

# DEMOKRATİKLEŞME VE SİVİLLEŞME EĞİLİMLERİ KARŞISINDA DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASININ ANAHTARI:

## KAMU HİZMETLERİNDE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ

Ulvi Saran

### I. GİRİŞ

20.Yüzyılın ikinci yarısından itibaren uluslararası ticaretin yaygınlaşması, rekabetin sertleşmesi, haberleşme, ulaşım ve bilgi işlem teknolojilerinde kaydedilen büyük ilerlemeler, yönetim anlayışına hakim olan geleneksel değerlerin tüm dünya ölçeğinde hızlı bir değişime uğramasına yol açmış, özellikle şirketler karşı karşıya kaldıkları acımasız rekabet ortamında ayakta kalabilmek için global stratejiler izlemek ve ortaya çıkan değişime paralel olarak örgüt yapılarını yeniden düzenlemeye tabi tutmak zorunda kalmışlardır.

Küreselleşmenin etkisiyle sınırların ortadan kalkması, merkezi ve totaliter devletlerin tek tek yıkılmaya başlaması, insani değerlerin ve demokratikleşme hareketlerinin hızla yayılması, tüm dünya ülkelerinde yaşayan insanların siyasal iktidarlara olan bakışlarını ve kamu hizmetlerine ilişkin beklentilerini büyük ölçüde değiştirmiş, temel hak ve özgürlüklerin ve insani değerlerin önemi daha açık bir biçimde anlaşılmaya başlanmıştır.

Kamu yönetimlerinin, siyasal ve ekonomik alanda dünya ölçeğinde meydana gelen ve klasik yönetim anlayışını derinden sarsan bu değişim rüzgarlarına karşı ilgisiz kalmaları, hala eski katı ve bürokratik yapılarını koruma ve sürdürme gayreti içinde olmaları son derece anlamsız gözükmektedir. Artık, dünya ölçeğinde, devletin bireylerden soyutlanmış olarak ve onların üstünde yer alan kutsal ve mutlak bir güç olmadığı, kamu örgütlenmesinin egemen merkezi otoritenin iktidarı sürdürme aracı değil, esas olarak vatandaşların toplumsal ihtiyaçlarını karşılama ve onları mutlu etme amacına yönelik olması gerektiği gün geçtikçe daha açık bir biçimde anlaşılır duruma gelmiştir. Öte yandan insanlar, kendilerine sunulan kamu hizmetinin bir lütuf olmayıp, devletin varlık nedeninin gereği olduğunu, hizmetlerin planlanması, kararlaştırılması ve uygulanması ile ilgili süreçlere demokratik mekanizmalar aracılığıyla katılmalarının bir vatandaşlık hakkı ve ödevi olduğunun bilincine varmaya başlamışlardır.

## II. DEVLET OLGUSUNUN VE KAMU YÖNETİMİNİN TARİHSEL SÜREÇ İÇİNDEKİ ANA GELİŞME ÇİZGİSİ

Tarihin gidebildiği ilk insan topluluklarından günümüzün çağdaş toplumlarına kadar ulaşan gelişme süreci içinde, insanların bir arada yaşamalarından doğan toplumsal iş bölümü, yönetim ve örgütlenme sorunlarının izlediği evrim çizgisinin hangi yönde olduğu, yönetim biliminin ilgi duyduğu can alıcı konular arasında yer almaktadır. Kısaca *yönetimin serüveni* olarak tanımlanabilecek tarihsel gelişme süreci içinde, başlangıçta insan topluluklarının ortak ve temel ihtiyaçları, gönüllü, geçici ve görevsel nitelikteki işbölümü ile karşılanırken, güvenlik ve koruma taleplerinin artmasına neden olacak maddi ve teknik gelişmelerin etkisiyle *insanları dış saldırılardan korumak* üzere ortaya çıkan askeri hiyerarşik yapıların kurumlaşmış bir yönetim ve önderlik yapısına yol açması, böylelikle ortaya çıkan *yöneten- yönetilen* ayırımına dayalı olarak toplumu koruma ve yönetme sorumluluğunu yüklenen üst otoritenin giderek kalıcı hale gelmesiyle *devlet* denilen toplumsal organizasyonun vücut bulması,<sup>1</sup> söz konusu gelişme çizgisinin en belirgin aşamasını oluşturmaktadır.

Toplum halinde bir arada yaşayan insanların kendileri dışındaki bir üst iradeye, kamu otoritesine boyun eğmeleri, kısacası devlet olgusunun ortaya çıkışı, ister *Machiavelli* ve *Thomas Hobbes*'a göre sürekli savaşan insanların birbirlerini yok etmemeleri için kendi aralarında yaptıkları sözleşmeye dayalı olarak özgürlüklerinden karşılıksız vazgeçmeleri yoluyla, ister *Jean Bodin*'e göre toplumda etkin olan çeşitli ailelerin birleşmesiyle, ister *Rousseau*'ya göre zorunlu güvenlik ve refah ihtiyaçlarını karşılamak üzere insanların bilinçli olarak kendi aralarında yaptıkları toplumsal sözleşme ile, isterse *Hegel*'e göre toplumun çıkarı ve mutluluğu için bireysel çıkarlarla genel toplumsal iradenin belli bir dengede sentez oluşturmasıyla sağlanmış olsun, tarih boyunca siyasal düşünce adamları tarafından devletin ve siyasal iktidarın kaynağı konusunda ileri sürülen tüm görüşlerdeki<sup>2</sup> ortak nokta; insanların bir arada yaşamalarından doğan toplumsal ihtiyaçlarının karşılanması, daha açık bir ifade ile güvenlik ve esenlikleri için yöneticilik işlevinin onlar adına örgütlü bir güç tarafından üstlenilmiş olması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Öte yandan monarşi, diktatörlük, oligarşi ya da demokrasi yönetim biçimi ne olursa olsun tüm toplumlarda nihayet bir yöneten yönetilen ilişkisi bulunmakta, bir tarafta iktidarı zor kullanarak, babadan oğula ya da demokratik seçim mekanizması yoluyla elde eden bir yönetim varsa, diğer tarafta yönetilen insanlardan meydana gelen toplum kesimi bulunmakta, gerek iktidarı elde bulunduranlar gerek yönetilenler açısından, tüm devlet yönetimleri *insan* a dayanmaktadır.

---

<sup>1</sup>Kurthan Fişek, *Yönetim*, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, Ankara, 1979, s.2.

<sup>2</sup> Bu konuda daha geniş bilgi için bkz., Murat Sarıca, *100 Soruda Siyasal Düşünceler Tarihi*, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1982, s.4-83.

İşbölümü-otorite-boyun eğme ilişkisi bağlamında hiyerarşi olgusunu yönetimin can damarı olarak kutsayan klasik yaklaşımların geliştirdiği temel paradigma; bir yandan otorite kavramını sıkı denetime ve katı yaptırımlara bağlı emir verme ve itaat ettirme gücü olarak algılamak,<sup>3</sup> diğer yandan hangi ölçekte olursa olsun örgütlerde yöneten ve yönetilenlerin farklı görev, yetki ve sorumluluk adacıklarında birbirlerinden soyutlanmalarına ve farklılaşmalarına yol açacak katı bir örgütsel ast üst ilişkisi içinde bulunmalarını öngörmektedir. Ayrıca yalın olarak örgüt düzeyinde yönetimin sacayağını oluşturan, iş bölümü-otorite ve hiyerarşi öğeleri, aynı zamanda genel siyasi iradeyi yansıtan ve toplumsal yaşayışın üst yapısal çerçevesini çizen devlet düzeyindeki karmaşık ilişki yapısını da bütün ayrıntıları ile ortaya koyacak kapsamda geniş bir tanımlama gücüne sahip bulunmaktadır.<sup>4</sup>

### III. YÖNETİME İLİŞKİN YAKLAŞIMLARIN ANA EKSENİ SİSTEM Mİ, İNSAN MI?

Devletin ortaya çıkışına, bürokrasinin temel tabiatına ve örgütlenme sorunlarına ilişkin olarak yüzyıllar boyunca benimsenen görüşler ve bu arada son yüzyılın başlarında ortaya çıkan kuramlar temel bir gerçeği, yönetimin özünün ve varlık nedeninin *insan* olduğu gerçeğini gözardı etmişler ya da yeterince önemsememişlerdir.

