

# KAMU YÖNETİMİNDE

## TOPLAM KALİTE UYGULAMASININ OLANAKLARI

Ramazan GÖKBUNAR

Cevdet A.KAYALI

### I-GİRİŞ

Ulusal zenginlik için yönetimin kalitesi ve etkinliği birinci derecede önem taşımaktadır. Günümüzde kalite anlayışı üretimin bütün alanlarına yayılarak bir yaşam biçimi şekline dönüşmüştür.

Kamu hizmetlerinin daha duyarlı ve maliyet-etkin hale getirilmesi yönündeki baskılar giderek artmaktadır. Yaşadığımız ortam son derece esnek ve çabuk uyumlu; kaliteli ürün ve hizmet veren; maliyeti hesaplayan; emir-komuta zinciriyle değil, ikna ve teşvikle çalışan; personeline yetki, kontrol hatta sahip olma olanağı veren kurumları gerektirmektedir. Son zamanlarda değişim buna bağlı olarak yeniden yapılanma, devletin fonksiyonlarının yenilenmesi ile girişimci devlet anlayışının yerleşmesi kavramları tartışılır hale gelmiştir.

### II-KAMU YÖNETİMİNDE KALİTESİZLİK KRİZİ

Bürokrasinin doğasında, belli kaynaklarla mümkün olan en yüksek hasılanın elde edilmesinden ziyade, belli bir sonucun sağlanması için mümkün olan yüksek girdi kullanımının ödüllendirilmesi eğilimi yatmaktadır. Bürokratik örgütlerde iktidar ve prestije giden yol, geniş bir bütçeyle çok sayıda insanın yönetilmesini gerektirdiğinden girdilerin azamileştirilmesi sonucunu doğurmaktadır. Sonuç, bir savurganlık eğilimidir; çünkü, personel ve malzemenin cömertçe kullanımı özendirilmekte, buna karşılık, etkin ve yararlı kullanımı cezalandırılmaktadır. Bürokratların kendi örgütlerini büyüme istekleri ile siyasilerin etkinlik alanlarını genişletme amaçları birbirine uygun düşünce, verimlilik ve etkinlikten uzak kadrolar ortaya çıkmaktadır. Statü arama, güven, prestij v.b. nedenlerle bürokraside iş hacmindeki artış aritmetik ortalama ile, personel sayısı ise geometrik ortalama ile artmaktadır. Kamu kurumlarında genellikle vatandaşı değil, amiri memnun etmek için çalışılan memur zihniyeti egemendir. Sonuçta kamu hizmetlerinin kalitesi düşük ve maliyeti yüksek olarak gerçekleşmektedir.

Örgüt büyüdükçe; eşgüdüm azalmakta, kırtasiyecilik artmakta, işlemler yavaşlamakta, iletişim ve uzmanlaşma alanı daralmakta, biçimsel denetim yoğunlaşmakta, yönetime katılma, işgörenler arası ilişkiler azalmakta, yaratıcılık yok olmaktadır. Klasik bürokrasi anlayışında, personel sistemi; yeterliliğe (liyakate) değil, kıdeme (masada bekleme yılları) dayandığından, bürokratlar, emekliliğine yakın yaşlılık dönemlerinde yetmezlik düzeylerine ulaştıklarında, üst yönetim görevlerine

gelmektedir. Ayrıca, klasik bürokrasi anlayışında "kişisel amaçların örgüt amaçlarına feda edilmesi", "tüm çalışanların örgüt amaçlarına yönltilmesi" gibi yönetim ilkelerinin geçerli olmaması, hiyerarşik sorunlar, sorun çözme niteliğinin olmaması devletin kurumsal yapısının zamana uymaması v.b. nedenler bürokrasinin hizmet kalitesini düşürmektedir.

Kamu kurumlarının çoğu asli görevlerine göre değil, mevzuata ve bütçelere göre davranırlar. Doğru bildiklerini yapamayan, kurallara uymadıklarında cezalandırılmaktan korkan memurlar çalıştıkları kurumun asli görevlerini unutup kuralları izlemeye koyulurlar. Genelge üzerine genelge yayınlayıp, alışılmış 'kendini kurtarma' yoluna giderler. Sonuçta kamu çalışanları neyi, ne zaman ve nasıl yapacakları kesin bir biçimde emredilmek suretiyle kendi inisiyatiflerini kullanmaları önlenmiş ve demotive edilmişlerdir<sup>1</sup>. Amaçları kurallara uymak olan kamu yönetimleri daha fazla eleman ve daha fazla kaynak ilave etmeden yeni hiçbir şey yapamayacak kadar mevzuat ve bütçe kalemleriyle kilitlendikleri için sürekli büyüyen bürokrasinin bedelini ise vatandaşlar ödemektedirler.

Amirler elemanlarına istediği kadar misyonlarına göre davranmalarını söylesin; bütçe ve personel sistemi yönetmelikleri izleyip bütçe kalemlerine göre harcama yapmalarını belirtirse, elemanlar sistemleri uygulayacaklardır. Özel sektörde personelin işlevi "destek"; kamuda ise "kontrol"dür. Kamuda personel kanunu karışıktır. Kamu yöneticileri normal yöneticiler gibi eleman alımı yapamazlar. Memuriyet sınavında başarılı olanlarla yetinmek zorundadırlar. Bu kişiler her zaman o işe uygun kişiler değildirler. Memurlar skalaya yerleştirilir ve ücretleri, terfileri performanslarına göre değil kıdemlerine bağlıdır, işten çıkarılmaları ise çok güçtür<sup>2</sup>.

Geleneksel kamu yönetimleri, çıktılara, yani sonuçlara değil girdilere bakarak karar verirler. Okullara kaydolun öğrenci sayısına, işsizlik sigortasını bu yardıma ihtiyaç duyan işsiz sayısına, emniyet müdürlüklerini suçla mücadele için gereken tahmini insan gücü sayısına göre finase ederler. Bir okuldaki öğrencilerin başka bir okuldakilere kıyasla ne kadar başarılı oldukları, yoksulların ne kadarının iş bulup çalıştığı, suçun ne oranda düştüğü farketmez. Hatta okullar, sigorta kurumları, emniyet müdürlükleri durum ne kadar kötüleşirse o kadar fazla kaynak alırlar<sup>3</sup>.

