

KAMU KESİMİNDE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN UYGULANABİLİRLİĞİ

Doğan Nadi LEBLEBİCİ*
Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN**

Özet:

Bu çalışma kamu kesimindeki reform çabalarına Toplam Kalite Yönetimi felsefesi çerçevesinde yeni bir bakış açısı sunmayı amaçlamaktadır. Çalışma, kalite, toplam kalite yönetimi felsefesi, kamu hizmetlerinde kalite gibi kavramları açıklamakta ve toplam kalite yönetimi yaklaşımının ilkelerinin kamu kesimine uygulanabilirliğinin şartlarını ve olanaklarını tartışmaktadır. Sonuç olarak, toplam kalite yönetimi yaklaşımının kamu kesimine uygulanabilmesi için evrensel yönetim ilkelerinden faydalanmak suretiyle kamu hizmetlerinin doğası ve farklı ülkelerin deneyimlerinin dikkate alınması ve üst yönetimin programa olan inanç ve desteğini göstermesi gerektiği vurgulanmıştır.

Abstract:

Feasibility of The Total Quality Management in Public Sector

This study aims at presenting a new viewpoint for reform efforts in the public sector in connection with the philosophy of Total Quality Management. The study mentions about the concepts such as quality, the philosophy of total quality management, quality in public services and

* Yrd.Doç.Dr., Hacettepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü

** Araş.Gör., Hacettepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü

Anahtar Sözcükler: Kalite, Toplam Kalite Yönetimi, Kamu Hizmeti

Keywords: Quality, Total Quality Management, Public Service

discusses the conditions and possibilities of applying the principles of total quality management approach into the public service. It concludes that total quality management approach could be applied to the public service by taking the nature of public services and the experiences of different countries into consideration, through utilizing universal management principles, and with strong support and belief of top management on the programme.

Giriş

Günümüzde, mal ve hizmetlerin ulusal sınırları aşan hareketliliği, uluslararası alanda yoğun bir rekabeti gündeme getirmekte, "ulus devlet" ve "ulusal şirket" gibi yapıların kendine yeterli birimler olarak varolmasına ve işlemesine olanak tanımayan bir sistem ortaya çıkmaktadır. Gerek hükümetler ve gerekse ticari kuruluşlar varlıklarını sürdürebilmek için yeni arayışlara yönelmektedir. Vatandaş ve tüketici kavramlarının klasik tanımları anlamını yitirmektedir. Bu kavramlar, iç içe geçmişlik görüntüsü içerisinde, vatandaş-tüketici ve tüketici-vatandaş biçiminde, sadece özel sektörün ürettiği mal ve hizmetlerin tüketimi anlamında değil, aynı zamanda devletin ürettiği mal ve hizmet anlamında da yeniden şekillenmektedir. Piyasanın fiyat-müşteri bağlantısı, vergi-vatandaş bağlantısının egemen olduğu kamu kesimini de etkilemektedir. Bireylerin kamu mal ve hizmetlerini bedel ödmeden aldıkları söylenemez. Kaldı ki, "vergi veren vatandaş bilinci" toplumda geliştikçe, bireylerin sadece vatandaş olma kavramının arkasına sığınarak, kamu mal ve hizmetlerinin topluca tüketilmesinden kaynaklanan avantajları kullanarak, kamu hizmetlerini bedel ödmeden elde etme imkanları giderek sınırlanmaktadır.

Bu durum karşısında, bedel ödenerek alınan mal ve hizmetin kaliteli olmasını beklemek, bireylerin en doğal hakkı haline gelmektedir. Friedman'a (1962) göre, kalite ve fiyat arasındaki bağlantı, kaynakların kimin tarafından ve kim için kullanıldığı esasına göre dört şekilde ortaya çıkmaktadır; (a) başkasının parasını başkası için harcıyorsa ne fiyatı ne de kaliteyi önemseyecektir; (b) başkasının parasını kendisi için harcıyorsa fiyatı önemsemeyecek, fakat kaliteye önem verecektir; (c) kendi parasını başkası için harcıyorsa kaliteyi önemsemeyecek, fakat fiyata önem verecektir; (d) kendi parasını kendisi için harcıyorsa fiyata ve kaliteye önem verecektir. Kamu hizmetlerinin sunumunda, önemli miktarda kaynak harcanmasına rağmen, verimlilikten bahsedilemiyor ise, kamu kuruluşlarının başkasının parasını başkaları için harcayan, kalite ve fiyata önem vermeyen anlayışa sahip olduklarını söyleyebiliriz. Kamu kuruluşlarının kendileri için

aptıkları harcamalarda ise, başkasının parasını kendisi için harcayan, kaliteyi önemseyen fakat fiyatı önemsemeyen bir tutum içerisinde oldukları göze arpmaktadır.