Aralarında bir takım nüanslar bulunmakla birlikte, yönetim ve örgütlenme sorunlarına yönelik klasik ve neoklasik yaklaşımların ilgi odağı, daha iyi bir örgüt yapısının nasıl kurulacağı, kaynakların nasıl daha etkili bir biçimde kontrol edilip kullanılabileceği, planlama, haberleşme, motivasyon gibi örgütsel süreçlerin nasıl daha iyi gerçekleştirilebileceği konuları üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu çerçevede gerek *Frederick Taylor*'un temellerini attığı, hareketli montaj hattı ile işlerin küçük ve basit adımlara bölünmesi suretiyle daha düşük maliyetle daha çok ürün elde edilmesini esas alan *bilimsel yönetim* anlayışında, gerek bu anlayışa tepki olarak gelişen ve her zaman ve her yerde geçerli en iyi örgüt yapısının bulunmadığı, örgüt yapısının ve örgütsel davranışın kendi başlarına değil, örgüt çevresiyle birlikte ve içinde bulunulan siyasal sistemle olan bağlantıları açısından ele

---

<sup>3</sup> İktidar-otorite-boyun eğme ilişkisinin çeşitli alanlardaki oluşumu ve yansımaları hakkında bkz. Steven Lukes, "İktidar ve Otorite," (çev.) Sabri Tekay, (der.)Tom Bottomore, Robert Nisbet, *Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi* içinde, Verso Yayınları, Ankara, 1990, s.644-666.

<sup>4</sup> Sözü edilen temel öğeler arasındaki ilişkilerin devlet düzeyine yansıma biçimini inceleyen *marxçı*, *weberci* ve *seçkinci* bürokrasi kuramları, iktidarın kaynağı, egemenlik anlayışı, devlet olgusunun ortaya çıkışı, ekonomik gelişme düzeyleri ve toplumsal yapının iktidar üzerindeki etkileri konusunda yer yer farklı yaklaşımlar getirmekle birlikte, hepsindeki ortak nokta, devlet yönetimine ilişkin örgütleyici işlevlerin toplumun içinden çıkan, ancak onun üstünde yer alan ayrıcalıklı kişiler tarafından yerine getirilmesi şeklinde tanımlanabilecek olan "bürokrasi"yi topluma rağmen var olan ve ondan soyutlanmış olan ayrı bir yapı, adeta canlı bir organizma olarak görmeleridir.

alınması gerektiğini ileri süren *davranışçı* yaklaşım ve *sistem* yaklaşımlarında, temel olarak insan unsuru üzerinde durulmaktan çok, geniş kitlelerin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yüksek ölçekli üretimi sağlayabilecek planlama, yönetim ve denetim işlevlerinin en iyi ve en etkili biçimde kullanılabileceği örgüt modeli üzerinde durulması esası benimsenmiştir.<sup>5</sup>

1970'lere gelinceye kadar geniş ölçüde geçerli olan ve daha çok bilimsel yönetim felsefesinin izlerini taşıyan klasik yaklaşımlarda *mekanik* bir anlayış sergilenmiş, yönetimin örgütsel ve sistematik bir yapı olduğu düşüncesi ağır basmıştır. Buna göre *belirli amaçlara ulaşmak için başkaları vasıtası ile iş görmek* olarak tanımlanabilen yönetim, sistematik bir süreçtir ve esas olarak *süreç* odaklıdır.<sup>6</sup> Burada yönetimin aynı zamanda beşeri bir faaliyet olduğu, yani insan odaklı olduğu gerçeği gözardı edilmektedir. Ancak 1970'lerden sonra toplumsal ve ekonomik alanda ortaya çıkan gelişmelerin etkisiyle yönetimde insan odaklı yaklaşımlar ağırlık kazanmaya başlamıştır.

#### IV. KALİTE ANLAYIŞININ TEMEL GELİŞME DİNAMİKLERİ

Kalite en basit biçimi ile *kusursuzluk* ve *kullanıma uygunluk* olarak tanımlandığında,<sup>7</sup> tabiatdaki uyum ve hassas denge, bizlere fizik dünyamızda bir bakıma yüksek bir kalite düzeyinin var olduğunu göstermektedir. İnsanlar, dünyada var olmaya başladıkları ilk andan itibaren, aralarındaki tüm ilişkilerde, üretime ve toplumsal yapıya ilişkin tüm süreçlerde, içinde buldukları ve kendilerinin de bir parçası olduklarının bilincine vardıkları doğal hayattaki bu mükemmelliğe ulaşma çabası içinde bulunmuşlardır

Bilim ve teknolojide, siyaset ve ekonomide, insanlık tarihi boyunca kaydedilen tüm ilerlemelerin, aynı zamanda kalite anlayışının ulaştığı aşamaları da yansıtan bir gelişme çizgisini izlediği söylenebilir. Bu yönden inişli çıkışlı da olsa, tarihsel süreç içinde ve uygarlık yolunda erişilen her üst aşama, kalite anlayışının buna paralel olarak adım adım gelişmesine tanık olmuştur.<sup>8</sup> Bu açıdan insanoğlunun kalite arayışı insanlık tarihi kadar eskidir.

Üretimde kalite kontrolünün katı yaptırımlarla güvenceye bağlandığı *Hammurabi Kanunları*'ndan, 20.Yüzyılın bilimsel yönetim anlayışı çerçevesinde kalitenin üretim süreci sonunda elde edilen ürünlerin bozuk ve sağlam olup olmadıklarına

---

<sup>5</sup> Çeşitli yönetim yaklaşımları arasındaki farklar konusunda daha geniş bilgi için, Fişek, a.g.e., s. 127-204; Yücel Ertekin, "Yönetim Kuramında Düşünce Akımları," *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 4, Aralık 1985, s.83-91.

<sup>6</sup> Sabahat Bayrak, *Kalite Anlayışında Yeni Bir Yaklaşım Olarak Toplam Kalite Yönetimi*, Verimlilik Dergisi, 1997/4, s.78.

<sup>7</sup> J.M.Juran, *Quality Control Handbook*, Fourth Edition, Mc. Graw Hill, İnt Editions, New York, 1998,s.22-23.

<sup>8</sup> Mina Özveren, *Toplam Kalite Yönetimi Temel Kavramlar ve Uygulamalar*, Alfa Yayınları, İstanbul 1997, s.10.

göre kontrol edilip sınıflandırılmaları biçiminde algılanması dönemine kadar geçen binlerce yıllık süre içerisinde, kalitenin temel niteliğine ilişkin olarak meydana gelen değişimin aslında son derece yavaş olduğu görülmektedir.

Kamu yönetimine ve kamu hizmetlerinin niteliğine ilişkin anlayış değişikliğinin gelişme seyri, insan ekseninin sistem içindeki ağırlığı açısından bir bütün olarak incelendiğinde, 20.Yüzyılın son çeyreğinde meydana gelen değişimin belki de daha önceki yüzlerce yıllık süre içinde ortaya çıkan gelişmeden daha hızlı ve kapsamlı olduğu söylenebilir.

Onbinlerce kölenin kanı ve canı pahasına inşa edilen Piramitler, o zamanki Mısır halkının ihtiyaçlarını değil, kudretli firavunların ölümsüzleşme arzularını tatmin etmişlerdir. Aynı şekilde, tarih boyunca krallıkların, imparatorlukların, diktatörlüklerin hüküm sürdüğü dönemlerde, egemen kişiler veya sınıflar adına, halk tarafından ancak halka rağmen meydana getirilen eserler, belki bir ya da birkaç kişinin ya da sınırlı bir grubun mutluluğunu sağlarken genel olarak toplumun, yani sıradan insanın istek ve beklentilerini arka plana itmişlerdir.<sup>9</sup>

Coğrafi keşifler, bilim ve teknolojideki ilerlemeler, sanayi devrimi, ticarete dış pazarlara açılma ve rekabetin yaygınlaşması gibi gelişmeler sonucunda, genel olarak mal ve hizmet üretiminde pazar taleplerinin ön plana alınması ve üretim kalitesinin müşteri istek ve beklentilerine göre belirlenmesi yönünde 20.Yüzyılın başlarından itibaren nispeten ciddi ve hızlı bir değişim yaşanırken;<sup>10</sup> devlet tarafından yürütülen kamu hizmetlerinin niteliğinde ve vatandaşlara götürülme biçiminde meydana gelen değişim aynı ölçüde olmamıştır. *Magna Carta Özgürlük Fermanı*, 1789 Fransız İhtilali, köleliğin ortadan kaldırılması, insan haklarının kabulü gibi temel toplumsal ve siyasal dönüşümlerin yaşanmasına ve demokrasinin özellikle 20.Yüzyılda tüm dünyada yaygınlaşmasına rağmen, kamu hizmetlerinin devlet tarafından tek yanlı olarak sunulan bir lütuf gibi algılanması anlayışı bir çok ülkede hala varlığını korumaktadır. Sanayi devrimi sonrasında üretimin artması ve ticaretin hızlı bir biçimde yaygınlaşmasıyla özellikle 1950'lerden sonra ekonomik hayatın dünya ölçeğinde daha esnek ve rekabetçi bir yapıya kavuşmasına rağmen modern diktatörlüklerin yüzyılın ortalarına kadar yaygın bir biçimde varlıklarını sürdürmesi, günümüzde siyasi rejimleri demokrasi

