

TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN KAMU SEKTÖRÜNE UYGULANMASINDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Ali ACAR*

İsmail SEVİNÇ**

ÖZET

Kamu yönetiminin sorunları farklı olmasına karşın belli başlı gruplarda toplanmıştır. Belirtilen bu sorunlar salt kendi çapında sorun olmayıp birleşerek tüm ülke çapında etkin olmayan, verimsiz bir yapı ve işleyişe neden olmaktadır. Özellikle aşırı merkeziyetçilik anlayışı esnekliği yok etmiş, yetki devri ve kullanımı konularında kamu yöneticileri görevlerini yerine getiremez duruma gelmişlerdir. Özellikle toplam kalite yönetimine çalışanların katılımı, takım çalışması, sürekli gelişme, değişimi içselleştirme, kalite kültürünün yaratılması, bireye önem ve öncelik verme vb. bir çok ilkesinin yeni uygulama araçlarıyla birlikte kamu yönetimine getireceği yararlar oldukça fazladır. Klasik anlayışla yavaş işleyen kamu kurumlarının hem sorunlarından kurtulabilmesi hem de çağın gereklerine göre işleyebilmesi için yersiz ve gereksiz tartışmalar içinde boğulmadan toplam kalite yönetimi ile bütünleşme yönünde bir çaba sarfetmeleri gerekli olmaktadır. Özel ya da kamu sektöründeki bir kurumun karşılaştığı ve karşılaşılabileceği ortak sorunlar genel sorunlar olarak değerlendirilebilir. Bu bağlamda toplam kalite yönetimini uygulayacak olan bir kurumun karşılaştığı genel sorunlar arasında kaliteye olan inançsızlık, değişime karşı direnç, toplam kalite yönetimini olduğundan fazla yüceltmek,

* Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi

** Yrd. Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi

mevcut durumun yeterince analiz edilmemesi, sıradan beklentilere sahip olmak, yönetimin ve yöneticilerin tutumu, başarıların ödüllendirilmemesi, vatandaş ve hizmet odaklı olma, eğitim ve yetiştirimin yetersizliği gibi konular incelenip analiz edilecektir.

Anahtar Sözcükler: Toplam Kalite Yönetimi, Kamu Yönetimi, Sorunlar

Jel Kodu: J58

**TOTAL QUALITY MANAGEMENT PROBLEMS IN THE
IMPLEMENTATION OF THE PUBLIC SECTOR
ABSTRACT**

Today, total quality management means a management philosophy- rather than simply a management technique- for the institutions that develop to adapt to the changing conditions and want to survive and be successful by catching up with changes in customer satisfaction. Total quality management is a management philosophy which aims to continuously improve the quality of processes with the participation of everyone in an institution, and of products and services which come into being as a result of these processes and to meet and serve beyond the needs and expectations of domestic and foreign costumers. It is obvious that organizations with classical management philosophy fall short in solving the problems they face in today's competitive market and have serious problems to survive. As a matter of fact, organizations adopt new management techniques to improve efficiency and effectiveness of their companies. In this context, total quality management which emerged in the 1950s in Japan and which provide significant advantages for organizations was first started to be used in private sector. Public organizations that understood the advantages of total quality management which was successfully applied in private sector started to apply this managerial method in their bodies. When the condition of the public organizations in our country is considered, it is obvious that total quality management can make significant contributions to rehabilitate current structure and to improve the efficiency, effectiveness and quality of social services public institutions provide.

Although the problems of public administration are different, they were classified under major groups. The problems mentioned are not only self-contained but when combined also lead to an inefficient structure and functioning throughout the country. In particular, extreme centralization understanding have done away with flexibility and incapacitated public administrators for the exertion and delegation of authority. The principles of the participation of employees in total quality management, teamwork, continuous improvement, change in internalization, the creation of a culture of quality, importance and priority to the individual with means of new application will bring in many benefits for public administration. Public institutions, which function slowly with a classical understanding, are to show effort to internalize total-quality management without drowning in unwarranted and unnecessary discussions both to get rid of their problems and to function according to the requirements of the modern era. Accordingly, the general problems a public institution to implement total quality management can face can be listed as follows: non-belief in quality, resistance to change, overestimation of the total quality management, not being able to properly analyze the current situation, having ordinary expectations, managers' bad attitudes, lack of rewards for achievements, not being citizen and service focused, not being able to provide quality education and training.

Total quality management can be defined as the satisfaction of customers with the improvement of the quality of an institution in all processes with the participation of all workers to contribute development and creativeness with planned and systematic approach and with continuous development and improvement. With rational managerial philosophy, total quality management aims to achieve the production of services and products according to pre-determined paradigm and quality standards. Total quality management can be defined as a managerial approach which focuses on quality in an organization with the participation of all members and which aims to be successful in the long run via customer satisfaction, and which aims to be beneficial to all members of an organization and the society.