Çağdaş yönetim usullerinin ortaya çıkması hizmetlerin sunum şeklini etkilemiştir. Özel sektör uyguladığı yöntemlerle etkili, verimli ve rasyonel hizmet üretirken, devlet ve idare bu usullerin gerisinde kalırken, sorgulanmaya, zayıflamaya ve verimsiz hale gelmeye başlamıştır. Kamu hizmetlerinin sunumundaki idari zihniyet, iş görme usulü, bürokratik ve merkezîyetçi yaklaşım, etkin hizmeti engellemektedir. Günümüzde devlet anlayışı daha az maliyetli ve daha etkili yapmak ve ulusal bürokrasi kültürünü değiştirmek gerekmektedir. Kamu yönetiminde yaşanan krizin tek sorumlusu kırtasiyecilik anlamındaki bürokrasidir. Sorunun kaynağı "tembel ya da yetersiz insanlar" değildir, yaratıcılığı engelleyen gereksiz aşırı kural ve yönetmeliklerdir ve gereksiz kurallar da sürekli büyümektedir. Anlamlı olsa da olmasa da herşey kuralına

---

<sup>1</sup>David OSBORNE-Ted GAEBLER, **Kamu Yönetiminde Yeni esaslar (Girişimci Ruhlu Kamu Sektörünü Nasıl Şekillendiriyor?)**, İzmir: PETKİM Yayınları, 1993, s.12.

<sup>2</sup> Osborne-Gaebler, s.15-16.

<sup>3</sup> Osborne-Gaebler, s.18-19.

uygun yapılmaya başlanmıştır. İşgörenler aşırı kontrol oluşturarak olası hataları önleme adına, verimsiz çalışmaktadırlar. Sonuçta, vatandaşların meşru taleplerine cevap veremeyen bir kamu yönetimi ortaya çıkmaktadır.

### III-KAMU YÖNETİMİNDE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ(TKY)

Dar anlamda, kalite, ürün kalitesini ifade etmektedir. Geniş anlamda, kalite, iş kalitesi, hizmet kalitesi, iletişim kalitesi, proses kalitesi, işçiler, mühendisler, idareciler ve yöneticiler dahil insanların kalitesi, sistem kalitesi, firma kalitesi, hedeflerin kalitesi v.b.'dir. Her belirtisinde kaliteyi kontrol etmek temel yaklaşım haline gelmiştir <sup>4</sup>. Bir yerde kalite, en geniş anlamda iyileştirilebilecek herşeydir. Kalite denetimin değil, üretimin içindedir, dolayısıyla yönetimin bir fonksiyonudur.

Kalite kontrolü; kalite standartlarının belirlenmesi ve bu standartların uygulanıp uygulanmadığının ölçülmesidir. TKY ise; tüketici isteklerini en ekonomik düzeyde karşılamak amacı ile işletme organizasyonu içindeki ünitelerin, kalitenin yaratılması yaşıatılması ve geliştirilmesi yolundaki çabalarını birleştirip koordine eden etkili bir sistem olarak tanımlanmaktadır <sup>5</sup>.Değişim, dönüşüm, yaratıcı düşünce, motivasyon, takım çalışması, iletişim, önleyici sorun belirleme ve çözme temeline dayanan TKY, gerek tüketicilerin, gerekse işgörenlerin doyumunu ön plana çıkarmaktadır. Bu yaklaşım, içinde insan unsuruna ağırlık veren, sosyal ve davranışsal bilimlerden yoğun destek alan katılımcı ve paylaşımcı lider-yöneticiler gerektiren bir uygulamalı felsefedir.

TKY, müşteri ihtiyaçlarının odak noktası alınarak, firmanın ya da kuruluşun performansını her alanda ve her düzeyde tüm çalışanların bütünleşmiş katkılarıyla, sürekli olarak geliştirilmesini esasını vurgular. Bireysel başarının harekete geçirilmesiyle örgütsel başarının sağlandığı sürekli iyileştirmenin yapılabilmesi temeline dayanan TKY bir ekip çalışmasıdır. Dolayısıyla organizasyonda örgüt içi personelin bu faaliyete katılması gerekir. Katılımcı yönetim tarzı ile, örgüt içindeki bireylerin maliyet ve kalite bilincine sahip olmalarına ve işgörenlerin kalitesiz ürün üretme nedenlerini belirleme, gönüllü olarak çözüm yolları bulmalarına olanak sağlamaktadır. TKY'nde ürün kalitesi, işletme, sektör ve ülke çapında çalışanların faaliyetlerinin genel toplamıdır.

TKY'nin felsefesi istatistiki düşünce sistemini baz almakta, verilerden üretilen bilgileri sistematik bir yapıda planlamadan başlayarak üretime kadar varan bir süreç içinde ölçme ve kıyaslamalarla değerlendirerek uygulamaya geçmektedir. Kalite de devamlı iyileştirmeyi amaçlayan sistem, üretimde yer alan bireylerin fonksiyon ve becerilerini değerlendirmek yerine organizasyonun verimini artırmayı hedef almaktadır. Bu yönetim şeklinde kalitenin ekstra bir maliyet yaratacağı inancı, yerine kalite artışının daha ucuza mal edilebileceği olgusuna bırakılmaktadır.

TKY'nde maliyet/fayda/etkililik çerçevesinde, süreç içinde geliştirilen çözüm alternatifleri arasında karar mekanizmasında önemli bir kriter olarak yer almaktadır. Sistem işleyişinde kurumun değişik birimleri arasında yatay işbirliğini, dikey iletişimde

---

<sup>4</sup>Kaoru ISHIKAWA, **Toplam Kalite Yöntemi**, İstanbul: KALDER Yayınları-7, 1995, s.47.