---

<sup>9</sup> Şüphesiz M.Ö. 3000'li yıllarda inşa edilen Mısır Piramitleri ürkütücü boyutları ve gizemli yapılarıyla hala hayranlık uyandırmakta, bugünün teknolojisi açısından da yüksek bir kalite düzeyini yansıtmaktadırlar. Dahası *Dünyanın 7 Harikası* arasına giren dev eserler 20.Yüzyıl öncesinde gerçekleştirilmişlerdir. Mimari, sanat, estetik, dayanıklılık ve teknik özellikler bakımından son derece yüksek nitelikli olan bu eserlerde günümüzün kalite anlayışı yönünden neyin eksik olduğu sorulduğunda, binlerce yıllık bir birikim sonucunda bu alanda elde edilen kazanımın boyutları ortaya çıkar.

<sup>10</sup> Bu konuda daha geniş bilgi için, İbrahim Kavrakoğlu, *Toplam Kalite Yönetimi*, KalDer Yayınları, İstanbul, 1996, s.25-27, 83-89.

adını taşımakla birlikte pek çok ülkede katı, merkeziyetçi ve totaliter yönetim anlayışlarının egemen olması bu çarpıklığı açıkça ortaya koymaktadır. Kısaca, bilimsel, teknolojik, ekonomik ve ticari alanda, hızlı, rasyonel ve rekabetçi bir değişim yaşanırken, devlet yönetimleri aynı hızla sivilleşmemekte, gerçek anlamda demokratikleşip halkla bütünleşmemektedirler. Ancak, kamu yönetimlerinin küresel düzeydeki genel durumunu ortaya koyan bu katı ve durağan yapı 1970'lerden sonra, özellikle iki kutupluluğun ortadan kalkmasıyla hızlı bir çözülmeye uğramış, kamu hizmetinin tanımına ve niteliğine ilişkin temel varsayımların değişmesi, hizmetlerin belirlenmesinde ve görülmesinde vatandaşların istek ve beklentilerinin ön plana alınması yönünde gelişmeler olmuştur.

1970'lerde dünya ekonomisinin rasyonel yönetim, yüksek verimlilik ve artan üretimle beklenmedik ölçüde büyümesi sonucunda, siyasal sistemleri, toplumsal ilişkileri, yönetim yapılarını ve örgüt ilişkilerini global ölçekte etkileyen önemli gelişmeler yaşanmış, ortaya çıkan değişim rüzgarları tüm dünya ülkelerini derinden etkilemiştir.

Haberleşme ve bilgi işlem teknolojilerinde kaydedilen baş döndürücü gelişmeler, ekonominin liberalleşmesi, teknolojinin yaygınlaşması, uluslararası rekabetin imhacı bir karakter kazanması, sınırların kaybolması, yönetimde demokratikleşme ve yerelleşme, insan haklarının ve insani değerlerin ön plana çıkması, insanın yaratıcılığından yararlanmanın öneminin anlaşılması gibi sonuçlara yol açan dünya ölçeğindeki bu değişim dalgasının etkisiyle, önceden insanın üretim sisteminin kolayca değiştirilebilir basit bir parçası olduğu düşünülürken bu defa örgüt yönetiminde sürekli gelişme, değişikliklere uyum, yönetim ilişkilerinde insan unsurunun önemi, tüm örgüt çalışanlarının yönetime katılması gibi gelişmeler yaşanmış, üretimde kalitenin ön plana alınması, müşteriye saygı, müşteri odaklılık gibi kavramlar önem kazanmaya başlamıştır.

## **V. DEVLET YÖNETİMİ VE KAMU HİZMETİNDE KALİTE**

### ***Kamu Hizmetinin Niteliği***

Genel çerçevede, kamu yararına yönelik olarak toplumun ortak ihtiyaçlarını, huzur ve güvenliğini sağlamak, toplumsal refahı arttırmak amacıyla devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından sunulan sürekli ve düzenli faaliyetler biçiminde tanımlanabilecek olan<sup>11</sup> kamu hizmetlerinin, temel nitelikleri itibariyle özel sektör kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmetlerden farkı;<sup>12</sup> bu hizmetlerin genelde, adalet, iç ve dış güvenlik, genel eğitim, genel sağlık, çevrenin korunması gibi

---

<sup>11</sup> Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul,1966, C.1. s.13.

<sup>12</sup> Kamu hizmetlerinin nitelikleri açısından, özel kuruluşlarca üretilen mal ve hizmetlerle karşılaştırılması için, Sıtkı Gözlü, "Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite Yönetimi," *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayını, Ankara1996, s.48.

devletin asli fonksiyonlarıyla ilgili olmaları nedeniyle her hangi bir rekabet ortamında üretilmeyip, kamu otoritesinin hizmet tekeli altında bulunmalarıdır.<sup>13</sup>

### **Kamu Hizmetinde Kalite**

Kamu hizmetinde kalite nedir? Daha doğrusu kaliteli kamu hizmeti nasıl olmalıdır?<sup>14</sup>

Aslında bu sorunun cevabı oldukça basittir. Özel kesim tarafından üretilen bir mal ya da hizmet için kalite niteliği ve kaliteli olma özelliği ne ise, devlet tarafından vatandaşlara sunulan kamu hizmetleri için de kalite niteliği o olmalıdır. Kalitenin genel tanımı, *müşteri ihtiyaçlarını karşılayabilmek* ve *kullanıma uygun olmak* şeklinde ise, tıpkı müşterilerin ihtiyaçlarını karşılamak üzere üretilen ve bir bedel karşılığında sunulan mal veya hizmetler gibi, kamu hizmetlerinin de vatandaşların bugünkü ve gelecekteki ihtiyaç ve beklentilerini karşılayabilmesi, kullanıma uygun ve kusursuz olması gerekmektedir.<sup>15</sup> Toplam kalite yönetimi mantığı açısından, özel kesimce üretilen mal veya hizmetler *müşteri odaklılık* ilkesine dayandığına göre, kamu hizmeti açısından söz konusu denklemin *vatandaş odaklılık* ilkesine göre kurulması gerektiği açıktır. Oysa, kar amaçlı olarak mal ve hizmet üretenlerle bunların kullanıcıları arasındaki *üretici-müşteri* ilişkisi, kamu hizmeti üretenlerle üretilen hizmetlerden yararlananlar arasında görünürde *kamu kuruluşu-vatandaş* ilişkisi şeklinde kurulmakta ise de, tedarikçi-müşteri ilişkisi her iki kesimde de aynı işlerliğe sahip bulunmamakta, bu açıdan özel kesim ve kamu kesimi arasında ciddi algılama farklılıkları bulunmaktadır. Özel kesim tarafından üretilen bir mal veya hizmeti satın alan müşteri ödediği bedelin karşılığı olarak istediği malı, hak ettiği kalite ile aldığını düşünürken, kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşlar, içinde yaşadıkları toplumun bir üyesi olarak finansmanına ödedikleri vergilerle katkıda buldukları bir hizmetten hak ettikleri ölçüde yararlandıklarını değil, genellikle bir "lütuf"la karşılaştıklarını düşünmektedirler. Kamu yönetiminde TKY'nin uygulanmasında sosyo- psikolojik yönden en önemli engeli oluşturan bu eksikliğin esas olarak demokratik gelişme düzeyinin ve siyasal katılma bilincinin zayıflığından kaynaklandığı

---

<sup>13</sup> Kamu hizmetlerinin özel kesimce üretilen mal ve hizmetlerin aksine, somut mamullere dönüştürülebilmesi, nitelik ve nicelik yönünden ölçümlere konu olabilmeleri ve sonuçlarının değerlendirilebilmesi alanlarında önemli güçlükler yaşanmaktadır.