The concept of quality has become one of the most important mottos of societies and institutions. While the process of globalization brings about the shrinkage of state sector, new understandings in management have increased the expectations of people from the state. Today, people expect the services government provides to be qualified. With privatization and with handing over of authority in the local governments, the level of expected quality of services has risen as well. It is not possible for the public sector to ignore the opportunities to provide rapid and efficient service with the help of information technologies and to isolate itself from these developments. The transfer of innovations from private sector to public sector is also regarded to be a social responsibility. Citizens are the end users of the products and services provided by public organizations. Concordantly, the opinions of citizens about the products and services provided are important. User-centered or citizen-centered public service understanding is no longer a luxury but expectation of all citizens. The best way to meet these expectations is to use the applications of total quality management.

In the case of certain services, it may not be possible for public administration to view citizens as customers. However, the adaptation of “customer-centered” public service approach in public administration can substantially increase the quality of public services. Therefore, there is no disadvantage to adopting customer or citizen-centered public service approach in public administration. In public administration, “customer centeredness” can also be referred as “citizen-centeredness”. Concordantly, in citizen-centered approach, citizens are not regarded as a customer as in private sector but as the recipient, supervisor and providers of public services. Passive citizens who only pay taxes and watch administrative activities have now become “active citizens”-more than just a customer- who are beneficiary of public services, who supervise the efficiency and performance of public activities and who take part in administrative, political and democratic processes.

The theoretical developments in the 21st century with regard to new requirements so as to increase the quality, effectiveness and efficaciousness of public service increased search for quality in public services. In the 21st century, public institutions can only survive with adopting citizen/customer centered administrative understanding and realizing it to improve the quality of public services. The fact that traditional public administration have not been successful in increasing service quality and accomplishing adequate efficiency in the world and Turkey alike since the 1980s led to search for quality in the public sector and speeded up adoption of citizen/customer centered management understanding.

Considering the rapid transformation in the world, it is obvious that public sector falls behind private sector and thus cannot meet citizens’ demands. Although there are many

reasons why total quality management comes up in public administration, the need for change stands out as the main reason. Now citizens do not only pay taxes for the sustainability of public institutions but also express their worries about the quality of the services. In conclusion, robust sustainment of organization life in public institutions where the sources are limited will be possible with the improvement of quality of services and reduction of costs through total quality management applications.

Keywords: Total Quality Management, Public Administration, Problems

Jel Code: J58

GİRİŞ

Toplam kalite, sistem yaklaşımı ve üst düzey stratejilerin bütünleşik bir parçası olduğundan uygulanmasında kamuya olumlu katkılar sağlamaktadır. Toplam kalite yönetimi; sürekli gelişme, müşteri odaklı olma, önlemeye yönelik denetim, takım çalışması, sayısal hedefler ve değerlendirmeler yerine kaliteye önem ve öncelik verme, eğitim ve yetiştirme programlarını kurumsallaştırma, işte iç huzuru sağlamak ve korku ortamını ortadan kaldırmak için iletişimi teşvik etme, üst yönetimin katılımı ve önderliği vb. konular üzerinde yoğunlaşan bir örgüt kültürü oluşturarak bunu bir yaşam felsefesi ve biçimi olarak gören çağdaş bir yaklaşımdır. Bazı bilim adamları da toplam kalite yönetimini, müşterilere yüksek kaliteli ürün ve hizmet sunmayı amaçlayan örgüt stratejisi ve teknikleri olarak tanımlamaktadırlar. İş adamlarından ve akademisyenlerden oluşan bir konsorsiyum olan 1992 Toplam Kalite Forumu ise toplam kalite yönetimini “sürekli olarak daha düşük gerçek maliyetle, müşteri tatminini artırmayı amaçlayan birey odaklı bir yönetim sistemi” olarak tanımlamaktadır. Toplam kalite, sistem yaklaşımı ve üst düzey stratejilerin bütünleşik bir parçasıdır (Clinton vd., 1994:10-14). Toplam kalite yönetimi, tüm kaynakların harekete geçirilerek müşterilerinin tatminini en uygun fiyatlarla sağlamayı hedefleyen stratejik bir yönetim yaklaşımıdır. Toplam kalite yönetiminin kamu sektöründe uygulamasında karşılaşılan sorunlar, genel sorunlar ve kamu sektörünün kendine has özelliklerinden kaynaklanan özel sorunlar olarak iki başlık altında incelenebilir.

