

KAMU ÖRGÜTLERİNDE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ UYGULANMASI: OLUMLU PERSPEKTİFLER VE OLASI ZORLUKLAR*

Asım BALCI¹

I. Giriş

Ülkelerin politik, ekonomik, sosyal, kültürel yapılarındaki değişiklikler ve dünyada her geçen gün yeni aşamalar kaydeden teknolojik yenilikler örgütler arasındaki rekabet açısından önemli açılımları da beraberinde getirmektedir. Örgütlerin değişen çevre koşullarına karşılık olarak yaşamlarını sürdürürebilmeleri ve rekabet ederek etkililik ve verimliliği sağlamaları için yeni ve dinamik stratejiler benimsemeleri gerekmektedir. Bu çerçevede, uluslararası pazarlarda “rekabetin dayanılmaz boyutlara” ulaştığı günümüz dünyasında klasik yönetim tekniklerinin bazılarının örgütlerin karşılaştıkları sorunları çözmede yetersiz kaldıkları görülmektedir.

Toplam Kalite Yönetimi (TKY) uzun yıllardır özel sektörde başarı ile uygulandıktan sonra kamu sektöründe de uygulanabilirliği tartışmaya açılan, bunun sonunda da dünyada birçok kamu örgütü tarafından kullanılan yönetsel bir yaklaşımdır. Ülkemizde de giderek artan bir şekilde kamu kurumlarının bu yönetim tekniğini kullanmasını savunanlar bulunmaktadır. Bu açılardan değerlendirildiğinde kalite ve esnek örgütlenme modelinin günümüzün en önemli rekabet araçları haline geldiği görülmektedir. Bugün, tüm dünyada hızla yaygınlaşan kalite kavramı, sadece bir imalat sanayi yöntemi değil, daha geniş alanlarda da uygulama olanağı bulunan bir yönetim tekniği ve felsefesi olarak algılanmaktadır. Bu bağlamda, günümüz örgütleri için başarılı olabilmenin tek ölçütü, verimli ve etkin olmanın yanında kaliteli üretim ve kullanıcı tercihlerine en kısa zamanda uyum sağlayabilmek olmaktadır.

Kamu yönetimi, günlük hayatın önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Kamu kurumları tarafından üretilen mal ve hizmetlerden (sağlık, güvenlik, eğitim, savunma, iletişim vb.) her gün birçok insan yararlanmaktadır. Öte yandan, genellikle devlet tarafından yürütülen bu faaliyetlerde toplumun beklentileri, sosyo-ekonomik düzeyin gelişmesine paralel olarak artış göstermektedir. Ancak devletin bugünkü yapısı ve çalışma düzenleriyle kendisinden beklenen hizmetleri etkin ve verimli bir şekilde yürütmesi mümkün olamamaktadır. Küreselleşen dünyada, iletişimin artmasıyla birlikte devletin müşterisi konumunda olan yurttaş, kamu yönetimindeki hantal, verimsiz ve etkin olmayan işleyişi sorgulamaktadır.

Toplam Kalite Yönetimi (TKY), verimlilik artışına giden en düşük maliyetli ve en az sermaye gerektiren yollardan birisi olarak görülmektedir. TKY'nin başarılı uygulamalarının, yalnızca ürün ve hizmetlerin kalitesini yükseltmekle kalmayıp, maliyetleri de düşürücü ve müşteriyi tatmin edici özellikleri, onu her türlü kurum için önemli bir teknik durumuna getirmiştir.

* Bu makale, ODTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde kabul edilen (2002), **“Implementation of Total Quality Management in Public Sector: An Empirical Analysis of a Turkish Case”** başlıklı doktora tezinin bir özeti'dir.

¹ Yrd. Doç. Dr., Muğla Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü.

Çalışanların yönetime katıldıkları örgütlerde genellikle üretim miktarı veya hizmet kalitesinde artma olmaktadır. Kurumda alınan kararları, sadece uygulayan pasif bir varlık olmaktan çıkararak, aynı zamanda kararların alınmasına da katkı sağlayan çalışan daha istekli ve verimli çalışmaktadır. Bunun sonucunda da örgütlerde çoğunlukla maliyetlerin düşmesi ve savurganlığın azalması ile etkililik ve verimlilik artırıcı olumlu sonuçlar alınmaktadır.

Rekabet ve yaşamını sürdürebilme türü tehditlerle pek de sık karşılaşmayan kamu örgütlerinde de TKY'nin uygulanmasına yönelik tartışma ve uygulamalar özellikle 1990'lı yıllarla birlikte gündeme girmiş bulunmaktadır. Son yıllarda bu ivmenin hız kesmiş olduğu söylene de "kaliteli ürün ve hizmet sunumu" anlayışının daha uzun yıllar gündemde bulunacağını kestirmek bir kehanet olmayacaktır.

II. TKY Nedir?

TKY'nin ne olduğunu daha iyi anlayabilmek için öncelikle "kalite" kavramının içeriğine bir göz atmak faydalı olacaktır. Ancak, kalitenin tam bir tanımını vermek oldukça güçtür. Herkes kalitenin ne olduğunu hisseder fakat sorulduğunda tanımını yapamaz. Çünkü kalite soyut bir kavramdır ve aynı zamanda subjektiftir. Yine de birçok yazar kaliteye değişik anlamlar yüklemekten geri kalmamışlardır: Kaliteyi "mükemmellik" olarak tanımlayanlar, bir "değer" olarak algılayanlar, "kurallara uygunluk" olarak görenler, "kullanım kolaylığı" diye yorumlayanlar ve son olarak da "müşteri beklentilerini karşılamak ve onun ilerisine geçmek" olarak tarif edenler bulunmaktadır. Bunlar arasında müşteri memnuniyetini odak olarak alan tanımların son zamanlarda daha fazla öne çıktığını söylemek mümkündür.

Ülkelerin ve kurumların değişim ve dönüşümün meydan okumasıyla başa çıkmaya çalıştığı bir dönemde kamu yönetiminde de yeni arayışlar ivme kazanmıştır. Bu bağlamda, daha önce yönetim alanında ortaya konmuş olan yaklaşımların ve yeni tekniklerin bir bileşkesi olarak da nitelendirilebilecek olan Toplam Kalite Yönetimi özel ve kamu örgütlerinin gündemine gelmiş bulunmaktadır. TKY'yi kamuda özel sektörü örnek alarak çalışma yapma anlayışının bir parçası olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır. Nitekim, kamu örgütlerinde TKY'nin gündeme gelişini Yeni Sağ uygulamalarının bir parçası olarak değerlendirenler bulunmaktadır (Reed, 1995; Tuckman, 1995).

Bu bağlamda, TKY'nin tanımı konusunda da tam bir uzlaşya rastlamak olanaklı değildir. Ancak TKY'nin temel içeriği konusunda birbirine yaklaşan betimlemeler bulmak mümkündür. Bu çalışmada Amerikan Kalite Enstitüsü'nün TKY formülasyonu temel olarak alınmaktadır: Buna göre TKY, "...müşteri ihtiyaç ve beklentilerinin karşılanması için tüm yöneticilerin ve çalışanların katılımıyla bir organizasyonun proseslerinin, hizmet ve ürünlerinin niceliksel yöntemler kullanılarak sürekli iyileştirilmesini içeren bütünsel bir örgütsel yaklaşımdır" (Harrison ve Stupak, 1993: 5; Morgan ve Murgatroyd, 1994: 7). TKY'yi diğer yönetim bilimi yaklaşımlarından ayıran en önemli fark onun aynı zamanda hem işe, hem çalışana ve hem de müşteriye odaklı olmasında yatmaktadır.