<sup>14</sup> OECD Kamu Yönetimi Servisi'nin belirlediği ilkelere göre; kaliteli kamu hizmeti şeffaf olmalı, halkın denetimine ve katılımına açık olmalı, hizmetten yararlananların istek ve beklentilerine göre belirlenmeli ve sunulmalıdır. *Şeffaflık, katılım* ve *müşteri ihtiyaçlarının karşılanması* şeklinde özetlenebilecek bu temel nitelikler, aynı zamanda gelişmiş demokratik bir yönetimin yapılanma biçimi ve hizmet gerekleri ile de bütünüyle çakışmaktadır. "Kamu hizmetinde Kalite", *Toplam Kalite Yönetimi ve Siyasette Kalite, 5.Kalite Kongresi Bildirileri*, (13-14 Kasım 1996), İstanbul, s.521.

<sup>15</sup> Kamil Ufuk Bilgin, "Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı," *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayını, Ankara 1996, s.176.

görülmektedir.<sup>16</sup>

Mal ve hizmet üretiminde kaliteyi sağlama düşüncesi, yalnızca ürünün maddi niteliği ile ilgili bir sorun olmaktan çıkarılıp, tarihsel süreç içinde sırasıyla *üretim üstünlüğü*, *maliyet üstünlüğü*, *kalite üstünlüğü* ve *hizmet üstünlüğü* ile rekabet anlayışı çerçevesinde adım adım gelişerek günümüzde *kalite-maliyet-termin* üçlüsü ile ifade edilebilecek anlamına kavuşmuştur. Bu çerçevede kalite kriterlerinin, kuruluştaki tüm işlev, faaliyet ve süreçleri kapsayacak biçimde, örgüt yapısının bütünü içinde, tasarımdan başlanarak satış sonrası hizmetlere kadar her aşamada, tüm çalışanların faaliyetlerini yüzde yüz müşteri memnuniyetini sağlamak üzere aynı örgütsel amaç ve hedeflere yönelmelerini ifade eden TKY düzeyinde algılanır duruma gelmesi esas olarak *rekabet* denilen güç sayesinde olmuştur.

Biyolojik hayattaki *doğal ayıklanma* mekanizması benzeri, ekonomik ve ticari alanda da şirketler kendilerini kabul ettirmek, daha da ileriye gidebilmek veya en azından ayakta kalabilmek için acımasız bir rekabet ortamı içinde rakipleriyle sürekli mücadele etmek durumundadırlar. Sınırların kalktığı, şirketlerin rekabet güçlerinin ülkelerin rekabet güçlerini aştığı, *teknolojik üstünlüğün* sağladığı avantajın, yerini *organizasyonel yapılanma ve insan ırısüruna dayalı ileri yönetim sistemleri*' ne bıraktığı, müşteri beklentilerinin kalitenin temel belirleyicisi durumuna geldiği bir ortamda, şirketlerin bu değişime ayak uyduramamaları ve üretimde gereken esnekliği sağlayamamaları halinde uğrayacakları akıbet, yalnızca rakiplerine geçilme, imaj ve pazar kaybı olmakla kalmayıp yok olmalarına kadar varabilmektedir.

Şirketlerin mal ve hizmet üretiminde, müşterilerin mevcut ve gelecekteki ihtiyaçlarına göre kalite düzeyini sürekli daha iyiye götürme arayışı içine girmelerinin sihirli gücü *kar motivasyonu* ve buna bağlı olarak *rekabet etme zorunluluğu* ise; devletin kamu hizmetlerini halka açık,şeffaf ve halkın istek ve beklentilerine göre yerine getirmesini sağlayacak harekete geçirici güç ne olmalıdır?<sup>17</sup> Devletin özellikle asli fonksiyonları ile ilgili olarak hizmet verdiği alanlarda herhangi bir rakibi ve ayrıca *kar elde etme* gibi bir kaygısı bulunmadığına göre, hizmetten yararlananların istek ve beklentilerini karşılayacak bir kalite düzeyinin sağlanamaması halinde ödenecek bir bedel ya

---

<sup>16</sup> Bu ayrımlar konusunda bkz., A.C.Hyde, "Changing Concepts, Goals and Methods: Introduction," *The Public Manager: The New Bureaucrat*, Güz 1995, s.4; Van R. Johnston, "Caveat Emptor: Customers vs. Citizens," *The Public Manager: Te New Bureaucrat*, Güz 1995, s.11-12.

<sup>17</sup> Kar motivasyonu ve rekabet açısından kamu hizmetleriyle özel sektör tarafından sunulan hizmetler arasında geniş bir karşılaştırma için, bkz., Colin Morgan ve Stephen Murgatroyd, *Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective*, Open University Press, Buckingham, 1994, s. 9.

da uygulanacak etkili bir yaptırım hemen hemen yoktur. Teorik olarak, kamu yönetimleri ya da kamu kuruluşları ellerindeki kaynakları israf etmeleri, hizmetlerinden yararlanan kişilerin istek ve beklentilerini gözardı etmeleri, kısacası kötü yönetimde bulunmaları halinde şirketlerde olduğu gibi iflas etmezler.

Devletin, *sosyal devlet* ilkesinin gerektirdiği vatandaşları himaye etme, refah ve esenliklerini sağlama sorumluluğuyla hareket etme misyonunu üstlenmiş olması dolayısıyla kamu bürokrasisini oluşturan kamu ajanlarının toplumsal sorumluluk duygusu, görev bilinci, hukuki ve cezai yaptırımlarla karşılaşma endişesiyle kamu hizmetlerini yeterli ve kaliteli düzeyde yerine getirebilecekleri düşünülebilir. Ancak TKY'nin temel öğeleriyle tam anlamda hayata geçirilebilmesi için bu yeterli değildir. Nasıl ki ekonomik olarak sağlıklı bir piyasanın ve rekabet koşullarının bulunmadığı *tekel* yada *oligopol* ortamında, fiyat, kalite ve zaman yönünden müşteri beklentilerini tam olarak karşılayabilecek bir üretimin yapılması mümkün değilse, aynı şekilde totaliter, merkeziyetçi, baskıcı devletlerin yönetimi altında ya da demokratik bir rejim altında olsa bile aşırı ölçüde büyümüş, ağır işleyen, yeniliklere ayak uyduramayan ve dar kalıplara göre hareket eden bürokratik yapılar eliyle kamu hizmetlerinin vatandaş memnuniyetini tam olarak sağlayacak şekilde kaliteli olarak yürütülmesi de mümkün değildir.

Kamu hizmetinde toplam kalitenin sağlanması, devlet yönetiminde piyasa ekonomisi şartlarındaki gibi sağlıklı bir rekabet ortamının oluşturulmasıyla yakından ilgilidir. Ekonomik hayatta şirketlerin piyasa dinamiklerine ve müşteri beklentilerine uygun üretimde bulunmamları halinde zarar etmeleri, pazar kaybına uğramaları ya da iflas etmeleri örneğinde olduğu gibi; devlet yönetimlerinde de teorik olarak hükümetlerin ya da bürokratik kadroların kamu hizmetlerini çağdaş ölçülerde ve vatandaşların istek ve beklentilerine uygun şekilde yerine getirmemeleri halinde doğal olarak iktidarı kaybetmelerine, görevden alınmalarına ya da sorumlulukları halinde belli hukuki ve cezai yaptırımlara çarptırılmalarına imkan verecek sağlıklı bir demokratik yapının oluşturulması gerekmektedir. Devlet düzeninin şeklen demokratik bir biçimde oluşturulmasının bir anlam taşımayacağı; kamu hizmetlerinde bir bütün olarak kalitenin sağlanabilmesi için söz konusu düzenin başarısız iktidarların veya bürokratik kadroların yeri geldiğinde değiştirilmelerine imkan veren sağlıklı ve iyi işleyen bir seçim mekanizmasına dayanması gerektiği açıktır. Ayrıca bütün bunlardan önce, duyarlı bir kamu oyunun ve örgütlü toplum düzeninin varlığı, kamu hizmetlerinin şeffaf ve halkın denetimine açık olması, halkta siyasal katılma bilincinin ve kalitesiz kamu hizmetlerine *tepki verme refleksi*'nin yeterli düzeyde gelişmiş olması önem taşımaktadır.

## **VI. TKY'NİN DEVLET YÖNETİMİNDE UYGULANMA GEREKLİLİĞİ**

TKY, yalnızca özel kesim kuruluşlarında uygulanabilecek, kamu kuruluşları için ise lüks sayılması gereken bir yönetim anlayışı mıdır? Elbette hayır. Çünkü gerek kamu, gerekse özel kesim tarafından üretilen mal ve hizmetlerde kalitenin sürekli

iyileştirilmesi yoluyla ekonomide verimlilik ve etkinliğin artırılması tüm toplumun sorumluluğunu ilgilendiren bir konudur.