1. GENEL SORUNLAR

Özel ya da kamu sektöründeki herhangi bir örgütün karşılaştığı ve karşılaşılabileceği ortak sorunlar, genel sorunlar olarak değerlendirilebilir.

Bu bağlamda toplam kalite yönetimini uygulayacak olan herhangi bir örgütün karşılaşacağı genel sorunlar arasında kaliteye olan inançsızlık, değişime karşı direnç, toplam kalite yönetimini olduğundan fazla yüceltmek, mevcut durumun yeterince analiz edilmemesi, sıradan beklentilere sahip olmak, yönetimin ve yöneticilerin tutumu, başarıların ödüllendirilmemesi, araç odaklı olma, eğitim ve yetiştirmenin yetersizliği vb. sorunlar yer almaktadır.

1.1. Kaliteye Olan İnançsızlık

Kaliteye karşı olmanın temel nedeni, herkesin mevcut durumda yapılanın zaten kaliteli olduğuna ve kalitenin ek maliyet getireceğine inanmasıdır. Bu anlayışa göre herşey zaten olabildiğince kaliteli ise daha fazla çalışmanın da anlamı yoktur. Aynı zamanda yeni ekonomik külfetlere de katlanılmak durumunda kalınacaktır. Ancak toplam kalite daha fazla çalışmak demek değildir. Deming'in de belirttiği gibi (Webb, 1991:68) bireyler daha sıkı değil, fakat daha zekice çalışacaklardır.

1.2. Değişime Direnç

Kendi konumlarının tehdit edildiğine inanan bireyler değişime karşı çıkacaklardır. Her yenilikte olabileceği gibi bir karşı direnç söz konusu olacaktır. Değişime karşı çıkanların genelde şu gerçekleri ileri sürdükleri görülmektedir (Ersun, 1995:639):

- Bu da daha önceki teoriler gibi geçici bir modadır.
- 5 yıl çok uzun bir süre, bu sürede kim bilir ne gelişmeler olacaktır.
- Her yerde uygulanabilir belki, ancak bizim kurumumuza uygun değil.
- Bu yaklaşım bizim çalışmamızın yapısına ve özelliklerine uygun değil.
- Kurumumuzda zaten herkes kalitenin önemini biliyor ve elinden geleni yapıyor.
- Müşteri şikâyet oranımız çok düşük, demek ki zaten iyi çalışıyoruz.

- Kaliteden sorumlu koskoca bir müdürlüğümüz var ve işini de iyi yapıyor yetmez mi?
- Bu sistem bireysel başarıyı engeller.
- Bu sistem işleri karıştırır, esas işlerimiz aksar.
- Herkes birbirinin işine karışacak, yetki ve sorumluluk allak bullak olacak.
- Biz yapılabilecek her şeyi yapıyoruz. Yapmadıklarımız zaten imkansız olanlar.

Üst yönetimin işyerindeki açıklık ve güven ilişkilerini geliştirerek, toplam kalite yönetiminin eğitimlerini vermek suretiyle böyle düşüncelere sahip olabilecek bireylerin bu tür düşünceleri egale edilmelidir.

1.3. Yönetimin Ve Yöneticilerin Tutumu

Toplam kalite programına kurumdaki bazı gruplar ilgisiz davranabilmektedir. Bunların başında üst yönetimin ve yöneticilerin uygulamaya gereken ilgiyi ve öncülüğü göstermemesi gelmektedir. Kaliteyi maliyetle eşdeğer tutma, toplam kalite yönetimi uygulamasını bir birim yöneticisine verme gibi yönetimin yanlış toplam kalite yönetimi algılamaları, birim yöneticilerinin kendi aralarında rekabet etmeleri ve anlaşamamaları ve bizzat aktif olarak toplam kalite yönetimi uygulamalarına katılmamaları vb. tutum (Varol, 1993:30) ve davranışlar daha başlangıçta başarısızlığı getirecektir. Diğer yandan kısa dönemde getirisi olmadığından bazı yöneticiler mevcut kaynakları harcamaya karşı isteksiz ve tutucu davranmakta ve uygulamaya kaynak tahsis etmeden kaçınabilmektedirler.

1.4. Toplam Kalite Yönetimini Olduğundan Fazla Yüceltme

Toplam kalite yönetimi uygulamalarının başarıları anlatıldıkça onu uygulama isteği artabilecektir. Ancak gereken çabalar azımsanır, yararları aşırı bir şekilde büyütülür ve sistemin yerleşmesi için gereken zaman dikkate alınmazsa beklentiler boşa çıkar, maliyet ve kredi kaybına neden olabilecektir. Diğer yandan toplam kalite yönetiminin her türlü sorun ve

verimsizlik için tek çare olarak görülmesi de yanlış başlangıçlara ve yanlış kararlara neden olabilmekte (Türkmen, 2000:148), başarısız sonuçlar ortaya çıkabilmektedir.