TKY'nin temel ilkelerini şu şekilde sıralamak mümkündür: Dış uzmanların katılımı; misyon, vizyon ve yol gösterici ilkelerin önemi; üst yönetimin liderlik ve bağlılığı; örgütsel yapının değişimi; kalitenin öğrenilmesi; müşteri odaklılık; takım çalışması ve çalışanların yetkilendirilmesi; iletişim; örgütsel kültürün değiştirilmesi; kalite konusunda eğitim; örgütün iç analizinin yapılması ve süreçlerin sürekli iyileştirilmesi. Ancak bunlar arasında en önemli üçünün altını çizmek gerekmektedir: Müşteri odaklılık, sürekli iyileştirme anlayışı ve süreç analizlerinin yapılması.

TKY, birçok yönetsel yaklaşımla benzer yönler içermektedir. Buna göre TKY, Taylor'un "Bilimsel Yönetim" akımının, insan ilişkileri kuramlarının ve bazı yeni yaklaşımların bir bütünü olarak görülebilir. Yönetim literatüründe yer alan bu tekniklerle TKY'nin bir karşılaştırılması yapıldığında, TKY ile diğerlerini ayıran en önemli farkın müşterilerle ilgili sunulan yaklaşımlarda olduğu görülmektedir. Aşağıdaki tablodan da anlaşılacağı gibi iş ve çalışanlar konusunda diğer yöntemlerle benzerlikleri bulunan TKY'nin en önemli farkı **müşteri odaklı** olmasıdır (Kim v.d., 1995: 681-683).

Tablo 1: Yönetim Teorilerinin Karşılaştırılması

Yönetim Teorisi	İşle İlgili Yaklaşım	Çalışanlarla İlgili Yaklaşım	Müşterilerle İlgili Yaklaşım
Bilimsel Yönetim	Yüksek	Düşük	Yok
İnsan İlişkileri Yönetimi	Düşük	Yüksek	Yok
Katılımcı Yönetim	Yüksek	Yüksek	Yok
Toplam Kalite Yönetimi	Yüksek	Yüksek	Yüksek

Kaynak: Kim, Pan S., *et al.*, 1995: 683

III. TKY'nin Ortaya Çıkışı ve Önemli Katkı Sağlayıcıları:

TKY'nin orijini konusunda tam bir tesbitte bulunulamamıştır. Ancak uzun bir süreç sonucu ortaya çıktığı söylenebilir. Bununla beraber, kalitenin tarihçesinin ilk izlerini Amerikan imalat sanayiinde bulmak mümkün olsa da gerçek orijini için 1950'li yıllardaki Japonya'ya göz atmak gerekmektedir. II. Dünya savaşı sonrasında savaş yorgunu ve tamamen çökmüş bir ülke görünümündeki Japonya'nın tekrar imarı için Amerikalı Deming (1986) ve Juran (1951) davet edilerek görüşlerine başvurulmuş ve onların önerileri tam bir destekle karşılanmıştır. Sonuçta Japonlar, Amerikan orijinli bir yönetsel yaklaşımı alarak onu kendi ortamlarında değerlendirerek geliştirmişler ve bu işte de oldukça başarılı olmuşlardır. 1970'li yıllarla birlikte Amerikalılar kendi ülkelerinde pazar paylarını kaybetmeye başladıklarında olayın geç de olsa farkına varmışlar ve ancak 1980'lerin başında kendilerini TKY'ye sarılma zorunda hissetmişlerdir.

İnsanlık tarihi kadar eski olduğu söylenen kalite arayışının momentum kazanması için 20. yüzyıla kadar beklemek gerekmiştir. Bu bağlamda yönetim literatüründe ve pratiğinde uzun süredir gündemde ağırlığını koruyan yönetsel bir yaklaşım olan Toplam Kalite Yönetimi giderek daha fazla önem kazanmaktadır. 1950'li yıllardan itibaren özellikle Japonya'da uygulamaya konulup geliştirilen TKY, günümüzde pek çok batılı örgüt tarafından da kabul görüp adapte edilmeye çalışılmaktadır. TKY özel sektör örgütlerinde uzun yıllar boyunca uygulanmış olup bu tekniğin ya da yaklaşımın değişik sektörlerde de uygulanmasına yönelik öneri ve tartışmalar süregelmektedir. Bu tartışmaların yanı sıra bir yandan da TKY uygulamasının örnekleri sıkça göze çarpmaktadır. Eğitim, sağlık, savunma, sivil toplum örgütleri ve kamu kuruluşları gibi çok farklı alanlardaki örgütlerde de TKY'nin uygulanması gerektiği birçoklarıncaya savunulmakta olup bu tekniğin hemen her tür örgütte uygulanabileceğinin örnekleri de değerlendirmeye başlanmıştır.

TKY'nin gelişimine katkıda bulunan kişilere baktığımızda ilk olarak karşımıza W. Edwards Deming çıkmaktadır. Deming her türlü süreçte, varyasyonun elimine edilmesi gerektiğini savunmuştur. Bunun yanı sıra, bir işletmedeki kalite problemlerinin % 94'ünden yönetimin bizzat sorumlu olduğunu belirterek çalışanları suçlamanın doğru olmadığını ortaya koymuştur. Joseph M. Juran TKY için önemli sayılan kişilerden bir

başkasıdır. İç ve dış müşteri ayırımını ilk kez kullanan kişidir. Ayrıca, kalite iyileştirmesi için detaylı bir program sunmuştur. Philip Crosby de TKY için davranışsal yaklaşımların altını çizerek bir başka katkı sağlamıştır. Bunlara ek olarak, toplam çalışan katılımını vurgulayan Feigenbaum, kayıp değerlere önem veren Taguchi, neden-sonuç ilişkisinin altını çizen Ishikawa ve *kaizen* (sürekli iyileştirme) kavramını sık kullanan Masaki Imai TKY için önemli kişilikler arasında yer almaktadır.

1980'li yıllar batılı özel sektör örgütlerinin kaliteyi keşfettikleri yıllar olmuştur. Örgütler rekabete karşı koyabilmenin yolunu kalitede görekerek bunun en kapsamlı uygulaması olan toplam kaliteyi uygulamaya başlamışlardır. Çağdaş bir yönetim tekniği olan toplam kalite yönetimi, kurumdaki tüm çalışanların faaliyetlerini, süreçlerin, ürünlerin ve hizmetlerin sürekli iyileştirilmesi yoluyla, yurttaşların memnuniyeti ortak hedefine odaklayan bir yönetim tekniği ve felsefesi olarak ortaya çıkmıştır.

IV. Kamu Örgütlerinde TKY'yi Gündeme Getiren Nedenler

Kamu sektöründe TKY'ye geçmenin bir çok nedeni olduğu söylenebilir. Bu gerekçelere bakıldığında ilk olarak karşımıza "değişimin gerekliliği" konusu ortaya çıkmaktadır. Günümüzde tüm dünyada yaşanan hızlı değişime kamu sektörünün ayak uyduramayıp geri kaldığı, bu açıdan bakıldığında kamuda hizmetlerin taleplere cevap verebilecek düzeyde olmadığı sürekli vurgulanmaktadır. Toplumsal yaşamın bir bütün olarak değerlendirilmesi durumunda özel kesimin kalite yönetimi tekniklerini başarı ile uygularken, kamu örgütlerinin bu yaklaşımlara tümenden kayıtsız kalması düşünülemez. Özel kesimdeki yeniliklerin kamu sektörüne aktarılması aynı zamanda toplumsal bir sorumluluk olarak görülmektedir (Saran, 2001: 11). İşte bu çerçevede, kamu yönetimlerindeki eksikliklerin giderilmesinin yollarından biri TKY uygulamalarına geçilmesidir.

TKY'yi gündeme taşıyan nedenlerden birisi de, vatandaşların kamu hizmetlerinin kalitesi hakkındaki endişeleridir. Kamu örgütlerinin sunduğu mal ve hizmetlerin son kullanıcıları vatandaşlar olmaktadır. Bu açıdan, onların, sunulan mal ve hizmetler hakkındaki görüşleri önem taşımaktadır. Kullanıcı odaklı ya da vatandaş odaklı bir kamu hizmeti anlayışı artık bir lüks değil herkesin beklentisi olmuştur. Bu beklentilere cevap verebilmenin en iyi yolu olarak da TKY'ye geçmek önerilmektedir (Feigenbaum, 1993: 7).