<sup>5</sup> Feray ÇELİKPALE, **Toplam Kalite Kontrolü**, Bursa:Busiad Yayınları, 1993, s.2.

ise bütünleşmeyi amaçlamakta, çalışma kültürüne ve yaşam tarzına değişiklik getirmektedir. .Bu yaklaşımda <sup>6</sup>;

- Çalışanları kontrol etmek değil, yönlendirmek, yardımcı olmak vardır.
- Kararları vermek için fikirler değil veriler kullanılır.
- Sorunların tesbiti yerine doğru işleri yapmaya konsantre olunur.
- İşleri doğru yapmak yerine doğru işleri yapmaya konsantre olunur.
- Bireysel faaliyetlerin yerine ekip faaliyeti ortaya çıkar.
- Kuşku ve şikayet yerine güven ve inanca dayalı bir ortamın gelişmesine yardımcı olmak vardır.

TKY kavramına bağlılık ilk olarak tepe yönetimi tarafından benimsendikten sonra, işletme içinde yukarıdan aşağıya doğru yayılmaktadır. Bütün işletme kalite kontrolüne yönelik motivasyona tabi tutulmakta ve belirli üretim süreci sonunda, kavram üretimde yerleşmektedir. TKY anlayışı da esasen bir sistem geliştirme sürecidir. Kalite alanındaki değişimlerde liderlerin görevleri çeşitlidir. Gerektiğinde koçluk, amigoluk, takım kaptanı rolleri üstlenirler, grubu motive edip, yönlendirirler.Lider takipçi değil önder durumundadır.

TKY'nde kalite kontrol çemberleri önemli araçlardandır. Kalite Kontrol Çemberleri (KKÇ), aynı mesleki faaliyet içinde olan veya aynı üniteye bağlı olarak çalışan (atölye, büro, hizmet laboratuvar, satış örgütü v.b.) sayıları 8 ile 10 kişi arasında değişen gönüllü kişilerin oluşturduğu küçük gruplardır. Bunlar kalite yönetiminde bireylerin katılımı ve motivasyonu açısından önemli bir araçtır. KKÇ'nde temel amaç üretim hattındaki işgörenler ve yönetimin tüm düzeyindeki çalışanlar arasındaki iletişimi geliştirmek ve işle ilgili sorunları çözerek, geliştirme faaliyetlerine katkıda bulunmasını sağlamaktır.

TKY'nin bir uzantısı olan KKÇ etkinlikleri her zaman firma çapında kalite kontrol etkinliklerinin bir parçası olarak yürütülür. İşyerinde KKÇ etkinliklerini harekete geçiren temel fikirlerden biri "insana saygı duyulan bir işyeri" sağlamaktır. İnsana saygıyı yönetim felsefesi olarak yerleştirmenin yolu budur. İnsana saygının tamamen gerçekleştiği bir sistem, yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya bütün çalışanların katıldığı bir yönetim sistemidir<sup>7</sup>.

TKY kurum kültürünün öylesine bir parçası haline gelmiş ki, herkes kendi işinin bütün kusurlarını ortadan kaldırmak olduğunun farkındadır. Bu gelişmiş kuruluşlardaki yönetim personeli, örnekler oluşturarak ve sürekli eğitim programları düzenleyerek yüksek kalite düzeylerini ayrıca desteklemekte ve muhafaza etmektedir.

---

<sup>6</sup>Bilal AK-Erdal, SARTUĞAN, "Hastanelerde Toplam Kalite Yönetimi ve Uygulama Örnekleri", **Standart**, Haziran 1996, s.57.

<sup>7</sup>Ishikawa, s.114.

Günümüz koşullarının dev boyutlu işletmelerinde artık birçok yöneticinin kişisel çabası ile sorunları çözebilmenin, başarıya ulaşmanın imkansızlığı bir gerçektir. Ancak tepe yöneticisinden en alt kademe çalışanına kadar herkesin fikrinden azami ölçüde yararlanabilen işletmeler, günümüzün rekabet koşullarında güçlü olmaktadır.

TKY ile, kurumlar çalışanların da çözüme katılmasıyla en etkin biçimde sorunlara çözüm bulabilirler. Gerçekten de sistemi en iyi tanıyan çalışanlardır, sorunları daha iyi onlar bilir. Yönetici sorunu teşhis etse de çalışanın katılımı olmadan çözmesi güçtür. Dolayısıyla TKY "Kalite Kontrol Çemberleri" denen işçi gruplarından yararlanarak işyerindeki sorunlarla mücadele eder.

Sonuçların yönetim verisi olarak kullanılmasında en etkili yöntem TKY'dir.TKY'ne göre, kötü performansı (kalitesizliği) teşhis etmek, buna yol açan sebepleri bilmek demek değildir. Kurumlardaki sorunların ancak % 15'i işçilerin veya yöneticilerin sonucudur. Kalanı ise bu kişilerin çalıştığı sistemden-eğitim, personel, bütçe vs.'den kaynaklanır. Parasal ödül insanları performansı yükseltmeye teşvik eder fakat sorunların kökenindeki sistemleri değiştirme yetkisi ve imkanı vermez<sup>8</sup>.Bu yönetim anlayışı, sorunların teşhisinde performans verilerinden yararlanılarak çalışanlara bu sorunları analiz edecek, gerçek nedenini bulacak, çözüm geliştirecek ve çözümleri uygulayacak araçlar verir. Sayısal ölçümler amaç değil araçtır; daha iyi performans kılavuzluk ederler, kurumu daha iyi anlamayı sağlarlar.Hedef olarak kendisine kuralları uygulamayı değil asli görevlerini yerine getirmeyi seçen kurumlar daha verimli, daha etkin, daha yenilikçi, daha esnek, elemanlarının morali daha yüksek olmaktadır.

TKY tüm süreç müşterilerin tercihlerine göre olmaktadır. Kamu yönetiminde de bu yöntem uygulandığında bu kurum için önemli olan müşteriler organizasyon şemasının piramidinin en tepesinde yer alırken, altında müşterilerine doğrudan hizmet edenler, üretimi gerçekleştirenlere uygulanması durumunda, en altında da o mevkide bulunuş nedeni müşteriye hizmet verene hizmet etmek olan yöneticiler vardır. Müşterilerin tercihlerinin belirlenmesinde müşteri anketleri, sonuçların belli bir süre izlenmesi, mülakat, dilek ve şikayetlerin toplanıp hızla işleme konulması, çalışanların müşteri ilişkilerinde eğitilmesi, ücretsiz telefon hattı konulması, alınan bilgilerin bilgisayarlarca değerlendirilmesi v.b yöntemler uygulanabilmektedir.

