

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İŞLETME ANABİLİM DALI

İŞLETME PROGRAMI

KAMU KURUMLARINDA TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN

UYGULANABİLİRLİĞİ

(DENİZCİLİK MÜSTEŞARLIĞI ÖRNEĞİ)

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tülay KESKİN

ARALIK - 2004

TRABZON

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İŞLETME ANABİLİM DALI

İŞLETME PROGRAMI

147041

KAMU KURUMLARINDA TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN

UYGULANABİLİRLİĞİ

(DENİZCİLİK MÜSTEŞARLIĞI ÖRNEĞİ)

Tülay KESKİN

147041

Karadeniz Teknik Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü'nce

Bilim Uzmanı (İşletme)

Unvanı Verilmesi İçin Kabul Edilen Tez'dir.

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih : 22.11.2004

Tezin Sözlü Savunma Tarihi : 15.12.2004

Tezin Danışmanı : Doç. Dr. Taner ACUNER

Taner Acuner

Jüri Üyesi : Prof. Dr. Kamil YAZICI

Jüri Üyesi : Doç. Dr. Haydar AKYAZI

H.Akyazi

Enstitü Müdürü : Prof. Dr. Osman PEHLİVAN

O. Pehlivan

Aralık – 2004

TRABZON

0. SUNUŞ

00. Önsöz

1980’li yıllardan itibaren dünyada etkisini bütünüyle hissettiren küresel rekabet anlayışı, “daha kaliteliyi, daha hızlı, daha ucuza” üreten organizasyonlar ile bunlara sahip ülkeler arasındaki gelişmişlik farkını, bunları yapamayanlar aleyhine daha da büyötmüştür. “İmhacı rekabet” olarak ifade edilen bu rekabette güçlü kalmanın ve devamlılığı sağlamanın yolu ise, zamanın getirdiği birikimlerden yararlanarak kendini güçlendiren bir yapıdan ve yeniliğe açık bir sistemden geçmektedir. Bu çerçevede, teknolojik gelişmeleri yakından izleyerek gerektiğinde kullanmak, her geçen gün çeşitliliği ve seçiciliği artan müşterilerin beklentilerini en kısa zamanda, en iyi şekilde karşılamak, çalışanların sadece kafa ve kol güçlerinden değil beyin güçlerinden de yararlanmak esas güden Toplam Kalite Yönetimi yaklaşımı, bütün organizasyonların vazgeçilmez rekabet avantajı olmuştur.

Tüm bu değişim ve gelişim rüzgârından kamu kurumlarının etkilenmemesi mümkün değildir. TKY, aşırı bürokrasi, hantallık, işlevsizlik, verimsizlik sorunlarıyla karşı karşıya olan kamu kurumları için de bir çıkış yolu olarak görölmeye başlanmıştır.

Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Kurumlarında Uygulanabilirliğinin araştırıldığı bu çalışmada; TC Başbakanlık Denizcilik Müsteşarlığı personeliyle anket yapılmıştır. Anket sonuçları ve bu konuda daha önce yapılan çalışmaların ışığında bir sonuca varılmaya çalışılmıştır.

Tez çalışmamı hazırlamamda, öncelikle sayın hocam Prof. Dr. Kamil YAZICI’ya, değerli görüşleriyle bana yardımcı olan tez danışmanım Sayın Doç. Dr. Taner ACUNER’e, çalıştığım işyerinde hoşgöröleriyle bana destek olan müdürlerim Sayın Temel ADIGÜZEL ve İhsan GÜMRÜKÇÜ’ye, tezimin yazım aşamasındaki yardımlarından dolayı Sayın hocam Sinan NOHUT’a, gerek kaynak temini gerekse görüş ve destekleriyle bana yardımcı olan değerli arkadaşlarım Arş. Gör. Kader TAN ve Arş.Gör. Tülay İLHAN’a ve tabii ki her konuda yanımda olan eşim Taner KESKİN’e, teşekkürler ederim.

Trabzon, Aralık 2004

Tülay KESKİN

01. İçindekiler

	<u>Sayfa No</u>
0. SUNUŞ	II
00. Önsöz	II
01. İçindekiler	III
02. Özet	VIII
03. Summary	IX
04. Tablolar Listesi	X
05. Şekiller Listesi	XI
06. Grafikler Listesi	XII
07. Kısaltmalar Listesi	XIII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ	4
10. Kalitenin Tanımı	4
11. Kalite Uzmanlarının Kaliteyle İlgili Görüş ve Değerlendirmeleri	5
12. Kalite Kavramının Gelişimi	10
13. Toplam Kalite Yönetiminin Tanımı	13
14. Toplam Kalite Yönetiminin Tarihçesi	14
15. Toplam Kalite Yönetiminin Amaçları	16
16. Toplam Kalite Yönetiminin Temel Unsurları	17
160. Üst Yönetimin Önderliği	17
161. Tüm Örgüt Bazında Kalite	18
162. Kaliteden Herkesin Sorumlu Olması	20
163. Hata Bulma Değil Hata Önleme	21
164. Sürekli Gelişme (Kaizen)	22
165. Benchmarking (Kıyaslama)	23
166. Müşteri Odaklığı-İç ve Dış Müşteri Tatmini	25
167. Liderlik	26
168. Sistematik Analiz	28

İKİNCİ BÖLÜM

2. KAMU KURUMLARININ YAPISI	31
20. Kamu Yönetimi	31
200. Geleneksel Yönetim Anlayışı	34
201. Yeni Yönetim Anlayışı	35
21. Kamu Yönetimin İncelenmesi	39
210. Yasal Yaklaşım	39
211. Kurumsal-Yapısal Yaklaşım	40
212. Sosyo- Psikolojik Yaklaşım	40
213. Sistem Yaklaşımı	41
22. Kamu Yönetimi ile Özel Yönetimin Benzerlikleri- Farklılıkları	42
220. Benzerlikler	42
221. Farklılıklar	42
2210. Siyasal Çevre	43
2211. Kamu Yararı ve Özel Yarar	43
2212. Serbestlik	45
2213. Sosyal Maliyet	46
2214. Siyasi Liderliğin Sık Değişmesi	46
2215. Kurumların Yapısı ve Yöneticilerin Motivasyonu	47
2216. Hakemlik	47
2217. Kamu Gücü	48
2218. Kuralların Yoğunluğu	48
23. Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi	48
24. Bürokrasi	50
240. Bürokrasinin Tanımı	50
241. Bürokrasinin Özellikleri	53
2410. Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı	53
2411. Görev Hiyerarşisi ve Otoritenin Kademeleşmesi	54
2412. Yönetimin Yazılı Belgelere Dayandırılması	54
2413. Yetki ve Görevlerde Uzlaşma	54
2414. Kurallara Bağlılık ve Biçimsellik	54
2415. Gayrişahsilik	55
2416. Kariyer Yapısı	55

2417. Kamu ve Özel Hayatın Ayrışması	55
242. Bürokratik Örgütlenmenin Üstünlükleri ve Sonuçları	56
243. Bürokrasinin Olumsuzlukları	58
244. Bürokrasinin Olumsuz Yönlerinin Giderilmesi	60

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN KAMU KURUMLARINDA UYGULANABİLİRLİĞİ VE UYGULAMADA KARŞILAŞILAN SORUNLAR	62
30. Kamu Yönetiminde Toplam Yönetimi Uygulamasının Gerekliliği	62
31. Kamu Kurumlarında TKY Uygulamalarının Kritik Başarı Koşulları	64
310. Üst Yönetimin Desteği ve Bağlılığı	64
311. Etkili Liderlik	64
312. İç ve Dış Müşteri Tatmini	66
313. Örgütsel Kültürün Değişimi	66
314. Tüm Örgüt Bazında Katılım	67
315. Sürekli Eğitim ve Geliştirme	68
316. Ödül ve Tanıma Sisteminin Oluşturulması	70
32. Kamu Kurumlarında TKY Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar	72
320. Genel Sorunlar	72
3200. Kaliteye Olan İnançsızlık	72
3201. Değişime Karşı Direnç	73
3202. Yöneticilerin İlgisiz Tutumları	73
3203. TKY'den Çok Şey Bekleme	73
3204. Mevcut Durumun Yeterince Analiz Edilmesi	74
3205. Yetersiz Eğitim	74
3206. Araç Odaklı Olma	74
3207. Sıradan Beklentilere Sahip Olma	74
3208. Tutarsız Davranma	75
3209. Başarıların Ödüllendirilmemesi	75
321. Kamu Örgütlerinin Yapısından Kaynaklanan Sorunlar	76
3210. Kamu Örgütlerinin Değişime Karşı Daha Fazla Direnç Göstermesi	76
3211. Kamu Sektöründe Mevcut Olan Ücret ve Performans Sisteminin Yanlılığı	76

3212. Kamu Örgütlerinde Yöneticilerin İnisiyatif Kullanma Hakkının Oldukça Sınırlı Olması	77
3213. Kamu Örgütlerinde Müşteri Kavramının Tanımsızlığı	77
322. Kamu Örgütlerinde Hizmet-Ürün İkilemi	77
323. Kamu Örgütlerinde Nitelik-Nicelik İkilemi	78
324. Kamu Örgütlerinde Var Olan Kısa Dönemli Düşünme	79
33. Kamu Kurumlarında TKY Uygulamasının Sağlayacağı Yararlar	79

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN KAMU KURUMLARINDA UYGULANABİLİRLİĞİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA	82
40. Araştırmanın Amacı	82
41. Araştırmanın Kapsamı	82
42. Araştırmanın Yöntemi	82
43. Bulguların Değerlendirilmesi	83
430. Araştırmanın Demografik Özelliklerine İlişkin Bulgular	83
431. Çalışanları Memuriyeti Seçme Nedenleri	86
432. Ücret Tatmini	87
433. Sosyal Hak ve Yardımların Yeterliliği	88
434. Memurluğun Yasal ve Ekonomik Açıdan Güvencesi	89
435. Çalışanların Üstleri İle İlişkileri	91
436. Verilen Hizmet İçi Eğitim Yeterliliği	92
437. Memurların Vatandaşlara Karşı Toplumdaki Rolü	94
438. Çalışanların Terfi Sistemine Güveni	95
439. Çalışanların Buldukları Mevki (Kadro) Hakkındaki Görüşleri	97
4310. Çalışanlara Göre Memurun Terfi Etmesini Etkileyecek Faktörler	98
4311. Birimler arası İletişim ve İşbirliği	99
4312. İşbirliği ve Takım Ruhunun Varlığı	101
4313. Yetki ve Sorumluluk Devri	102
4314. Kurumda Vizyon ve Misyonun Varlığı	103
4315. Planlama Geleneği	105
4316. Kalite Çalışmaları	106
4317. Türk Kamu Yönetiminde Kapsamlı Bir Reformun Gerekliği	108

4318. TKY'nin Kamu Kurumlarında Uygulanmasında Karşılaşılabilecek Problemler	109
44. İstatistiksel Değerlendirme	112
440. Çalışanların Yaşları İle, Ücret Tatmini, Hizmetiçi Eğitimin Yeterliliği ve Buldukları Mevki Hakkındaki Düşünceleri Arasındaki İlişki	112
441. Çalışanların Eğitim Düzeyleri ile Ücret Tatmini, Hizmetiçi Eğitimin Yeterliliği ve Buldukları Mevki Hakkındaki Düşünceleri Arasındaki İlişki	113
442. Çalışanların Örgütteki Pozisyonları ile, Buldukları Mevki, Örgütteki Hiyerarşik Kademeler Arasında Yetki Devrinin Olup Olmadığı, Örgütte Kalite Çalışmalarına İhtiyaç Olup olmadığı ve Türk Kamu Yönetiminde Kapsamlı Bir Reformun Gerekliliği Konularındaki Görüşleri Arasındaki İlişki	114
5. SONUÇ ve ÖNERİLER	115
YARARLANILAN KAYNAKLAR	119
EKLER	123
ÖZGEÇMİŞ	131

02. Özet

Küreselleşme ile ticari sınırların ortadan kalktığı ve rekabetin çok yoğun hissedildiği günümüzde kalite, işletmelerin vazgeçilmez rekabet avantajı olmuştur. Rekabet, örgütlerin her alanda kaliteyi geliştirmesini gerekli kılmaktadır. Kalite konusuna kapsamlı olarak yaklaşımda bulunan en son yönetim tekniği ise Toplam Kalite Yönetimi (TKY)'dir.

Sürekli gelişme, yenilik, katılımcılık, insan odaklılık gibi pozitif ilkeleri olan TKY, dünyada çok geniş bir uygulama alanı bulmuştur. TKY özel sektörün yanında kar ve rekabet amacı gütmeyen kamu sektörü için de önerilmektedir.

Küreselleşen dünyada, iletişimin artmasıyla birlikte devletin müşterisi konumunda olan halk, kamu yönetimindeki, hantal, verimsiz ve etkin olmayan işleyişi sorgulamaya başlamıştır. Batı ülkeleri, devletin yürüttüğü faaliyetlerde etkinliği arttıran, ve özel sektörün kullanarak başarısını kanıtladığı TKY'ni giderek kamu kurumlarında da yaygınlaştırmaktadır. Her ne kadar uygulamada karşılaşılan yasal, pratik ve geleneksel sorunlar ile TKY'nin kamu kurumlarında uygulanamayacağı eleştirileri mevcut olsa da, TKY'nin Türk kamu kurumları açısından da ümit vadettiği görüşü hakimdir.

Bununla birlikte, politik atamaların varlığı, performansa dayanan bir ödüllendirme sisteminin yokluğu, çalışanlara yeterince yetki aktarılmaması, vatandaşların görüşlerinin sorulmaması ve kamu örgütlerinde uygulanan ücret sisteminin bozukluğu gibi pek çok sorun, TKY'nin kamu kurumlarında başarısını etkileyecek niteliktedir.

Bu çalışmada öncelikle Kalite ve Toplam Kalite Yönetimi kavramları incelenmiştir. Kamu yönetimi ve kamu kurumlarının örgütsel yapısının ortaya konulmasından sonra, TKY'nin kamu kurumlarında uygulanmasının gerekliliği ve önündeki sorunlar ele alınmıştır. Bu kapsamda da Ankara merkezli bir kamu kurumunda anket çalışması yapılmış ve anket sonuçları dördüncü bölümde açıklanmıştır. Çalışmanın sonuç bölümünde ise elde edilen bilgiler ışığında değerlendirme yapılmıştır.

03. Summary

In these days which is felt that competition is very intensive and that trade borders are becoming uncertain owing to globalization, quality has been an indispensable competition advantage for enterprises. Competition requires that organizations should improve quality in all branches. The latest management technique which refers comprehensive to the subject of quality is Total Quality Management (TQM).

TQM including positive principles such as continuous progress, innovation, participation, human-orientedness has very wide range of administration area in the world. TQM is proposed for private sector as well as public sector which doesn't aim for competition and profit.

In the globalizing world, as result of increasing communication, citizens who are transforming into the customers of government have started to discuss the ponderous, unproductive and inefficient operation of public management. Western countries are making TQM prevalent among public establishments day by day, which increases efficiency of activities governed by public sector and whose success has been shown by private sector using it for a long time.

Even if there are criticisms that TQM can't be applied in public establishment because of legal, practical and traditional problems which are faced in the applications, the argument that TQM is encouraging for public establishments is very prevalent. However problems, including the existence of political assignments, the lack of the system of awarding system depending on performance criteria, not having workers devolved sufficiently, public opinion, the lack of efficient wage system in public establishment will effect the success of TQM in the public sector.

In this study, the concept of quality and total quality management first are mentioned. After revealing the organizational structure this study points out the necessity of putting TQM into practice in public establishments and related problems. For this reason survey has been carried out in a central public establishment in Ankara and its result are declared in the fourth section. Moreover in the end of the study , an evaluation has been made in the light of data collected from the survey.

04. Tablolar Listesi

<u>Tablo No</u>	<u>Tablo Adı</u>	<u>Sayfa No</u>
1	Çalışanların Yaşları	83
2	Çalışanların Eğitim Düzeyleri	83
3	Çalışanların Pozisyonları	84
4	Çalışanların Şu Andaki Görevlerinde Bulunma Süreleri	85
5	Çalışanların Memurluğu Seçme Nedenleri	86
6	Çalışanların Aldıkları Ücret Konusundaki Düşünceleri	87
7	Sosyal Hak ve Yardımların Yeterliliği	89
8	Memurların Yasal ve Ekonomik Açıdan Güvencesi	90
9	Çalışanların Üstleri İle İlişkileri	91
10	Çalışanların Üstleri İle İlişkileri	92
11	Memurların Vatandaşlar Karşısındaki Konumu	94
12	Çalışanların Hak Ettikleri Takdirde Terfi Edecekleri Görüşüne Katılma Dereceleri	96
13	Çalışanların Buldukları Mevki Hakkındaki Görüşleri	97
14	Çalışanlara Göre Memurun Terfi Etmesini Etkileyecek Faktörler	98
15	Birimler Arası İletişim ve İşbirliği	100
16	İş Birliği ve Takım Ruhu	101
17	Yetki ve Sorumluluk Devri	102
18	Kurumda Vizyon ve Misyonun Varlığı	104
19	Planlama Geleneği	105
20	Kurumun Kalite Çalışmalarına İhtiyacı Konusunda Çalışanların Görüşleri	107
21	Türk Kamu Yönetiminde Kapsamlı Bir Reformun Gerekliği	108
22	TKY'nin Kamu Kurumlarında Uygulanmasında Karşılaşılabilecek Problemler	110
23	Yaş Gruplarının T Testi Sonuçları	112
24	Eğitim Düzeyinin T Testi Sonuçları	113
25	Örgüt Pozisyonunun T Testi Sonuçları	114

05. Şekiller Listesi

<u>Sekil No</u>	<u>Sekil Adı</u>	<u>Sayfa No</u>
1	Kalite Kavramının Günümüze Kadar Gelişimi	13
2	Kamu Yönetiminin Elemanları	33



06. Grafikler Listesi

<u>Grafik No</u>	<u>Grafik Adı</u>	<u>Sayfa No</u>
1	Çalışanların Eğitim Düzeyleri	84
2	Çalışanların Pozisyonları	85
3	Çalışanların Şu Andaki Görevlerinde Bulunma Süreleri	86
4	Çalışanların Memurluğu Seçme Nedenleri	87
5	Çalışanların Aldıkları Ücret Konusundaki Düşünceleri	88
6	Sosyal Hak ve Yardımların Yeterliliği	89
7	Memurların Yasal ve Ekonomik Açıdan Güvencesi	90
8	Çalışanların Üstleri İle İlişkileri	91
9	Hizmetiçi Eğitimin Yeterliliği	93
10	Memurların Vatandaşlar Karşısındaki Konumu	95
11	Çalışanların Hak Ettikleri Takdirde Terfi Edecekleri Görüşüne Katılma Dereceleri	96
12	Çalışanların Buldukları Mevki Hakkındaki Görüşleri	97
13	Çalışanlara Göre Memurun Terfi Etmesini Etkileyecek Faktörler	99
14	Birimler Arası İletişim ve İşbirliği	100
15	İş Birliği ve Takım Ruhu	101
16	Yetki ve Sorumluluk Devri	103
17	Kurumda Vizyon ve Misyonun Varlığı	104
18	Planlama Geleneği	106
19	Kurumun Kalite Çalışmalarına İhtiyacı Konusunda Çalışanların Görüşleri	107
20	Türk Kamu Yönetiminde Kapsamlı Bir Reformun Gerekliliği	109

07. Kısaltmalar Listesi

TKY	: Toplam Kalite Yönetimi
TKK	: Toplam Kalite Kontrol
IKK	: İstatistiksel Kalite Kontrol
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
JUSE	: Japon Bilim Adamları ve Mühendisler Birliği
İSO	: Uluslararası Standartlar Kurumu
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
KALDER	: Kalite Derneği
MPM	: Milli Prodüktivite Merkezi

GİRİŞ

Tamamlamış olduğumuz 20.yüzyıl, ekonomik ve sosyal alanda baş döndürücü gelişmelerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Özellikle yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan gelişmeler, dünya ekonomisinin şekillenmesinde ve yönetim anlayışında yaşanan büyük değişim üzerinde daha önceki 150 yılda ortaya çıkan gelişmelerden daha fazla etkili ve belirleyici olmuştur.

1980'li yıllardan itibaren dünyada etkisini bütünüyle hissettiren küresel rekabet anlayışı, “daha kaliteliyi, daha hızlı, daha ucuza” üreten organizasyonlar ile bunlara sahip ülkeler arasındaki gelişmişlik farkını, bunları yapmayanlar aleyhine daha da büyötmüştür. “İmhacı rekabet” olarak ifade edilen bu rekabette güçlü kalmanın ve devamlılığını sağlamanın yolu ise, zamanın getirdiği birikimlerden yararlanarak kendini güçlendiren bir yapıdan ve yeniliğe açık bir sistemden geçmektedir.

Yönetim alanında da ortaya çıkan bu değişim süreci içinde örgütlenme ve yönetim sorunları, başlangıçta salt kar elde etme kaygısına dayalı teknik ve maddi nitelikli sorunlar olarak algılanırken, günümüzde tüm dünyayı saran global değişim dinamiklerinin etkisiyle, örgütlenme ve istihdam ilişkilerinde ekonomik büyüme etkinlik ve verimlilik gibi kaygıların yanında, işbirliği, motivasyon, ve katılımçılık gibi unsurların tartışıldığı insan odaklı yaklaşımlar sıkça ve yaygın olarak gündeme gelmeye başlamıştır.

Dünya çapında meydana gelen bu globalleşme, merkezi ve totaliter devlet yönetiminin zayıflamasını, demokratikleşme hareketlerinin yaygınlaşmasını, insanların devlete ve kamu gücüne olan bakışlarını değiştirdiği gibi; uluslararası ticaretin yaygınlaşması, rekabetin sertleşmesi, şirketlerin gücünün ve etkinlik alanlarının ulusal sınırların dışına taşması, ekonomik alanda ilerlemenin “teknolojik üstünlük” teriminden “rekabet üstünlüğü” ne kayması ve “ulusal pazar” ölçeğinin yerini dünya çapında pazara bırakması, yönetim ve üretim ilişkilerinde “insan” unsuruna dayanan “müşteri” odaklı yaklaşımların ağırlık

kazanmasını sağlamış, bu da beraberinde “müşteri tatmini” ve “kalite” sorunlarını getirmiştir.

Müşteri tatmini gerçekleştirme zorunluluğu ve rekabet üstünlüğü sağlama, “Toplam Kalite Yönetimi” olarak tanımlanan yeni bir yönetim anlayışının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

TKY, tüm sonuçların, ürünlerin ve hizmetlerin tepe yöneticilerden en alttaki çalışana kadar tüm personelin tam katılım yolu ile geliştirilmesi, iç-dış müşteri tatmininin sağlanması amacıyla işletmede alınan sonuçların sürekli iyileştirilmesine dayanan, müşteri beklentilerini her şeyin üzerinde tutan ve müşteri tarafından tanımlanan kaliteyi, tüm faaliyetlerin yürütülmesi sırasında ürün ve hizmet bünyesinde oluşturan, hataların çıkmadan önlenmesi yaklaşımını benimseyen modern bir yönetim anlayışıdır.

Başlangıçta imalat sektöründe uygulanan TKY'nin daha sonraları hizmet sektöründe de başarıyla uygulanabileceği görülmüştür. Hizmet ağırlıklı bir yapısı olan kamu sektörünün çağın gereklerine göre işleyebilmesi için bu yaklaşımın kamuda da uygulanabilmesi büyük önem taşımaktadır.

Rekabet ve kar etme gibi problemlerle pek de sık karşılaşmayan kamu sektöründe, TKY'nin uygulanabilir olup olmadığı özellikle 1990'lı yıllardan sonra tartışılmaya başlanmış ve uygulamanın ilk örneklerinin sonuçları değerlendirilmeye açılmıştır.

OECD tarafından yayınlanan bir rapor, kamu yönetiminin önemli değişimlerle ve bu değişimlere ayak uydurması için önemli baskılarla karşı karşıya olduğuna dikkati çekmiştir. Bu baskıların, özellikle, aşırı büyüdüğü öne sürülen kamu bürokrasileri, kamu bütçe açıkları ve devlet borçları, kamu kurumlarının etkinliğinin ve kamu görevlilerinin performanslarının düşüklüğü, özelleştirme ya da diğer kamu sektörünü küçültme girişimlerinin kamu görevlilerinin morallerini düşürmesi gibi nedenlerden kaynaklandığı belirtilmektedir.

Serbest piyasa ve rekabet anlayışının artan egemenliği, vatandaşların ve tüketicilerin artan ve değişen istekleri, küreselleşme, yüksek teknolojinin yaygınlaşması, işgücü

piyasaşının, ailenin ve topluluk yaşamının değişen yapısı vb. nedenler kamu yönetimini değişime zorlayan etkilerin başında yer almaktadır.

ABD bařta olmak üzere dűnyanın çeřitli űlkelerinde ve űlkemizde bařarılı sonuçları görűlen ve kalite konusuna kapsamlı olarak yaklařımda bulunan TKY, yıllardır özel sektörde önemli kazançlar saęlamıř olup kamuda da benzer yöntemlerim kullanılarak iyi sonuçlar alına bilmesine yönelik tartıřmaları da beraberinde getirmiřtir.

Bir yandan bu tartıřmalar devam ederken bir yandan da ABD bařta olmak üzere űlkemizin de içinde yer aldıęı birçok űlkede kamu örgűtleri TKY uygulamalarına bařlamıřtır.

Bu çalışmanın amacı da; Toplam Kalite Yönetiminin bir kurum örneğiyle, Kamu Kurumlarında Uygulanabilirliğini araştırmaktır. Bu kapsamda Ankara merkezli bir kamu kurumu olan Denizcilik Müsteşarlığı çalışanlarıyla anket yapılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde; kalite kavramı ele alınmış, Toplam Kalite Yönteminin, unsurları, amaçları, gelişimi, kalite uzmanlarının görüşleri hakkında bilgi verilmiştir.

İkinci bölümde; Kamu kurumlarının yapısı, kamu yönetimi ve bürokrasi kavramları ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde; TKY'nin kamu kurumlarında uygulanabilirliğine yönelik engeller ortaya konulmuş ve TKY'nin gerekliliği ve faydaları üzerinde durulmuştur

Dördüncü bölümde ise; Denizcilik Müsteşarlığı çalışanlarına uygulanan anket ile, kurum kültürünün TKY uygulamalarına yatkınlığı tespit edilmeye çalışılmıştır.

Son olarak da ankette elde edilen veriler ışığında sonuç kısmı yazılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ

10. Kalitenin Tanımı

- Kalite, bir ürün ya da hizmetin belirlenen ya da olabilecek ihtiyaçları karşılayabilme kabiliyetine dayanan özelliklerin toplamıdır (ISO 8402).

- Kalite, bir mal ya da hizmetin belirli bir gerekliliği karşılayabilme yeteneklerini ortaya koyan özelliklerinin toplamıdır (Amerikan Kalite Derneği).

- Kalite, bir ürünün gereklere uygunluk derecesidir (P. Crosby).

- Kalite, ürünün sevkiyattan sonra toplumda neden olduğu minimal zarardır (G. Taguchi).

- Kalite, müşteriye tatmin etmektir.

- Kalite, verimliliklidir.

- Kalite, önlem almaktır.

- Kalite, esnek olmaktır.

- Kalite, yatırımdır.

- Kalite sonu olmayan bir süreçtir.

- Kalite kusursuzluk arayışına sistemli bir yaklaşımdır.

- Kalite, gelecektir.

Kalitenin yukarıdaki gibi çeşitli şekillerde tanımlanmasının nedeni, çok boyutlu bir kavram olmasıdır. D. Garvin 1984 yılında kalitenin sekiz boyutunu aşağıdaki gibi tanımlamıştır (BOZKURT, 2001, s. 50):

- 1- **Performans boyutu:** Üründe bulunan birincil özellikler.
- 2- **Diğer unsurlar boyutu:** Ürünün çekiciliğini sağlayan ikincil özellikler.
- 3- **Uygunluk boyutu:** Spesifikasyonlara, standartlara ve belgelere uygunluk.
- 4- **Güvenilirlik boyutu:** Ürünün kullanım ömrü içerisinde performans özelliklerinin sürekliliği.
- 5- **Dayanıklılık boyutu:** Ürünün kullanılabilirlik özelliği.
- 6- **Hizmet görürlük boyutu:** Ürüne ilişkin sorun ve şikayetlerin kolay çözülebilmesi.
- 7- **Estetik boyutu:** Ürünün albenisi ve duyulara seslenebilme yeteneği.
- 8- **İtibar boyutu:** Ürünün ya da diğer üretim kalemlerinin geçmiş performansı.

Kalite, bir ürün ya da hizmet hakkında müşteri ya da kullanıcıların yargısı olup, beklentiler ve gereksinimlerin karşılanmasına olan inançların ölçüsüdür. Kalite mutlak anlamda en iyi demek değildir, çok boyutlu olması kaliteyi bir bileşim haline getirmektedir.

Kalite, gelecekte hangi kuruluşların var olacağını belirleyecektir. İşletmenin başarıları kaliteyi nasıl algıladıklarına bağlıdır.

11. Kalite Uzmanlarının Kaliteyle İlgili Görüş ve Değerlendirmeleri

Dr. Deming'in Görüşleri: Deming'in tezine göre kalite, verimliliği ve rekabet koşullarını iyileştirir. Ona göre kalite, tasarım/yeniden tasarım kalitesi, uygunluk kalitesi ve performans kalitesi olarak tanımlanır. Deming'in amacı kaliteyi sürekli olarak iyileştirerek verimlilik düzeyini artırmak, firmanın uzun erim yaşamasını sağlamak ve rekabet durumunu güçlendirmektir. Kusurlu ürünlerin tüketiciye satılmasının maliyeti en büyük kalitesizlik unsurudur ve hiçbir şekilde doğru olarak hesaplanamaz.

Deming kalite ölçümünü, bir başka deyişle üretim performansının spesifikasyonlara uygunluğunu istatistiksel tekniklerin kullanımı ile gerçekleştirilebilir. Bütün üretim süreçlerinde sapmalar olacaktır, kalite iyileştirmenin amacı bu sapmaları azaltmak olmalıdır. Deming'in yaklaşımı istatistik ağırlıklıdır. Her iş gören istatistiksel teknikler konusunda eğitim programlarına katılmalıdır. Kalite yönetimi ve iyileştirme sorumluluğu işletmenin bütün iş görenlerindedir. Üst yönetim bu yeni kalite anlayışına uyum sağlamalı,

iyileştirme çalışmalarına öncülük yapmalı ve programın bütün aşamalarına katılmalıdır. Saat ücretli iş görenler kusurların önlenmesi ve kalitenin iyileştirilmesi konularında eğitilmeli ve çalışmalara katılmaları konusunda cesaretlendirilmelidir.

Dr. Deming, kalite konusundaki yaklaşımını aşağıdaki on dört ilkede sunmuştur:

- 1- Rekabet gücü sağlayacak, işletmeyi sürdürecektir ve istihdam yaratacak bir plan ile hizmet ve/veya ürünün iyileştirilmesi konusunda amaç sürekliliği yaratın.
- 2- Kalite konusundaki yeni felsefeye uyun. Yeni bir ekonomik çağdayız. Belirli oranlarda kusur, gecikme, hata, kusurlu malzeme ve kusurlu işçilik ile yaşayamayız.
- 3- Kümesel kalite kontrole bağlılığı durdurun. Kalitenin kümesel kalite kontrole gerek duyulmaksızın elde edilebileceğini istatistiksel olarak kanıtlayın.
- 4- Fiyat etiketi esaslı olarak işletme değerlendirmesi işlemin durdurun. Onun yerine kalitenin fiyatla birlikte anlamlı göstergelerini kullanın.
- 5- Maliyetleri azaltmak, kalite ve verimliliği iyileştirmek için üretim ve hizmet süreçlerini sürekli olarak iyileştirin.
- 6- Modern eğitim yöntemleri geliştirin. Eğitimi işletme yaşadığı sürece mutlaka gerçekleştirin.
- 7- Modern gözetim yöntemleri oluşturun.
- 8- Herkesin kuruluş için etkili olarak çalışmalarını sağlamak için organizasyonel korku ve kaygıları yok edin.
- 9- Organizasyondaki engelleri ortadan kaldırın. Kuruluştaki herkesin sorunları belirlemesi ve çözmesi için ekipler halinde çalışabilecekleri ortamı yaratın.
- 10- Yöntem belirlemeden verimlilik artışı sağlamak için işgücüne rasgele belirlenmiş sayısal hedefleri, slogan ve posterleri ortadan kaldırın.
- 11- İş standartları ve sayısal kotaları ortadan kaldırın.
- 12- İş görenlerin işçiliklerinden gurur duymalarını engelleyen faktörleri ortadan kaldırın.
- 13- Güçlü bir eğitim ve öğretim programı oluşturun.
- 14- Her gün yukarıdaki 13 ilkeye önceliğin verileceği bir ortam yaratın.

Juran'ın Görüşleri: Joseph Juran kalite yönetimi literatürüne diğer bütün profesyonel kalitecilerden daha fazla katkıda bulunmuştur. Onun tezinin bir parçası kalite

maliyetlerinin azaltılması gerekliliğidir. Burada Deming'in yaklaşımından farklılık gösterir. Kalite maliyetleri; önleme maliyeti, değerlendirme maliyetleri ve başarısızlık maliyetlerinden oluşmaktadır.

Önleme maliyetleri, başarısızlık ve değerlendirme maliyetlerinin en aza indirilmesi maliyetleridir ve aşağıdaki unsurlardan oluşmaktadır:

1- Kalite Yönetimi Maliyetleri (kalite sistem dokümantasyonunun hazırlanması ve güncelleştirilmesi, yan sanayi değerlendirmeleri, sistem kurma danışmanlığı, sistemin belgelendirilmesi, kalite sisteminin iç denetimi, kalite derneklerine üyelik ve kitap, dergi aboneliği),

2- Kalite Eğitimi Maliyetleri,

3- Ölçme ve Test Ekipmanı Maliyeti (Ölçme aleti tasarım ve geliştirmesi, kalibrasyon ve bakımı),

4- Prototip Ürün Geliştirme Maliyeti,

5- Süreç Kontrol Yatırımları,

6- Kalite İyileştirme Çalışmaları,

Değerlendirme Maliyetleri ürünün gereklere uygunluğunun sağlanması için yapılan çalışmaların maliyetidir ve aşağıdaki unsurlardan oluşmaktadır:

1- Girdi Kalite Kontrolü

2- Süreçte yapılan Kalite Kontroller

3- Numune Üretimindeki Düzeltme İşlemleri

Başarısızlık maliyetleri iç ve dış olmak üzere iki grupta değerlendirilir. Ürünün işletmeden müşteriye gönderilmesi öncesinde üründe ortaya çıkan kalite uygunsuzlukları nedeniyle oluşan iç başarısızlık maliyetleri aşağıdakilerden oluşmaktadır:

1- Üretim Kayıpları (Hurda, yeniden işleme-kurtarma)

2- Düzeltici Faaliyetler

3- Boşta Geçen Zamanlar

Ürünün işletmeden müşteriye gönderilmesinden sonra üründe ortaya çıkan kalite yetersizliğinin oluşturduğu maliyetler olan dış başarısızlık maliyetleri de şunlardır:

- 1- Ret Kayıpları (taşıma ve kalite kontrol, hurda, yeniden işleme)
- 2- Hata/Kusur Nedenlerinin Araştırılması
- 3- Tazminatlar

Juran, Crosby ve Feigenbaum gibi işletmenin ana hedefinin maliyetlerin azaltılması olması gerektiğini iddia eder. Kaliteyi “kullanıma uygunluk” olarak tanımlar. Kalite programının hedefi uygunluğun artırılması ve kalite maliyetlerinin azaltılmasıdır. Program hedefleri yıllık olarak belirlenir. Programı, arada sırada ortaya çıkan sorunları giderecek bir program, kronik sorunları çözecek bir program ve üst düzey yönetimin katılacağı ve politikaları değişeceği ya da rafine edeceği yıllık bir kalite programının bileşiminden oluşur. Juran, kalite yönetimini kronik sorunları çözecek yaklaşım (iyi şeylerin olmasını cesaretlendirmek) ve arada sırada olan sorunların çözümünün kontrolüne yönelik bir yaklaşım (kötü şeylerin olmasını önlemek) olmak üzere iki ana kalite yönetimi tanımlamaktadır.

Juran, işgücünün sorumluluğunu Deming’den farklı bir şekilde ortaya koymaktadır. Birincil sorumluluk profesyonel kalitecilerdedir.

Profesyonel kaliteciler, programı tasarılar ve işin önemli bir bölümünü yapar. Juran, üst düzey yönetimin desteğinin önemini yadsımaz, ancak kalite sorumluluğunu daha çok orta düzey yönetime ve profesyonel kalitecilere verir. İşgücünün rolü en alt düzeydedir.

Juran, üst düzey yönetimin ilgisini çekebilme için kalitenin parasal boyutunu vurgular. Her işletmede kalite maliyetlerinin hesaplanmasını önerir. Juran, mevcut yönetim kültürünü başlangıç noktası olarak ele alır ve kalite sistemleri ile iyileştirme programlarını o temel üzerine inşa eder.

Feigenbaum’un Görüşleri: Armand V. Feigenbaum 1960 yılının sonlarına dek yaklaşık olarak on yıl süreyle General Electric’in dünya çapındaki üretim operasyonlarının

genel yönetimini üstlenmiştir. Şu anda da General Systems Company adlı bir mühendislik-danışmanlık şirketinin sahibidir.

Feigenbaum yönetsel düzeyde kalite bilinci yaratmayı önemsememektedir. Ona göre kalite, “organizasyonları yönetmenin yolu”dur. Kalite anlamlı iyileştirmeler yalnızca herkesin katılımı sonucunda elde edilebilir. Bu nedenle yönetim personele ne yapmak istediğini açık bir şekilde açıklamalıdır. Kalite ile ilgili konularda yapılacak çalışmalar, insanların daha iyi anlayabileceği ve katılımlarının sağlanabileceği açık bir müşteri odaklı kalite yönetimi sürecine dönüştürülmelidir.

Feigenbaum’a göre toplam kaliteyi başarılı olarak uygulamak isteyen yönetimin, kalite iyileştirme çerçevesindeki konuları ve kaliteyi kendi yönetim uygulamalarına dahil etmeleri gerektiğini anlaması çok önemlidir. Yöneticiler kısa süreli motivasyon programlarından geçirilmeli ve onların, kalite iyileştirmenin müşteri sorunlarının daha hızlı bir şekilde saptanması anlamına geldiği bilincine sahip olmaları sağlanmalıdır. Kalite liderliği, bir şirketin pazardaki başarısını büyük ölçüde etkiler.

Feigenbaum’a göre iyileştirme programı başlatmak isteyen işletmenin yönetimi aşağıdaki konularda bağlılığını açık bir şekilde kanıtlamalıdır:

- 1- Kalite iyileştirme sürecinin desteklenmesi.
- 2- Kalite iyileştirme çalışmalarının alışkanlık haline getirilmesinin sağlanması.
- 3- Kalite ve maliyetlerin bütünleşik amaçlar olarak yönetilmesi.

Crosby’nin Görüşleri: Philip B. Crosby, üst yönetimi ikna ederken kalite iyileştirme çalışmalarının en önemli sonucunun karlılık artışı olacağını vurgular. Onun tezine göre kalite düzeyinde iyileştirmeler sonucunda maliyetler azalır ve karlılık düzeyi artar.

Kaliteyi sağlamak için aşağıdaki dört temel prensibi çok iyi kavramak gerekmektedir.

