

TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ VE YEREL YÖNETİMLER

Ahmet Nohutçu

I. GİRİŞ

20. yüzyılın son çeyreği, klasik yönetim, devlet, demokrasi, yerel yönetimler ve siyaset kavramlarını, bunların birbirleriyle olan ilişkilerini yeni baştan tanımlamaya yol açan köklü ekonomik, siyasal, sosyal ve düşünsel dönüşüm ve değişimlere tanıklık etti. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, fordist üretimin yerini esnek üretime bırakması, ulus devletlerin küreselleşme ve uluslar arası örgütlerin dayanılmaz baskısıyla aşınıp yerel yönetimlerin ön plana çıkması ve modernist-pozitivist düşüncenin postmodernizmin sanattan siyasete uzanan yelpaze içindeki karşı konulamayan egemenliğiyle buharlaşması sonucu (Tekeli, 1996) çözülen geleneksel siyasal, ekonomik ve sosyal kurum ve süreçler yeni baştan inşa edilmeye (re-construction) başlamışlardır.

Temel dinamiğini küreselleşme ve bilişim devriminin oluşturduğu bu dönüşüm sürecinde artık ulusların rekabetinden çok kentlerin rekabeti önem kazanmış, dolayısıyla yerel yönetimler daha önce hiç olmadığı kadar önemli ve öncelikli bir konum kazanmışlardır. Artık yerel yönetimlerin -özellikle de seçilerek iş başına gelmiş olmaları yönüyle- merkezi yönetimin vesayet denetiminde olmaları ve taşıdıkları kamu tüzel kişilikleri nedeniyle yönetsel yönleri olan belediyelerin görev, yetki ve vatandaşa karşı sorumluluklarının yeniden tanımlanması zorunluluğu doğmuştur. Belediyelerden yol, su, kanalizasyon, park, temizlik gibi klasik kentsel altyapı ve teknik hizmetler dışında sosyal, kültürel, ekonomik ve eğitsel bir dizi yeni alanda yükümlük ve sorumluluklar üstlenmesi beklenmektedir. Artık 21. yüzyılın çağdaş belediyecilik anlayışında “yerel sürdürülebilir kalkınma”, “sosyal belediyecilik”, “kentlilik bilincinin oluşturulması” gibi kavram, söylem ve politikalar bulunmaktadır. Geleneksel zihniyet, kurum ve yaklaşımlarla bu yenilik ve değişimleri uygulayıp başarabilmeye değil, kuramsal olarak izleyebilmeye bile olanaklı değildir.

Dolayısıyla küreselleşme-bölgeselleşme-yerelleşme sürecinin en önemli aktörleri olan yerel yönetimlerin, yönetsel ve örgütsel olarak bir paradigma değişiminin kavşağında, varlıklarını sürdürebilmek ve sorumluluklarını yerine getirmek için bu dinamizmi doğru olarak okuyup görevlerini yeniden tanımlamaları kaçınılmaz bir zorunluluk olmuştur. Bu bağlamda, toplam kalite yönetimi (TKY), değişim mühendisliği, performans yönetimi, stratejik yönetim, kıyaslama (benchmarking) gibi özel sektör orijinli modern yönetim teknik ve modelleri tüm kamu kurumlarında ve yerel yönetimlerde uyarlanıp deneyimlenmeye ve uygulanmaya başlamıştır. Bu makalede genelde yerel yönetimlerde, özelde yerel yönetimlerin siyasal, mali ve yönetsel olarak en güçlü aktör ve kurumu olan belediyelerde

toplam kalite yönetimi modelinin uyarlanması, uygulama aşamaları, genel ilkeleri, karşılaşılabilecek zorluklar ve diğer tartışma konuları üzerinde bir inceleme ve çözümleme yapılmaya çalışılacaktır.

II. TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN BELEDİYELER İÇİN ÖNEMİ

Belediyeler, hem ortak ve yerel nitelikteki kamusal ihtiyaçları karşılayan hizmet birimleri, hem demokratik değerlerin gelişiminin en önemli aracı kurumsal yapıları, hem de halka en yakın kamusal yönetim kuruluşları olmaları bakımından çok kritik ve önemli role sahiptirler. Girişte betimlenen siyasal, ekonomik ve toplumsal dönüşümlerle birlikte bu rolleri daha da yaşamsal bir önem kazanmış, küresel ve ulusal düzeydeki değişimin en önemli aktörü ve faktörü olmuşlardır. Klasik anlamdaki görevlerini yerine getirmeden öte her geçen gün çeşitlenen ve çoğalan yerel hizmetleri etkinlik, verimlilik ve kalite ölçüleri içinde yerine getirmeleri beklenir olmuştur. TKY, bu noktada diğer kamu kurumlarında olduğu gibi belediyeler için de vazgeçilmez bir yönetsel teknik ve felsefe olarak benimsenmeye başlanmıştır. Katılım, müşteri memnuniyeti, sürekli iyileştirme, süreç odaklılık, takım çalışması, etkinlik, verimlilik, sürat, kalite gibi ölçütlerle insanın yaşam kalitesinin artmasına odaklanan TKY; hızlı ve çarpık kentleşme gibi toplumsal, kültürel ve fiziksel sorunlardan deprem, yağmur, kar, sel gibi doğal afetlere varıncaya kadar bir dizi açmaz karşısında kilitlenip felç olan belediyeler için bir çözüm yolu olarak ortaya çıkmıştır.

Halka en yakın yönetsel organ olan ve seçimle iş başına gelen belediyeler, demokratik değerlerin gelişimi için en temel birimlerdir. Yaygın kullanılan tabirle siyaset ve demokrasi okulu ve fideliğidirler. Günümüzde gelişen yönetim ve benzeri anlayışlarla, bir adım daha ileri gidilerek halkın belediye yönetimini seçme hakkından öte her türlü yerel karar alma sürecine katılımı da gündeme gelmiştir. Sivil toplum kuruluşları, meslek birlikleri, özel sektör temsilcileri, medya, yerel sınırlarda görevli merkezi hükümet taşra görevlileri ve akademisyenler birer “toplumsal paydaş” olarak belediye görevlileriyle birlikte tüm yerel politika ve uygulamalarda katılım, işbirliği ve ortaklık temelinde yer almaya başlamışlardır. Bu anlayış ve mekanizmanın oturup yerleşebilmesinde, iç ve dış müşterilerin katılımı, takım çalışması, tüm ilgililer ve etkilenenlerle beraber süreçlerin iyileştirilmesi gibi demokratik ve katılımcı ilkeleri öneren TKY'nin benimsenmesi ve uygulanması *sine qua non* bir koşul olarak durmaktadır.

Günümüzde hizmetlerin sunumunda demokratik değerlerin benimsenmesi kadar sunulan bu hizmetlerin fayda-maliyet analizi çerçevesinde etkin, verimli ve ekonomik olarak sunulması da oldukça önem arz etmektedir. Bunun sağlanması da yine odaklandığı kalite olgusu çerçevesinde etkinlik, verimlilik, rasyonellik gibi ilkeleri de içeren TKY ile olanaklı olacaktır. Örneğin, bugün ülkemizdeki yaklaşık 3225 belediye 53 milyon nüfusa (ülke nüfusunun %80'ninden fazlası), yaklaşık 40.000 seçilmiş görevli ve 300.000 kişilik personeliyle hizmet sunmakta, bunu yaparken 6 milyar \$ bütçesiyle devlet bütçesine oranla %13 kaynak kullanmakta, cari harcamalar bazında bu oran %36'yı bulmaktadır (Kaya, 2003:10, 22, 62).