Kaynak ve kalite ikilemi, özellikle kamu hizmetlerinin sunumu açısından önem taşımaktadır. Kamu hizmetlerinin sunumu için gerekli kaynaklar üzerinde, "belirsizliğe" işaret eden kavramsal bir tartışma yaşanmamaktadır. Ana kaynak vergiler olmakla birlikte, kamunun mal, hizmet, menkul satışı ve tahvil satışı yoluyla borçlanma gibi yan kaynaklar yaratması olasıdır. Ancak, kamu hizmetlerinde "kalite" olgusu ciddi bir tartışma konusudur. Çünkü, tekel konumunda olan pek çok kamu hizmetinin piyasa koşullarında değerlendirilmesi çok güçtür. Bu durumda, piyasanın kaliteli hizmeti ortaya çıkarması da söz konusu olamaz. Piyasa koşullarında alım-satım işlemi gören mal ve hizmetler için belirli ölçütlere dayanan kalite standartları geliştirmek nispeten kolay olmasına rağmen, piyasa işlemlerine tabi olmayan tekel konumundaki mal ve hizmetlerin kalite standartlarını belirleyebilmek oldukça zor ve hatta bazen imkansızdır. Piyasanın da kaliteyi ortaya çıkarması da her zaman kolay olmayabilir. Örneğin; konaklama ve turizm hizmeti veren bir kuruluşun kalite standartları, klimalı ve televizyonlu odalar, yüzme havuzu, spor ve rekreasyon alanları gibi ölçütlerle belirlenebilir. Ancak, bu, o kuruluşun, sadece fiziki yapıya ait kalite standartları açısından değerlendirilmesini sağlayacak, sunduğu hizmetin kalitesi hakkında fikir sahibi olunmasına yetmeyecektir. Diğer taraftan, başarılı olmanın, kısa vadedeki yegane koşulunun kalite olmadığı göz önüne alındığında, belirli bir dönemde elde edilen başarının bir kalite standardı sayılamayacağını da kabul etmek durumundayız. Piyasa bile kalitenin belirlenmesi konusunda bazen yetersiz kalırken, piyasa koşulları dışında işleyen bir sistemin ürettiği hizmetler için belirli kalite standartları ortaya koymanın ne kadar zor olduğu, fakat denenmesinin de o derecede önemli olduğu ortadadır.

Kalite Kavramı

Kalite konusunda yapılan bazı tanımlar kaliteyi "standart açısından gereklilik," "gereksinimleri karşılama" ve "koşullara uygunluk" gibi değişken kavramlara müracaat ederek açıklamaktadırlar. Piyasa açısından kalite, bir mal veya hizmetin, tüketicilerin ihtiyaç ve beklentilerine göre tespit edilmesini, buna uygun bir tasarımın yapılmasını, üretimi, dağıtımını, satışı gibi işlemlerin güvenilir bir biçimde sağlanmasını; üretilen mal veya hizmetin performans ve güvenilirliğinin belgelenmesini, kullanımı ile ilgili özelliklerin açık bir şekilde ortaya konulmasını, satış sonrası hizmetlerinin etkin biçimde sunulmasını ifade eder. Nitekim bugün, bu

koşullara uyulduğunun belgelendirmesi yapılmakta ve bu belgelendirme kalitenin güvencesi olarak tanınmaktadır. Nitekim, bir ürünün belirli özelliklere sahip olmasına göre değil, ürünün sürekli bir iyileştirme programına sahip olup olmadığına ve programın süreçlerinde belirli ölçütlerin karşılanıp karşılanmadığına göre verilmekte olan ISO 9000 kalite uygunluk belgesi buna güzel bir örnektir (Rabbit ve Bergh, 1994). Kaliteyi, sadece gereksinimlerine uygun standartlara uygunluk açısından değerlendirmek, onun zaman içerisinde kalıcı olmasını engelleyecektir. Dolayısıyla, kalite, sabit ve değişmez değildir. Kalite konusundaki tanımlar içerisinde göze çarpan ortak özelliklerin; "standartlara uyma," "tüketiciyi tatmin etme," "kusursuzluğu arama," "müşterinin beklentilerini, onları değiştirecek biçimde tahrik etme," "üretim asgari koşullarına rağmen azami performans," "süreklilik" gibi unsurlar olduğu görülmektedir. Kalite konusunda yapılan tanımların tek başına yeterli olmadığı ve ancak birbirlerini tamamladığı söylenebilir. Buradan yola çıkarak, kalitenin üç yönünün olduğu söyleyenebilir: (1) kalitenin yaratılması, (2) kalitenin korunması, (3) kalitenin geliştirilmesi.