Özelleştirme için artan baskılar da kamu örgütlerini acilen yeni teknikler arayışına sürüklemektedir. ABD'de yapılan özel bir ankete göre, vatandaşların % 44'ü devleti etkin hizmette bulunmamakla suçlamakta ve özel sektörde olduğu gibi kamu sektörünün de yeniden yapılanmasını ve küçülmesini istemektedirler (Business Week: 1995: 41). Bunun yanı sıra, kamu örgütlerinin kalitesiz hizmet sunumunu ve aşırı maliyetlerini gündeme getirenler, bunlara çözüm olarak özelleştirmeyi savunmaktadırlar. Örneğin Savas (1987: 4) özelleştirmeyi destekleyen argümanları pragmatik, ideolojik, ticari ve popülist olarak ayırdıktan sonra şöyle özetlemektedir: "Pragmatik davrananlar, düşük maliyetli daha iyi bir devlet istemektedirler, Ideolojik davrananlar, özel sektöre oranla daha az devlet amacı gütmektedirler. Ticari kaygı ile hareket edenler, daha çok iş yapabilmek için devletin, harcamalarını kendilerine yöneltmesini beklemektedirler. Popülistler ise, kamu ve özel sektör bürokrasisinin azaltılarak insanlara daha fazla ortak ihtiyaçlarını giderme gücünün verilmesi ve böylece daha iyi bir toplum özlemi amacı taşımaktadırlar". Sonuçta, hangi gerekçeyle olursa olsun özelleştirme için artan baskılar

toplumda geniş yankı bulmaktadır. Bu ise kamu kurumlarının kendine çeki düzen vermeleri için yeterli gerekçeyi oluşturmaktadır.

Ekonomik nedenlerle azalan kaynakların kamu kurumları bütçelerini de daha fazla tasarruf ve verimliliğe itmesi TKY'nin bir başka nedeni olarak sayılabilir. Hizmet kalitesinin iyileştirilmesi, maliyetlerin düşmesi yolunda önemli bir araç olacak ve "daha az harcama ile daha çok hizmet" sunumu amacına ulaşabilecektir (OECD: 1996: 9). Dünya ekonomisinde sıklıkla karşılaşılan ekonomik krizler devletin rolünün ve boyutunun tekrar tartışılmasını da beraberinde getirmiştir. Kamu sektörünün artan gereksinimler sonucu giderek büyümesiyle maliyetlerde de büyük artışlar kaydedilmiş, bunun sonucunda ise bütçelerde kısıntıya gitmek bir zorunluluk halini almıştır. Kalite yönetimi uygulamaları ile kamuda harcanan her 5 dolardan birinin hizmetler iyileşirken tasarruf edilebileceğini öngörenler bulunmaktadır (Penzer, 1991: 30). TKY, mal ve hizmetlerde kalite iyileştirmesine giderken verimliliğin de artmasına yönelik temalar içermektedir (Garity, 1993: 443). Graves de (1995: 66), kalitenin verimliliğe giden yolda önemli bir anahtar olduğunu belirtmektedir. Kamu kurumlarında sorunların çözümü için hem kalite hem de verimlilik artırımı teknikleri kullanılmaya başlanmalıdır (Milakovich, 1992: 577). Sonuçta, sınırlı kaynakların olduğu bir zamanda örgütsel yaşamın sağlıklı bir şekilde sürdürülebilmesi TKY uygulamaları ile hizmet kalitesinin iyileşmesi ve maliyetlerin düşmesiyle mümkün olabilecektir.

ABD'de yapılan bir araştırma ile TKY ile ulaşılabilecek olumlu sonuçlar ortaya konulmaktadır.

Tablo 2: TKY Sonuçları

Örgütsel Göstergeleri	Performans	Olumlu	Olumsuz	Etkisi	Henüz Erken
Verimlilik/Etkinlik		63	1	3	33
Maliyetlerin Düşmesi		45	2	13	40
Mal ve Hizmetlerin Kalitesi		65	0	3	32
Müşteriye Hizmet		65	0	3	32
Müşteri Tatmini		60	0	4	36
Zaman Duyarlılığı		60	1	6	33
Diğer		60	0	2	38

Kaynak: Kim, Pan S., *et al.*, 1995: 699

V. Kamu Örgütlerinde TKY Uygulamaları

TKY taşıdığı nitelikler ile günümüzde hemen tüm ülkelerde yeni bir rekabet unsuru olarak görülmektedir. Gerek Avrupa gerek Amerika'daki örgütler giderek artan ölçülerde TKY ilkelerini uygulamaya yönelmektedirler. Hatta bu yaklaşımlar, bazı ülkelerde bir devlet politikası olarak ele alınmaktadır. Nitekim, Amerika'da Federal Hükümet "Federal Kalite Kurumunu" oluşturarak, kalitenin geliştirilmesini teşvik etmeye yönelmiştir. Bunun sonucunda, 1992 yılında ABD'de TKY uygulayan kamu örgütü oranı % 68'dir (Kim v.d., 1995). Benzer bir eğilim 1991'de İngiltere'de başlatılan "Citizen's Charter" adlı ve kamu hizmetinin kalitesi ve niceliğini arttırmayı amaçlayan programda da görülmektedir. Bu çalışmanın ana amaçları şu konuları içermektedir: Standartların oluşturulması, bilgi verme ve açıklık sağlama, alternatif sunma ve danışma, nezaket ve yardım sunma, işleri düzgün yapma ve paranın kıymetini bilme (Turton, 1996: 60-61). 1989 yılında Fransız hükümeti de bir reform çalışması başlatarak kullanıcı odaklı ve üst düzey yöneticilere daha fazla otonomi sağlamayı amaçlamıştır. Bu reform ayrıca şeffaflık,

basitleştirme, yetki aktarımı, kamu hizmetinin sunumunu geliştirme, kullanıcıların ilk izlenimlerini etkileme ve onların beklentilerini değerlendirme gibi konuları içermektedir (Pochard: 1996). Benzer eğilimleri Almanya ve Avusturya'da yapılan çalışmalarda da görmek mümkündür. Bunların dışında Belçika, Portekiz, İspanya, Kanada, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi ülkelerin kamu örgütlerinde de TKY uygulaması gündemde bulunmaktadır (Boland ve Silbergh, 1996; Kickert, 1997; OECD, 1996; Scharitzer ve Korunka, 2000).

Kamu örgütlerinde TKY'nin gündemde oluşunu gösteren bir başka olgu da kamu yönetimini ve hatta siyaset bilimini ilgilendiren ders kitaplarında, profesyonel toplantılarda ve konferanslarda artık TKY ile ilgili konuların ayrı bir başlık altında incelenmesi gereğinin ortaya çıkmasıdır (Kaboolian, 2000: 132). TKY o kadar yaygın olarak gündeme gelmiştir ki, siyaset bilimciler bile bu konulara kayıtsız kalamamışlardır. Sonuçta TKY uygulamalarının tüm dünyada kamu örgütleri için yeni alternatifler sunmakta olduğu söylenebilir.

VI. TKY ve Kamu Örgütlerinde Olası Sorun Alanları

Ancak değişim ve dönüşüm arayışlarının pek de somut başarılarla dönüşmediği kamu örgütlerinde TKY uygulaması birtakım problemleri de beraberinde getirmektedir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı bürokratik kuralların doğru bir biçimde uygulanmasını ve yurttaşlara hizmetin bu kurallara bağlı kalınarak yerine getirilmesini öngörmektedir. Bu anlayışa göre, kamu kuruluşları işlevlerini yerine getirirken bütün dikkatler yurttaşların beklenti ve doyumuna yönelik olmaktan daha çok kurallara sıkı sıkıya bağlı kalınmasına yöneliktir. Bu açıdan kamuda TKY uygulaması belli bir felsefe değişimini de gündeme getirmektedir. Bu ise hem zaman alıcı ve hem de maliyetli bir iştir. Bu ve benzeri zorluklara rağmen gerek dünyada gerekse ülkemizde birçok kamu kurumu TKY uygulamasına geçmekte ve olumlu sonuçlarından yararlanmaya başlamaktadır. Doğru uygulandığı takdirde hem devletin, hem vatandaşların ve hem de çalışanların TKY uygulamasından büyük faydalar elde ettiği TKY uygulamasının kamu sektöründeki örnekleri sağlıktan eğitime, güvenlikten yargıya kadar oldukça geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır.