Son sıralarda siyasal ve sosyal gündemin sıcak konularından yerel yönetimlere öncelik veren kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması süreci ile bu oranların katlanarak artacağı kuşkusuzdur. Giderek artan oranlarda görev, yetki, misyona ve yüksek miktarlarda fiziki, mali beşeri kaynağa sahip olan belediyelerin etkinlik, rasyonellik ve verimlilik konularındaki duyarlılıkları ülke ekonomisi ve kalkınması için çok ciddi katkı sağlayacaktır. Belediyelerde bu duyarlılığı sağlamanın önemli araçlarından biri kuşkusuz TKY'dir. Bir yaşam felsefesi ve tarzı olarak benimsenip uygulanabildiği ölçüde, yöneticiler, çalışanlar ve yerel halk, kente ve belediyeye sahip çıkacak; süreçlerin etkin, verimli, süratli ve ekonomik olması için çaba sarfedilecek, maliyetler azaltılacak, hizmetlerin kalitesi yükselecek; hizmeti ve belediyeyi sahiplenen insan kaynakları optimum düzeyde kullanılabilir olacak; böylelikle bir taraftan "mutlu kent, mutlu çevre, mutlu insan" vizyonu ile yerel halkın yaşam kalitesi ve hizmetlerden memnuniyeti artırılırken diğer taraftan ulusal kalkınma ve ekonomiye önemli ölçülerde katkı sağlanmış olacaktır.

TKY'nin farklı düzeylerde ve alanlarda sağlayacağı katkıların ve stratejik rolünün anlaşılmasından dolayı ülkemizde de son yıllarda gerek ilke bazında ulusal plan ve projelerde gerekse yasal, yönetsel bir takım değişikliklerde TKY'nin önemi ve benimsenip uygulanma zorunluluğu vurgulanmaktadır. Bu çalışmalar tüm kamu kurum ve kuruluşlarını, dolayısıyla yerel yönetimleri ve belediyeleri kapsamaktadır. Örneğin hükümetlerin temel ve uzun dönemli plan ve hedeflerini saptayıp çerçeve çizen Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan 2001-2005 Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında hazırlanan "Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu"nda (DPT, 2001) Türkiye'de kamu yönetiminin aşırı bürokrasiden dolayı hantallaştığından ve yetki-sorumluluk dağılımındaki dengesizlikten dolayı sistemin tıkandığından şikayet edilmekte, çözüm olarak ise tüm öğeleri ile benimsenip uygulanma koşuluyla TKY önerilmektedir. Bu çerçevede, TKY'nin kamu yönetimine ve yerel yönetimlere uygulandığında sağlayacağı yararlar; sunulan hizmetin kalitesinin iyileşmesi, vatandaşın doyumunun artması, kaynak israfının azalması, hizmeti geliştirme süresinin kısalması, verimliliğin artması, vatandaşa sunulan hizmette esnekliğin artması, süreç içi işlem sayısının azalması, sunulan hizmetin süresinin kısalması ve devlet-vatandaş arasındaki bağın kuvvetlenmesi olarak sıralanmaktadır. Ayrıca, kamu yönetiminde ve belediyelerde TKY uygulanması durumunda hizmetin kalitesini anlatan kriterler erişebilirlik, zamanlılık, tamlık, doğruluk, profesyonellik, güvenilirlik, güvence, anlaşılabilirlik, süreklilik ve esneklik olduğu vurgulanmakta; tüm bu kriterlerin ve başarılı TKY uygulamasının anahtarı olarak ise kadro planlamasının gerekliliğinin altı çizilmektedir.

Yine kamu hizmetinde kalitenin sağlanabilmesi amacıyla 2002 yılında İçişleri Bakanlığı'nca kamu hizmetlerinin yürütülmesinde hız, kalite, verimlilik ve etkinliğin sağlanması amacıyla "Bürokratik Kültürden Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Kültürüne Geçiş Programı" başlatılmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2002). Programda, TKY'nin temel hedefi olan müşteri/vatandaş memnuniyetinin sağlanmasıyla ilgili olarak şu ifadeler yer almaktadır: "Kamu sektörü halka hizmet

için vardır ve vatandaşı hizmetin odağına koymak zorundadır. Kamu görevlilerinin hizmet anlayışının temelini, yurttaşa güven ve insan sevgisi oluşturmalıdır. İdari tasarrufların bütün aşamalarında amaç, insanımızın mutluluğu olmalıdır.” Benzer biçimde, Maliye Bakanlığı’nca yürütülen “Kamuda Toplam Kalite Yönetimi” çalışması kapsamında (www.maliye.gov.tr) kamu hizmetlerinde bulunması gereken kriterler şeffaflık, müşteri katılımı, müşteri ihtiyaçlarının karşılanması, hizmetin zamanında sunulması, yeterli miktarda sunulması, hizmete erişimin mümkün olması, süreklilik, hassaslık ve güvenilirlik olarak sıralanmakta ve TKY geçiş için bu ilkelerin kamu kurumlarının hizmet anlayışına hakim olması gerekliliği üzerinde durulmaktadır.

Bu ulusal düzeydeki plan, proje ve ilkelere ek olarak, 2003 yılının ilk yarısında beri kamuoyunun gündeminde tartışılmakta olan kamu yönetiminin ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin bir kısmı kabul edilen, bir kısmı Cumhurbaşkanınca geri gönderilen tasarı ve yasalar TKY ilkeleri ve felsefesine göre çağdaş, demokratik, katılımcı, yenilikçi ve şeffaf bir kamu yönetimi yapılması öngörmekte ve Türkiye’de yerel yönetimler ve belediyelerin yakın zamanda A.B.D. ve Batı ülkelerindekiler gibi TKY anlayışı ekseninde bir yapılmaya geçebileceğinin sinyalini vermektedirler. 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’da şu hükümler yer almaktadır:

- Madde 5, i) Kamu kurum ve kuruluşları, insan gücü, bilgi birikimi ve maddi kaynakları etkili ve verimli şekilde kullanır...
- Madde 38) Denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde ... hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek;
- Madde 39, c) Performans denetimi; yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkinliğin denetlenmesini ifade eder.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda TKY için temel oluşturan şu hükümler bulunmaktadır:

- Madde 1) Bu kanunun amacı ... kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını ... düzenlemektir.
- Madde 5, g) Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ve ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik ve sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.

Nihayet 5215 sayılı Belediyeler Kanunu'nda da belediye başkanının göreviyle ilgili şu hüküm bulunmaktadır:

- Madde 38, b)Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, ...

Görüldüğü gibi tüm bu ulusal plan ve programlarla ve oluşturulmaya çalışılan hukuki zorunluluk ve bağlayıcılıklarla ilkeleri, bileşenleri ve çeşitli yönleriyle kalite odaklı bir yönetim modelinin genelde tüm kamu kuruluşlarına, özelde belediyelere yerleşmesi amaçlanmaktadır. Bundan sonraki bölümde TKY'nin belediyelerde uygulanma koşulları, yöntemleri, aşamaları ve karşılaşılabilecek zorluklar ele alınacaktır.