Toplam Kalite Yönetimi (TKY) Felsefesi

İnsanoğlunun sahip olabileceği en yüksek kalite standardı Tanrı'nın veya doğanın kalite standardının sürekli gerisinde olacaktır. Ancak, insanoğlu, kaliteyi veya mükemmeliği aramaktan da vazgeçmeyecektir! TKY bu arayışa ışık tutan bir yaklaşımdır. TKY, iki temel ilke üzerine kuruludur: (1) kalitenin tüm faaliyetler zinciri üzerinde sağlanması; (2) yönetimin kalite sorumluluğunu üzerine alması. TKY'nde kalite kavramı, sadece standartlara ulaşmak değil, zaman içerisinde değişmesi muhtemel standartların da göz önüne alınmasını ifade eder. TKY'nde, sistemin giderek geliştirilmesi, süreç ve yapıların sürekli olarak yenilenmesi esastır. Özetle, TKY, "sürekli gelişme" anlamına gelir (Bowman, 1994).

TKY, "örgüt geliştirme," "yeniden yapılanma," "stratejik yönetim," "yeniden keşfetme," "yeniden boyut belirleme" ve "değişim mühendisliği" gibi yaklaşımlarla anlam kazanabilir. Çünkü, TKY, kendiliğinden ayrı program veya yönetim alanı ya da tekniği değil, topyekün sistem anlayışı olarak üst-düzyer stratejilerin bir parçasıdır (Rampey ve Roberts, 1992). Diğer bir ifadeyle, TKY, "toplam kalite kontrolü," "kalite kontrol çemberleri," "sıfır-hata," "tam zamanında yönetim" gibi sürekli kalite iyileştirmeye yönelik tekniklerin kullanıldığı ve bu tekniklerden fazlasını ifade eden bir "felsefe"dir. Bunun yanında, TKY, müşteri beklentilerini herşeyin üzerinde tutan ve müşteri tarafından tanımlanan kaliteyi, tüm faaliyetlerin yürütülmesi sırasında mal ve hizmet bünyesinde oluşturan bir yönetim anlayışıdır (TKY Araştırması Komitesi, 1993). Hangi yaklaşım ve teknik kullanılırsa

kullanılsın, kalite açısından, üretimin bütün süreçleri üç tür faaliyetin yürütülmesine bağlı olacaktır: (1) planlama; (2) uygulama; (3) değerlendirme. Bu faaliyetlerin yürütülebilmesi ise: (1) çalışanların toplam kalite yönetimine uygun kültürel birikime sahip olması, (2) müşterilerin kalite ve kalitesizlik konusunda bir duyarlılığa sahip olması, (3) yönetimdekilerin sürekli gelişme felsefesine sahip olması ile mümkündür. Kısaca, TKY'nin bütün özelliklerinin hayata geçirilmesi, "sürekli değişim stratejisi" veya "sürekli iyileştirme" (kaizen) ile mümkün olabilir.

TKY felsefesine göre, üretim yapan bir örgüt içerisinde, her birim kendi faaliyetlerini takibeden süreçleri yürüten birimleri müşteri olarak benimser ve icra ettiği faaliyeti müşterisini memnun edecek şekilde geliştirir. Bu yönüyle TKY, örgüt içi takım çalışması ve katılımcılığı teşvik eder, örgüt içi çatışmayı en aza indirir, karar sürecinin geliştirilmesi ve maliyetlerin düşürülmesinde etkili olur (Milakovich, 1992). TKY, özel sektörde, maliyetlerin azaltılması ve hizmet etkililiğinin artırılması aracı olarak uygulanmaktadır. Kamu kesiminin karşı karşıya kaldığı mali sıkıntılar gözönünde tutulacak olursa, TKY'nin kamu sektöründe de uygulanmasının önemi ve gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Kalite Arayışı