Etkili ve girişimci devletler, kültürlerini yetkiyi de paylaştırarak çalışanlarına iletirler ve iş yapanları kendi kararlarını alma ve sorumluluklarını çözme yönünde cesaretlendirirler. Yönetilenler ve yönetim ilişkileri önemlidir, işgörenlerin işlerini etkili olarak yapabilmeleri için eğitim programları düzenlenir ve çalışma ortamları insancılaştırılır. Hiyerarşik kademelerin ortadan kaldırılması ve iş yapanlara yetki verilmesi ile organizasyon sonuç üretmeye daha uygun bir duruma gelecektir. İşgörenlerin sonuç alınması yönünde cesaretlendirilmesi için<sup>9</sup>: "açık ve anlaşılır bir görev duygusu yaratılması", "başarının yalnızca müşteri tatmini ile ölçülmesi", "karar

---

<sup>8</sup>Osborne-Gaebler, s.20.

<sup>9</sup> Gore, Al (1995), "Haha İyi Çalışan ve Maliyeti Daha Az Olan Bir Devlet Yaratılması", **Verimlilik Dergisi**, 1995/1. s.19-20.

alma yetkisi ve sorumluluğu işin yapıldığı düzeye devredilmesi", "bütün işgörenlerin sonuçlardan sorumlu tutulması", "çalışma yaşamı kalitesinin iyileştirilmesi", "işgören-yönetim birliğinin sağlanması", "liderlik niteliğinin kullanılması" temel esaslardır.

Kamu yönetimlerini asli görevlerine döndürebilmede TKY uygulamasının önemi büyüktür. TKY'nin kamu sektöründe başarılı olabilmesi için, bütçe sisteminin düzenlenmesi gerekir. Doğru bir bütçe sisteminde maliyetler tam olarak bilinebilmeli, kalemlere bağlı olmak yerine global olmalı, merkezden yönetilmemeli, aşırı kuralcı olmamalı, sonuçlardan hesap sorulabilmelidir. İşleve dayalı bütçe sistemi, personel sistemi, muhasebe sistem v.b sistemlere esneklik kazandırılmalıdır. Modern bir personel sisteminde geniş barem ve skalalar, piyasaya uygun ücret, performansa dayalı ücret, kıdeme değil performansa dayanan terfi ve işten çıkarma, yöneticilerin belli yasal çerçevede içinde en kalifiye elamanı işe alabilmesi mümkün olmalıdır.

Bütçe ve personel politikaları yeniden düzenlendikten sonra kamu girişimlerini bir misyona dayalı kurumlar haline getirebilmek için; kurumun misyonunun tanımlanıp, yetki alanına göre değil misyona göre organizasyonu gerçekleştirilmelidir. Bir kurumun misyonunu çalışanlarına empoze edebilmek için yöneticiler bir misyon kültürü geliştirmelidirler. Bu amaçla da beklentileri dile getirip istedikleri davranış biçiminin modelini oluşturmak için elamanlarla sürekli temas, gruplar arası yazışma, ödül, slogan v.b. araçları kullanabilirler. Ayrıca insanları harekete geçirecek inisiyatif ve cesarete sahip olmaları için bazı riskleri de göze almaları gerekir. Hata yapılmasına izin verilmeyen ortamlarda doğru şeyler de yapılamaz dolayısıyla başarısızlığa da belli ölçülerde izin verilmelidir.

Yarı kapasite ile çalışan veya hiç çalışmayan kamu personelini harekete geçirmede toplam kalite yönteminden yararlanabilmek için öncelikle bürokratik kurumları, modası geçmiş inisiyatifleri kaldırmaya hazır, daha azla daha çok yapmaya istekli, yeni fikirleri özümlemeye hevesli, girişimci kurumlar haline getirilmek gerekmektedir.

Demografik değişiklikler ve artan toplumsal zenginlik, toplumun devletten beklediği hizmetleri artırmaktadır. Öte yandan tüketiciler, hükümetlerin neyi, nasıl yaptıkları konusunda daha fazla söz sahibi olmayı ve ödedikleri vergilerin iyi değerlendirilmesini istemekte ve daha fazla vergi verme konusunda gönülsüzdürler. Hükümetler, artık işleri daha az maliyetle daha kaliteli yapmak zorundadırlar. Çağdışı kurum ve uygulamaların dinamik piyasa ekonomisi talep ve gerçekleriyle uyumlu olan yenileriyle değiştirilmesi gerekmektedir. Bürokrasinin sunduğu kamu hizmeti, hizmetin sunulduğu kişilerin ihtiyaçlarına duyarlı olacaksa; sürekli olarak kendini müşteri ihtiyaçlarına uyumlu olacak şekilde değişen dünya uyumun yollarını arayan TKY gibi kurumların geliştirilmesi gerekir. OECD üyesi ülkelerde tartışılan reform stratejiler<sup>10</sup>;

•**Yetki Devri, Esnekliğin Sağlanması:** Hedeflere ulaşmak için bürokratlara daha fazla esneklik sağlanması ve teşvik edilmeleri, kaynakların kullanılmasındaki geleneksel kontrollerin gevşetilmesi içermektedir. Kısaca, bu yöneticilere yönetme fırsatı tanımak ve yönetmelerini sağlamaktır. Sorun, kontrollerin performansın önünde engel oluşturmasıdır. Bu alanda;

---

<sup>10</sup> OECD, **Governance in Transition**, 13 Ocak 1994, Maliye Dergisi, Sayı:118, s.37.