III.TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN BELEDİYELERDE UYGULANMASI

5215 sayılı Belediyeler Kanunu'nda tanımlandığı üzere belediyeler "beldenin ve belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişi"leridir. Belediyeler yol, park, kanalizasyon, telefon, havagazı gibi temel altyapı hizmetlerinden çöp toplama temizlik, itfaiye gibi temel kentsel hizmetlere, kentin planlanıp imara uygun yapılaşmasından hal, mezbaha, pazar yeri denetimi gibi ekonomik hizmetlere, yerel vergiler koyma ve toplama, ceza kesme gibi mali ve hukuki hizmetlerden ihtiyaç sahiplerine sosyal yardımda bulunma, meslek kursları düzenleme, spor alanları oluşturma gibi sosyal ve kültürel hizmetlere varıncaya değin pek çok ve çeşitli alanda sorumluluk taşımaktadırlar. Yukarıda adı geçen 5215 sayılı kanunla, belediyelere kültür ve tabiat varlıklarını korunması, turizm, tanıtım, okul öncesi eğitim, ambulans, acil yardım, şehir içi trafik görevleri ve yetkileri ile ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi gibi yeni yükümlülükler de getirilmiştir.

Belediyelerden beklenen hizmetlerdeki bu çeşitlenme ve bilinçlenme geleneksel belediyecilik anlayış ve yöntemleriyle değil ancak değişimi ve TKY'yi benimsemiş kalite odaklı çağdaş belediyecilik felsefesi ve yaklaşımıyla olanaklıdır. Belediyelerde TKY uygulaması, gerek merkezi kamu kuruluşlarından gerekse özel sektörden bazı farklılıklar ve özelliklerle ayrılmaktadır. Özel sektörden farklıdır; çünkü öncelikle belediyeler özel sektörün çoğunluğu gibi mal değil hizmet üretmekte, üretilen hizmetin de kalitesinin ölçülmesi ve müşteri memnuniyetinin belirlenmesi çok kolay olmamaktadır. İkinci farkı, belediyenin müşteri arama zorunluluğunun olmaması, zaten sınırları içinde yaşayan ve kendi hizmet tekelinden başka alternatifi olmayan bir vatandaş topluluğuna sahip olmasıdır. Dolayısıyla özel sektör gibi müşteri çekme ve rekabet yarışına girme zorunluluğu yoktur.

Belediyelerin TKY uygulamalarında diğer merkezi kamu kuruluşlarından farkı ise merkezi bürokratik kişi ve kuruluşların seçilerek yeniden iş başına gelme gibi kaygılarının olmamasına rağmen belediyeler iş başında kalmak için müşterilerini yani seçmen kitlesini memnun etmek zorundadır. Müşteri özel sektörde kalitesinden memnun olmadığı malı değiştirirken yerel yönetimlerde belediye yönetimini değiştirme hakkına sahiptir. Dolayısıyla kalite odaklı yönetim modelinde belediyeler merkezi kamu yönetiminden ve özel sektörden çok farklı ve özgün bir konumda bulunmaktadırlar. TKY ile belediyeler bir taraftan sundukları hizmetlerin etkinlik, çeşitlilik, verimlilik, esneklik ve kalitesi ile sorumlu oldukları yerel halkın memnuniyetini sağlama için yarışırken, diğer taraftan TKY'nin insan odaklı felsefesiyle katılımı, demokrasiyi, kentlilik bilincini, yerel kalkınmayı sağlayacaklardır. İletişim ve bilişimin yaygınlaştığı günümüzde, kuşkusuz yerel halklar diğer belediyelerde sunulan kalite, yenilik ve kolaylıkları kendi belediyesinden talep edecek, bu yeni gereksinim ve beklentiler de belediyelerin TKY'nin "sürekli gelişim" mantığı çerçevesinde hizmetlerinin nitelik ve niceliklerini sonu gelmeyecek biçimde artırarak rekabet yarışına girmelerine neden olacaktır.

Tüm bunlardan çıkan sonuç, dünyada ve ülkemizde hızla ve artarak uygulanmaya başlanan TKY'nin modern belediyeler için de kaçınılmaz bir örgütsel yaklaşım oluşudur. Bilindiği gibi, TKY birtakım dogmatik direktifler, kurallar ve zorlamalar içermez. Tersine, kamusal, özel veya gönüllü her türlü örgüt tipine, toplumsal ve kurumsal her türlü kültürel yapıya uyarlanabilme esnekliğine sahiptir. Temel felsefe ve amacı göz önünde bulundurulduğunda belediyelerin TKY sistemine geçerken göz önünde bulundurmaları gereken noktalar şöyle özetlenmektedir (Öztemel, 2001: 69-70):

- Kurumu psikolojik olarak hazırlamak ve üst yönetimin desteğini göstermek
- Toplam kalite uygulama ve yürütme kurulunu oluşturmak
- Kuruma özgü toplantı sistemini geliştirmek
- Kuruma özgü bir iletişim ve veri toplama sistemini geliştirmek
- Kuruma özgü eğitim sistemini oluşturmak
- Öneri ve şikayet sistemini geliştirmek
- Kalite güvence sistemini kurmak
- TKY bilgilendirme çalışmalarını düzenlemek
- Belediyenin stratejik planını oluşturmak

- Müşteri ve çalışanların memnuniyetini ölçmek ve toplumsal katılımı sağlamak
- Genişletilmiş bilgilendirme toplantıları düzenlemek
- Süreç analizi yapmak ve sürekli iyileştirme çalışmalarını başlatmak
- Süreçlerin performanslarını sürekli ölçmek için performans değerlendirme sistemini kurmak
- Hizmet analizlerini yapmak ve hizmet yönetim sistemini kurmak
- Maliyet ve kaynak yönetimi sistemlerini kurmak
- Takım çalışması ve problem çözme ekiplerini kurmak, problem çözümede bilimsel yöntemleri kullanmayı sağlamak
- Özdeğerlendirme yapabilmek
- Kıyaslama yapabilmek
- İş mükemmelliği modellerine uygunluk testlerini yapmak

Tüm bu adımlar belediyelerin TKY uygulamasına geçerken dikkat etmesi gereken temel hususlardır. Kuşkusuz bu aşamalar, içinde bulunulan özgün koşullara göre değişebilir ya da farklılıklar olabilir. Ama bu ilk kurgu ve plan yapılırken TKY'nin başarılı olabilme şansını belirleyecek en kritik nokta belediye başkanının ve üst yönetiminin TKY'yi sahiplenmesi ve benimsemesidir. Belediye başkanının desteği, kararlılığı, inancı ve sabrı olmadan TKY'nin belediyelerde başarıya ulaşma şansı yoktur. TKY'ye uygun bir uygulama iklimi yaratmak; birlikte çalışmayı teşvik etmek; katılım, talep ve öneriler doğrultusunda ana stratejileri, belediyenin misyon ve vizyonunu, temel değerleri tespit etmek; yetki, görev ve sorumluluklarını çalışanlarla paylaşmak; sistem oturuncaya kadar alt birimlerin sorun ve çalışmalarını çözmeye çalışmak belediye başkanının ve üst düzey yönetiminin birincil derecede sorumluluğundadır. TKY, direktif vermekle değil destek vermekle ve katılımı yaşama geçirilebilir. Dolayısıyla TKY'yi yalnız bir moda olarak algılayıp "başka belediyelerde var, bizde neden olmasın?" mantığıyla ya da yasal, toplumsal, siyasal ve diğer baskılar sonucu uygulamaya geçirip başarılı olmak olanaksızdır. Çağdaş kalite odaklı yönetimin önemini kavrayamayan ve değişimi yakalayıp yönlendiremeyen, yalnız görüntüde yapılan değişiklikler ya da teknolojide yapılan yeniliklerle "kaliteli hizmet" sunduklarını düşünen belediye ve yönetimleri hızla yerlerini terk etme zorunluluğuyla karşı karşıya kalmaktadırlar.