1970'li yıllarda dünya ekonomisinin yaşadığı kriz, devletin doğrudan üretici rolünden sıyrılıp, gerektiğinde piyasaları düzenleyici ve destekleyici bir rol üstlenmesini kabul ettirmiştir (Jackson ve Price, 1994; Bailey, 1995). Bu anlayış değişikliğine paralel olarak, bürokratik yönü ağır basan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı terkedilmekte; girişimcilik ve rekabete, tüketici isteklerine, etkinlik ve etkililiği artırıcı örgütlenme şekillerine yönelen "Yeni Kamu Yönetimi" (the new public management) yaklaşımı ortaya çıkmaktadır (Aucoin, 1990; Hood, 1991; Pollitt, 1993). Kamu kesimi bu yeni yönetim anlayışı çerçevesinde yeniden düzenlenmektedir (Osborne ve Gaebler, 1993; Farnham ve Horton, 1996; Foster ve Plowden, 1996). 1980'lerde "etkinlik" arayışı ön plana çıkmışken, 1990'larda "kalite" arayışı popüler hale gelmiştir (Pollitt ve Harrison, 1992: 13-14).⁽¹⁾ Pek çok Batı ülkesinde kamu hizmetlerinde kalitenin artırılması yönündeki taahhütler resmi politikalar haline dönüştürülmüştür (Örneğin British Citizen's Charter, 1991).

Kalitenin sürekliliğine işaret eden tanımlar, hem özel hem de kamu kesimi açısından geçerlidir. Ancak özel kesim kuruluşlarının temel güdüsü olan kâr motifi,

(1) Kamu hizmetlerinde kalite kavramının tanımlanması, ölçülmesi ve sağlanması konusundaki güçlükler için bkz. Jackson ve Palmer (1992: Chp.5); Gaster (1995).

kalite kavramına yeni bir boyut daha eklemektedir: maliyet/fiyat ilişkisi. Oysa, kamu hizmetlerinde fiyatlandırma sorunu karşısında, nihai kalite ölçütü vatandaş tatmini olmaktadır. Bunun, kamu kesimi için vazgeçilmez bir ölçüt olduğu söylenebilir. Çünkü, kamu hizmetlerinin, piyasa koşullarında işlem görenleri hariç, kalitesini belirleyebilmenin belki de tek geçerli yolu budur. TKY felsefesinin temel dayanaklarından birisinin "müşteri tatmini" olduğu düşünülecek olursa, kamu hizmetlerinin kalitesi konusunda ölçüt geliştirmede TKY felsefenin kullanılabileceği görülebilir. Amerika Birleşik Devletleri kamu kesimi, bu alanda öncülük yapmış ve TKY'ni hem federal hükümet düzeyinde hem de federe devletler ve mahalli idareler düzeyinde uygulamaya koymuştur. 1987 yılından itibaren verilen ulusal kalite ödülleri (the Malcolm Baldrige National Quality Awards) özellikle Amerikan federal yönetiminin kalite iyileştirme taahhüdünü kuvvetlendirmiştir (Milakovich, 1992).

Diğer taraftan, özel kesim açısından müşteri tatmini ile kamu kesimi açısından vatandaş tatmini, içerdikleri unsurlar açısından birbirlerinden farklılaşırlar. Bir mal veya hizmetin, özel kesim açısından müşteri tatminini etkileyen; performans, çekicilik, uygunluk, güvenilirlik, dayanıklılık ve estetik gibi unsurları var iken, kamu kesiminin tekel konumunda sunduğu hizmetler açısından bu unsurların hemen tamamı anlamını yitirmektedir. Çünkü, vatandaş, sözü edilen unsurların hiçbirisine sahip olmasa bile, o mal veya hizmeti almak zorundadır. Ancak unutulmamalıdır ki, zorunlu olduğu için bir hizmeti devletten almak durumunda kalan vatandaş, devlete karşı ya tepkisel olacak ya da tepkisini açıkça ortaya koymayan fakat devlete güven duymayan, devletle barışık olmayan bir vatandaş olacaktır.

Kamu hizmetlerinin sunumunda kalitenin sağlanması ve sürekliliğinin korunması sorunu hâlâ ortada durmaktadır. Kamu kesimi açısından bu sorunun çözümü oldukça güçtür. Bununla beraber, hizmet kalitesini sürekli değişen ortamlarda belirleyebilecek bir mekanizma kurulabilir. Böyle bir mekanizma, piyasa mekanizmasının unsurlarını kamu kesimine aktarmaya çalışan girişimler sayesinde ve mutlaka demokratik bir ortamda kurulmalıdır.

