler uygulanabilmektedir.

Etkili ve girişimci devletler, kültürlerini yetkiyi de paylaştırarak çalışanlarına iletirler ve iş yapanları kendi kararlarını alma ve sorumluluklarını çözüme yönünde cesaretlendirirler. İşgörenlerin işlerini etkili olarak yapabilmeleri için eğitim programları düzenlenir ve çalışma ortamları insancillaştırılır. Hiyerarşik kademelerin ortadan kaldırılması ve iş yapanlara yetki verilmesi ile organizasyon sonuç üretmeye daha uygun bir duruma getirilir. İşgörenlerin sonuç alınması yönünde cesaretlendirilmesi için (Gore, 1995: 19-20): "açık ve anlaşılır bir görev duygusu yaratılması", "başarının yalnızca müşteri tatmini ile ölçülmesi", "karar alma yetkisi ve sorumluluğu işin yapıldığı düzeye devredilmesi", "bütün işgörenlerin sonuçlardan sorumlu tutulması", "çalışma yaşamı kalitesinin iyileştirilmesi", "işgören-yönetim birliğinin sağlanması", "liderlik niteliğinin kullanılması"temel esaslardır.

Demografik değişiklikler ve artan toplumsal zenginlik, toplumun devletten beklediği hizmetleri artırmaktadır. Öte yandan vatandaşlar, hükümetlerin neyi, nasıl yaptıkları konusunda daha fazla söz sahibi olmayı ve ödedikleri vergilerin iyi değerlendirilmesini istemekte ve daha fazla vergi verme konusunda gönülsüzdürler. Hükümetler, artık işleri daha az maliyetle daha kaliteli yapmak zorundadırlar. Çağdışı kurum ve uygulamaların dinamik piyasa ekonomisi talep ve gerçekleriyle uyumlu olan yenileriyle değiştirilmesi gerekmektedir. Bürokrasinin sunduğu kamu hizmeti, hizmetin sunulduğu kişilerin ihtiyaçlarına duyarlı olacaksa; sürekli olarak kendini müşteri

ihtiyaçlarına uyumlu olacak şekilde değişen dünyaya uyumun yollarını arayan kurumların aşağıdaki hususlara bağlı olarak geliştirilmesi gerekir. OECD üyesi ülkelerde tartışılan reform stratejileri (OECD, 1994);

#### *A. Yetki Devri, Esnekliğin Sağlanması*

Hedeflere ulaşmak için bürokratlara daha fazla esneklik sağlanması, teşvik edilmeleri ve kaynakların kullanılmasındaki geleneksel kontrollerin gevşetilmesi gerekir. Kısaca, bu yöneticilere yönetme fırsatı tanımak ve kolay yönetmelerini sağlamak gerekir. Daha kalitedeki harcama ve harcanan paranın karşılığının daha iyi alınması önem taşımaktadır. Ayrıca, ücret ve diğer ödüllerin performansla bağlanması ile teşvik ve cezaların öneminin artırılmasına çalışılmalıdır.

#### *B. Sorumluluk, Kalite ve Performansın Sağlanması*

Performansın iyileştirilmesi için, yöneticilere kaynakların yönetiminde daha fazla esneklik ve özgürlük tanınması gerekli, fakat aynı zamanda yetki devri karşılığında performans ve sorumluluk da daha fazla artırılmalıdır. Böylece bürokratların, kaynakları yönetirken spesifik performans hedeflerinin başarılmasında sorumluluk almaları sağlanmaya çalışılır. Bir bürokratu sorumlu tutabilmek için, görev ve hedeflerin kabul görmüş bir tanımına; belirli performans ölçütlerine, sonuçların görülmesine ve analize uygun bir sisteme gereksinim vardır.

#### *C. Rekabetin Geliştirilmesi*

Girişimci kamu yönetimleri; politika belirlemeyi, hizmet götürmeden ayıran sistemlere kaymaya başlamıştır. Bu sistemlerin başlıcaları; “kullanana ödetme (user charging)”, “pazar araştırmasından yararlanarak ve katı kuralları getirerek sözleşmeyle işlerin dışarıya yaptırılması (contracting out)” ve “devletin yaptığı refah ödemeleri çerçevesinde belgelerden (voucher) yararlanılması”dır.