TKY konusunda belediye başkanı ve üst yönetimin bilinçlenmesinin, desteği ve kararlılığının sağlanması gibi hayati bir aşama geçildikten sonra belediyenin

misyonu ve vizyonunun belirlenmesi, bu çerçevede kaliteli hizmetin ne olduğunun ve özelliklerinin netleşmesi aşamasına geçilir. Belediyelerin varlık sebebi beldenin ve beldede yaşayanların yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak olduğuna göre, belediyelerin misyon ve vizyonun kentin ve çevrenin sağlıklı ve düzenli gelişimini sağlayarak kentte yaşayanların memnuniyetini ve mutluluğunu artırmak; bu konuda öncü ve önder olmak temelinde biçimlenmesi beklenebilir.

Misyon ve vizyonun netleşip özümsemesinden sonraki aşama “kalite” olgusunun belediye hizmetleri için ne anlam ifade ettiği, neler içerdiği, nasıl sağlanıp artırılacağı gibi konular üzerinde katılımcı bir yaklaşımla görüş birliğine varılmasıdır. Bir önceki bölümde, kalite odaklı yönetim anlayışının temel ilkelerinde değinildiği gibi belediye hizmetlerinde kalite şeffaflık, iç ve dış müşterilerin katılımı, müşteri memnuniyeti, hizmetlerde süreklilik, yeterlilik, güvenilirlik, hassaslık, sürat gibi özellikleri içerir. Belediye hizmetleri bakımından kalite şöyle tanımlanabilir: “Kalite, beldenin mamur kılınması esasına uygun olarak belde halkının beklenti, ihtiyaç ve taleplerinin etkin ve verimli şekilde gerçekleştirilmesidir.” (Kaya, 2003: 65)

Bu noktada, TKY'nin temel amaçlarından biri olan müşteri memnuniyeti kavramı ortaya çıkmaktadır. Belediyeler açısından dış müşteri belediye sınırları içinde yaşayan yerel halktır. Belediyeler, her ne kadar beldenin ve belde sınırlarındaki halkın yerel ortak gereksinimlerini karşılamak için kurulsun ve kentin sağlıklı ve düzenli gelişiminin sağlanmasından birinci derecede sorumlu olsa da sonuç olarak düzenli kentleşme orada yaşayan insanların esenliği ve yaşam kalitesinin artması içindir. Aslında TKY'nin insan odaklı felsefesi çerçevesinde dış müşteri yalnızca belde sınırlarında yaşayan halk değil eğlence, ticaret, kültür, eğitim, ziyaret ve benzeri nedenlerle söz konusu sınırlarda bulunan herkestdir. Dolayısıyla tüm bu insanların gereksinim, talep ve beklentilerinin karşılanarak memnuniyetinin sağlanması TKY'ye dayalı belediyeler için en önemli ilkelere birinin oluşur.

Kamu sektöründe TKY uygulamasındaki en sorunlu alanlardan biri olan “vatandaş” yerine “müşteri” kavramının kullanılması, belediyeler için çok daha önemlidir. Merkezi bürokrasiden farklı olarak yeniden seçilme kaygısı taşıyan belediyelerin hizmet sundukları halka özel sektörün “müşterisine” gösterdiği duyarlılığı ve ilgiyi göstermesi gerekmektedir. Dolayısıyla TKY ile klasik kamu yönetiminin kamu kaynaklarını kullanan “devlet memuru ya da görevlisi” olgusu yerine halktan toplanan kamu kaynaklarını en etkin, verimli, yerinde ve rasyonel kullandığının hesabını vermesi beklenen “kamu hizmetlisi” (public servant) anlayışının yerleşmesinde belediyelerin, tıpkı demokrasi ve siyaset alanında olduğu gibi bir okul ve laboratuvar olması beklenebilir. Belediyelerin müşterilerinin sürekli ve artan oranlarda memnuniyetini sağlama için klasik hizmetlerini başarıyla yerine getirmeleri ve diğer belediyelerdeki hizmetleri taklit etmeleri dışında belde halkının beklentilerini tesbit etmeleri, hatta beklentilerinin ötesinde kaliteli hizmet üretip sunmaları gerekmektedir.

Belediyelerin müşteri odaklı yönetimde başarısı, kuşkusuz yerel halkla sürekli etkileşim içinde olmalarına, verilen hizmetlerde aksayan, sorunlu yönleri halktan aldıkları geri besleme ile öğrenmelerine, bu sorunların yönetsel, beşeri, teknik, mali ya da yasal nedenlerini bulmalarına, bunların önlenmesi için gereken önlemleri almalarına, yapacakları stratejik planları müşterilerin beklenti ve isteklerine göre katılımcı bir yaklaşımla hazırlamalarına bağlıdır. Günümüzde müşteri tatmini, müşteri ile iletişim, geri besleme ve düzeltici etkinlikler bağlamında halka ulaşıp etkileşim içinde olmak, yerel halkın katkı ve katılımını sağlamak için farklı formatlarda pek çok yöntem kullanılmaktadır. Bunların en bilinenleri, kamuoyu yoklamaları, halk meclisleri, kent meclisleri, halk saati, randevular, beyaz masa, yazılı şikayet ve istekler, internet yoluyla iletişim, zabıta, çöp, çevre gibi konularda kurulan ücretsiz telefon hatları olarak sıralanabilir. Tüm iletişim ve etkileşim yolları bir dert dinleme ve müşteriye geçici rahatlatma yolu olarak gösterişte kalmamalı, TKY felsefesine uygun olarak halkın istek, şikayet ve gereksinimlerinin öğrenildiği, bu verilere dayanarak belediye plan, strateji, uygulama ve hizmetlerinin değiştirilip geliştirildiği, proaktif (önleyici) önlemler alıp uygun politikaların üretildiği en ideal yöntemler olarak değerlendirilmelidir. TKY ile varılmak istenen nokta insanın yaşama kalitesinin yükseltilip memnuniyetinin sağlanması olduğuna göre TKY'nin esneklik ve uyarlanabilme niteliğinden yararlanarak farklı orijinal yöntem ve araçlarla müşteri memnuniyetine ulaşılabileceği göz ardı edilmemelidir.

TKY için dış müşteriler kadar iç müşterilerin memnuniyeti de eşit oranda önemlidir. Belediyeler içinde farklı işlevleri ve sorumlulukları olan birimler ve çalışanların tümü iç müşteri olarak nitelendirilebilir. Aslında her birim diğer birim için bir müşteridir. Bir birimin sunduğu hizmetin kalitesi zincirleme diğer birimlerin yerinde, zamanında ve doğru olarak üreteceği hizmete bağlıdır. Örneğin imar müdürlüğünün vatandaşın taleplerine süratli, etkin ve doğru olarak yanıt verebilmesi önce plan sonra da harita müdürlüklerinin görevlerinde gösterecekleri duyarlılık ve kalite anlayışına bağlı olacaktır. Her bir birim ve çalışanın belediyeyi ve kenti sahiplenmesi, vatandaşa karşı kaliteli hizmet üretmesi gereken bir müşteri duyarlılığında davranması da ancak birer iç müşteri olarak kendilerine yeterince yetki ve sorumluluk devredilmesine, yönetim ve karar verme süreçlerine katılımlarının sağlanmasına, kalite konusunda eğitilerek bilinçlendirilmelerine bağlıdır. Aslında belediye başkanı liderliğinde TKY'yi planlayacak, uygulayacak, başarısında belirleyici olan çalışanlardır. TKY'yi benimsemiş olan en alttan en yukarı hiyerarşiye tüm personel, kendisini hem belediyenin sahibi hem de yaptığı işin lideri kabul ederek hizmetlerde sürekli iyileşme ve gelişmenin dinamiğini oluşturacaktır.