1.5. Sıradan Beklentilere Sahip Olma

İşte yapılacak değişikliklerin her zaman olduğu gibi yeni birtakım gelişmelerin olacağına inanmak da genel sorunlar içerisinde yer alabilmektedir. Örneğin kalitede % 10 artış sağlamak için sistemin değişmesine gerek yoktur. Sistem değişmeden de az bir çabayla buna ulaşılabilir. Hedef yüksek tutulduğunda mevcut durum ve prosedürlerin tümüyle gözden geçirilmesi ve büyük oranda da değiştirilmesi gerekmektedir.

1.6. Mevcut Durumun Yeterince Analiz Edilmemesi

Toplam kalite yönetimi ciddi bir kültürel değişim olduğundan dolayı uygulamaya başlamadan önce örgütün durumu, mevcut süreçleri ve kendisine has özellikler iyice analiz edilmelidir. Üst yönetimin duruma bakışı, yöneticilerin ve diğer personelin yerleşik duygu ve düşünceleri, eğitime yatırımın ne kadar olabileceği, takım anlayışına geçişe karşı tavırlar, örgüt liderine olan güven ve ne tür yeni şeylerin öğrenilmesi gerektiği vb. konular detaylı bir şekilde tetkik edilmelidir. Bu konularda etraflıca çalışma yapılmadan toplam kalite yönetimi uygulamalarını kopya etmeye kalkışmak girişimleri sonuçsuz bırakabilecektir. Toplam kalite yönetimi uzun dönemli yatırım, bağlılık ve çaba ister. Bu bağlamda böyle bir değişim ve dönüşüm sürecine durum analizi yapmadan yanlış başlangıç yapmak, zincirleme etki ile diğer yanlışları da arkasından getirecektir.

1.7. Eğitim Ve Yetiştirme Yetersiz Olması

Yeni anlayışı uygulamak ve çalışanların bu anlayışa uygun şekilde davranmaları isteniliyorsa önce çalışanların bu amaç için eğitilmeleri ve yetiştirilmeleri gerekmektedir. Çalışanlar yeni kural ve uygulamaları anlar ve önemini kavrarlarsa daha rahat ve verimli çalışacaklardır. Toplam kalite yönetiminde değişimi gerçekleştirebilmenin ilk aşaması

kurumda problem çözüme ve süreç geliştirme araç ve tekniklerinin öğrenilmesidir. Toplam kalite yönetimini yeterince anlamadan, ilkelerini öğrenmeden ve gerekli eğitimleri almadan yapılacak uygulama girişimleri başarısızlıkla sonuçlanacaktır. Bu bağlamda başarısızlığa uğramadan önce herkesin yapması gerekenleri bilmesi ve bu yönde yetiştirilmesi gerekmektedir (Tayfun, 2001:573).

1.8. Araç Odaklı Olma

Bazı durumlarda toplam kalite yönetiminin bir kısım araçları tek başına amaç olarak alınmaktadır. Salt kalite çemberlerini ya da tam zamanında üretim (JIT) uygulamasını veyahut kalite belgelerini almayı yeterli görmek, toplam kalite yönetimi yaklaşımının yerleşmesini ve uygulamasını büyük ölçüde olumsuz etkileyecektir. Araç odaklı olma, asıl amacın önüne geçecek ve uygulama çalışmaları istenen yönde gitmeyebilecektir.

1.9. Tutarsız Davranma

Bireylerin etkin olarak çalışabilmesi için kendilerinden nelerin beklendiğini açık olarak bilmeleri gerekmektedir. Yetkilendirme, kalite ve takım çalışması kavramlarını devamlı kullanmak fakat uygulamaya yansıtılmamak, sloganlara dayalı bir kalite anlayışına sahip olmak, kalite eğitimi vermek fakat uygulamamak, temel fonksiyonları toplam kalite yönetimi kapsamı dışında bırakarak parçasal uygulama yapmaya çalışmak, istatistiksel yöntemleri hiç kullanmamak ya da aşırı kullanmaya çalışmak ve problemler arttıkça çözüm umuduyla sürekli bir programdan diğerine geçmek öncelikle uygulamayı gerçekleştirecek olan personeli şaşkırtacaktır. Ne yapacağını bilmeyenlerden böyle bir değişimi gerçekleştirmelerinin beklenmesi olumsuz sonuçların ortaya çıkmasına neden olabilecektir.

1.10. Başarıların Ödüllendirilmemesi

Bireylerin başarılarını görmek ve değerlendirmek onları daha da motive edecektir. Başarıların önünü en fazla tıkayan engellerin başında bireylerin yaptıklarının hiçe sayılmasının geldiği belirtilmektedir.