Kamu kesiminde, seçilenler ile atananlar arasındaki çekişmeler, siyasal karar ölçütleri ve bürokratik gerekler ile toplam kalite yönetiminin öngördüğü ilkelerin birbirleriyle uyumu, çoğu zaman, TKY'nin kamu sektöründe uygulanmasında en önemli sorun alanı olarak görülmektedir. Hatta, siyaset, kalite ve etkinlik bu bağlamda uzlaşmaz kavramlar olarak ileri sürülmektedir. Siyasetçilerin, kaynakların verimli kullanılması ile kaliteli kamu hizmeti sunulması gibi uzun-

dönemli amaçları tercih etmedikleri, kısa-dönemde etkisini gösteren siyasal ödüllere peşinden koştukları bilinmektedir. Sorun, elbetteki, sadece siyasetin kendi içerisinde değildir. Siyasetçiler, önemli reform projelerine bürokrasinin direnç gösterdiğini ileri sürmektedirler. Buna karşılık, bürokratlar bu tür reform projelerinin arkasında güçlü bir siyasi iradenin mevcut olmadığı savını sürdürmektedir. Böylece, her iki taraf da, yönetsel reform konusunda sorunluluk almaya yanaşmamaktadırlar. Bu tür çekişmelerin kamu hizmetlerinin etkinliğini ve kalitesini artırmada herhangi bir yarar sağlamayacağı, tersine, olumsuz etkiye bulunacağı da bir gerçektir (Milakovich 1992). Dolayısıyla, seçilenler ve atanananlar, verimli kamu hizmeti sunmaya dönük ortak bir yönetsel felsefede buluşmaları, sadece bir zorunluluk değil, demokrasinin de vazgeçilmez bir koşuludur. Diğer bir ifadeyle siyaset ve yönetim ikilemi belirli bir denge noktasında aşılmalıdır.

Bu denge tek başına yeterli değildir. Bürokrasinin bütün yönetim sürecine yayılan "TKY felsefesini" benimsemesi ve uygulaması önemlidir. Bürokrasi, girdileri ve yönetsel süreçleri kendi içerisinde denetleyerek bunu yapabilir, ancak çıktılarını kendi içerisinde değerlendiremez. Bürokrasinin çıktıları, hukuka uygunluk ve ekonomik etkinlik denetimlerinin yanı sıra, müşteri konumundaki vatandaşlar tarafından da denetlenmelidir. Bunun için, en başta vatandaş, verdiği vergilerle kamu hizmetlerini finanse eden taraf olduğunun bilincine varmalı, ödediği vergilerin nasıl harca edildiği konusunda hesap sorabilmelidir. Kaliteyi arayan vatandaşın bunu yapabilmesi demokratik kültür sorunu olduğu kadar, bir psikolojik algılama sorunudur.

Hiç kuşkusuz, kamu ve özel kesim kuruluşları arasında kimi önemli farklılıklar söz konusudur (Rainey, Backoff ve Levine, 1975; Rainey 1983; Perry ve Rainey 1988). Bu farklılıklar, TKY'nin kamu örgütlerinde kullanılabilirliğini de belirli ölçülerde sınırlamaktadır. TKY'nin, kamu örgütlerinde belirli denemeleri olsa bile, bu denemelerin sonuçlarını değerlendirmek için zaman henüz çok erkendir. Bu alanda yapılan kimi deneme sonuçlarının umut verici olmamasının ardında yatan nedenlerden birisi, kamu kesiminde TKY felsefesinin yeterince anlaşılabilmesi, kamu yöneticilerinin, TKY'ni kısa dönemde etkili sonuçlar verecek bir yönetsel araç olarak algılamalarıdır (Wilson ve Durant, 1994). Bu yanlış algılamaların etkilerini ortadan kaldırmak için, kamu yöneticilerinin TKY'nin uzun dönemli etkileri ve katkıları konusunda ikna edilmeleri gerekir.

TKY'nin özel kesimde başarılı olduğunu gösteren örnekler mevcuttur. Bu örneklerde, etkinlik, kalite ve rekabet düzeyleri açılarından söz konusu firmaların

önemli kazançlar elde ettikleri görülebilir (Walton, 1986). Bunun, "kalitenin zincirleme reaksiyonu" ilkesi gereğince, kamu sektöründe de elde edilebileceği söylenebilir (Milakovich, 1992). Ancak bu tür uygulamalarda, "kamu sektörünün" özellikleri gözönünde tutulmalıdır (Kano ve Gitlow, 1988-1989).

