

Süleyman Demirel Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Y.2006, C.11, S.2 s.43-62.

**KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM SÜRECİNDE
KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM
YÖNTEMLERİ: KONYA BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİNDE BİR UYGULAMA**

**THE PROBLEMS AND SOLUTION METHODS FACED
IN THE CHANGE PROCESS OF PUBLIC
ADMINISTRATION: A STUDY IN KONYA
METROPOLITAN MUNICIPALITY**

Yrd.Doç.Dr.Ali ŞAHİN*
Arş.Gör.Filiz Tufan EMİNİ**

ÖZET

Kamu kurumlarını yeniden organize olma yönünde etkileyen küresel değişim süreci, bu kurumlar açısından yapısal bir takım sorunları da beraberinde getirmiştir. Bu sorunlar genelde kamu kurumlarının dışı kapalı, statükocu ve merkeziyetçi yapısından kaynaklanırken, bu sorunları aşmanın etkili yolları ise, uygun strateji seçimi ve bu strateji doğrultusunda kurum içi etkin bir iletişimin sağlanması ve üst yönetimin katılımı şeklinde sıralanabilir.

ABSTRACT

Global change process affecting public organizations has brought with itself some structural problems with regard to organizational structure. These problems generally stem from bureaucratic and centralized structure of public organizations. One of the most effective way of solving these problems is a proper strategic choice; which includes providing an effective communication system and a participative method of management.

Değişim, örgütsel değişim, direnç, statüko, kamu yönetiminde değişim.
Change, organizational change, resistance, status quo, change in public administration.

* Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü,

** Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü,

GİRİŞ

Küresel değişim süreci, ekonomiden siyasete, kültürden çevre anlayışına kadar her alanda köklü bir dönüşümün başlamasına neden olmuştur. Bu dönüşümle birlikte vatandaşların beklentileri değişmiş ve değişen beklentiler özel kuruluşlar kadar kamu kurumlarını da bünyelerinde bir takım değişiklikler yapmaya zorlamıştır. Bu bağlamda kamu kurumları, verimli ve kaliteli kamu hizmeti sunumunu olası kılmak için bürokrasinin azaltılması, katılımın ve etkinliğin sağlanması ve teknoloji kullanımının yaygınlaştırılması yönünde bir değişim sürecine girmişlerdir. Ancak bu değişim süreci, kamu yönetiminin yapısından kaynaklanan bir takım engelleri beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda hızla değişen dünyada ayakta kalabilmek için gerekli değişim hızını yakalamak durumunda kalan kamu kurumları, aynı zamanda değişimle ortaya çıkan zorluklarla ve bunun yanı sıra kendi yapılarından kaynaklanan bir takım engellerle de baş etmek ikilemiyle karşı karşıya kalmaktadırlar.

Türkiye’de kamu yönetimi sistemini yeniden düzenlemek için çeşitli dönemlerde reform çalışmaları yapılmış ancak bu çalışmalardan beklenen düzeyde başarı elde edilememiştir. Reform çalışmalarının başarıya ulaşmamasında birçok faktör rol oynamıştır. Bu bağlamda çalışmada, Türk Kamu Yönetimi sisteminin değişimine engel olan faktörler işlenmekte, son kısımda ise belediye personeli üzerinde yapılan bir araştırmanın sonuçları değerlendirilerek teori ve pratik bir anlamda karşılaştırılmakta ve bu konuda önerilere yer verilmektedir.

1.1. Türk Kamu Yönetiminde Değişim

Kamu yönetimi, kamunun gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulmuş olan en kapsamlı örgüttür¹. Ancak bugün dünyada pek çok ülkede kamu yönetimi işlevsizliği nedeniyle eleştirilerin hedefi olmuş, bu durum kamu yönetiminin örgütsel yapısında köklü değişimleri gündeme getirmiştir². Kamu yönetimi açısından değişim, örgütlenme biçiminin, kullanılan yöntem ve teknolojinin kamusal amaçlara en etkin ve verimli şekilde ulaşılmasını sağlayacak hale getirilmesi³ şeklinde ifade edilmektedir.

Kamu yönetiminde değişim çalışmaları, dünyanın her yerinde savaş dönemleri ve büyük ekonomik krizler sonrasında hız kazanmış; hükümetler özellikle bu dönemlerde yönetsel reformlar yapma çabasına girmişlerdir⁴. Bu bağlamda Türkiye’deki değişim çabalarına bakılacak olursa, değişimle ilgili girişimlerin genelde ekonomik kriz sonrası dönemlerde gündeme geldiği görülmektedir.

¹ Koray KARASU, **Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ya. No. 11, Ankara, 2001, s. 209

² Nevzat SAYGILIOĞLU ve Selçuk ARI, **Etkin Devlet**, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 93

³ Gencay ŞAYLAN, “Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Ed. Burhan AYKAÇ ve Diğerleri, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 422

⁴ B. Guy PETERS, “From Change to Change: Patterns of Continuing Administrative Reform In Europe”, **Public Organization Review: A Global Journal**, N. 1, 2001, p. 52

Kamu Yönetiminde değişim olgusu, devletin yapısal örgütlenmesini değiştirmeye yönelik çalışmaları nitelendirmektedir. Türk Kamu Yönetimindeki değişim süreci genel olarak değerlendirildiğinde, hem dinamikleri hem de politika oluşturucusu bakımından dışsal bir nitelik taşıdığı; sistemin dünyadaki başlıca örgütlerce geliştirilmiş reform politikalarının transferi yoluyla yeniden yapılandırıldığı görülmektedir⁵. Türk Kamu Yönetimi sistemini değişime zorlayan etkenler genel olarak kamu harcamalarının yarattığı bütçe açıklarının mali sistemde meydana getirdiği sıkıntılar, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler⁶, kamu sektörünün üstlendiği görevlerin finansmanında artan zorluklar ve siyasal-ıdari sistemin işlevsizleşmesi⁷, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde değişim ve esnekliği engelleyen katı bürokratik kural ve uygulamaların varlığı, kamu sektörünün hizmet ihtiyaçlarını karşılayamaması ve güven açığının giderilmesi gereği⁸ şeklinde özetlenebilir. Bununla beraber küreselleşmenin de etkisiyle ulus-devlet, demokrasi ve siyaset olgularının yeniden tanımlanması⁹ ve vatandaşların gittikçe daha eğitilmiş, hakkını arayan bireyler olmaları ve kaliteli hizmet beklentileri¹⁰ de önemli etkenler arasındadır.

Türkiye’de yönetsel değişim çabaları III. Selim dönemine kadar uzanmaktadır. Bu dönemden sonra Tanzimat ve Islahat Fermanlarıyla reform çalışmaları devam ettirilmiştir. Cumhuriyetin ilanından sonra gündeme gelen reform çabalarını ise, üç aşamada incelemek mümkündür¹¹. İlk aşama II. Dünya Savaşı’ndan 1960 yılına kadar olan süreci içermektedir. Bu süreçte yapılan çalışmalardan en önemlileri Neumark Raporu, Barker Raporu, Martin ve Cush Raporu’dur. İkinci aşama, 1960 askeri darbesinden sonra başlamıştır ve MEHTAP Projesi, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu ve KAYA Projesi’ni içermektedir. Bu rapor ve projelerle birlikte hükümet programlarında ve kalkınma planlarında da değişim ve reform konusu sürekli gündemde tutulmuştur. Son aşama ise, 2000’li yılları ve Kamu Yönetimi Temel Kanununu kapsamaktadır.