TKY konusunda eğitilip bilinçlenmiş, belediye başkanının ve üst yönetimin direktifleri değil desteği, katılımı ve yetki devriyle güçlenmiş iç müşteriler, yani çalışanlar kalite odaklı hizmet anlayışının planlanmasında; misyon, misyon ve ilkelerin belirlenmesinde; yapı taşlarını oluşturdukları kalite çemberlerinin amaçlarına uygun etkin işlevde bulunmasında; süreçlerin yalınlaştırılıp iyileştirilmesinde; halkla sağlıklı, olumlu iletişimin ve geri-beslenmenin (feedback)

gerçekleştirilmesinde ve nihayet etkin, verimli, süratli, Şeffaf ve kaliteli hizmet sunumunda yaşamsal rol oynamaktadırlar. Her birimde ya da dzeldilmesi gereken konularda oluşturulan kalite emberlerindeki farklı birimlerden bir araya gelen çalışanlar bizzat sorun ve zorluklarla karŐılaŐanların kendileri olmaları nedeniyle, TKY eğitiminde öğrenecekleri beyin fırtınası, pareto analizi, histogramlar, neden-sonuç analizi gibi tekniklerle uygun ve gerçekçi çözüm yollarını üreteceklerdir. Ayrıca, klasik sonuç odaklı bürokratik yapının ilgilenmediği, hantallaŐtırdıĐı karmakarıŐık ve aşılması çok g bürokratik süreç ve aŐamaların yalınlaŐtırılması, müşteri memnuniyeti ekseninde yeniden yapılandırılması üst yönetimin destek ve yardımını alan çalışanların kalite emberlerindeki çabaları ve iŐbirliĐiyle olanaklı olacaktır.

Süreç odaklı bir yönetim mantığıyla, yönetsel süreçlerin çalışanların katılımı ve iŐbirliĐiyle sürekli iyileştirilmesi ve geliŐtirilmesini amaçlayan TKY'yi uygulayan belediyelerin teknolojik geliŐmelerden ve olanaklardan yararlanması, sundukları hizmetlerin kalitesinin artmasında önemli bir katkı olacaktır. Coğrafi kent bilgi sistemleri, yönetiŐim-bilişim sistemleri ve dijital harita ve kameralarla kentteki sorun ve gelişmelerin izlenmesi; internet aracılığıyla vergi, harç, ceza ve diğer mali, hukuki ve yönetsel süreçlerin çözümlenmesi, bu ve benzeri teknolojik imkanlarla hizmetlerin kolay, verimli, süratli, masrafsız ve kaliteli sunumunun yapılması sağlanabilir. Kuşkusuz TKY bilincine sahip olmayan bir belediyenin en sofistike teknolojik imkanları kullanması Őekilden te bir deĐiŐiklik sağlayamayacağı için hizmetin kalitesini de artırmayacaktır. Çünkü önemli olan görünüŐte gerçekleŐtirilecek bir teknoloji yeniliği değil, bunun insanların memnuniyetini sağlama amacı ve bilinciyle kullanılabilmesidir.

Belediyelerde TKY uygulamalarında dikkat edilecek bir diğer nokta ise tedarikçilerle yapılacak işbirliği ve eŐgdmdr. Belediyeler için tedarikçiler yalnız belediyeye hizmet, mal ve altyapı olanağı sağlayan çeşitli Őirketler değil aynı zamanda telefon, havagazı, içme suyu, elektrik, kablolu TV gibi belde halkına hizmet sunmakla yükümlü diğer merkezi veya özel kurum ve kuruluŐlardır. TKY'yi benimseyen bir belediye, hizmetlerinde kaliteyi yakalayabilmek için sayılan tedarikçilerle tam bir uyum ve işbirliği içinde bulunmak zorundadır. Tedarikçilerle iletiŐimsizliĐin bir sonucu, yolların defalarca kazılıp tekrar tekrar asfaltlanmasında olduğu gibi, en çok kullanılan mekanların kullanım dışı kalıp halkın Şikayet, rahatsızlık ve memnuniyetsizliği sıkça rastlanan bir durumdur. Dolayısıyla tedarikçilerle sürekli işbirliği ve eŐgüdüm, hizmetlerde sağlanmaya çalışılan kalitenin ve sürekli gelişmenin zarar görmeden devam edebilmesi için son derece önemli bir konudur.

Esnek ve uyarlanabilme özelliğine sahip TKY, insanın yaşam kalitesi, mutluluğu ve esenliğini amaçlayan her türlü aĐdaŐ yönetim tekniği, modeli ve yaklaşımıyla harmanlanabilir. Bu bağlamda, "kentsel dönüşüm projeleri", "kentlilik bilinci", "sürdürülebilir yerel kalkınma" gibi kentteki merkezi, kamusal, özel, akademik kurumları ve tüm sivil toplum kuruluşlarını birer paydaş olarak gören yönetiŐim temelli uygulama ve politikalar kalite odaklı aĐdaŐ belediye anlayıŐını

tamamlayan gelişmeler olarak değerlendirilebilir. Tüm bu katılım, işbirliği ve ortaklık temelli yaklaşımlar kentin, hizmetlerin, yerel kaynakların sahiplenilerek hizmetlerin kalitesinin artmasını sağlayacaktır.

Konunun tüm bu farklı perspektif ve boyutları bir araya getirildiğinde, belediye hizmetlerinin kalitesinin, etkinliğinin, esnekliğinin ve verimliliğinin artmasında son derece önemli olan TKY'nin bir amaç değil, halkın memnuniyeti için bir araç olduğu unutulmamalıdır. Büyüklüğüne, sahip olduğu toplumsal yapı ve kültüre göre farklı versiyonları bulunabilen TKY'nin belediyelerde uygulanması için bir reçete ya da model sunmak mümkün değildir. Ancak ilkesel anlamda belediyelerde TKY'ye geçiş sürecinin temel aşamaları şöyle özetlenebilir (Şentürk, 2004: 41-43):

1.Aşama: Üst Yönetimin Kararlılığı: Belediyede TKY'ye geçilmesi stratejik bir karardır ve dolayısıyla önemli bir değişim sürecinin başlaması demektir. Bir değişimin başarısının en önemli şartı ise, lider kadronun kararlılığıdır. Belediye üst yönetiminin öncelikle Toplam Kalite Yönetimi yaklaşımını öğrenmesi ve benimsemesi gerekmektedir. Üst yönetimin kararlılığı sadece ifadelerle kalmamalı, tavırlarına ve yönetme biçimine de yansımalıdır. Karar alırken kimseye danışmayan, fikirlere saygı göstermeyen, insanları motive etmeyen bir liderin toplam Kalite Yönetimini benimsediğini ve bu modelin kurumda uygulanması için gerekli desteği vereceğini ifade etmesinin hiçbir inandırıcılığı olmayacaktır.

2.Aşama: Çalışma Ekibinin Belirlenmesi: Değişim sürecini yönetecek, TKY anlayışının belediyeye uyarlanması için gerekli araştırma ve çalışmaları yürütecek bir ekibin görevlendirilmesi gereklidir. Belirlenen ekibin TKY felsefesi, TKY bünyesinde kullanılan teknikler konusunda yeterli eğitimi alması sağlanmalıdır.