(i) Mali kaynaklar konusunda, daha iyi kalitedeki harcama, harcanan paranın karşılığının daha iyi alınması önem taşımaktadır. Bürokraside yıl sonunda gerekli olup olmadığı bakılmaksızın artakalan ödeneğin harcanması adeta kendi başına bir amaç haline gelmektedir. Reformlarla, kuruluşlara daha fazla yıl sonu esnekliği tanıyarak, yıllık harcama telaşını azaltmak için, esas itibariyle yıl sonu itibariyle harcanmayan fonlara gelecek yıla taşınabilme imkanı tanımak ya da kuruluşlara gelecek yılın ödeneklerini harcayabilme imkanı sağlanmalıdır. Böylece bütçe ödeneklerinin fazla ayrıntıları kaldırılarak ödenek kalemleri arasında aktarmaları kolay hale getirilerek bürokratlara fonların kullanımında daha esneklik sağlanabilecektir. Yönetim maliyetleri için tek bir bütçe kalemi oluşturmak, değişen yerel önceliklerin ihtiyaçları ve program hedefleri doğrultusunda çıktılar üretmek için personel, danışman ve enformasyon teknolojisi açısından farklı kombinasyonlar kullanabilmeyi olanaklı kılacaktır.

(ii) İnsan kaynakları yönetimi alanındaki reformlar, genel kamu yönetimi reformunun ana unsurlarındandır. Bu alanda özellikle performans-yönlü ödeme sistemiyle, ücret ve diğer ödüllerin performansa bağlanması ile teşvik ve cezaların öneminin artırılmasına çalışılmaktadır.

•**Sorumluluk, Kalite ve Performansın Sağlanması:** Performansın iyileştirilmesi için, yöneticilere kaynakların yönetiminde daha fazla esneklik ve özgürlük tanınması gerekli, fakat aynı zamanda yetki devri karşılığında performans ve sorumluluk da daha fazla artırılmalıdır. Böylece bürokratların, kaynakları yönetirken spesifik performans hedeflerinin başarılmasında sorumluluk almaları sağlanmaya çalışılmaktadır. Bir bürokrati sorumlu tutabilmek için, görev ve hedeflerin kabul görmüş bir tanımına; belirli performans ölçütlerine, sonuçların görülmesine ve analize uygun bir sisteme gereksinim vardır.

•**Rekabetin Geliştirilmesi:** Girişimci kamu yönetimleri politika belirlemeyi hizmet götürmeden ayıran sistemlere kaymaya başlamıştır. Bu sistemlerin başlıcaları, "Kullanana ödetme (user charging)", "pazar araştırmasından yararlanarak ve katı kurallar getirerek sözleşmeyle işlerin dışarıya yaptırılması (contracting out)"; "devletin yaptığı refah ödemeleri çerçevesinde belgelerden (voucher) yararlanılması"dır.

•**İhtiyaca Cevap Veren Hizmetin Sağlanması:** Hizmete ulaşılabilirliğin artırılması şeffaflığın artırılması ve hizmet birimlerinin yararlanacaklara daha yakın olmasıyla mümkündür. Yararlananların aktif katılımının sağlanması, duyarlılığın artırılması, insan ihtiyaçlarının tatmini önemlidir.

İnsan kaynağı yönetiminin iyileştirilmesi; bilgi teknolojisini işletmek; düzenleme kalitesinin iyileştirilmesi de önemli konulardandır.

Vatandaşların talepleri farklılaşıp sofistifike bir hal almış ve aynı zamanda yönetimlerin çetin toplumsal sorunlar karşısındaki yeteneği sorgulanır olmuştur. Değişen şartlara uyum sağlama esnekliğinin sağlanması yaşamsal bir önem taşımaktadır. Bu çerçevede kamu hizmet reformu stratejilerinin iki yaşamsal unsuru bulunmaktadır Birincisi etkinlik, etkililik ve hizmet kalitesi açısından sonuçlar üzerinde daha yakından odaklaşması, ikincisi de fazla merkezi hiyerarşik yapıların yerini yerinden yönetim (decentralization) anlayışının almasıdır.

Kamu yönetiminin vatandaşların istek ve taleplerini dikkate alan, vergi verenleri müşteri kabul eden bir anlayıştır. Yönetimi daha müşteri-yönlü hale getirmek, onu daha performans-yönlü hale getirmek için yaşamsal önem taşımaktadır. Hizmetlerin artırılması, şeffaflık ve şikayet süreçlerinin sağlanması gibi bazı alanlarda gelişmeler olmaktadır. Kamu düzenlemesinin kalitesinin iyileştirilmesi, reformun giderek önemi artan bir odağı haline gelmiştir. Düzenleyici sistemlerin etkilerinin analizi ve düzenlemenin maliyet-etkin alternatiflerinin araştırılması, gittikçe artan bir şekilde yönetimin merkezi idare işlevlerinin rutin işleri haline gelmelidir. Kamu sektörünün performansının artırılmasında; "performansa daha fazla önem verilmesi", "paranın daha iyi kullanılması", "esnekliğin artırılması", "kontrol ve sorumluluğun artırılması", "müşteri ve hizmet-yönlü bir kamu sektörü", "strateji ve politika geliştirme kapasitesinin güçlendirilmesi", "ekonomik etkinlik üzerinde olumlu etki" ön plana çıkmaktadır.

Yetki devri ve kaynak kullanımında esneklik sağlanması, performans-yönlü kültürü geliştirmeyi kabul eden yeni yönetim anlayışının temel taşlarıdır. Yöneticilerin yönetmesine izin vermek ve yönetmelerini sağlamak strateji bütünlemektir. İnsan kaynağının etkin yönetimi temeldir. Burada öncelikler, yüksek kalitede liderlik ve yönetim ile daha esnek ve performans-yönlü personel ve işgücü uygulamalarını kapsamaktadır.

Günümüzde performans yönlü bir kamu yönetimi anlayışını karakterize eden başlıca unsurlar<sup>11</sup>;"etkinlik ve etkililik kavramlarıyla belirlenen sonuçlar üzerinde daha yakından odaklanmak", "merkezileşmiş kurumsal yapıların, kamu kaynaklarının dağıtımı ve hizmetlerin tahsisi kararlarının daha fazla dağıtım noktalarınca alındığı merkezi olmaya yönetim yapısıyla yer değiştirmesi", "daha maliyet etkin politika alternatiflerinin keşfedilmesinde esneklik", "kamu sektöründe verimlilik hedeflerinin gerçekleştirilmesi çerçevesinde hizmetlerde etkinlik ve kamu kurumlarında rekabetçi bir ortamın sağlanması", "en az maliyetli, esnek, dış değişikliklere karşılık veren dinamik bir ortam geliştirmek ve devletin dönüşümüne aracılık edecek stratejik kapasiteleri güçlendirmek" tir.