⁵ Birgül Ayman GÜLER, **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, ss. 32–77

⁶ Mehmet İ. YAĞCI, Selim COŞKUN ve Nihat KAYAR, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Değişime Direnç ve Çözüm Önerileri” **Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi**, TODAİE, Ya. No. 319, Ankara, 2003, s. 375

⁷ Veysel EREN, “Yönetim Anlayışındaki Değişimin Nedenleri ve Yeni Yönetim Kültürü”, **Türk İdare Dergisi**, S. 445, Aralık 2004, ss. 85–86

⁸ Ulvi SARAN, “Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler”, **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması**, Ed. Ahmet NOHUTÇU ve Asım BALCI, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2005, ss. 38–39

⁹ Bayram COŞKUN ve Ahmet NOHUTÇU, “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kuramsal-Tarihi Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar”, **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması**, Ed. Ahmet NOHUTÇU ve Asım BALCI, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 1

¹⁰ Veysel BİLGİÇ, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ed. Asım BALCI ve Diğerleri, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003, ss. 29–30

¹¹ Süleyman SÖZEN, “Administrative Reforms In Turkey: Imperatives, Efforts and Constraints”, **SBF Dergisi**, C. 60, S. 3, 2005, s. 202

Son dönemde başlatılan yeniden yapılanma çalışmaları hem etkenleri hem de anlayışı açısından diğer dönemlerden farklılık arz etmektedir. Daha önceki dönemlerde yapılan yeniden yapılanma çabaları daha çok gündelik yaşamda karşılaşılan sorunları çözmeye yönelik iken, son dönemde yapılan çalışmalar biraz da baskıcı politikalar nedeniyle bir zihniyet ve anlayış değişimini öngörmektedir¹². 2001 yılında yaşanan ekonomik krizle birlikte, IMF ve Dünya Bankası ağır borç yükü altında ezilen Türkiye'ye sağladıkları mali destek karşılığında çeşitli yapısal değişim projelerini benimseme koşulunu öne sürmüştüler. Diğer taraftan Türkiye'nin Avrupa Birliğine tam üyelik çabalarının oluşturduğu baskı, kamu yönetiminde yeniden yapılanma açısından önemli bir değişim faktörü olarak karşımıza çıkmaktadır¹³. AB ile sürdürülen tam üyelik müzakereleri, Türk Kamu yönetimi için hem yol gösterici hem de zorlayıcı bir etkiye sahiptir. Çünkü AB her çeşit kamu politikaları açısından belirleyici kurallara ve kamu yönetimi konusunda değişikliklere yön veren bir dizi yöntem ve ilkelere sahiptir¹⁴. Bu bağlamda Türkiye, AB'nin ulusal kamu yönetimlerinden istediği kriterleri yerine getirmekle mükelleftir. Kısaca, son dönemde Türk Kamu Yönetiminin yeniden yapılandırılması, hem iç hem de dış aktörler tarafından biçimlendirilmektedir. Ancak AB, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslar arası kuruluşlardan oluşan dış aktörler, bu süreçte daha etkili olmaktadır. İç aktörler ise, kamuoyu, siyasi partiler, akademik çevreler, meslek kuruluşları ve gönüllü kuruluşlar olarak sıralanabilir.

1.2. Türk Kamu Yönetiminde Değişim Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar

Kamu Yönetimi sisteminde değişim süreci yönetim zihniyetinin değişmesini, gerekli stratejilerin geliştirilmesini ve örgütsel yapının yeniden inşasını gerekli kılmaktadır¹⁵. Daha açık bir ifadeyle değişim sürecinin başarısı için örgüt ihtiyaçlarının ve kaynaklarının analizi¹⁶, siyasal liderliğin ve toplumsal tutumların değerlendirilmesi ile yönetim konusunda meydana gelen gelişmelerin izlenmesi ve başarısızlıkların tespiti önemlidir¹⁷. Bu süreçte yeniliklere ve değişime karşı direnç gösterilmesi her alanda olduğu kadar kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması alanında da ortaya çıkabilmektedir¹⁸. Direnç, değişime konu olan iş süreçlerinden kaynaklanabileceği gibi, değişimi yapmak durumunda olan örgüt yönetiminden, değişimden etkilenen kişilerden, iletişim yetersizliğinden ve

¹² Bekir PARLAK ve Zahid SOBACI, *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi*, Alfa Yayınları, İstanbul, 2005, s. 341

¹³ BAŞBAKANLIK, *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık, Ankara, 2003, ss. 57-78

¹⁴ Önder KUTLU, *Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye'de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004, s. 161

¹⁵ BAŞBAKANLIK, 119

¹⁶ Burhan AYKAÇ, "Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 24, S. 2, Haziran 1991, s. 97

¹⁷ Michael DUGGETT, "Kamu Yönetimlerinde Değişim: Sonraki Adımlar", Çev. A. Argun AKDOĞAN ve Onur Ender ASLAN, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 35, S. 2, Haziran 2002, s. 2; A. Argun AKDOĞAN, "Uygulama Açısından Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 37, S. 4, Aralık 2004, s. 17

¹⁸ DUGGETT, 2

başka faktörlerden de kaynaklanabilmektedir¹⁹. Başka bir ifadeyle, örgütsel değişim çabaları sık sık direnç ile karşılaşmaktadır. Hatta değişikliklerin pozitif ve rasyonel olduğu hallerde bile bireylerin tepkisi görülebilmektedir²⁰. Çünkü değişime karşı direnç gösterme bireyin doğasında vardır. Bireyler bazen herhangi bir mantıklı sebep göstermeden bile değişime karşı direnirler. Bu durum değişim çabalarını başarısızlığa uğratar. Değişim, statükoyu bozması, bilinenden uzaklaşmayı gerektirmesi, alışıldan vazgeçmeyi öngörmesi nedeni ile rahatsız edici bir olay olarak algılanmakta ve görülmektedir²¹. Bu bağlamda değişime karşı direncin, bireysel ve örgütsel düzeylerde farklı şekillerde ortaya çıkabileceği ileri sürülmekte ve tartışılmaktadır. Bilimsel çalışmalarda yer alan ve aynı zamanda uygulamalarda sıkça karşılaşılan bireysel ve örgütsel değişim engellerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

Örgütsel, Siyasi ve Mali Engeller

Kamu Yönetiminin Merkeziyetçi Yapısı: Direniş genelde merkeziyetçi bir yetki anlayışıyla yapılandırılmış örgütlerde ortaya çıkmaktadır. Türk kamu bürokrasisine egemen olan yönetim düzeni merkeziyetçiliktir. Bu yapı, Tanzimat döneminden beri Türk Kamu Yönetimi'nin en önemli sorunlarından biri olarak kabul edilmektedir. Merkeziyetçi yapı üst düzey kamu yöneticilerini karar alma konusunda tekeli davranmaya yöneltmektedir. Dolayısıyla yönetsel kararların çoğu merkezi birimlerde alınmaktadır. Bu durum, merkezi iş ile yerel iş arasında ayırım yapmayı zorlaştırmakta; değişim ihtiyacının zamanında ve doğru bir şekilde görülmesini engelleyebilmekte ve değişim süreci sekteye uğrayabilmektedir.

Siyasi İstikrarsızlık ve Siyasi Kutuplaşma: Türk siyasi sistemi ideolojik kutuplaşmaya dayanan, çok parçalı ve istikrarsız bir yapıya sahiptir. Bu yapı siyasi iktidarların uzun vadeli amaçlardan ziyade kısa vadeli amaçlara odaklanmasına neden olmaktadır. Ayrıca her siyasi iktidar kendi parti politikasını devlet politikası gibi algılamaktadır. Buna bağlı olarak da devlet politikasından yoksun bir yönetim yapısı ortaya çıkmaktadır²². Bu yapı ve mevcut siyasi kültür, kamu yönetimi reformları ve bunların sürekliliği üzerinde olumsuz bir etkiye sahiptir.