1- Kalite, gereklere uygunluk olarak tanımlanır. Kalite, ürün ve/veya hizmetin durumunu betimlemek amacıyla iyi kalite ya da kötü kalite olarak kullanılmamalıdır. Gereklere uygunluk, ölçülebilir bir kavram olmasına karşın iyi ya da kötü ölçülemez. Gereksinimler yanlış anlamaya yol açmayacak açıklıkta tanımlanmalıdır.

2- Kalite sistemi önlemeye dönük geliştirilmelidir. Geleneksel kalite giderlerinin en kolay ölçülebilen bölümü değerlendirme maliyetleridir. Değerlendirme işlemleri pahalıdır ve kaliteyi güvence altına almak için güvenilir bir yol değildir. Yapılması gereken şey önlemeye dönük olmalıdır. Önleme şikayetlerin izlenmesini, müşteriden bilgi alındıktan sonra önleyici çalışmanın gerçekleştirilmesini ve potansiyel sorunların belirlenmesi için erken uyarı sistemlerinin kurulmasını içerir.

3- Performans standardı “sıfır hata”dır. Kabul edilebilir kalite düzeyi gibi uygulamalar, belirli bir oranda uygunsuzluğun önceden kabul edilmesi anlamına gelir.

4- Kalite ölçüsü, uygunsuzluğun bedelidir. Kalite bir yönetim fonksiyonu olarak değil, teknik bir konu olarak kabul edilir. Kaliteye diğer konularda olduğu gibi finansal göstergelerle bakılmaz. Kalite, yönetimin anlayamayacağı şekilde kusur oranları, çeşitli endeksler ile ölçülür. Gerçekte kalitenin en iyi ölçüsü paradır. Kalite, uygunsuzluğun, bir başka anlatımla işleri yanlış yapmanın bedeli olarak ölçülmelidir.

Crosby'nin “ilk seferinde doğru yap” sloganı geliştirmiş olduğu prensiplerini öz olarak açıklamaktadır: “gereklere uygunluğun, sıfır hatalı ve ilk seferinde doğru olarak karşılanması”.

12. Kalite Kavramının Gelişimi

İnsanoğlu yaratılışı gereği varolduğu müddetçe hep daha iyiyi arama çabası içerisindeydi. Bu daha iyiyi arama serüveninden doğan “kalite” kavramı, zevkimizi, beğenimizi ve tercihimizi belirtmek için günlük yaşantımızda sıkça kullandığımız bir kavramdır.

Kalite ile ilgili ilk kayıtlar milattan öncesine kadar uzanır. Bu dönemlerde bile bazı ülkelerde konulan standartlara uygun üretim yapılması için yaptırımlar uygulanmıştır.

Bugünkü anlamda kalite hareketinin gelişimi 1900'lü yılların başlarına kadar uzanmaktadır. İlk uygarlıktan başlayıp, endüstri devrimine kadar geçen süre boyunca ve 19. yy'ın sonlarına kadar kalite, herhangi bir ürünü kendi tasarımına veya müşterisinin

tasarımına göre üreten ustanın sorumluluğunda idi ve bu onun ustalık derecesini gösteriyordu. 20. yy'ın başlarında bu yetki üretimin farklılaşmasından ve iş hacminin genişlemeye başlamasından dolayı ustabaşının denetimine geçti. Benzer işler icra eden işgörenlerin bağlı oldukları usta başı onların faaliyetlerini ve ürünlerini kalite açısından kontrol ediyordu. Bu periyot büyük çapta modern fabrika kavramının doğuşu ve gelişimi ve de şekillenmesiyle paralellik göstermektedir.

Daha sonraları, 1.Dünya Savaşının akabinde gelişen karmaşık imalat sistemleri, ustabaşların da tabi oldukları bir bilgi ve rapor sunma merciinin varlığını gündeme getirdi. Eli Whitney'in "değişebilir parçalar yöntemiyle kitle üretiminde Amerikan Sistemi"ni geliştirmesi üretim sisteminde köklü değişikliklere yol açtı.

Bell Telefon Laboratuvarları'nın Kalite Güvencesi Departmanında bir mühendis olan Walter A. Shewart, 1924'te ilk "İhtimal Çizelgesi"ni ortaya koyarak istatistiksel kalite kontrolün temelini atmıştır. Bu vesileyle seri üretimde kalitenin ekonomik bir şekilde kontrol edilmesine imkan sağlanmış oldu. 1926 yılında George Edwards, kalitenin gelecek satışlar için hayati bir önem kazanacağını önceden sezebilmiş, etkili bir kalite kontrol uygulamayan firmaların rekabet şansını yitireceğini öne sürmüştür. 1930'lu yıllarda Waldo Wezlau ve Joseph V. Talacko, kusurları büyükten küçüğe doğru bir sıra içinde sınıflandırarak problemlerin çözümünde önceliklerin belirlenmesi ilkesini getirmiştir. Diğer adıyla Pareto ilkesi olarak bilinen ve Toplam Kalite Yönetimi'nin istatistiki araçlarından biri olan bu ilke çok geniş bir uygulama alanı bulmuş ve hala etkin olarak kullanılmaktadır.

II. Dünya Savaşının bütün teknolojiler gibi kalite teknolojisinin de gelişimine katkıda bulunduğu bir gerçektir. Davranış bilimlerinin, örgüt geliştirme tekniklerinin bilgi işlem teknolojilerinin ve bugün kullandığımız birçok teknolojinin temel taşları II. Dünya Savaşındaki gelişmelerle atılmıştır.

1945'li yıllardan önce Japonlar, istatistiki kalite kontrol tekniklerini bilmekle beraber uygulamaya sokamamışlardı ve kalite konusundaki tek girişimleri denetlemeden öteye geçmemekteydi. Daha sonra Japon bilim adamları ve Mühendisleri Sendikası tarafından davet edilen Deming'in verdiği konferans ve seminerler, Japonlara istatistiksel boyutta

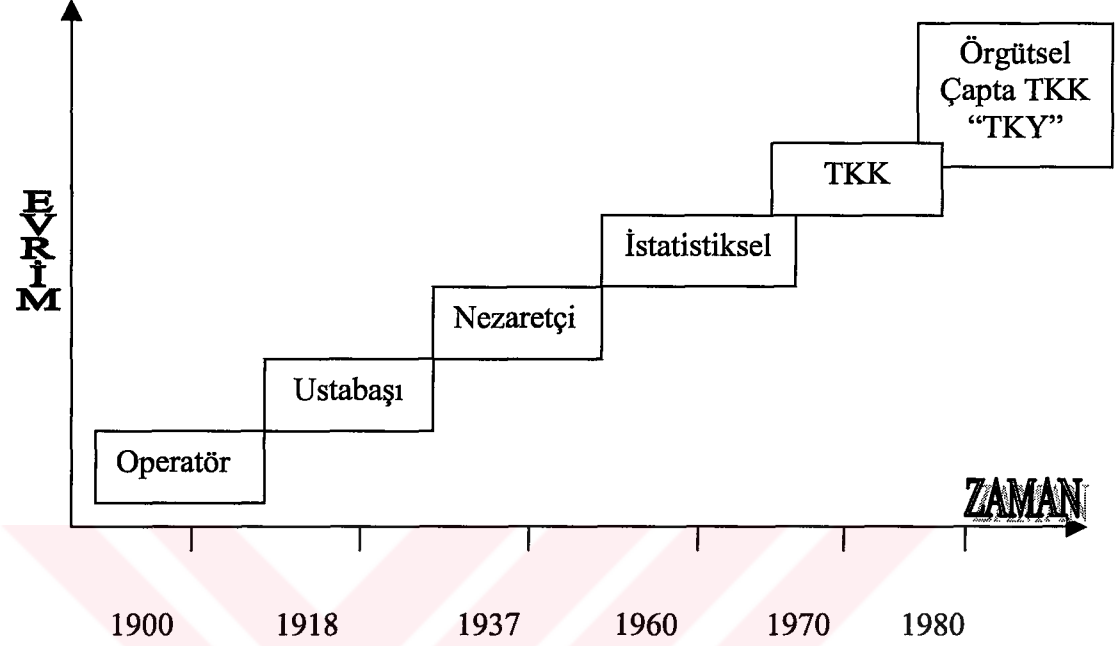
kalite problemlerinin çözümünü öğretmiştir. Bu gelişmelerden sonra Deming ve onun metodu, yöneticileri örgütlerinin kalite geliştirme programlarına aktif olarak katılmaya zorlamıştır. Deming'den sonra Juran da Japonlara; planlama, örgütsel sorunlar, kalitede yönetimin sorumluluğu ve gelişme için hedefler belirleme gibi konular üzerinde yoğunlaşan seminerler vermiştir. Aynı dönemde kalite konusundaki sistematik yaklaşımları ile bilinen Feigenbaum'un eserleri de Japonlar tarafından tercüme edilerek uygulamaya konulmuştur.

Deming'in seminerleri vasıtasıyla Amerika'dan alınan kalite kontrol teknikleri büyük bir gelişme olarak kaydedilmiştir.

1950'lerde Toplam Kalite Kontrol kavramıyla, kalite tüm birimlerin ortak çabası haline dönüşmüş, üretim sonrasında hata tespiti yerine, üretim esnasında süreç kontrolü vasıtasıyla hatasız yapma, üretimde sıfır hata önem kazanmaya başlamıştır. Bu yıllarda Armand Feigenbaum ve ekibi, kalite uzmanlarının "koruyucu maliyetler", "tahmini maliyetler", "iç başarısızlık maliyeti", "dış başarısızlık maliyeti" gibi kavramlarla sınıflandırdıkları bir kalite maliyet sistemi geliştirmişlerdir. Bu tasnif sayesinde kalite yönetimi departmanı için üst yönetime kolay bir bilgi aktarım dili doğmuş oldu. Bu savaşlı dönemlerin akabinde uzay çağına atılan adımlarla birlikte, 1960'lı yıllarda, kamunun tükettiği ürünlerin kalitesini belirleyen düzenlemelerde artışın gözlemlendiği Kalite Güvencesi kavramı geliştirildi.

1980'lerden sonra ise kalite, üretim departmanından çıkarak yönetim hiyerarşisine doğru bir hareket göstermiş ve Stratejik Kalite Yönetimi ile Toplam Kalite Yönetimi, kalite kavramına farklı boyutlar kazandırmıştır. Kalite aniden etkin bir pazarlama silahı haline gelmiş ve üst yönetimler, insanların dünyanın her tarafında yüksek kaliteli ürünlere teveccüh edeceğini fark etmişlerdir. Bundan sonra bütün örgüt sisteminin bütün elemanları kaliteyi temin etmede sorumluluk yüklenmeye başlamışlardır. Bu gelişimlerden sonra, bir mal veya hizmet için veya bunların bir kombinezonu için kaliteye yüklediğimiz anlam; bir ürünün veya bir hizmetin kalitesi onun, müşterisinin ihtiyaçlarını ve beklentilerini tatmin edebilme kabiliyeti şeklindedir (HALİS, 2002, s.40).

Böylece “Kalite” Şekil 1’de görüldüğü gibi, sürekli yükselen bir trend izleyerek, dar anlamda Kaliteden, Kalite Kontrolüne, Toplam Kalite Kontrolüne, Kalite Güvencesine ve nihai olarak Toplam Kalite Yönetimi’ne kadar devam eden bir gelişim göstermiştir.



Şekil: 1

Kalite Kavramının Günümüze Kadar Gelişimi

Kaynak: HALİS, 2002, s.41

13. Toplam Kalite Yönetiminin Tanımı

Toplam Kalite Yönetimi (TKY), “iç ve dış müşteri beklentilerini her şeyin üzerinde tutan, müşteri tatmininin artırılması ve müşteri bağlılığının yaratılması amacıyla iyileştirme ve yenilik yapmayı ilke edinen, şirketin veya kuruluşun başarısında çalışanları anahtar faktör olarak gören modern bir yönetim felsefesi” olarak tanımlanabilir. TKY için yapılan diğer tanımlar aşağıda sıralanmıştır (BOZKURT, 2001, s.57):

- Bir kuruluşta üretilen mal ve hizmetlerin işletme süreçlerinin ve personelin sürekli olarak geliştirilmesi ve iyileştirilmesi yolu ile en düşük maliyet düzeyinde ve tüm çalışanların katılımı ile önceden belirlenmiş olan müşteri gereksinim ve beklentilerinin karşılanarak işletme performansının iyileştirilmesi stratejisidir.

- En basit anlamıyla yapılması gerekenlerin yapılmasıdır.

- Toplam kalite süreci ürün ve/veya hizmetlerin geliştirilmesi ve müşteriye satış sonrası hizmetlerin sunulması için kullanılan sistematik bir yöntemdir ve müşteri gereksinim ve beklentilerinin yeterince anlaşılması ilkesine dayandırılır. Toplam kalite kuruluş mensuplarının kaliteyi değerlendirirken ve iyileştirirken istatistiksel süreç kontrolü ve diğer kusur önleme tekniklerini kullanmalarını gerektirir. Toplam kalite yalnızca bir kalite çemberleri ya da verimlilik iyileştirme programı değildir, kuruluş genelinde toplam olarak müşteri odaklılığı kültürünü oluşturan bir yöntem sistemidir.

- En ekonomik düzeyde tam bir müşteri tatmini sağlayacak ürün ve/veya hizmet üretebilmek için bir organizasyondaki çeşitli gruplar tarafından yürütülen kalite geliştirme, kalite koruma ve kalite iyileştirme çalışmalarının bütünleştirilmesi için etkili bir sistemdir.

Görüldüğü gibi, yapılan tanımların ortak noktası verimlilik ve müşteri odaklı olmaktır.

TKY'nin T'si toplamı, tüm çalışanların katılımını, yapılan işlerin tüm yönlerini, müşterilerin ve üretilen ürün ve hizmetin tümünü kapsamaktadır. K'sı kaliteyi yani müşterilerin beklenti ve ihtiyaçlarını tam ve zamanında karşılayıp onlara bugün ve gelecekteki beklentilerini aşan ürün ve hizmetler sunmayı ifade etmektedir. Y'si ise, yönetimin her konuda çalışanlara liderlik yapması, çalışanlara örnek model oluşturması ve şirket çapında katılımcı yönetimin sağlanması anlamına gelmektedir.

14. Toplam Kalite Yönetiminin Tarihçesi

Toplam Kalite Yönetimi'nin doğduğu yer ABD'dir. Ancak bu kavramın bir yönetim sistemi haline gelmesi ve Kalitede Mükemmelliğe gidişin tek yolu olarak kabul edilmesi Japonya'nın eseridir.

Japonya'da ilk İstatistiksel Kalite Kontrol (IKK) uygulamaları 1946'da Telekomünikasyon Endüstrisinde başlamıştır. Çünkü, savaşın en çok zarar verdiği bir sektör olan bu alanda, haberleşmenin iyileştirilmesi en önemli sorundu.

Bu dönemde, ABD işgal kuvvetleri sistemin iyileştirilmesi amacıyla, İstatistiksel Kalite Kontrol yöntemlerinin kullanılmasını istemiş ve gerekli eğitimin verilmesini sağlamıştır. Böylece Japonya'da Bilimsel Kalite Kontrolü'nün ilk uygulamaları başlamış, bazı güçlükler çıkmasına rağmen ABD yöntemleri aynen uygulanmış ve diğer sektörlere de yayılmıştır.

Kalite konusundaki çalışmalarda çok önemli bir rol üstlenen ve ülke çapında yayılması ve benimsenmesinde büyük katkıları olan JUSE (Japon Bilim Adamları ve Mühendisler Birliği)'nin kurulması, Japonya'nın kalite konusunda yetiştirdiği ve bugün halâ çeşitli batı ülkelerinde konferanslar veren, Japon deneyimini dünyaya tanıtan Dr. Kauru Ishikawa'nın JUSE'de Kalite Kontrol konusunda ders vermesi ve ardından Kalite Kontrol konusunda yapılan pek çok çalışma sonrasında, II. Dünya Savaşı'ndan yenik olarak çıkan Japonya çok kısa zamanda dünyanın ekonomik devleriyle yarış haline girmiştir.

1970'li yıllarda Japonya ürünleriyle Pazar ortamını sarsmaya başlayınca, rekabet üstünlüğünü tekrar ele geçirmek isteyen bazı Amerikan firmaları, başta Ford ve General Motors olmak üzere, "Japon yapabiliyorsa biz neden yapamayalım" sloganı ile ülke çapında bir hareket başlatmışlardır. Bu hareketi besleyen düşünce "Rakibe karşı başarılı olmak için, onun kullandığı silahı kullanmak gerekir" idi.

Bu amaçla özellikle 1970-1980 yılları arasında "Japon bu işi nasıl başardı?" sorusunun yanıtını bulmak veya kısaca Japon gerçeğini çözmek amacıyla çok sayıda araştırma yapıldı. Bu araştırmalar sadece Japon Yönetim sisteminin özelliklerini keşfetmeye yönelik değildi. Aynı zamanda Japonya'nın Sosyal ve Kültürel özellikleri de ilgi odağı haline geldi ve anlaşıldı ki aslında batıdan alınan bilgilerin ve temel yönetim kavramlarının bu kadar başarılı bir şekilde uygulanmasının arkasında, bu ülkenin geleneklerinden gelen ve başka ülkelerde olmayan özellikler bulunmaktadır.

Bu nedenle başlangıçta; Japonya'yı başarıya götüren bir sistemin, diğer ülkelerde uygulanamayacağı tezi ortaya atılmış ise de bugün bu tezin doğru olmadığı başarılı pek çok batı firmalarından anlaşılmaktadır.

Ortaya atılan bir başka tez ise; “Japonlar kalite geliştirme faaliyetlerine II. Dünya Harbi’nden hemen sonra başladılar. Başarılı sonuçları ise ancak 1960’dan başlamak üzere 1970’lere uzanan dönem içinde elde etmeye başladılar yaklaşık 20 yılı alan bu süreç içinde, Japonya’da başka bir kültür mü egemen idi?” şeklindedir. Bu sorunun yanıtını Dr. Ishikawa; “Müşterilerimizi tatmin edecek bir kalite düzeyine ulaşmamız çok zaman aldı. Bunun en başta gelen nedenlerinden birisi, ana firmaları besleyen yan sanayi firmalarının yeterli düzeye gelememeleriydi. Ne zaman ki, TKY’nin, satıcıları da içine alan bütünsellik içinde uygulanmasını gerektiren yaklaşımları ve yaptırımları hayata geçirildi, o zaman amaç gerçekleştirildi” şeklinde vermiştir (YENERSOY, 1997, s.20).

Sonuç olarak anlaşılmıştı ki; TKY anlayışı dünyanın her yerinde, her çeşit kurumda (Devlet dahil) uygulanabilir. Kurumlar veya ülkeler özelliklerini koruyarak, hatta bunlardan güç alarak, kendilerine has uygulama farklılıkları yaratabilirler. Bunlar ayrıntıdır, esas olan temel ilkelerdir.

15. Toplam Kalite Yönetiminin Amaçları

Toplam Kalite Yönetiminde amaç, herkesin katılımının sağlanması suretiyle kalitenin devamlı iyileştirilmesi ve toplam maliyetlerin azaltılmasıdır. Kalitenin iyileştirilmesi ile uzun vadede maliyetlerin azaldığı özellikle Japonya’da birçok işletmede tecrübe edilmiştir. Kalitenin artırılması ile ikinci işlemlerin, yani kalitesiz ürünlerin, ıskartaların, hurdaların azalması sağlanabilmektedir. Bu ise maliyetlerde büyük düşümlere yol açmaktadır. Dolayısıyla maliyetlerin düşürülmesi amacı kendiliğinden gerçekleşmektedir.

Toplam kalite yönetimi ve benzeri yönetim yaklaşımlarını zorunlu hale getiren pazar şartları ve gelişmeler oldukça çeşitlidir. Rekabet ortamı hızla artarak değişmektedir. İş dünyası için değişimin yeni yabancı rakipler, ürün ve hizmetlerin pazarlanmasında yeni yöntemler, müşterilerin yeni talep ve beklentileri gibi birçok nedeni vardır. Gelişen teknoloji yeni imkânlar ve zorlukları beraberinde getirmektedir. Bilgi işleme ve enformasyon teknolojilerinin bize sunduğu eski yöntemleri daha verimli kullanmanın ötesinde yeni teknik ve metotlar oluşturmak, elemanlarımızın teknik becerilerini ve ekip çalışması yeteneklerini sürekli geliştirmektir (SULLIVAN-HARPER, 1997, s.16-17).

Toplam Kalite Yönetimi'nde hem süreç hem de beşeri unsurların temel misyonu, değişimi yönetebilmek ve kaliteye ulaşmaktır. Kalite burada geleneksel anlamının dışında, yeni bir ifadeye sahiptir. Kalite, müşteri isteklerinin karşılanmasıdır. Diğer bir ifade ile "Toplam Kalite Yönetimi, müşteri beklentilerini her şeyin üstünde tutan ve müşteri tarafından tarif edilen kaliteyi tüm faaliyetlerin yürütülmesi sırasında ürün ve hizmet bünyesinde oluşturulan bir yönetim şeklidir". Dinamik pazarlarda, yıkıcı rekabet karşısında ayakta kalabilmek yalnız bu anlayışı benimsemekle mümkün olmaktadır (HALİS, 2000, s.91).

Toplam Kalite Yönetiminin piyasanın ihtiyaçlarında yoğunlaşma, sadece üretim ve hizmette değil, tüm alanlarda en iyi kalite performansını yakalama, kalite performansı için basit prosedürler oluşturma, israfı ortadan kaldırmak için süreci sürekli gözden geçirme, başarı ölçümünü geliştirme, rekabeti anlama ve rekabetçi stratejiyi geliştirme, etkin bir haberleşme ağı kurmak, asla sona ermeyen bir geliştirme için çabalama, gibi kendine özgü bazı amaçları vardır. Bu amaçlar kısaca şu şekilde özetlenebilir:

- 1) Verimlilik ve etkililik
- 2) Yeniden yapılanma ve örgütsel gelişim
- 3) Etkin stratejik yönetim
- 4) Kalite geliştirme ve müşteri memnuniyeti
- 5) Pazar payı karlılık ve rekabet geliştirme

16. Toplam Kalite Yönetiminin Temel Unsurları

160. Üst Yönetimin Önderliği

Toplam Kalite Yönetimi yatay bir süreçtir, ürün ve hizmetlerin kalitesini arttırmak için birimler arası sınırların aşılmasını gerekli kılar. Günümüzde işletmeler artık, birer hiyerarşi sistemi olarak değil bir dinamik süreçler portföyü olarak kabul edilmektedirler. Buna rağmen hiyerarşinin önderlik boyutu tüm etkisiyle kalite uygulamalarının içindedir.

TKY'ye ilişkin değerlerin tüm kuruluş içinde yaygınlaştırılmasında üst yönetim önderlik rolünü üstlenmelidir. Bu anlamda üst yönetim artık sadece kontrol etmek ve

denetlemek değil değişime liderlik etmelidir. Kurumsal düzeyde kalite, stratejik ve işletme planlaması ile bütünleştirilmeli ve işgörenlerin şikâyet, dilek ve fikirlerini daha kolay bir şekilde dile getirebilmelerini sağlamak için programlar uygulanmalıdır.

Bir şirketteki kalite stratejisi öncelikle sürekliliğe ve kalite sorununa göre üst yönetimin desteğine dayandırılmalıdır. Üst yönetim, belirgin bir biçimde sürece katılmalı ve kendini adamalı, süreci mevcut sistem ve politikalarla bütünleştirmeli, işgörenlerin duygularını da ihmal etmeden kalite tutum ve davranışlarını en kademe çalışanlarına ulaştırarak şirket vizyonunda kalite sorunlarına ve kalite finansmanına, moral ve yönetim kaynaklarına ilişkin faaliyetleri desteklemeyi vaat etmelidir. Ve üst yönetim aktif olarak geliştirme sürecine katılmalıdır.

TKY uygulaması; örgütte gerçek bir kültürel değişim öngördüğünden stratejik bir kararı gerektirir. Sistemi değiştirmek ve geliştirmek üst yönetimin sorumluluğundadır. Belli değerlerden oluşan, büyük çaplı değişim gerektiren toplam kalite kültürünün oluşturulmasında, yöneticilerin gerçek bir irade ve kararlılık göstermeleri, uygulamaya katılmaları zorunludur. TKY'de yöneticiler, planlamaktan çok yol gösterir, yönetmekten çok yetki verir, düzenlemekten çok ortak olur ve kontrolden çok takdir eder (SPENCER, 194, s .450).

Yöneticilerin TKY uygulama çabalarını desteklemeleri yetmemekte bizzat uygulamanın içinde yer almaları gerekmektedir. Tepe yöneticilerinin, kalite eğitimlerine ve kalite takımlarına doğrudan katılarak, çalışmalarını bizzat gözlemleyerek, müşterilerle doğrudan görüşerek, takım ve birimleri ziyaret ederek, kalite kavramlarını sık sık kullanıp dile getirmek suretiyle bir kalite dili oluşturarak ve uzun dönemli kalite programlarının pratiğe dökülmesi, uygulanması için personelle birlikte çalışarak TKY uygulama çabalarında bizzat yer alması gerekmektedir.

161. Tüm Örgüt Bazında Kalite

Toplam Kalite Yönetimi örgütlerinde kalite, örgütü oluşturan bütün departmanların sorumluluğundadır. Kalite yalnızca üretim departmanının veya kalite güvence departmanının sorumluluğunda değildir. Bu görüş kaynağını örgütü bir sistem olarak

analize tabi tutan Deming'in analizlerinden almaktadır. Bu sistem, örgütü içeren ve örgütsel tasarım çeşitleriyle uyum içinde olan fonksiyonel sınırlardan oluşur. Toplam Kalite Yönetiminde "bazı departmanlar daha önemlidir" mantığı yoktur. Bütün birimler Toplam Kalite Yönetiminde aktif olarak yer almalıdır. En üst seviyedeki genel müdürden en alt seviyedeki işçiye kadar herkesin Toplam Kaliteye katkısı şarttır.

Toplam Kalite Yönetimi sürecindeki sürekli iyileşme, problemlerin analizi ve çözümü, ekip oluşturma, hedef belirleme, hedeflere göre yönetim ve kalite sağlama vazifesinin tüm işletme fonksiyonlarına yayılımı, sadece tüm personelin katılımıyla gerçekleştirilebilir. Bu ise organizasyon yapısında yukarıdan aşağıya doğru katılımcılığı zorlayışı bir baskı ile değil, aşağıdan yukarıya doğru gelecek bir katılma isteği ile sağlanabilir. Katılma isteğinin oluşturulması ve kuvvetlendirilmesi her şirkette üst yönetimin vazifesidir. Üst yönetim yetki devretmeye hazır ve istekli olursa, istekli ve yeterli sayıda personel de bulabilecektir. Üst yönetimin yapması gerekenler ise; etkili bir haberleşme ve iletişim sistemi kurarak tüm çalışanlara işleri ve kuruluşlarla ilgili gerekli bilgileri zamanında, doğru ve hızlı bir şekilde sağlamak, örgütün her kademesinde yaygın ve sürekli eğitim programları uygulamak, karar alma gücünü geliştirmek ve ölçme ve sonuçlara göre ödül mekanizmasını geliştirmektir (PEŞKİRCİOĞLU, 1995, s.34-35).

Toplam Kalite Yönetiminin en belirgin özelliklerinden biri de takım çalışmalarını yaygınlaştırmasıdır. TKY'de takım çalışmalarının çok spesifik amaçları, belli metotları ve mutlaka uyulması gereken esasları vardır. Bir takım, bir problemi kolektif olarak çözmek amacıyla bir araya getirilen insan grubudur. Takımlar, komiteyi ekip, grup ya da iş güçleri olarak isimlendirilir ve sürekli ya da geçici olabilirler. Esas gayesi itibariyle takım çalışmaları, işin yapılma metotlarını tahlil etmek ve geliştirmek içindir.

Toplam Kalite Yönetimi çalışmalarında en önemli olan örgüt içinde bir takım ruhunun oluşturulmasıdır. Birlikteliğin oluşturulduğu bir kurumda sorunlar en az olacağı için onları çözümleri de kolay olacaktır.

162. Kaliteden Herkesin Sorumlu Olması

Elemanların faaliyetlere büyük oranda katıldığı ve motivasyonun yüksek olduğu bir iş gücü oluşturmak, başarılı bir Toplam Kalite Yönetimi sistemi uygulamasının en önemli özelliklerinden biridir. Elemanlar arasındaki ilişkilerin ölçülmesi için 5 anahtar alan seçilmiştir. Bu alanlar; çalışanların genel memnuniyeti, işe devam, personel devri, güvenlik, sağlık ve kalitenin geliştirilmesi veya maliyetlerin düşürülmesi konularında elemanlar tarafından getirilen öneri sayısıdır.

Çalışanların katılımı eğitimle desteklenmelidir. Çalışanlara kalite ve uygulamaları hakkında eğitim verilmelidir.

Kaliteden bütün işgörenlerin sorumlu olabilmesi için desteğini sunan yönetimin yerine getirmesi gereken bazı sorumlulukları vardır. Bu sorumlulukların başında örgütte kurumsallaştırılması gereken açık ve şeffaf, esnek ve duyarlı bir kurum kültürünün oluşumunu hızlandırmak gelmektedir. Bu kültür dört temel özelliğe sahip olmalıdır:

a- Yaygın bilgi paylaşımı: Önceleri sadece üst yönetimin bilmesi gereken bir ayrıcalık olarak görülen bilgiler çalışanlar ile paylaşılmalıdır.

b- Formel ve informel engelleri azaltma: Departmanlar arası var olan iletişim ve sosyal ilişkileri olumsuz etkileyen resmi engeller ile işgörenlerin işlerinden gurur duymalarına mani olan olumsuz örgüt ikliminin ve işletme içi politikaların sebep olduğu gayri resmi engeller giderilmelidir.

c- Yenilikçilik ruhu: Çalışanların üretkenlik özelliği kalite gelişimi konusundaki önerileri takdir ederek, onların bu fikirleri izlemelerine yardım edecek teknik ve mali desteği sağlayacak bir yapı kurulmalıdır.

d- Çalışanların memnuniyetinin ve moralinin yüksekliği: Toplam Kalite Yönetimi'nin kuruluşlara uyarlanması genellikle çalışanların moral düzeyini geliştirmiştir. Çünkü çalışanlar kaliteli ürün ve hizmet üreten bir şirkette bulunmaktan mutlu olmaktadır ve çalışanların yetkilendirilmesi onların kendi çalışma ortamlarına diledikleri şekli verebilmelerini sağlamıştır.

e- Gerçeklere dayalı karar verme: Yönetim sistemleri gerçeklere dayalı karar verme özelliğini desteklemektedir. Toplam kalite yönetimi, ulaşılan kalite düzeyinin sürekli

olarak ölçülmesi, değerlendirilmesi ve gereken her durumda değişikliklerin yapılması için oluşturulmuş sistematik bir sürece dayanmaktadır.

163. Hata Bulma Değil Hata Önleme

Hatalı veya arzu edilen kalitede olmayan ürünleri kontrol etmeyi hedefleyen üç metot vardır. Bunlar; hata tespit, hata önleme ve kesintisiz iyileştirme. Bu üç metodun en iyi ve en ileri olanı sürekli gelişme olarak da ifade edilen kesintisiz iyileştirme. Hata tespit yöntemi mevcut üretim sistemini olduğu gibi kabul eder ve üretim sonrası arızalı ürünlerin ayıklanması işlemini içerir. Hata tespit yaklaşımında, mevcut üretim sürecinin ilk olarak, kabul edilebilir bir hata seviyesi belirlenir, her bir malın incelenmesi yoluyla keşfedilen hatalı ürünler ya yeniden işlenir, veya hurdaya çıkarılır. Geriye kalan ürünler ise müşterilere gönderilir. Gözden kaçan hataların maliyeti ise azalan getiri, yüksek garanti maliyetleri veya müşteri tatminsizliği şeklinde şirket için olumsuz bir imaj olur.

Kesintisiz iyileştirme yöntemi ise üretim sistemini geliştirmenin sonu gelmez bir süreç olduğunu ileri sürerek hataların süreç boyunca iyileştirmeler yoluyla ayıklanmasının hataları önleyeceğini ileri sürer. Bu, en iyi ifadesini Philip Crosby'nin *sıfır hata* ifadesinde bulan, hata önleme yaklaşımıdır. Sıfır hata (zero defects), yüksek kaliteye erişme hususunda iyileştirme veya tamamlamadan ziyade bir seferde doğru yaparak önleme üzerinde odaklanan bir programdır (HALİS, 2000, s.117).

Hata, spesifikasyondan sapma olarak tanımlanmaktadır ve sıfır hata yaklaşımının gayesi her zaman için müşteri spesifikasyonlarını karşılamaktır. Hata önleme, işletmecilik anlayışındaki son adımdır. Hata düzeyinin azaltılmasıyla maliyetlerde ve müşteri tatmininde iyileşme sağlanır. Hata payını sıfıra indirmek, başlangıçta bazı masraflar gerektirir ancak, sonuçta diğer üretim masraflarının ortadan kalkması ile önceden yapılan küçük sabit giderler fazlasıyla telafi edilir.

Kalite sadece muayene işlemiyle sağlanamaz. Yapılmış hataları aramak yerine, nedenleri üzerine giderek, hata kaynaklarının ortadan kaldırılması ile; kalitede süreklilik, fiyat, zamanlama açılarından daha iyi rekabet olanağı, müşterinin güven duygusunu kazanma, zaman içerisinde ve sistemin başarısı oranında kalite muayenelerinin kapsamının

giderek daraltılması, yüksek verim, çağdaş insancıl bir çalışma ortamı, çalışanlarda yüksek motivasyon sağlanabilmektedir (ATAY, 1997, s.30).

164. Sürekli Gelişme (Kaizen)

Toplam Kalite Yönetiminin temelinde, ulaşılan kalite düzeyinin sürekli olarak ölçülmesi, değerlendirilmesi ve gereken her durumda değişikliklerin yapılması için oluşturulmuş sistematik bir süreç ve bu sürecin sürekli üst standartlar lehine geliştirilmesi vardır. Bu, kalite arayışında hata tespit ve hata önleme felsefelerinden sonra gelen ve daha yüksek bir kalite bilincini yansıtan sürekli geliştirme yaklaşımıdır. Bu yaklaşıma göre; şirket şu anda ne kadar iyi işler yapıyor olursa olsun daha iyisini yapabilir.

Sürekli gelişme ve *Kaizen* kavramları özdeşleştirilmiştir. Bu sözcüğün önemi onun aynı zamanda bir felsefe, bir yaşam şekli olmasıdır. *Kaizen*'in özü basit ve açıktır; *Kaizen* "iyileştirme" demektir. *Kaizen* yöneticilerden işçilere herkesi içeren sürekli iyileştirmedir. *Kaizen* felsefesi işyerinde oldun sosyal ilişkilerde veya aile yaşantısında olsun, yaşam tarzımızın sürekli iyileştirilmesi gerektiğini söyler. İyileştirme, *kaizen* ve yenilik olarak ikiye ayrılabilir. *Kaizen* sürekli çabaların sonucunda mevcut durumda görülen küçük çapta iyileşmeleri anlatır. Yenilik ise yeni teknolojiye ve/veya araçlara yapılan büyük yatırımlar sonucu mevcut durumun köklü biçimde değiştirilmesidir (IMAI, 1999, s.3-7).

TKY'de değişim ve gelişim sürekli olması gereken çabalardandır. Çünkü, kalite bitiş çizgisi olmayan bir yarış gibidir. Mükemmel olunmadığı sürece, gelişme için sürekli boş bir alan olacaktır. TKY'nin kalite güvence sistemlerinden en önemli farkı budur. TKY, mükemmel veya asgari şart olarak belirtilmiş bir standardı kabul etmez. Standartların veya standartlaşmanın belirli bir süre hizmet edeceği kabul edilir. Ancak, her an değişmesi veya değişebilmesi gerektiği öngörülür. TKY standartlaşmada sabitliği kabul etmez.

Klasik yönetim anlayışında örgütlerdeki gelişme, bir üretkenlik veya teknolojik sıçrama yapmak suretiyle gerçekleştirilir. Dolayısıyla da yeni bir teknolojik atılıma kadar mevcut durumu muhafaza etmek esastır. Ancak *Kaizen*'de temel koşul mevcut durumu yeterli kabul etmeyip daha ileri götürmektir (KAVRAKOĞLU, 1994, s.1).

Kaizen'i gerçekleştirmek için birinci olarak varolan durumun yetersizliğini kabul etmek gerekir. Bir sistem kusursuz işlese bile, o sistemde geliştirilecek birçok şey bulunabilir. Ayrıca, bilim ve teknolojideki gelişmeler de her gün "verimlilik" ölçütünü ileriye taşımaktadır. İkinci olarak insan unsurunu geliştirme çabalarına devam etmektir. Her şeyi yapan insandır. İnsan kaynakları, bir kuruluşun en değerli varlığıdır. Alışlagelmiş yönetim biçiminde bu kaynağın ancak küçük bir bölümünden yararlanılmaktadır. Oysa her çalışanı bu geliştirme faaliyetlerinin bir üyesi haline getirmek gerekir. Üçüncü olarak problem çözme tekniklerini yaygın biçimde kullanmaktır. İşletmelerde karşılaşılan sorunların çoğunu çözmek için basit istatistik ve karar verme teknikleri yeterli olmaktadır. Sistem geliştirmek için de aynı teknikler kullanılmaktadır.

Tüm faaliyetlerde bir canlılığın ortaya çıkması, personelin aynı amaç doğrultusunda çalışması, birimlerin işlerini daha etkin ve evrimli bir şekilde yürütmesi, ortak sorunların kısa sürede ve kalıcı bir şekilde çözülmesi, personelin bilgi, beceri ve güdülenmesinin artması, verimlilik ve diğer temel rekabet öğelerinde hızlı gelişmenin olması, kısa ve uzun vadede performans artışı gibi konular sürekli gelişmenin örgüte sağladığı yararlar arasında sayılabilir (KAVRAKOĞLU, 1994, s.13-15).

165. Benchmarking (Kıyaslama)

Kıyaslama, bir işletmenin kendi performansını yükseltebilmek için, üstün performansı olan diğer işletmeleri incelemesi, bu işletmelerin iş yapma usulleri ile kendi usullerini kıyaslaması, bu kıyaslamadan çıkardığı sonuçları uygulaması olarak tanımlanabilir.

Bu yönetim kavramının amaca ulaşmadaki bakış açısının çeşitli boyutları vardır. Bu boyutların birisi, kıyaslama yapılacak işletmenin en azından o endüstri dalındaki en başarılı işletme olmasıdır. Nitekim bir tanıma göre benchmarking "... ekonominin her alanında en iyi performansa sahip işletmeleri bulmak, bunların karşısında kendi performansını ölçmek, önce onlarla eşit düzeye gelmeyi, sonra da onların performansını geçmeyi hedef olarak belirlemektedir...". Bu çerçeve için de bir işletme tüm faaliyetlerini, veya belli bir faaliyet grubunu (fonksiyonu), hatta belirli bir faaliyet grubu içindeki belirli işleri, benchmarking konusu yapabilir.

İkinci boyut, kıyaslamamanın sadece aynı endüstri dalındaki işletmelerle sınırlı kalmaması gerektiğidir. Her işletme, tamamen farklı dalda çalışan başka bir işletmeden pek çok şey öğrenebilir. Nitekim kıyaslama konusunda verilen klasik örnek olan, Henry Ford'un bir mezbahayı gezerken görmüş olduğu yürüyen bant uygulamasını alıp otomobil imalatına uygulaması örneği de kıyaslamamanın bu boyutu ile ilgilidir.

Üçüncü boyut ise bu karşılaştırma ve kıyaslama işlemlerinin müşteri tatmini ve kalite artırımı için sistemli bir şekilde yapılması gerektiğidir (KOÇEL, 1999, s.317).