Tıpkı tüm dünyayı saran, ekonominin liberalleşmesi, rekabetin sertleşmesi yönündeki değişim rüzgarlarına aldırmayarak hala eski katı üretim alışkanlıklarını terk etmeyen şirketlerin; global stratejiler izleyen, yönetimde yeni şartlara göre gerekli organizasyonel dönüşümü, üretimde ise gerekli esnekliği sağlayan şirketler karşısında rekabet edemeyecek duruma düşmelerinde olduğu gibi; dünya ölçeğinde cereyan eden demokratikleşme, sivilleşme, yerelleşme, insan haklarının ve insani değerlerin ön plana çıkması yönündeki hareketlerin karşısında eski yönetim alışkanlıklarını sürdüren otoriter, baskıcı ve merkezîyetçi yönetimlerin uzun süre ayakta kalmaları da beklenemez. Doğu Bloku ülkelerindeki totaliter rejimlerin birer birer çökmesi, demokratik rejimlerle idare edilmekle birlikte devlet yönetimlerinde merkezîyetçi yapının ve katı bürokrasi anlayışının egemen olduğu ülkelerde ise Türkiye'de olduğu gibi, yerelleşme, demokratikleşme ve sivilleşme yönünde, yaygın ve kapsamlı tartışmaların ve reform hareketlerinin başlatılması bu değişim hareketlerinin açık bir kanıtıdır

Özel sektördeki bir kuruluşun üretim kalitesini yükseltmekle dar anlamda yalnızca satışlarını, dolayısıyla karını arttırmakla kalmayıp aynı zamanda müşterilerinin memnuniyetini ve ekonomideki verimliliği de arttırdığı göz önünde bulundurulduğunda, kamu kuruluşlarının kar amacı gütmeseler de, topluma sundukları hizmetlerin kalitesini yükseltmeleri, doğal olarak vatandaşların memnuniyetlerini arttıracak, ekonomideki genel verimlilik düzeyini yükseltecek, toplumun huzur ve mutluluğunun artmasına ve topyekün kalkınmasına katkıda bulunacaktır.<sup>18</sup> Ayrıca kamu hizmetlerinin kaliteli ve verimli bir biçimde yerine getirilmesiyle kamu harcamalarında tasarruf sağlanacağı ve böylelikle ülke ekonomileri üzerinde ağır bir yük oluşturan bütçe açıklarının giderilmesinde somut katkılar sağlanmış olacaktır da açıktır.<sup>19</sup>

TKY'nin kamu yönetiminde uygulanmasının yararları ve etkileri üzerinde durulurken, her şeyden önce toplum hayatının kamu ve özel kesimle birlikte bir bütün olduğu, bu iki alandan herhangi birinde meydana gelebilecek bir aksaklığın tüm toplum hayatındaki uyum ve düzeni bozacağı gözden uzak tutulmamalıdır. Öte yandan, dinamik yapısı gereği özel kesimin öncülüğünde yönetime ilişkin olarak sağlanan gelişme ve yeniliklerin, kamu kesimince de yakından izlenerek kamu hizmetlerinin vatandaşlara daha kaliteli, hızlı, verimli ve etkili bir biçimde sunulmasını sağlayacak yönetim anlayışının benimsenmesi ve buna ilişkin uygulamaların hayata geçirilmesi, devlet ve siyaset adamlarının aynı zamanda topluma karşı olan sorumluluklarının da bir gereğidir.

---

<sup>18</sup> A. Keith Smith, "Total Quality Management In the Public Sector, Part 1," *Quality Progress*, Haziran 1993, s.45. ; Asım Balcı, "Kamu Sektörü ve Toplam Kalite Yönetimi," *Kamu Yönetiminde Kalite Birinci Ulusal Kongresi Bildirileri*, I.Cilt, TODAİE yayını Ankara 1999, s. 68.

<sup>19</sup> Gözlü, a.g.e., s.45.

## VII. DEVLET YÖNETİMİNDE TKY'NİN UYGULANMASINDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

TKY felsefesinin, devlet mekanizmasınınca benimsenmesi ve kamu yönetiminde uygulanabilir bir sistem haline getirilmesinde, hem özel hem de kamu kesimince karşılaşılabilecek genel nitelikli sorunların dışında, yalnızca kamu kesimine has önemli sorunların ortaya çıkması söz konusudur.

Toplumsal ve siyasal sistemin bir alt bölümü olan ve genelde geleneksel yönetim anlayışı ile şekillenen kamu yönetimleri, toplum hayatına ilişkin değerler sistemi ile içinde buldukları kamu düzeninin de dış çerçevesini oluşturan siyasal ve toplumsal sistemin etkisi altında kalmaktadırlar

Kamu yönetiminin geleneksel, katı, merkeziyetçi ve verimsiz yapısına ilişkin olarak, aynı zamanda mevcut toplumsal bilgi birikiminden doğan değer yargılarıyla da özdeşleşen ve TKY'nin devlet yönetiminde uygulanmasının imkansız ya da çok güç olduğu yönündeki olumsuz inanç ve kanaatleri de besleyen bu sorunlar şu şekilde sıralanabilir.<sup>20</sup>

### ***Toplumsal ve Siyasal Kültür Yapısından Kaynaklanan Sorunlar***

-Toplumda devletin rolü, iktidarın ve meşruiyetin kaynağı, bireylerin sorumlulukları vb. gibi konulara ilişkin demokrasi kültürünün ve vatandaşlık bilincinin yeterince gelişmemiş olması,

- Sivil toplumun örgütlenmesindeki yetersizlikler,

-Yönetime katılma isteklerinin azlığı,

-Devlet-vatandaş ilişkisinde bireylerin *kul* devletin ise *baba* imajının ön plana çıkarılması ve bu çerçevede devletin vatandaşlar üzerinde dilediği gibi tasarrufta bulunmasını meşrulaştıracak otoriter eğilimlerin değer kazanması,

-Bireylere, kendilerini özgürce ifade etme imkanlarının sağlanmasında, kişisel beceri ve yeteneklerinin ön plana çıkarılmasında yardımcı olunması yerine; kendilerini geliştirmelerini, medeni cesaret sahibi olmalarını, inisiyatif kullanmalarını engelleyen buyurganlık, kınama, hoşgörüsüzlük gibi tutucu ve baskıcı yöndeki toplumsal tutum ve değer yargılarının aile içinde ve yetişme çevresinde egemen olması,

---

<sup>20</sup> Söz konusu sorunlar ve bunların sınıflandırılması ile ilgili bkz. Ulvi Saran, Ahmet Göçerler, "Kamu Hizmetlerinde ve İçişleri Bakanlığında Toplam Kalite Yönetimi," *Türk İdare Dergisi*, 75. Yıl Özel Sayısı, Ankara, 1998. s. 256-258.

-Hukuk devleti ilkesinin, temel hak ve özgürlüklerin ve kişilik haklarının öneminin yeterince kavranamamış olması,

-Halkta yönetimin denetlemesine ilişkin yeterli bilinç düzeyinin bulunmaması,

### ***Devlet Düzeninin Genel Yapısından Kaynaklanan Sorunlar***

-Kamu düzeninin, *bireyin ve toplumun üzerinde, tartışılmazlığı ve dokunulmazlığı olan devlet* düşüncesi üzerine kurulması ve bu düzenin Anayasa düzeyinde katı esaslar çerçevesinde biçimlendirilmesi,

-Anayasada ve kanunlarda devletin görevleri, temel haklar ve ödevler, devlet organlarının oluşumu, örgütlenme ve istihdam ilkeleri, kamu hizmetlerinin yerine getirilme biçimi konularında, değişimi ve esnekliği engelleyen, uygulayıcılara yeterince inisiyatif tanımayan, ayrıntılı sınıflandırmalara ve katı hükümlere yer veren düzenlemelerin bulunması,

-Devletin örgütlenmesinde ve kamu hizmetlerinin görülmesinde halka açıklığın (şeffaflığın) sağlanamamış olması,

### ***Siyasetin Genel Yapısından ve Siyaset Anlayışından Kaynaklanan Sorunlar***

-Kuvvetler ayrılığı ilkesine gereği gibi uyulmaması sonucunda siyasal çıkarlar doğrultusunda yasama organının yürütme alanına karışması,