#### *D. İhtiyaca Cevap Veren Hizmetin Sağlanması*

Hizmete ulaşılabilirliğin artırılması; şeffaflığın artırılması ve hizmet birimlerinin yararlanacaklara daha yakın olmasıyla mümkündür. Yararlananların aktif katılımının sağlanması, duyarlılığın artırılması ve insan ihtiyaçlarının tatmini önemlidir. İnsan kaynağı yönetiminin iyileştirilmesi; bilgi teknolojilerini işletmek; düzenleme kalitesinin iyileştirilmesi de önemli konulardır.

Vatandaşların talepleri farklılaşıp sofistike bir hal almış ve aynı zamanda yönetimlerin çetin toplumsal sorunlar karşısındaki yeteneği sorgulanmış olmuştur. Değişen şartlara uyum sağlama esnekliğinin temini yaşamsal bir önem taşımaktadır. Bu çerçevede kamu hizmet reformu stratejilerinin iki

yaşamsal unsuru bulunmaktadır: Birincisi etkinlik, etkililik ve hizmet kalitesi açısından sonuçlar üzerinde daha yakından odaklaşması, ikincisi de fazla merkezi hiyerarşik yapıların yerini yerinden yönetim (decentralization) anlayışının almasıdır.

Etkin kamu yönetimi anlayışı; vatandaşların istek ve taleplerini dikkate alan ve vergi verenleri müşteri kabul eden bir anlayıştır. Yönetimi daha müşteri-odaklı hale getirmek ve onu daha performans-yönlü kılmak yaşamsal önem taşımaktadır. Hizmetlerin artırılması, şeffaflık ve şikayet süreçlerinin sağlanması gibi bazı alanlarda gelişmeler olmaktadır. Düzenleyici sistemlerin etkilerinin analizi ve düzenlemenin maliyet-etkin alternatiflerinin araştırılması, gittikçe artan bir şekilde yönetimin merkezi idare işlevlerinin rutin işleri haline gelmektedir. Kamu sektörünün performansının artırılmasında; “performansa daha fazla önem verilmesi”, “paranın daha iyi kullanılması”, “esnekliğin artırılması”, “kontrol ve sorumluluğun artırılması”, “müşteri ve hizmet-yönlü bir kamu sektörü”, “strateji ve politika geliştirme kapasitesinin güçlendirilmesi”, “ekonomik etkinlik üzerinde olumlu etki” ön plana çıkmaktadır.

Yetki devri ve kaynak kullanımında esnekliğin sağlanması; performans-yönlü kültürü geliştirmeyi kabul eden yeni yönetim anlayışının temel taşlarıdır. İnsan kaynağının etkin yönetimi temeldir. Burada öncelikler; yüksek kalitede liderlik ve yönetim ile daha esnek ve performans-yönlü personel ve işgücü uygulamalarını kapsamaktadır.

Günümüzde daha az merkezi bir kamu sektöründe performans yönlü bir kamu yönetimi anlayışını karakterize eden başlıca unsurlar (OECD, 1994: 4-5); “etkinlik ve etkililik kavramlarıyla belirlenen sonuçlar üzerinde daha yakından odaklanmak”, “merkezileşmiş kurumsal yapıların, kamu kaynaklarının dağıtımı ve hizmetlerin tahsisi kararlarının daha fazla dağıtım noktalarınca alındığı merkezi olmaya yönetim yapısıyla yer değiştirmesi”, “daha maliyet etkin politika alternatiflerinin keşfedilmesinde esneklik”, “kamu sektörüncü verimlilik hedeflerinin gerçekleştirilmesi çerçevesinde hizmetlerde etkinlik ve kamu kurumlarında rekabetçi bir ortamın sağlanması”, “en az maliyetli, esnek, dış değişikliklere karşılık veren dinamik bir ortam geliştirmek ve devletin dönüşümüne aracılık edecek stratejik kapasiteleri güçlendirmek” şeklinde sıralanabilir.

#### IV. Sonuç

2000’li yıllara yaklaştığımız şu günlerde yoğun küresel rekabet karşısında özel ve kamu yönetimleri belirsiz, karmaşık ve hızlı bir değişim süreci ile karşı karşıyadırlar. Bu değişime zamanında ve yerinde uyum sağlayabilen organizasyon ve yöneticileri hayatta kalabilme şansına sahip olabilecek yoksa bu değişim döngüsü içerisinde kaybolup gideceklerdir. Dinazorlaşma Sendromu olarak nitelendirdiğimiz değişim ve yönetiminin

temelinde de bu olgu yatmaktadır. Günümüz rekabet sürecinde işletmelere stratejik bir avantaj sağlayabilecek değişim ve yönetim, işletme ve yöneticilerinin üzerinde önemle durmaları gereken bir süreç olmalıdır.