Girişimci yönetimler hizmet verenler arasında rekabeti teşvik edip, kontrolü bürokrasiden alıp topluma vererek vatandaşları yetkilendiriyor. Kuruluşların performansını ölçerken girdilere değil çıktılara, sonuçlara bakılırken. onları yönlendiren yönetmelikler ve tüzükler değil, hedeflerdir. Muhataplarına müşteri gözüyle bakıp tercih imkanı sunmakta. Sorunlara çözüm yerine önlem arıyorlar. Parayı harcama yanında kazanmaya da enerji sarfediyorlar<sup>12</sup>.

#### **IV-KAMU YÖNETİMİNDE TKY UYGULAMASININ SAĞLAYACAĞI YARARLAR**

TKY uygulamasının kamu yönetimlerine sağlayacağı yararlar (Aktan, 1997:56-60);

•**Organizasyon Yapısı Açısından:** Merkeziyetçi, bürokratik, vesayetçi kamu yönetimi anlayışı yerini ademi merkeziyetçi bir yapıya bırakır.

---

<sup>11</sup> OECD,s.36-38

<sup>12</sup> Osborne-Gaebler, s.4.



•**Liderlik Açısından:** Otorite, disiplin, emir ve talimatlara dayalı, itaat beklentisi şeklinde olan liderlik" anlayışı, yönetici ve çalışanlarla işbirliği, destek ve yardım sağlayan liderlik anlayışına dönüşür. Hiyerarşiden kaynaklanan biçimsel yetkiden çok profesyonel uzmanlığa önem verilir.

•**Çalışma Yöntemi Açısından:** Bir işin bir kimseye verilmesi ve işten onun sorumlu tutulması yerine "ekip çalışması", "toplam kalite ve sinerjik yönetim", "uzlaşmaya dayalı karar verme" önem kazanır. Dikeyden yataya örgütlenme, sorumluluğun çeşitli departmanlardaki ekipler arasında dağıtılması söz konusu olur.

•**Organizasyon Hedefi Olarak:** Kamu yararı önceliği yerini önce kalite alır.

•**İşe Giriş ve Yükselme Açısından:** Kayırmacılığın hakim olduğu, kıdem ve sicil esasına dayalı yükselme anlayışı yerine liyakat sisteminin geçerli olduğu, işe giriş ve yükselme kriterlerinin açık ve adil olduğu bir anlayış hakim olur.

•**Gelişme Stratejisi Açısından:** Kamu yönetimdeki "kriz yönetimi" anlayışı, "sürekli gelişme (kaizen)"ye dönüşür.

•**Değerler ve İlkeler Açısından:** Açık, belirli olmayan değerler ve ilkeler, açık ve tutarlı, vizyon, misyon ve değerler haline dönüşür.

•**Müşteri İhtiyaçlarının Belirlenmesi:** Vatandaşların ihtiyaçlarının dikkate alınmadığı kamu yönetimi anlayışı, vatandaş istek ve beklentilerine önem verilen "vatandaş odaklı kamu yönetimi" anlayışına dönüşür.

•**Motivasyon ve Ödüllendirme Açısından:** Maaş ve fazla mesai ücreti dışında ödüllendirmenin olmadığı kamu yönetimi anlayışından, başarı ve yüksek performansın ödüllendirildiği bir anlayışa yönelir. Makamdan performansla doğru bir ödüllendirme anlayışı ile birlikte tanımlanmış örgütsel hedeflere yapılan somut katkılara göre ödüllendirme söz konusu olur.

•**Planlama Açısından:**Rutin kalkınma ve programlarının yerini stratejik planlama alır.

•**Problem Çözme Tekniği Açısından:** Problemler ortaya çıktıktan sonra çözüm aranması yerine önceden tedbir alma, hataları kaynağında bulup önleyen sıfır hatalı üretim anlayışı geçer.

•**Eğitim Açısından:** İş için asgari eğitim ve bilgiyle yetinilen, kalitesiz personelin istihdam edildiği kamu yönetimleri sürekli eğitimin önem verildiği yönetimler haline gelirler.

•**Ücret Açısından:** Eşit işe eşit ücret, pozisyon ile kıdeme göre belirlenen ücret politikaları yerine kişinin özellikleri ve performansına dayalı ücret politikası uygulanır.

•**İşgücü İstihdamı Açısından:** Katı istihdam politikasının yerini, esnek istihdam politikası alır.

•**Kalite Kontrol Açısından:** Sürekli rutin teftiş ve kontrollerin yerini TKY, toplam süreç kontrolü alır.

•**Yöneticilerin Karar Verme Teknikleri Açısından:** Kamu yöneticilerinin istek ve arzuları doğrultusunda karar vermeleri yerine TKY tekniklerini ve araçlarını (benchmarking, beyin fırtınası v.b.) kullanarak karar vermeleri söz konusu olacaktır.

•**Yönetici-Çalışanlar İlişkisi Açısından:** Emir ve talimatların geçerli olduğu, korku ve cezalandırmaya dayalı yönetim anlayışı yerini yetki devretme, güven, karşılıklı işbirliğine dayalı yönetim anlayışına bırakır. İnsan kaynaklarının sürekli geliştirilmesine önem verilir.Yatay boyut dikey boyuta göre gittikçe önem kazanır ve astlar üstlerinden talimat beklemek yerine, sorunların çözümünde inisiyatif almayı ve üstleriyle işbirliği yapmaya özen gösterirler.

TKY ile birlikte insanlar memurlara "kendini göster" yerine "inisiyatifini kullan" demeye başlayacaklardır. TKY'ni kamu sektöründe uygulayabilmek büyük bir değişimi, 'kalite devrimi'ni başlatmak demek olacaktır.