Değişim Maliyeti: Değişim sürecinde kullanılması gereken para, araç, gereç, tesis gibi maddi olanakların yeterli miktarda ve kaliteli bir şekilde elde edilmesi hayati bir önem taşımaktadır²³. Değişim hayata geçirildikten sonra, yeni bir yöntemi uygulamaya aktarmanın maliyetinin yanı sıra eski düzeni bozmanın, işlerin yeniden tanımlanmasının maliyetleri dikkate alındığında değişime karşı direnç söz konusu olabilmektedir. Ayrıca

¹⁹ Şerif ŞİMŞEK, *Yönetim ve Organizasyon*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 1999, s. 384

²⁰ Z. Eser NALBANT, "Örgütsel Değişimi Yönetmede Önderin Rolü", *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S. 12, 1997, s. 71

²¹ Tamer KOÇEL, *İşletme Yöneticiliği*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1999, s. 519

²² SÖZEN, 210

²³ Arif T. PAYASLIOĞLU, "İdari Reformun Sınırlılıkları", *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Ed. Burhan AYKAÇ ve Diğerleri, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 435

siyasi iktidarın değişim konusundaki isteksizliği göz önüne alındığında, mevcut devlet kaynaklarının başka alanlara yönlendirilmesi (siyasi iktidarın önceliklerine uygun olarak) ve söz konusu değişim için kaynak eksikliğinin siyasi iktidar tarafından bir mazeret olarak gündeme getirilmesi mümkündür.

Çalışanlardan Kaynaklanan Engeller

Kamu Çalışanlarının Tepkileri: Kamu çalışanları, değişim çabalarını benimseyebilecekleri gibi bu çabalara karşı kayıtsız kalma, aktif veya pasif direnişte bulunma gibi davranışsal tepkiler gösterebilmektedirler. Bu tepkilerden aktif ve pasif direniş, değişim sürecinde karşılaşılan sorunlar kapsamına alınabilir. Pasif direniş, öğrenmeme, protesto, az iş yapma gibi eylemleri kapsayan zayıf bir muhalefet şekli iken, aktif direniş, işi yavaşlatma, işten kaçma, bozgunculuk ve sabote etme gibi eylemleri içeren güçlü ancak yıkıcı olmayan muhalefet şeklidir²⁴. Recardo ise, çalışanların tepkilerini farklı bir boyutta ele almaktadır: açıktan tepkiler ve gizli tepkiler. Sabotaj, sesli muhalefet, diğer çalışanları kışkırtma açıktan tepkilere örnek teşkil ederken; çıktıkları azaltma, eksik bilgi ve daha fazla veri talebi gibi yöntemler de değişime karşı dirençte başvurulmuş gizli tepkilerdir²⁵.

Belirsizlik Korkusu ve Güvenlik İhtiyacı: Değişimin beraberinde getirdiği geleceğin belirsizliği, bireyin işini kaybetme korkusu, birlikte çalıştığı gruptan ve arkadaşlarından ayrılma endişesi, bireyleri değişime karşı direnişte bulunmaya itebilir. Bu yüzden çalışanlar gelecekteki yeterlilikleri ve iş güvencesi konularında bir korku hissederler. Değişim sırasında örgüt tarafından zamanında ve hedeflendirilmiş bir eğitim sağlanamıyorsa; çalışanlar, iş güvenliği ya da işle ilgili yeterlilikleri hakkında korku ve kaygı duyabileceklerdir. Aynı zamana değişim her zaman korku yaratan bir olgu değil, bazen de fırsatlar yaratan bir güçtür. Ancak değişim girişimleri çoğu zaman yeni yetenek ve bilgiye gereksinimi de beraberinde getirdiği²⁶ için korku ön plana çıkmaktadır.

Statüko ve Alışkanlıklar: Türk kamu çalışanı, ekonomik, kültürel, siyasal ve teknolojik gelişmelere paralel bir dönüşüm geçirmemiştir. Bu bağlamda kamu çalışanları (yöneticiler de dahil) öteden beri benimsedikleri yerleşik davranışları, değişen ve gelişen yeni şartlara göre yeniden yapılandırmak ya da değerlendirmek yerine eski yapı ve uygulamalara sıkı sıkıya sarılma eğilimindedirler.

Bilgisizlik: İnsanlar, bilgileri dahilinde, en elverişli olana uymak ve onunla uzlaşmak için eylemlerini seçici olarak algılama eğilimindedirler²⁷. Bu nedenle hakkında bilgi sahibi olmadıkları, yani kendi hayatlarının üzerinde etkisinin ne olacağını bilmedikleri bir örgütsel değişimi onaylamayabilirler. Başarılı bir değişim için, değişimin; çalışanların

²⁴ YAĞCI, COŞKUN ve KAYAR, 382–383

²⁵ Ronald J. RECARDO, “Overcoming Resistance to Change”, *National Productivity Review*, V. 14, Spring, 1995, p. 3

²⁶ RECARDO, 2

²⁷ Erkan TABANÇALI, “Örgütsel Değişim”, *Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar Uygulamalar ve Sorunlar*, Ed. Cevat ELMA ve Kamile DEMİR, Anı Yayıncılık, Ankara, 2000, s. 332

görevlerini günden güne nasıl etkileyeceği, çalışanların geleceğini nasıl yönlendireceği, değişimin gerçekte hem birey hem de örgüt için ne anlam ifade ettiği, getireceği risk ve fırsatların neler olduğu gibi çalışan açısından önem arz eden soruların cevapları açık ve net olmalıdır.

Başarısız Olma Endişesi: Değişimle beraber işin gerekleri değiştiğinden yeni şeyler öğrenmenin gerekliliği sebebiyle tecrübeli kişilerde bile başarısız olma endişesi oluşabilir. Bu endişe değişime engel teşkil edebilir.

Değişimi Gereksiz Görme: Değişim gerçekleşse de toplumdaki güç kompozisyonunda bir değişiklik olmayacağına ve sorunların yine belli kesimler için var olacağına inanma, bireyleri değişim için mücadele etmekten alıkoymaktadır²⁸. Başka bir ifadeyle, değişimin gereksiz olduğuna inanan kamu çalışanları, değişim çabalarını destekleme konusunda isteksiz davranırlar. Bu davranış tarzını benimseyen çalışanlarla tartışmak ya da bunlar karşısında değişimi savunmak uzun dönemde ciddi zararlara yol açabilir²⁹.

Yöneticilerden Kaynaklanan Engeller

Değişim sürecinde insan kaynakları, örgütsel yapı ve işler, yöneticiler, değer yargıları gibi birçok unsur değişimin başarısı açısından uyum içinde olmalıdır³⁰. Türkiye’de reform çalışmalarının genel bir değerlendirmesi yapıldığında bu girişimlerin beklenen sonuçları vermediği görülmektedir. Buna göre başarısızlığın en önemli nedeni merkezi bir liderliğin olmamasıdır. Bu bağlamda Türk Kamu Yönetiminde yeniden yapılanma sürecine, sistematik bir şekilde yaklaşmadığı ileri sürülebilir³¹.

Toplumsal Engeller

Toplumdaki Muhafazakar Kesim: Toplumda gelenek ve göreneklere aşırı bağlı bulunan kesimler, yapılmak istenen ya da yapılan değişikliklerin mevcut değer yargılarına ters düştüğü gerekçesiyle değişime direnebilmektedir.

Bağımlılık: Bilimsel ve mantıksal bir açıklama olmaksızın herhangi bir ideolojiye, doktrine, düşünceye, kişiye veya partiye bağlı olan sabit fikirli bireyler, kendi düşüncelerine ve ideolojilerine ters düştüğü için değişime engel olmaya çalışırlar. Bu tip bireyler, bağlandıkları kişi, ideoloji veya parti değişimi onaylayana kadar değişime direnmeye devam edebilirler.