Kaliteli ve yüksek performanslı kamu hizmeti sunulması için hem dünyada hem de ülkemizde TKY anlayışına giderek daha fazla önem verilmeye başlanmıştır. Özellikle Türk özel kesiminin son yıllarda TKY uygulamalarında gösterdiği büyük başarı, kamu kesimi için de önemli bir güdüleyici olmaktadır. Merkezi yönetimin çeşitli birimlerden ve değişik hizmet alanlarından (Örneğin, eğitim, sağlık), Silahlı Kuvvetlere kadar uzanan geniş bir yelpazede kalite çalışmalarının başladığı görülmektedir. Kalite konusunda başlatılan çalışmaların bir kısmının da, TKY çalışmalarına bir başlangıç olarak, TSE tarafından verilen ISO 9000 Kalite Güvence Sistem belgesinin alınmasına yönelik olduğu görülmektedir (Aydın, 1998).

Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektöründe

Uygulanmasının Sonuçları

Ünlü yönetim gurularından Drucker (1980) kamu sektöründe iyileştirme yapmanın önünde yapısal ve tutumsal pekçok engelin (Örneğin, performans hedeflerinin belirsizliği; performans değerlendirmenin eksikliği; deneysel tutum eksikliği) bulunduğunu belirterek, bunları kamu yönetiminin "ölümcül günahları" (deadly sins) olarak nitelemiştir. Alanın bir diğer önde gelen ismi Deming (1986) ise, kamu kesimi için bütünleştirilmiş bir TKY felsefesi oluşturmaya çalışmıştır. Deming'in ortaya attığı ilkeler ışığında, TKY'nin kamu sektörüne uygulanması için yapılması gerekenler özetle: (a) öncelikle, örgütün felsefesi ve amaçları bütün çalışanlara anlatılması ve benimsetilmesi; (b) çalışanların kalitenin önemi ve artırılması yönünde eğitilmesi; (c) motivasyonu artıracak ve kendini-geliştirmeyi sağlayacak davranışsal yönetim tekniklerinin örgüt kültürünün değiştirilmesinde kullanılması; (d) yönetime katılma, takım ruhu ve örgüte bağlılığın özendirilmesi; (e) kamu çalışanlarının vergi mükelleflerine kaliteli hizmet sunmak zorunda olduklarının bilincine kavuşturulması ve vatandaş tatmininin kamu örgütlerinin en önemli amaçlarından birisi haline getirilmesidir.

TKY'nin kamu sektöründe başarıyla uygulanması: (1) uygulamanın yapılacağı devlet organına (yürütme, yasama ve yargı); (2) hizmet düzeyine (merkezi hükümet, mahalli idareler); (3) hizmet alanına (sağlık, eğitim, savunma, bayındırlık, vb.); (4) örgüt büyüklüğüne, yapısına ve kültürüne; ve hizmetin coğrafi

dağılımına; (5) yöneticinin seçilmiş veya atanmış olmasına; (6) gelir kaynağının niteliğine (vergi veya diğer kamu geliri türleri), (7) gerekli teknoloji düzeyine, (8) kamu örgütünün özel sektör ve gönüllü kuruluşlarla olan ilişkilerine bağlıdır (Milakovich, 1992 ve 1995). Bu koşulların, TKY'nin kamu sektörüne uygulanmasında kolaylaştırıcı olduğu gibi zorlaştırıcı etkilerde de bulunabileceği düşünülmelidir.

Deming'in ilkelerinin, kamu kesimindeki uygulanması sırasında başarı derecesini sınırlayan engellerin bir kısmı yönetsel tutumlarla, bir bölümü ise doğrudan yönetimin yapısı ile ilgilidir (Milakovich, 1992). Kamu görevlilerinin TKY konusundaki bilgi eksiklikleri, statüleri ve iş güvenceleri konusundaki kaygıları tutumsal engellerin oluşumuna etkide bulunmaktadır. Kamu yönetiminin tekeli, merkeziyetçi, hiyerarşik-bürokratik yapısı ise yeni düşüncelerin ve rekabetin ortaya çıkmasını engellemektedir. Öte yandan, son yıllarda, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yaşanan kimi ölçüsüz özelleştirme uygulamaları, yöneticileri sadece maliyetleri düşürerek etkinliği arama yoluna sevk etmiş ve kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması konusunu ikinci planda bırakmıştır (Jackson ve Price, 1994). Bu durum TKY'nin kamu sektöründe uygulanmasında bir engel olarak görülmesi bile, kesinlikle, bir ihmal olarak nitelendirilebilir.