## V-SONUÇ

Başta ABD ve birçok OECD ülkesinde kamu yönetiminin performansının artırılmasına yönelik yapılan reform çalışmaları toplam kalite ve işletme sürecinin iyileştirilmesi gibi diğer yönetim felsefeleri ile bir çok benzerlikleri vardır. TKY tekniği koşulların oldukça farklı olduğu özel sektör için geliştirilmiştir. İşletmelerde gereksiz kurallar kötü olabilir, ancak devlette olduğu gibi boğucu bir etkiye sahip değildir. İşletmeler pazara yönelik çalışır ve sürekli olarak daha az ile daha çok yapılmaya uğraşılır. Verimliliklerini ve kalitelerini artırmayı başaramayan veya kendilerini aşırı bürokrasi ile boğan işletmeler, yaşamlarını fazla sürdüremezler. Devlette de temel yaklaşımımız özel sektörün kullandığı TKY v.b. yöntemler olmak zorundadır. Sonuç üreten, müşterisini tatmin eden, verimliliğini artırmış, sürekli öğrenen, yenilik yapan, kendini iyileştiren ve etkili girişimci kamu kurumlarına ulaşmada TKY önemli araçlardan birisidir.

Mal ve hizmet için kalite düzeyini belirleme ve bu düzeylerin gerçekleştirilmesi günümüzde tüm özel ve kamu kurumlarının en önemli işlevleridir. Yönetimin iyileştirilmesinde ve başarısında en önemli ve belirleyici etken insandır. Rekabet ve kaliteli üretim iyi eğitilmiş, örgütle özdeşleşmiş, katılımcı, yaratıcı ve sürekli işgücünü gerektirmektedir. Kalite geliştirmek yönetimin bir bölümünün değil, tüm örgütün bütün bölümlerinin, bütün elamanlarının görevidir.

Hareketsizlik yerine hareketlilik, hızlı karar verme, alt kademelere faaliyet serbestisi ve inisiyatif vererek onların girişimciliğini artırmak, az sayıda kurmay personel, az sayıda hiyerarşi kademesinden oluşan basit bir organizasyon yapısıyla faaliyette bulunulması değişimi kolaylaştıracaktır. Vizyona dayalı liderler kolektif beyin gücünü yükseltirecek yollar bulacaklardır. Bunun için insanlara yetki verecekler ve bir işbirliği ve girişimcilik iklimi yaratacaklardır. Bu liderler kendi bilgili işçi ve çalışanlarına bir ortam yaratacak, yenilikleri sürekli kılacak ve onların örgütsel değişim çabalarını yeniden enerjik hale sokacaklardır.

Devletin müşterisi, ona vergi veren vatandaşdır. Dolayısıyla vergi mükelleflerinin hiç de kolay kazanmadıkları paralardan ödedikleri vergilerin müşteriler istemleri doğrultusunda değerlendirilmelidir. TKY doğrultusunda çalışmalar yapılmaya başlanmasıyla gereksiz bürokrasi ortadan kalkacak, vergi ödeyenlere sunulan

hizmetin kalitesi iyileşecek ve daha yalın ancak daha etkili, üretken bir devlet oluşturulabilecektir.

Devletin işleyiş biçiminde köklü bir değişiklik yapılabilmesi için önemli önceliklerden birisi de devlette çalışan insanların ve düşüncelerinin ödüllendirilmesi, çalışmayanların ise tasfiye edilmesi yer almaktadır. Vatandaşların tanımlanması ve onlara gereksinimleri doğrultusunda hizmet verilmesi, işgörenlerin iyileştirme çalışmaları yapmaları konusunda cesaretlendirilmeleri-desteklenmeleri, daima mükemmelin aranması gerekir.

Devlette neyin çalışıp, neyin çalışmadığını ve nerelerde iyileştirmeler yapılması gerektiğini iyi bilen insanlardan bütçeleme, finans yönetimi, bilgi, satın alma ve personel sistemi gibi konularda ekipler oluşturulmalıdır. Asli görevlerini tanımladıktan sonra personeli bu görevleri yerine getirmekte serbest bırakan sistemler ve kurallar geliştirilmelidir.

Her kuruluşun kendi iş süreçlerini yeniden inceleyerek en düşük maliyette, en yüksek verimliliğe nasıl ulaşabilecekleri araştırılmalıdır. Gereksiz yönetim kademeleri kaldırılmalı, devlette kalite liderliği ve yönetimi oluşturulmalıdır. Ayrıca, performans kıstasları belirleme-performansı izleme ve değerlendirme birimleri, verimlilik iyileştirme ekipleri de oluşturulmalıdır.

Kamu hizmetlerindeki verimliliği artırmak için uzmanlığa dayalı bir personel politikası uygulanmalıdır. Devlet yöneticilere güvenmeli, onları "usul"den değil "esas"tan sorumlu tutmalıdır. İşin gerektirdiği bilgi ve beceriye sahip olan adayları bulmayı amaçlayan personelin bilimsel seçimine önem verilmelidir. Görevde yükselme ile kurumdaki çalışkanlık, bilgi, beceri, yetenek, enerji, dinamizm ve yaratıcılık arasında ilişkili olmalıdır. Bireylerin ve grupların çabaları ve başarıları zamanında tanınmalı ve takdir edilmelidir.

TKY'ni hızlandıran, yaygınlaştıran, sistemi sağlıklı bir şekilde besleyen ve çalışanları kuruluşun topyekün iyileştirilmesine entegre eden çeşitli grupsal ve bireysel katılım yöntemleri hayata geçirilmelidir. Ülkemizde de TKY giderek ilgi görmekte, başarılı uygulamaların yanısıra, birçok kuruluşun ciddi geçiş hazırlıkları içinde olduğu görülmektedir. TKY çerçevesinde, ülkemizde bürokrasiyi çağdaşlaştırmak ve devlet-insan ilişkilerinde geliştirmek için;

- Devlet Kalite Enstitüsü (DKE) ve Devlet Kalite Yönetimi Konseyi kurulmalıdır. TODAİ statüsü değiştirilerek Kalite Danışma ve Eğitim Merkezi, TSE statüsü değiştirilerek Kalite Standartları Merkezi; MPM statüsü değiştirilerek Kalite ve Verimlilik Geliştirme Merkezi, Ulusal Metroloji Enstitüsü, Metroloji ve Kalibrasyon Merkezi olarak yeniden yapılandırılmalıdır. Bu kurumlar DKE'ne bağlanmalıdır (Aktan,1997).