Bir başka tanımda Benchmarking; sahasında “en iyi” olarak tanımlanabilecek kuruluşların, gelişmiş ve etkin teknoloji, süreç, metot, yöntem ve uygulamalarını kendi kuruluşlarının ilgili teknoloji, süreç, metot, yöntem ve uygulamalarına uyarlamak amacıyla örnek seçilmeleri ve bu örneği sistematik bir analize tabi tutarak yapılan bir karşılaştırma yöntem ve sürecidir.

Benchmarking yolu ile geliştirme için iki önemli öge vardır. Bunlardan birincisi performans ölçmedir. Bunun için bazı ölçüm birimleri gereklidir. Bu birimler metriktirler ve genellikle sayısal olarak ifade edilmelidirler. En iyi sınıf olarak tespit edilen rakamlar hedef olarak seçilirler. İkincisi; bu işlem yöneticilerin kendi performanslarının niçin farklı olduğunu anlamaya imkân vermelidir. Benchmarking sonuçları, hem kendi süreçlerini hem de en iyi model örgütün sürecini kapsayan bir düşünce ve detaylı bir bilgi geliştirmeyi gerektirir. Farklılıkların anlaşılması yöneticilerin amaçlarına ulaşabilmelerine yönelik gelişme faaliyetlerini organize etmeye imkân verir.

Benchmarking'de izlenen yol kısaca, örgüt dışında gelişmiş ve mükemmel bir örnek olarak görülen bir kurulaşa ait bir veya birçok alandaki başarılı uygulamaları inceleyerek, bu uygulamaları kendi kuruluşuna uyarlamaktır. Buradaki temel amaç, gelişme için gereken zamanı mümkün olabildiğince kısaltmak ve rekabette etkinliği yakalayabilmektir. Benchmarking kuruluşlara en iyi uygulamaları kendi bünyesine adapte etme olanağı verir, bilgi değişimini sağlar, iş görenlerin motivasyonuna imkân verir ve örgütsel öğrenmeyi hızlandırarak işletmeye yeni ufuklar açar. Benchmarking süreciyle diğer örgütlerin, iç müşterilerini tatmin etme tarzını ve etkinliğini de öğrenebiliriz. Bu konu onların hangi endüstride olduklarına bakılmaksızın uygun en iyi uygulamaları kabul etme ve adapte etme

yoluyla dengeyi sağlamak veya daha iyisini yapmaya çalışmaktır. Bunları gerçekleştirme, sürekli hızlı bir gelişme ve sıçrama sayılabilecek ilerlemelerle sonuçlanır (HALİS, 2000, s.128).

166. Müşteri Odaklılığı- İç ve Dış Müşteri Tatmini

Müşteri odaklılığı toplam kalitenin en önemli unsurlarından birisidir ve müşteri beklentileri ile gereksinimlerinin anlaşılması ve bu gereksinimleri karşılayacak ürün ve/veya hizmetin sunulması için gerekli çalışmaların yapılması anlamına gelir.

Japon başarısının anahtarı, işletme stratejisi açısından birincil derecede önemin müşteri gereksinimlerine verilmesidir. Müşteri gereksinimleri üzerine odaklanma “atak” bir stratejidir. Müşteriler bir şekilde ödedikleri bedelin karşılığında bir değer elde etmek ister. İşletme yönetiminin temel amacı, onlara bu değeri sunmak olmalıdır.

İşletmelerde veya kurumlarda müşteri kavramı iç müşteri ve dış müşteri olarak ikiye ayrılmıştır. İç müşteriyi çalışanlar, dış müşteriyi ise ürün veya hizmet satın alan kişiler oluşturur.

Örgütlerde öncelikle iç müşterilerin tatmin edilmesi gereklidir. İç müşteri beklentilerine ve ihtiyaçlarına cevap verebilmek, onların rahat, sağlıklı ve güvenilir bir ortamda çalışmalarını sağlayarak işten ve çalışmaktan zevk almalarını sağlamak için çalışma ortamının ergonomik standartlarla dizayn edilmesi, maddi ve moral değerler açısından iyi bir çalışma ortamı oluşturulması şarttır. TKY’de çalışanları teşvik edici, katılımı sağlayıcı, inisiyatif kullanmayı, sorumluluk almayı ve yenilikler yaratmayı teşvik eden bir insan kaynakları yönetimi sisteminin kurulması, istenen nitelikte insan ögesini sağlaması açısından önem taşır (KAVRAKOĞLU, 1994 , s.66-67).

Dış müşteriler, bir ürün veya hizmetten kaliteli olması koşuluyla en yüksek faydayı sağlamak isteyenlerdir. Müşterilerin doyuma ulaştırılması onların şimdiki ve gelecekteki ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için taleplerinin, beklentilerinin ve ihtiyaçlarının belirlenmesi gerekir. Müşteri ihtiyaç ve beklentilerinin belirlenmesinde anketler, sondajlar, grup tartışmaları, müşteri panelleri, öneri kutuları, şikayetler v.b. yöntem ve teknikler kullanılmaktadır.

Müşteri kalitenin son yargıcısıdır (IMAI, 1999, s.207). Aynı hizmeti veren yüzlerce örgüt olunca müşteri doğal olarak kendisine en kaliteli ürünü ve hizmeti verecek olan örgütü seçmektedir. Bu günümüz müşteri davranışının en somut olgusudur. Dolayısıyla müşteri davranışları yakından izlenmeli, ihtiyaçları doğru saptanmalıdır. Çağdaş örgütler; müşterilerin sadece bugünkü ihtiyacını değil, gelecekteki ihtiyaçlarını da karşılamayı amaçlamaktadır (ERSEN, 1997, s.5).

167. Liderlik

Liderlik herhangi bir organizasyon için gidiş yönünü belirlemek ve o yöne doğru çalışanlarını motive etmek anlamına gelmektedir. Bir işletmede liderler teknoloji, ekonomik ortam ve rekabet konularında bilgi sahibi olmalıdır. Bu alanlardan herhangi birisindeki değişikliğin zamanında farkına varılamaması işletmeyi ciddi tehlikelerin içerisine sokabilir. İşletme liderleri insanların desteğini sağlayacak ve onları heyecanlandıracak yeteneğe de sahip olmalıdır. Liderler yaşanan “an”ı kavramalı ve yaşamda bir kez karşılaşılan olayların avantajını kullanabilmelidir. İyi liderler, şimdiki durumun analizini gereği gibi yapar ve gelecekle olan bağlantısını kurar. Liderler, algılama güçlerini geleceğin gereksinimleri ve fırsatları ile ilişkilendirmek için kullanabilmelidir. Liderler aynı zamanda insanları motive etmekte de başarılı olmalıdır. Peter Drucker, iyi liderliğin çok çalışmanın, amaç ve hedeflerin açık bir şekilde belirlenmesinin, uygulama standartlarının hazırlanmasının ve motivasyonun bir sonucu olduğunu belirtmektedir.

Liderlik sürecinin planlama, motivasyon ve inceleme olmak üzere üç temel unsuru vardır. Planlama süreci, işletmede çalışan insanlar için ortak hedef ve stratejilerini oluşturmasında kullanılan bir araçtır. Etkili bir planlama süreci, herkesin doğru şeyler üzerinde çalışmasını sağlar ve boşa yapılan işler için harcanan zaman ve kaynakları en alt düzeye indirir. Planlama sürecinin ilk adımı organizasyonun amacının belirlenmesidir. Amaç, işletmenin hangi müşteri gereksinimlerini tatmin edeceğini belirten ve işletmenin ilgi alanlarının sınırlarını açıklayan bir “görev tanımı” şeklinde ortaya konur. İşletmede çalışan herkes amacı yerine getirmenin bilincinde olursa motivasyon düzeyi artabilir. Amaç, en üst düzeyde geliştirildikten sonra organizasyondaki her bölüm tarafından alt amaçlara dönüştürülür. Amaç belirlendikten sonra organizasyonun amaca nasıl ulaşılacağı konusunda bir vizyona gereksinimi olacaktır. Vizyon, organizasyonun gelecekte varmak

istediği yer olarak tanımlanabilir. Vizyon tüm çalışanlar tarafından anlaşılabilir bulunmalı ve gerçekçi olarak değerlendirilmelidir. Vizyon belirlendikten sonra vizyona ulaşmayı sağlayacak şekilde en azından gelecek üç yılın planı yapılmalıdır. Performans göstergeleri saptanmalı ve bir şekilde ölçülebilir hedefler şeklinde ifade edilmelidir.

Amaç, vizyon ve stratejiler uygun bir şekilde tamamlanıp paylaşıldığında motivasyon ile ilgili işin önemli bir bölümü tamamlanmış olur. Ancak, personelin çalışmak için iletişim, ödüllendirme ve bireysel çalışma yetkisi gibi diğer motivasyon unsurlarına da gereksinimi vardır. Bazı organizasyonlarda planlar yapılır, ancak üst düzey yönetimin dışında hiç kimsenin planlardan haberi yoktur. Bu durumda organizasyonun çalışanları çevrelerinde olanlardan bilgi sahibi olmadıkları duygusuna kapılır ve yönetime olan güvenleri azalır. Personel şikâyet eder, yönetim onları duymaz; mırıldanmalar başlar, yönetim duymazlıktan gelir; işten ayrılmalar çoğalır, yönetim gitmek isteyenlere kapım açıktır politikasını izler. İşletmenin zararına olan bu durumun giderilmesinde iletişimin önemi yadsınamaz. İnsanlar, kendilerine yönelik bilgi akışı engellendiği zaman olaylar hakkında kendi düşünce ve yorumlarını geliştirmeye başlar. Bu süreç, ortamdaki diğer insanların hayal güçlerinden çıkan söylentilerden de etkilenir. Bu durumun onucunda verimlilik olumsuz olarak etkilenir. Böyle sonuçlarla karşılaşılması için iletişim kanalları sürekli olarak açık tutulmalıdır. İletişim kanalları; iyileştirme ekipleri, kahve-çay sohbetleri, çevrede dolaşarak yapılan yönetim (management by walking around), düzenli bölüm toplantıları, bülten yayımlanması ve açık kapı politikası gibi uygulamalarla geliştirilebilir. Bu iletişim araçlarının bazıları bilginin en iyi şekilde iletilmesini sağlar, bazıları da moral ve verimlilik sorunlarının kaynaklarına ilişkin ip uçları verir. Tüm bunlarda en önemli görev lidere düşmektedir.

Ödül yapısı, liderlik sürecinin en önemli konularından birisidir. İnsanlar, başarılarından dolayı ceza almayacaklarını anlamak gereksinimi duyar. İnsanların performanslarının ölçülmesi ve ödüllendirilmesi onların nasıl davranacaklarını belirler. Toplam kalite ortamında genellikle “ödüllendirilmemek en büyük ceza olmalıdır” anlayışı benimsenir.

En üst düzeyde motivasyona iş görenlerin kendilerini organizasyonun bir parçası olarak hissetmeleri durumunda ulaşılır. İnsanlara kaderlerini ve sağlıklarını etkileyecek kararları

almalarına izin verildiğinde, onlar hedeflerine ulaşmak için yapacakları çalışmalarda daha üretken ve yaratıcı olurlar (BOZKURT, 2001, s.62).

168. Sistematik Analiz

Organizasyonun süreçlerindeki ve çevresindeki değişikliklere karşılık vermede tutarlı olması için uygulanır. Kontrol edilemeyen varyasyonun varlığı, süreçlerde aşırı stokların oluşmasına ve çevrim süresinin uzamasına yol açmaktadır. Kalitede kontrol edilemeyen varyasyon ise yüksek oranlarda hurda ve yeniden işleme ile sonuçlanır. Her fonksiyon süreçteki kontrol edilemeyen değişkenliklerin azaltılması için incelenmelidir. Organizasyondaki her çalışma bir süreçten oluşmaktadır. Amaç, tüm süreçlerin sürekli olarak iyileştirilebileceği bir ortam yaratmaktır.

Her bölüm diğer bölümlerin süreçlerine bağlı olarak çalışır. Bir sonraki süreç, bir önceki süreçten kaliteli girdi sunulmasını bekler. Organizasyonda herhangi bir bölümün çıktısına bağlı olan bölüm/kişiler iç müşterilerdir. İşletme bir bütün olarak iç tedarikçi ve müşterilerden oluşur. Her tedarikçinin birincil amacı müşterilerini tatmin etmektir. Her bölüm ya da kişi bir sonraki sürecin gereksinimleri üzerine odaklanmalıdır. Bu durum, müşteri odaklı bir süreç analizi yapılmasını gerektirir. Süreç analizine Toplam Kalite Çevrimi, Deming Tekerleği ya da Çevrimi gibi isimler verilmektedir.

Süreç analizi çalışmalarında öncelikle aşağıdaki sorular sorulur:

- 1- Sürecin müşterileri kimlerdir?
- 2- Süreçte hangi ürünler ya da hizmetler girdi olarak kullanılmaktadır?
- 3- Müşteri gereksinimleri nelerdir?
- 4- Sürecin çıktısı müşteri gereksinimlerini hangi ölçüde karşılamaktadır?

Sunulan ürünün performansı ve müşteri beklentileri arasındaki farklılık, çözülmesi gereken bir sorun olarak değerlendirilir. Konu seçildikten sonra süreç analizi yapılır. Süreç analizine yapılan işin akışının çıkartılmasıyla başlanır. Mevcut iş akışının, olması gereken iş akışı ile kıyaslanması sonucunda yararlı bilgiler elde edilir. İş akışında neden belirlenirse, iyileştirme gerçekleştirilir. İyileştirme öncesi ve sonrasının kıyaslanması için uygun ölçüler geliştirilir. Süreç çıktıları için en ideal hedef, “mükemmellik” tir.

Süreçlerde sorunların nedenlerinin bulunması için veri toplama tabelaları, Pareto analizi, neden ve etki diyagramları, serpilme diyagramları ve histogramlar kullanılır.

İyi veri, iyi planlamanın sonucunda elde edilir. Öncelikle veri toplamanın amacı doğru olarak saptanmalıdır. “Elimizde biraz veri olsun, belki ileride kullanırız!” yaklaşımından kaçınılmalıdır. Veri toplarken aşağıdaki konular göz önüne alınmalıdır:

- Gereksinim duyulan verilerin tanımlanması,
- Operasyonel tanımların hazırlanması,
- Süreçte nerede veri toplanacağına kararlaştırılması,
- Veri miktarının belirlenmesi,
- Veri toplama zaman aralığının belirlenmesi,
- Verinin nasıl kaydedileceğinin belirlenmesi,
- Veri toplam operasyonundaki işlemlerin sorumluluklarının belirlenmesi.

Pareto analizi süreçle ilgili olan faktörlerin grafiksel gösterimidir. Çubuk grafikdir ve çubuklar soldan sağa doğru azalacak şekilde düzenlenir. Pareto prensibine göre, sorunların %20’si, süreç kalitenin %80’ine etki eder. Pareto analizi yapıldıktan sonra yaşamsal öneme sahip olan en önemli birkaç konu üzerine odaklanılır.

Neden ve etki diyagramları, herhangi bir etkinin meydana gelmesine yol açan olası tüm nedenlerin sistematik olarak belirlenmesine yardımcı olur.

Histogram, süreç dağılımının çubuk grafik şeklinde gösterilmesidir. Histogram ile süreç ortalaması, dağılımın durumu ile spesifikasyonlarla olan ilişkisi hakkında bilgi sahibi olunur.

Serpilme diyagramı, süreçteki iki parametrenin arasındaki korelasyonun belirlenmesi için kullanılır. İki değişken arasında korelasyon tespit edilirse, sonra aralarındaki ilişki formüle edilir. Bu şekilde istenilen değere teorik bazda ulaşılabilmesi mümkün olabilecektir.

Sürecin kontrol altında işletilmesi için kullanılan teknik ise, kontrol şeması uygulamalarıdır. Kontrol şemalarının hazırlanması ve üzerinde çalışılması kolaydır. Belirli

bir sistematiğe göre toplanan veriler kullanılarak sürecin ortalama değeri, alt ve üst kontrol sınırları hesaplanır ve değerler üzerine işlenir. Süreç, istatistiksel olarak kontrol altında ise, örnek ölçüm değerlerinin %99.73' bu sınırlar arasında yer alır. Kontrol şeması verileri ile süreç yeterliği hesaplamaları da yapılır. Böylece sürecin gereksinimleri karşılama becerisi ile (varsa) kusurlu üretim %'si hesaplanabilir.

Yukarıda açıklanan araçlar kullanılarak süreçlerin sahipleri süreçlerini sürekli olarak iyileştirmelidir (BOZKURT, 2001, s.72-73).



İKİNCİ BÖLÜM

2. KAMU KURUMLARININ YAPISI

20. Kamu Yönetimi

Kamu yönetimi, devlet ve toplum düzeninin kesintisiz olarak işlemesi ve kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasına ilişkin bir sistemdir. Her sistemde olduğu gibi kamu yönetimi sistemi de çeşitli elemanlardan meydana gelir.

Kamu yönetiminin birinci elemanı, insanlardır; yani **halktır**. Halk, çeşitli tüketici grupları, siyasi liderler, yasama organı üyeleri ve baskı gruplarından oluşur. Şüphesiz, kamu yönetiminin bu beşeri unsuru, diğerlerine göre daha önemli ve etkileyicidir.

Kamu yönetiminin ikinci elemanı **örgüttür**. Örgüt, kamu mal ve hizmetlerinin üretilmesi ve halka sunulmasında temel araçtır; yönetim hizmetlerinin merkez elemanıdır. Devlet, bu araç vasıtasıyla işler ve görevlerini yerine getirir. Devletin işlemesinde temel araç olan örgüt, hizmetlerin türüne ve niteliğine göre, merkezi ve yerel düzeyde olmak üzere konumlanmaktadır.

Kamu yönetiminin üçüncü elemanı, **kamu politikasıdır**. Kamu politikası toplumsal sorunları tanımlama ve bunların çözümlerini belirlemedir. Bu da kanun yapma, idari düzenlemeleri gerçekleştirme, alternatif çözüm önerileri arasında seçim yapma ve sorunları çözecek en uygun yöntemleri belirleme işleriyle ilgilidir. Kamu politikası, daha çok siyasi yöneticilerin bir görevidir. Siyasi yöneticilerin, belirli sorunların çözümü için aldıkları kararlar ve izledikleri yöntemler kamu politikasını meydana getirir. Örneğin enflasyonu, sıkı para politikasıyla mı önleyelim, yoksa fiyat ve ücretleri sınırlayarak mı? Kalkınmayı

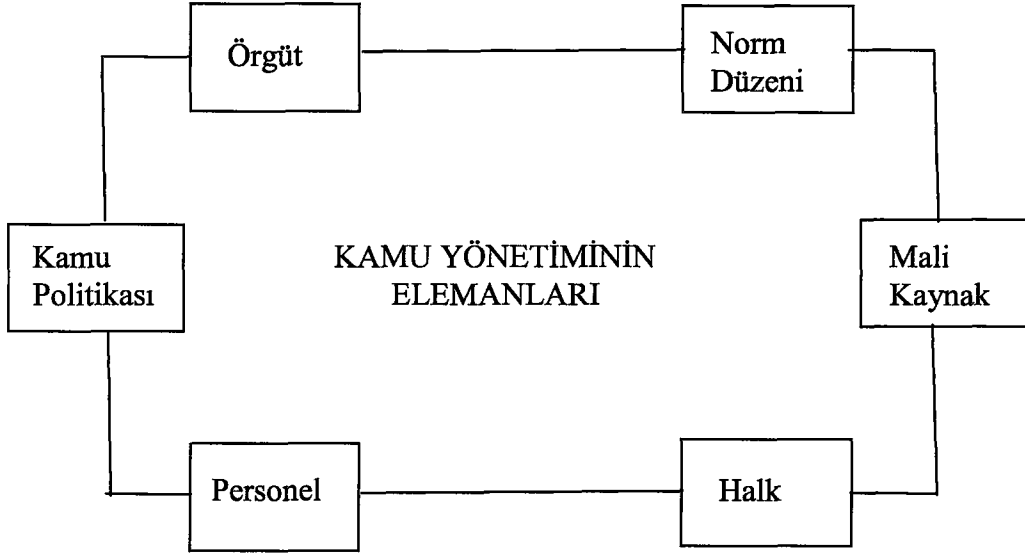
doğrudan devlet eliyle mi yapalım, yoksa özel sektöre destek olarak mı? Bunlardan birini tercih etmek bir kamu politikasıdır.

Kamu politikası, başta hükümet olmak üzere çeşitli devlet dairelerinin yapmayı ya da yapmamayı tercih ettikleri şeylerdir. Kamu politikaları, devlet organları ve kamu görevlileri tarafından oluşturulur. Başka bir ifade ile kamu politikaları, siyasi sistem içinde “otorite” olarak tanımlanan, devlet başkanı, başbakan, hükümet, bakanlar, yasama organı, belediye başkanları ve belediye meclisleri, mülki amirler (vali ve kaymakamlar) ve üst düzey kamu yöneticileri gibi kişi, kurum ve organlar tarafından formüle edilir. Şüphesiz, kamu politikalarının oluşturulmasında devletin dışındaki çevrelerin de etkisi söz konusudur.

Kamu yönetiminin dördüncü elemanı, **norm düzenidir**. İdeolojik düşünceler ve siyasi tercihler; Anayasa, kanunlar ve idari düzenlemeler kamu yönetiminin örgüt yapısını ve işleyişini düzenlemekte ve yönlendirmektedir. Büyük küçük bütün kararlar, “değerler” e bağlıdır ya da ona ihtiyaç gösterir. Örneğin, insan hakları nedir? Uygulanması nasıl olacaktır? Bu haklar bir grup insana mı yoksa tüm insanlara mı uygulanacaktır? Bunun gibi sosyal adalet ve eşitlik kavramları da belirli siyasi ve sosyal değerlere göre biçimlenmektedir.

Kamu yönetiminin beşinci elemanı **mali kaynaktır**. Kamu maliyesi, kamu yönetiminin yapacağı işlerin belirleyici unsurunu meydana getirir. Hizmetlerin düzeyi ve miktarı, eldeki mali kaynaklara bağlıdır. Bu nedenle kamu yöneticileri, mevcut kaynakların artırılması ve bu kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması sorunuyla da ilgilenmektedir.

Kamu yönetiminin altıncı elemanı, örgütü harekete geçiren ve işleten **kamu görevlileridir**. Kamu yönetiminin performansı, onu işleten personelin niteliğine bağlıdır. Bir ülkedeki yönetici kadro, bilgi ve tecrübe yönüyle ne kadar yetişmiş ise, kamu hizmetlerinin düzeyi de o kadar iyi ve tatminkâr olmaktadır. Devletin yapı ve işlevlerine göre, personelin sayısı da artıp azalmaktadır. Ancak son zamanlarda devletin işlevlerindeki sürekli genişleme nedeniyle, kamu görevlilerinin sayısında da büyük artışlar meydana gelmektedir. Bu da kamu bütçesi içinde personel harcamalarının oranını arttırmaktadır (ERYILMAZ, 2002, s.9-10).



Şekil: 2

Kamu yönetiminin elemanları

Kamu kurumlarının büyümesi, çeşitlenmesi, sayıca artması ve dolayısıyla yürütülen kamu hizmetlerinin hacmi bakımından yirminci yüzyıl, “kamu yönetimi” ve “kamu hizmeti” ile karakterize edilmektedir. Bilindiği gibi kamu yönetimi, devletin yürütmeye ilişkin kolunun yapı ve faaliyetlerinden oluşmaktadır. Refah devleti anlayışının gelişmesi ile birlikte devletin yapması gereken işler çoğalmıştır. Batı’da Refah Devleti, devletin ne yapmaması değil, ne yapması gerektiği anlayışına dayanmıştır. Devletin aşırı şekilde büyümesi, onu sevimli kılmamış, aksine “kırtasiyecilik”, “verimsizlik” ve “hantallık” gibi suçlamaların hedefi haline getirmiştir. Bu dönemde kamu yönetiminin dikkati çeken hakim özellikleri, “merkeziyetçilik”, “katı hiyerarşi”, “aşırı kurallar bağıllık” ve “ağır bürokrasi” olmuştur.

1980’li yılların başından itibaren yönetim paradigmasında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Geleneksel kamu yönetimi, teorik ve pratik yönleri itibariyle, itibardan düşmüş ve onun yerini yeni bir kamu yönetimi anlayışı almaya başlamıştır. Bu değişiklik, basit bir reform ya da ihmal edilebilir bir dönüşüm olmamıştır. Yeni yönetim paradigması, devletin toplumdaki rolünü; hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeniden tanımlamaya ve biçimlendirmeye yöneliktir. Amaç, devleti küçültmek ya da büyütme değil, onu asli klasik fonksiyonlarına çekerek daha etkin hale getirmek, vatandaşların

devlet ve kamu yönetimi karşısındaki konumunu ve yönetime katılma olanaklarını geliştirmektedir. Başta yerel yönetimler olmak üzere, tüm kamu kurumları bu sancılı değişim sürecinden etkilenmişlerdir.

200. Geleneksel Yönetim Anlayışı

Geleneksel yönetim anlayışı, literatürde, kamu yönetiminin yapısında ve işleyişinde yakın zamanlara kadar egemenliğini korumuştur. Bu anlayışın dayandığı temel ilke ve düşünceleri dört grupta toplamak mümkündür:

Birinci ilke, kamu yönetiminin yapısı ile ilgilidir. Geleneksel kamu yönetimi, büyük ölçüde Alman sosyolog Max Weber'in kavramlaştırdığı bürokrasi modeline göre örgütlenmişti. Bu model, ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayalı, gayrişahsi, katı hiyerarşi, kariyeri esas alan ve bir ölçüde merkezîyetçi nitelikler taşımaktaydı. Bu ilkelerin kamu yönetiminde, tarafsızlığı, verimliliği ve etkinliği sağlayacağı varsayılmıştı. Kamu sektörü, uzun süre bu ilkelerin etkisi altında kalmış ve bunlara katı bir şekilde bağlılık, örgütleri işletmenin en iyi yolu olarak görülmüştü.

İkincisi, devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında, kendi örgütleri (bürokrasi) vasıtasıyla doğrudan görev alması gerektiği düşüncesi idi. Devlet refah devletinin ya da başka düşüncelerin etkisiyle bu alandaki rolünü arttırmış, büyümüş, birçok mal ve hizmetin üreticisi olarak ekonomide önemli bir ağırlık kazanmıştır. Doğrudan mal ve hizmet üretimi ve bunların dağıtımını konusunda standart prosedürler belirlenmiştir. Kamu görevlilerinin faaliyetlere ayrıntılı düzenlemelere tabi kılınmış, kural ve prosedürlere aşırı bağımlılık ortaya çıkmıştır. Yönetim, toplum ve bireylere hizmet etmek yerine, kuralları ve normları, amaçlara bakılmaksızın katı şekilde uygulamayı bir yöntem haline getirmiştir.

Üçüncü ilke, siyasi ve idari konuların birbirinden ayrılabilmesi görüşüydü. İdarenin ya da kamu yönetiminin görevi, talimatları ve kuralları uygulamaktan ibarettir. Stratejileri belirleme yetkisi, siyasi liderliğe aittir. Siyasiler, kamusal alanda yapılacak olanları belirler, kamu yöneticileri de bunları uygular. Kamu yönetimine, siyasi kurumlara ve yöneticilere kesin bir itaat görevi verilmiştir. Böylece kamu yönetimi, denetim altına

alınmış ve sorumluluğu da temin edilmiş olacaktır. Kamu kurumlarının denetimi, merkeziyetçi yöntemle, hiyerarşik basamaklar vasıtasıyla ayrıntılı bir şekilde yapılmaktadır. Bu denetimde, kurumların misyonları, performans hedefleri ve maliyetleri ikinci planda kalmakta, piyasa mekanizması dikkate alınmamaktadır. Denetimde esas olan, yasal ve finansal ilkelere uyulup uyulmadığının kontrol edilmesidir. Bu denetim biçimi, kamu bürokrasisinin yine kendi içindeki bürokratik organlarca yürütülmesi esasına dayanmaktadır. Hizmetlerde, “nitelik” ten çok “nicelik” önem taşımaktaydı.

Dördüncü ilke, kamu yönetimi, yönetimin özel bir biçimidir. Özel sektörün yönetiminden oldukça farklıdır. Böyle olunca kamu yönetiminin, profesyonel bir bürokrasi ve çalışanların hayat boyu istihdamına göre düzenlenmesi gerekiyordu. Bu yönetim aygıtı, her siyasi iktidara eşit olarak hizmet etmek gibi bir siyasi tarafsızlığa sahip olmalıydı. Bu anlayışa göre biçimlenen kamu yönetimi, “toplum” a karşı doğrudan sorumluluğu yada “piyasa” ya karşı duyarlılığı (yok yada zayıf) olmayan, daha çok siyasilerin ve bürokratların talimatlarına göre işleyen bir nitelik göstermiştir. Geleneksel kamu yönetimi, uygulamada bürokratik ve siyasal yönetim biçimine dönüşmüştür.

201. Yeni Yönetim Anlayışı

1980’li yılların sonlarına doğru gelişmiş ülkelerde kamu sektörünün yönetiminde yeni bir yaklaşım ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu yeni yaklaşım yada anlayış, “işletmecilik” (managerialism), “yeni kamu işletmeciliği” (new public management) ve “piyasa temelli kamu yönetimi” (market-based public administration) yada “girişimci idare” (entrepreneurial government) gibi kavramlarla ifade edilmektedir. Bu yaklaşımı savunanlar, “yönetim” (administration) ile “işletme” (management) kavramı arasındaki farkı vurgularlar. Onlara göre “yönetim” kavramı, “işletme” kavramından daha dar bir anlama sahiptir. Yönetim, süreçlere, yöntemlere ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmektir. İşletme ise, yalnızca talimatlara ve yönergelere göre iş yapmak yerine, hedefleri ve öncelikleri belirleme, bunların başarılmasına yönelik uygulama planları yapma, insan kaynaklarını etkin kullanma, performansı değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk alma gibi birçok fonksiyonu ifade eder.

Kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine doğru meydana gelen bu değişim sürecini ortaya çıkaran çeşitli faktörler bulunmaktadır. Bu faktörlerden birincisi, kamu sektörü ve yönetimi üzerinde yoğunlaşan eleştiriler, ikincisi ekonomik teorideki değişiklikler ve üçüncüsü, özel sektördeki değişikliklerin etkileridir.

1980'lerin sonlarında kamu sektörünün performansı, büyüklüğü ve işleyişi konusunda yoğun eleştiriler yapıldı. Bu dönemde, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletlerinde, devleti küçültmek ve yeniden yapılandırmak isteyen partiler ve liderler (Margaret Thatcher ve Ronald Reagan) iktidara geldi. Bu iktidarlar, kamu sektörünün yapısını, devletin faaliyet alanını ve kamunun iş görme yöntemlerini masaya yatırdılar. Devletin büyüklüğü, faaliyet alanı ve yönetim anlayışının değiştirilmesi konusunda hakim bir inanç oluşturuldu. Yeni sağ akımın kamu yönetimi anlayışındaki değişikliğe önemli etkiler yaptığını da bir gerçektir.

1970'lerde neo-liberal iktisatçılar, devletin ekonomik büyümesi ve özgürlüğü sınırlandıran sorunlara sebebiyet verdiğini yoğun olarak dile getirmeye başladılar. Daha az devletin, ekonomik etkinliği artırmak suretiyle toplum refahının iyileştirilmesine hizmet edeceğini belirttiler. Devletin, faaliyet alanının yasal olarak sınırlandırılması gerektiğini vurguladılar. "Daha az devlet, daha çok piyasa" anlayışını, özelleştirme ve deregülasyon politikalarını savundular. Küreselleşme ve gelişen iletişim teknolojisi daha hızlı işleyen bir yönetim yapısını zorladı. Vatandaşların kendilerine sunulan hizmetler konusunda bilinçleri arttı ve yönetimden artan oranda taleplerde bulunmaya başladılar. Yeni yönetim anlayışının gelişmesinde "kamu tercihi" teorisyenlerinin de çok önemli katkıları oldu.

Kamu sektöründeki değişikliğe, özel sektörde yaşanan hızlı değişimin önemli etkisi oldu. Ulusal ve uluslararası düzeydeki rekabet, özel sektörün yönetim ve personel politikalarını değiştirme yönünde sürekli bir baskı unsuru oluşturdu. Firmalar, otoritelerini desantralize ettiler, hiyerarşik yapılarını gevşettiler, dikkatlerini kaliteye, yeniliğe ve müşterilerin taleplerine daha çok yönlendirdiler. Küreselleşme, bu değişikliğe daha da hız kazandırdı.

Ortaya çıkan bu yeni yönetim paradigmasını, geleneksel yönetim anlayışının temel ilkelerini belirtirken yaptığımız gibi, dört grupta incelemek mümkündür.

Birinci olarak yeni yönetim anlayışı, Max Weber'in bürokrasi modeline dayalı örgütlenmeye karşı çıkar. Bu örgüt modeli, Batı'da refahın ve demokrasinin gelişmesine çok önemli katkılar sağlamışsa da, artık değişen şartlar karşısında verimsizliğin, hantallığın ve kırtasiyeciliğin nedeni haline gelmiştir. Formal bürokrasi modeli, yöneticilerin risk almasını engellemekte, kıt kaynakları etkin bir şekilde kullanmak yerine onların israf edilmesini sonucunu doğurmaktadır. Kamu kurumlarındaki yöneticilerde hakim olan temel güdü, hata yapmamaktır. Çoğu durumlarda bir yönetici %99 başarılı olduğunda, fazla dikkati çekmez, ancak %1 oranında hata yaptığı zaman hemen gözden düşer. Kamuda, yenilik ve yaratıcılık tehlikeli; kurallara körü körüne uymak ve hata yapmamak en doğru yol olarak görülür. Oysa hiç hata yapmayan organizasyonlar ve yöneticiler, gereği kadar çalışmıyor yada risk almıyor demektir. Yeni kamu yönetimi anlayışına göre, kamunun örgüt yapısı, esnek, yumuşak hiyerarşi, dar ve az elemanlı merkez, geniş-yatay çevre ve adem-i merkezîyetçi olmalıdır.

İkinci olarak, devletin faaliyet alanı küçültülmelidir. Devletin faaliyet alanının daraltılması konusunda geniş bir görüş birliği bulunmaktadır. Yeni yönetim anlayışını savunanlar devlete şu rolleri yüklemektedirler:

1. Devlet, mal ve hizmet üreten firmalar arasında rekabeti geliştirmelidir.
2. Devlet, yönetimde bürokrasinin yaptığı kontrolü topluma aktarmak suretiyle vatandaşları yetkilendirmelidir.
3. Devlet, kendi kurumlarının performansını, dikkatleri girdilerden çıktılara (sonuçlara) yönlendirmek suretiyle ölçmelidir.
4. Kamu kurumlarını, onların hedefleri, misyonları yönlendirmeli, onların kuralları ve düzenlemeleri yönlendirmemelidir.
5. Kamu kurumları, çevrelerini "müşteriler" olarak yeniden tanımlamalı ve onlara seçenekler sunmalıdır.
6. Kamu kurumları, problemleri ortaya çıkmadan önce önlemelidir. Problem ortaya çıktıktan sonra düzeltici hizmet sunmak iyi bir yaklaşım değildir.

7. Kamu kurumları, enerjilerini, sadece para harcamak için değil, para kazanmak için de kullanmalıdır.

8. Kamu kurumları, katılnalı yönetimi kapsayacak şekilde otoritelerini desantralize etmelidir.

9. Devlet, bürokratik mekanizmalar yerine, piyasa mekanizmalarını tercih etmelidir.

10. Devlet, dikkatini yalnızca kamu hizmetlerinin hazırlanması sunu-sunulmasına yoğunlaştırmamalı, aynı zamanda toplumsal sorunları çözmek için kamu, özel ve gönüllü sektörler arasında katalizör görevi yapmalıdır.

11. Kamu yöneticileri, kaynak tüketen kişiler değil, kaynak üreten girişimci ruha sahip insanlar olmalıdır.

Üçüncü olarak yeni yönetim anlayışı, performans hedeflerine, çıktılarına (sonuçlara), hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, müşteri merkezli hizmet anlayışına ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapmaktadır. Kamuda, bürokratik ve çok kademeli merkezi kontrol sistemi yerine, piyasa sistemine dayalı bir denetimi savunmaktadır.

Dördüncü olarak yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminin yalnızca siyasi liderliğe değil, aynı zamanda da kamuya (halka) karşı sorumlu olması gerektiğini vurgulamaktadır. Geleneksel kamu yönetimi teorisinde, emir verenlerle (siyasiler) bunları uygulayanlar (bürokratlar) arasında bir ayırım yapılmaktadır. Yeni yönetim anlayışında yöneticiler, yalnızca kurallara ve prosedürlere uygun davranmakla sorumluluklarının gereğini yerine getirmiş sayılmamakta, yaptıkları işlerin sonuçlarından da sorumlu tutulmaktadır. Siyasi liderlik ile bürokratlar arasında karşılıklı etkileşim önem kazanmaktadır. Yeni yönetim anlayışında, örgütün gerektirdiği etkinlik ve verimlilik ihtiyacı ile politikacıların tercihleri ve verdikleri sözler arasında bir denge kurulmaya çalışılmaktadır. Yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkının kanallarını genişletmek suretiyle kamusal alanın rolünü artırmaya yönelik düşüncelere vurgu yapılmaktadır. Bürokrasinin topluma karşı sorumluluğu, bu şekilde temin edilmiş olacaktır (ERYILMAZ, 2002, s.26-27).

Yeni yönetim düşüncesi, 1980'den sonra ekonomik ve yönetsel sistemin yapı ve faaliyetlerindeki değişimi yorumlayan, yönlendiren ve geleneksel yönetim düşüncesine alternatif olarak ortaya çıkan bir yaklaşımdır.

21. Kamu Yönetiminin İncelenmesi

Kamu yönetimi çok geniş bir fenomendir. Yönetimin, yasal ve kurumsal yönü olduğu kadar davranış ve ilişkiler cephesi de bulunmaktadır. Her şeyden önce bir kamu kuruluşunun ortaya çıkması ve işleyişi belirli bir yasaya dayanır. Ancak, kurumlar içinde çalışanların davranışı, halkla yöneticiler arasındaki ilişkiler, çoğu kez yasaların belirlediği çerçevenin dışında çeşitli görüntüler meydana getirir. Yasaların yazılı metni ile uygulama arasında farklılıklar ortaya çıkabilmektedir. Ayrıca her türlü eylem ve işleyişi, yasalarla ayrıntılı olarak önceden belirtmek de mümkün değildir. Yönetimin, yasal, kurumsal ve davranışla ilgili yönüne verilen farklı önemden dolayı, çeşitli yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Kamu yönetiminin incelenmesindeki yaklaşımları, “yasal”, kurumsal-yapısal”, “sosyo-psikolojik” ve “sistem” olmak üzere dört grupta toplayabiliriz.

210. Yasal Yaklaşım

Bu yaklaşım, yönetim konusunu yasalarda öngörülen ilke ve esasları dikkate alarak incelemektedir. Başta Anayasa olmak üzere çeşitli yasa ve yönetmelikler, yönetimin yapı ve işleyişini düzenlemektedir. Kamu yönetimi yapı ve işleyişini, bu yasal çerçeveye ve ilkelere uygun olarak yürütmekle yükümlüdür. 19. yüzyılda, hukuka bağlı yönetim ilkesiyle ortaya çıkan bu yaklaşım, kamu yönetiminin İdare Hukuku içinde incelenmesi sonucunu doğurmuştur. Bu görüş, kamu yönetimini normatif bir biçimde incelemekte ve onu bir hukuk sorunu olarak görmekte; buna karşılık, personelin davranışı ve halkın kamu yönetimi üzerindeki etkilerini ihmal etmektedir. Devletin yasama, yürütme ve yargı organlarının rollerini ve bu organlar arasındaki ilişkileri, yasal çerçevede ele alarak değerlendiren bu yaklaşım, daha çok Kara Avrupa'sında gelişmiştir. Ancak, son zamanlarda çeşitli ülkelerde meydana gelen gelişmeler, yönetimin insan grupları arasındaki dinamik işbirliğine dayanan gerçek yönüne ilgiyi artırmıştır.