3. Aşama: Mevcut Durumun Belirlenmesi: Belirlenen yürütme ekibi tarafından belediyenin yaptığı ve yapması gereken işler, bu işleri yapma biçimi, örgütlenme yapısı, yönetim sistemi, iletişim sistemi, personelin yeterlilik düzeyi, belediyenin tabi olduğu mevzuatın genel çerçevesi gibi konularda mevcut durumun belirlenmesi gereklidir.

4. Aşama: Metod Belirleme: Yürütme ekibi, belediyenin durumu ve TKY yaklaşımını dikkate alarak, belediye için uygulanabilir bir kalite ve verimlilik geliştirmek, kalite bilincini artırmak, katılımı sağlamak, sürekli iyileştirme çalışmalarını yürütmek, müşteri memnuniyetini sağlamak için uygulanabilir bir model oluşturmalıdır. Bu model, belediye üst yönetimine sunulmalı ve son şekli verilmelidir.

5. Aşama: Belediye çalışanlarının bilgilendirilmesi: TKY felsefesi, bu yönetime geçiş süreci ve uygulanacak model ile ilgili olarak belediye çalışanlarına yönelik kademe kademe genel bilgilendirme çalışmaları yapılmalıdır.

6. *Aşama: Birimlerden uygulayıcı yetiştirme:* Her birimden, birimin iş yoğunluğuna göre bir veya daha fazla sayıda çalışan belirlenmeli ve bunlara TKY felsefesi ve uygulanacak model ile ilgili olarak ayrıntılı eğitim verilmelidir

7. *Aşama: Belediye vizyon, misyon ve politikalarının belirlenmesi:* Belediye yönetimi, tüm yönetim kademelerinin de görüş ve önerlerini alıp, belediyenin misyon, vizyon ve politikalarını belirlemeli ve ilan etmelidir.

8. *Aşama:* Kurumun bütünsel olarak, birimlerin de kendi içlerindeki iş akış şemaları belirlenmelidir.

9. *Aşama: İş analizleri yapılmalıdır:* İş Analizi, bir işin unsurları ile onun çeşitli faktörler bakımından içinde bulunduğu durumu ve öteki işlerden farklılığını ortaya koyan bilimsel ve teknik bir çalışmadır. Diğer bir deyişle, iş analizi bir işin içeriğinin, gerekliliklerinin niçin ve nasıl yapıldığının, saptanması işlemi olarak tanımlanabilir.

10. *Aşama: Görev tanımlarının hazırlanması:* Görev tanımı, iş sahibinin sorumluluğundaki işlerin neler olduğunu, bu işleri nasıl ve hangi koşullar altında gerçekleştirdiğini ve yapılış amacını ifade dokümanlardır. Büyük ölçüde kabul görmüş görev tanımı kapsamında görev unvanı, gerçekleştirilen görevler, görevin ayırt edici özellikleri, çevresel koşullar ve iş sahibinin yetki ve sorumlulukları başlıkları yer almaktadır.

11. *Aşama: İletişim modelinin oluşturulması:* Belediyede her kademeye birimler arasında ve birimlerin kendi içlerinde etkin iletişim sağlanabilmesi için iletişim modeli oluşturulmalıdır.

12. *Aşama: Kalite El Kitabının Hazırlanması:* Belediyedeki kalite yönetim sisteminin temel işleyişini anlatan bir doküman hazırlanmalıdır.

13. *Aşama: İyileştirme Çalışmalarının Başlatılması:* Birimlere, süreçlere, çalışanlara, çalışma koşullarına yönelik, temel amacı daha etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunmaya yönelik iyileştirme çalışmaları başlatılmalıdır. Bu amaçla kalite çemberleri, proje ekipleri oluşturulmalıdır. Personelin görüş ve önerilerini elde edebilmek için de öneri modeli uygulamaya konmalıdır.

14. *Aşama: Değerlendirme-Kontrol Çalışmaları:* Belediyede kurulan kalite yönetim sisteminin işeyişi, gelişmeler, aksamalar ve iyileştirme-geliştirmeye yönelik çalışmalar yapılmalıdır. Bu amaçla problem çözme, analiz ve benzeri teknik çalışmalar yapılmalıdır.

IV.BELEDİYELERDE TKY'YE GEÇİŞTE KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER

Özel sektörde ve ağırlıklı olarak imalat sektöründe doğup yerleşmiş olan TKY'nin hizmet ağırlıklı kamu yönetimi ve belediyelerde uyarlanıp uygulanmasında

kaçınılmaz kimi zorlukların yaşanması olağandır. Bu sorunların kimi kuramsal ve felsefi düzeyde kimi ise pratikte ve kurumsal düzeyde ortaya çıkmaktadır. Kuramsal olarak TKY'nin merkezi ve yerel kamu kurumlarında uygulanmasına yönelik en ciddi itiraz özel sektörün amacı olan "müşteri" olgusunun kullanımı ve kabulüne ilişkindir. Vatandaş müşteri yerine koymanın; demokratik sorumluluk, menfaat ve haklar, vergi ödeyici ve hizmeti kullananın farklılığı, sosyal adalet ve hakkaniyete uygunsuzluklar, kamunun monopol niteliği, kamudaki müşterilerin talep ve ihtiyaçlar bakımından gösterdiği çeşitlik gibi sorun alanları ve zorluklar yüzünden doğru olmayacağı iddia edilmektedir (Swiss, 1992: 358-359; Mintzberg, 1996:76-78; Fountain, 2001: 56-62). Örneğin Fountain (2001: 62) vatandaşın müşteri olarak tanımlanmasının yasama ve yürütme önünde bir derece mazur görülebilse bile yargı kurumu önünde bunun asla kabul edilemeyeceğini ve büyük hasarlara yol açacağını, "vergi ödeyiciler" ya da "oy kullanıcıların" müşteri olmak için uyumlu ve tek tip istek ve ihtiyaçları olmayan, heterojen ve kompleks kompozisyonlardan oluştuğunu, dolayısıyla "vatandaşın" "müşteriye" indirgenmesiyle düşük gelirli ve siyasal olarak zayıf vatandaşların diğerleri gibi kaliteli kamu hizmeti alamayacağını söylemektedir. Ryan (2001: 105-107) ise "müşteri vatandaş" kavramına; böyle bir yaklaşımın karşılıklı aktif bir siyasal bir sözleşme olan vatandaş-devlet ilişkisini edilgen bir ticaret ilişkisine dönüştüreceğini, tüketici haklarının sınırlı olup "kamu yararı"ni temsil edemeyeceğini, tüketici egemenliğinin vatandaşın siyasal katılımını anlatmadığını ve de bu yaklaşımın devlet ile vatandaş arasında basitleştirilmiş gönüllü bir piyasa ilişkisi varsayımına dayandığını öne sürerek karşı koymaktadır.