- Kamu kuruluşları arasında her yıl kalite ve verimlilik ödülü yarışması düzenlenmelidir.

- Bürokrasinin lider kadroları özel olarak seçilmeli ve sürekli eğitilmelidir.İşe yerleştirilmede ideolojik ve neopotik (akrabayı kayırmaya ilişkin) her türlü etkinin

kaldırılarak, kadroların kayırmalarla değil, yeterli olanlarla doldurulması sağlanmalıdır.

•Ülkemizde belirli yönetim görevlerine gelebilmek için yöneticilik eğitimi almış olma şartı getirilmelidir. Ülkemizde tüm yönetim kadroları sınıflandırılarak, her bir sınıftaki yönetim görevlerine gelmenin koşulları yasalarla belirlenmelidir. Boşalan yönetim görevlerine ancak yasal koşulları taşıyanlar atanmalıdır. Siyasal değişikliklerden etkilenecek kamu görevlisi sayısı sınırlı olmalıdır. Kamu sektöründe profesyonel yöneticiliğe yani yönetim alanında hizmet-öncesi ya da hizmet-içi eğitim önem verilmelidir. Özellikle kamu personeline belli sürelerle tüm bürokratların, her türlü eğitim teknolojisini kullanarak, Halkla İlişkiler konusunda, kısa süreli eğitim programlarına katılması sağlanmalıdır.

•Sayıştay kamu kuruluşlarını verimlilik, etkinlik, üretim düzeyi, kalite ve kaynakların yerinde kullanımı açısından denetleyerek, denetim sonuçlarına göre "performans" değerlendirmesi yapabilmelidir. Performans denetimi ile idare tarafından gerçekleştirilmek istenen bir faaliyetin amacına ulaşip ulaşamadığı, amacına ulaşıldı ise en az kaynak harcayarak mı ulaşıldığı, ulaşamadı ise en az kaynak kullanılarak amacına ulaşmanın mümkün olup olmadığı veya amaca ulaşmanın önünde idari, bürokratik ya da mali engellerin olup olmadığı araştırılmalı ve çözüm yolları konusunda alternatif öneriler geliştirilmelidir. Bu performans değerlendirmelerine göre kamu kuruluşlarının ödeneklerinin kesilmesi, yöneticilerinin cezalandırılması ya da ödüllendirilmesi gerçekleştirilmelidir.

Özellikle Avrupa Gümrük Birliği'ne tam anlamıyla ekonomimizin entegrasyonunda yararlı olabilecek TKY sanayi, hizmet sektörlerindeki kuruluşlardan, üniversitelerde özellikle kamu kuruluşlarımıza kadar uzanan zincirin tüm halkalarının bu anlayışı benimsemesi gerekir.

Vatandaşların kamu hizmeti olarak tüm ihtiyaçlarının eksiksiz karşılanması anlamına gelen KALİTE ile, bu mükemmelliğin yakalanması, sürekli kılınması ve dolayısıyla sıfır hatalı hizmet üretilmesini amaçlayan Toplam Kalite Yönetimi'ne artık daha fazla önem verilmesi gerekmektedir. Vatandaşlar kalite ve ödedikleri vergiler için değer istemeye devam edeceklerdir. Dolayısıyla kamu yönetiminin reformu dinamik bir işlem olarak görülmelidir. Soruna en yakın olarak çalışan insan, o sorunun çözülmesi için en çok bilgiye sahip olandır. Dolayısıyla insanlarımızın mevcut nitelik dokusu geliştirilmeli, sürekli ve yaygın öğrenme ortamı sağlanmalı, işbirliği içinde rekabet ortamı sağlanmalıdır.

21. yüzyıl, topyekün mükemmelleşme odaklı kalite yönetimini tümüyle benimsemiş, kaliteyi zayıflıkların keşfi ve yok edilmesi olarak tanımlayan, bilgiyi kullanan ve üreten, düşünen ve merak eden insanlardan oluşmuş, öğrenen organizasyonlarla yönetilen toplumların, kurumların, şirketlerin çağı olacaktır.

## **YARARLANILAN KAYNAKLAR**

Aguayo, Rafael (1994), **Dr. Deming-Japonları Kaliteyi Öğreten Adam-Japon Mucizesinin Mimarı**, (Çev.Y. Kaan Tunçbilek), İstanbul: Form Yayınları

Ak, Bilal-Sargutan, Erdal (1996), "Hastanelerde Toplam Kalite Yönetimi ve Uygulama Örnekleri", **Standart**, Haziran-96

Aktan, Coşkun C. (1997), "Kamuda Kalitesizliğe Çözüm İçin Toplam Kalite", **Forum**, Haziran-97.

Çelikpala O., Feray (1993), **Toplam Kalite Kontrolü**, Bursa:Busiad Yayınları

Gore, Al (1995), "**Haha İyi Çalışan ve Maliyeti Daha Az Olan Bir Devlet Yarattılması**", Verimlilik Dergisi, 1995/1.

Ishikawa, Kaoru (1995), **Toplam Kalite Yöntemi**, İstanbul: KALDER Yayınları-7

Muter, Naci B.-Gökbunar, Ramazan (1997), "Müşteri ve Hizmet Yönlü Kamu Sektörüne Doğru", **Prof.Dr. Nezihe SÖNMEZ'e Armağan**, İzmir: DEÜ-İİBF Maliye Bölümü Yayınları

OECD (1994), **Governance in Transition**, 13 Ocak 1994, (Çev. Musa Demir), Maliye Dergisi, S:118.

Ormond, Derry (1993),"Improving Government Performance", **The OECD Observer**, No.184, October-November.

Osborne, David-Gaebler, Ted (1993), **Kamu Yönetiminde Yeni esaslar (Girişimci Ruhu Kamu Sektörünü Nasıl Şekillendiriyor?)**, İzmir: PETKİM Yayınları