211. Kurumsal-Yapısal Yaklaşım

Bu yaklaşım, yönetimin örgütsel yapısına ağırlık vermektedir. Yönetimin yapısal yönü, yönetim konusunu inceleyen bir çok araştırmacının dikkatini çekmiştir. Kamu yönetimi ile ilgili yazılan bir çok eserde, yönetim örgütlerinin biçimsel (formel) yönleri ve özellikleri üzerinde durulmuştur. Yüzyılımızın başında bürokrasi konusunda yapılan araştırmalar, daha çok kamu yönetimi örgütleri üzerinde yoğunlaşmıştır.

Kamu yönetimi örgütlerinin yapısı, merkezi ve yerel düzeyde konumlanması ve karşılıklı ilişkileri; işbölümü, hiyerarşi ve kontrol alanı gibi örgütlerin iç düzeni; bürokrasi ve kamu hizmetlerinin örgütlenme biçimleri gibi hususlar, kurumsal-yapısal yaklaşımın ilgilendiği belli başlı konulardır. Klasik örgüt teorileri, yönetimi genellikle bir örgüt sorunu olarak incelemişlerdir. Örgütlerde işbölümü, pozisyonlar arasındaki hiyerarşik bir silsile, belirli kaide ve yöntemler, klasik teorinin ilgilendiği konuların başında yer almıştır.

Kurumsal-yapısal yaklaşım, kamu yönetiminin incelenmesinde en çok kullanılan yaklaşım niteliğindedir. Bu yaklaşım, iki yönden eleştirilmektedir. Birinci eleştiri, bu yaklaşımın kamu yönetiminin “çevre” ile olan ilişkilerini ihmal etmesi; ikincisi de, kurumların içindeki aktörün (personelin) davranışını dışlaması üzerinde yoğunlaşmaktadır. Oysa kamu yönetimi, çevresinden ve bireylerarası etkileşimden dışlanarak incelenemez.

212. Sosyo-Psikolojik Yaklaşım

Bu yaklaşım, Psikoloji, Sosyoloji ve Sosyal Psikolojinin yardımıyla, yönetsel örgütlerdeki insanların davranışlarını sistematik olarak incelemeye yönelmiştir. 1930’larda A.B.D.’de Western Elektrik Şirketi’nin Hawthorne İşletmesi’ndeki çeşitli çalışma grupları üzerinde yapılan deneyler, İşletme Yönetimi ve Kamu Yönetiminin incelenmesinde önemli etkiler yapmıştır. Bu deneyler, işyerinin fiziki şartlarını düzeltmek ve parasal ödüller vermek suretiyle işteki verimin artırılmasına yönelik bilimsel yönetim yaklaşımının bazı eksikliklerini ortaya çıkarmıştır. Yönetimde işbirliği, dayanışma ve grup unsuru gibi beşeri ilişkilerin önemli olduğu gerçeği bilimsel bir temele oturtulmuştur. Hawthorne araştırmaları, psikolojik ya da daha geniş bir anlatımla sosyal faktörlerin önemli olduğunu göstermiştir ve yönetime “beşeri ilişkiler” yaklaşımını getirmiştir. Psikolojik yaklaşım,

moral nedir, morali etkileyen faktörler nelerdir, moral işin verimliliğine nasıl etkide bulunur, doğal grup hayatı, biçimsel örgüt yapısı ve bu örgütün amaçlarıyla ilişkileri nelerdir; hangi şeyler çatışmayı, hangi şeyler grup ve örgütler arasındaki işbirliğini sağlar gibi konular üzerinde durmaktadır.

213. Sistem Yaklaşımı

Yasal yaklaşım, yönetimle ilgili yapı, personel, yetki, görev ve sorumlulukları, Anayasa ve çeşitli yasalarda ifadesini bulan esaslar çerçevesinde incelemekte, Kurumsal-Yapısal yaklaşım, yönetimin anatomik yapısına önem vermiş, sosyo-psikolojik yaklaşım da yönetim örgütlerinde çalışanların davranışları üzerinde durmuş, beşeri davranışların en iyi düzenlenmiş örgütsel planları bozduğunu ve örgüt yapısı içinde kurulmuş bulunan rasyonel ilişkileri değiştirdiğini ileri sürerek, yönetime davranış bilimlerini getirmiştir.

Sistem yaklaşımı, tek başına yönetsel yapıyı ya da insan davranışlarını incelemenin yönetim odlusunu anlamada yeterli olmadığı görüşündedir. Bu yaklaşıma göre, yönetimi anlamının en iyi yolu, onu bir sistem ya da bir bütün olarak incelemektir. Sosyal olguların çok yönlülüğü, dinamik niteliği, tek ve basit bir nedenle açıklanamaması, sosyal bilimlerde sistem yaklaşımını gerekli hale getirmiştir.

Sistem, birbirleriyle karşılıklı iç bağımlılıkları bulunan birden çok ögenin bir amaca yönelik olarak bir bütün oluşturması biçiminde tanımlanabilir.

Sistem yaklaşımı, yönetimi; personel, örgüt, norm düzeni, mali kaynak ve insanlardan oluşmuş bir bütün olarak değerlendirir. Yönetimi, sosyo-kültürel, siyasal ve ekonomik çevreden bağımsız olarak inceleyemeyiz. Yönetim çevresiyle ve kendi içindeki unsurlarla karşılıklı etkileşim içindedir.

Kamu yönetimi kendini çevreleyen toplumun siyasi sisteminin bir alt sistemi niteliğindedir. Toplumun diğer sistemleri olan siyasal, sosyo-ekonomik ve kültürel alt sistemlerini etkilediği gibi onlardan da etkilenmektedir. Bir sistem olan kamu yönetiminin, kendi içinde bir takım alt sistemleri bulunmaktadır. Merkezi idare sistemi ve mahalli idare sistemi gibi. Ayrıca, yönetim örgütlerinin resmi yapısı ve norm düzeni ile, burada

çalışanların aralarındaki arkadaşlık grupları ve gayri resmi ilişkileri de, karşılıklı etkileşim içinde olan iki alt sistem niteliğindedir.

22. Kamu Yönetimi ile Özel Yönetimin Benzerlikleri ve Farklılıkları

Yönetim, genel ve beşeri bir faaliyettir; bütün sosyal durumlarda söz konusu olmaktadır. Kamu yönetimi ve özel yönetim, genel bir kavram olan yönetimin alt dallarını oluştururlar. Aralarındaki benzerliklerle birlikte, farklılıklar da bulunmaktadır.

220. Benzerlikler

Yönetimle ilgili örgüt teorilerinin büyük bir kısmı, özel sektör kuruluşlarında yapılan araştırmalara dayanmaktadır. Kamu yönetimi, bu araştırmalardan büyük ölçüde yararlanmaktadır. Mühendis, doktor ve iktisatçı gibi uzmanlar, ister özel kesimde isterse kamuda çalışsınlar, işlerini yürütürken aynı bilgileri, usulleri ve teknikleri kullanırlar. Her iki kesimde de kurallar sistemi, örgüt, personel, mali kaynak ve hizmet binaları gibi ortak öğeler ve sorunlar bulunmaktadır. Esas itibariyle bütün yönetimler personel yönetimi, mali yönetim, örgütün yapı ve işleyişini idare etme, program ve yöntem geliştirme gibi dört temel işlev yürütürler.

Dünyadaki genel değişmelere uygun olarak kamu yönetimi ve özel yönetim arasında önemli bir yakınlaşma ve işbirliği görülmektedir. Çalışma yöntemleri bakımından iki kesimin giderek birbirine benzemekte olduğu söylenebilir. İki yönetim arasında işbirliğinin arttığını gösteren en önemli olay, kamu yönetiminin bazı faaliyetlerini ihale ya da başka yöntemlerle özel sektöre yaptırması ve bazı işletmelerini kiraya vermesidir.

221. Farklılıklar

Bu benzerliklere rağmen, kamu yönetimi ve özel yönetim arasında yapı ve işleyişten kaynaklanan temel bazı farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar, nitelik bakımından ve dönemler itibariyle bazı değişikliklere uğrasa da devam edeceği benzenmektedir. Bu farklılıkları şöyle sıralamak mümkündür (ERYILMAZ, 2002, s.34):

2210. Siyasal Çevre

Kamu yönetimi, siyasal sistemin yürütmeye ilişkin kolunu oluşturmaktadır. Bu nedenle kamu yönetimi, siyasal sistem içinde alınan kamu politikası kararlarını uygulamakla ilgilenir. Kamu yöneticileri, yürüttükleri faaliyetler konusunda siyasal yönetici ve organlara karşı sorumludurlar ve yönetsel kararlar alırlarken bu sorumluluğu göstermek zorundadırlar. Siyasal yöneticiler ve organlar, zaman zaman yaptıkları denetimlerle, kamu yöneticilerinin bu sorumluluğunu değerlendirirler ve böylece onların eylem ve işlemlerini siyasal iradeye uygun olarak yönlendirmeye çalışırlar. Kamu kurumları, içinde seçmenler, politikacılar, üretici ve tüketici çıkar gruplarından oluşan siyasi bir ortamda faaliyet gösterirler. Bu nedenle, kamu kurumlarının faaliyetleri her bakımdan geniş bir kesimin ilgi merkezi halindedir. Kamu yönetimi, siyasal çevrenin dışında, bir de hizmet sunduğu topluluk bakımından “sosyal çevreye” sahiptir.

2211. Kamu Yararı ve Özel Yarar

Kamu kesiminin ürettiği mal ve hizmetlerin büyük bir kısmı “kamusal” ya da “yarı kamusal” niteliktedir. Kamusal mal ve hizmetler demek, faydası ülke geneline yayılmış ve bütün bir toplumun ortak çıkarı olan mal ve hizmetler demektir. Bu mal ve hizmetlerin faydası bölünemez, kullanıcılarına göre fiyatlandırılmaz ve hizmete ilişkin fiyatı ödemeyenler bu hizmetten mahrum edilemezler. Bu hizmetler, genellikle vergiler yoluyla finanse edilir. Milli savunma ve genel güvenlik hizmetleri bu türdendir.

Yarı kamusal hizmetler de faydası belirli bir bölge ya da toplum kesimi ile sınırlı ve bu ölçekte bölünemez olan ortak hizmetlerdir. Her iki niteliği taşıyan hizmetlere “kamu hizmeti” denilir. Bu hizmetler diğerlerine göre daha acil ve zorunludur.

Özel mal ve hizmetler ise, faydası ferdi ve bölünebilir niteliktedir; hizmete ilişkin fiyatı ödemeyenler, hizmetten yararlandırılmazlar. Özel mal ve hizmetlerden yararlanmanın tek yolu, fiyatını ödeyerek onu satın almaktır. Para, özel mal ve hizmetlerden yararlanma aracıdır ve piyasa sisteminin egemen gücüdür. Özel mal ve hizmetlerin fiyatı, serbest ekonomik şartlarda piyasa koşullarına göre belirlenir. Kişiler, özel bir kuruluşun ürettiği mal ve hizmetleri alıp almamakta serbesttir. Çünkü bunların alternatifleri piyasada daima

bulunmaktadır. Oysa kamu hizmetinin fiyatını siyasi organlar belirler ve dolayısıyla bu fiyat, piyasa fiyatı değil daha çok “siyasi fiyat” özelliğini taşır. Siyasi organlar, kamu hizmetlerinin fiyatlarını belirlerken, toplumu meydana getiren çeşitli grupların gelir düzeyini dikkate almak durumundadır. Kamu hizmetlerinin fiyatı ticari güçler tarafından belirlenemez.

Bu nedenle kamu hizmetleri, doğrudan kar amacına göre değil, “kamu yararı”na uygun olarak halka sunulur. Kamu yönetimindeki kar kavramı farklı bir özelliğe sahiptir. Kamu kurumlarında “kâr”ın yerini “sosyal fayda” kavramı alır. Yoksulların ve kimsesizlerin korunması, evi olmayanlara konut kredisi verilmesi, çiftçilerin çeşitli şekillerde desteklenmesi, işsizliği azaltmak için çalışanların daha genç yaşta emekli edilerek yeni istihdam imkânlarının sağlanması, üretimi arttırmak için devlet tarafından verilen teşvikler, “sosyal fayda” kavramı içinde değerlendirilebilecek hususlardır. Ancak sosyal faydayı, bütün siyasi partilerin kabul edebileceği kriterlerle ölçmek mümkün değildir. Çünkü hangi politika ve uygulamanın “sosyal fayda” kavramı kapsamında olduğu konusu, siyasal partilerin programlarındaki ilke ve önceliklerden dolayı farklılık göstermektedir. Nitekim bir parti, işsizlikle mücadele için erken emekliliği savunurken, diğer bir parti de, erken emeklilik sisteminin, sosyal güvenlik kurumlarının kaynaklarını sıkıntıya sokacağı, işsizliğe de bir çare olamayacağı görüşünü belirtmektedir.

Kamu hizmetlerinden yararlananlara “halk”, “kamu” ya da “toplum”; özel mal ve hizmetleri satın alanlara ise “müşteri” denir.

Özel firma ve kişiler, halkın genel arzularına uyup uymamakta yada başkalarının değerlerine önem verip vermemekte tamamiyle serbesttir. Özel bir kuruluşun amacı, örgütün çıkarını geliştirmektir. Bu çıkar ya kar yada sosyal bir değişiklik olabilir. Buna karşılık, kamu yöneticilerinden halkın çıkarlarına uygun hareket etmeleri beklenir. Kamu kurumları, kendi çıkarlarını belirlemede ve geliştirmede, özel kuruluşlar gibi serbest yada bağımsız değildir. Kamu kurumlarının görevi kendileri tarafından değil, seçimle işbaşına gelen organlarca belirlenir. Kamu kurumlarının görevleri ve dolayısıyla otoritesi, seçim esasına dayandığına göre, kurumların da kamu yararını temsil etmeleri kaçınılmazdır. Bununla beraber, kamu kurumlarının bütünüyle kamu yararına yönelik olmayan işleri de söz konusu olabilmektedir. Personelin kendi sosyal imkanlarını geliştirmek için yaptıkları

harcamalar (araç, gereç, dinlenme tesisi vb.) lüks yatırımlar, aşırı istihdam, adam kayırma ve rüşvet gibi olaylar, kamu kurumlarında kamu kaynaklarının, birey yada grup amaçlarına göre kullanabildiklerini gösterir. Kamu yararı, çoğu zaman, bu tür eğilimlerin gerçekleştirilmesinde arkasına saklanılan bir kavram haline gelebilmektedir. Eğer yöneticiler, kamu yararına yönelik bir düşünce ve eylem içinde değillerse, görev tanımlamalarının, yasal sınırlamaların ve idari denetimlerin fazla yapacağı bir şey yoktur. Ayrıca kamu kurumlarının tekel olması ve rekabetten uzak bir ortamda hizmetlerini yürütmeleri de kamu yararı kavramını olumsuz yönde etkilemektedir.

Özel sektör yönetiminin, yasal yönden kamu yararına karşı ilgisi daha azdır yada fazla duyarlı değildir. Bununla beraber özel sektör daha fazla kar edebilmek için kamuda olumlu bir imaj bırakmak ister. Özel sektör kuruluşları, siyasi organlar ve kamu yönetimleri tarafından, sağlık ve eğitim gibi konularda, toplumun yararı dikkate alınarak hazırlanmış usul ve kurallara uymak durumundadır.

2212. Serbestlik

Özel işletmeler, kamu örgütlerine göre daha fazla serbestliğe sahiptirler. Kamu örgütleri, devletin birer parçasıdır ve dolayısıyla değişik organlarca yoğun bir denetime tabidirler. Kamu hizmetleri devamlıdır, herkese eşit olarak sunulur ve müşteriye göre farklılık göstermez; hizmetlerin belirli standartlara ve usullere uygun olarak yürütülmesi gerekir. Bu nedenle kamu yöneticileri, önceden belirlenen kurallara uygun olarak hareket etmek zorundadırlar. Kamu yöneticileri kamu hizmetlerini genişletmek yada daraltmak yetkisine sahip değildirler. Hatta bazı ülkelerde kamu kurumlarının işleyişi, merkezi planlarla sağlanmaktadır.

Yasalar ve planlar, ya da başka düzenleyici işlemler, çoğu kere kamu yöneticilerinin hareket özgürlüğünü kısıtlayıcı bir nitelik gösterirler. Ayrıca kamu yöneticileri, hem yasama ve yürütme organlarına karşı hem de kamuoyunun eleştiri ve denetimine konu olabilirler. Kamu yöneticilerinin, görevlerinden dolayı mahkeme önünde sorumlu tutularak yargılanması ihtimali her zaman vardır. Kamu yöneticilerinin sorumluluğu, daha çok hizmetlerin yasalara uygun olup olmadığı konusunda toplanmaktadır. Öte yandan hizmetlerde verimlilik konusu, kamu yönetiminde, özel işletmelerde olduğu gibi en çok

dikkat edilen hususların başında yer almaz. Özel kesimdeki işletmelerde en önemli sorumluluk sebebi, işlerin kötü ve verimsiz yönetilmesidir.

Özel kesimdeki bir yönetici, işletmesinin sorunlarını çözmek ve verimliliğini arttırmak konusunda, kamu yöneticisine göre daha geniş bir serbestliğe sahiptir. Kamuda çalışanların aylıkları ve ücretleri, alt ve üst limitler itibariyle siyasi organlar tarafından belirlenir. Kamu yöneticilerinin, çalışanların ücretlerini arttırma ve azaltma yetkileri yoktur. Oysa özel işletmelerde çalışanların ücretlerinin üst limiti bulunmamaktadır ve yöneticiler, çalışanların ücretlerini, başarı durumlarına göre düzenleme imkânına her zaman sahiptirler. Özel işletmeler, personel yönetimi konusunda, kamuya göre daha esnek ve serbest hareket edebilme durumundadırlar.

2213. Sosyal Maliyet

Kamu yönetimi, özel kesimden farklı olarak “sosyal maliyet” kavramıyla da ilgilenmek zorundadır. Sınai ve ticari faaliyetlerin nitelik ve nicelik itibariyle artarak topluma genel olarak yüklediğe yüke “sosyal maliyet” denilmektedir. Sanayi kuruluşlarının faaliyetleri toprak, hava ve su kirliliğine neden olmaktadır. Doğal çevrenin tahrip olması, toplumun sağlığını etkilemektedir. Bunun gibi sigara ve alkol gibi maddelerin tüketimi de hastalıkları arttırmaktadır. Trafik kazalarının yükünü sonuç itibariyle devlet çekmektedir. Polis ve sağlık hizmetleri, “sosyal maliyet”i telafi etmek ya da en aza indirmek için yürütülmektedir. Sosyal maliyete “olumsuz dışsallık” da denilmektedir. Özel sektör kuruluşları sosyal maliyet sorunuyla ilgilenmek istemezler. Onlar için sosyal maliyeti önlemeye yönelik faaliyetler işletme giderlerini artıracak, dolayısıyla firma karını azaltacaktır. Bu nedenle hiçbir işletme kamu yönetiminin yaptırım gücü olmadan arıtma tesisi kurma gibi bir önlem almaya yanaşmaz.

2214. Siyasi Liderliğin Sık Değişmesi

Kamu yöneticileri, siyasal bir çevrede faaliyet göstermelerinin sonucu olarak, siyasal liderliğin çok sık değişimiyle karşı karşıyadırlar. Siyasal liderliğin değişimiyle politikalarda değişmektedir. Kamu yöneticileri, yeni liderlere ve politikalara göre kendilerini ayarlamak zorundadırlar. Siyasal etkiler ve baskılar nedeniyle kamu

yöneticileri, zamanlarının büyük bir kısmını kısa dönemli tedbirler ve programlar hazırlamakla geçirirler. Özel sektörde, kamuda olduğu gibi fazla politika değişiklikleri söz konusu olamaz.

2215. Kurumların Yapısı ve Yöneticilerin Motivasyonu

Kamu kurumları genelde tekeldir ve başka kuruluşların rekabetine kapalıdır. Kamuda bürokratların faaliyetlerini, piyasa sisteminde sözkonusu olan “rekabet” etkeni motive etmemektedir. Bürokratları motive eden temel etken “prestij” ve “otorite” kazanma duygusu ile siyasi yöneticilerin ve kamuoyunun denetimidir. Kamu sektöründe prestij ve otorite, hizmet maliyetlerinin düşürülmesi ile tüketicilerin en iyi şekilde tatmin edilmesi değil, daha çok kurumlarının bütçelerinin büyüklüğüne ve personel sayısına bağlıdır. Kamu kurumları yapı ve personel bakımından ne kadar büyürse, bürokratların gücü de o denli artmaktadır. Bürokratlar, bütçe ve kamu harcamalarını düzenlerken, yetki paylaşımına sebep olabilecek kadroların sayısını sınırlı tutup, yetkileri kendilerinde tutacak kalemleri artırma eğilimindedirler. Kırtasiyecilik, bürolarda yetki devretmeksizin, hatta yetkileri kendinde toplayarak büyümenin bir sonucudur. Oysa özel kesimdeki yöneticilerin faaliyetlerini motive eden temel etken piyasa mekanizmasıdır. Özel kesimin ürettiği mal ve hizmetler, tüketiciler tarafından satın alınmak ya da alınmamak suretiyle piyasa denetimine tabidirler. Dolayısıyla işletme yöneticilerinin başarısı da bu piyasa denetiminin sonucuna göre değerlendirilir.

Kısacası, özel sektörde firmalar, piyasada kaynaklarını geliştirmek için rakipleri ile yarışır. Devlette ise kurumlar, siyasi sistem içinde bütçelerini büyütmek, personel sayılarını arttırmak ve sosyal imkanlarını geliştirmek için birbirleriyle rekabet ederler. Bu rekabet, kamunun daha da büyümesini ve kaynakların verimsiz kullanılmasını ortaya çıkarır.

2216. Hakemlik

Kamu yönetimi, çelişen sosyal çıkarlar arasında bir arabulucu niteliğinde işlev icra etmektedir. Bu nedenle kamu yönetimi, birey ve grupların davranışları üzerinde bazı sınırlamalar getirebilir. Üst düzey kamu yöneticilerinin aldıkları kararlar, çok sayıda kişiyi

etkilemektedir. Vali ve kaymakamlar, buldukları yörenin yönetiminde bu tür etkileri sağlayacak kararlar alabilmektedirler.

2217. Kamu Gücü

Özel kişi ve kuruluşlar arasındaki ilişkiler, tarafların eşitliği esasına dayanır. Karşı tarafın istemediği bir şeyi yaptırma imkânı yoktur, dolayısıyla karşılıklı ilişkilerde anlaşma esastır. Buna karşılık kamu yönetimi, amacını gerçekleştirmek için kamu gücünden yararlanır ve gerektiğinde karşı tarafın rızası olmadan tek taraflı kararlar alarak uygulayabilir. Kamu gücü, “tek yanlı işlem”dir. Kamu ile özel kişiler arasındaki ilişkilerde çoğu kere eşitlik yoktur. Örneğin belediye, yol yapmak için, kişilerin rızasını aramak ihtiyacını hissetmeksizin kamulaştırma yapabilmektedir.

Kamu yönetimi, kamu gücünü temsil ettiği ve yürüttüğü için, kendini toplumun üzerinde görür ve halktan uzak olma eğilimi içine girer. Yönetimin dışa kapalılığı, gizliliği, kural ve usullere aşırı bağlılığı, hep halkın karşısında üstün bir konumda olma eğiliminden kaynaklanmaktadır. Vatandaş, çok sayıdaki karmaşık usul ve kurallar karşısında boynu bükük olarak yönetimin iradesine teslim olmak zorunda kalır.

2218. Kuralların Yoğunluğu

Kamu yönetiminde uygulanan usul ve kurallar yasalarla ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Kamu yönetiminin örgütlenmesi, görev ve yetkileri, kamu personelinin hizmete alınması, hakları ve yükümlülükleri, kamu kurumlarının mal ve hizmet satın almaları çok sayıda yasal düzenlemenin konusunu oluşturmaktadır. Özel kesimde de yasal düzenlemeler vardır. Ancak özel kesimdeki yasal düzenlemeler genel niteliktedir ve fazla ayrıntılı değildir, sayı bakımından da azdır.

23. Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi

Kamu yönetiminin örgütlenmesi, yönetim biliminin inceleme konularının başında gelmektedir. Kamu kurumlarını değerlendirecek “kar” gibi kantitatif ölçütlerin olmaması,

dikkatleri daha çok örgütlenme ve planlama gibi teorik sorunların üzerine yoğunlaştırmaktadır.

Kamu yönetiminde örgütlenme, kamu hizmetleri için gerekli olan araç ve imkanları bir düzende toplamak, yetki, görev ve sorumlulukları belirleyerek bir yapı oluşturmak demektir. Bunun için önce amaçlar belirlenir. Daha sonra yetki ve görevler sayılır. Bunları yerine getirecek organlar ve kaynaklar tanımlanır. Örgütlenme, kendi başına bir amaç değil, daha çok kamusal hedeflerin gerçekleştirilmesi için bir araçtır.

Örgütlenmenin iki temel amacı bulunmaktadır. Bu amaçlardan birincisi, devletin üstlendiği görevlerin ve fonksiyonların, verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Bunun için, yetki ve görevlerin, kurumlar arasında tekrarlara ve tedahüllere yol açmayacak şekilde düzenlenmesi gerekir.

Örgütlenmenin ikinci amacı, yönetim birimlerinin, siyasal ve yargısal yönden denetlenmesini sağlamak için yetki ve sorumluluk alanlarının (sınırlarının) belirlenmesidir. Bu ikinci amaç, halkla kamu kurumları arasındaki ilişkilerin hukuki sınırlarını belirlemek bakımından birincisi kadar önemlidir.

Devlet kurumlarının en önemli özelliği, kamu ile ilgili olması ve bu nedenle de amaçlarının ve siyasalarının politik bir karakter taşımasıdır. İdari amaçlar, yasalarla ve yönetsel düzenlemelerle belirlenir. Her bir idari eylemin siyasi sonuçları vardır. Kamu kurumları, özel işletmelere göre yeni roller üstlenmekte serbest değildirler. Ayrıca kamu kurumları, zaman içinde değişikliklere direnerek kendilerini yaşlandırır ve verimsizleşebilirler. Siyasi liderler yeniden yapılanma ve idari reformlar yoluyla bu sorunu asgari düzeye indirmeye çalışırlar.

Kamu yönetimi alanında yapılan incelemeler, idari örgütlenmenin “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” olmak üzere iki esasa göre yapıldığını ortaya koymaktadır.

Devlet, ulusal sınırlar içinde yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve genel yararlarını korumak için çalışır. Bu amaçla iki esasa bağlı olarak örgütlenmeye gider.

Bunlardan biri, genel nitelikteki kamu hizmetlerine ilişkin politika, karar ve yürütme fonksiyonlarının merkezi hükümetin emir ve komutası altındaki organlar tarafından yerine getirilmesidir. Buna “merkezden yönetim” denir. Diğeri ise bölgesel yada yerel nitelikteki fonksiyonların merkezi idarenin dışındaki bölge ve yerleşim birimlerinde oluşturulan özerk birimlerce yürütülmesidir. Buna da “yerinden yönetim” adı verilmektedir.

Siyasi yapısı ne olursa olsun bütün ülkeler bu iki yönetim ilkesine göre idari birimlerini örgütlemektedir. Merkezden yönetim ilkesi merkezi hükümete bağlı, başta bakanlıklar olmak üzere çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarını ortaya çıkarmıştır. Yerinden yönetim ilkesi ise, mahalli idareler, özerk kamu kurumları ve federe birimleri (cumhuriyet, kanton, eyalet vb.) geliştirmiştir.

Ne bütünüyle merkezden yönetim, ne de sadece yerinden yönetim esasına göre örgütlenmiş bir devlet bulunmamaktadır. Her devlet, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini şekillendirirken sosyal, ekonomik, kültürel, siyasi ve tarihi şartları dikkate alarak farklı bir yapılanmaya gitmektedir. Bu sebeple bazı ülkeler, merkezden yönetime, bazıları yerinden yönetime ağırlık vermekte; diğer bazıları da bu ikisi arasında belirli bir denge kurmaya çalışmaktadır.

24. Bürokrasi

240. Bürokrasinin Tanımı

Bürokrasi, yönetim ve siyaset ile ilgili bir kavramdır. Farklı anlamlara sahiptir. Birinci olarak bürokrasi, daha çok olumsuz ve kötüleyici bir anlam ifade eder; örgütlerin olumsuzluklarını ve resmi otoritenin kötüye kullanılmasını anlatmakta kullanılan pejoratif (kötüleyici ve aşağılayıcı) bir kavramdır. Bu anlamda bürokrasi “verimsizlik”, “işlerin ağır yürümesi”, “kuralcılık”, “kırtasiyecilik”, “sorumluluktan kaçma”, “yönetimde gizlilik”, “yetki devretmekte isteksizlik”, “otoriteye aşırı bağlılık” gibi, olumsuz davranış ve işlemlerdir. Bu olumsuz davranışlar, “bürokrasi hastalığı” olarak nitelendirilmektedir.

Bürokrasi ile ilgili olumsuzluklar, memurlardan değil, daha çok bürokratik yapıdan kaynaklanmaktadır. İşlerin gecikmesi ve kırtasiyecilik sebebiyle halka verilen zarar, bürokratik kuralların ve prosedürlerin bir sonucudur.

İkinci anlamda bürokrasi, belirli özelliklere sahip bir örgüt biçimi olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım Weber’le birlikte ortaya çıkmıştır. Bürokrasi konusundaki egemen anlayış, Weber’in tanımı etrafında toplanmıştır. Weber’e göre bürokrasi, işbölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, gayrişahsilik, disipline olmuş bir yapı ve resmi pozisyonlardan oluşan bir örgüt biçimidir. Bu anlamda bürokrasi, rasyonel bir örgüt biçimidir; teknik olarak diğer örgüt biçimlerinden üstündür. Bürokrasi, sabit bürolardan (dairelerden) ve resmi yetkilerden oluşur. Her bir büronun görevleri, yetkileri ve otoritesi formel kurallarca düzenlenmiştir; dolayısıyla istikrarlı ve düzenli bir işleyiş sistemine sahiptir. Verimliliği artırmak ile ilgilenen yönetimler, bu örgütsel özelliklere önem vermek durumundadırlar. Bürokratin, bürokraside kurallara göre davranması beklenir. Büro da kurallara göre işler; kurallar olaylara tatbik edilirken beşeri faktörler dikkate alınmaz. Weber’e göre bu örgüt biçimi, yalnızca devlete özgü değildir, özel sektörde de bu örgütlenme yaygındır.

Üçüncü olarak bürokrasi, “kamu yönetimi”nin eş anlamlısı olarak kullanılır, genellikle siyasi sistemin kamu yönetimi kolu olarak tanımlanır. Bu anlamda bürokrasi, devlet yönetiminde çeşitli idari görevleri – işleri yerine getirmek için modern hükümetler tarafından yönetilen ve çeşitli kamu kurumlarından oluşan örgütler bütününe verilen addır. Özel sektörden ziyade kamu sektöründeki yönetimi ifade etmektedir. Ayrıca bürokrasi, çeşitli siyasi toplulukların (ulus-devlet, eyalet, belediye, bölge vb.) yönetimini ve kamu politikalarını düzenleyen yasaların uygulanmasını da kapsamaktadır. Bu bağlamda bürokratlar, siyasi kararların düzenlenmesi ve yürütülmesi ile uğraşan kişilerdir.

Bazı yazarlar, kamu yönetiminin bir bölümüne ve orada uygulanan usule bürokrasi demektedirler. Bu bölüm, kar amacı gütmeyen, finansmanı devlet yardımları ile sağlanan ve doğrudan doğruya kamu yararı için çalışan klasik devlet kurumlarından oluşur.

Dördüncü olarak bürokrasi, otoritenin büyük ölçüde atama yoluyla işbaşına gelen memurların elinde olduğu bir yönetim biçimidir. Bu bağlamda bürokrasi, “demokrasi”, “aristokrasi” ve “monarşi” gibi bir yönetim şeklidir ve bunlarla karşılaştırılabilir.

Beşinci olarak bürokrasi, bir yönetim tarzı, üslubu ve yöntemidir. Yönetime ilişkin genel kuralların uygulanması; günlük yapılan iş ve işlemlerin belirli kurallara bağlı olarak yürütülmesi bir bürokrasidir. Von Mises’e göre bürokrasi, işlerin yüksek makamlar tarafından ayrıntıları ile saptanan kurallara ve düzenlemelere göre yürütülmesidir. Bürokratin görevi, kuralların ve düzenlemelerin emrettiği şeyleri yapmaktır. Bürokratin kendi görüşüne göre hareket edebilme olanağı son derece daraltılmıştır. Devlet yönetimi, bürokrasiyi zorunlu kılan alanlardan biridir. Halkın üzerinde kötü etki yapan ve yakınma konusu olan bürokrasinin kendisi değil, uygulandığı faaliyet alanının genişliğidir.

Son olarak bürokrasi, toplumda büyük yapıları örgütlerin gelişmesini anlatan bir kavramdır. Bürokratikleşme, ondokuzuncu yüzyıldan itibaren yalnızca devlette değil, aynı zamanda siyasi partilerde, dini kurumlarda, yargı ve sanayide de hakim bir nitelik olarak gelişme göstermiştir. Böylece toplum, her alanda ortaya çıkan ve faaliyet gösteren örgütlerle karakterize edilir hale gelmiştir. Bu örgütler, esas itibarıyla sosyal ilişkilerin de bürokratikleşmesi sonucunu doğurmuştur.

Bu tanımları çoğaltmak mümkündür. Nitekim Martin Albrow, bürokrasinin yedi anlamından söz etmiştir. Bunlar, “rasyonel örgüt”, “örgütsel verimsizlik”, “memurlar tarafından yönetim”, “kamu yönetimi”, “memurların başında bulunduğu idare”, “örgüt” ve “modern toplum”dur.

Belirli özelliklere sahip bir örgüt biçimi olarak bürokrasinin, “yapısal” ve “işlemsel” (prosedürel) olmak üzere iki temel yönü bulunmaktadır. Bürokrasinin yapısal yönü, örgütün, işbölümü, otorite hiyerarşisi ve resmi yetki alanı gibi özelliklerini içerir. İşlemsel yönü ise, bir kurumda işgörüme, karar verme ve işleri sonuçlandırmaya ilişkin usul ve kuralların bütünüdür. Halkın bürokrasi konusundaki yakınmaları, daha çok, onun işlemsel yönü ile ilgilidir. Her kuruluş, amaçlarını gerçekleştirmek ve görevlerini yerine getirmek için, önceden belirlenmiş usul ve kurallara bağlı olarak işlem yapar. Kurumların

belirli usul ve kurallar çerçevesinde yürüttükleri hizmet prosedürü, bürokratik işlemler dizgisini meydana getirir.

241. Bürokrasinin Özellikleri

Modern kamu yönetimi literatürü, çağdaş bürokrasileri incelemek için hareket noktası olarak Max Weber'in "bürokrasi" modelini seçmektedir. Günümüzde Weber'n ismi adeta bürokrasi kavramıyla bütünleşmiştir. Weber, bürokratik örgütün yapı ve işlemlerini analiz ederken ortaya koyduğu bürokrasi modelini "ideal tip" olarak kavramlaştırmıştır. Weber'in ideal tip bürokrasi modeli, realitede saf ve eksiksiz yönüyle gözlemlenebilen bir biçim değil, daha çok zihni bir tanımlama ve nitelemedir. Mevcut örgütler bu ideal tipe yaklaştıkları ölçüde bürokratiktir. Örgütlerin bürokratik olma veya olmama şeklinde sadece bir grup içinde değil, fakat yüksek derecede bürokratik yapıdan düşük derecede bürokratik yapıya kadar iki uç arasında çeşitli derecelerde bürokratik bir yapı gösterdikleri belirtilmektedir (KOÇEL, 1999, s.150).

Weber'in bürokrasiyi doğrudan tanımlamak yerine onun unsurlarını ve özelliklerini belirtmekle yetindiği anlaşılmaktadır. Bu bakımdan Weber'in yazılarında bürokrasinin tanımına rastlanmamaktadır. Weber ve onu yorumlayanlar, bürokrasinin şu yapısal ve işlemsel özelliklerine dikkat çekmektedirler:

2410. Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı

Bürokratik yapılarda amaçların gerçekleştirilebilmesi için gerekli düzenli çalışmalar, resmi görevler olarak belirli bir biçimde dağıtılır. Bu görevlerin yerine getirilmesi için gerekli emir ve yaptırımlar kurallara bağlanır. Görevlerin düzenliliği ve sürekliliği, yetkilerin kullanılması, sistematik hükümlerle sağlanır. Weber'e göre yasalara bağlı kamu yönetimindeki "bürokratik otorite" bu öğelerden oluşur. Özel ekonomik yapılarda ise bunlar, bürokratik "iş yönetimi"ni meydana getirmektedir. Sabit yetki alanı, kalıcı kamusal otorite, tarihte kural değil istisnadır.

2411. Görev Hiyerarşisi ve Otoritenin Kademeleşmesi

Bürokratik örgütte görevler hiyerarşik bir düzen içinde yürütülür. Bu düzen sayesinde, alt birimler üstlerin denetimi ve gözetimi altına girer. Bir çok rasyonel bürokratik örgüt biçimi en üstte bir tek kişi ile temsil edilmektedir. Bu idari hiyerarşide herkes, kendi yönetimi altındakilerin karar ve eylemlerinden dolayı, üstlerine karşı sorumludur. Hiyerarşik düzen, yönetilenlere, alt birimlerin eylem ve işlerine karşı üst makamlara başvurabilme imkanı sağlar. Hiyerarşik düzen, tüm bürokratik yapılarda görülür. Bu kamu kurumlarında olduğu kadar, büyük parti örgütlerinde ve özel işletmelerde de geçerlidir.

2412. Yönetimin Yazılı Belgelere Dayandırılması

Çağdaş bürokrasilerde yönetim yazılı belgelere dayanır. Bu belgeler, gerektiğinde kullanılmak üzere saklanır. Sözkonusu belgelerin yazılması için geniş bir görevliler ve katipler kadrosu istihdam edilir. Resmi görevleri yürüten memur kadrosuna, yönetimin maddi araçları ve dosyaları ile birlikte “daire” denir. Özel sektörde ise buna, genellikle “büro” adı verilir.

2413. Yetki ve Görevlerde Uzmanlaşma

Daire ya da büro yönetimi esaslı bir uzmanlık eğitimi gerektirmektedir. Uzmanlaşma, iş bölümünün bir sonucudur. İş bölümüyle ortaya çıkan çeşitli faaliyet alanlarında çalışanlar, yaptıkları işte kısa zamanda uzmanlaşırlar. Yüksek düzeyde iş bölümü, sosyo-ekonomik hayatımızın artık ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir.

2414. Kurallara Bağlılık ve Biçimsellik

Bürokrasi yazılı ve resmi kurallar göre işler. Bu kurallar, bürokraside çalışanların sorumluluğunu, karşılıklı ilişkilerini ve yetkilerini tanımlar. Belirli olaylar konusunda karar alınırken, önceden düzenlenmiş soyut ve genel kurallara göre hareket edilir. Bu kurallar düzeni, görevlilerin keyfi davranışlarına engel olmak için konulmuştur. Bürokrasi, kişiye değil, büroya dayanır. Memurun bağlılığı, üst konumdaki görevliye (amire) değil, makama ya da göreve dir. Yapı ve işleyişle ilgili her şeyin yazılı hale getirilmesi gerekir.