Çıkar ve Baskı Grupları: Her toplumsal yapıda devlet yönetimi üzerinde etkili olmaya çalışan ve yönetim sisteminin işleyişini kendi eline alma gayretinde olan çıkar ve baskı grupları söz konusudur. Bu gruplar,

²⁸ Coşkun Can AKTAN, “Değişimin Önündeki Engeller”, **Moderniteden Postmoderniteye Değişim**, Ed. Coşkun Can AKTAN, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s. 367

²⁹ Martin Ruth AUSTİN, “Managing Change”, **Manage**, August, 1997, p. 16

³⁰ Mustafa Kemal ÖKTEM, “Bilgi Teknolojileri ve Kamu Yönetimi” **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunlar**, Ed. Mustafa Kemal ÖKTEM ve Uğur ÖMÜRGÖNLÜŞEN, İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, s. 149

³¹ Aykut POLATOĞLU, **Kamu Yönetimi**, ODTÜ Yayıncılık, Ankara, 2003, ss. 163–164

kendilerine uygun bir devlet örgütlenme ve fonksiyon sistemi ortaya atmak için uğraşmaktadırlar. Ayrıca toplumda daha fazla ayrıcalık ve kaynak kullanımı için birbirleriyle yarışmaktadırlar. Şaylan'a göre kamu yönetiminde belli bir anda bilinçli olarak yürütülen değişim çabaları ya da yönetsel reformlar ancak söz konusu sınıfsal çıkarların gereği olarak yürüyebilmektedir³². Çünkü özel şirketler, holdingler, ticaret ve sanayi odaları gibi çıkar ve baskı gruplarının, genellikle kendi çıkarlarına uygun olan değişimleri destekledikleri, çıkarlarına uygun olmayan konularda değişime direndikleri görülmektedir. Örneğin işçi sendikaları diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de değişim karşısındaki en büyük engellerden biridir. Bunlar özelleştirme, emeklilik sisteminin değiştirilmesi ve sosyal güvenlik reformları başta olmak üzere birçok değişim faaliyetlerine karşı çıkmaktadırlar. Kısaca ifade etmek gerekirse, siyasi partiler, bazı akademik çevreler, sendikalar ve meslek kuruluşlarının gösterdiği direnç, ciddi bir muhalefet oluşturmakta; reformların hükümet tarafından savunulmasının ve geniş halk kesimlerine ulaştırılmasının önünde önemli bir engel teşkil etmektedir³³. Yine bir grup çalışan ellerinde bir güç olduğuna inanıyorsa, kendi çıkarlarına uygun olmadığını düşündükleri bir değişimi durdurmak için o gücü kullanmayı deneyebilirler.

Medya: Değişimin halk tarafından benimsenmesinde medyanın çok önemli bir rolü bulunmaktadır. Ancak medya kimi zaman kendi ideolojisini savunduğu için, kimi zaman da özel çıkarı dolayısıyla statükoyu temsil eden siyasal partiyi veya herhangi bir grubu desteklediği için değişimin gerçekleşmesine direnebilmekte³⁴, bazen de bunun tam tersi değişimi hararetle savunmakta ve destekleyebilmektedir.

1.3. Sorunlara Çözüm Yolları

Kamu yönetiminde değişim çabalarının başarılı olabilmesi için üretilecek çözüm yollarının; sistemin siyasi, ekonomik ve idari yapısı göz önüne alınarak değerlendirilmesi gerekir³⁵. Bu bağlamda Türk Kamu Yönetiminde değişim sürecinde karşılaşılan sorunların çözümü için alınabilecek önlemler özet olarak şu şekilde sıralanabilir:

Siyasi İstikrar: Siyasi istikrar, değişim çabaları için uygun bir zemin oluşmasına katkı sağlayacağından değişim sürecinin başarısı için bu sürecin siyasi iktidarlar tarafından üstlenilmesi ve siyasi iktidar değişimi halinde dahi sekteye uğratılmadan sürekliliğinin sağlanması gerekmektedir. Daha açık bir ifadeyle siyasi istikrar, değişim sürecini kolaylaştırmaktadır³⁶.

Uygun Strateji: Değişim çabaları, önceden tasarlanmış bilinçli bir stratejiyi gerektirmektedir. Bu çabalar, siyasi destek dışında bürokrasinin, medyanın, sendikalar ve meslek kuruluşları ile sivil toplum örgütlerinin

³² ŞAYLAN, 417-418

³³ SARAN, 52

³⁴ AKTAN, 366

³⁵ H. Hüseyin ÇEVİK, "Kamu Yönetimi Başarısızlık Teorisi ve Eleştirisi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 35, S. 3, Eylül 2002, s. 52

³⁶ SÖZEN, 209

işbirliğinin sağlanmasını gerektirmektedir³⁷. Değişim çabaları öncelikle var olan sürecin doğasını anlamaya odaklanmalı³⁸; süreç anlaşıldıktan sonra işlemeyen faaliyet kolları belirlenerek strateji doğrultusunda kalmak kaydıyla bu faaliyetlerin ne yönde değişeceği saptanmalı ve uygulamaya geçirilmelidir.

Üst Yönetimin Desteğinin ve Katılımının Sağlanması: Üst yönetim değişimi desteklemeli ve yönlendirmelidir. Başarılı ve geniş ölçekli örgütsel değişim, genel olarak sadece yukarıdan aşağıya doğru ortaya çıkmaktadır. Orta kademe yöneticilerin ve çalışanların geniş çaplı bir değişim yapmak için yetki ve otoriteleri yoktur. Dolayısıyla üst düzey yönetim, değişimle ilgili sorumluluklarını ve rol modellerini kişisel olarak ortaya koymalıdır³⁹. Çünkü üst yönetimin desteği, değişime karşı direnci ortadan kaldırmakta oldukça önemlidir. Önemli örgütsel değişimlerin üst yönetim tarafından desteklenmesi gerektiğini belirten Carr, sayıca kayda değer birçok araştırmancının bu yargıyı doğruladığını ileri sürmektedir. Çalışanlar ya da bireyler de bir şeyin gerçekten değişeceğine inanırlarsa muhtemelen yanında yer alırlar⁴⁰. Bu destek özellikle değişimin pek çok departmanı kapsadığı durumlarda daha fazla önem taşımaktadır⁴¹. Değişim yönetimi, yöneticileri sadece ne yaptıklarını değil, kim olduklarını da göz önünde bulundurmaya zorlar. Yeni organizasyon, yeni bir yönetim felsefesine ihtiyaç duymaktadır. Bu nedenle yönetici düşünme, örgütleme, planlama, performans ve ödüllendirme tarzını değiştirmelidir. Ayrıca değişim yönetimi sürecinde gerekli olan zaman, para ve diğer kaynakların yönetici tarafından eksiksiz şekilde elde edilmesi taahhüt edilmemişse başarı zordur⁴². Tüm bunlarla beraber değişim uygulamasına geçebilmek için üst yönetimin iş görene bunu kabul ettirmesi ve işbirliğini sağlaması gerekmektedir⁴³. Dolayısıyla yöneticilerin çalışanların görev ve misyon motivasyonunu sağlamaları ve iş tanımlama ve dağıtımlarını buna yönelik gerçekleştirmeleri önem taşımaktadır⁴⁴.

İletişim ve Eğitim: Örgütlerde karşılaşılan sorunların pek çoğunun temelinde iletişim eksikliği olduğu bilinmektedir. Değişimden etkilenen kişilerle kurulacak iletişim, değişime hazırlamak için verilecek eğitim, iletişim sorunlarını ve değişime karşı direnci büyük ölçüde önleyecektir⁴⁵. İletişim değişim çabaları öncesinde başlamalı ve değişim süreci

³⁷ Cahit TUTUM, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ed. Burhan AYKAÇ ve Diğerleri, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 455

³⁸ Mohsen ATTARAN and Glenn G. WOOD, "How to Succeed at Reengineering", **Management Decision**, V. 37, N. 10, 1999, p. 755

³⁹ RECARDO, 3

⁴⁰ Clay CARR, "7 Keys to Successful Change", **Training**, February, 1994, p. 58

⁴¹ Richard L. DAFT, **Management**, The Dryden Press, USA, 2000, p. 376

⁴² Mohsen ATTARAN, "Why Does Reengineering Fail? A Practical Guide for Successful Implementation", **Journal at Manamement Development**, V. 19, N. 9, MCB University Press, 2000, p. 795

⁴³ Ayşe Can BAYSAL, "İşletmelerde Tutum Değişimi", **İşletme Fakültesi Dergisi**, C. 13, S. 2, Kasım 1984, s. 61

⁴⁴ M. Akif ÖZER, "Kamu Yönetiminin Geleceğine Dair Düşünceler", **Sayıştay Dergisi**, S. 57, Nisan-Haziran 2005, s. 63

⁴⁵ KOÇEL, 523

tamamlandıktan sonra da aynı şekilde devam etmelidir. Değişimin duygusal bir yönü vardır. Bu yüzden küçük ya da geniş gruplara düzenli aralıklarla bilgi verilmelidir. Değişimin benimsenmesinde değişim iletişimi, değişimin kendisinden daha önemlidir⁴⁶. Yeni olan her şeye karşı gösterilen direnci engellemek ancak örgüt üyelerinin değişimin gerekliliğini anlamalarına yardımcı olacak çabalarla mümkün olabilir⁴⁷. Değişime neden ihtiyaç duyulduğu, getireceği risk ve fırsatların neler olduğu açık ve mantıklı sebeplerle detaylı olarak açıklanmalıdır. Bu durumda çalışanlar başlangıç şokundan sonra muhtemelen değişimin amacını anlayıp destekleyeceklerdir⁴⁸.