Hükümetler, özel kesimdeki başarılı uygulamalar sayesinde TKY'nin önemini yavaş da olsa kavramaktadırlar (Nelson, 1989). Hükümetlerin, bu tür tutumsal ve yapısal engellerin nasıl aşılacağı konusunda, bürokrasisinin yapısı ve kültürünü değiştirmeye yönelik ciddi reform projeleri üretmeleri gerekmektedir. Merkeziyetçi olmayan bütçe ve yönetim modelleri ile müşteriye yönelik hizmet kültürü bu reform projelerinin en önemli unsurlarını teşkil etmektedir. Son yıllarda ortaya atılıp, giderek kabul gören ve bürokratik-merkeziyetçi olmayan, piyasa ve müşteri yönelimli bir kamu hizmeti sunumunu öngören "Yeni Kamu Yönetimi" yaklaşımı bu yönden ümit vadetmektedir (Milakovich, 1995; Ömürgönülşen, 1997).

TKY felsefesi kamu kesimine uygulandığı takdirde, vatandaş isteklerinin karşılanması yönünde, (1) bürokrasisinin örgütlenme yapısında ve kültüründe; (2) yönetim işlevinin niteliğinde; (3) insan kaynaklarının niteliğinde; ve (4) sunulan hizmetlerin kalitesinde sürekli bir iyileştirmeyi ifade edecektir. TKY, kamu kesiminde yalın fakat etkili, merkeziyetçi olmayan, katılımcı, müşteri odaklı ve kalite öncelikli bir örgütlenmeyi kolaylaştırır. TKY ilkelerinin hayata geçirilmesi için uygun bir atmosferin oluşturulması, üst düzey kamu yöneticilerinden başlamak üzere, örgütsel dengelerin, ilişkilerin ve alışkanlıkların değiştirilmesini gerektirir. Üst düzey kamu yöneticileri öncelikle kendilerini değişen koşullara uygun olarak

sürekli olarak yenilemeli, TKY anlayışının başlatılmasında ve yerleştirilmesinde aktif bir rol üstlenmelidir. Bu ise hem yönetim işlevinin niteliğinin değiştirilmesini hem de kalitenin yükseltilmesini zorunlu kılar. Örgüt çalışanları da TKY'nin gerektirdiği kültür doğrultusunda hizmet-içi eğitime tabi tutulmalıdır.

Örgütlerde geniş kapsamlı ve etkili değişimleri başlatmak için en uygun zamanın "kriz" dönemleri olduğu; kriz dönemlerinin, değişimin başlatılması, benimsetilmesi ve uygulamasını kolaylaştırdığı ileri sürülmektedir. Kamu kesimi de, 1990'larda, uluslararası düzeyde bu tür bir kriz geçirmektedir. Kriz koşullarından çıkışa yardımcı olabilecek, girişimci, rekabete açık, müşteri-odaklı, merkezîyetçi olmayan, etkin ve etkili yeni kamu yönetimi anlayışı TKY ilkelerinin kamu bürokrasisinde hayata geçirilmesini kolaylaştırabilir. Kamu yöneticileri de, bu çerçevede, "idare-i maslahat" tarzından kurtularak gerçek anlamda bir yöneticilik tarzına kavuşabilirler.

Sonuç

TKY'nin, kamu bürokrasisinin reformu amacıyla uygulanması bir fantazi değildir. Ancak, kamu kesiminin zaman zaman özel kesim kaynaklı bu tür yeniliklerle çalkalandığı, fakat bu yeniliklerin, çok büyük ümitler bağlandığı için en ufak başarısızlık halinde etkilerini çok çabuk kaybettikleri bilinmektedir. TKY'nin de aynı kaderi paylaşmaması için, kamu kesiminin kendine özgü özellikleri ve farklı ülkelerdeki deneyimlerin kamu bürokrasisinde uygulanabilirliği dikkatle değerlendirilmelidir. Kamu kesiminin kendine özgü özellikleri olmakla birlikte, yönetsel tekniklerin kullanılması açısından kamu ve özel kesimler arasındaki yakınlaşma olgusu (Murray, 1975), TKY felsefesinin kamu kesiminde uygulama şansını artırmaktadır. Vergi mükellefleri ve kamu görevlileri, TKY'nin başarılı uygulamalarını gördükçe, TKY'nin hantal ve problem yaratıcı kamu bürokrasisinin küçük fakat etkili ve problem çözücü bir yapıya dönüştürülmesindeki etkisini daha iyi kavrayacaklardır. Bunun için de, siyasi otorite ve bürokrasinin üst yönetiminin bu tür programlara olan inançlarını açıklayarak kesintisiz destek vermeleri gerekmektedir.