-İktidarın partizanca kadrolaşmada bir araç olarak görülmesi ve bu nedenle yönetim kadrolarının sık sık değişmesi,

-Hükümet politikalarının ve bu çerçevede devlet harcamalarının, sosyal gerçeklere, ekonomik ve mali yapının gereklerine göre değil; oy avcılığı, çıkar duygusu ve iktidar hesaplarına göre popülist yaklaşımlarla belirlenmesi,

-Devlet yönetiminde ve kamu hizmetlerinin görülmesinde vatandaşlar arasında ideolojik ayrımlar gözetilmesi,

### ***Yönetimin Kendi Yapısından Kaynaklanan Sorunlar***

-Devletin asli görev alanında yer almayan pek çok hizmetin *kamu görevi* olarak üstlenilmesi sonucunda, bunların yerine getirilmesi amacıyla kamu bürokrasisinin aşırı büyüyerek, hantal, karmaşık ve ağır işleyen bir yapıya dönüşmesi,

-Politik gerekçelerle devletin bir istihdam kapısı olarak görülmesi nedeniyle memur kadrolarının aşırı ölçüde şişirilmesi,

-Merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımının, hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlayacak şekilde dengeli

yapılmaması,

-Bürokrasideki örgütlenmenin çok kademeli, dikey ve katı hiyerarşik esaslara göre yapılması,

-Aynı görevin birden çok kuruluş ya da birim tarafından yürütülmesi nedeniyle görev ve yetki çatışmalarının ortaya çıkması,

-Kamu yönetiminin yapısındaki dağınıklık nedeniyle merkezi, bölgesel ve il kuruluşları düzeyinde yürütülen kamu hizmetlerinde yeterli ve etkili koordinasyonunun sağlanamaması,

-Hiyerarşik kademeler arasında görev, yetki ve sorumluluk dağılımının dengeli yapılmamış olması,

-Gerekli teknolojik yeniliklerden yararlanılmaması ve aşırı merkezîyetçilik nedeniyle merkezi birimlerin birbirleriyle ve taşra kuruluşlarıyla olan ilişkilerinde kopukluk bulunması ve haberleşmenin yeterince sağlanamaması,

-Planlama, bütçeleme ve karar alma işlevlerinin büyük ölçüde merkezde tutulması ve sağlıklı bir görev ve yetki devrinin yapılmamış olması nedeniyle, basit sorunların çözümünde bile hiyerarşik kademe zincirinin gereksiz bir biçimde izlenmesi yüzünden devlet çarkının son derece ağır işlemesi,

-Atamalarda ve üst görevlere yükselmede ehliyet ve liyakat prensiplerinin yeterince gözetilmemesi,

-Plansızlık, adam kayırma ve politik nedenlerle personel dağılımının kuruluşlar arasında ya da aynı kuruma bağlı birimler arasında, görevin gerektirdiği uzmanlık niteliği ve sayı yönünden dengeli bir biçimde yapılmamış olması,

-Personelin değerlendirilmesine esas olmak üzere performans ölçüm kriterlerinin geliştirilmemiş olması,

-Ücret rejiminin verimli ve nitelikli personele daha fazla ücret verilmesine imkan veren bir yapıda olmaması,

-Örgüt içi hiyerarşik denetimin yetersizliği, sonradan yapılan dış denetimin ise işlerin ihtiyaca uygun veya yerinde olup olmadığını değil, sadece mevzuata uygun olarak yapılıp yapılmadığını inceleyen ve şekilci olmaktan öteye gitmeyen, caydırıcılıktan yoksun bir yapıda olması,

### ***Bürokrasi Kültüründen ve Yönetim Anlayışından Doğan Sorunlar***

-Toplum kesimlerinde ve bürokraside, geleneksel alışkanlıklar ve statükoculuk nedeniyle değişime karşı direnç gösterilmesi,

-Personelin bir taraftan başarının ödüllendirilmediğini, diğer taraftan hata yapması halinde getireceği olumsuz sonuçları göz önünde bulundurarak inisiyatif kullanmaktan ve risk üstlenmekten kaçınması,

-Bürokrasideki alt ve üst kademelerin birbirlerine güvenmemeleri,

### ***Devlet Vatandaş İlişkisinden ve Kamu Hizmetinin Niteliğinden Kaynaklanan Sorunlar***

-TKY felsefesinin özü olan *müşteri odaklılık* ilkesine gereği gibi yer verilmeyişi,

-Kamu hizmeti alanında rekabetin ve kar motivasyonunun bulunmayışı,

-Kamu hizmetlerinin, özel sektör tarafından üretilen mal ve hizmetler gibi nitelik ve nicelik yönünden somut bir biçimde değerlendirilmesinde ve ölçüme tabi tutulması konularında çekilen güçlükler.

### **VIII.VATANDAŞ KARŞISINDA DEVLETİ KUTSAYAN YÖNETİM ANLAYIŞININ GETİRDİKLERİ**

Kamu hizmetlerinin sunulmasında ve kalite düzeylerinin belirlenmesinde hizmetten yararlanacak vatandaşların istek ve beklentilerine göre hareket etme kaygısını taşımayan, hangi kamu hizmetinin ne şekilde sunulacağı konusunda kendi önceliklerini dayatan, kısacası hizmette vatandaşı *odak* olarak almayan bir yönetimin TKY'ni gerçekleştirmesi ve vatandaş mutluluğunu sağlaması mümkün gözükmemektedir. Kamu hizmetini sunanlar ve yararlananlar arasındaki ilişki TKY'nin temel mantığı çerçevesinde *müşteri- tedarikçi* ilişkisi niteliğinde algılanmıyorsa, tarafların birbirleri karşısındaki konumlarının gözden geçirilmesi ve kamu hizmetinin TKY açısından yeniden tanımlanması gerekmektedir. Devlet *efendi* mi, yoksa, toplumun ortak refah ve güvenliğini sağlamakla yükümlü bir *hizmet kurumu* mu? Kamu hizmeti, devletin topluma olan yükümlülüğünün gereği olarak yerine getirilen ve vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamayı esas alması gereken bir *ödev* mi? Yoksa sadece yasa hükümleri gereğince şeklen yerine getirilmesi gereken sıradan bir *formalite* mi? Vatandaş devlet için mi, yoksa devlet vatandaş için mi?

Bu sorularla bağlantılı ilişkilerin irdelenmesi sonucunda çarpıcı sonuçlara varılabilir. Hangi kamu hizmetinin ne şekilde yürütüleceği konusunda eğer devletin öncelikleri vatandaşların istek ve beklentilerinin önüne geçiyorsa ya da kamu hizmeti gerçekte vatandaşların ihtiyaçlarını tatmin etmeyi ve onların memnuniyetlerini sağlamayı değil belli bir ideoloji ekseninde örgütlenmiş totaliter devletlerde ve çıkar ortaklığına dayalı oligarşik zümrelerin egemenliğindeki devletlerde görüleceği gibi, toplumun belli bir politika doğrultusunda biçimlendirilmesini ya da kişi ve grup çıkarlarının gözetilmesini amaçlıyorsa, TKY felsefesinin özünü oluşturan *müşteri-tedarikçi* ilişkisinin bir anlamda tersine dönmesi; devletin *müşteri*, vatandaşın ise *tedarikçi* konumuna gelmesi söz

konusudur. Böylesi bir ilişkide, halk bir bakıma devlete egemen olan ideoloji ve çıkar çevrelerinin hedeflerine ulaşmalarını ve tatmin olmalarını sağlayan bir *araç* düzeyine indirgenmekte; kamu bürokrasisi bu bağımlılık ve sömürülme sürecinin *taşeronu* durumuna gelmekte, kamu hizmeti ise görünürde vatandaşların ihtiyaçlarını karşılama işlevini yerine getirdiği izlenimini veren bir *formalite*'den ibaret kalmaktadır.

## IX. SONUÇ ve ÖNERİLER

Şüphesiz ilgi ve müdahale alanı arttıkça tıpkı bir *mamut* gibi büyüyerek hantallaşan, büyüdükçe de işlevsizleşen ve etkenliği azalan devletin, tüzel kişilik sahibi olması açısından sıradan bir şirketten farkı bulunmadığı halde, değişen şartlara uyum göstermesi bakımından herhangi bir şirketle karşılaştırılamayacak kadar önemli zorluklarla yüz yüze gelmesi kaçınılmazdır.<sup>21</sup>

Devletçe sunulan kamu hizmetinin ve buna ilişkin kalite düzeyinin hizmetten yararlanan vatandaşların istek ve beklentilerine göre ve onların tatminini esas alacak şekilde belirlenmesini sağlayacak temel zihniyet değişikliği ve bunu hayata geçirecek siyasi ve idari düzeyde yeniden yapılanma hareketi kamu yönetimi sisteminin bütününe yönelik olarak gerçekleştirilmediği takdirde, tek tek kurumlarda yürütülecek TKY uygulamaları yüzeysel ve kısa soluklu olmaktan öteye gidemeyecektir.