Kamu örgütlerinde TKY'nin uygulanması sırasında karşılaşılabilecek ilk zorluk hizmet ve ürün ayırımından kaynaklanmaktadır. TKY bir teknik olarak ilk çıktığında, mal üreten imalat sanayiine özgü olarak düzenlenmiş ve buna göre şekillenmiş bir tekniktir. Çoğu kamu örgütleri ise mal yerine hizmet sunduğu için TKY'yi kamuda uygulamak bazı problemleri de beraberinde getirebilir.

Hizmetlerin ölçülemezliği ve üretildikleri anda tüketilir özelliğe olmaları nedeniyle kalite standartlarının belirlenmesi ve korunması zordur. Ayrıca, hizmetlerin kalitesinin ölçülmesi diğer bir problem alanıdır (Walsh, 1991: 506-507). Müşteri tatmininde hizmeti sunan kişinin davranışları ve hatta görünüşü bile önemli rol oynayabilmektedir (Swiss, 1992: 358). Bunlara ek olarak, hizmetlerin üretimi sırasında üretici ile kullanıcı arasında yakın bir ilişki vardır. Böylece üretici ve kullanıcı birbirlerine yakın durumdadırlar. Ancak, bu yakınlık müşterinin ihtiyaçlarına karşı duyarlılık anlamına gelmemektedir. Ayrıca, malların imal edilmesi sırasında kişiliğin bir önemi olmadığı halde, hizmetlerin üretimi ve dağıtımında kişilik kaliteyi etkilemede önemli bir rol oynayabilmektedir (Walsh, 1995: 84-86). Ancak, TKY'nin imalat sektöründe doğmuş olması kamu sektörüne uygulanamayacağı anlamına gelmemektedir çünkü kaliteye ilişkin sorunlar sadece ürün

imal eden örgütlere has sorunlar olmayıp diğer örgütlerde de rastlanabilecek özelliktedirler. Maliyetlerin düşürülmesi, hizmetlerin kapatılması ve kalitenin sorgulanması kamu örgütleri için de ana sorun alanları arasındadır (Millar, 1998: 289).

Buna ek olarak, kamu sektörünün üretimde bulunduğu mal ve hizmet alanlarında monopol durumunda olması TKY uygulamasını ve başarısını etkileyebilir. Ancak, rekabetçi bir pazarın yokluğu, üretimde bulunulan mal veya hizmetin süreçlerini geliştirmeyi engellemez. Sonuçta, süreçlerin geliştirilmesi ile israflar yok edilecek, ölçülebilen etkinlik geliştirilecek ve maliyetler azaltılacaktır (Morgan ve Murgatroyd, 1994: 45-46). Ayrıca, "Şu anda kamu ve özel sektörden elde edilen delillerin çoğu göstermektedir ki, kalite yönetimini uygulama açısından hizmetler doğal bir avantaja bile sahiptir" (Hyde, 1995: 4). Bu sebeplerden dolayı, kamu sektörünün genellikle hizmet üretmesi nedeniyle TKY'ye geçişin mümkün olamayacağı yönündeki eleştiriler geçerliliğe sahip gözükmemektedir.

Müşteri ve vatandaş ikilemi kamu örgütlerinin önündeki bir başka sorun alanıdır. TKY'nin en önemli amaçlarından birisi de müşteri tatmininin sağlanmasıdır. Kamu sektörü ile özel sektörün birçok açıdan benzerliklerinin olduğunu, bu benzerliklerin bilgi değişimi, iç ve dış müşterilere hizmet sunumu gibi konularda daha da fazla olduğunu belirtip kamu sektörünün bundan yararlanabileceğini vurgulayanlar olmuştur (Wagenheim ve Reurink, 1991: 263). Ancak, özel sektör kuruluşlarında müşterinin tanımının yapılmasının göreceli olarak daha kolay olduğunu söyleyen Walters (1992: 41), müşteriyi "şirketin ürettiği mal veya hizmetin bedelini ödeyen kişi olarak tanımlamaktadır." Bu görüşlere rağmen, kamu sektöründe müşteriyi tanımlamak bazen oldukça güç, bazen de tartışmalı olabilmektedir. Ayrıca, bazı durumlarda vatandaşların birbirleriyle uyuşmayan çıkarları da gündeme gelebilmektedir. Örneğin, bir programın direkt müşterilerinin çıkarları ile çoğu vergi mükellefi olan halkın genel çıkarları ters düşebilir (Swiss, 1992: 359).

Kamu örgütlerinde müşteri tanımının yapılmasının zorlukları bir yana, vatandaş kavramının yerini müşteri kavramı ile değiştirmenin de bir takım sakıncaları olabileceği dile getirilmektedir: "Kamu hizmetlerinin kullanıcısı durumunda olan geleneksel 'vatandaş' kavramı, müteşebbis yönetim anlayışı tarafından 'müşteri' kimliği ile değiştirilmek isteniyor. Fakat bunun yapılmasında dikkat edilmesi gereken bir takım riskler vardır..." Johnston'a göre (1995: 11-12) böyle bir değişiklik; etkinlik, ekonomi ve müteşebbis yönetim adına vatandaşın özgürlüklerden, meşruluktan ve sorumluluklardan bir dereceye kadar vazgeçmesini de beraberinde getirmektedir.

Özel sektörün arz ve talebe yönelik üretim yaparak en çok miktarı satmayı hedeflediğini belirten Mintzberg de (1996: 76-78), aynı mantığın kamu hizmetlerine de uygulanmasının sakıncalı olabileceğini belirtmektedir. Örneğin, sağlık ve eğitim hizmetleri gibi kamu kurumlarının profesyonel hizmet sunduğu alanlarda bu anlayışın çok tehlikeli olabileceğini vurgulamaktadır. Gerçekten de, talebin az olduğu bazı alanlarda bile kamu örgütleri hizmet sunmakla yükümlüdürler. Ayrıca, bazı kamu hizmetlerinden yararlanmanın bazen kullanıcılara direkt maliyeti yoktur ama ödemeyi hizmetten yararlanmayan üçüncü bir parti, yani vergi mükellefleri yapar. Buna ek olarak, kamu otoritesinin varlığı bütün halka fayda sağlar ama vergi mükellefi olan bireyler ödemedede bulunur. Bazı durumlarda da, kullanıcılar arasında sınırlı kaynakların dağıtımı konusunda seçim yapmak zorunda kalınabilir (Madsen, 1995).

Bunların yanı sıra, herkese karşı tarafsızlık, eşitlik ve demokrasi içinde hareket gibi kurallar kamu örgütlerini daha komplike durumlarla karşı karşıya bırakmakta ve arz-talep kuralları içinde çözüm bulmak imkansız hale gelmektedir (Godfroij, 1995: 56). Bu nedenlerle, ekonomideki arz ve talep kuralları ile fiyat mekanizması müşteri-vatandaş ayırımı sorununu çözmede pek de yardımcı olmayabilir. Sonuçta, hizmetin ne kadar üretileceği ve hizmetten kimin yararlanacağı konusu arz ve taleple açıklanamayınca çözümü kamu örgütü bulmak zorundadır.