Bireylerin aynı başarıları tekrar göstermeleri isteniyorsa doğru yaptıkları desteklenmeli, belirlenen hedefler doğrultusunda parasal ve parasal olmayan ödül-teşvik sistemi oluşturulmalıdır.

1.11. Diğer Sorunlar

Ayrıca kaynak azlığı, sürekli gelişmeyi yapay ve çok karmaşık duruma getirme, maliyet sınırlamaları, çalışanların kalitesi, kalite geliştirmenin ölçülmesindeki zorluk, tekrarlar ve yeniden örgütlenmenin personeli yıpratması, örgüt kültürü konusuna yeterince önem vermeme, birimler arası rekabetin özendirilmesi, danışmanla çalışma alışkanlığının olmayışı, uzman ve mühendislerin meslek odaklı yaklaşımları, personel sorunları, personel çekişme ve çatışmaları vb. sorunlar da toplam kalite yönetiminin önündeki engeller arasında sayılabilir (Türkmen, 2000:150).

2. ÖZEL SORUNLAR

Yakın zamana kadar toplam kalite yönetiminin kamu sektörüne uymadığı iddia edilmekte ve dolayısıyla da uygulanabilirliği konusunda yaygın bir kanaat oluşmamıştı. Bunu da toplam kalite yönetimi ilkelerinin yanlış anlaşılmasına bağlamak olanaklıdır. Kamuda artan bütçe açıkları, ciddi ekonomik sorunlar ve verimlilik-etkinlik sorunları yönetimle ilgili farklı uygulama ve yaklaşımların benimsenmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Toplam kalite yönetimi, orjini itibariyle imalat sektöründen ortaya çıkıp yaygınlaşması nedeni ile hizmet sektörüne ve dolayısıyla hizmet ağırlıklı bir yapı arzeden kamu sektörüne uygulamasında kamu sektörünün kendi yapısından kaynaklanan bazı sorunlar bulunmaktadır. Bu sorunlar kısaca aşağıda sıralanmıştır.

2.1. Kamu Sektörünün Yapısı

Kamu sektörünün içsel yapısından kaynaklanan bazı nedenlerden dolayı toplam kalite yönetiminin uygulanmasında sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir.

Kamu Sektörünün Değişime Karşı Daha Çok Direnç Göstermesi

Kamuda mevcut bürokratik kural ve düzenlemeler, değişime direnci beslemektedir. Çalışanlar kullanacakları inisiyatif ve alacakları risk ile daha fazla hata yapma ve sonucunda da sorumlu tutulma ihtimaline karşı farklı şeyler yapmaya girişmemekte, değişime gereksinim duymamaktadır. Kültürel değişim öngören toplam kalite yönetimi uygulamasında bu noktada sorun ortaya çıkabilmektedir. Ayrıca bireylerin kamu sektörüne, sektörün özel sektöre göre daha istikrarlı ve statik olduğunu varsayarak girdikleri belirtilmektedir. Bu bağlamda kamu çalışanlarının daha başlangıç itibarıyla değişime karşı bir yapıya sahip olduklarını söylemek olanaklıdır. Toplam kalite yönetimine karşı gelme, aktif-pasif direnç gösterme ve düşmanlık besleme şeklinde ortaya çıkabilmektedir. İşini kaybedebileceği, yetkisinin azalacağı, işlerin daha da zorlaşacağı, alınan riskin tazmin edilmeyeceği, liyakatlerinin eksikliği vb. kaygı ve korkularla ve toplam kalite yönetiminin yetersizliğini, eksikliğini iddia ederek kamu personeli uygulamalara karşı çıkmaktadır. Diğer yandan bazı çalışanlar da toplam kalite yönetimi uygulamasına teknik ve sistematik olarak karşı çıkarak şu gerekçeleri ileri sürmektedirler:

- Toplam kalite yönetimi mesleki uzmanlığı engellemektedir.
- Tüm bilgiye sahip olmaları nedeniyle sadece yönetim stratejiyi belirlemektedir.
- Toplam kalite yönetimi çok yavaş işleyen bir süreçtir.
- Toplam kalite yönetimi sadece yönetim prosedürlerine öncelik vermektedir.
- Toplam kalite yönetimi teknikleri bu kurum için uygun ve gerekli değildir.