TKY'nin gerçekleştirilmesinde üst yönetimin kararlılığı, kaçınılmaz bir gereklilik ve başarıyı sağlamada temel bir yönlendirici olduğuna göre; planlama, örgütlendirme, yürütme, koordinasyon ve denetim gibi temel yönetsel işlevler açısından kendi başlarına son derece sınırlı hareket edebilen ve ancak kamu yönetimi sisteminin genel bütünlüğü içinde bir anlam taşıyan kamu kuruluşları tarafından tek tek kendi bünyeleri içinde başlatılacak TKY girişimlerinin kısmi de olsa başarı kazanma şansı bulunmakla birlikte; TKY'ne geçiş konusundaki kararlılığın kamu yönetiminin bütünü adına, genel siyasi irade ve hükümet tarafından gösterilmesi, uygulamanın köklü ve kapsamlı olmasını ve çok daha kısa sürede başarılı sonuçlar vermesini sağlayacaktır.

Kamu yönetiminde TKY'nin uygulanmasına elverişli siyasal kültür ikliminin ve yönetsel alt yapının oluşturulması açısından genel çerçevede ve kurumlar

---

<sup>21</sup> Bir bütün olarak devletin ya da devlet bünyesinde yer alan kurumların, hantallıkları ve çok yönlü bir biçimde bağımlı buldukları toplumsal-siyasal sistemdeki aksaklıklardan doğrudan etkilenmeleri nedeniyle TKY'nin hayata geçirilmesi konusunda şirketler kadar esnek ve dinamik olmaları beklenemez. Tüm dünyayı saran değişim rüzgarlarının etkisiyle globalleşen, liberalleşen ve rekabet şartları sertleşen ekonomik hayata ayak uydurabilmek amacıyla esnek ve ürün çeşitliliğine dayalı üretim anlayışını benimseyen, müşteri odaklılığı esas alan, insan unsurunun önem taşıdığı etkin organizasyon yapısını gerçekleştiren yüksek hıza erişmeyi sağlayacak bilgi ve iletişim sistemlerini kuran şirketlerin uygulamadaki başarılarında kamu kuruluşlarına göre taşıdıkları üstünlük, özellikle uygun büyüklük ölçeğine sahip bulunmaları, gerçek bir rekabet ortamında faaliyet göstermeleri, planlama, karar alma ve uygulama süreçlerinde etkili ve bağımsız olmalarıyla ilgili bulunmaktadır.

düzeyinde yapılabilecek çalışmalar şu şekilde özetlenebilir:

### **Toplumsal, Siyasal Sisteme ve Devletin Temel Yapısına İlişkin Düzenlemeler**

-Kamu yönetimi düzeninin, Anayasa'dan başlanarak pozitif hukuk sistemi ve örgütlenme alanı çerçevesinde, ideolojilerden, tabulardan, katı hükümlerden ve değişmez kuralların getirdiği bağlayıcılıktan kurtarılarak tüm yeniliklere açık, değişime ve bilim ve teknolojinin verilerinden faydalanmaya hazır bir yapıya kavuşturulması,

-Kamu hizmetlerinin daha şeffaf, halkın denetimine ve katılımına açık bir duruma getirilmesi bakımından; sağlıklı bir halkla ilişkiler düzeninin kurulması ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi konusunda vatandaşların sistemli bir biçimde bilgilendirilmesine yönelik hukuki düzenlemelerin gerçekleştirilmesi,

-Toplumun sivilleşmesine ve örgütlenmesine katkıda bulunmak üzere, sivil toplum kuruluşlarının üzerlerindeki baskıları kaldıracak, devlet kuruluşları arasında ve çeşitli toplum kesimleri üzerindeki etkilerini artıracak idari ve hukuki düzenlemelerin yapılması,

-Siyasi partilerde lider sultanının kaldırılarak parti içi demokrasinin gerçekleştirilmesini, seçmen tercihlerinin yasama organı üyelerinin belirlenmesine, oradan da iktidarın oluşumuna tam olarak yansımaları sağlayacak şekilde Siyasi Partiler Kanunu, Seçim Kanunu ve ilgili diğer kanunlarda kapsamlı düzenlemeler yapılması,

-Vatandaşların yönetim faaliyetlerinin denetimine ve siyasi süreçlere daha etkin biçimde katılmalarını sağlayacak yönlendirici ve teşvik edici mekanizmaların kurulup geliştirilmesi,

-*Kuvvetler ayrılığı* ilkesine titizlikle uyulması, yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirlerinin görev alanlarına, özellikle yasama organının yürütme alanına karışmasının kesinlikle önlenmesi,

-Yatırım kararlarına ilişkin hükümet politikalarının geliştirilmesinde ve kamu kaynaklarının harcanmasında, savurganlığa ve bölgelerarası dengesizliğe yol açılmaması bakımından; oy avcılığı ve çıkarıcılığa dayalı popülist yaklaşımlar terk edilerek, nüfus, gelişmişlik düzeyi ve hizmet ihtiyacını ortaya koyacak objektif kriterlere göre hareket edilmesi,

### **Kamu Yönetimi Sisteminin Bütünü İçinde ve Kurumsal Düzeyde Getirilebilecek Düzenlemeler**

-Devletin bir taraftan adalet, maliye, dış politika, iç ve dış güvenlik, genel eğitim, genel sağlık gibi asli görev alanına giren konuların dışında faaliyet gösterdiği tüm

alanlardan çekilerek, daha küçük, daha güçlü, daha etkili ve daha işlevsel bir yapıya kavuşturulması; diğer taraftan merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımının hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlayacak şekilde dengeli bir biçimde yapılması amacıyla, merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi verimli ve isabetli olmayan kamu hizmetlerinin mahalli idarelere devrinin gerçekleştirilmesi,

-Kamu kuruluşları arasındaki görev ve yetki çatışmalarının önüne geçilmesi, hiyerarşik kademelerin yetki ve sorumlulukları arasındaki dengesizliğin ortadan kaldırılması ve merkezle taşra arasındaki koordinasyon kopukluğunun giderilmesi amacıyla kamu yönetiminin temel yönetsel işlevler, hizmet bütünlüğü, görev, yetki ve sorumluluk dağılımı yönünden bir bütün olarak gözden geçirilmesi,

-Çok kademeli, dikey ve katı hiyerarşik esaslara göre şekillendirilmiş bulunan bürokratik örgütlenmenin, TKY anlayışına uygun olarak *yalın yönetim* ve *etkin organizasyon* ilkeleri çerçevesinde<sup>22</sup> birimlerin doğrudan kendi görev alanlarına giren konularda kendi kendilerini yönetmelerini, çalışanların sorumlulukları çerçevesinde hesap vermekle yükümlü tutulmalarını ve kendi görev alanlarında özerk davranmalarını, işlerin en kısa yoldan, en verimli ve en etkili biçimde sonuçlandırılmasını sağlayacak iş tasarımının ve buna uygun görev, yetki ve sorumluluk dağılımının gerçekleştirilmesini hedefleyen, birimlerin birbirleriyle karşılıklı ilişki ve işbirliği içinde olmalarını öngören, inisiyatif kullanımına ve ekip çalışmasına dayalı, hiyerarşinin olabildiğince azaltılarak yetkinin tabanda oluşmasını esas alan *yassı örgütlenme* anlayışına göre yeniden oluşturulması,

-Hizmetlerde verimliliği arttırmak, merkezi birimlerin birbirleriyle ve taşra kuruluşlarıyla olan ilişkilerinde hız ve etkinliği sağlamak üzere, gerekli bilgisayar ve iletişim sistemlerinin kurulması

-Personelin kuruluşlar ve birimler arasında ki dağılımının, hizmet gerekleri ve işlevsel etkinlik açısından dengeli bir biçimde yapılmasını sağlamada görev tanımları ve norm kadro düzenlemelerine önem verilmesi,

-Atamalarda ve üst görevlere yükseltimede halen geçerli olan ve geniş ölçüde *sicil* ve *kıdemle* birlikte sübjektif esaslara dayalı olan değerlendirme sisteminden vazgeçilerek, görevdeki başarı ve etkinliğin objektif ve somut olarak ölçülebildiği *ehliyet* ve *liyakat* kriterlerine dayalı değerlendirilme sisteminin esas alınması,

-Personel rejiminde, caydırıcılığı esas alan *cezalandırma* anlayışı yerine, personelin motivasyonunu arttırmayı amaçlayan *ödüllendirme* yaklaşımı esas alınarak, çalışanların hizmet kalitesinin iyileştirilmesi sürecine geniş ölçüde katılmalarını sağlayacak çeşitli özendirme sistemlerinin kurulması,

---

<sup>22</sup> Geniş bilgi için bkz., Kavrakoğlu, a.g.e., s. 97-103.