Bu endişelere ek olarak, "vatandaş" kavramı yerine "tüketici" veya "müşteri" kavramının kullanılmasına itiraz edenler de bulunmaktadır. Onlara göre, böyle bir değişim vatandaşlık haklarından vazgeçmek anlamına gelmekte ve "devlet vatandaş ilişkisini interaktif düzeyden basit bir ticari alışveriş seviyesine" indirmektedir. Bunun yanı sıra, tüketici haklarının vatandaş özgürlük ve katılımını temsil etmesi imkansızdır görüşü savunulmaktadır (DeLeon ve Denhardt, 2000: 92; Fountain, 2001: 62; Ryan, 2001: 105-107). Bütün bu tartışmaların bir ölçüye kadar bir anlamı olduğu açıktır. Ancak bir şekilde, kamu örgütlerinin de hizmetten yararlananların üzerinde yoğunlaşma yaklaşımını benimsemesi gerekmektedir. Sonuçta, bunun adına ister "müşteri odaklılık", ister "kullanıcı odaklılık", isterse "vatandaş odaklılık" densin, anlatılmak istenen aynı olduğu sürece amaç yerine getirilmiş olacaktır.

Kamu örgütlerinin önlerinde duran üçüncü problem, girdi ve süreç odaklı olma ile çıktı odaklı olma ayrımlarında yatmaktadır. Geleneksel olarak kamu örgütlerinde çıktılar odak noktası olarak alınmıştır. Çıktıların neler olduğu ve nasıl olması gerektiği de yasama organı veya bürokrasi tarafından belirlenmektedir (Stupak ve Garrity, 1993: 4-5). Oysa TKY, süreçler ve girdiler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Swiss (1992: 359) ise TKY'nin girdi ve süreç odaklı olmasını eleştirerek bunların kısa dönemli sonuçlara yönelik olduğunu, bu yaklaşımın sonuçta kamuda uzun dönemli amaçların kısa döneme çevrilmesine yol açabileceğini belirtmiştir. O'na göre kamu sektöründe çıktılarda yoğunlaşarak uzun dönemli amaçlara ulaşmaya çalışılmalıdır. Ancak, Rago (1994: 63) bu yaklaşıma karşı çıkmaktadır. Örgütsel amaçlara ulaşılabilmesi için örgüt, hizmeti üreten süreçlere bakmalı, onları analiz etmeli ve gerekli değişiklikleri yapmalıdır. Milakovich de (1992: 584) benzer görüşleri paylaşarak, "dışarıdan görünen rakamlarla yönetim" anlayışını eleştirmektedir. O'na göre, kısa süreli rakamlara (haftalık rakamlar, banka çizelgeleri, v.s.) bakılması ancak aysbergin ucunu görme imkanı verir; bunun yerine yöneticiler, süreçleri analiz ederek sistem hatalarını ve düşük kaliteye yol açan uygulamaları ortaya çıkarmalıdır. Bu nedenlerle süreç odaklılığı savunan TKY ile çıktılara önem veren geleneksel yönetim anlayışı uzlaşma içinde olamaz.

Yukarıda anlatılanlara ek olarak, TKY önünde bir de kamu sektörünün doğasından kaynaklanan güçlükler bulunmaktadır. Bunlara da kısaca değinmek yararlı olacaktır:

a) *Kamu sektörü ve değişim:* Özellikle kamu sektöründe çalışanların değişime karşı daha fazla direndikleri iddia edilmektedir. Çünkü, durağanlık daha rahat ve güven vericidir. Bu nedenle, değişim için statükoyu terketmek çalışanlara zor gelebilir. TKY'nin iyi anlatılamaması nedenleriyle onu bir tehdit olarak algılayan veya yeniliklere adapte olmak istemeyen bir kısım çalışan bu tür bir direnç içinde olabilir. Dolayısıyla, bazı durumlarda çalışanların direnmesi ciddi boyutlara ulaşabilir. Ancak, Morgan ve Murgatroyd (1994: 47) yaptıkları analizde bunun mesleki kültürel faktörlerle yakından ilgili

olduğunu görerek TKY'nin de örgüt kültüründe bütüncül bir değişimi öngörmesi nedeniyle bu konuda kamu sektörünün özel sektörle aynı kategoride değerlendirilmesi gerektiğini savunmaktadırlar.

b) Kamu sektörü ve örgütsel performans: Bütçeden yıllık olarak belirlenen miktarlar kamu örgütlerine verilir. Ancak, bunun belirlenmesinde dikkat edilen kriterler arasında, örgütün yaptığı işlerdeki performansı genellikle yoktur. Geleneksel olarak birçok alanda monopol durumunda bulunan bir kamu örgütünün müşterilerinin de gidebilecekleri başka alternatifler olmadığı için ya buldukları ile yetinmek ya da hizmetsiz kalmak arasında tercih yapmaları gerekmektedir. Kamu örgütlerinin iş sırasında gösterdikleri performansla göre değil de, bütçeden kaynak alımı konusunda gösterdikleri beceriye göre para sahibi olmaları tartışılabilir. Bu ise TKY'nin öngördüğü, süreçlerin performansının değerlendirilmesi ve müşterilerin tercihlerinin dikkate alınması konuları ile çatışan bir durumdur (Morgan ve Murgatroyd, 1994: 47). Ayrıca, bütçe ile kamu örgütünün gelirleri bir yıl önceden belirlendiğinden, kullanıcı sayısındaki artış veya azalış, kurumun gelirlerinde bir değişiklik yapamamaktadır. Bazı durumlarda örgüt aynı miktar gelirle öngörülenden daha fazla bir vatandaş kitlesine hizmet sunmak zorunda kalabilmektedir. Bu ise, hizmet kalitesini etkileyebilecek önemli bir faktördür (Rago, 1994: 64). Kamuda yapılacak bir TKY uygulaması bu konularda da bir değişimi doğal olarak öngörecektir. Nitekim TKY'de örgütlerin gerçek rakamlarla yönetimi esas olup, performansın değerlendirmeye alınması bunun gerçekleştirilmesi için önemli bir fırsat oluşturmaktadır (Sharp, v.d., 2001).

c) Kamu sektöründe ücret ve bireysel performans sistemi: Şu an birçok kamu kurumunda mevcut olan anlayış, düşünenlerle bunları uygulayanların ayrılmasına dayanmaktadır. Bir kez optimum sistem, yönetim tarafından tanımlandığında, çalışanlara ancak buna uymak düşmektedir. İş tanımlarından sapmalar, performans başarısızlığı olarak görülmekte ve fatura çalışanlara çıkarılmaktadır. Oysa, TKY bu anlamda bir performans değerlendirme sistemine karşı çıkmakta ve Deming (1986) bunu "korku ile yönetim" diye adlandırmaktadır. TKY'de uygulayıcılar da iş üzerinde söz sahibi olmakta ve kişisel performans değerlendirme, yerini grup performansı değerlendirmesine bırakmaktadır. Ayrıca, Deming performans başarısızlığının % 94'ünün sistemden kaynaklandığını belirterek bunun da bir yönetim sorunu olduğunu vurgulamaktadır (Bowman, 1994: 133-134). Bunun yanı sıra mevcut sistemde, çalışanların ücretlerinde iş sırasında gösterdikleri performansın etkisi yok denecek kadar azdır. Başarılı olan bir insanla başarısız olan arasında ücret açısından genellikle bir fark bulunmaz. Ancak, TKY'de örgütsel performans dikkate alınırken, sistem ve süreçler üzerinde odaklanmaya gidilmeli, çalışanlar bu konuda baskı altına alınmamalıdır (Balci, 2002: 83). Sonuçta, TKY uygulamasıyla bu sorunların da hızla düzelmesi beklenmelidir.

d) Kamu sektöründe yöneticilerin serbest hareket alanları kısıtlıdır: Özel sektöre oranla kamu sektöründe bir kısıtlılık söz konusu olabilir. Zaman zaman politikacıların devreye girmeleri söz konusudur. Ancak, TKY politikaların belirlenmesi ile uygulanması arasında kesin bir ayırım yapılmasını öngörür. Ayrıca, politikacılar TKY'nin başarısını gördükçe yöneticilerin ve çalışanların gerektiği şekilde yetkilendirilmesi için çaba da sarf edeceklerdir (Morgan ve Murgatroyd, 1994: 51).