2415. Gayrişahsilik

İdeal bir memur, işleri, sevgi ve nefret gibi duygusallıktan uzak, bütünüyle gayri şahsi biçimsel kurallara göre yürütür. Bürokraside, memurların vatandaşlara karşı davranışı, kişisel düşüncelere değil, rasyonel bir yönetim anlayışına dayanır. Eğer bir memur ya da işçi, arkadaşlarına ya da müşterilerine karşı kuvvetli bir sevgi veya nefret gibi duygular içinde hareket ederse, tarafsızlıktan ve eşitlikten uzaklaşır. Resmi işlerde kişisel düşünceleri bir tarafa bırakmak, tarafsızlık için olduğu kadar verimlilik bakımından da ön şart niteliğindedir. Gayri şahsilik, Weber tarafından, bürokrasinin özel bir değeri olarak kabul edilmektedir. Bu ilke, memurların irrasyonel davranışlarına ve duygusal hareketlerine engel olur.

2416. Kariyer Yapısı

Bürokraside memuriyet bir “meslek” tir. Memurluk mesleği, belirli esaslara dayalı bir terfi sistemi içerisinde yürütülür. Çalışanlar kariyer yapısı içinde uzmanlıklarına ve kıdemlerine bağlı olarak memuriyetin daha üst basamaklarına yükselirler. Bürokrat, ailesinin toplum içindeki yeri ya da siyasi bağlılıkları gibi nedenlere göre seçilmez. Göreve girişi belirleyen, kişinin uzmanı olarak çalışacağı işe uygunluğunu gösteren sertifika ve diploma gibi resmi belgelerdir.

2417. Kamu ve Özel Hayatın Ayrışması

Kamu hizmetinin çağdaş örgütlenişi, resmi daireyi görevlinin özel konutundan ayırdığı gibi, bürokrasi de genel olarak resmi faaliyet ile özel yaşam alanını birbirinden ayıştırmıştır. Kamu malları ve fonları ile memurun özel servetleri arasında hiçbir bağ yoktur. Bürokratik örgüt, personelin kişiliğinden ayrı bir varlıktır. İdari personel, yönettiği kurumun mülkiyetine sahip değildir; görevini satamaz ya da çocuklarına devredemez.

Özet olarak bürokrasi, işbölümü, resmi yetki alanı, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışmalar ve faaliyetlerin dosyalanması, gayri şahsilik ve disipline olmuş yapı, liyakata dayalı resmi pozisyonlardan oluşan bir örgüt biçimidir. Weber’e göre bu örgüt biçimi yalnızca devlete özgü değildir. Özel sektörde de bu örgütlenme biçimi yaygındır.

Yapılan işlerin hacim bakımından büyümesi, bürokratikleşmeyi teşvik etmektedir. Çünkü bürokrasiler, büyük çaptaki idari, siyasi ve iktisadi fonksiyonları yürütmek için oluşturulmuş mekanizmalardır. Bir kişinin ya da bir ailenin yönetebileceği işletmeler, bürokratik bir nitelik göstermezler.

Weber bürokrasi olgusunu bir örgüt sorunu olarak ele almıştır. Onun için önemli olan, toplumsal fonksiyonların “rasyonel” olarak düzenlenmiş bir örgüt tarafından yürütülmesidir. Weber, rasyonelliğin yanına bir de “yasal”lık kavramını eklemiştir. Bürokratik örgüt, rasyonel olduğu kadar, soyut düzeyde ifade edilmiş sistematik hukuk kurallarına bağlı olarak işleyecektir. Bu rasyonel-yasal bürokrasi tipi kişisellikten ve politikadan arınmış bir yapı olduğu için, her siyasi iktidara aynı verimlilik ve etkinlik düzeyinde hizmet sunacaktır.

242. Bürokratik Örgütlenmenin Üstünlükleri ve Sonuçları

Weber’e göre, bürokratik esaslara göre örgütlenen yapılar, diğerlerine göre önemli üstünlüklere sahiptirler.

Birincisi, bürokrasi, etkin ve verimli bir örgüt biçimidir. Weber’e göre, bütünüyle bürokratik yapıları örgütler, teknik açıdan en yüksek verimlilik derecesine ulaşabilirler. Başka bir anlatımla bürokrasi, örgütsel verimliliği maksimize etme sorununu en iyi çözen örgüt biçimidir. Weber bu konuda şunları vurgulamaktadır: “Bürokratik örgütlerin gelişmesinin belirleyici nedeni, her zaman için tüm öteki örgütlenme biçimlerine olan salt teknik üstünlükleridir. Tam gelişmiş bürokratik mekanizmanın üstünlüğü, makine ile yapılan üretimin mekanik olmayan tüm öteki üretim biçimlerine olan üstünlüğünün aynısıdır.

İkincisi, bürokrasi, devamlılık, kesinlik, açıklık, rasyonellik, uzmanlık, hızlilik ve disiplin içinde işlemektedir. Bürokratik örgütlerde takdir yetkisinin kullanımı, önceden tahmin edilebilir. Çünkü bürokrasinin takdir yetkisi, yapısal ve işlemsel bakımdan düzenlenmiş ve sınırlandırılmıştır. Bürokraside işler, “nesnel” biçimde yürütülür. Her bir görev, uzmanlık eğitimi görmüş ve uygulama içinde kendini sürekli yetiştiren memurlara verilir. İşin nesnelliği, kişiler göre değişmeyen kurallarla sağlanır.

Üçüncüsü, bürokrasi, vazgeçilmez bir örgüt biçimidir. Gerek kamu ve gerekse özel sektörde bürokrasi ortadan kaldırılamaz. Weber'e göre "kitlelerin maddi geleceği, giderek özel kapitalizmin daha da bürokratikleşen organizasyonunun doğru ve istikrarlı işleyişine bağlı hale gelmektedir. Bu organizasyonu ortadan kaldırma düşüncesi her geçen gün daha da ütopyikleşmektedir".

Dördüncü olarak, bürokrasi, güçlü bir örgüt biçimidir. Bürokratik örgüt, onu elinde tutanlar için önemli bir güç-kuvvet kaynağıdır. Onun gücü, rasyonelliği, uzmanlığı, güvenilirliği ve sürekliliğinden kaynaklanmaktadır. Weber'e göre iyi düzenlenmiş bir bürokrasi başkanları tarafından kontrol edilemez. Toplum, kuralların uygulanması ve hizmetlerin yürütülmesinde ona bağımlı hale gelir. "Bürokrasi, bir kez tam kurulduktan sonra artık ortadan kaldırılması en zor olan sosyal yapılardandır. Güç ilişkilerini toplumsallaştırmaya yarayan bir araç olarak bürokrasi, bu aygıtı denetleyenler için birinci derecede önemli bir iktidar aracı olagelmiştir".

"Bütün bürokrasiler, bilgilerini ve niyetlerini gizli tutarak meslekten yetişmiş olanların üstünlüğünü artırmaya çalışırlar. Bürokratik yönetim her zaman için 'gizli oturumlar' yönetimi olmak eğilimindedir; bilgisini ve eylemlerini eleştirel gözlerden olabildiğince saklamaya özen gösterir... 'resmi sır' kavramı bürokrasinin özgül buluşudur; başka hiçbir şey bunun kadar fanatik bir biçimde korunmaya çalışılmaz...".

Beşinci olarak bürokrasi, genişleme ve büyüme eğilimindedir. Bürokrasinin genişlemesi yalnızca onun etkinliği ve gücünden kaynaklanmaz, aynı zamanda bu büyüme kompleks bir toplumdaki örgütlü yönetime duyulan ihtiyacın sayı ve nitelik bakımından yeni görev işleri ortaya çıkarmasıyla ilgilidir.

Altıncı olarak, çalışanlar bürokrasi içinde basit birer dişliden ibarettir. Bürokrat, parçası haline geldiği bürokratik aygıt içinde hareket esnekliğini kaybeder. Profesyonel bürokrat, amatör yöneticilerin tersine, işine tüm maddi ve manevi varlığı ile zincirlenmiştir. Mekanizma, normal olarak memur tarafından harekete geçirilemez ya da durdurulamaz; bu ancak yukarıdan verilen emirle olur. Bütün çalışanlar birbirleriyle perçinlenmiştir; hepsinin ortak çıkarı, mekanizmanın işlevlerini görmesini ve toplumsal otoritenin kullanılmasını sağlamaktır.

Weber'in, memurları makinenin dişlilerine benzetmesi, bürokrasinin gayri şahsiliğini ve personelin bu mekanizmanın tali unsurları olduğunu vurgulamak içindir. Bürokratik organizasyon, çalışan kişinin duygusal, psikolojik, mental ve fiziki eksikliklerini kabul etmemektedir. O çalışan kişiyi, makinenin bir parçası ya da dişlisi gibi, örgütün bir parçasına uyan ve bu amaçla kullanılan standart ve gayrişahsi bir varlık olarak görmektedir. Asıl olan örgütün bürokratik yapısıdır. Çalışanlar bu yapıya uydurulmalıdır. Bürokratik örgüt, kişileri değil, pozisyonları ve görevleri esas almaktadır.

243. Bürokrasinin Olumsuzlukları

Weber'in bürokrasi modeli, uygulamada sanıldığı gibi rasyonel olarak işlememektedir. Bürokrasinin olumsuzlukları, onun yapısal ve işlemsel özelliğinden kaynaklanmaktadır. Bu olumsuzlukları şöyle sıralayabiliriz (ERYILMAZ, 2002, s.209):

1) Bürokratik personelin, verimli ve etkili çalışabilmesi için, kurallara sıkı bir şekilde bağlı kalarak hareket etmesi gerekir. Bu da otomatik olarak bürokratların, değişen şartlara ve ihtiyaçlara göre hareket etme gücünü sınırlandırır.

2) Bürokraside memur, makinenin dişlisi gibidir; örgütün bir parçasına uyan ve bu amaçla kullanılan standart ve gayri şahsi bir varlıktır. Bu sebeple memur, bürokratik sistemin işleyişine müdahale ederek bireysel olarak düzeltme yapma imkanından büyük ölçüde mahrumdur.

3) Bürokrasi, rasyonel düzenlemelere göre işleyen bir mekanizma değildir. Bürokraside keyfi ve taraflı olarak konulmuş kurallar bulunmaktadır. Astlara karşı üstlerin davranışları ve işlemleri, yasalara uygun olmamakta, zaman zaman gayri insani ve keyfi nitelik göstermektedir.

4) Bürokratik örgütlerde, formel (resmi-şekli) yapı her şeyi ifade etmez. Uygulamada, memurların kendi aralarında geliştirdikleri, tutum, davranış, anlayış ve geleneklerin oluşturduğu informel (gayri resmi) yapı, formel yapının yerini almakta ya da onu alt üst etmektedir.

5) Weber, işbölümüne dayalı uzmanlığın resmi hiyerarşik otoriteyi etkisiz hale getirebileceğinin farkına varamamıştır. Resmi hiyerarşik otorite, bürokrasinin işleyişinde, teknik konularda uzman olan astlara bağımlı hale gelmektedir. Günümüzde otoritenin en önemli kaynağı uzmanlıktır.

6) Bürokratik örgüt yapısı, otoritenin üstlerde toplanmasına imkan sağlamakta ve dolayısıyla, orta ve alt kademe yöneticilerinin insiyatif kullanmalarına olanak tanımamaktadır. Bu durum, yazışmaların artmasına, kırtasiyeciliğe ve işlemlerin gecikmesine neden olmaktadır.

7) Bürokrasi, rutin hale dönüşen bir görev ve işleyiş düzenine dayanır. Bürokrasiler genellikle, muhafazakâr yapılardır. Bürokratik yönetimin verimsizliğinin temelinde, söz konusu düzeninin değişen şartlara ayak uydurmaması ve kendi kendini yenileyememesi yatar.

8) Personelin, etkinlik ve verimlilik amacıyla konulmuş bulunan bürokratik kural ve teknikleri kullanmak suretiyle sorumluluktan kaçmaları mümkündür. Genellikle yöneticiler, sorumluluktan kaçmak istediklerinde, önlerine gelen somut bir sorunun çözümünü yazılı bir kuralın ruhuna değil, lafzına dayandırmak isterler. Böylece, kendilerini kuralların kastettiğinden daha dar sınırlar ve kalıplar içine koyarlar. İşin şeklinin aslından daha önemli olduğu kanısını uyandıran uygulamalar içine girerler. Karşılaştıkları bir sorunun çözümü için uygun bir kural bulamadıklarında, konu ile ilgili önceki bir uygulamanın olup olmadığına bakarlar. Benzer bir uygulama bulamadıklarında, insiyatif kullanmaktan kaçınırlar; çözümsüzlüğü ya da “hayır” demeyi tercih ederler.

9) Bürokratik örgüt yapısı, zamanla kapalı bir sistem haline dönüşmekte ve verimsizleşmektedir. Bürokraside orijinalliğe ve yeniliğe kapalı bir işleyiş düzeni egemendir. Ehliyetsiz yöneticilerin, bürokratik örgütün üst basamaklarına kısa zamanda yükselmesi olağan ve yaygın hadiselerdir.

Ayrıca, bürokrasi modelinin unsurlarından olan uzmanlaşma, bir taraftan üretkenliği ve verimliliği artırıcı bir faktör, diğer taraftan da örgütün genel amaçlarına erişilmesini

güçleştiren, birimler arasında çatışma oluşturan bir unsur olarak görülmektedir (ERTÜRK, 1998, s.77).

Weber'in bürokrasi analizi eleştirilse de, bu analizin ortaya koyduğu gerçekler tamamıyla inkâr edilemez. Gelişmiş toplumlardaki bürokratik organizasyonların ilkeleri, Weber'in bürokrasi analizlerinden birçok unsuru bünyesinde barındırmaktadır. Uzmanlaşma, hiyerarşi, formel işlemler, çağdaş örgütlerin yaygın özelliklerindedir.

244. Bürokrasinin Olumsuz Yönlerinin Giderilmesi

Bürokrasinin olumsuzluklarını asgariye indirmede yardımcı olabilecek etkin bir kamu yönetimi sisteminde olması gereken başlıca özellikler şunlardır:

- 1) Etkin dış siyasi denetim,
- 2) Oldukça esnek örgütlenme,
- 3) İyi bir liderlik ve yönetim,
- 4) Kurum içinde yetki devri yoluyla orta ve alt düzeydeki yöneticilerin sorumluluklarının artırılması ve kırtasiyeciliğin önlenmesi,
- 5) Adil personel yönetimi,
- 6) İdare içi işbirliğinin geliştirilmesi,
- 7) Örgütteki amaçların, yöntemlerin, işlemlerin, kuralların ve sonuçların devamlı olarak gözden geçirilmesi,
- 8) Kuralcılığa kaymayı önleyecek iyi bir iş ahlakı,
- 9) Etkin halkla ilişkiler,
- 10) İdarenin, ilgi, eleştiri ve denetim yoluyla, yönetim dışındakiler tarafından anlaşılmasının sağlanması,
- 11) Yasal ve kurumsal olarak yönetimde açıklığın benimsenmesi,
- 12) Kamunun küçültülmesi ve kamu kurumlarının rahat denetlenebilecek büyüklükte (ölçekte) tutulması,
- 13) Kamu kurumlarının mümkün olduğu ölçüde rekabete açılması.

Günümüzde kamu yönetimi, memurların içinde yer aldığı, bürokrasi ile seçilmiş siyasi görevlilerin oluşturduğu organlar (meclis, hükümet ve yönetim kurulu gibi) tarafından

birlikte yürütülmektedir. Bürokrasinin, kural olarak, siyasi yöneticilere bağı ve onların emirlerini yerine getirmekle görevli bir organ olması gerekirken, zaman zaman siyasi temsilcileri etkileyen ve onlarla otorite mücadelesi içine giren bir nitelik kazandığı dikkati çekmektedir. Otorite ve nüfuz mücadelesinde her iki tarafın kendine göre önemli araçları ve kaynakları bulunmaktadır. Otorite esas itibariyle, başkalarını etkileyebilecek kaynak ve araçlarla ilgili bir kavramdır (ERYILMAZ, 2002, s.210).



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN KAMU KURUMLARINDA UYGULANABİLİRLİĞİ VE UYGULAMADA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

30. Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi Uygulamasının Gerekliliği

Toplumların gösterdiği gelişmeler doğrultusunda çeşitlenen insan ihtiyaçlarının ve amaçlarının yerine getirilmesi bakımından örgütlerin çoğalması ve boyutlarının büyümesi yönetim ilişkilerinin daha karmaşık bir hale gelmesine neden olmuştur. 19. yüzyıldaki sanayileşmenin, bütün kültür sistemlerinde çeşitli derecelerde yol açtığı değişim, önceki dönemlerin organizasyon şekillerinin kırsal ve geleneksel bir toplumun ihtiyaçlarına cevap veriyor olmalarına rağmen, modernleşen bir dünyada bunların geçersiz olması sonucunu yaratmıştır.

Günümüzde kamu yönetimi anlayışı hızla değişmekte, buna paralel olarak reform çabaları da gündeme gelmektedir. Hızla artan nüfus, kentleşme ve göç olgusu, yönetsel yolsuzluklar, gelir dağılımı eşitsizlikleri, kamu harcamalarındaki artış ve borçlanma sorunları, kamu hizmetlerinden yararlananların artması ve bunun sonucu olarak hizmet genişlemesi ve çeşitlenmesi, küreselleşmenin getirdiği rekabet ortamı ve teknolojik gelişmeler, ulus-üstü örgütsel yapılanmaların güç ve etkilerinin artışı, çevre sorunlarının yaygınlaşması, kamu hizmetlerine yönelik aşırı kamusal düzenlemeler ve kontroller, bir türlü kapatılamayan sürekli büyüyen bütçe açıkları, ekonominin küreselleşmesi ve bunun sonucu olarak uluslararası rekabetin kızışması, özellikle uluslararası ilişkilerden kaynaklanan değişim baskılarıyla karakterize olan yeni ekonomik koşullar, kamusal politikalarda ve kamu yönetiminde şeffaflık taleplerinin artması, geleneksel hesap verme yükümlülüğü süreçlerinin beklentileri karşılayamaması gibi nedenler, kamu yönetimindeki değişimi kaçınılmaz kılmaktadır.

Kamu yönetimi, günlük hayatımızın önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Kamu kurumları tarafından üretilen mal ve hizmetlerden (sağlık, güvenlik, eğitim, savunma, telekomünikasyon vb.) her gün yararlanmaktayız. Devlet tarafından yürütülen tüm bu faaliyetlerde toplumun beklentileri, sosyo-ekonomik düzeyin gelişmesine paralel olarak artış göstermektedir. Ancak devletin bugünkü hantal yapısı ve faaliyetleriyle kendisinden beklenen hizmetleri etkin ve verimli bir şekilde yürütmesi mümkün olamamaktadır (ARDIÇ, 1999, s.56).

1980'li yılların başından itibaren yönetim paradigmasında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Geleneksel kamu yönetimi, teorik ve pratik yönleri itibariyle itibardan düşmüş ve onun yerini yeni bir kamu yönetimi anlayışı almaya başlamıştır. Bu değişiklik basit bir reform ya da ihmal edilebilir bir dönüşüm olmamıştır. Yeni yönetim paradigması, devletin toplumdaki rolünü; hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeniden tanımlamaya ve biçimlendirmeye yöneliktir. Amaç devleti küçültmek yada büyütmek değil, onu asli fonksiyonlarına çekerek daha etkin hale getirmek ve yönetime katılma olanaklarını geliştirmektir.

Gelişen teknoloji sadece insanları değil büyük şirketleri ve devletleri değişime zorlamaktadır. Teknoloji ve kamu yönetiminde gelişen yeni koşullar sonucu, halkın istekleri; düşük nitelikli hizmetten daha nitelikli hizmete yönelmekte ve bu trendin temel hareket noktasını "kalite" kavramı oluşturmaktadır. İnsanların istek ve beklentilerindeki bu değişim yerel yönetimleri, halka daha iyi hizmet sunmak için yeni arayışlara yöneltmiştir. Bu arayışlar doğrultusunda Batı kamu yönetiminde uzun bir dönemden beri, çağdaş yönetim teknikleri uygulanmaya başlanmıştır. Toplam Kalite Yönetimi de çağdaş yönetim tekniklerinin son halkası olarak özel firmalar yanında kamu örgütlerinde de uygulanmaya başlanmıştır. Bu gelişmede TKY'nin vatandaş taleplerine müşteri duyarlılığı ile yanıt vermesi, siyasal ve yerel kültürün demokratik ve çoğulcu niteliği ile esnek, katılıma açık bir yönetim yapısı sunmasının oldukça büyük payı vardır.

Küreselleşen dünyada, iletişimin artmasıyla birlikte devletin müşterisi konumunda olan halk, kamu yönetimindeki hantal, verimsiz ve etkin olmayan işleyişi sorgulamaktadır. Batı ülkeleri, devletin yürüttüğü faaliyetlerde etkinliğini arttıran ve özel sektörün kullanarak başarısını kanıtladığı uygulamaları son yıllarda giderek daha fazla kullanmakta ve başarılı

olmaktadırlar. Bu uygulamalar Türk özel sektöründe de başarıyla uygulanmakta, benzer başarılar kamu ve yerel yönetimlerden de beklenmektedir (BEDÜK-ALODALI, 2003, s.84-85).

31. Kamu Kurumlarında TKY Uygulamalarının Kritik Başarı Koşulları

310. Üst Yönetimin Desteği ve Bağlılığı

Toplam kalite yönetiminin uzun yolculuğuna üst yönetimden başlanır. Merkezi yönetimin ağırlıkta olduğu bir kamu yönetimi sisteminde üst yönetim hükümet ve dolayısıyla siyasettir. TKY'nin bir devlet politikası olarak benimsenmesi gerekir. Zira böyle bir felsefenin ülkenin bazı kamu kurumlarında uygulanıp diğerlerinde uygulanmaması, karşılıklı etkileşim içinde olmaları nedeniyle başarıyı getirmez.

Kurum çapında düşündüğümüzde ise; sürekli kalite iyileştirmenin başarılı bir şekilde uygulanmasının yöneticilerin eğitimi, kendilerini bu işe adanması ve bu işe ayrılan örgütsel kaynakların sinerjik etkileşimine bağlı olacağı ifade edilmektedir. Yönetim sürekli olarak hizmeti iyileştirme amacını gütmelidir.

Üst düzey yöneticiler, kalite yolculuğuna başlama ve taahhütlerini ortaya koymaya karar verdikten sonra, bu taahhütlerini kanıtlamalıdır. Bunun için de TKY ilkeleri ile tutarlı bir yönetim tarzı uygulamalıdır.

311. Etkili Liderlik

Kalite dönüşümü liderlere bağlıdır. Kalite iyileştirmede ilk görev misyona açıklık kazandırma, ikincisi değişim için kararlılıktır. Her ikisi de liderliği gerektirir (BERWICK ve Diğerleri, 1990, s. 157). Mani, toplam kalite örgütleri için katılımcı bir yönetim tarzını önermekte, bu tarzı kullanan yöneticilerin, karar vermede, katılım için diğerlerini teşvik ettiğini, faaliyetlerde yetki devrettiğini ve diğerleri için işi kolaylaştırdığını belirtmektedir.

Dönüşümcü liderlik ise az uygulanmakla birlikte TKY'de kültürel değişimi yönlendirmede etkin bir yönetsel araçtır. Dönüşümcü liderliği üç tür davranış modeli

belirlenmektedir. Bunlar karizma, bireyi teşvik etme ve bireye saygı davranışlarıdır. Karizma, popülerite ve itibarı sağlamaktadır. Karizmatik lider, önsezili, cesur, değerlere önem veren ve değişimci özellikleri taşıyan kişidir. Dönüşümcü liderliğin bir başka unsuru olan bireyi teşvik etme, yaşam boyu öğrenme, belirsizlik ve karmaşıklıkla uğraşabilme, entelektüel cesaret gibi özelliklerle sağlanabilen bir yetenektir. İnsanı dikkate alma ve bireye saygı düzeyinde ise lider, izleyenleri ile birebir ilişki kurabilir (MANİ, 1995, s. 374).

Kamu yönetiminde de TKY'ye geçişi sağlayacak olan yukarıdaki özelliklere sahip liderlerdir. Bu anlamda üst yönetimin strateji ve politikaları belirleme ve bunları çalışanlara benimsetme ve uygulamaya performansı toplam kaliteye geçişteki en önemli süreçtir.

Ülkemizde bu kolay olmayacaktır. Çünkü kamu yöneticilerinin büyük çoğunluğu siyasi iktidarın tahakkümü altındadır. Bunun liderlik açısından yansıması ise toplam kalite yönetimine geçilmesinde sürükleyici bir etkenin etkisizleştirilmesidir.

Kamu sektöründeki üst yöneticilerin bireysel olarak faaliyet göstermeleri “idarenin bütünlüğü” ilkesine ters düşmektedir. Bu da, ister liderlik niteliğine sahip olsun, isterse olmasın üst yöneticilerin işletme açısından sistem dışı kalmalarına neden olmaktadır. İşlevsel açıdan karar alma ve çalışanların katılımını sağlayıcı öğelerin önü kesilmektedir. Bunun kamu yönetimindeki karşılığı halk deyiimiyle “salla başını al maaşını” veya şimdiki duruma özgü olarak “iktidar partisi veya partilerinin yetkililerine iltifat et, gerisine karışma” şeklinde ifade edilen felsefi bakış açısıdır. Bu felsefi bakış açısı bürokrasimizin hemen her kesiminde görülen bir hastalıktır.

Halbuki her bir kamu kuruluşunun üst yöneticisi TKY'yi uygulayacak ve alt kademelerde yer alan yöneticiler de grupların veya kalite çemberlerinin çalışmalarına önderlik edeceklerdir. Sadece siyasi mülahazalarla göreve getirilen yöneticilerin TKY'nin gerektirdiği şekilde liderlik veya takım yöneticiliği yapmaları düşünülemez. Bu nedenle siyasi etkiden uzaklaşılması ve işin gerektirdiği bilgi birikimine, deneyime, karizmaya vb. özelliklere uygun kişilerin atanmalarına dikkat edilmesi gerekir (BİNGÖL, 1999, s. 80).

312. İç ve Dış Müşteri Tatmini

Kamunun memnun etmesi gereken dış müşteri kitlesi “vatandaşlar”dır. Kamu yönetiminin varlık nedeni de zaten vatandaşa hizmettir. Kamu tarafından sunulan hizmetlerin müşterileri tatmin etmesi gerekir ve TKY'nin temel felsefesi de müşteri odaklılıktır. Bu anlamda TKY'nin benimsenmesi, vatandaşlara iyi ve kaliteli hizmet veya ürün sunulmasını gerektirir.

Toplam kalite Yönetiminin müşteri odaklı olma ilkesi iç müşterileri de kapsar. Müşteri kitlesinin bir kısmını da çalışanlardan oluşan iç müşteriler oluşturur.

Dış müşterinin tatmini kadar iç müşterinin de tatmini önemlidir. İç müşterilerin gereksinimlerinin karşılanmaması durumunda kalite bir hizmet verilmesi mümkün olmaz. Memnun edilmemiş iç müşterilerin dış müşterileri memnun etmeleri beklenemez. İç müşterilerin memnuniyetini sağlamak, işin gerektirdiği özelliğe sahip kişilerin seçilerek alınmasıyla başlanabilir.

Kamu yönetiminin kuruluşu, örgütlenmesi, görev ve yetkilerin paylaşımı, kamu görevlilerinin hizmete alınmaları, hak ve yükümlülükleri, çalışma koşulları yasalarla düzenlendiği için, özel sektörde olduğu gibi rahat hareket imkânı yoktur. Özel sektörde örgütün ihtiyaçlarına uygun çözümler daha kolay bulunabilmekte ve uygulanabilmektedir.

Kamu hizmetlerinde farklı vatandaş kitleleri, farklı şekillerde kamu hizmetinin alıcısı durumunda olan müşterilerdir. Kamu yönetiminde kaliteyi yakalayabilmek için öncelikle müşterilerin gereksinimlerini belirlemek, bu gereksinimler doğrultusunda kaliteyi sunmak ve gelişmeleri yakında izlemek gerekir. TKY felsefesinin ön gördüğü sürekli gelişme, gelişmeleri izleyerek, değişen müşteri gereksinimlerini belirleyerek ve değişimi yakalamak için gerekli önlemleri alarak sağlanabilir.

313. Örgütsel Kültürün Değişimi

Her organizasyonun kendine özgü bir kültür yapısı vardır. Toplam Kalite Yönetimi kapsamında örgütsel kültür, alışkanlıkları, beklentileri ve organizasyonun benimsemiş olduğu davranışları içerir.

Örgüt kültürü toplam kalite yönetiminin uygulanmasında sorunlara neden olabilir. Çeşitli nedenlerden davranışlarını değiştirmek istemeyen örgütlerin olması kaçınılmazdır. Kültür değişimi de sadece resmi bildirimler ve emirlerle sağlanamaz. İstenilen kültüre uygun davranışları gerektirir. Kültürel değişimin başarılmasında ki en önemli şartlar eğitim ve yöneticilerin tutumlarıdır.

Kültürel değişim süreci organizasyonun mevcut kültürü ile istenen kültür arasındaki farklılıkların tanımlanması ile başlar. Daha sonra değişim gereksinimlerinin ne olduğu tanımlanır. Organizasyonun değerlerinin açıkça belirlenmesi önemlidir. İnsanlar nadir olarak değerler hakkında düşünmektedir. Değerler ve inançlar değişim yönetimine yardım etmesi ve insanların davranışlarını etkilemesi bakımından önemlidir (HRADESKY, 1995, s. 143-144).

TKY, insan ve maddesel kaynakların en etkili bir şekilde kullanılarak hedeflere ulaşabilmeyi amaç edinen bir örgüt kültürünün oluşmasını öngörmektedir. Ancak kamu yönetiminde genellikle geleneksel ve bürokratik örgüt kültüründe ısrar edilmekte ve her şey merkezden idare edilmektedir.

314. Tüm Örgüt Bazında Katılım

TKY felsefesinin özünde, örgütün her düzeyindeki çalışanların iyileştirme sürecine katılımı vardır. Bu katılım takımlar aracılığıyla gerçekleştirilir. Eğitim ile desteklenerek kuvvetlendirilen katılımın başarısı için, gönüllü katılım son derece önemlidir.

Katılım hem birey hem de grup aktivitelerini içermektedir. Bireysel katılım örgüt içerisindeki her bireyin katkısıyla ilgilidir. Bireysel katılımın önemi bireysel farklılıklardan kaynaklanır. Her birey, farklı değerler, tutumlar, inançlar, algılar, eğitim, yetenek, amaçlar, kültür, sosyal gereksinimler ve ekonomik beklentilere sahiptir. Bireysel farklılıklar özellikle büyük bir rekabet avantajı oluşturabilen yenilik ve yaratıcılığın en önemli kaynağıdır.

Geleneksel örgüt yapısında süreç ve fonksiyonlar bağımsız departmanlara ayrılmıştır ve bu ayırım departmanlar arası çatışmalar için uygun bir ortam oluşturur. Oysa sürekli

kalite iyileştirme süreci bu bölümler arası engelleri ortadan kaldırıp tüm örgüt personelinin takım olarak çalışmasını gerektirir. Hemen hemen tüm örgütlere uygulanabilecek takım halinde sorun çözme, etkinliğin artmasında büyük bir etkiye sahiptir. Çünkü her departmanın faaliyetleri diğer departmanlar ve onun fonksiyonları üzerinde doğrudan ya da dolaylı etkiler meydana getirir (HALİS, 2000, s.206)

315. Sürekli Eğitim ve Geliştirme

Eğitim kalite bilincinin oluşturulması ve bu düşüncelerin uygulamaya geçirilmesini sağlamada çok önemli bir araçtır. Dr. Deming 14 ilkesinde kendi kendilerini eğitmeleri ve geliştirmelerini sağlayan yoğun bir eğitim programı uygulamanın önemini vurgulamaktadır (DEMING, 1996, s. 24).

Eğitim, bireye olumlu davranışlar kazandırmak, bir mesleğin bilgi, beceri ve tekniklerini öğretmek, onu daha üretken kılmak amacını güder. Eğitim ayrıca, toplumun yaratıcı gücünü artıran, bireye yeteneklerini geliştirme olanağı veren, sosyal, adalet, fırsat ve olanak eşitliği ilkelerini gerçekleştirmede en etkili araçtır.

TKY uygulamalarında önemli yeri olan eğitimin, iyi düzenlenmiş programlarla verilmesi, çalışma alanı ne olursa olsun örgütün etkinliğine şu yollarla katkıda bulunur.

- 1- Denetleme için ayrılan zaman, enerji ve para miktarını azaltır.
- 2- Performansı güçlendirmek yoluyla verimi artırır.
- 3- İş hata ve kazalarını azaltır.
- 4- Yöntem ve sistemlerin geliştirilmesi için ilgi ve istek yaratır.
- 5- Gerek madde gerekse hizmet üretiminde savurganlıktan doğan kaybı azaltır.
- 6- Personelle yönetim arasındaki anlaşmazlıkları azaltır.
- 7- Yeni bilgi ve düşüncelerin ortaya çıkarılmasını sağlar.
- 8- Kişisel gelişme için olanak sağlayarak personelin morali yükseltir.
- 9- Kurum içinde haberleşmeyi sağlar.
- 10- İşe uyum yetersizliğinden kaynaklanan işten ayrılma oranını düşürür.
- 11- Sosyalleşme ve yeniden sosyalleşme süreçlerinde önemli rol oynar.

12- Personelin hareketliliği açısından işlevseldir; daha yüksek düzeydeki işler için personele gerekli bilgi ve beceriyi sağlayarak çalışanların gelişmesine yardımcı olur.

13- Örgütteki bazı aksaklıkların giderilmesinde yardımcı olur. Çünkü eğitim yeni bakış açısı ve eski tekniklerin yenileriyle değiştirilmesini sağlar.

14- Ast-üst ilişkilerini geliştirir.

15- İşgörenlerin örgütsel amaçları tanınmasını ve benimsemesini sağlar.

16- Örgütsel gelişmeyi sağlar.

17- Örgütsel kararların ve problem çözme sürecinin etkinliğini artırır.

18- Bağlılık ve örgüte karşı olumlu tutumlar geliştirir.

19- İşgörenlerin değişime uyum sağlamasını kolaylaştırır.

20- Stres ve gerilimin azaltılmasına ve çatışmaların çözümlenmesine yardım eder (ALTINIŞIK, 1999, s.199).

TKY uygulamanın önündeki engeller konusunda yapılan bir araştırmada, toplam kalite yönetimi hakkında bilgi ve onu anlamadaki yetersizliklerin yöneticiler tarafından büyük engel olarak nitelendirildiği belirtilmektedir. Yine uygun olmayan ve yetersiz eğitimin çalışanlara kalite ilkeleri ve uygulamalarında gerekli olan yetenek ve bilgiyi kazandıramayacağı da vurgulanmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak da TKY programları başlangıçta çalışanların direnci ve çeşitli engellerle karşılaşacaktır. Örgütte kurulacak bir kalite yönlendirme komitesinin ya da üst yönetim kurulunun kalite yönetimi konusunda eğitim ve kaliteye bağlılığı TKY sürecinin başarısında en önemli konulardan biridir. Böylece organizasyonun misyonu ve tüm kararları kalite programını destekleyecek yönde olacaktır. Bu anlamda kalite eğitimine üst yönetimden başlanmalıdır. TKY verileri ile konuşmayı, istatistiksel yöntemleri kullanmayı ve takım çalışması ile tüm çalışanların katılımını gerektirdiğinden, organizasyon değişimini başarmada eğitim ve yetiştirme organizasyonun tüm düzeylerinde önemlidir.

Elbette ki eğitimin TKY uygulamasındaki bu önemi Kamu kurumları için de fazlasıyla geçerlidir.

316. Ödül ve Tanıma Sisteminin Oluşturulması

TKY, çalışanların davranışlarında köklü değişiklikleri gerektirmektedir. Çalışanların yeni davranış kalıplarını benimsemesinde ve pekiştirmesinde bu yönde oluşturulacak olan bir ödüllendirme sisteminin önemi açıktır. Çalışanlar elde ettikleri başarıların yönetim tarafından takdir edilip ödüllendirilmesini ister. Ödüllendirilen davranışlar çalışanları yeni başarılar için motive edecektir.

Ödüllendirme sistemi, çalışanların gerek bireysel olarak gerekse grup halinde, süreçlerin ve kalitenin iyileştirilmesine, sorunların çözümüne ve dolayısıyla işletmenin amaçlarına ulaşmasına yaptıkları katkıların, yönetim tarafından takdir edilip değer verildiğini göstermek amacıyla uygulanan yöntemleri kapsar. Bu yöntemleri, parasal ödüller ve parasal olmayan ödüller olmak üzere 2 grupta toplamak mümkündür.

Ödülleri içsel ve dışsal olarak da ayırabiliriz. Dışsal ödüller, terfi, ücret ve maaşlar, prim ve ikramiyeler, kazanç ve kar paylaşımı, sosyal güvenlik ve sağlık ve sigorta hizmetleri gibi unsurlardan oluşmaktadır. İnsanın içgüdülerini harekete geçirmek suretiyle motive etmeyi amaçlayan ve kişinin manevi yönüyle ilgili olan içsel ödülleri ise genellikle, yeterlilik, başarı, sorumluluk, önemli görünme, üretken olma, kişisel gelişme gibi hisler oluşturmaktadır.

TKY gibi katılımcı yönetim biçimlerinde, dışsal ödüllendirmeden ziyade içsel ödüllendirmeye önem verilmektedir. Kalite yazarları da sık sık bu konuyu vurgulamaktadırlar. Ancak uygulamada her iki ödüllendirmeye de rastlanmaktadır.

Parasal (dışsal) ödüller, kalite yönetimi literatüründe ihtilafli bir konudur. Çıktıyla ilişkilendirilen ödüllendirme sisteminin, kaliteye işgören bağlılığını zayıflatabileceği konusunda genel bir kanı vardır. Kalite gurularının bazıları, özellikle de Deming, teşvik edici ödemelere karşı çıkmaktadır. Deming, bu tür ödemeleri sürekli iyileştirme için gerekli olan davranışlar ile uyumsuz bulmaktadır. Tanınma (recognition) ve takdir gibi çalışanlar için manevi değeri olan ödüllerin daha önemli olduğunu ileri sürmektedir. Bazı yazarlar ise, Deming'in görüşlerine kuşkuyla yaklaşmakta ve TKY uygulamasının bir parçası olarak kullanılabilen parasal ödülleri önermektedirler.

TKY'nde ödülün işlevleri şunlardır:

- *Toplam Kalite Yönetimi davranışlarını geliştirir:* yönetilen bir ödül sistemi, arzu edilen davranışların gelişmesine olanak sağlar. TKY örgütlerinde arzu edilen bu davranışlar; takım çalışması, TKY araçlarının kullanılması, kalite problemlerinin çözülmesi, iç ve dış müşterilerin tatmin edilmesi vb. davranışlardır.

- *Toplam Kalite Yönetimi kültürünü geliştirir:* Kurum kültürünün; kurum değerleri, liderlik ve örgütün ödül yapısı gibi bileşenleri vardır. Ödül sistemi kurum felsefesinin bir yansımasıdır. Çalışanın kurum değerlerine ve kültürüne bağlılığını artırır.

- *Örgütsel değerlerin görünür ifadesidir:* Bir örgütte neyin değerli olduğu, neyin ödüllendirildiği ile ilgilidir. TKY örgütlerinde bu; kalite, müşteri tatmini ve sürekli gelişmedir.

Ödüllendirmede dikkat edilecek önemli bir husus da grup çabaları sonucu elde edilen bir başarının, grubun bir veya birkaç üyesi ödüllendirilerek takdir edilmemesinin gerekliliğidir. Başarıda payı olan bütün grup üyeleri, herhangi bir ayırım yapmaksızın ödüllendirilmelidir.