Çalışanların Katılımı: Bireylerin değişim sürecinin gerçekleşmesine katkıda bulunması, değişime direnişi yenmenin en önemli yollarından biridir. Bireylerin değişim sürecinde alınacak kararlara katılımının sağlanması ve konuyla ilgili bilgilerine başvurulması, değişim sürecini benimsemelerini sağlayacağından bireylerin direnişini azaltacaktır. Başka bir ifadeyle katılım, değişime karşı direnci azaltabilir, değişimin birey tarafından desteklenmesini ve benimsenmesini sağlayabilir. Bu durum değişime yönelik işlerin yapılmasında personeli motive eder. Çünkü birey bu durumda katıldığı kuruluşun değer ve normlarını benimseyebileceği gibi, örgütsel amaçları gerçekleştirme isteğini de kendisinde bulacaktır. Böylece gönüllü ve bilinçli olarak ortak hedeflerin belirlenmesine katkı sağlayacaktır⁴⁹. Çalışanların çok değerli kaynaklara sahip olduğunu unutmamak gereklidir. Başka bir ifadeyle, çalışanlar, değişimin daha düzgün bir şekilde gerçekleşmesini sağlayabilecek değerli bilgilere sahip olabilirler. Dolayısıyla çalışanlar değişime daha fazla katkı sağlayabileceklerini hissedebilirlerse; değişim, yönetimden ziyade çalışanların değişimi şeklinde ortaya çıkar⁵⁰.

Aracı Kurum: Değişim sürecinden statükonun dışına çıkamayan bir bürokratin sorumlu olması yerine değişimi gerçekleştirecek yeni bir kurumun kurulması da değişim için gerekli hızlandırıcı gücü sağlayacaktır. Bu durum ayrıca kamu yönetimine rekabetçi anlayışı getirerek vatandaşlara etkili ve verimli hizmet sunumunu da sağlayabilir⁵¹.

1.4. Kamu Yönetiminde Değişim Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar ve Sorunları Çözme Yöntemlerine İlişkin Araştırma

1.4.1. Araştırmanın Amacı

Kamu yönetiminde değişim, kamu kurumları açısından merkezîyetçi, gizliliğin ve kuralcılığın egemen olduğu, sorumluluktan kaçışa

⁴⁶ Andrew E. SCHWARTZ, "Eight Guidelines for Managing Change", *Supervisory Management*, N. 3, July, 1994, p. 15

⁴⁷ Lanny BLAKE, "Reduce Employees Resistance to Change", *Personnel Journal*, V. 71, N. 9, September 1972, p. 1

⁴⁸ AUSTİN, 16

⁴⁹ İbrahim YILDIRIM, *Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004, s. 258

⁵⁰ Gregory J. ISKAT and Jay LIEBOWITZ, "What to Do When Employees Resist Change", *Supervision*, V. 57, N. 8, August, 1996, p. 2

⁵¹ YAĞCI, COŞKUN ve KAYAR, 389

olanak tanıyan, siyasallaşma ve kayırmacılığa açık, yolsuzluk ve rüşvete zemin hazırlayan ve vatandaştan kopuk yönetim anlayışından; vatandaş odaklı esnek örgüt yapısına sahip, adem-i merkezîyetçi bir yönetim anlayışına geçiş sürecini ifade etmektedir.

Türk Kamu Yönetiminin işleyişi merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşları idari vesayet denetimi yoluyla merkezi yönetim tarafından denetlenmekte; dolayısıyla hukuksal, yönetsel yapısı ve personel sistemi açısından merkezi yönetimle benzer özellikler taşımaktadır. Bu bağlamda çalışmada, özerk bir kamu kurumu olan Konya Büyükşehir Belediyesindeki değişim çabaları sırasında karşılaşılan bireysel ve örgütsel engeller ile bu engellerin çözümünde başvurulan yöntemlerin neler olduğu ele alınmaktadır.

1.4.2. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada anket yöntemi uygulanmıştır. Bu çalışmada, kamu yönetiminde değişimin gerekliliği, değişim karşısındaki engeller ve engelleri ortadan kaldırma yöntemleri ile kamu yönetiminde değişim yönetimine ilişkin sorulara verilen cevaplardan elde edilen bulgular yorumlanmaktadır. Araştırma soruları 5’li likert ölçeği dikkate alınarak hazırlanmıştır.

Konya Büyükşehir Belediyesinde görev yapan personel araştırmanın örneklemini oluşturmaktadır. Başlangıçta 75 tane anket formu dağıtılmış olup, bunlardan eksiksiz olarak doldurulan 62 tanesi değerlendirmeye alınmıştır.

Veriler SPSS 11.00 programından yararlanılarak değerlendirilmiş olup, değerlendirme sürecinde frekans dağılımı, ortalama, standart sapma, standart hata istatistiklerinden yararlanılmıştır. Ayrıca “bağımsız iki grup t testi” analizlerinden de faydalanılmıştır. Değerlendirmeye alınan anketleri dolduranlar yönetici ve diğer personelden oluşmaktadır. Dolayısıyla sorulara verilen cevaplarda anlamlı farkların olabileceği düşüncesiyle her soru için ayrı ayrı “t” testi uygulanmıştır. Birkaç soru haricinde diğer tüm sorulara verilen cevaplarda anlamlı farklara rastlanmamıştır. Anlamlı farklar bulunan sorular ayrı bir tabloda düzenlenerek yorumlanmaktadır.

1.4.3. Araştırmanın Bulguları

Tablo 1: Kurumda Çalışanların Unvanı

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Müdür	6	9,7	9,7	9,7
Daire başkanı	7	11,3	11,3	21,0
Şef	10	16,1	16,1	37,1
Memur	39	62,9	62,9	100,0
Toplam	62	100,0	100,0	

Araştırmaya katılanların %37,1’i yönetici, %62,9’u ise memurdur. Yöneticiler müdür, daire başkanı ve şeflerden oluşmaktadır.

Tablo 2: Kurumdaki Değişim Çabalarının Dirençle Karşı Karşıya Kalma Düzeyi

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Hiçbir zaman	7	11,3	11,7	11,7
Çok az zaman	7	11,3	11,7	23,3
Bazen	26	41,9	43,3	66,7
Çoğu zaman	14	22,6	23,3	90,0
Her zaman	6	9,7	10,0	100,0
Toplam	60	96,8	100,0	
Cevapsız	2	3,2		
Toplam	62	100,0		

Kurumunuzdaki değişim çabaları, herhangi bir dirençle karşı karşıya kalıyor mu sorusuna verilen cevaplar Tablo 2’de düzenlenmiştir. Buna göre Konya Büyükşehir Belediyesinin değişimle ilgili çabalarına karşı bir direncin söz konusu olduğu, ancak her zaman dirençle karşılaşmadığı görülmektedir. Bu durum, belediye hizmetlerinde kalitenin artırılması, muhalif adaylara göre daha fazla çalışan ve vatandaşların beklentilerini dikkate alan belediye başkanı imajı verme, bu doğrultuda belediye başkanlarının kendi ekibini oluşturup yeniliklere muhalif olmayan bir personelle çalışma arzusu gibi sebeplerden kaynaklanabilir.