e) Yapısal engellerin varlığı: Dış faktörlerce belirlenen sınırlamalar kamu örgütlerinin esnek biçimde hareket etme olanaklarını kısıtlayıcı olabilirler. Örneğin, bir

kamu örgütü etkin bir şekilde hizmeti sunma (düşük maliyetle üretim) ve amaçlara başarılı bir şekilde ulaşma (etkenlik) gibi iki farklı çatışan amaç arasından seçim yapmak zorunda kalabilirler. Bu nedenlerle, yapılacak en ufak işler bile detaylandırılarak esneklik ortadan kaldırılmakta ve TKY için gerekli yumuşaklık ve yetkilendirme için fırsat kalmamaktadır (Talib, 1997: 7). Bunlara ek olarak, hizmetlerin kalitesinin yükseltilmesi, sayılarının artırılması gibi talepler dile getirilmekte fakat maliyetlerin düşürülmesi ve verimliliğin artırılması gibi bazen birbiriyle çatışabilen taleplerde de bulunulabilmektedir (Wagenheim ve Reurink, 1991: 265). Bu ve benzeri durumlar, kamu örgütlerinin seçim yapmasını zorlaştırarak hareket alanlarını kısıtlayabilmektedir.

Son olarak, kamu sektöründe çalışma kültüründen kaynaklanan problemler de uygulama açısından büyük önem taşıyabilir. Örgütsel kültür TKY'nin başarısı açısından üzerinde düşünülmesi ve çalışması gereken çok önemli konulardan biridir. Bir örgütün kültürü, iş yerindeki çalışanların davranışlarını belirler. Örgüt kültürü gelişip kuvvetlendikçe davranışlar üzerindeki etkisi çok daha fazla artar. TKY uygulamasına geçilmesi, genellikle yeni bir kültüre geçişin de başlaması anlamına gelir. Ancak, Hunt'un da (1993: 17) belirttiği gibi, "Mekanik bir arızanın giderilmesinin tersine, kültürel değişimin olması zordur ve zaman alır. Hele hele bir kamu örgütünde kalite kültürünün hiç yokken yerleştirilmesi için basit bir yol bulunamaz". Ayrıca, Swiss (1992: 359) devlet örgütlerindeki kültürün dış faktörlere çok açık olması nedeniyle özel sektörüne oranla daha zayıf olduğunu vurgulamaktadır. Ancak, statükoyu yıkmak için kültür önemli bir araç olarak değerlendirilmektedir (Ott ve Dicke, 2001: 334). Bu nedenle, oldukça kuvvetli bir örgütsel kültüre gereksinim duyan TKY'nin başarısına kamu sektöründe gölge düşebilir.

Bunlara ek olarak, Morgan ve Murgatroyd (1994: 51-54) TKY'nin kamu sektöründe başarısını etkileyebilecek kültürel faktörleri şu şekilde özetlemektedir: Sayıları oldukça çok olan profesyonel uzmanlar kendi çalışma alanlarının kısıtlanmasını ve alt düzeyde bulunan görevlilere yetki aktarımında bulunmak istemeyebilirler. Kamu sektörü oldukça resmi, yasal ve yapısal sınırlar içinde hareket etmek zorundadır. Katı hiyerarşi, derecesi yüksek olanın olmayana üstünlüğü gibi konular da problemlere yol açabilecek alanlardır.

Burada belirtilenlere eklenmesi gereken bir başka konuda TKY uygulamalarının içerikten yoksun bir şekilde sadece retoriksel olarak dile getirilmesi sorunudur. Aslında, bu konu sadece kamu örgütleri için geçerli bir sorun olarak görülmemelidir. Benzer eğilimlerin özel sektör kuruluşlarında da yaşandığı belirtilmektedir. Özel sektörde bazı şirketler, TKY'yi sadece daha fazla müşteri kazanmanın bir aracı olarak görüp pazarlama çalışmalarında TKY'yi yaldızlı bir biçimde sunmakta fakat onun gereklerini yerine getirmekten uzak durmaktadırlar. Kamu örgütlerinde de TKY, politik avantaj elde etmek, sosyal değişimlere meşruluk kazandırmak ve çalışanlar üzerinde daha fazla otorite kurmanın bir yolu olarak kullanılabilir (Balci, 2002: 106). Bu amaçlara ulaşmak için "TKY retoriği" dile getirilmektedir. Kamuda birçok örgüt, TKY ile elde ettikleri kazanım iddialarını pazarlamacı bazı danışmanlık şirketlerinin de katkılarıyla kamuoyunun gündemine taşıyabilmektedir. Ancak bu iddiaların önemli bir kısmının dayanaktan yoksun ve TKY ile ilişkisiz olduğu gerçeği gizlenmektedir.

TKY'yi retorik olarak kullanan örgütler, büyük reklam kampanyaları ile "TKY uygulamasını" başlatmakta, kamuoyunun dikkatini çekmekte ve reform sözcüğünü sıkça kullanarak adeta bir "değişim pazarlamacılığı" ile yola devam etmektedirler. Başlangıçta,

TKY'nin ilk adımları atılmakta ancak daha sonra örgütün temelini yeniden yapılandıracak olan aktivitelere girilmemektedir. Pratiğe yansımayan moda terimler sıkça kullanılarak, içerikten yoksun bir TKY anlayışı ile yetinildiği görülmektedir. Ancak, bunların örgütsel başarıyı getirmeyeceği bilakis zararlı olacağı gerçeği göz ardı edilmektedir (Hackman ve Wageman, 1995; Kirkpatrick ve Lucio, 1995; Pollitt ve Harrison, 1992; Zbaracki, 1998) .

Sonuç olarak, kamu örgütlerinin TKY uygulamalarına geçişi önünde bir dizi engel bulunduğu söylenebilir. Ancak, kuvvetli bir siyasal ve yönetsel irade ile bunların üstesinden gelinebilir. Yeter ki, bu sorunlar gerektiği gibi analiz edilerek ele alınsın.

VII. Türk Kamu Örgütleri ve TKY

Dünyadaki bu geniş kapsamlı ve hızlı değişimden ülkemizde kendi payına düşeni almaktadır. Hızlı değişim; toplum, ekonomi, siyaset, bilim ve teknoloji alanlarında olduğu kadar yönetim sistemini de etkilemektedir. Buna paralel olarak insanların istek ve beklentileri de sürekli gelişmekte ve değişmektedir. Bu beklentileri karşılayabilmek için ancak değişime ayak uyduran örgütler ayakta kalabilmektedirler. Ancak, hem ülkemizde ve hem de başka ülkelerde kamu örgütlerinin bu tehditlerin pek farkında oldukları söylenemez. Buna paralel olarak, vatandaşların kamu kurumlarına olan güvenleri giderek daha fazla zedelenmektedir. Nitekim "Türkiye'de merkezi kamu yönetimi reformuna destek vereceğini belirten (kentli) seçmen oranı %90'ın üzerindedir" (TESEV: 2000). Bu rakam bile tek başına ülkemizde kamu örgütleri reformunun gereksinimini açıkça ortaya koymaktadır.