Başarı Değerlemesi

Kamu sektöründe personel ve yöneticiler gösterdikleri başarılarla göre değerlendirilmemekte ve doğal olarak başarıya göre de ödüllendirilmemektedirler. Kamuda liyakatten ziyade personelin ise alınması, atanmaları, terfisi, ödüllendirilmesi kıdem sistemine dayanmaktadır. Ancak günümüzde başarıya göre ücretlendirme ve başarı

ölçütleri kamu sektöründe de yavaş yavaş kabul görmekte ve yaygınlaşmaktadır (Gözlü, 1994:48).

İnsiyatif Kullanma

Bürokratların devamlı olarak önemli kararları alamadıkları ve insiyatif kullanamadıkları söylenmektedir. Ancak kırtasiyeciliğe asıl neden, yürütmenin her yaptığını denetlemek isteyen, yürütmeye takdir hakkı vermeyen yasamanın kendisidir. O kadar ki politikacılar sadece siyasal kararları almakla yetinmemekte, yürütülmesine de sık sık müdahale etmekte ve ayrıca çok daha karmaşık, ayrıntılı yasal düzenlemelerle isteklerini dikte ettirme yoluna gitmektedirler. Kurumların büyümesi ve karmaşıklığının daha da artması ademi-merkeziyetçiliği artıracak, bu da yasamayı, vatandaşın artan hoşnutsuzluğu nedeni ile daha fazla kontrolden feragat ettirecektir. Politikacılar kamu yöneticilerine yönetim fonksiyonunu gereğince yerine getirecek kadar insiyatif tanımamakta ve her yaptıklarına müdahale etmektedirler. Üst yönetimde alt kademedeki personele karşı yoğun bir otorite uygulamakta ve nerdeyse her yaptıklarını kontrol altına almaya çalışmaktadır. Hizmeti görenlerin yetkilendirilmesi ile sürekli değişen çevreye karşı duyarlılık ve beraberinde toplam kalite yönetiminin uygulanabilirlik derecesi de artacaktır.

Politik Davranma

Kamu yönetiminin siyasal yönünün ön plana çıkması çoğu zaman olağan bir durum olarak kabul edilmektedir. Ancak kalite ile politikanın birbirine zıt iki olgu olduğu ileri sürülmektedir. Politika, çabuk sonuç almayı ve önce ideolojinin isteklerini karşılamayı öngörmekte, kalite ise yavaş ama süreklilik ve rasyonel-bilimselliği öngörmektedir. Bu bağlamda ülkedeki siyasal kültür toplam kalite yönetimi uygulaması noktasında çok önem taşımaktadır. Kamu sektörü kurumlarının, kendi kuralları ve yasaların etkisi altında oluşmuş kurum kültürlerinin olduğunu unutmamak gerekmektedir. Toplam kalite yönetiminde üst yönetimin uygulamaya katılımı ve desteği, vazgeçilemez unsurlardandır. Ne var ki kamu sektöründe politikacılar, geleneksel olarak kısa vadeli kararlara ağırlık vermektedirler. Kendileri açısından uzun vadeli kararlar vermeleri

için yeterince teşvik edilmemektedirler. Sık yapılan seçimler ve yıllık olarak oluşturulan bütçeler sürekli olarak politikacıları kısa vadeli kararlar vermeye sevk etmektedir. Oysa toplam kalite yönetiminin uygulaması uzun vadeli bir çabayı gerektirmektedir. Uzun vadeli kararların verilmesini gerektiren toplam kalite yönetiminin uygulanması, olaylara sürekli kısa vadeli yararlar ile bakan politikacıların üst düzey bürokratları da politik olarak atamaları ve daha görev yerini tanımadan sık sık değiştirmeleri nedeni ile ortada kalmaktadır. Sonuçta bürokratlar birimlerini yönetmek için çok az zaman bulabilmektedir.

Büyüklik

Kamu sektörü kurumlarının çok büyük olması toplam kalite yönetimine geçiş açısından önemli bir sorun olmaktadır. Çünkü onbinden fazla kişiyi barındıran kurumlarda değişimin pek başarılı olmadığı gözlemlenmiş, başarılar genellikle küçük kurumlarda görülmektedir. Ancak bunun çözümü de kurumun tümü yerine değişimin aşama aşama belirli bölüm ya da alanlarda yapılmasıdır.

Çıkar Gruplarının Etkisi

Toplam kalite yönetiminin uygulanmasında etkili olan çıkar gruplarının başında sendikalar gelmektedir. Sendikalar genellikle aşağıda belirtilen nedenlerden dolayı toplam kalite yönetimi uygulamalarıyla ilgilendiriler:

- Artan verimlilik sonucu ortaya çıkabilecek işten çıkarmalar,
- Sendika-yönetim ilişkilerini etkileyebilecek yeni yapılanma,
- Ödemelerde ayarlamalar yapılmadan, çalışanlara daha fazla sorumluluk ve iş verilebileceği kaygısı,
- Ödüllendirme sisteminde eşitliği bozabilecek yeni değişiklikler,

Çıkar grupları, toplam kalite yönetiminin kamuya ne getireceğinden daha çok kendi isteklerinin karşılanıp karşılanmadığına bakarlar. Ancak yönetim ve çıkar gruplarının ortak çalışmasıyla bu ve benzeri sorunların aşılması olanaklıdır.