Kaynakça

- Aucoin, P. (1990), "Administrative Reform in Public Management: Paradigma, Principles, Paradoxes and Pendulums." *Governance*, Cilt.1, Sayı.2.
- Aydın, M. D. (1998), *Kamu Sektöründe Hizmet Kalitesinin Geliştirilmesinde Çağdaş Bir Yaklaşım: Toplam Kalite Yönetimi*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Bailey, S. J. (1995), *Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice*. MacMillan, London.
- Bowman, I. S. (1994), "At Last, An Alternative to Performance Appraisal: Total Quality Management." *Public Administration Review*, Cilt.54, Sayı.2.
- Citizen's Charter (1991), Cm 1599, July 1991, HMSO, London.
- Deming, W. E. (1986), *Out of the Crisis*, MIT Center for Advanced Engineering Study. Cambridge, Massachusetts.
- Drucker, P. (1980), "The Deadly Sins in Public Administration." *Public Administration Review*, Cilt.40, Sayı.2.
- Farnham, D. ve S. Horton. (Der.) (1996), *Managing the New Public Services* (2.Bası), MacMillan, London.
- Foster, C. D. ve F. J. Plowden (1996), *The State Under Stress: Can the Hollow State be Good Government ?* Open University Press, Buckingham
- Friedman, M. (1962) *Capitalism and Freedom*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Gaster L. (1995), *Quality in Public Services: Managers' Choices*. Open University Press, Buckingham.
- Hood C. (1991), "A Public Management for All Seasons." *Public Administration*, Cilt.69, Bahar Sayısı
- Jackson, P. M. ve B. Palmer (1992), *Developing Performance Monitoring in Public Sector Organisations*. Leicester University, Management Centre, Leicester.

- Jackson, P. M. ve C. M. Price (Der.) (1994), **Privatization and Regulation: A Review of the Issue**. Longman, London.
- Kano, N. ve H. Gitlow. (1988-1989), (Yayınlanmamış ders notları) "Lectures in Total Quality Control and the Deming Method of Quality Improvement." University of Miami, Institute for the Study of Quality in Manufacturing and Service, Carol Gables, Florida.
- Milakovich, M. E. (1992), "Total Quality Management for Public Service Productivity Improvement." M. Holzer (Der.) **Public Productivity Handbook**, Marcel Dekker Inc., New York.
- Milakovich, M. E. (1995), **Improving Service Quality**. St. Lucie Press, Florida.
- Murray, M. (1975), "Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay." **Public Administration Review**, Cilt.35, Sayı.4.
- Nelson, D. (1989), "PACER SHARE Project Manager, Performance Appraisal: Fact or Fancy." **Quality Improvement Seminar Paper**, 2 Ağustos 1989, Newport Beach, California.
- Osborne, D. ve T. Gaebler (1993), **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. Plume, New York.
- Ömürgönülşen, U. (1997) "The Emergence of A New Approach to the Public Sector: The New Public Management," Prof.Dr. Cemal Mihçioğluna Armağan, A.Ü. S.B.F. Dergisi, C.52, Sayı.1-4.
- Perry, J. L., H. G. Rainey (1988), "The Public-Private Distinction in Organization Theory." **Academy of Management Review**, Cilt.13, Sayı.2.
- Pollitt C. (1993), **Managerialism and the Public Services**, Blackwell, Oxford.
- Pollitt C. ve Harrison (Der.) (1992), **Handbook of Public Services Management**, Blackwell, Oxford.
- Rampey J. ve H. Roberts (1992), **Perspectives on Total Quality. Proceedings of Total Quality Forum IV**. November 1992, Cincinnati, Ohio.
- Rabbit, John T. ve Peter A. Bergh (1994), **The ISO 9000 Book: A Global Competitor's Guide to Compliance and Certification**. Quality Resources Pub., New York.

Rainey, H. G. (1983), "Public Agencies and Private Firms: Incentive Structures, Goals and Individual Roles." *Administration and Society*, Cilt. 15, Sayı.2.

Rainey, H. G., R. W. Backoff ve C. H. Levine (1976), Comparing Public and Private Organizations. *Public Administration Review*, Cilt.36, sayı.2.

TKY Araştırma Komitesi (1993), Toplam Kalitenin Kapsamı. *Değişen Kalite Anlayışı ve Toplam Kalite Yönetimi Sempozyumu*, Kasım 1993.

Walton, M. (1986) *The Deming Management Method*. Dodd, Mead, New York.

Wilson L. A. ve R. F. Durant (1994), "Evaluating TQM: The Case for a Theory Driven Approach." *Public Administration Review*, Cilt.54, Sayı.2.