Tablo 3: Çalışanların Kurumdaki Değişim Çabalarına Katkı Sağlama İmkânı

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Var	11	17,7	18,0	18,0
Kısmen var	13	21,0	21,3	39,3
Yok	37	59,7	60,7	100,0
Toplam	61	98,4	100,0	
Cevapsız	1	1,6		
Toplam	62	100,0		

Konya Büyükşehir Belediyesi çalışanlarının, kurumlarındaki değişim çabalarına katkı sağlama olanaklarının yeterli olmadığı yönünde bir değerlendirmeye gidilebilir. Çünkü araştırmaya katılanların %60,7’si, değişim çabalarına katkı sağlama imkânlarının olmadığını ifade etmektedirler. Araştırmaya katılanların %18’i böyle bir imkâna sahip olduklarını belirtmektedir. Araştırmaya katılan yöneticilerin oranının %37,1 olduğu dikkate alındığında %18’lik bir oranın çok düşük olduğu söylenebileceği gibi, yöneticilerin de bu imkâna sahip olmadığı anlaşılmaktadır. Kamusal politikaların ve stratejilerin belirlenmesinde ve kararların alınmasında bilim adamları, profesyoneller ve politikacılar önemli roller oynamaktadırlar⁵². Özellikle üst düzey kamu yöneticileri, yürütmenin belirlediği temel politikalar çerçevesinde, kamu kurumunun amaçlarını,

⁵² KARASU, 223

stratejilerini ve hizmet politikalarını belirleme; kurumun gelecekte nerede olacağına karar verme gibi rollere sahiptirler. Bu bağlamda sonuçlar değerlendirilecek olursa, araştırma yapılan kurumun alt ve orta kademe yöneticilerinin değişimle ilgili çabalarına ve kararlara katılma olasılığı düşüktür. Ancak söz konusu kuruluştaki görev yapan müdür ve daire başkanlarının (%21) değişim çabalarına katkı sağladığı ve sağlamakta olduğu sonucuna varılabilir. Ayrıca yapılan “t” testi analizlerinde de bu soruya verilen cevaplarda yönetici ve personel açısından anlamlı bir farkın olmadığı görülmektedir. Buradan hareketle gerek araştırma kapsamın alınan yöneticilerin ve gerekse diğer çalışanların ilgili kurumdaki değişim çabalarına katkı sağlama imkânlarının yetersiz olduğu rahatlıkla söylenebilir.

Kısaca, değişim çabaları ve değişim stratejilerini hem kamu sektöründe hem de özel sektörde üst düzey yöneticiler belirlemektedir. Ayrıca kamu sektöründe siyasi iktidar da önemli bir rol oynamaktadır. Özerk kuruluşlar olan belediyelerde başkanlar, başkan yardımcıları ve daire başkanları bir ekip olarak bu görevi yürütmektedirler. Bu bağlamda tablodaki sonuçlar anlamlıdır.

Tablo 4: Çalışanların Kurumdaki Değişim Çabalarını Destekleme Düzeyi

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Çok yetersiz	3	4,8	5,1	5,1
Yetersiz	33	53,2	55,9	61,0
Kısmen yeterli	17	27,4	28,8	89,8
Çok yeterli	6	9,7	10,2	100,0
Toplam	59	95,2	100,0	
Cevapsız	3	4,8		
Toplam	62	100,0		

Araştırmaya katılanlar, kurumlarındaki değişim çabalarını destekleme düzeylerinin yeterli olmadığını ifade etmektedirler. Bu sonuç çalışanların değişim çabalarına katkı düzeyini gösteren Tablo 3'teki sonuçlarla da örtüşmektedir.

Tablo 5: Değişim Sürecinde Karşılaşılabilecek Bireysel Engeller (%)

Sorular	1	2	3	4	5
Mevcut kurulu düzen ve alışkanlıkları değiştirmeye zorlaması	23,7	25,4	18,6	18,6	13,6
Değişimle ilgili yeterli bilginin olmaması	6,6	24,6	26,2	26,2	16,4
Muhafazakar eğilimler	25,4	32,2	18,6	18,6	5,1
Değişimin beraberinde getirdiği güvensizlik ve belirsizlik	5,0	30,0	38,3	18,3	8,3
İşi ve statüyü kaybetme korkusu	20,0	15,0	11,7	21,7	31,7
Çalışma arkadaşlarından ayrılma endişesi	28,8	32,2	13,6	15,3	10,2
Herhangi bir kişiye, düşünceye, ideoloji ya da partiye olan aşırı bağımlılık	27,9	19,7	27,9	18,0	6,6
Yeni şeyler öğrenmenin gerekliliği ve yeni düzende başarısız olma endişesi	24,6	29,5	19,7	14,8	11,5
Değişimi gereksiz görme eğilimi	34,4	24,6	24,6	8,2	8,2

1: Kesinlikle Katılmıyorum, 2: Katılmıyorum, 3: Kısmen Katılıyorum, 4: Katılıyorum, 5: Tamamen Katılıyorum

Araştırma kapsamına alınan kurumda gerçekleştirilmek istenen değişimle ilgili olarak karşılaşılabilecek bireysel engeller maddeler halinde sıralanarak araştırmaya katılanlardan bu faktörlerle ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Elde edilen sonuçlar “yüzde dağılımı” olarak tablo 5’te düzenlenmiştir.

Buna göre araştırmaya katılanlar;

- Mevcut kurulu düzen ve alışkanlıkları değiştirmeye zorlaması,
- Değişimin kamu çalışanlarının çıkarlarına ters düşmesi,
- Muhafazakar eğilimler,
- Değişimin beraberinde getirdiği güvensizlik ve belirsizlik,
- Çalışma arkadaşlarından ayrılma endişesi,
- Herhangi bir kişiye, düşünceye, ideoloji ya da partiye olan aşırı bağımlılık,
- Yeni şeyler öğrenmenin gerekliliği ve yeni düzende başarısız olma endişesi ve

• Değişimi gereksiz görme eğilimi gibi faktörlerin gerek kurumlarında ve gerekse genel olarak kamu yönetiminde gerçekleştirilmeye çalışılan değişim faaliyetleri karşısında birer bireysel engel olarak görülmesi yönündeki genel düşünceye katılmadıklarını ifade etmektedirler. Ancak iş ve statüyü kaybetme korkusu ile değişimle ilgili yeterli bilginin olmamasını, değişim karşısında birer bireysel engel olarak gösterilmesi düşüncesine genel olarak katıldıklarını belirtmektedirler. Başka bir ifadeyle, bilimsel çalışmalarda teorik olarak ifade edilen değişim karşısındaki bireysel engel ya da direnç gösterme nedenlerinden sadece ikisinin araştırma yapılan kurumdaki değişim çabaları karşısında birer engel teşkil ettiği görülmektedir.