Bu felsefi tartışmalar, konuyu çok yönlü irdelemekle birlikte, TKY ilke ve yöntemlerinin yerel yönetimlerde uygulanması ile vatandaşın "müşteri" yerine konmakla sosyal ve bireysel hak ve menfaatlerinden hiçbir şey kaybetmeyeceği, tam da tersine eskiden kendine sunulan yerel hizmetlerden bir vatandaş olarak, ama bir "müşteri" duyarlılığı ve ilgisiyle daha kaliteli, hızlı, çeşitli ve etkin yararlanacağı mevcut uygulamaların da tanıklık ettiği gibi bir gerçektir. Burada "vatandaş" ya da "müşteri" gibi kavramların salt anlamlarından hareketle TKY'nin kamuda ve belediyelerde uygulanmasına ilişkin çıkarımlarda bulunmanın yanlışlığı açıktır. Adına iste müşteri, isterse tüketici, kullanıcı, satın alıcı, halk veya hak sahibi densin önemli olan belediyenin sunduğu hizmeti kullanan vatandaşların istek, gereksinim ve beklentilerinin en kaliteli biçimde karşılanarak memnuniyetlerinin sağlanmasıdır. Ayrıca Schedler ve Felix'in (2001:126) vurguladıkları gibi "vatandaş" ve "müşteri" kavramları arasında "ya-ya da" değil "hem-hem de" ilişkisi vardır. Yani belediye hizmetinden yararlanan vatandaşlar, hem vatandaşlıktan doğan hak ve menfaatlerini koruyacaklar hem de kamusal mal ve hizmetlerden özel sektördeki kalite, özen ve güvenceyle yararlanabileceklerdir (Nohutçu, 2003: 246-247).

TKY'nin kamuda ve yerel yönetimlerde uygulanmasının önünde yasal, siyasal, toplumsal, yönetsel ve kültürel nedenlerden kaynaklanan somut, pratik zorluk ve engeller de bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi kamu yönetiminin yerel yönetimleri de derinden etkileyen merkezi, devletçi ve hantal bürokratik

yapısından kaynaklanan sorunlardır. Yerel yönetimler de kaçınılmaz olarak böyle bir tarihsel-siyasal yapının ve devlet egemenliğinin temelinde biçimlenmiştir. Bu çerçevede merkezilik ve kırtasiyecilik, örgütsel büyüme ve hantallaşma, gizlilik ve dışarıya kapalılık, kurallara odaklılık ve sorumluluktan kaçma eğilimi, siyasal yozlaşma, statükoya derin bağlılık, personel planlamasının olmayışı, aşırı sayıda ve liyakatsiz personel istihdamı, dengesiz ücret dağılımı, iletişim ve katılım yapılarının eksikliği, atama, iş bitirme ve yükseltmelerde nepotizm-kayırmacılık ve hemşehricilik (clientelism) gibi öznel ve çağ dışı uygulamaların varlığı Türk kamu yönetiminin ve dolayısıyla yerel yönetimlerin karakteristik özellikleri/sorunları olarak sayılabilir (Nohutçu, 2003:251). Yerel özerkliği önemli oranda kısıtlayan, mali ve yönetsel haklarını ve inisiyatifini sınırlandıran ağır bir vesayet denetiminin olduğu böyle bir yönetsel ve siyasal dokuya ayrıntılı, eskimiş, birbiriyle çelişen mevzuatlar da eklenince belediyelerde TKY bilincinin yerleştirilmesi ve uygulamaya geçirilmesindeki zorlukları tahmin etmek güç olmayacaktır.

İkinci önemli pratik engel, TKY için katılım ve katkısının son derece kritik önemi olan belediye çalışanlarının performans yönetimi odaklı, motivasyonu artırmayı hedefleyen ve rasyonel kriterlerin olduğu çağdaş performans rejimine tabi olmamalarından kaynaklanmaktadır. Personel sisteminin yukarıda değinilen yapısal koşullar nedeniyle toplumdaki değişimleri takip edememekten; performans yönetimi, demokratikleşme, katılım ve bilgi-iletişim teknolojilerindeki gelişmelere uyum sağlayamamaktan kaynaklanan verimsiz ve hantallaşmış yapısı TKY ve benzeri katılım odaklı çağdaş yönetim tekniklerinin belediyelerde başarılı olamamasının önde gelen nedenlerindedir. Canman (1995: 252) Türk kamu personel sistemindeki problemleri, kamu kuruluşlarının ülkedeki işsizlik problemini çözmek için liyakatsiz elemanların işe alınma aygıtı olarak görülmesine ve siyasilerin baskısı ve etki çabalarına bağlamaktadır. Kamu personelinin eğitim düzeyleri, coğrafi dağılımları, sınıflandırılmaları ve profesyonel nitelikleri de ciddi dengesizlikler göstermektedir (Tutum, 1994: 53). Şaylan (2000: 13) ise personel sistemindeki bozukluğun nedenlerinin kamu çalışanlarının sayısal çokluğunda değil, çalışanların çalışma güdüsünü öldüren düşük maaşlarda, işe alma ve terfilerde kullanılan kariyer sistemindeki hatalarda ve yozlaşmaya zemin hazırlayan yönetsel yapıda aranması gerektiğine dikkat çekmektedir. Tüm bunlarla birlikte, önceki bölümlerde değinilen yeni çıkan ve bir kısmı hala kamuoyunun gündeminde tartışılmakta olan 5018, 5215 ve 5227 sayılı Kanunlar, belediyelerde bir taraftan stratejik yönetimi zorunlu hale getirirken diğer taraftan hizmetlerin verimliliğini, etkinliğini ve yerindeliğini değerlendirecek, çalışanların performanslarını geliştirmesini motive edecek öğeler ve özendiriciler barındıran bir çerçeve oluşturmaktadırlar. Bu bağlamda, TKY'nin başarıyla uygulanmasında temel aktörlerden biri olan ve Türkiye'de sayısı 250.000 civarında olan belediye personelinin eğitim eksikliği ve gereksinimi çok önemli sorunlardan biridir. Bir taraftan hizmet içi eğitim saatleri artırılırken diğer taraftan belediye personelini yetiştirecek bir eğitim yapılanmasına gidilmesi zorunlu görünmektedir.

TKY önündeki tüm bu pratik engel ve zorluklara mal ve hizmet sağlayan tedarikçilerle ilişkilerde belediyeye yeterli serbesti tanımayan ve bu nedenle kalite anlayışı üzerine bir ilişki kurulmasını engelleyen ihale mevzuatı; belediye yönetimine üyesi olduğu siyasal partiden gelen baskı ve talepler; gerekli ekipman, nitelikli personel ve modern teknolojinin eksikliği gibi diğer bazı sorunlar da eklenebilir (Kaya, 2003: 48). Yine de tüm burada sayılan engel, zorluk ve sorunların hiçbiri belediyelerde TKY'nin uygulanamayacağı anlamına gelmeyeceği gibi uygulanamaması için geçerli bir mazeret de oluşturmaz. Çünkü kalite odaklı yönetim anlayışı bir zihniyet ve felsefedir ve lider başta olmak üzere çalışanların inancı, benimsemesi ve kararlılığı üzerine kuruludur. Uygulayıcıların, yani insanların kalite bilincine sahip olmadan yönetim ve sistemin kalitesinin sağlanması söz konusu olmaz. Dolayısıyla tüm bu sorun ve açmazların çözümü ve aşılması var olan koşullar içinde kalite bilincini kazanmış lider ve personel ile olanaklıdır. Dünyada ve ülkemizde kalite yolculuğunda önemli başarılarla imza atmış belediye ve kamu kurumlarının varlığı da bunun kanıtıdır.