-Merkeziyetçi anlayışa göre biçimlendirilmiş, genel standartlı, sürekli koruma kalkanına sahip, sabit ücret esaslı memuriyet statüsüne son verilerek; göreve alınmada, yükseltimede ve işten çıkarılmada uzmanlık niteliğine ve görevdeki yararlılığa dayalı olarak yerel istihdam ilkelerinin esas alındığı, ancak ücretlendirmenin verimli ve nitelikli personele daha fazla maaş verilmesini sağlayacak biçimde düzenlendiği bir memuriyet rejimine geçilmesi,

-Şekilci ve statükocu denetim anlayışına son verilerek, personelin değerlendirilmesinde ve kamu hizmetlerinde performans ölçümüyle birlikte yerindelik ve verimliliğe yönelik denetim anlayışının hayata geçirilmesi,

### ***TKY Kültürünün Yaygınlaştırılması ve TKY'nin Pratiğe Dönüştürülmesi Alanında Getirilebilecek Düzenlemeler***

-Türk Kamu Yönetimine genelde hakim olan ve TKY'ni yalnızca kamu kuruluşlarında kırtasiyeciliğin azaltılması, yetki devrinin yapılması ve hizmetlerin daha hızlı yerine getirilmesine yönelik kısmi reformların gerçekleştirilmesinden ibaret sayan düşüncenin terk edilerek, herşeyden önce klasik yönetim değerlerinin kökten değişmesini, yönetim sisteminin tümüyle ele alınarak yeniden düzenlenmesini gerektiren *topyekün ve sürekli bir iyiye gitme* hareketi olduğu gerçeğinin, öncelikle devlet düzeninin başlıca aktörleri olan siyasi irade ve hükümetler düzeyinde kararlı bir biçimde benimsenmesi,

-TKY'nin özü olan *müşteri odaklılık* ilkesinin kamu kesiminde gereği gibi pratiğe dönüştürülebilmesi açısından, vatandaşın müşteri olarak uygun bir tanımının yapılması ve kamu hizmetinde *müşteri-tedarikçi* ilişkisinin somut bir biçimde algılanması,

-Kamu hizmetinin müşterisi olan vatandaşların *tüketici* olarak ne istediklerinin tam ve doğru olarak tespit edilmesi, hizmetin tasarımı, üretimi ve vatandaşlara sunulmasında belli standartların ve hiyerarşi önceliklerinin değil, bütünüyle vatandaşın beklentilerinin esas alınması,

-Vatandaşın istek ve beklentilerine göre tasarlanan kamu hizmetinin TKY anlayışı çerçevesinde; aynı zamanda *iç müşteri* hüviyetini taşıyan çalışanların da memnuniyetini sağlayacak, aidiyet ve başarı duygusunu paylaşmalarına zemin hazırlayacak biçimde, işbirliğine ve ekip çalışmasına dayalı olarak üretilmesi.

## **KAYNAKLAR**

- Akgül, Aziz. *Toplam Kalite Yönetimi Sistemi*, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Yayını, Ankara, 1998.
- Balcı, Asım, "Kamu Sektörü ve Toplam Kalite Yönetimi," *Kamu Yönetiminde Kalite Birinci Ulusal Kongresi Bildirileri*, I.Cilt, TODAİE yayını Ankara 1999.
- Bayrak, Sabahat, "Kalite Arayışında Yeni Bir Yaklaşım Olarak Toplam Kalite Yönetimi," *Verimlilik Dergisi*, 1997/4.
- Bilgin, Ufuk Kamil, "Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı," *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayın, 1996
- Crosby. P.B., *Quality Without Tears*, McGraw-Hill, 1994.
- Deming W. Edwards, *Krizden Çıkış*, (çev.) Cem Akkaş, Arçelik A. Ş. Yayını, İstanbul, 1996.
- Deming W. Edwards, *Quality, Productivity and Competitive Position*, MIT Center for Advanced Engineering Study, 1982.
- Dobyns, Lloyd and Clare, Crawford, *Thinking About Quality*, Random House Inc. Newyork 1994.
- Ertekin, Yücel, "Yönetim Kuramında Düşünce Akımları," *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 4, Aralık 1985, s.83-91.
- Feigenbaum A.V., *Total Quality Control*, McGraw-Hill Int. Editions, Newyork. 1991.
- Fişek, Kurthan, *Yönetim*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara. 1979.
- Gözlü, Sıtkı, "Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite Yönetimi," *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayını, Ankara, 1996.
- Heper, Metin, *Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş*, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, 1973.
- Hyde, A.C., "Changing Concepts, Goals and Methods: Introduction," *The Public Manager: The New Bureaucrat*, Güz 1995.
- Imai Masaaki, *Kaizen: Japouya'nın Rekabetteki Başarısının Anahtarı*, BRİSA A.Ş., 1994.
- Johnston, Van R., "Caveat Emptor: Customers vs. Citizens," *The Public Manager: Te New Bureaucrat*, Güz 1995, s.11-12.
- Juran, J.M., Juran, *On Leadership For Quality*, Collier Macmillan, Inc., Canada-1989.
- Juran, J.M., *Quality Control Handbook*, Fourth Edition, McGraw-Hill Int. , Newyork, 1998.
- Kavrakoğlu, İbrahim, *Toplam Kalite Yönetimi*, KalDer Yayınlan, Rekabetçi yönetim Dizisi, No: 3 İstanbul. 1996.
- Kavrakoğlu, İbrahim, *Kalite, Kalite Güvencesi ve ISO-9000*, KalDer Yayınları, Rekabetçi

Yönetim Dizisi, No 5, 1996.

Kavrakoğlu, İbrahim, *Değişim ve Yaratıcılık*, KalDer Yayınları, Rekabetçi Yönetim Dizisi. No: 4. İstanbul, 1997.

Kaytaş M. ve Z. Aktaş, "Bir Kamu Kuruluşunda TKY Uygulaması", *4.Ulusal Kalite Kongresi: TKY ve Eğitimde Kalite*, TÜSİAD ve Kal-Der Yayınları, C.II. İstanbul 1995.

Lukes, Steven, "İktidar ve Otorite," (çev.) Sabri Tekay, (der.)Tom Bottomore, Robert Nisbet, *Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi* içinde, Verso Yayınları, Ankara, 1990, s.644-666.

Morgan, Colin ve Stephen Murgatroyd, *Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective*, Open University Press, Buckingham, 1994.

Onar, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C.I, İstanbul, 1996.

Osborne David , Gaebler Ted, *Reinventing Government*, (özet) 1992.

Önder, Murat, "Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Sektöründe Uygulanması ve Karşılaşılan Sorunlar," *Türk İdare Dergisi*, Eylül 1997, Sayı 416.

Özveren, Mina, *Toplam Kalite Yönetimi Temel Kavramlar ve Uygulamalar*, Alfa Yayınları, İstanbul 1997

Peker, Ömer, Toplam Kalite Yönetimi ve Sürekli İyileştirme," *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayını, Ankara, 1996.

Peşkirci, Nurettin, *Kalite Yönetiminde ISO-9000 Uygulamaları*, MPM Yayını, Ankara, 1997.

Peter F. Drucker, *Gelecek İçin Yönetim 1990'lar ve Sonrası*, (çev.) Fikret Üçcan, Türkiye İş Bankası Yayını, İstanbul, 1994.

Sarıca, Murat, *100 Soruda Siyasal Düşünceler Tarihi*, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1982.

TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), Genel Rapor*, TODAİE Yayınları, Ankara 1991.

Türkmen, İsmail, "Toplam Kalite Yönetimine Geçiş ve Uygulamada Başarıyı Engelleyen Faktörler," *Verimlilik Dergisi*, Toplam Kalite Özel Sayısı, 1995.