Parasal olmayan ödüllerden tanınma, TKY'yi uygulayan örgütlerde yoğun olarak uygulanmaktadır. Juran tanınmayı kısaca "başarının topluma duyurulması ve toplum tarafından kabul edilmesi" olarak tanımlamaktadır. TKY programlarında en çok kullanılan tanınma türü şirket ödülleri ve kişilere ya da takımlara, kalite çabalarına yaptıkları katkıdan dolayı verilir. Şirket ödülleri dışında başarılı kişi ya da gruplara ödül verilmesinde çalışma arkadaşları, diğer ekipler ya da müşterilerin etkili olduğu bilinmektedir (AKTAŞ, 2002, s.48-52).

Etkili bir tanınma sisteminin ilkeleri ise şunlardır:

- **Tanınma Derhal Olmalıdır:** Tanınma zamanında ve belli bir konuda yapılmalıdır. Başarının hemen peşinden verilen bir plaket veya kutlama tanınmanın etkisini artırır.

- **Tanınma Kişisel Olmalıdır:** Tanınma çalışan ve yönetici arasındaki direkt ilişkidir. Bu kişisel ilişki etkili tanınmanın yöntemini de doğru belirlemede yardımcı olur.

- **Tanınma Ücretlendirme Değildir:** Ücretlendirme bir plan doğrultusunda bir kez bir kez belirlendiğinde kolay değiştirilemez. Oysa, tanınma esnektir. Değişik zamanlarda ve değişik biçimlerde olabilir.

- **Tanınma Şansa Bağlı Olmamalıdır:** Eğer çalışanlar tanınmanın şansa bağlı olduğunu düşünürlerse çabalarını azaltabilirler ve tanınma sistemi hakkında olumsuz düşüncelere sahip olabilirler. Oysa sürekli gelişme ile direkt ilişkili bir tanınma sistemi bu çabayı arttırmaktadır.

- **Tanınma Sistemleri Kazanan ve Kaybeden Yaratmamalıdır:** Çalışanlar arasında ya da takımlarda çabaların sonucunda herkesin kazanacağı bilinci geliştirilmeli ve herkes de bundan yararlanabilmelidir.

- **Tanınma Çabaya da Verilmeli, Sadece Ulaşılan Sonuçlara Değil:** Bazı olumlu çabalar hemen sonuç vermeyebilir. Bu nedenle sonuçlar kadar çabalar da tanınmalıdır.

- **Çalışanlar Tanınma Programlarına Katılmalıdır:** Çalışanların bu programlara katılmaları, yöneticilerin onların katılımına değer verdiğini gösterir. Bu da tanınma sisteminin adil algılanmasına yol açar.

32.Kamu Kurumlarında TKY Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar

320. Genel Sorunlar

3200. Kaliteye Olan İnançsızlık

Kaliteye karşı olmanın temel nedeni, herkesin mevcut durumda yapılanın zaten kaliteli olduğuna ve kalitenin ek maliyet getireceğine inanmasıdır (JAMES-ALLOWAY, 1994, s.66). Üretilen ürün veya verilen hizmet zaten kaliteli ise daha fazla çalışmanın da anlamı

yoktur. TKY çalışanlar için hep daha fazla çalışmak olarak bilinmektedir. Katlanılması gereken yeni mali yükümlülükler de kaliteye bakışı olumsuz olarak etkilemektedir.

3201. Değişime Karşı Direnç

Mevcut konumlarına karşı değişimi tehdit olarak görenler değişime karşı çıkmaktadırlar. Uygulanmak istenen her yenilikte olduğu gibi TKY'nin uygulanmasında da dirençle karşılaşılacaktır.

3202. Yöneticilerin İlgisiz Tutumları

Toplam kalite programına örgütteki bazı gruplar ilgisiz davranmaktadır. Bunların en başında üst yönetimin ve yöneticilerin uygulamaya, gereken ilgiyi ve öncülüğü göstermemesi gelmektedir (KAVRAKOĞLU, 1994, s.44).

Kaliteyi maliyetle eşdeğer tutma, TKY uygulamasını bir birim yöneticisine verme gibi yönetimin yanlış TKY algılamaları, birim yöneticilerinin kendi aralarında rekabet etmeleri ve anlaşamamaları ve bizzat aktif olarak TKY uygulamasına katılmamaları gibi tutum ve davranışlar daha başlangıçta başarısızlığı getirecektir. Diğer taraftan, kısa dönemli getirisi olmadığından bazı yöneticiler mevcut kaynakları harcamaya karşı isteksiz ve tutucu davranmakta, uygulamaya kaynak tahsis etmekten kaçınmaktadırlar.

3203. TKY'den Çok Şey Bekleme

TKY uygulamalarının başarıları anlatıldıkça onu uygulama isteği artar. Ancak gereken çabalar azımsanır, faydaları aşırı bir şekilde büyütülür ve sistemin yerleşmesi için gereken zaman dikkate alınmazsa beklentiler boşa çıkar, maliyet ve kredi kaybına neden olunur. Diğer yandan TKY'nin her türlü sorun ve verimsizlik için tek çare olarak görülmesi de yanlış başlangıçlara ve yanlış kararlara neden olur (ARAL, 1995, s. 433).

3204. Mevcut Durumun Yeterince Analiz Edilmemesi

TKY ile örgütte oldukça önemli bir kültür değişimi olduğundan, uygulamaya başlamadan önce örgütün yapısı ve örgütsel unsurlar gözden geçirilmeli ve mevcut durum değerlendirilmelidir. Yöneticilerin bakış açısı, yönetici ve personelin düşünceleri, takım anlayışına yatkınlık, eğitim ihtiyacı ve ihtiyaç duyulan yenilikler vb. konuların açıklanması gereklidir. Bu konular üzerinde çalışma yapılmadan TKY uygulamasından başarı beklenemez. TKY uzun dönemli çaba, bağlılık ve mali yükümlülük gerektirir.

3205. Yetersiz Eğitim

TKY'de değişimi gerçekleştirebilmenin ilk aşaması örgütte problem çözme ve süreç geliştirme araç ve tekniklerinin öğrenilmesidir. TKY'yi yeterince anlamadan, ilkelerinin iyice öğrenmeden ve gerekli eğitimleri almadan yapılacak uygulama girişimleri başarısızlıkla sonuçlanacaktır (KAVRAKOĞLU, 1994, s-44).

3206. Araç Odaklı Olma

Bazı durumlarda Toplam Kalite Yönetiminin bazı araçları tek başına amaç olarak alınmaktadır. Yalnızca kalite belgelerini almayı yeterli görmek, TKY yaklaşımının yerleşmesini ve uygulanmasını büyük ölçüde olumsuz etkileyecektir. Araç odaklı olma asıl amacın önüne geçecek ve uygulama çalışmaları arzulanan yönde gitmeyecektir (TÜRKMEN, 1995, s.150).

3207. Sıradan Beklentilere Sahip Olma

Örgütte yapılacak değişikliklerin her zaman olduğu gibi yeni bir takım alade uygulamalar getireceğine inanmak da TKY'nin etkinliğini azaltır. Örneğin kalitede %10 artış sağlamak için sistemin değişmesine gerek yoktur. Sistem değişmeden de az bir çabayla buna ulaşılabilir. Kalitede hedefler yüksek tutulmadığı zaman sıradan beklentileri ortadan kaldırmak güçleşecektir.

3208. Tutarsız Davranma

Bireylerin etkin olarak çalışabilmesi için kendilerinden nelerin beklendiğini açık olarak bilmeleri gerekir. Yetkilendirme, kalite ve takım çalışması kavramlarını devamlı kullanmak, fakat uygulamaya yansıtılmamak, sloganlara dayalı bir kalite anlayışına sahip olmak, kalite eğitimi vermek fakat uygulamamak, temel işlevleri TKY kapsamı dışında bırakarak parçasal uygulama yapmaya çalışmak, istatistiksel yöntemleri hiç kullanmamak veya aşırı kullanmaya çalışmak ve sorunlar arttıkça çözüm umuduyla sürekli bir programdan diğerine geçmek öncelikle uygulamayı gerçekleştirecek olan personeli şaşırır. Ne yapacağını bilmeyenlerden böyle bir değişim gerçekleştirmeleri beklenemez. Kararsız davranmak uygulamaları güçleştireceği gibi çalışanların örgüte karşı güvenini de sarsar (JAMES-ALLOWAY, 1994, s.108).

3209. Başarıların Ödüllendirilmemesi

Kişilerin başarılarını görmek ve takdir etmek onların işlerindeki motivasyonunu arttıracaktır. Başarının önünü tıkayan en önemli şeyin başarının hiçe sayılması olduğu söylenmektedir. Kişilerden başarılarının devamı isteniyorsa, bunun karşılığı verilmeli en azından takdir edilmelidir. Takdirin parasal olup olmadığı çok önemli değildir. Önemli olan ödül-teşvik sisteminin var olmasıdır. Başarının önünün tıkayan en önemli faktörün örgütte çalışanların yaptıklarını hiçe saymak, yetersiz ve gereksiz görmek olduğu söylenmektedir.

Kaynakların azlığı, sürekli gelişmeyi yapay ve karmaşık hale 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 gibi sorunlar da TKY'nin önündeki engeller arasında sayılabilir.

321. Kamu Örgütlerinin Yapısından Kaynaklanan Sorunlar

3210. Kamu Örgütlerinin Değişime Karşı Daha Fazla Direnç Göstermesi

Özellikle kamu sektöründe çalışanların değişime karşı daha fazla direndikleri iddia edilmektedir. Çünkü durağanlık daha rahat ve güven vericidir. Bu nedenle, değişim için statükoyu terk etmek çalışanlara zor gelebilir (BALCI, 1999. s.71). Kamuda mevcut bürokratik kural ve düzenlemeler değişime direnci beslemektedir. Kişiler kullanacakları insiyatif ve alacakları risk ile daha fazla hata yapma ve sonucundan da sorumlu tutulma olasılığına karşı farklı şeyler yapmaya girişmemekte, değişime ihtiyaç hissetmemektedir. Kültürel değişimi öngören TKY uygulamasında bu noktada sorun çıkmaktadır. Ayrıca, kamu örgütlerinin, özel sektöre göre daha statik olduğunu varsayarsak değişim, özel sektöre göre daha zor olacaktır (MORGAN- MURGATROYD, 1994, s.47).

3211. Kamu Sektöründe Mevcut Olan Ücret ve Performans Sisteminin Yanlılığı

Bütçeden yıllık olarak belirlenen miktarlar kamu örgütüne verilir. Ancak bunun belirlenmesinde dikkat edilen kriterler arasında örgütün yaptığı işlerdeki performansı genellikle yoktur. Geleneksel olarak birçok alanda monopol durumunda olan örgütün müşterilerinin de gidebilecekleri başka alternatifler olmadığı için ya buldukları ile yetinmek ya da hizmetsiz kalmak arasında tercih yapmaları gerekmektedir. Kamu örgütlerinin iş sırasında gösterdikleri performansa göre değil de bütçeden kaynak alımı konusunda gösterdikleri beceriye göre para sahibi olmaları tartışmalara neden olmaktadır. Bu ise TKY'nin ön gördüğü, süreçlerin performansının değerlendirilmesi ve müşterilerinin onayının alınması konuları ile çatışan bir durumdur. Kamuda yapılacak bir TKY uygulaması bu konularda bir değişimi öngörecektir. Hiçbir şey TKY'nin başarısı açısından, çalışanların kendi yaptıklarıyla sağladıkları tasarrufların başka yerlerde harcanmasını görürken, kendilerinin ise ödüksüz kalmaları kadar tehlikeli olamaz (MORGAN ve MURGATROYD, 1994, s.47).

Ayrıca, mevcut kamu sisteminde çalışanların performansına göre ücretlendirilmesi söz konusu değildir. Başarılı ile başarısız olan arasında ücret olarak bir fark yoktur. TKY'de

performansa göre ücret esastır. Bununla birlikte kamuda da performansa yönelik ücretlendirme gündeme gelmeye başlamıştır.

3212. Kamu Örgütlerinde Yöneticilerin İnsiyatif Kullanma Hakkının Oldukça Sınırlı Olması

Kamu kurum yöneticileri, politikacıların sık sık müdahaleleri ile karşılaşmakta ve karar almada serbest olamamaktadır. Politikacılar siyasi kararlar alarak kanunları düzenlerken, uygulanmasına da müdahale etmektedir. Ancak TKY politikaların belirlenmesi ile uygulanması arasında kesin bir ayırım yapılmasını öngörür.

3213. Kamu Örgütlerinde Müşteri Kavramının Tanımsızlığı

TKY'nin en önemli ilkelerinden biri olan müşteri tatmininin sağlanması için öncelikle müşterinin tanımlanması gerekir. Özel sektörde müşteri kolay tanımlanırken, çoğu kamu kurumları için müşterilerin tanımlanması zor olmaktadır. Kamu kuruluşları için en genel anlamda müşteri, diğer kamu kuruluşları, sivil örgütler ve vatandaşlardır.

322. Kamu Örgütlerinde Hizmet-Ürün İkilemi

Kamu örgütleri üründen ziyade hizmet sunan kuruluşlar olduğundan, TKY'nin uygulanmasında hizmet sektöründe yaşanan zorluklar kamuda da yaşanmaktadır. Başlangıçta imalat gibi rutin süreçler için tasarlanmış olan TKY'nin hizmet sektöründe uygulanmasında, verilen hizmet kalitesinin ölçülmesinin birçok etmene bağlı olmasından kaynaklanan zorluklar yaşanmaktadır. Walsh'a göre, hizmetler ölçülemezler ve üretildikleri anda tüketilirler. Bu açıdan, kalite standartlarının belirlenmesi ve korunması zordur (WALSH, 1991, s.507). Müşteri tatmininde hizmeti sunan kişinin davranışları ve hatta görünüşü bile önemli rol oynayabilmektedir. Yani hizmet üreticisi ve kullanıcısı birbirlerine yakın durumdadır, ancak bu müşterinin ihtiyaçlarına duyarlı olunduğu anlamına gelmemektedir. Malların imal edilmesi sırasında kişiliğin önemi olmadığı halde, hizmetlerin üretimi ve dağıtımında kişilik kaliteyi etkileyen bir rol oynayabilmektedir (BALCI, 1999, s. 68).

Morgan ve Murgatroyd bu tartışmalara karşı çıkararak TKY'nin imalat sektöründe doğmuş olmasının kamu sektöründe uygulanamayacağı anlamına gelmediğini belirtmektedirler. Buna ek olarak, “kamu sektörünün üretimde bulunduğu mal ve hizmet alanlarında monopol durumunda olması TKY uygulamasını ve başarısını etkileyebilir” şeklindeki görüşlere de katılmamaktadırlar. Onlara göre, rekabetçi bir pazarın yokluğu üretimde bulunan mal veya hizmetin süreçlerini geliştirmeyi engellemez. Sonuçta, süreçlerin geliştirilmesi ile boşa giden her şey yok edilecek, ölçülebilen etkinlik geliştirilecek ve maliyetler azaltılacaktır.

323. Kamu Örgütlerinde Nitelik-Nicelik İkilemi

Özel sektörde temel amaç kalitenin artırılması yoluyla daha fazla müşteri çekmek ve karlılığı bu şekilde arttırmaktır. Özel sektör arz ve talebe yönelik üretim yaparak en çok miktarı satmayı hedefler. Kamuda durum bundan daha farklıdır. Kamuda talep fazlası olduğu için ve bu talebin sürekli artması sebebiyle istenilen hizmet verilememekte, müşteriler tatmin edilememektedir. Müşteri sayısının azaltılarak istenilen standartlara yükseltmek ise, bazı müşterilerin hizmeti alamaması anlamına gelecektir ki bu da kamunun herkese hizmet verme ilkesi ile çelişmektedir (ARDIÇ, 1999, s.60). Örneğin sağlık ve eğitim hizmetleri gibi kamu kurumlarının profesyonel hizmet sunduğu alanlarda bu anlayış çok tehlikeli olacaktır. Talebin az olduğu bazı alanlarda bile kamu örgütleri hizmet sunmakla yükümlüdürler. Öte yandan bazı kamu hizmetlerinden yararlanmanın bazen kullanıcılara direkt maliyeti yoktur, ödemeyi belki de hizmetten yararlanmayan vergi mükellefleri yapar. Benzer olarak kamu otoritesinin varlığı bütün halka fayda sağlarken sadece vergi mükellefleri ödeme yapar.

Kamu örgütlerinde vatandaş kavramının yerini müşteri kavramı ile değiştirmenin bir takım sakıncaları olabileceği dile getirilmektedir. Şöyle ki; kamu hizmetlerinin kullanıcısı durumunda olan geleneksel “vatandaş” kavramının, müteşebbis yönetim anlayışı tarafından “müşteri” kimliği ile değiştirilmek istenmesinin, etkinlik, ekonomi ve müteşebbis yönetim adına vatandaşın özgürlüklerden, meşruluktan ve sorumluluklardan bir dereceye kadar vazgeçmesini de beraberinde getireceği ifade edilmektedir. Bunun sonucunda ise, vatandaş olarak güvenlikle ilgili sorumluluklar, hukuksal haklar ve politik konularla ilgili konumumuzu tekrar değerlendirmemizin gerekebileceği de eklenmektedir.

Müşteri ve vatandaş kavramlarının salt anlamlarına bakılarak yapılan yanlış anlamamanın önüne geçmek için, TKY’de geçen “müşteri odaklılık” yaklaşımı kamuda uygulanırken “vatandaş odaklılık” şeklinde kavramlaştırılabilir.

324. Kamu örgütlerinde Var olan Kısa Dönemli Düşünme

Seçim dönemleri ve üst yöneticilerin sık değişimi gibi nedenlerden dolayı birçok kamu kurumu kısa dönemli düşünmekte ve buna göre hareket etmektedir. Kamu yönetimindeki yıllık bütçe anlayışının da uzun dönemli problemlere kısa süreli bakış açısı ile bakmaya zorladığı belirtilmektedir. Bu durum sürekli iyileştirmenin, çalışanların eğitiminin ve müşteri memnuniyetinin sağlanmasının ihmaline yol açmaktadır. Ancak TKY, olayların uzun dönemli değerlendirilmesini ve ele alınmasını öngörür.

33. Kamu Kurumlarında TKY Uygulamasının Sağlayacağı Yararlar

Organizasyon yapısı açısından: Merkezîyetçi, bürokratik kamu yönetimi anlayışı yerini ademi merkezîyetçi bir yapıya bırakır.

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”, “uzmanlaşmaya 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 yönetimindeki “kriz yönetimi” anlayışı, “sürekli gelişme”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 performansa doğru bir ödüllendirme anlayışı ile birlikte tanımlanmış örgütsel hedeflere yapılan somut katkılara göre ödüllendirme söz konusu olur.

Planlama Açısından: Rutin kalkınma programlarının yerini stratejik planlama alır.

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

Eğitim Açısından: İş için asgari eğitim ve bilgiyle yetinilen, kalitesiz personelin istihdam edildiği kamu kurumları sürekli eğitimin önem verildiği kurumlar haline gelir.

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 vb.) kullanarak karar vermeleri söz konusu olur.

Yönetici-çalışanlar ilişkisi 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 (AKTAN, 1997, s.40).

TKY ile birlikte insanlar memurlara “kendini göster” yerine “inisiyatifini kullan diyecektir.



DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN KAMU KURUMLARINDA UYGULANABİLİRLİĞİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

40. Araştırmanın Amacı

Yapılan bu araştırmanın amacı, Toplam Kalite Yönetimi'nin Türk Kamu Kurumlarında uygulanabilirliğini, kamu kurumlarının örgüt kültüründen yola çıkarak belirleyebilmektir. TKY'nin uygulanabilirliği önündeki olası problemlerin tespiti de araştırma içerisinde yer almaktadır.

41. Araştırmanın Kapsamı

Araştırmanın kapsamında, merkezi Ankara'da bulunan Denizcilik Müsteşarlığı'na bağlı birimler yer almaktadır. Araştırma Deniz Ulaştırması Genel Müdürlüğü ile Gemi İnşa ve Tersaneler Genel Müdürlüğü'nde çalışan 60 kamu personeli üzerinde yapılmıştır.

42. Araştırmanın Yöntemi

Tesadüfi örnekleme yöntemiyle oluşturulan örnek kütle üzerinde uygulanan anket formundan elde edilen veriler, "SPSS for Windows Release 6.1" istatistik programı yardımıyla değerlendirilmiştir.

Araştırma için gerekli anket soruları literatür taraması yapılarak hazırlanmıştır. 34 sorudan oluşan ankette, çalışanların kişisel bilgilerinden sonra, çalışma hayatları konusundaki düşünceleri ve bağlantılı olarak TKY'ne uygun bir örgüt kültürünün olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır. Son olarak da TKY gibi bir kalite sisteminin bir

kamu kurumunda uygulanması önündeki engellerin önem derecesi belirlenmeye çalışılmıştır.

43. Bulguların Değerlendirilmesi

430. Araştırmanın Demografik Özelliklerine İlişkin Bulgular

Araştırmaya katılan personelin demografik özelliklerine ilişkin bilgileri birlikte değerlendirilerek aşağıda belirtilmiştir:

- Araştırmaya katılan kamu personelinin 39'u (%65) erkek, 21'i (35) kadındır.
- Çalışanların %5'i 30 yaş altı, %65'i 31-40 yaş arası ve %30'u 40 yaş üzeridir.

Tablo: 1

Çalışanların Yaşları

Çalışanların Yaşları	Dağılım	
	Sayı	Yüzde
20-30	3	5
31-40	39	65
40-+	18	30

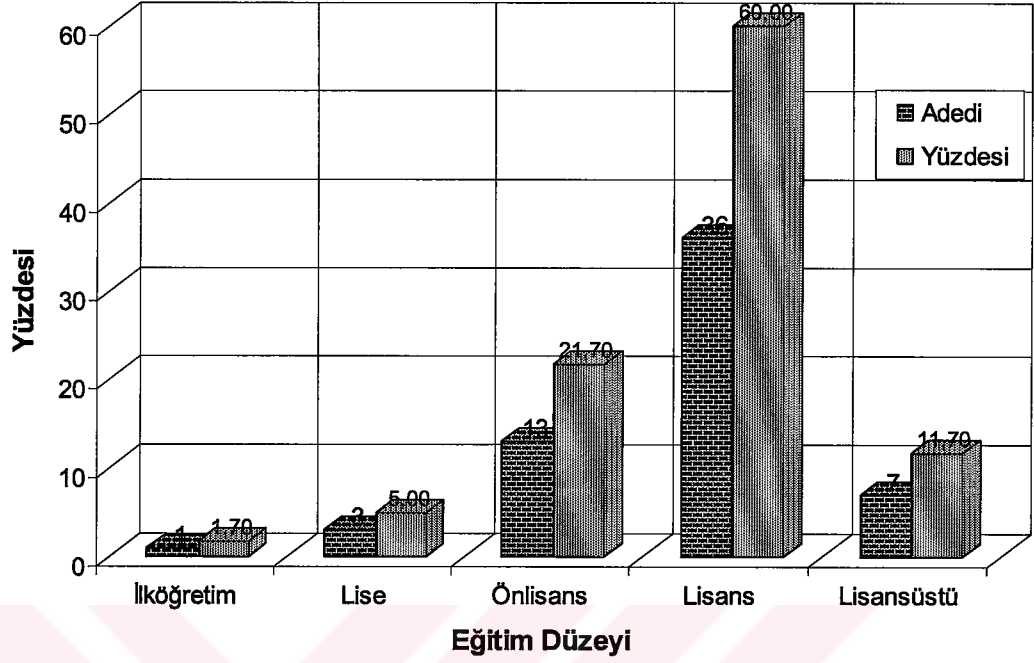
- Çalışanların %1.7'si İlköğretim, %5'i Lise, %21.7'si Önlisans, %60'ı Lisans ve %11.7'si Lisansüstü eğitim mezunudur.

Tablo: 2

Çalışanların Eğitim Düzeyleri

Çalışanların Eğitim Düzeyleri	Dağılım	
	Sayı	Yüzde
İlköğretim	1	1.7
Lise	3	5.0
Önlisans	13	21.7
Lisans	36	60.0
Lisansüstü	7	11.7

Grafik: 1
Çalışanların Eğitim Düzeyleri



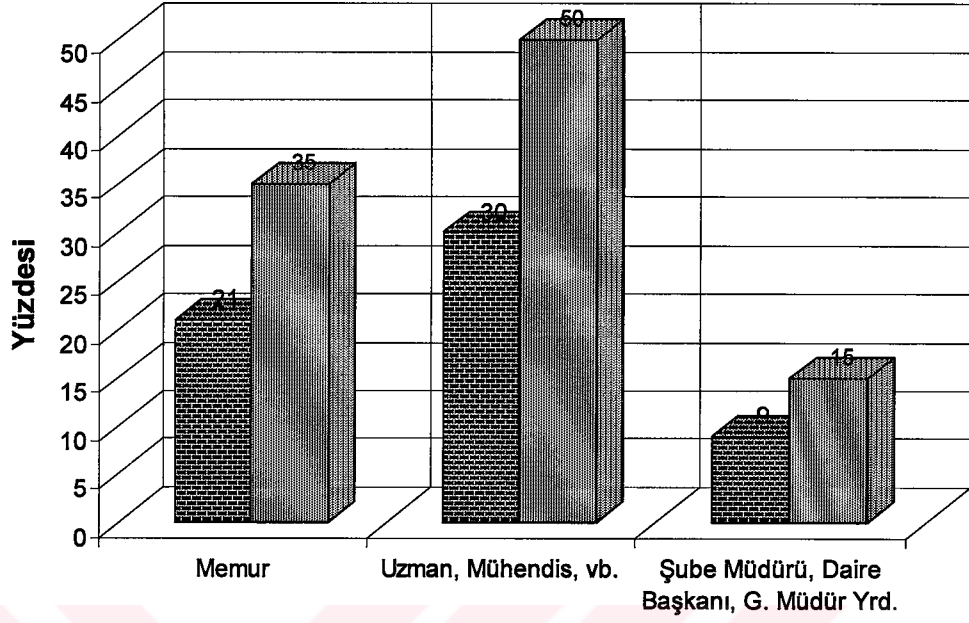
Tablo 2 ve Grafik 1’de görüldüğü gibi çalışanların tamamına yakını üniversite öğrenimi görmüştür. Bu da kurumda çalışanların eğitim seviyesinin oldukça yüksek olduğu anlamına gelmektedir.

Tablo: 3

Çalışanların Pozisyonları

Çalışanların Pozisyonları	Dağılım	
	Sayı	Yüzde
Memur	21	35.0
Uzman, Mühendis, vb.	30	50.0
Şube Müdürü, Daire Başkanı, G. Müdür Yrd.	9	15.0

Grafik: 2
Çalışanların Pozisyonları



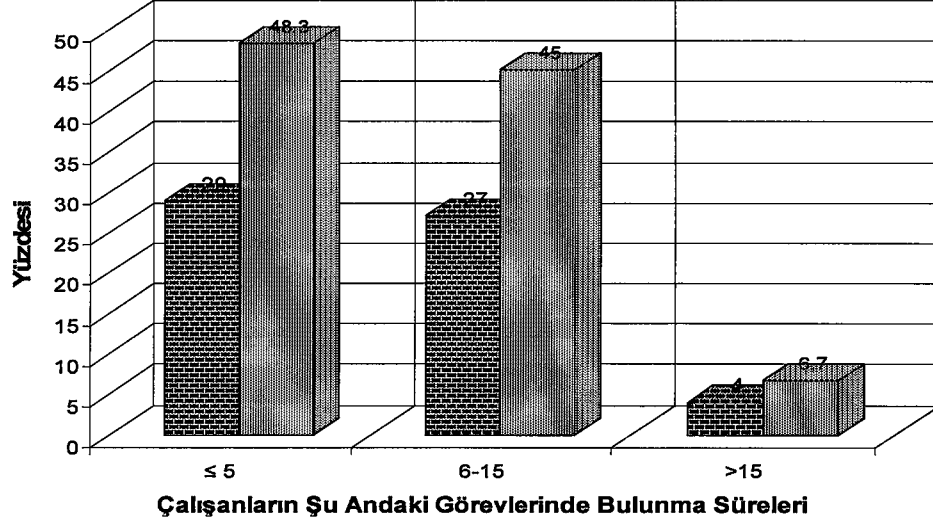
Çalışanların Pozisyonları

Tablo: 4

Çalışanların Şu Andaki Görevlerinde Bulunma Süreleri

Çalışanların Şu Andaki Görevlerinde Bulunma Süreleri.	Dağılım	
	Sayı	Yüzde
≤ 5	29	48.3
6-15	27	45.0
>15	4	6.7

Grafik: 3
Çalışanların Şu Andaki Görevlerinde Bulunma Süreleri



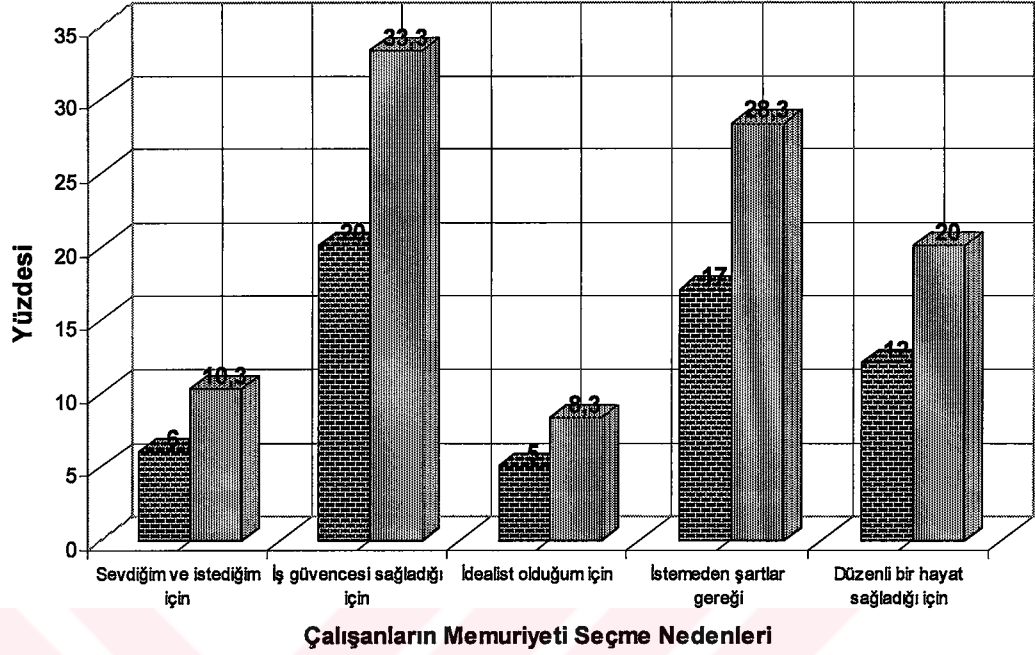
431. Çalışanların Memuriyeti Seçme Nedenleri

Çalışanların “Memuriyeti seçme nedeniniz hangisidir?” sorusuna vermiş oldukları cevaplardan oluşan Tablo 5 ve Grafik 4 aşağıda görülmektedir.

Tablo: 5
Çalışanların Memurluğu Seçme Nedenleri

Çalışanların Memurluğu Seçme Nedenleri	Dağılım	
	Sayı	Yüzde (%)
Sevdiğim ve istediğim için	6	10.0
İş güvencesi sağladığı için	20	33.3
İdealist olduğum için	5	8.3
İstmeden şartlar gereği	17	28.3
Düzenli bir hayat sağladığı için	12	20.0

Grafik: 4
Çalışanların Memurluğu Seçme Nedenleri



Tablo 5 ve Grafik 4’de görüldüğü gibi çalışanların %33.3’ü memuriyeti seçme nedeni olarak “iş güvencesi sağladığı”nı belirtmişlerdir. Çalışanların %28.3’lük kısmının da “istmeden şartlar gereği” memuriyeti seçmiş olduğunu belirtmesi, memurluğun çalışanlar için çok da cazip olmadığını göstermektedir.

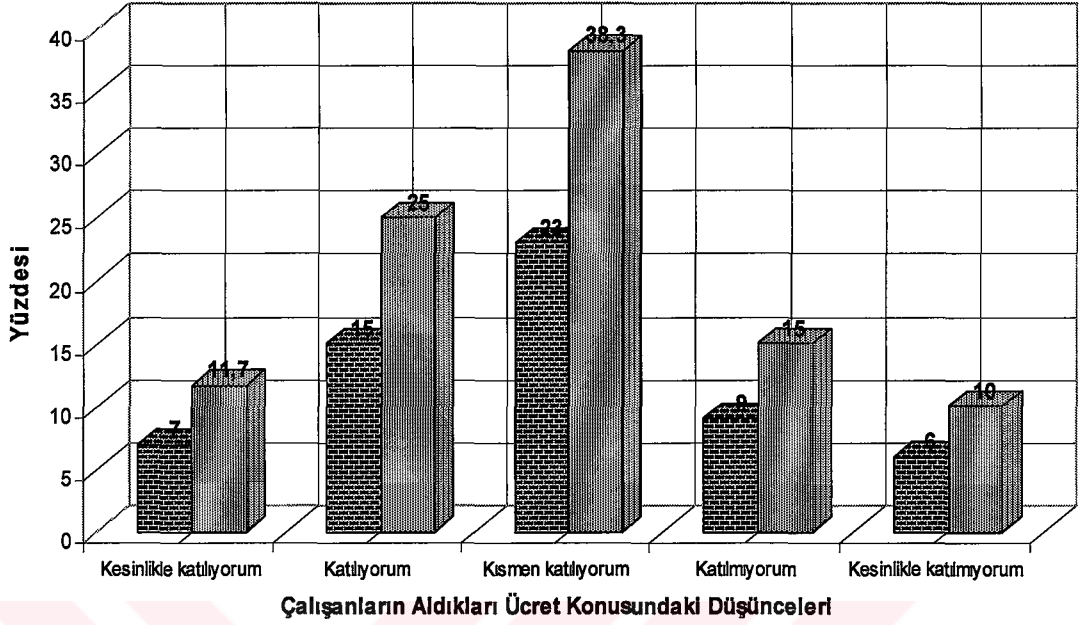
432. Ücret Tatmini

Çalışanların aldıkları ücret hakkındaki düşüncelerine yönelik soruya verdikleri cevaplar aşağıdaki gibidir:

Tablo: 6
Çalışanların Aldıkları Ücret Konusundaki Düşünceleri

Soru	A n a h t a r					TOPLAM
	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Kısmen katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum	
Maaşım işteki emek ve gayretimi karşılamaktadır	7 (%11.7)	15 (%25)	23 (%38.3)	9 (%15)	6 (%10)	60 (%100)

Grafik: 5
Çalışanların Aldıkları Ücret Konusundaki Düşünceleri



Bilindiği gibi ücret, çalışanların motivasyonlarının sağlanmasında önemli bir faktördür. TKY'nin uygulanmasına başlamadan önce çalışanların iş tatmini ve motivasyon durumunun ortaya konması ve toplanan bilgiler ışığında gerekli düzenlemelerin yapılması gerekir. Maddi menfaatler genelde insandan yararlanmada en kolay ve en etkin araç olarak görülmektedir.

Tablo 6 ve Grafik 5'de görüldüğü gibi çalışanların çoğunluğu (%75) aldıkları ücreti tatminkâr bulmaktadır. Bu da TKY uygulanabilirliği açısından olumlu bir göstergedir.

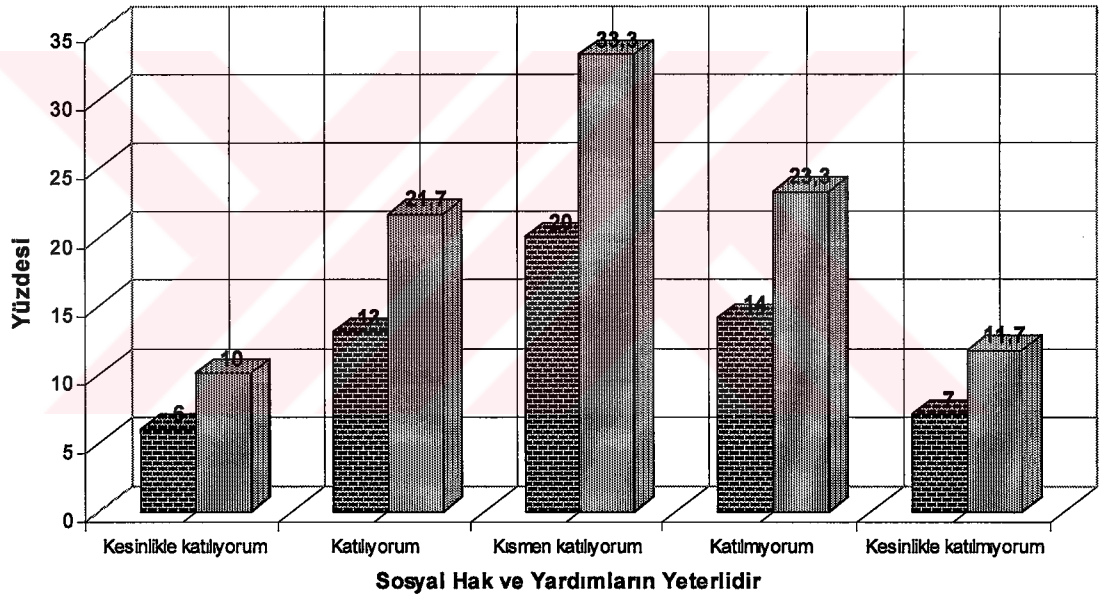
433. Sağlanan Sosyal Hak ve Yardımların Yeterliliği

Çalışanların sağlanan sosyal hak ve yardımlar konusundaki soruya verdikleri cevaplar Tablo 7 ve Grafik 6'da görülmektedir:

Tablo: 7
Sosyal Hak ve Yardımların Yeterliliği

Soru	A n a h t a r					TOPLAM
	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Kısmen katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum	
Sağlanan Sosyal Hak ve Yardımlar Yeterlidir	6 (%10.0)	13 (%21.7)	20 (%33.3)	14 (%23.3)	7 (%11.7)	60 (%100)

Grafik: 6
Sosyal Hak ve Yardımların Yeterliliği



Yine motivasyon sağlayıcı faktörlerden olan sosyal hak ve yardımların yeterliliği konusunda çalışanların %33.3'ü kısmen katılıyorum, %21.72'si katılıyorum ve %10'u kesinlikle katılıyorum cevabı vermişlerdir. Bu durum %35'lik olumsuz cevaba rağmen olumlu olarak değerlendirilebilir.

434. Memurluğun Yasal ve Ekonomik Açıdan Güvencesi

“Memurluk yasal ve ekonomik açıdan yeterince güvencelidir” görüşüne katılma oranları Tablo 8 ve Grafik 9’da gösterilmiştir.