Belirsizlik

Toplam kalite yönetimi, stratejik planlama ve karar verme üzerinde durmakta, gelecek hakkında görece doğru tahminler yaparak yol çizmek için istikrar gerektirmektedir. Kamu sektörünün yapısı, belirsizlik duygusunu ayyuka çıkararak süreç ve bireylerden oluşmaktadır. Yıllık programlar, sınırlı yetkilerle iş görme, sonradan yapılan teftişler, sık sık görevden alınma ve politik atamalar vb. konular başlıca belirsizlik unsurlarıdır.

2.2. Müşteri Kavramı

Toplam kalite yönetiminin en önemli ilkesi müşterilerin memnun ve tatmin edilmesidir. Müşteri kavramı özel sektör kurumlarında çok kolay tanımlanıp uygulamaya konulmaktadır. Ancak kamuda müşteri kimdir? Çoğu kamu kurumu için müşteriyi tanımlamak zor ve tartışmalı bir konu olup kimin gerçek müşteri olacağı belirlenmemektedir. Kurumun en önemli müşterisi olarak kabul edilen “genel kamu” aslında hiç yoktur ve bu genel kamu adına bireyler bazen hizmetlerden yararlanamamaktadır. Sadece vergi ödeyenleri müşteri olarak görmek de sorunu çözmemekte, çünkü vergi ödeyenler de bazen hizmetlerden yararlanamamaktadır. Genel kamu çok çeşitli istekleri olan “gizli müşteri” olarak kalmaktadır. Bu kavramın içine diğer kamu kurumlarını, sivil toplum kuruluşlarını, kamuoyunu ve vatandaşı koymak yanlış olmasa gerektir.

2.3. Hizmet-Ürün İkilemi

Toplam kalite yönetimi, orijinalde imalat gibi rutin süreçler için tasarlanmıştır. Kamu sektörü kurumları üründen ziyade hizmet sunan kuruluşlardır. Toplam kalite yönetiminin hizmet sektörüne uygulanması, bu sektörün ağırlıklı olarak emek yoğunluklu olması ve hizmetin üretildiği anda tüketilmesi nedeni ile çok daha zordur. Bu da hizmetlerin tekdüzeliğini engellemektedir. Müşteriler sadece hizmeti değil hizmeti veren bireyleri de değerlendirmektedir. Buna bağlı olarak da faaliyetlerin ölçülmesi güç olduğundan, hizmetler için oluşturulan kalite ölçütleri de karmaşıklaşmaktadır. Yüksek kaliteli hizmetin belirlenebilmesi için birçok etkenin birlikte ele alınması gerekmektedir. Öte yandan hizmet

sektöründe toplam kalite yönetiminin temel ilkelerinden olan farklılıkların azaltılması da çok zordur. Çünkü birey olarak her bir müşteri kendisine göre farklı isteklerde bulunacaktır. Stoklanma olanaksızlığı, yapılmadan belirlenememesi, daha çok bireye dayanması, zaman boyutunun önemi, en alt kademede çalışan ve en az ücret alanlar tarafından gerçekleştirilmesi, yüz yüze ilişkilerin ağırlıklı olması, mekanik kontrolün olmayışı vb. hususlar da hizmetlerin kendine özgün özelliklerine eklenebilir (Bozkurt, 1995:178).

2.4. Nitelik-Nicelik İkilemi

Özel sektörde amaç karlılık olduğundan kalite artırılarak daha çok müşteri çekilmek istenirken kamu sektöründe farklı bir durum ortaya çıkmaktadır. Kamu hizmetlerinde talep fazlası olduğu gibi aynı zamanda bu talep sürekli artmaktadır. Burada iki tür karşılanmış gereksinim söz konusudur. Birincisi, hizmet talep ediliyor fakat bütçe yetersizliği nedeni ile hizmetten bazı kimseler yararlanamamaktadır. İkincisi, bireyler hizmeti alıyor, fakat istediği kalitede alamamaktadır. Burada iki yol söz konusudur. Ya müşterilerin artırılması için kaliteye önem verilerek bazı vatandaşların gereksinimleri karşılanmayacak, diğer bir anlatımla hizmetten yararlanamayanların sayısı biraz daha artacak, ya da hizmeti sayısal olarak artırarak zaten fazlasıyla mevcut olan müşterilerin gereksinimi düşük kalite ile karşılanacaktır. Bu durum, kamu sektöründe toplam kalite yönetiminin uygulanmasında ortaya çıkan nitelik-nicelik ikilemidir. Fakat aynı zamanda kamunun herkese hizmet sunması gerekliliği de ağır basmaktadır.