VIII. SONUÇ

Temel hedefi, örgütlerin tüm süreç, kaynak ve ilişkilerinin iyileştirilerek üretilen ürün ya da hizmetin nihai kullanıcılarının memnuniyetinin sağlanması olan TKY, doğası ve felsefi gereği evrensel, buyruk niteliğinde, vazgeçilmez, katı kural ve ögelere sahip değildir. Her yönetsel yaklaşım ve model içinde doğduğu toplumsal, kültürel, ekonomik, siyasal, hukuksal ve tarihsel ortamın izlerini taşımasından ötürü ithal edildiği coğrafyanın yapısal ve konjonktürel koşullarına uyarlanabilir ve bu süreç de beraberinde sorun ve engelleri getirebilir. Fakat uyarlanma süreci, modelin beğenilen veya yerel yapıya uygun olanlarının alınıp diğerlerinin elenmesi değil, tersine bütünsel olarak ithal edileceği dokunun yapısına uyumlaştırılmasıdır. TKY doğası ve var oluşu gereği, hangi sosyo-ekonomik ortamda, hangi kültürel değerler ve siyasal yapıda, özel, kamusal ya da yerel hangi sektörde uygulanırsa uygulansın, tüm bu kalite odaklı yönetim girişimlerinde öz olarak kullanıcı memnuniyeti amaçlanmalı, bu ise ödünsüz süreçlerin yönetimi temelinde sürekli iyileştirme, çalışanların tam katılımı, şeffaflık, eğitim ve kalite bilinci gibi temel kavramların uyumlaştırılıp uygulanmasıyla sağlanmalıdır.

Bu çerçevede, küreselleşme ve bilgi toplumu dinamikleriyle görev, yetki ve sorumlulukları yeniden tanımlanan yerel yönetimler ve belediyeler geleneksel yönetim tarz ve yaklaşımlarını bırakıp çağdaş yönetim tekniklerini ve TKY'yi uyarlayıp uygulama zorunluluğuyla karşı karşıya kalmışlardır. TKY uygulamasına geçen belediyeler, kalite odaklı yönetimin mevcut yerel hizmet sunumunda biçimsel yenilik ve değişiklikler yapma ya da bir takım teknolojik gelişmelerin takip edilmesi olmadığını, tersine zihniyet ve paradigma dönüşümünü içerdiğini, insanların memnuniyeti ve yaşam kalitesinin sürekli artırılmasını hedeflediğini, müşteriye hükmetme değil hizmet etme felsefesine dayandığını bilinciyle yola

çıkmalıdırlar. Kıt ve sınırlı olan kamusal kaynakları etkin, verimli ve rasyonel kriterlere göre kullanmak ve bunun hesabını kaynakların sahibi vatandaşa vermek için belediyeler, TKY çerçevesinde halk ile eşit konumda işbirliği ve ortaklık anlayışıyla hareket etmeye başlayacaklardır. Bu yolla yönetimden uzaklaşmış ve yabancılaşmış olan halkın, tekrar kentlilik bilinciyle yaşadıkları beldeyi ve çevreyi sahiplenmesi sağlanacaktır. Bunun bir kurumsallaşma süreci olduğu ve dolayısıyla zaman alacağı dikkate alınmalı, üst yönetim ve tüm çalışanlarla birlikte sabır, kararlılık, özen ve inanç göstererek disiplinli, planlı, düzenli, bilimsel ve rasyonel yöntemlerle başarılacağı unutulmamalıdır.

Ülkemizde, kamu sektöründe TKY uygulaması ilk defa 1995 yılında yerel yönetimlerde İzmit Değirmendere Belediyesi'nde başlamış, bunu Kadıköy, Aydın, Bodrum Belediyeleri ve İzmir Büyükşehir Belediyesi takip etmiştir. Yine kalite merkezli yönetimin kurumsallaşıp TKY'nin yerleşebilmesi için bir araç olan ISO 9001 belgesini ilk alan kamu kurumları arasında Pendik Belediyesi yer almıştır. Dolayısıyla seçilmiş ve atanmışların birlikte oluşturduğu, bu nedenle merkezi yönetimden farklı bir yapı taşıyan, siyaset ve demokrasi okulu olan belediyeler, kamusal hizmetlerin kalite kriterleri çerçevesinde sunulmasında da diğer merkezi kamu kurumlarına örnek ve öncü olmuşlardır. Yönetimsel mekanizma ve süreçlerde katılımcılık, hesap verebilirlik, şeffaflık, etkinlik, kalite ve verimlilik gibi çağdaş değerlerin yerleşip benimsenmesi, merkezi bürokratik kuruluşlara model olacak biçimde yine TKY'nin tetikleyeceği dinamizmle belediyelerde başladığına tanık olunmaktadır. Bu bağlamda bir takım kuramsal ve kurumsal engel ve zorlukların varlığını yadsımamakla birlikte "mutlu vatandaş", "mutlu çevre", "mutlu kent" vizyonunu gerçekleştirmek için belediyelerin TKY'yi benimseyip uygulamaya geçmelerinin "yerel sürdürülebilir kalkınma", "kentlilik bilinci", "kentsel dönüşüm", "sosyal sorumluluk ve paydaşlık" gibi çağdaş kavram ve modellerin yaşama geçirilmesinde katalizör işlevi göreceği unutulmamalıdır.

KAYNAKLAR

Canman, Doğan. Çağdaş Personel Yönetimi, TODAİE, Ankara, 1995.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Ankara, 2001.

Fountain, Jane E.. "Paradoxes of Public Sector Customer Service." Governance: An International Journal of Policy and Administration, vol. 14(1), 2001, s. 55-74.

İçişleri Bakanlığı. İçişleri Bakanlığı Özel Kalem Müdürlüğü 07/05/2002 tarih ve B050ÖKM0000011-12 Sayılı Yazısı, 2002.

Kaya, Erol. Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi ve ISO 9001, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2003.

Mintzberg, Henry. "Managing Government: Governing Management." Harvard Business Review, (May/June), 1996, p. 75-83.

Nohutçu, Ahmet. 'Sürdürülebilir Kamu Yönetimi Kalitesi İçin Toplam Kalite Yönetimi, Performans Yönetimi: Sorun Alanları, Uygulamalar ve Türk Kamu Yönetimine Uyarlanması', Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, A. Nohutçu & A. Balcı (ed.s), Seçkin Kitabevi, Ankara, 2003.

Öztemel, Ercan. Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi, Değişim Yayınları, Adapazarı, 2001.

Ryan, Neal. "Reconstructing Citizen as Consumers: Implications for New Modes of Governance." Australian Journal of Public Administration, vol. 60(3), 2001, s. 104-109.

Schedler, Kuno & Jürg Felix. "Quality in Public Management: The Customer Perspective." International Public Management Journal, vol. 3(1), 2001, s. 125-143.

Swiss, James E.. "Adapting Total Quality Management (TQM) to Government." Public Administration Review, vol. 52 (July/August), 1992, s. 356-362.

Şaylan, Gencay. Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Kritik ve Reform Önerileri, TESEV, İstanbul, 2000.

Şentürk, Hulusi. Belediye Yönetim Dizisi: Belediyeler İçin Toplam Kalite Yönetimi Rehberi, Pendik Belediyesi, İstanbul, Basılmamış Araştırma Raporu, 2004.

Tekeli, İlhan. "Katılımdan Beklentilerimiz Zaman İçinde Nitelik Değiştiriyor" Ada Kentliyim, No:3, Sonbahar, 1996, s. 23-24.

Tutum, Cahit. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESEV, Ankara, 1994.

Web Adresleri:

<http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527> (DPT Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu)

www.maliye.gov.tr (Kamuda Toplam Kalite Yönetimi Çalışması)

Yasalar:

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5215 sayılı Belediyeler Kanunu

**5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması
Hakkında Kanun**