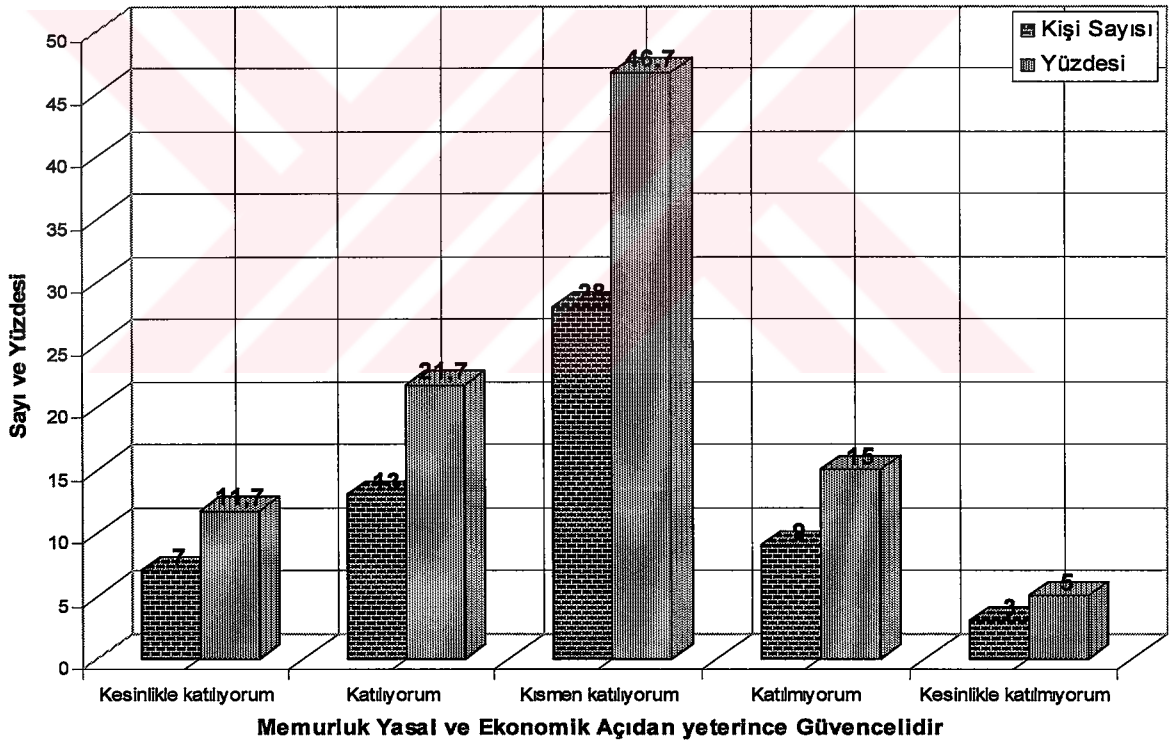
Tablo: 8

Memurluğun Yasal ve Ekonomik Açından Güvencesi

Soru	A n a h t a r					TOPLAM
	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Kısmen katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum	
Memurluk Yasal ve Ekonomik Açından Yeterince Güvencelidir	7 (%11.7)	13 (%21.7)	28 (%46.7)	9 (%15.0)	3 (%5.0)	60 (%100)

Grafik: 7

Memurluğun Yasal ve Ekonomik Açından Güvencesi



Motivasyon unsuru sorulardan bir diğeri olan memuriyet yasal ve ekonomik açıdan yeterince güvencelidir”e verilen %47’lik kısmen katılıyorum, %21.7 katılıyorum ve %11.7 kesinlikle katılıyorum cevapları TKY uygulanabilirliğini desteklemektedir.

435. Çalışanların Üstleri İle İlişkileri

Çalışanların üstleriyle ilişkileri konusundaki görüşlerini gösteren Tablo 9 ve Grafik 8 aşağıda gösterilmiştir:

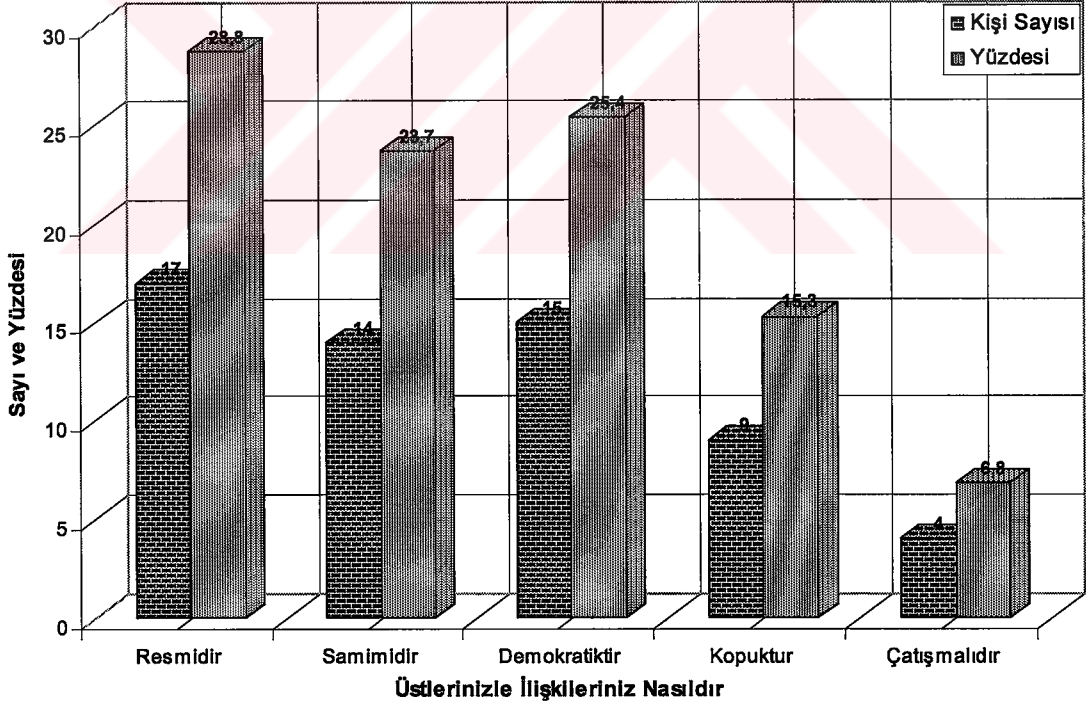
Tablo: 9

Çalışanların Üstleri İle İlişkileri

Üstlerinizle İlişkileriniz nasıldır?	Dağılım	
	Sayı	Yüzde(%)
Resmidir	17	28.8
Samimidir	14	23.7
Demokratiktir	15	25.4
Kopuktur	9	15.3
Çatışmalıdır	4	6.8

Grafik: 8

Çalışanların Üstleri İle İlişkileri



Tablo 9 ve grafik 8’de görüldüğü gibi üstleriyle ilişkileri konusunda çalışanların % 28.8 Resmidir, %23.7 Samimidir, %25.4 Demokratiktir, %15.3 Kopuktur ve %6.8 çatışmalıdır cevaplarını vermişlerdir.

İyi ilişkileri bulunan personelin yanında olumsuz düşünen kişilerinde bulunması, kurumda istikrarsız bir ilişkiye işaret etmektedir. TKY'nin kamu kurumlarında uygulanmasında öncelikle kamu kurumları yöneticilerinin, kendi çalışanlarını birer müşteri olarak görebilmesi, bu iç müşteriler tatmin edilmeksizin, dış müşteriler olarak vatandaşların tatmin edilmelerinin mümkün olamayacağını bilmeleri gerekir. İç müşteri tatmini de ancak iyi ilişkilerle sağlanabilir.

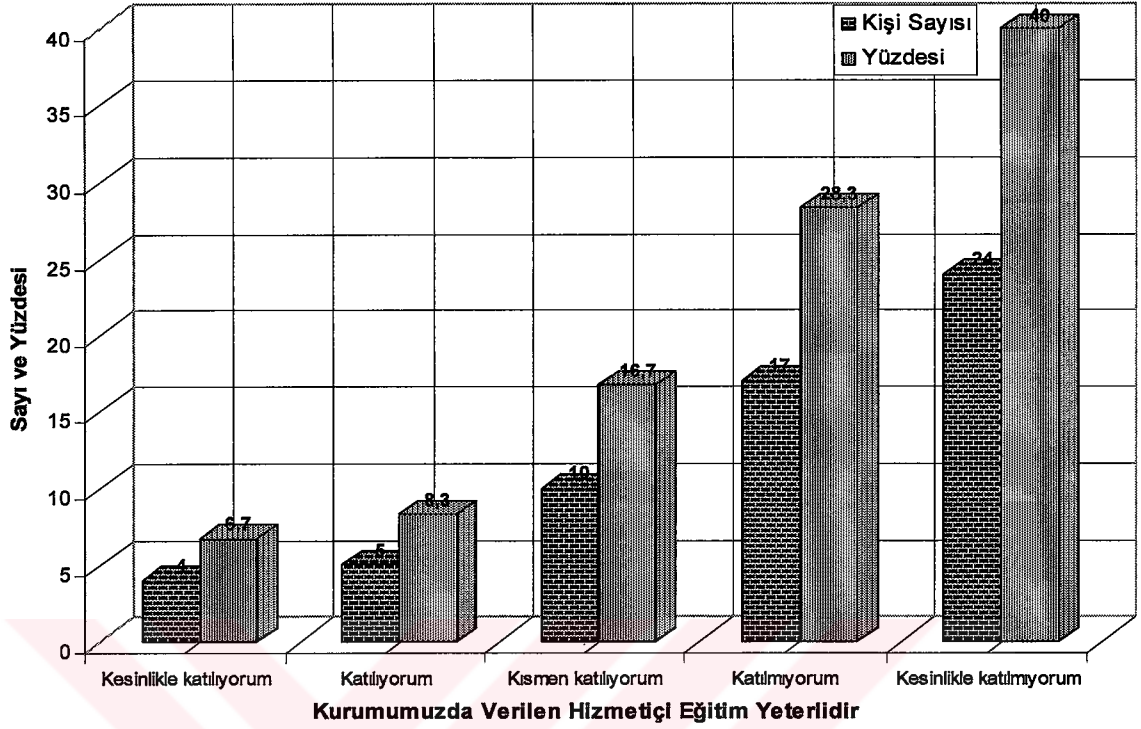
436. Verilen Hizmet içi Eğitimin Yeterliliği

Kurumda verilen hizmeti içi eğitim yeterliliği konusunda çalışanların görüşleri Tablo 10 ve Grafik 9'da görülmektedir.

Tablo: 10
Hizmet içi Eğitimin Yeterliliği

Soru	A n a h t a r					TOPLAM
	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Kısmen katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum	
Kurumumuzda Verilen Hizmetiçi Eğitim Yeterlidir	4 (%6.7)	5 (%8.3)	10 (%16.7)	17 (%28.3)	24 (%40.0)	60 (%100)

Grafik: 9
Hizmetiçi Eğitimin Yeterliliği



Tablo 10 ve Grafik 9’da ayrıntılı olarak görüldüğü gibi, “Kurumumuzda verilen hizmetiçi eğitim yeterlidir” görüşüne çalışanların %40’ı kesinlikle katılmıyorum %28,3’ü katılmıyorum cevabı vermiştir.

Günümüzde teknoloji hızla gelişmekte ve bu gelişme ile birlikte örgütlerin ve onu oluşturan bireylerin de değişimini gerekli kılmaktadır. Elbette ki kamu kurumları da değişime ayak uydurması gereken örgütlerler arasındadır. Giderek artan ve çeşitlenen hizmetlerin verimli olarak sağlanabilmesi için bu hizmetleri verecek olan personelin uzmanlaşması gerekir. Bu uzmanlığın sağlanması ve geliştirilmesi eğitimle mümkün olabilmektedir.

Hizmetiçi eğitimde amaç, istenilen kalitenin en ekonomik şekilde üretilmesini sağlayacak bilinç, bilgi ve becerinin kazanılmasıdır. Eğitim programları çalışanların rollerini anlamalarını ve rollere ilişkin planlamaları yapabilmeleri için gerekli koşulları sağlar. Toplam Kalite yönetiminin en önemli ilkeleri ilk seferinde doğru yapmak ve hata ortaya çıkmadan önlemektir. Bunları yapacak olan da çalışanlardır. Dolayısıyla başarılı bir

TKY uygulamasının temelinde kişileri motive etme, bilgi ve becerilerini artıracak eğitimler verme, iş zenginleştirme gibi insan faktörüne yönelik uygulamalar yer alır. Kalite gelişimine başlamanın en uygun noktası bireyin performansı ve kalite konusundaki tutumudur. Bu anlamda kişisel kaliteyi artırmanın yolu da yine eğitimden geçer.

Çalışanlardan alınan görüşlere göre TKY uygulaması için bu kurumda hizmetiçi eğitime özel bir önem verilmesi gerekmektedir.

437. Memurların Vatandaşlara Karşı Toplumdaki Rolü

Tablo 11 ve Grafik 10'da memurların vatandaşlara karşı hangi konumda oldukları sorusuna çalışanlarca verilen cevaplar yer almaktadır.

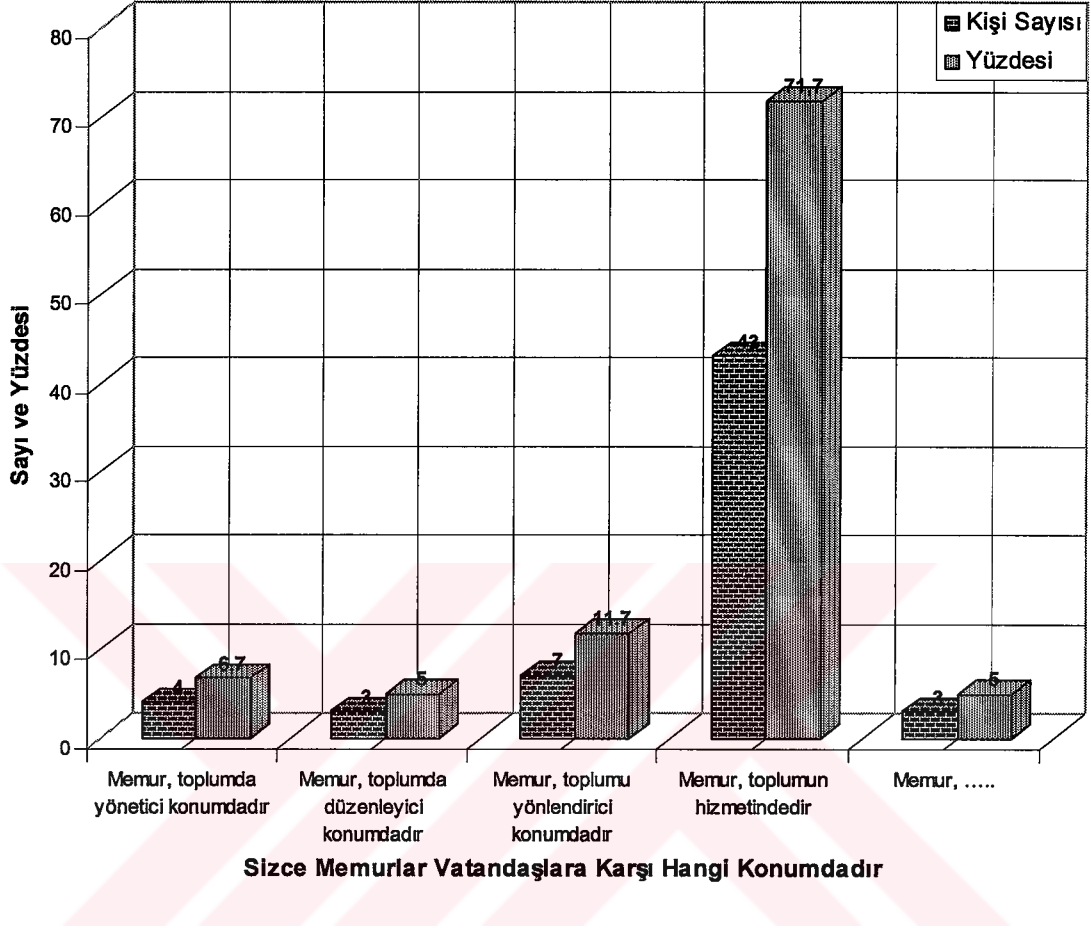
Tablo: 11

Memurların Vatandaşlar Karşısındaki Konumu

Sizce Memurlar Vatandaşlara Karşı Hangi Konumdadır?	Dağılım	
	Sayı	Yüzde
Memur, toplumda yönetici konumdadır	4	6.7
Memur, toplumda düzenleyici konumdadır	3	5.0
Memur, toplumu yönlendirici konumdadır	7	11.7
Memur, toplumun hizmetindedir	43	71.7
Memur,	3	5.0

Grafik: 10

Memurların Vatandaşlar Karşısındaki Konumu



“Sizce memurlar vatandaşlara karşı hangi konumdadır? sorusunun ”%71,7’lik oranındaki çoğunlukla, “memur toplumun hizmetindedir” cevabının verilmesi, TKY’nin müşteri odaklı olma ilkesine yakınlık açısından dikkate değer bir sonuçtur.

Kamu yönetimi ve kamu hizmetinin verimli ve etkili olması için, “halka hizmet” anlayışıyla çalışılmalıdır. Halkın kendisine sunulan kamu hizmetinden memnun olması, hizmetin etkili yani, amaca uygun olduğu anlamına gelir ve verimin artmasını sağlar.

438. Çalışanların Terfi Sistemine Güveni

Çalışanların hak ettikleri takdirde terfi edecekleri görüşüne katılma derecelerini gösteren Tablo 12 ve Grafik 11 aşağıdadır.

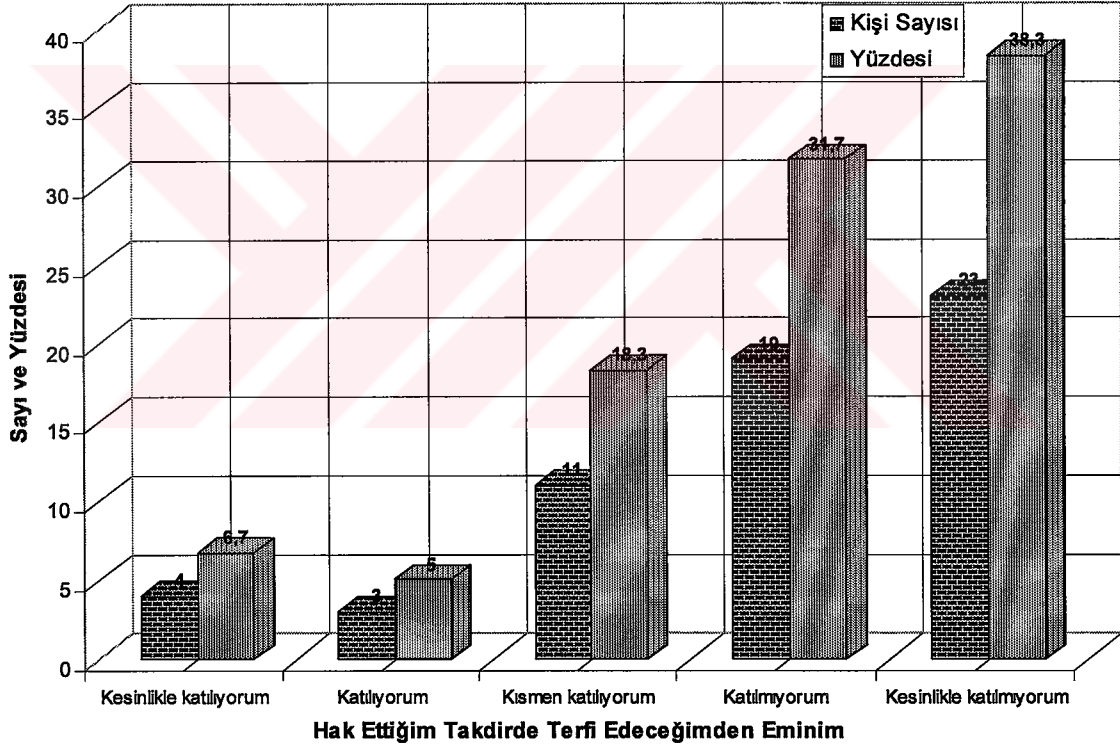
Tablo: 12

Çalışanların hak Ettikleri Taktirde Terfi Edecekleri Görüşüne Katılma Dereceleri

Soru	A n a h t a r					TOPLAM
	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Kısmen katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum	
Hak Ettiğim Takdirde Terfi Edeceğimden Eminim	4 (%6.7)	3 (%5.0)	11 (%18.3)	19 (%31.7)	23 (%38.3)	60 (%100)

Grafik: 11

Çalışanların Hak Ettikleri Taktirde Terfi Edecekleri Görüşüne Katılma Dereceleri



%38.3 kesinlikle katılmıyorum, %31.7 katılmıyorum şeklindeki toplam %70'lik oran, TKY uygulanabilirliği için problemliliği göstermektedir.

Şöyle ki, çalışanlar için unvan, statü, ilerleme ve yükselme olanaklarının bulunması ücret kadar önemli bir güdüleyicidir. İşinde ilerlemeyle artan sorumlulukla, personel kendini geliştirme olanağı bulacak, daha yüksek statünün verdiği moralle işinde daha başarılı olacaktır.

Elde ettiği başarılar sonucu terfi ödülü almayan personel, başka başarılar için çaba sarfetmeyecektir.

439. Çalışanların Buldukları Mevki (kadro) Hakkındaki Görüşleri

Çalışanların buldukları mevki hakkındaki görüşlerine ilişkin sorulan soruya verdikleri cevaplar Tablo 13 ve Grafik 12’de yer almaktadır.

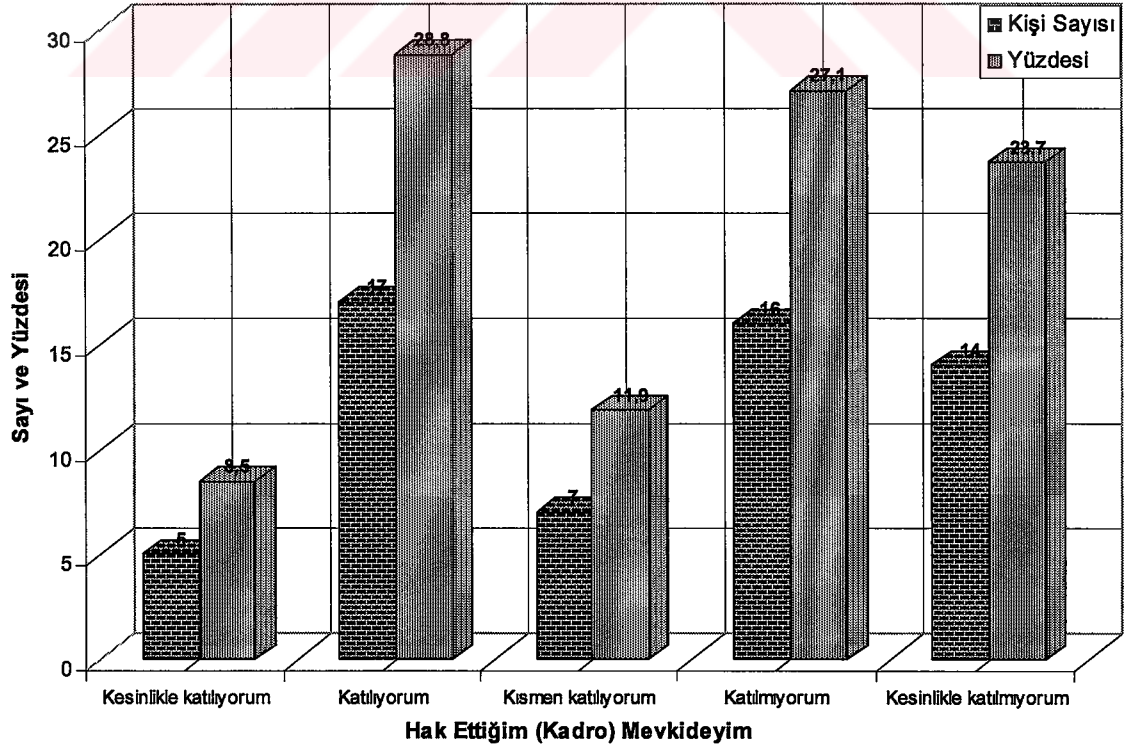
Tablo: 13

Çalışanların Buldukları Mevki Hakkındaki Görüşleri

Soru	A n a h t a r					TOPLAM
	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Kısmen katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum	
Hak Ettiğim (Kadro) Mevkideyim	5 (%8.5)	17 (%27.8)	7 (%11.9)	16 (%27.1)	14 (%23.7)	59 (%100)

Grafik: 12

Çalışanların Buldukları Mevki Hakkındaki Görüşleri



“Hak ettiğim (kadro) mevkideyim” önermesine çalışanların %8,5’i kesinlikle katılıyorum derken, %28,8’i katılıyorum, %11,9’u kısmen katılıyorum, %27,1’i katılmıyorum ve %23,7’si, kesinlikle katılmıyorum şeklinde cevap vermiştir.

Başlanacak bir TKY uygulaması için, kurumda çalışan personelin bulunduğu mevkii tatminkar bulması gerekir. Çünkü, mevki değişimi biranda olmaz. Kamu kurumlarında ihtiyaca ve yeterliliğe göre terfi olması gerekir. Bulunulan mevkii hak etmek de aslında göreceli bir kavramdır. Tüm bunlarla birlikte TKY uygulamasında personel buldukları kadrolarda etkili bir şekilde çalışması için çeşitli yollarla motive edilebilir.

4310. Çalışanlara Göre Memurun Terfi Etmesini Etkileyecek Faktörler

Çalışanların terfi sistemine güvenlerini ölçmek amacıyla, memurun terfi etmesini etkileyecek; “çok çalışmak”, “tecrübeli (kıdemli) olmak”, “eğitimli olmak”, amirlerle uyumlu olmak”, herkesle uyumlu olmak”, “politik olmak”, seçeneklerini önem derecelerine göre sıralamaları istenmiştir. Alınan yanıtlar Tablo 14 ve Grafik 13’de yer almaktadır.

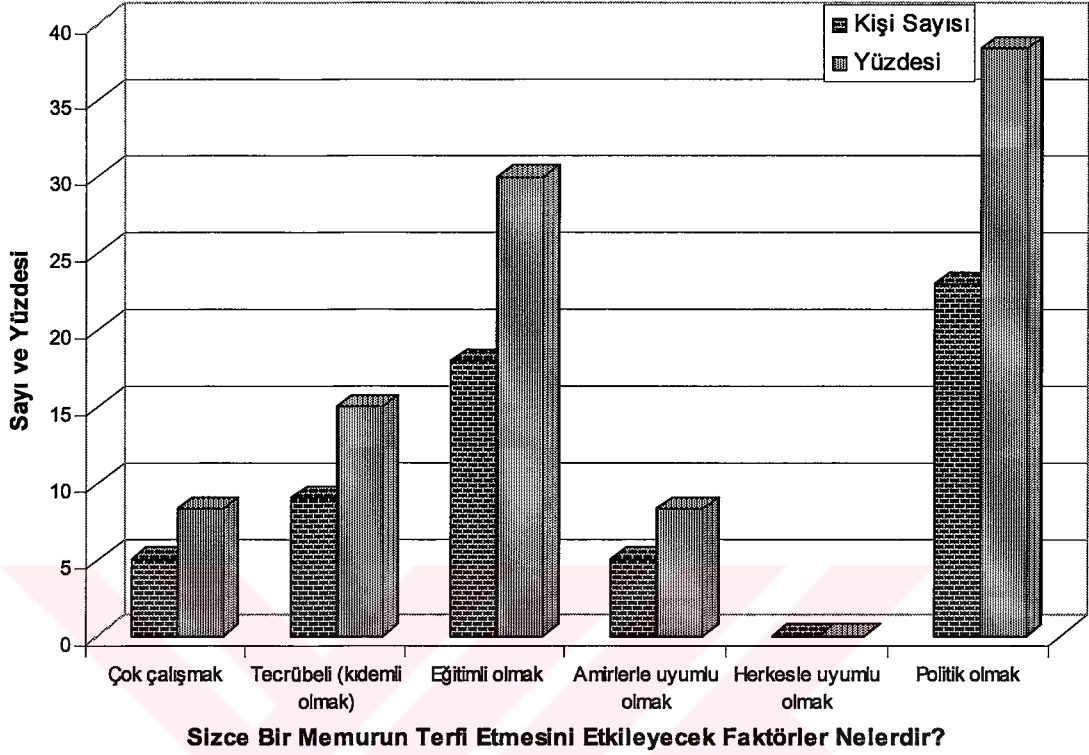
Tablo:14

Çalışanlara Göre Memurun Terfi Etmesini Etkileyecek Faktörler

Sizce Bir Memurun Terfi Etmesini Etkileyecek Faktörler Nelerdir? Sıralayınız.	Dağılım	
	Sayı	Yüzde
Çok çalışmak	5	8.3
Tecrübeli (kıdemli olmak)	9	15
Eğitimli olmak	18	30
Amirlerle uyumlu olmak	5	8.3
Herkesle uyumlu olmak	-	-
Politik olmak	23	38.4

Grafik: 13

Çalışanlara Göre Memurun Terfi Etmesini Etkileyecek Faktörler



Araştırmaya katılan personelin %38,4'ü terfi etmede etkili ilk faktör olarak “politik olmayı”, %30'u “eğitimi olmayı”, %15'i “tecrübeli olmayı”, %8,3'ü amirlerle uyumlu olmayı ve kalan %8,3'ü çok çalışmayı belirtmişlerdir.

Klasik bürokrasi anlayışıyla yönetilen kamu kurumlarında terfi sistemi genellikle liyakate (yeterliliğe) değil de, politik olmaya ve kıdeme dayalı olduğundan, bu kurumda da çoğunluk aynı fikri belirtmiştir. TKY kamu kurumlarında liyakate dayalı bir terfi sistemini öngörür.

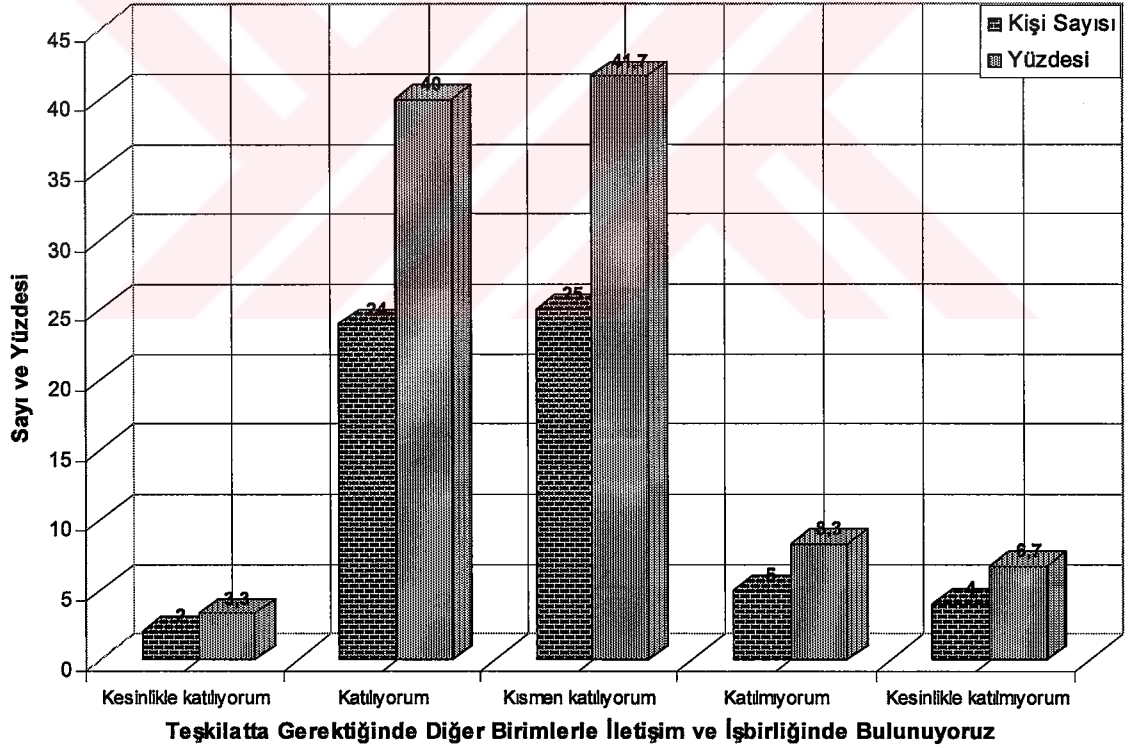
4311. Birimler arası İletişim ve İşbirliği

Çalışanların kurumda birimler arası iletişim ve işbirliği hakkındaki görüşleri Tablo 15 ve Grafik 14'de gösterilmiştir.

Tablo: 15
Birimler Arası İletişim ve İşbirliği

Soru	A n a h t a r					TOPLAM
	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Kısmen katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum	
Teşkilatta gerektiğinde diğer birimlerle iletişim ve işbirliğinde bulunuyoruz	2 (%3.3)	24 (%40.0)	25 (%41.7)	5 (%8.3)	4 (%6.7)	60 (%100)

Grafik: 14
Birimler Arası İletişim ve İşbirliği



Çalışanların yaklaşık %85'i birimler arasında iletişim ve işbirliğinin olduğu görüşüne katılmaktadır. Az da olsa olumsuz görüşe rağmen bu katılım oranı TKY uygulaması için anlamlıdır.

İletişim çalışanları birbirine bağlayan ve onların sosyal bir grup halinde çalışmalarını temin eden bir bağıdır. Örgütlerde iletişimin amacı; örgütün amaçlarının gerçekleştirilmesi için faaliyetlerin eş güdümlenmesi ve görevin ilgili personele iletilmesi ile, örgüt üyelerinin iletişim yoluyla örgütsel planları istekli olarak başarmak için canlandırılmasıdır.

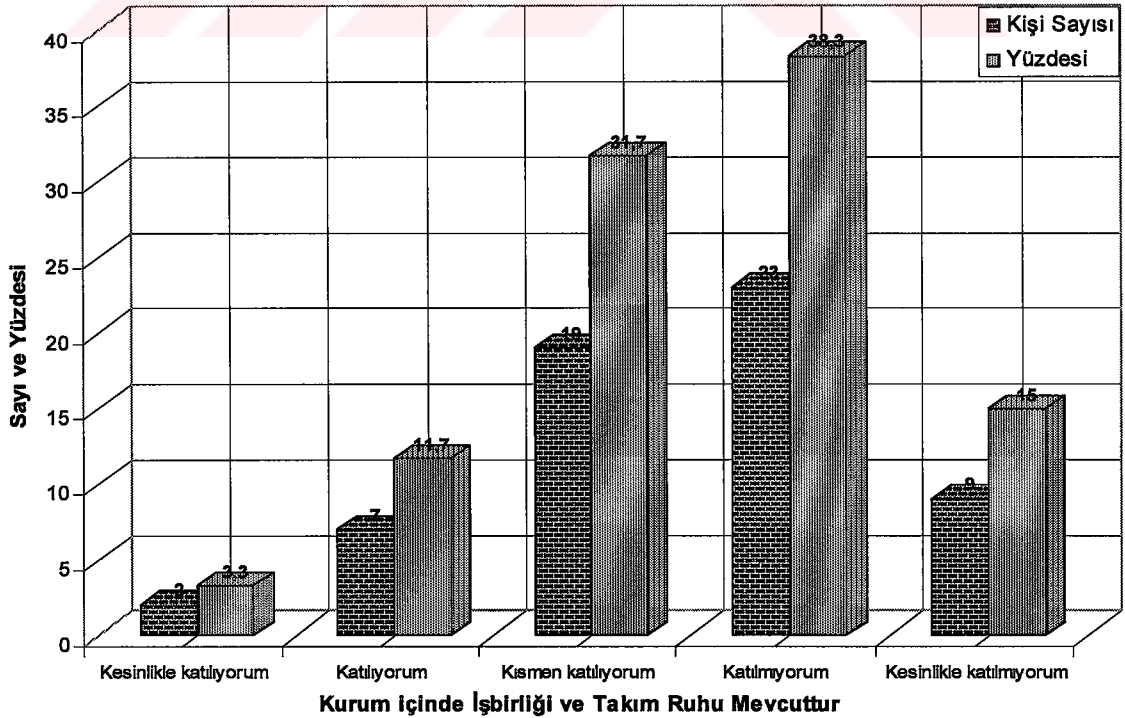
4312. İşbirliği ve Takım Ruhunun Varlığı

Çalışanların kurum içinde işbirliği ve takım ruhu içerisinde çalıştıkları görüşüne katılma dereceleri Tablo 16 ve Grafik 15’de gösterilmiştir.

Tablo: 16
İşbirliği ve Takım Ruhunu

Soru	A n a h t a r					TOPLAM
	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Kısmen katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum	
Kurum içinde işbirliği ve takım ruhu mevcuttur	2 (%3.3)	7 (%11.7)	19 (%31.7)	23 (%38.3)	9 (%15.0)	60 (%100)

Grafik: 15
İşbirliği ve Takım Ruhunu



%38.3'lük katılmıyorum cevabına karşılık, %31,72lik kısmen katılıyorum, %11.7'lik katılıyorum ve %3.3'lük kesinlikle katılıyorum oranları, kurumdaki işbirliği ve takım ruhunun ne çok iyi ne de çok kötü, yani orta düzeyde olduğunu göstermektedir.

İşbirliği ortak amaçlara ulaşmadaki en büyük güç kaynağıdır. Toplam katılımcılıkla sürekli gelişmeyi öngören TKY'nin uygulanması için işbirliği ve takım çalışması da olmazsa olmaz şarttır.

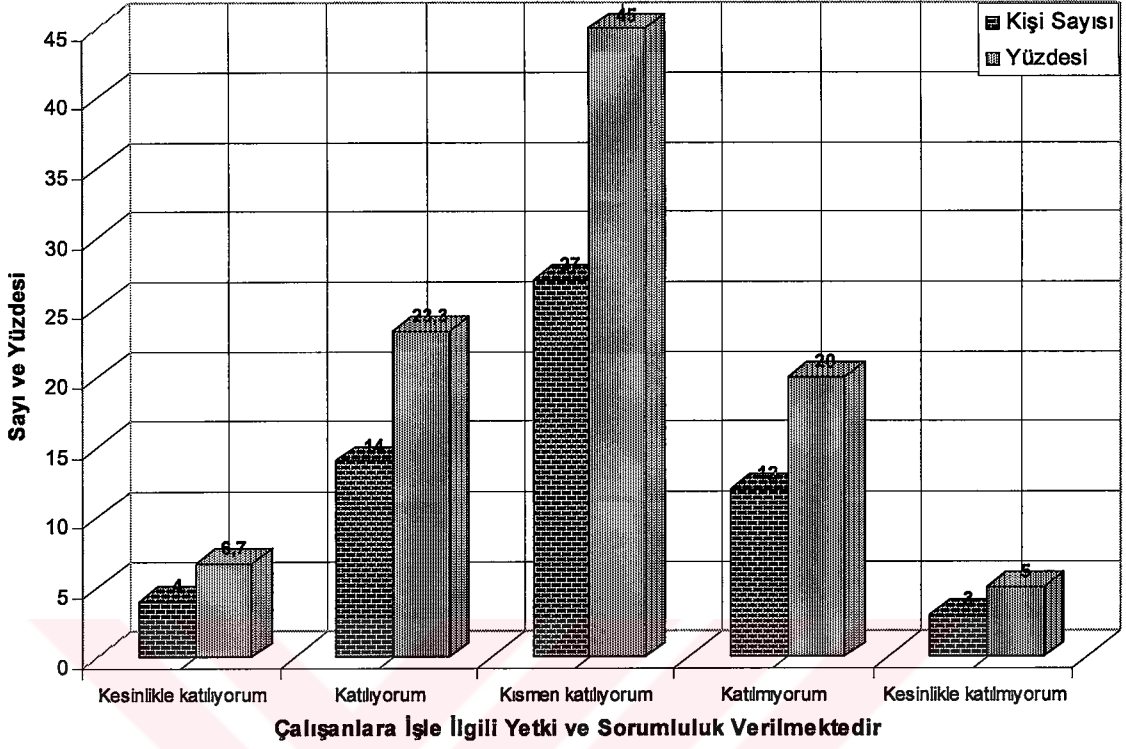
4313. Yetki ve Sorumluluk Devri

“Çalışanlara işle ilgili yetki ve sorumluluk verilmektedir” görüşüne çalışanların katılım oranları Tablo 17 ve Grafik 16'da gösterilmiştir.