Tablo 6: Değişim Karşısındaki Örgütsel Engeller (%)

Sorular	1	2	3	4	5
Toplumdaki muhafazakâr kesim	40,0	30,0	16,7	6,7	6,7
Medya	13,3	23,3	23,3	18,3	21,7
Çıkar ve baskı grupları	9,8	6,6	23,0	27,9	32,8
Sendikalar, dernekler	8,5	28,8	16,9	28,8	16,9
Muhalefet (siyasi partiler)	13,1	13,1	32,8	24,6	16,4
Değişimin maliyeti	19,7	32,8	32,8	11,5	3,3
Kaynak yetersizliği	23,3	25,0	28,3	16,7	6,7
Kamu kurumlarının kendilerine kazanç sağlayan sabit yatırımları (arsa, bina vb.)	18,3	30,0	30,0	10,0	11,7
Değişimle ilgili bilgi akışını engelleyen hiyerarşik örgüt yapıları	9,8	16,4	27,9	27,9	18,0
Değişimle ilgili bilgilerin ve değişimin gerekliliğinin kamu çalışanlarına yeterli düzeyde özümsetilememesi	10,0	11,7	25,0	36,7	16,7
Değişimle ilgili etkin iletişim eksikliği	6,7	15,0	33,3	28,3	16,7
Üst kademe kamu yöneticilerinin değişime karşı ilgisizliği	6,8	13,6	28,8	22,0	28,8
Anayasal düzenlemelerin yetersizliği	10,0	18,3	31,7	10,0	30,0

1: Kesinlikle Katılmıyorum, 2: Katılmıyorum, 3: Kısmen Katılıyorum, 4: Katılıyorum, 5: Tamamen Katılıyorum

Araştırmaya katılanlardan kurumlarında gerçekleştirilen ya da gerçekleştirilmek istenen değişimle ilgili olarak karşılaşılabilecek örgütsel engellerle ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiş ve elde edilen veriler Tablo 6'da düzenlenmiştir.

Buna göre araştırmaya katılanlar;

- Toplumdaki muhafazakar kesimin,
- Değişimin maliyetinin,
- Kaynak yetersizliğinin ve
- Kamu kurumlarının kendilerine kazanç sağlayan sabit yatırımların (arsa, bina vb.), değişim çabaları karşısında birer örgütsel engel teşkil ettiği düşüncesine katılmamaktadırlar. Ancak bunların dışında kalan medya, çıkar ve baskı grupları, sendikalar, dernekler, muhalefet (siyasi partiler), kamu kurumları ve makamları arasındaki anlaşmazlıklar, hiyerarşik örgüt yapıları, değişimin gerekliliğinin kamu çalışanlarına yeterli düzeyde özümsetilememesi, değişimle ilgili etkin iletişim eksikliği, üst kademe

yöneticilerin değişime karşı ilgisizliği ve Anayasal düzenlemelerin yetersizliği gibi faktörlerin araştırma yapılan kurumdaki değişim çabalarının karşısında birer engel teşkil ettiği yönündeki düşünceler genel olarak araştırmaya katılanlar tarafından kabul edilmektedir. Başka bir ifadeyle, araştırmaya katılanlar, söz konusu bu faktörleri değişim çabaları karşısında birer engel olarak gördüklerini belirtmektedirler.

Araştırma sonucunda yapılan “bağımsız iki grup t testi” sonuçlarına göre ise, araştırmaya katılan belediye personeli ile yöneticiler, kurumlarındaki değişim çabaları karşısında birer örgütsel engel olarak görülen “Anayasal düzenlemelerin yetersizliği”, “üst kademe kamu yöneticilerinin değişime karşı ilgisizliği”, “değişimle ilgili olarak kamu kurumları arasında çıkan anlaşmazlıklar”, “çıkar ve baskı grupları”, “sendikalar ve dernekler” konusunda anlamlı bir görüş ayrılığına sahiptirler.

Çıkar ve baskı gruplarını birer örgütsel engel olarak kabul eden yöneticilerin oranı %43,5 iken, bu oran çalışanlarda %69,2’dir. Sendikaları ve dernekleri birer engel olarak kabul eden yöneticilerin oranı %30,4 iken, bu oran çalışanlarda %51,2’dir. Aynı şekilde kamu kurumları ve makamları arasındaki anlaşmazlıkların birer örgütsel engel olduğu düşüncesine katıldıklarını ifade eden yöneticilerin oranı %26,1 iken, bu faktörü bir engel olarak kabul eden çalışanların oranı %61,3’tür. Buna göre yöneticiler kamu makamları arasında değişimle ilgili çabalar ya da düşünceler konusunda bir anlaşmazlığın bulunmadığını dolaylı olarak ifade etmektedirler.

Tablo 7: Engelleri Çözme Yöntemleri (%)

Sorular	1	2	3	4	5
İletişim ve eğitim yöntemi	23,3	31,7	26,7	13,3	5,0
Değişimle ilgili olarak alınacak kararlara katılımı sağlamak	15,0	33,3	30,0	16,7	5,0
Karşılıklı görüşme ve bir uzlaşmaya varma	21,3	24,6	29,5	16,4	8,2
Kamu çalışanlarının değişimi kabul etmeye zorlanması	25,4	20,3	35,6	16,9	1,7
Konuyu olduğundan farklı gösterme eğilimi	30,0	26,7	30,0	8,3	5,0
Anlaşmazlık ya da dış engellere ilgili uygun stratejinin belirlenmesi	10,0	20,0	45,0	20,0	5,0
Üst yönetimin desteği ve katılımını sağlama	10,0	18,3	30,0	30,0	11,7
Kurumlar arası etkin bir diyalog sisteminin kurulması	16,7	23,3	26,7	20,0	13,3

1: Kesinlikle Katılmıyorum, 2: Katılmıyorum, 3: Kısmen Katılıyorum, 4: Katılıyorum, 5: Tamamen Katılıyorum

Tablo 7’deki sonuçlardan da anlaşılacağı üzere araştırma kapsamına alınan kuruluşa değişimle ilgili direnişlerin çözümlenmesi için başvurulan yöntemlerin başında “üst yönetimin desteğini ve katılımını sağlama” yöntemi gelmektedir. Daha sonra ise kısmen “kurumlar arası etkin bir diyalog sisteminin kurulması” çözüm yöntemine başvurulduğu görülmektedir. Çalışmanın teorik kısmında açıklanan diğer yöntemlere genel olarak başvurulmadığı görülmektedir. Bu sonuçlara göre ilgili kurumda karşılaşılan direnç nedenleri bireysel olmaktan çok örgütsel nitelik taşımaktadır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Dünyada ve Türkiye’de meydana gelen ekonomik, sosyal, kültürel, siyasal ve teknolojik gelişmelere uyum esnekliğinden yoksun bir görünüm sergileyen Türk Kamu Yönetimi, yapı ve işleyiş bakımından kendisinden beklenen işlevleri ya da kamu hizmetlerini etkin, etkili ve hızlı bir biçimde yerine getirmekten uzak olduğu için etkinlik ve verimlilik prensiplerine uygun bir yapıya kavuşturulmalıdır. Küresel değişim süreci ve bu sürece ayak uydurmak, gerek özel sektör kurumları ve gerekse kamu kurumlarının etkinliği ve verimliliği açısından hayati bir öneme sahiptir. Ancak değişim çabaları her zaman başarıyla sonuçlanamayabilir. Türkiye’de çeşitli dönemlerde kamu yönetimine etkinlik kazandırmak için reform çalışmaları yapılmış fakat beklenen düzeyde başarı sağlanamamıştır. Yeniden yapılanma ya da kamu yönetiminde değişim çabaları uzun zaman ve fazla maliyet gerektiren bir süreçtir.

Türk Kamu Yönetimi’nin sorunları kolayca tedavi edilecek kadar basit değildir. Aksine yoğun bakım ve sürekli kontrol gerektirmektedir. Kamu yönetiminin problemlerini çözmek için başlatılan tedavi yöntemi, iktidar değişikliklerinden etkilenmemelidir. Diğer taraftan kamu yönetiminin bir şekilde etkileşim içinde bulunduğu tüm üst ve alt sistemler de yeniden değerlendirilerek aynı paralelde yeniden yapılandırılmalıdır⁵³. Çünkü kamu yönetiminde değişim, mevcut durumda bir takım değişiklikleri de beraberinde getireceği için, kamu kurumlarının merkeziyetçi yapısından, çıkar ve baskı grupları ile sivil toplum kuruluşlarından, örgüt çalışanlarının direnişinden, mali yetersizliklerden veya iletişim eksikliğine bağlı sorunlardan dolayı sekteye uğrayabilmektedir.