Bu bağlamda, Toplam Kalite Yönetimini uygulama eğilimlerinin son on yıldır Türkiye'de de ön plana çıktığı ve konunun, özellikle büyük ölçekli sanayi işletmelerinde ve kamu kurumlarında giderek önem kazandığı gözlenmektedir. Siyasal ve ekonomik krizlerle istikrarsızlıkların eksik olmadığı ülkemizde TKY'nin hayata geçirilmesi ayrı bir anlam ve önem taşımaktadır. Bu alanda yapılan çeşitli araştırmaların sonuçları, TKY'nin özelde uygulayıcı örgütlere, genelde ulusal ekonomimize önemli yararlar sağlayacağını ortaya koymaktadır. Bu nedenle Türk kamu yönetimi sisteminde de TKY uygulamasına geçilmesi önerilmektedir (Ardıç ve Baş, 1999; Balcı, 1998; Peker, 1995; Saran, 2001). Nitekim, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, DİE; DPT; SSK, bazı üniversiteler, belediyeler ve hastaneler gibi kamu kurumlarında TKY uygulamasına başlandığı görülmektedir. Bu çalışmaların içeriği ve TKY'yi nasıl uygulamaya geçirdikleri akademik tartışmaların önemli bir konusu olsa da buralardan elde edilecek deneyimler hem özelde TKY çalışmalarının ve hem de genelde diğer reform planlarının geleceği için yol gösterici olacaktır.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nda yapılan bir araştırma (Balcı, 2002) TKY önündeki ana sorun alanlarını ortaya koymaktadır. Bu çalışma TKY önündeki engelleri açığa çıkarmayı amaçlasa da, çalışanların belirttikleri sorun alanları her tür reform çabası için engel oluşturabilecek potansiyellere sahiptir. Buna göre çalışanlar önemli sorunları şu şekilde sıralamaktadırlar: Yöneticilerin sık değişimi, TKY bilincinin oluşmamış olması, yeterli eğitimin sağlanamaması, üst yönetimin yeterli düzeyde destek vermemesi, personelin isteksizliği, politik baskılar ve kaynak yetersizliği. Ancak, yaşanan bu sorunlara rağmen çalışanların % 82'si TKY'nin kamu örgütlerinde başarı ile uygulanabileceğini belirtirken yine % 92'si de TKY'nin Türk kamu örgütlerinde uygulanmasının gerekli olduğunu vurgulamıştır. Yine çalışanların yaklaşık % 80'i kamu örgütlerinin kültürel yapısı problem oluşturabilir görüşünü ortaya koymuştur. Bunlara ek

olarak performansın dikkate alınamaması ve düşük ücretler gibi yasal kısıtlar da önemli problem alanları olarak belirtilmiştir.

Türk kamu örgütlerinde insan kaynakları ve süreçlere yönelik yeniden yapılanma için iyileştirmeye gereksinim duyulan alanlar şu şekilde tesbit edilmiştir: Çalışanların performanslarının değerlendirilerek kendilerine sonuçların ulaştırılması, adaletli bir takdir ve ödüllendirme sisteminin kurulması, başarısız/yetersiz personelin gelişimine yönelik tedbirlerin alınması, çalışanların sosyal olanaklarının geliştirilmesi, personelin bireysel ihtiyaçlarının tesbiti ve bunların motivasyonu arttıracak şekilde karşılanması, çalışanların sağlığı, iş ve çevre güvenliği konularında duyarlılıklarının artırılması, kritik süreçlerin iş ve çalışanlar üzerindeki etkisinin değerlendirilmesi, personelin takım çalışmasına özendirilmesi, kurumsal süreçlerin listelenmesi, gerekli eğitim ve teşvik sisteminin oluşturulması (Yetiş 2001).

Saygılıoğlu ve Arı da (2003: 167-168) TKY gibi yöntemlerin kamu örgütlerinde başarılı olabilmesi için dikkat edilmesi gereken noktaları şöyle sıralamaktadırlar: İş yapısı ve organizasyonu, idari sistem, örgüt geliştirme ve performans artırmaya yönelik planlama, işlerin profesyonelce idaresi, iş süreçleri, insan kaynakları yönetimi, çalışanların ücretleri, çalışma ortam ve şartları, personelin tatmini ve motivasyonu, kıyaslama, sürekli iyileştirme. Bu çerçevede yeni fırsatlar ortaya koyan TKY teknikleri kamu yönetimi açısından yeni bir dinamizm getirebilir görüşü savunulmaktadır.

TKY ülkemizde kamu örgütlerinde uygulamaya başlanacaksa öncelikle bunun basit bir değişim hareketi olmadığı, topyekün bir felsefe değişimini içerdiğini, tam bir politik ve yönetsel iradeyi (commitment) gerektirdiğini vurgulamak gereklidir (Saran, 2001: 18). TKY'yi günün modası olarak görüp bazı kısa dönemli çıkarlara alet ederek retoriksel bir yaklaşımla gündeme getirmek veya uygulamaya geçmek söz konusu kurumlar için faydadan çok zarar getirecektir. Ayrıca, TKY pratiğe geçirilirken prosedür ve kuralların yüceltilmesi yaklaşımı yerine vatanş odaklı bir anlayış çerçevesinde etkin, verimli, şeffaf ve kaliteli hizmet sunumu tüm kamu yönetimi sistemine hakim kılınmalıdır.

Sonuç olarak, kamu yönetimi sistemimizde değişim hareketlerinin önündeki en büyük engeller ilk olarak yapısal problemlere ve ikinci olarak da örgütsel kültüre ilişkin problemlere dayanmaktadır. Yapısal önlemlere yönelmek kararlı bir yönetimle göreceli olarak daha kolay olabilir ancak kültürel konuları eğilmek çok daha uzun zamana gereksinim duyan ve üzerinde yoğunlaşma isteyen bir iş olarak nitelendirilebilir. Sonuçta kamu örgütlerimizde çözülmesi gerekli yapısal ve kültürel sorunlar bulunduğu ortaya çıkmaktadır. Herhangi bir değişim hareketi başlatılırken bu sorunların varlığı görülerek önlemler düşünülmeli ve planlar ona göre hazırlanmalıdır. Buna rağmen çalışanların ve yurttaşların değişim için hazır oldukları ve varolan sorunların da bu destekle aşılabileceği öngörülebilir. Yöneticiler, çalışanların katılımı ve yetkilendirilmeleri gibi konulara gerekli önemi vermelidirler. Ancak böyle bir çerçevede içerisinde TKY için uygun ortam oluşturularak sorunlar çözülebilir. Yine de, TKY'yi bütün sorunları bir çırpıda çözücü, her derde deva hazır paket bir yönetim tekniği olarak görmek son derece yanlış bir yaklaşım olacaktır.

Kaynakça

- Ardıç, Kadir ve Türker Baş, 1999. "Kamu Yönetiminde Sürekli Gelişme Aracı Olarak Toplam Kalite Yönetimi ve Uygulama Aşamaları." 8. Ulusal Kalite Kongresi Bildirileri, İstanbul: TÜSIAD-KalDer, s. 178.
- Balci, A. 1998. "Total Quality Management (TQM): A Communication Perspective." S. Demirel Üniv. IIBF Dergisi, (Fall), s. 213-222.
- _____, 1999. "Kamu Sektörü ve Toplam Kalite Yönetimi." Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi Bildirileri, Ankara: TODAIE, c: 1, s. 61-76.
- _____, 2002. Implementation of Total Quality Management in Public Sector: An Empirical Analysis of a Turkish Case. Yayımlanmamış Doktora Tezi, ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.
- Boland, Tony ve D. Silbergh, 1996. "Managing for Quality: The Impact of Quality Management Initiatives on Administrative Structure and Resource Management Process in Public-Sector Organizations." International Review of Administrative Sciences, vol.62, s. 351-367.
- Bowman, J.S. 1994. "At Last, an Alternative to Performance Appraisal: Total Quality Management." Public Administration Review, vol. 54(2), s. 129-136.
- Business Week, 1995. "Downsizing Government." (25 Ocak), s. 41.
- DeLeon, Linda ve R. B. Denhardt, 2000. "The Political Theory of Reinvention." Public Administration Review, vol. 60(2), s. 89-97.
- Deming, W. Edwards, 1986. Out of the Crisis. Cambridge, Mass: MIT, Center for Advanced Engineering Study.
- Feigenbaum, Armand V., 1993. "Managing Improvement in the U.S. Government." National Productivity Review, Cilt 13, s. 7.
- Fountain, Jane E. 2001. "Paradoxes of Public Sector Customer Service." Governance: An International Journal of Policy and Administration, vol. 14(1), s. 55-74.
- Garrity, Rudolph B., 1993. "Total Quality Management: An Opportunity for High Performance in Federal Organizations." Public Administration Quarterly, (Kış), s. 443.
- Godfroij, Arnold J. A., 1995. "Evaluation in the Private Sector: Evolution and Professionalization of Quality Management," Knowledge and Policy, vol. 8(3), s. 55-71.
- Gore, Al, 1993. Creating a Government that Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review. Washington, DC: US Government Printing Office.
- Graves, Spencer B., 1995. "Common Principles of Quality Management and Development Economics." The Quality Management Journal, Cilt 2, No 2, (Şubat), s. 66.
- Hackman, J. Richard ve Ruth Wageman, 1995. "Total Quality Management: Empirical, Conceptual, and Practical Issues." Administrative Science Quarterly, vol. 40, (June), s. 309-342.
- Harrison, Stephen J. ve Ronald Stupak, 1993. "Total Quality Management: The Organizational Equivalent of Truth in Public Administration Theory and Practice." Public Administration Quarterly, (Kış), s. 417.