Devletin müşterisi, ona vergi veren vatandaşdır. Dolayısıyla vergi mükelleflerinin hiç de kolay kazanmadıkları paralardan ödedikleri vergiler Devletçe müşterilerin istemleri doğrultusunda değerlendirilmelidir. Şu anki sorun, uygun kamu politikaları değildir. Sorun kendimizi dünyanın değiştiğine ve bizim de onunla beraber değişmemiz gerektiğine inanmaktır. Değişimin gerekliliğine düşünsel olarak, daha da önemlisi duygusal olarak inanmak doğru politikaların uygulanmasını kolaylaştıracaktır.

**Summary:** Change has become the one certainty in business today. Privatization, corporate restructuring continue to transform the private and public business. At the same time, emerging new technologies, the push toward a global economy, and the imperative of all organizations to compete more effectively are all rewriting the rules of business engagement. In a word, private and public companies must learn how to manage and sustain change in their organizations as a part of continuous process of improvement, renewal and transformation.

### Kaynaklar

- Aktan, C. C. (1995) **21.Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru Optimal Devlet, Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler**, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Aldemir, C.(1985) **Örgütler ve Yönetim**, İzmir: Bilgehan Basımevi.
- Arın, T. (1991), “Devlet Hizmetlerinde Etkinlik: ‘Kamusal Yönetim’ mi ‘İş İdaresi’ mi?”, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, İstanbul: İÜİF Yayını.
- Bozkurt, V. (1994) **Enformasyon Toplumuna Geçiş Sürecinde Çalışma Hayatının Örgütlenmesinde Yapısal Değişmeler**, Bursa, 1994.
- Braun, G. (1997) “Küresel Rekabette Almanya’daki KOBİ’lerin Durumu-Problemler ve Perspektifler”, **Celal Bayar Üniversitesi 5. Yıl Kutlamaları (26 Kasım-17 Aralık 1997)**, Manisa.
- Dicle, Ü ve A. Dicle(1973) “Örgütsel Değişim” , *Verimlilik Dergisi*, Ankara: MPM Yayınları, Cilt 2 Sayı:3.
- Ekin, N. (1997), **Küresel Bilgi Çağında Eğitim-Verimlilik-İstihdam**, İstanbul: İTO Yay. No.: 97-43.
- Eren, E. (1996) **Yönetim ve Organizasyon**, İstanbul: Beta Basım Yayınları
- Galbraith, Jay R.-Lawler, Edward (1994) “Avoiding The Corporate Dinosaur Syndrome”, *Organizational Dynamics*, Aut-94
- Gore, A. (1995) “Daha İyi Çalışan ve Maliyeti Daha Az Olan Bir Devlet Yaratılması”, *Verimlilik Dergisi*, 1995/1.
- Gökbunar, R. ve Kayalı, C. (1998), “Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Uygulanması Olanakları”, *İşletme ve Finans*, Mayıs-98, Y: 13, s: 146.

- Kavrakoğlu, İ. (1997) Değişim ve Yaratıcılık, İstanbul: KAL-DER Yayını.
- Kennedy , K. P. (1995), Yirmi Birinci Yüzyıla Hazırlanırken, (Çev. Fikret ÜÇCAN), Ankara: Türkiye İş Bankası Yay. No.: 340/42.
- Köse, S ve Ünal, A. (1996) “Dinazor Sendromu”, Yönetim ve Ekonomi, Yıl:1996, S:2.
- Muter, Naci ve Gökbunar, R. (1997) “Müşteri ve Hizmet Yönlü Bir Kamu Sektörüne Doğru”, Prof. Dr. Nezihe Sönmez’e Armağan, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Yayını
- OECD (1994) Governmance in Transition, 13 Ocak 1994, (Çev. Musa Demir), Maliye Dergisi, S:118.
- Ormond, D. (1993) “Improving Government Performance”, The OECD Observer, No.184, October-November.
- Osborne, D. ve Gaebler, T. (1993) Kamu Yönetiminde Yeni Esaslar (Girişimci Ruhu Kamu Sektörünü Nasıl Şekillendiriyor?), İzmir: PETKİM Yayınları