Çalışmada yapılan anket sonuçlarına göre, iş ve statüyü kaybetme korkusu ile değişimle ilgili yeterli bilginin olmaması en önemli bireysel engeller olarak karşımıza çıkmaktadır. Medya, çıkar ve baskı grupları, sendikalar, dernekler, muhalefet (siyasi partiler), kamu kurumları ve makamları arasındaki anlaşmazlıklar, hiyerarşik örgüt yapıları, değişimle ilgili etkin iletişim eksikliği, üst kademe yöneticilerin değişime karşı ilgisizliği ve Anayasal düzenlemelerin yetersizliği gibi faktörler ise en önemli örgütsel engellerdir. Yine kamu çalışanlarının değişim çabalarına katkı

⁵³ Orhan GÖKÇE ve Ali ŞAHİN, “21. Yüzyılda Türk Kamu Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, C. 1, S. 3, 2002, s. 23

sağlamaları ve değişim çabalarını desteklemeleri değişim sürecinin başarısı açısından büyük önem taşımaktadır. Ancak yapılan anket çalışmasında, çalışanların değişim çabalarına katkı sağlama ve bu süreci destekleme düzeylerinin yetersiz olduğu; değişimin gerekliliğinin kamu çalışanlarına yeterli düzeyde özümsetilemediği görülmektedir.

Değişim sürecinde karşılaşılabilecek bireysel ve örgütsel engellerin aşılması açısından etkin bir iletişimin sağlanması, değişimle ilgili olarak alınacak kararlara katılımın sağlanması ve buna bağlı olarak değişimden etkilenen kişi ve gruplarla karşılıklı görüşme ve bir uzlaşmaya varma, kamu çalışanlarının değişimi kabul etmeye ikna edilmesi, anlaşmazlık ya da dış engellerle ilgili uygun stratejinin belirlenmesi, üst yönetimin desteğinin ve katılımının sağlanması ve kurumlar arası etkin bir diyalog sisteminin kurulması önemlidir. Ancak yapılan araştırma sonuçlarına göre söz konusu yöntemlerden sadece “üst yönetimin desteğini ve katılımını sağlama” ve kısmen de “kurumlar arası etkin bir diyalog sisteminin kurulması” yönteminin benimsendiği, diğer yöntemlere başvurulmadığı görülmektedir.

KAYNAKLAR

1. AKDOĞAN, A. Argun, “Uygulama Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 37, S. 4, Aralık 2004, ss. 11–30.
2. AKTAN, Coşkun Can, “Değişimin Önündeki Engeller”, **Moderniteden Postmoderniteye Değişim**, Ed. Coşkun Can AKTAN, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003
3. ATTARAN, Mohsen, “Why Does Reengineering Fail? A Practical Guide For Successful Implementation”, **Journal at Manamement Development**, V. 19, N. 9, MCB University Press, 2000, p. 795
4. ATTARAN, Mohsen, Wood, Glenn G. “How to Succeed at Reengineering”, **Management Decision**, V. 37, N. 10, 1999, p. 755
5. AUSTİN, Martin Ruth, “Managing Change”, **Manage**, August, 1997, pp. 15–16
6. AYKAÇ, Burhan, “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 24, S. 2, Haziran 1991, ss. 81–122
7. BAŞBAKANLIK, **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Ankara, 2003
8. BAYSAL, Ayşe Can, “İşletmelerde Tutum Değişimi” **İşletme Fakültesi Dergisi**, C. 13, S. 2, Kasım 1984
9. BİLGİÇ, Veysel, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ed. Asım BALCI ve Diğerleri, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003, ss. 25–39
10. BLAKE, Lanny, “Reduce Employees Resistance to Change”, **Personnel Journal**, V. 71, N. 9, September 1972, pp. 1–4

11. CARR, Clay, “7 Keys to Successful Change”, **Training**, February, 1994, pp. 55–60
12. COŞKUN, Bayram ve Ahmet NOHUTÇU, “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kuramsal-Tarihi Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar”, **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması**, Ed. Ahmet NOHUTÇU ve Asım BALCI, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2005, ss. 1–35
13. ÇEVİK, H. Hüseyin, “Kamu Yönetimi Başarısızlık Teorisi ve Eleştirisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 35, S. 3, Eylül 2002, ss. 39–55
14. DAFT, Richard L., **Management**, The Dryden Press, USA, 2000
15. DUGGETT, Michael, “Kamu Yönetimlerinde Değişim: Sonraki Adımlar”, Çev. A. Argun AKDOĞAN ve Onur Ender ASLAN, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 35, S. 2, Haziran 2002, ss. 1–9.
16. EREN, Veysel, “Yönetim Anlayışındaki Değişimin Nedenleri ve Yeni Yönetim Kültürü”, **Türk İdare Dergisi**, S. 445, Aralık 2004, ss. 85–106
17. GÖKÇE, Orhan ve Ali ŞAHİN, “21. Yüzyılda Türk Kamu Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, C. 1, S. 3, 2002, ss. 1–27
18. GÜLER, Birgül Ayman, **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005
19. ISKAT, Gregory J. and Jay LIEBOWITZ, “What to Do When Employees Resist Change”, **Supervision**, Vol. 57, No. 8, August, 1996, pp. 1–3
20. KARASU, Koray, **Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ya. No. 11, Ankara, 2001
21. KOÇEL, Tamer, **İşletme Yöneticiliği**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1999
22. KUTLU, Önder, **Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004
23. NALBANT, Z. Eser, “Örgütsel Değişimi Yönetmede Önderin Rolü”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.12, 1997
24. ÖKTEM, Mustafa Kemal, “Bilgi Teknolojileri ve Kamu Yönetimi” **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunlar**, Ed. Mustafa Kemal ÖKTEM ve Uğur ÖMÜRGÖNLÜŞEN, İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, ss. 139–187
25. ÖZER, M. Akif, “Kamu Yönetiminin Geleceğine Dair Düşünceler”, **Sayıştay Dergisi**, S. 57, Nisan-Haziran 2005, ss. 55–80
26. PARLAK, Bekir ve Zahid SOBACI, **Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2005

27. PAYASLIOĞLU, Arif T., “İdari Reformun Sınırlılıkları”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Ed. Burhan AYKAÇ ve Diğerleri, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, ss. 431–440
28. PETERS, B. Guy, “From Change to Change: Patterns of Continuing Administrative Reform In Europe”, **Public Organization Review: A Global Journal**, N. 1, 2001, pp. 41–54
29. POLATOĞLU, Aykut, **Kamu Yönetimi**, ODTÜ Yayıncılık, Ankara, 2003
30. RECARDO, Ronald J., “Overcoming Resistance to Change”, **National Productivity Review**, V. 14, Spring, 1995, pp. 1–5
31. SARAN, Ulvi, “Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler”, **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması**, Ed. Ahmet NOHUTÇU ve Asım BALCI, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2005, ss. 37–52
32. SAYGILIOĞLU, Nevzat ve Selçuk ARI, **Etkin Devlet**, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002
33. SCHWARTZ, Andrew E., “Eight Guidelines for Managing Change”, **Supervisory Management**, N. 3, July, 1994, pp. 15–16
34. SÖZEN, Süleyman, “Administrative Reforms in Turkey: Imperatives, Efforts and Constraints”, **SBF Dergisi**, C. 60, S.3, 2005 ss. 195–214
35. ŞAYLAN, Gencay, “Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Ed. Burhan AYKAÇ ve Diğerleri, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, ss. 413–429
36. ŞİMŞEK, Şerif, **Yönetim ve Organizasyon**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 1999
37. TABANCALI, Erkan “Örgütsel Değişim”, **Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar Uygulamalar ve Sorunlar**, Editörler: Cevat ELMA ve Kamile DEMİR, Anı Yayıncılık, Ankara, 2000
38. TUTUM, Cahit, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Ed. Burhan AYKAÇ ve Diğerleri, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, ss. 441–457
39. YAĞCI, Mehmet İ., Selim COŞKUN ve Nihat KAYAR, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Değişime Direnç ve Çözüm Önerileri” **Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi**, TODAİE, Ya. No. 319, Ankara, 2003, ss. 373–391
40. YILDIRIM, İbrahim, **Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004