2.5. Süreçte Yoğunlaşma

Swiss, süreç ve girdilerde yoğunlaşmanın örgütlerde amaç sapmasına neden olacağını belirtmektedir. Girdi ve süreçlerde daha da yoğunlaşma, örgütün hizmet amacını terkederek bürokratik kuralların uygulanmasına ve maliyetlerin vurgulanmasına neden olacaktır. Diğer bir anlatımla araç olan süreç, amaç durumuna gelecek ve asıl amaçlar ihmal edilecektir.

F. Sembolik Adımlar

Kamu kurumları, halkta büyük beklentiler oluşturan bazı önemli programlar açıklarlar. Fakat bunlara yeterli kaynak ayırmak her zaman olanaklı olmadığı için gerçekleştirilmeleri oldukça güçtür (Heper, 1973:123). Bu durumda ümitleri kırılan halk bu kurumları başarısızlıkla suçlamaktadır. Toplam kalite yönetiminin uygulamasına da benzer şekilde bakmak baştan başarısızlığa götürecektir.

SONUÇ

Kamu kurumlarında toplam kalite yönetimi uygulaması için engel olarak görülen sorunlar mevcut olsa da uygulamayı destekleyen unsurlar ve çalışanların toplam kalite yönetimi ilkelerini kabul etmeye büyük eğilim göstermeleri dikkate alındığında bunların, yaklaşımın kamu sektöründe uygulanmasında ciddi sorunlar çıkarmayacağı ortadadır. Bazı nedenleri ve hususları gerekçe göstererek uygulamadan vazgeçmek mevcut sorunların çözümüne bir katkıda bulunmayacaktır. Özellikle toplam kalite yönetiminin çalışanların katılımı, takım çalışması, sürekli gelişme, değişimi içselleştirme, kalite kültürünün yaratılması, bireye önem ve öncelik verme vb. birçok ilkesinin yeni uygulama araçlarıyla birlikte kamu yönetimine getireceği yararlar herkes tarafından kabul edilmektedir. Dolayısıyla orjini itibariyle imalat sektöründe ortaya çıkıp hizmet sektöründe de yaygınlaşan toplam kalite yönetiminin, yine hizmet sektörü olan kamu yönetiminde uygulanması; kamu kurumlarının ayrı ayrı ya da genel olarak dinamikleri ve kendine has anahtar özellikleri durumsallık yaklaşımı çerçevesinde ele alınıp değerlendirilmesi ile olanaklıdır. Klasik anlayışla yavaş işleyen kamu kurumlarının hem sorunlarından kurtulabilmesi hem de çağın gereklerine göre işleyebilmesi için yersiz ve gereksiz tartışmalar içinde boğulmadan toplam kalite yönetimi ile bütünleşme yönünde çaba harcamaları, kamu kurumlarının etkinlik ve verimliliklerinin artırılmasında gerekli olmaktadır.

KAYNAKÇA

Bozkurt, Rıdvan (1995); “**Hizmet Endüstrisinde Kalite**”, Verimlilik Dergisi, Toplam Kalite Özel Sayısı, ss. 178-182.

Clinton R. S., S.Williamson and A. L. Bethke (1994); “**Implementing TQM: The Role of Hrm**”, **SAM Advanced Management Journal**, Vol.59, Nu.2, ss.10-14.

Ersun, N. Semih (1995); “**TKY Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar**”, 4. Ulusal Kalite Kongresi, TKY ve Eğitimde Kalite, TÜSİAD ve KalDer Yayınları, C. III, İstanbul.

Gözlü, Sıtkı (1994); **Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite Yönetimi**, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayınları, C.I, s.47-71.

Heper, Metin (1973); **Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş**, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara.

Mutlu, Tayfun (2001); “**Toplam Kalite Yönetimi Uygulamasında Karşılaşılan Güçlükler: TEI Örneği**”, TÜSİAD ve KalDer Yayınları, C.III, İstanbul, ss. 573-607.

Türkmen, İsmail (2000); “**Toplam Kalite Yönetimine Geçiş ve Uygulamada Başarıyı Engelleleyen Faktörler**”, Verimlilik Dergisi, s.148-153.

Varol, Kemal (1993); “**Topyekün Kalite Yönetimi**”, Görüş Dergisi, S. 12, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.

Webb, Ian (1991); **Quest for Quality**, The Industrial Society, London.