- Hyde, Albert C., 1995. "Changing Concepts, Goals, and Methods: Introduction." The Public Manager, (Fall), s. 3-4.
- Hunt, V. Daniel, 1993. Quality Management for Government: A Guide to Federal, State, and Local Implementation. Milwaukee,WI: ASQC Quality Press.
- Johnston, Van R., 1995. "Caveat Emptor: Customers vs. Citizens." The Public Manager, (Fall), s. 11-14.
- Juran, Joseph M. (ed.), 1951. Quality Control Handbook. New York: McGraw-Hill.
- Kaboolian, Linda, 2000. "Quality Comes to the Public Sector." in The Quality Movement & Organization Theory, (eds.) Robert E. Cole and W. Richard Scott, Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Kickert, Walter J.M., 1997. "Public Management in the United States and Europe." in Public Management and Administrative Reform in Western Europe, (ed.) Walter J.M. Kickert, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, s. 15-38.
- Kim, Pan S., W. Pindur ve K. Reynolds 1995. "Creating a New Organizational Culture: The Key to Total Quality Management in the Public Sector," International Journal of Public Administration, vol. 18(4), s. 675-709.
- Kirkpatrick, Ian ve M. M. Lucio, 1995. "Conclusion: The Politics of Quality and the Emergence of New Issues and Tensions within the Public Sector." in The Politics of Quality in the Public Sector, (eds.) Ian Kirkpatrick and Miguel Martinez Lucio, London and New York: Routledge, s. 271-281.
- Madsen, Ole Norgaard, 1995. "Public Enterprise and Total Quality Management," Total Quality Management, vol. 6(2), s. 165-174.
- Milakovich, Michael E., 1992. "Total Quality Management for Public Service Productivity Improvement." Public Productivity Handbook içinde, (ed.) Marc Holzer, New York: Marcel Dekker, Inc., s. 577.
- Millar, Colin, 1998. "The Town Hall Factory: The Applicability of Manufacturing Operations to Public Services." Total Quality Management, vol. 9(2-3), s. 289.
- Mintzberg, Henry, 1996. "Managing Government: Governing Management." Harvard Business Review, (May/June). Pp. 75-83.
- Morgan, Colin ve S. Murgatroyd, 1994. Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective, Buckingham: Open University Press.
- OECD, 1996. Responsive Government: Service Quality Initiatives. Paris.
- Ott, J. Steven ve L. A. Dicke, 2001. "Challenges Facing Public Sector Management in an Era of Downsizing, Devolution, Dispersion and Empowerment-and Accountability?" Public Organization Review, vol. 1, s. 321-339.
- Osborne, David ve Ted Gaebler, 1993. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. NY: A Plume Book,
- Peker, Ömer, 1995. "Toplam Kalite Yönetimi ve Sürekli İyileştirme." Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri. vol.II, s.51-70.
- Penzer, Erika, 1991. "Making a Federal Case for Quality." Incentive, Cilt 165, (Ağustos), s. 29-30.

- Pochard, Marcel, 1996. "Current and Future Developments in Service Quality Initiatives: The Situation in France." Responsive Government: Service Quality Initiatives içinde, Paris: OECD, s. 49-57.
- Pollitt, Christopher ve Stephen Harrison, 1992. "Introduction." in Handbook of Public Services Management, (eds.) Christopher Pollitt ve Stephen Harrison, Oxford: Blackwell Business, s. 1-22.
- Rago, William V., 1994. "Adapting Total Quality Management (TQM) to Government: Another Point of View." Public Administration Review, vol. 54 (January/February), s. 63.
- Reed, Mike, 1995. "Managing Quality and Organizational Politics: TQM As a Governmental Technology." in The Politics of Quality in the Public Sector, (eds.) Ian Kirkpatrick and Miguel Martinez Lucio, London and New York: Routledge, s. 44-64.
- Ryan, Neal, 2001. "Reconstructing Citizen as Consumers: Implications for New Modes of Governance." Australian Journal of Public Administration, vol. 60(3), s. 104-109.
- Saran, Ulvi, 2001. "Demokratikleşme ve Sivilleşme Eğilimleri Karşısında Devletin Yeniden Yapılandırılmasının Anahtarı: Kamu Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi." Türk İdare Dergisi, c. 431, s. 1-21.
- Savas, E. S., 1987. Privatization: The Key to Better Government. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc., s. 4.
- Saygılıoğlu, N. ve S. Arı, 2003. Etkin Devlet: Kurumsal bir Tasarı ve Politika Önerisi. İstanbul: Sabancı Üniversitesi.
- Scharitzer, Dieter ve C. Korunka, 2000. "New Public Management: Evaluating the Success of Total Quality Management and Change Management Interventions in Public Services From the Employees' and Customers' Perspectives." Total Quality Management, (September), s. 941.
- Sharp, John, J. Hamali ve K. Kutucuoğlu, 2001. "Quality Management Systems and Performance Measurement in a Public Sector Organization." Proceedings of the 45th Annual Congress of the European Organization for Quality, (19-21 September), İstanbul.
- Stupak, Ronald J. ve R. B. Garity, 1993. "Change, Challenge, and Responsibility of Public Administrators for Total Quality Management in the 1990s: A Symposium, Part 1", Public Administration Quarterly, (Winter), s.409-415.
- Swiss, James E., 1992. "Adapting Total Quality Management (TQM) to Government." Public Administration Review, vol. 52 (July/August), s. 356-362.
- Talib, Younis, 1997. "Customers' Expectations of Public Sector Services: Does Quality Have Its Limits?" Total Quality Management, Cilt 8, No 4, s. 7.
- TESEV, 2000. Devlet Reformu Araştırması.
- Tuckman, Alan, 1995. "Ideology, Quality and TQM." in Making Quality Critical: New Perspectives on Organizational Change, (eds.) A. Wilkinson and H. Willmot, London: Routledge, s. 54-81.
- Turton, Genie, 1996. "Current and Future Developments in Service Quality Initiatives - Service Quality Programme: United Kingdom." Responsive Government: Service Quality Initiatives içinde, Paris: OECD, s. 59-63.

Wagenheim, George D. ve J. H. Reurink, 1991. "Customer Service in Public Administration." Public Administration Review, vol. 51 (May/June), s. 263-269.

Walsh, Kieron, 1991. "Quality and Public Services," Public Administration, vol. 69 (Winter), s. 503-514.

_____, 1995. "Quality Through Markets: The New Public Service Management," in Making Quality Critical: New Perspectives on Organizational Change. (eds.) A. Wilkinson and H. Willmot, London: Routledge, s. 82-104.

Walters, Jonathan., 1992. "The Cult of Total Quality." Governing, vol. 5 (May), s. 38-42.

Yetiş, Nükhet, 2001. "Kamu Çalışanları Memnuniyeti & Kamuda Performans Ölçümü." 2.Kamu Kalite Sempozyumu Bildirisi, Ankara: KalDer.

Zbaracki, Mark J., 1998. "The Rhetoric and Reality of Total Quality Management." Administrative Science Quarterly, vol. 43, (September), s. 602-636.