Tablo: 17
Yetki ve Sorumluluk Devri

Soru	A n a h t a r					TOPLAM
	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Kısmen katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum	
Çalışanlara işle ilgili yetki ve sorumluluk verilmektedir	4 (%6.7)	14 (%23.3)	27 (%45.0)	12 (%20.0)	3 (%5.0)	60 (%100)

Grafik: 16
Yetki ve Sorumluluk Devri



Çalışanların %45'i işle ilgili yetki ve sorumluluk verildiği savına kısmen katılıyorum, %23.3'ü katılıyorum, %6.7'si kesinlikle katılıyorum demişlerdir. %75'lik olumsuz cevaba karşılık %75'lik olumlu cevap TKY uygulaması için destekleyici bir durumdur. TKY'nin öngördüğü örgüt bazında katılım ve iş tatmininin çalışanlara işle ilgili yetki ve sorumluluk verilmeden sağlanamayacağı açıktır.

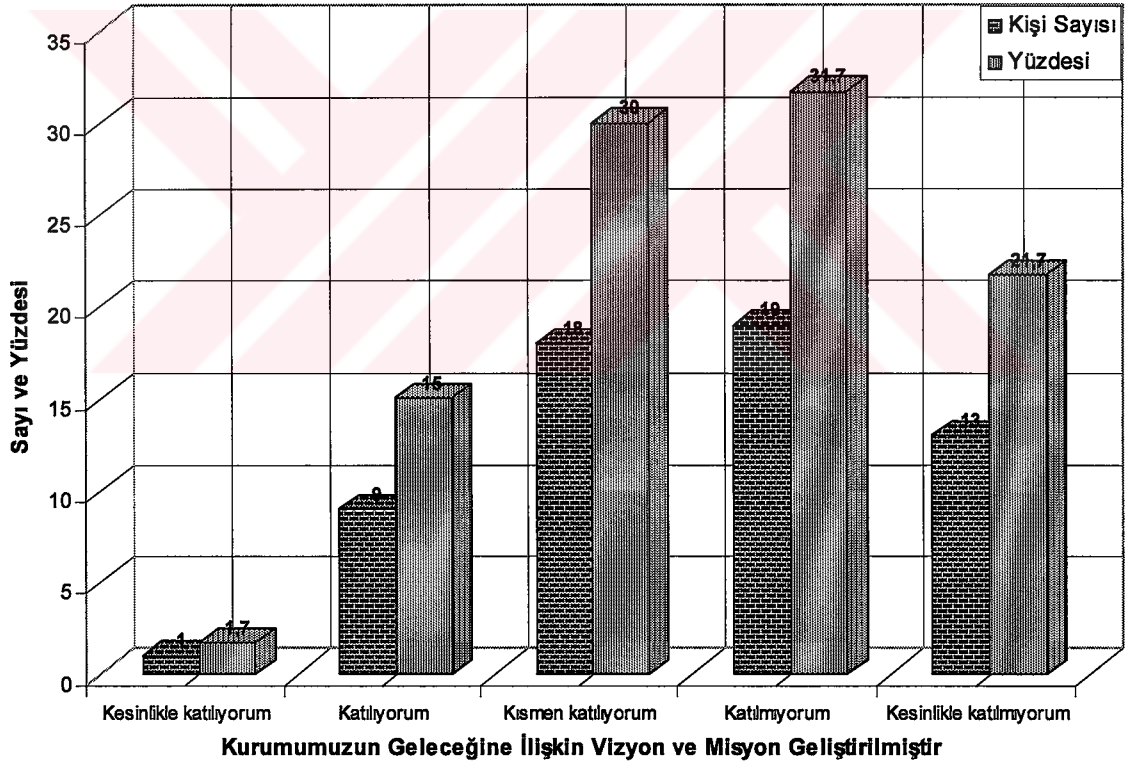
4314. Kurumda Vizyon ve Misyonun Varlığı

"Kurumumuzun geleceğine ilişkin vizyon ve misyon geliştirilmiştir" görüşüne çalışanların katılımı Tablo 18 ve Grafik 17'de görülmektedir.

Tablo: 18
Kurumda Vizyon ve Misyonun Varlığı

Soru	A n a h t a r					TOPLAM
	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Kısmen katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum	
Kurumumuzun geleceğine ilişkin vizyon ve misyon geliştirilmiştir	1 (%1.7)	9 (%15.0)	18 (%30.0)	19 (%31.7)	13 (%21.7)	60 (%100)

Grafik: 17
Kurumda Vizyon ve Misyonun Varlığı



Tablo 18 ve Grafik 17'ye göre çalışanların % 46,7'si vizyon ve misyonun geliştirilmiş olduğunu düşünürken, kalan %53,3'lük kısım tersini düşünmektedir.

Felsefi bir yaklaşım ve yaşam biçimi olan TKY anlayışının uygulanması ve benimsenmesi için önce organizasyonun tüm çalışanlarının zihninde değişiklik ve yeni bir

anlayışın kabullenilmesi gerekir. Değişim önce insanların beyninde oluşur daha sonra eylemlere yansır. Bu zihni değişimin dayandığı temel de misyon ve vizyon tanımıdır.

Misyon bir organizasyonun varolma nedenidir, vizyon ise amaçladığımız geleceğin resmidir. Misyon kurum çalışanlarına amaç birliği sağlar, vizyon ise birlikte çalışmaya yönlendirir.

Kamu yönetiminde TKY temelli bir yapılanmanın ilk adımı da vizyon ve misyon tanımıdır.

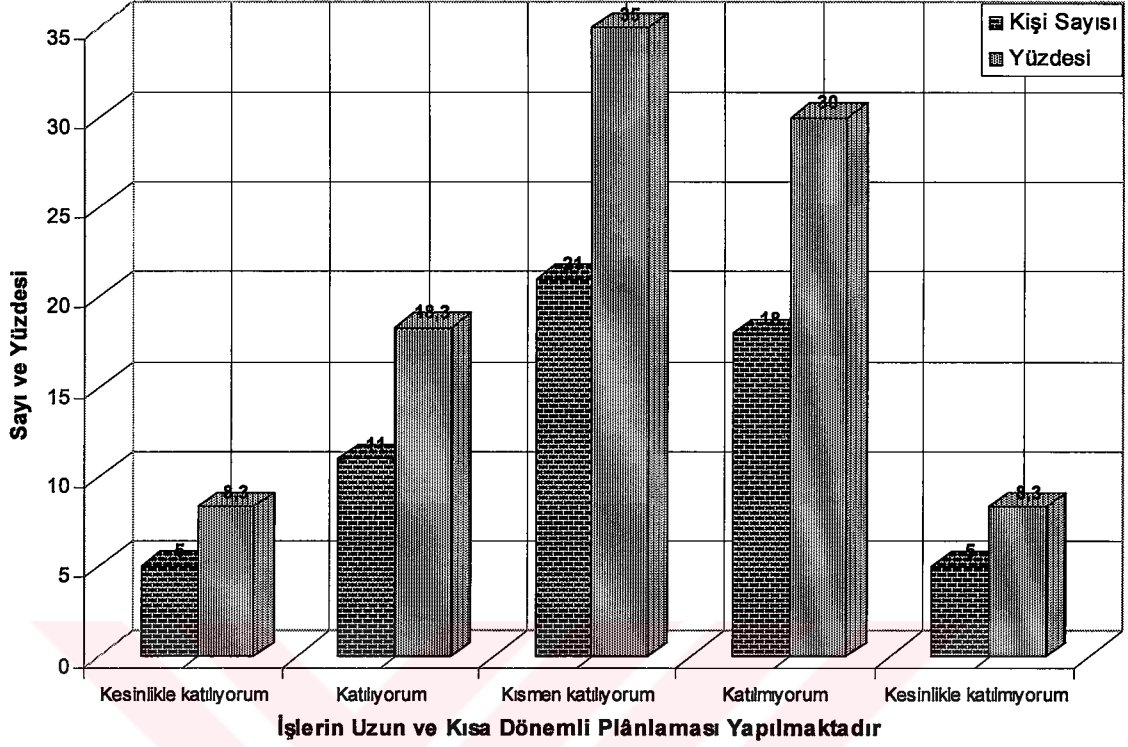
4315. Planlama Geleneği

“İşlerin uzun ve kısa dönemli planlaması yapılmaktadır” görüşüne çalışanların katılım oranları Tablo 19 ve Grafik 18’de gösterilmiştir.

Tablo: 19
Planlama Geleneği

Soru	A n a h t a r					TOPLAM
	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Kısmen katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum	
İşlerin uzun ve kısa dönemli planlaması yapılmaktadır	5 (%8.3)	11 (%18.3)	21 (%35.0)	18 (%30.0)	5 (%8.3)	60 (%100)

Grafik: 18
Planlama Geleneği



%35’lik kısmen katılıyorum görüşü yanında %30’luk katılmıyorum görüşü işlerin planlanması konusunda kurum içerisinde görüş ayrılığı olduğuna işaret etmektedir.

Oysa, planlama, stratejik nitelik taşımaktadır ve örgütün sürekli bir şekilde bugünden gelecek hakkında kısa ve uzun vadeli amaçlar ile bunları gerçekleştirmek üzere izlenecek yolların ortaya konulması anlamına gelmektedir. “Eğer nereye gitmek istediğinizi bilmiyorsanız, her yol sizin için makbuldür” sözü planlamanın önemini anlatmaktadır. TKY’de esas olan süreçlerin sürekli geliştirilmesi, planlama ile mümkündür. Bu anlamda kurumun bu özelliği TKY uygulamalarında üzerinde durulması gereken bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

4316. Kalite Çalışmaları

“Kurumumuzda verimliliği artırıcı kalite çalışmalarına ihtiyaç vardır” görüşüne çalışanların ne derece katıldıklarını gösteren Tablo 20 ve Grafik 19 aşağıda gösterilmiştir.

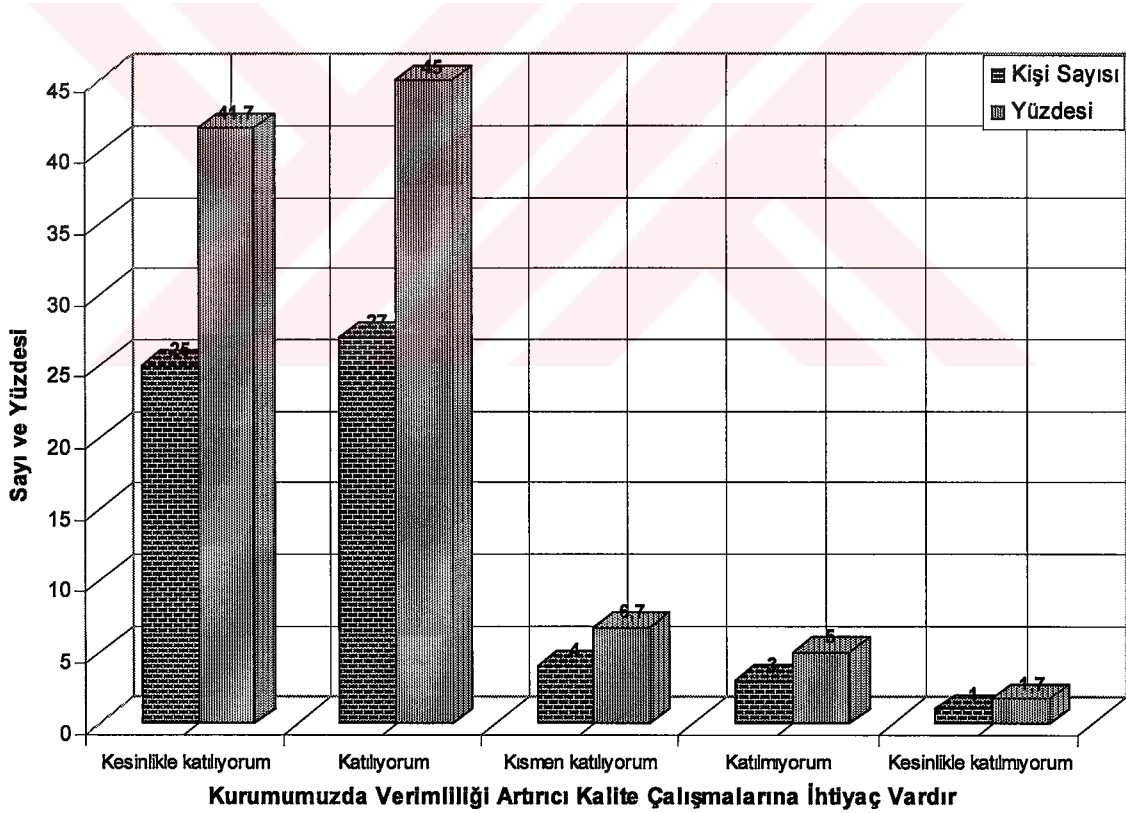
Tablo: 20

Kurumun Kalite Çalışmalarına İhtiyacı Konusunda Çalışanların Görüşleri

Soru	A n a h t a r					TOPLAM
	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Kısmen katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum	
Kurumumuzda verimliliği artırıcı kalite çalışmalarına ihtiyaç vardır	25 (%41.7)	27 (%45.0)	4 (%6.7)	3 (%5.0)	1 (%1.7)	60 (%100)

Grafik: 19

Kurumun Kalite Çalışmalarına İhtiyacı Konusunda Çalışanların Görüşleri



%41.7'lik kesinlikle katılıyorum, %45 katılıyorum yanıtları kurumdaki verimliliği artırıcı kalite çalışmalarının gerekliliği konusunda çalışanların baskın görüşünü ifade etmektedir.

Teknolojinin gelişmesi, iletişimin artması ile birlikte çalışanlar da kendini geliştirme gayreti içerisinde girmiştir. Bu geliştirme ihtiyacı kişisel hayatın yanında toplumsal hayata ve iş hayatına da yansımaktadır. Çalışanlar iş ortamının iyileştirilmesini, iş tatmininin sağlanmasını, adil bir yükselme ve terfi sistemini istemektedirler. Bunları sağlamanın yolu da, kamu politikası olarak benimsenmesi gereken, etkinliği ve verimliliği artırıcı bir kalite sisteminin uygulanmasıdır. TKY bu özellikleri olan bir kalite sistemi ve yönetim felsefesidir.

4317. Türk Kamu Yönetiminde Kapsamlı Bir Reformun Gerekliliği

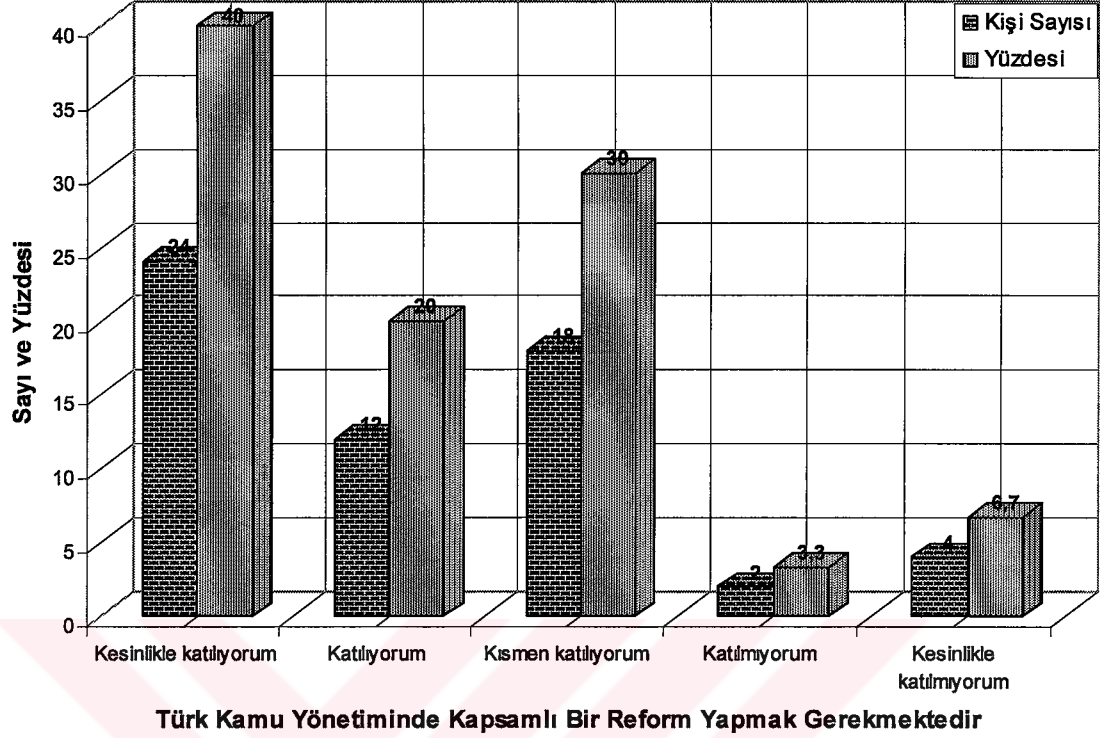
Çalışanların “Türk Kamu yönetiminde kapsamlı bir reform yapmak gerekmektedir” şeklindeki genel görüşe ne derece katıldıkları Tablo 21 ve Grafik 20’de gösterilmiştir.

Tablo: 21

Türk Kamu Yönetiminde Kapsamlı Bir Reformun Gerekliliği

Soru	A n a h t a r					TOPLAM
	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Kısmen katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum	
Türk kamu yönetiminde kapsamlı bir reform yapmak gerekmektedir	24 (%40.0)	12 (%20.0)	18 (%30.0)	2 (%3.3)	4 (%6.7)	60 (%100)

Grafik: 20

Türk Kamu Yönetiminde kapsamlı bir Reformun Gerekliliği

%40'lık kesinlikle katılıyorum, %20'lik katılıyorum ve %30'luk kısmen katılıyorum oranları çalışanların tamamına yakınının, Türk Kamu Yönetiminde kapsamlı bir reformun gerekliliği konusunda hem fikir olduğunu göstermektedir.

Zaten TKY uygulaması, kamuda kapsamlı bir reform ile gerçekleştirilebilir.

4318. TKY'nin Kamu Kurumlarında Uygulanmasında Karşılaşılabilecek Problemler

Çalışanlara son olarak kurumlarında TKY gibi kalite sistemlerinin uygulanması sırasında karşılaşılabilecek aşağıdaki engellerin önem dereceleri sorulmuştur. Alınan cevaplar Tablo haline getirilerek Tablo 22'de gösterilmiştir.

Tablo: 22

TKY'nin Kamu Kurumlarında Uygulanmasında Karşılaşılabilecek Problemler

Soru	A n a h t a r					TOPLAM
	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Kısmen katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum	
Yönetim tarafından yeterli desteğin olmaması	%11.7 (7)	%36.7 (22)	%36.7 (22)	%15 (9)	-	%100 (60)
Yöneticilerin sık sık değişmesi	%33.3 (20)	%45 (27)	%15 (9)	%3.3 (2)	%3.3 (2)	%100 (60)
Uzun dönemli plânlama geleneğinin olmaması	%28.3 (17)	%38.3 (23)	%23.3 (14)	%10 (6)	-	%100 (60)
Kurum yöneticilerin katılımcı bir yönetim anlayışına karşı direnç göstermesi	%15 (9)	%21.7 (13)	%38.3 (23)	%20 (12)	%5 (3)	%100 (60)
Bütçesel kısıtlamalar ve yeterli ekonomik kaynağın olmaması	%13.3 (8)	%30 (18)	%40 (24)	%11.7 (7)	%5 (3)	%100 (60)
Kurum içi birimler arası yeterli iletişimin olmaması	%15 (9)	%38.3 (23)	%31.7 (19)	%15 (9)	-	%100 (60)
Kurumunuz açısından "müşteri" kavramının yeterince açık olmaması	%5 (3)	%25 (15)	%33.3 (20)	%31.7 (19)	%5 (3)	%100 (60)
Kurum yönetim ve işleyişine yapılan siyasi müdahaleler	%40 (24)	%30 (18)	%21.7 (13)	%6.7 (4)	%1.7 (1)	%100 (60)
Kurumunuza yönelik müşteri "vatandaş" istek ve beklentilerinin birbirinden farklı olması ve bunları yerine getirmedeki güçlükler	%8.3 (5)	%41.7 (25)	%26.7 (16)	%18.3 (11)	%5 (3)	%100 (60)
Kamu personel sisteminden kaynaklanan problemler	%13.3 (8)	%50 (30)	%31.7 (19)	%5 (3)	-	%100 (60)

Tablo 22 incelendiğinde;

- "Yönetim tarafından yeterli desteğin olmaması"; %11.7 kesinlikle katılıyorum, %36.7 katılıyorum ve %36.7 kısmen katılıyorum yanıtlarıyla çalışanlar tarafından önemli bir etken olarak değerlendirilmektedir.

- “Yöneticilerin sık sık değişmesi”; %33.3 kesinlikle katılıyorum, %45 katılıyorum ve %15 kısmen katılıyorum oranları kamu kurumları için bilinen bir sorunu tam olarak desteklemektedir.

- “Uzun dönemli plânlama geleneğinin olmaması”; çalışanların %28.3’ü kesinlikle katılıyorum, %38.3’ü katılıyorum ve %23.3’ü kısmen katılıyorum oranlarıyla görüş belirtmişlerdir.

- “Kurum yöneticilerinin katılımcı bir yönetim anlayışına karşı direnç göstermesi” engeli konusunda %15 kesinlikle katılıyorum, %21.7 katılıyorum, %38.3 kısmen katılıyorum görüşleri yanında %15’lik katılmıyorum görüşü belirtilmiştir.

- “Müşteri (vatandaş) tatmininin ölçülmesinde ve değerlendirilmesindeki güçlükler” engeli çalışanlarca % 8.3 kesinlikle katılıyorum, %35 katılıyorum, %30 kısmen katılıyorum oranlarıyla desteklenmiştir.

- “Bütçesel kısıtlamalar ve yeterli ekonomik kaynağın olmaması” na çalışanlar, %13.3’lük kesinlikle katılıyorum, %30’lük katılıyorum, %40’lık kısmen katılıyorum şeklinde görüş belirtmiştir. Bu da çalışanların bütçesel kısıtlamalar ve yeterli kaynağın bulunmamasını TKY için önemli bir engel olarak gördüğünü göstermektedir.

- “Kurumiçi birimlerarası yeterli iletişimin olmaması” engeline çalışanlar %15’lik kesinlikle katılıyorum, %38.3’lük katılıyorum ve %31.7’lik kısmen katılıyorum cevaplarıyla destek vermiş olsalar da, bu durum anketin bu konuyla ilgili soruya vermiş oldukları cevapla tezat bir durum oluşturmaktadır. Çünkü çalışanların çoğu kurum içerisinde işbirliği ve iletişimin olduğunu belirtmişlerdi.

- “Kurumunuz açısından müşteri kavramının yeterince açık olmaması” engeli çalışanlarca %63.3’lük bir oranla desteklenmiş, %36.7’lik bir oranla da reddedilmiştir.

- “Kurum yönetim ve işleyişine yapılan siyasi müdahaleler” i engeline çalışanların %40’ı kesinlikle katılıyorum, %30’u katılıyorum, %21.7’si kısmen katılıyorum oranlarıyla görüş belirtmiştir. Görüldüğü gibi çalışanların yaklaşık %92’si kurum yönetim ve

işleyişine yapılan siyasi müdahaleleri kalite uygulamaları önünde engel olarak görmektedir.

- “Kamu personel sisteminden kaynaklanan problemler” çalışanlarca %75’lik bir oranla önemli bir engel olarak değerlendirilmektedir.

4.4. İstatistiksel Değerlendirme

Kurum çalışanlarının yaşları, eğitim düzeyleri ve kurumdaki pozisyonlarına göre istatistiksel açıdan farklı düşüncelere sahip olup olmadıkları, T testi aracılığıyla analiz edilmiştir. Analiz sonuçları aşağıda yer almaktadır.

4.4.0. Çalışanların Yaşları ile, Ücret Tatmini, Hizmet içi Eğitimin Yeterliliği ve Buldukları mevki hakkındaki Düşünceleri Arasındaki İlişki

Tablo:23
Yaş Gruplarının T Testi Sonuçları

	Çalışanların Yaşları	N	Mean	t	sd	Sig. (2-tailed)
Çalışanların Aldıkları Ücret Konusundaki Düşünceleri	1.00	42	3.2143	1.622	58	.110
	2.00	18	2.7222			
Çalışanların Hizmet içi Eğitimin Yeterliliği Konusundaki Düşünceleri	1.00	42	3.5038	-1.532	58	.131
	2.00	18	4.0200			
Çalışanların Buldukları Mevki hakkındaki Düşünceleri	1.00	41	3.666	1.452	57	.152
	2.00	18	3.007			

Yaş grupları 40 yaş altı ve 40 yaş üstü olarak iki kategoride ele alınmış olup, ücret tatmini, hizmet içi eğitimin yeterliliği ve örgüt içindeki mevkileri hakkındaki görüşleri açısından aralarında anlamlı farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir.

4.4.1. Çalışanların Eğitim Düzeyleri ile Ücret Tatmini, Hizmet içi Eğitimin Yeterliliği ve Buldukları mevki hakkındaki Düşünceleri Arasındaki İlişki

Tablo:24
Eğitim Düzeyi T testi sonuçları

	Çalışanların Eğitim Düzeyleri	N	Mean	t	sd	Sig. (2-tailed)
Çalışanların Aldıkları Ücret Konusundaki Düşünceleri	1.00	53	2.1434	-1.465	58	.148
	2.00	7	2.9857			
Çalışanların Hizmet içi Eğitimin Yeterliliği Konusundaki Düşünceleri	1.00	53	4.0000	.303	58	.763
	2.00	7	3.8400			
Çalışanların Buldukları Mevki hakkındaki Düşünceleri	1.00	52	2.7654	-1.212	57	.231
	2.00	7	3.3143			

Eğitim düzeyi üniversite mezunu olan ve olmayan şeklinde iki kategoride ele alınmış olup, ücret tatmini, hizmet içi eğitimin yeterliliği ve örgüt içindeki mevkileri hakkındaki görüşleri açısından aralarında anlamlı farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir.

4.4.2. Çalışanların Örgütteki Pozisyonları ile Buldukları Pozisyon, Örgütteki Hiyerarşik Kademeler Arasında Yetki Devrinin Olup Olmadığı, Örgütte Kalite Çalışmalarına İhtiyaç Olup Olmadığı ve Türk Kamu Yönetiminde Kapsamlı Bir Reformun Gerekliliği Konusundaki Görüşleri Arasındaki İlişki

Tablo:25
Örgüt Pozisyonunun T Testi Sonuçları

	Çalışanların Örgütteki Pozisyonları	N	Mean	t	df	Sig. (2-tailed)
Çalışanların Buldukları Mevki hakkındaki görüşleri	1.00	56	3.6679	.499	57	.620
	2.00	3	3.2667			
Çalışanların Yetki ve Sorumluluk Devri olup olmadığı konusundaki görüşleri	1.00	56	2.2521	-2.604	4.781	.050
	2.00	4	2.9800			
Çalışanların örgütte kalite çalışmalarına ihtiyaç olup olmadığı konusundaki görüşleri	1.00	56	1.7536	-.114	58	.909
	2.00	4	1.8000			
Çalışanların Türk Kamu Yönetiminde Kapsamlı bir reforma ihtiyaç olup olmadığı konusundaki görüşleri	1.00	56	2.0000	-.286	58	.776
	2.00	4	2.1700			

Çalışanların örgüt içindeki pozisyonları idareciler ve idare edilenler olarak iki kategoriye ayrılmış olup; yöneticilerle alt kademe arasında yetki ve sorumluluk devri konusunda farklı görüşlerin olduğu tespit edilmiştir. Yöneticiler alt kademeye göre, örgütte yetki ve sorumluluk devrinin daha fazla yapıldığı görüşündedirler.

Çalışanların buldukları mevki, kurumun kalite çalışmalarına duyduğu ihtiyaç ve kamu yönetiminde kapsamlı reform ihtiyacı konusundaki düşünceleri ile buldukları pozisyon arasında anlamlı bir ilişki bulunamamıştır.

5. SONUÇ ve ÖNERİLER

Kamu kurumları sürekli büyümekte ve karmaşıklaşmak, bununla birlikte performansları sürekli düşmektedir. Bu da zamanla; yapı süreç ve personel ile ilgili birçok problemi beraberinde getirmektedir. Kamu örgütlerinin bu sorunlar yumağından kurtulabilmesi için yeni teknoloji transferi ile yönetim anlayışında ortaya çıkan yeni felsefe ve yaklaşımlar ışığında yeniden yapılanması zorunlu olmuştur. Günümüzün vazgeçilmez yönetim tarzı olarak kabul edilen TKY önceleri, ciddi değerlendirmelere tabi tutulmadan, sıradan yeni bir işletme yönetim tarzı olarak tanımlanmıştı. Ancak yaklaşımın çok yönlü ve esnek yapısıyla geniş bir uygulama alanı bulması, özel sektör kurumları yanında kamu kurumlarında da başarılı sonuçlar alınması bu düşüncelerin olumlu yönde değişmesine yol açmıştır. Tüm dünyada yeni felsefe ve ilkeleriyle uygulama alanı bulan TKY'nin ülkemiz kamu kurumlarında da yaygınlaştırılması kaçınılmazdır.

TKY'nin kamu kurumlarında uygulanabilirliği üzerine TC. Başbakanlık Denizcilik Müsteşarlığı'na bağlı birimlerde çalışan personelin katılımıyla yapılan anket çalışmasından elde edilen bulgular ile, yapılan bu çalışma neticesinde; TKY'nin kamu kurumlarında uygulanmasında karşılaşılabilecek sorunlar şu şekilde belirlenmiştir:

- 1- Çalışanların çoğunda, yapılacak olan bir kalite çalışmasına yöneticiler tarafından yeterli desteğin olmayacağı, görüşü hakimdir.
- 2- Yöneticilerin politik olarak ve sık sık değişmesi, ki bu durum üst yönetimin desteğini, istikrarını ve uzun dönemli kararların alınıp uygulanmasını engelleyecektir.
- 3- Uzun dönemli planlama geleneğinin olmaması.
- 4- Yöneticilerin katılımcı bir yönetim anlayışına karşı direnç göstermesi.
- 5- Bütçesel kısıtlamalar ve yeterli ekonomik kaynağın olmaması.

6- Kurum içi birimler arasında iletişimin yeterli olmaması.

7- Kurum yönetim ve işleyişine yapılan siyasi müdahaleler.

8- Kuruma yönelik müşteri, istek ve beklentilerinin birbirinden farklı olması ve bunları yerine getirmedeki güçlükler.

9- Kamu personel sisteminin (işe alma, terfi vb.) yanlışlığı.

10- Hizmeti içi eğitimin yetersiz olması.

11- Kurumun geleceğine ilişkin vizyon ve misyon'un geliştirilmemiş olduğu yönündeki hakim kanı.

12- Başarılar için etkili bir ödül-tanıma sisteminin olmayışı.

TKY uygulanabilirliğini destekleyici unsurlar ise şu şekilde tespit edilmiştir:

1- Çalışanların memurun vatandaşın hizmetinde olduğu yönündeki doğru anlayış, ki bu TKY'nin müşteri odaklı örgüt anlayışını desteklemektedir.

2- Çalışanlar arasında tam anlamıyla olmasa da her bir bireyin ayrı çaba ve yaratıcılıklarının bütünleştiği işbirliği ve takım ruhu anlayışının olması.

3- Kurumda ast-üst ilişkilerinin genel olarak iyi olması.

4- Çalışanların aldıkları ücret, sağlanan sosyal hak ve yardımlar ile yasal ve ekonomik güvenceyi nispeten yeterli bulması.

5- Kurumda verimliliği artırıcı kalite çalışmalarına ihtiyaç duyulduğu konusundaki çalışanların ortak görüşü.

6- Çalışanlara yaptıkları işle ilgili yetki ve sorumluluk verildiği yönündeki çoğunluk görüşünün olması.

Her ne kadar kamu kurumlarında TKY için engel olarak addedilen sorunlar olsa da, uygulamayı destekleyen unsurlar ve çalışanların TKY ilkelerini kabul etmeye dönük yaklaşımları dikkate alındığında, TKY'nin kamu sektöründe uygulanmasında ciddi problemlerle karşılaşılmayacağı ortadadır. Ayrıca, TKY'nin çalışanların katılımı, sürekli gelişme, takım çalışması ve işbirliği, kalite kültürünün yaratılması, iç ve dış müşteri tatmini, insana önem ve öncelik, başarıların ödüllendirilmesi vb. ilkelerinin kamu yönetimine getireceği faydalar herkes tarafından kabul edilmektedir.

TKY'nin devlet- toplum ilişkilerinde veya kamu hizmetinde uygulanmasından temel beklentiler yapısal ve kültürel bir dönüşüme işaret eder. Bunlar, hiyerarşik bir örgüt yapılanmasından ekiplere dayalı bir yapılanmaya, bölümler arası sınırlardan işbirliği ve iletişimin arttırılmasına, içe dönük bir hizmet anlayışından vatandaşa dönük bir hizmet kültürünün yerleştirilmesine, çalışanların verimliliğini belirlemede sayısal ölçümlerden performans değerlendirmeye, statükonun korunması yaklaşımından değişimin hedeflenmesine geçişle gerçekleştirilebilecek dönüşümlerdir.

Kamu kurumlarında Toplam Kalite Yönetiminin hayata geçirilmesi ve yukarıda belirtilen değişimlerin gerçekleştirilmesi, oldukça geniş kapsamlı, zaman alıcı ve zorlu bir hazırlık ve uygulama sürecini gerektirmektedir. TKY'nin gerçekleştirilmesine yönelik çabalar, Japonlar'ca "kaizen" olarak ifade edilen, kararlı, istikrarlı ve sürekli gelişme yaklaşımını hedef aldığından; uygulamada karşılaşılabilecek zorluklar nedeniyle kısa sürede istenilen başarı elde edilemese de, mevcut siyasi ve idari yapı çerçevesinde bu konuda atılacak adımlar gelecek için başlangıç olacaktır.

Bu çerçevede de; bürokrasinin çeşitli kademelerinde yer alan yöneticilere eğitim seminerleri düzenlenebilir ve Toplam Kalite Yönetiminin kamu sektörüne sağlayacağı yararlar anlatılabilir. Ardından kamu kurumlarında Toplam Kalite Yönetiminin uygulanmasını planlayacak, koordine edecek ve izleyecek olan bir kurum oluşturulabilir. Toplam Kalite Yönetimi uygulamasına, öncelikle belirlenecek olan pilot kamu kurumlarından başlanılabilir ve elde edilecek bilgi ve tecrübelerle, diğer kamu kurumlarına

yaygınlaştırılması sağlanabilir. Kanaatimce; en önemlisi de, kamu personel sisteminden kaynaklanan problemlerin çözümüne yönelik yasal düzenlemeler yapılabilir ve tüm kamu personeline kalite bilincini aşılacak eğitimler verilebilir.



YARARLANILAN KAYNAKLAR

A. KİTAPLAR

- BERWICK, Donald M., : **Curing Health Care: New Strategies for Quality Improvement**, Jossy Bass Inc., 1990
GODFREY, A. Blanton,
ROEZNER, Jone.
- DEMING, w. Edwards : **Krizden Çıkış**, Arçelik Yayınları, Çev. Cem AKAŞ, İstanbul, 1996.
- ERSEN, Haldun : **Toplam Kalite ve İnsan Kaynakları Yönetimi İlişkisi**, AFA Basın Yayın, 1997.
- ERTÜRK, Mümin : **İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon**, Beta Yayım, İstanbul, 1998
- ERYILMAZ, Bilal : **Kamu Yönetimi**, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, İstanbul, 2002.
- HALİS, Muhsin : **Paradigmadan Uygulamaya Toplam Kalite Yönetimi ve ISO -9000 Kalite Güvence Sistemleri**, 1. Baskı, Beta Yayım, 2000
- HRADESKY, John L. : **Total Quality Management Handbook**, Mc Graw Hill Inc., 1995.
- IMAI, Masaaki : **Kaizen**, KalDer Yayınları, Nr:21, İstanbul, 1999.

- KAVRAKOĞLU, İbrahim : **Toplam Kalite Yönetimi**, Genişletilmiş 2. Baskı, KalDer Yayınları, İstanbul, 1994.
- KOÇEL, Tamer : **İşletme Yöneticiliği**, 7.Baskı, Beta Yayım, İstanbul, 1999.
- MORGAN, Colin, : **Total Quality Management in The Public Sector:**
MURGATROYD, Stephen **An İnternational Perspective**, Open University Pres, Buckingham, 1994.
- SULLIVAN, Gordon R. : **Umut Bir Yöntem Olamaz**, Çev: Ayşe Bilge
HARPER, Michael V. DİCLELİ, İstanbul, Boyner Holding Yayınları, 1997.
- TAPTİK, Yılmaz: : **Kalite Savaş Araçları**, KalDer Yayınları, Yayın No 23,
KELEŞ, Özgül İstanbul, 1998.
- WALSH, Kieron : **Quality and Public Services**, Public Administration, Cilt 69, London, 1991.
- YENERSOY, Gönül: : **Toplam Kalite Yönetimi: Mükemmeli Arayış**
Yolculuğunda İlk Adım,1. Basım, Rota Yayınları, İstanbul, 1997.

B. MAKALE VE BİLDİRİLER

- AKTAN, oşkun C. : “Kamuda Kalitesizliğe özüm için Toplam Kalite”, **Forum**, Haziran, 1997, s.56-60.
- ALTINIŞIK, Songül : “Kamu Hizmetinde Toplam Kalite Yönetiminin Sağlanması için Etkili Bir Araç Olarak Hizmetiçi Eğitim”, **Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi**, TODAİE, Mart 1999, s.187-202.
- AKTAŞ, Rabia :“Toplam Kalite Yönetimi ile Uyumlu İnsan Kaynakları Yönetimi Süreçleri”, **Verimlilik Dergisi**, 2002/1, s. 48-52.
- ARAL, Selami :“Toplam Kalite Yönetimi Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar ve özüm Önerileri”, **4. Ulusal Kalite Kongresi**, TUSİAD ve KalDer Yayınları, Cilt-II İstanbul, 1995, s., 433-441.
- ARDIÇ, Kadir :“Kamu Yönetiminde Sürekli ve Köklü Değişim Aracı Olarak Toplam Kalite Yönetimi ve Değişim Mühendisliği”, **Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi**, TODAİE, Yayın No: 296, Eylül 1999, s.55-68.
- ATAY, Osman :“Toplam Kalite Yönetimi ve Hata Giderme”, **Karınca**, Sayı 722, Şubat 1997, s. 30.
- BALCI, Asım: :“Kamu Sektörü ve Toplam Kalite Yönetimi”, **Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi**, TODAİE, Yayın No: 289, Mart 1999, s.61-76.

- BEDÜK, Aykut : “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı Olarak
ALODALI, M. Fatih Bilal : Toplam Kalite Yönetimi”, **Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi**, TODAİE, Yayın No: 319, Kasım 2003. s.79-94.
- BİNGÖL, Dursun : Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Yönetiminde Uygulanmasının Kurumsal ve Pratik Güçlükleri, Kamu Yönetiminde Kalite 1.Ulusal Kongresi, TODAİE, Yayın No: 289, 1999, s. 77-85.
- BOZKURT, Rıdvan: :“Örgütsel Mükemmellik Arayışı: Toplam Kalite Yönetimi”, **Verimlilik Dergisi**, 2001/1, s. 45-75
- JAMES, A., :“Laying the Groundwork for Total Quality”, Quality
ALLOWAY Jr Progress, Vd.24, No.1, January 1994, s.66-80.
- MANİ, Bonnie G. : Progress on the Journey to TQM, Using the Myers; Briggs Type Indicator and Adjective Check List in Management”, **Public Personnel Management**, Cilt 20, Sayı: 3, 1995, s. 82-89.
- PEŞKİRCİOĞLU, Nurettin : “Toplam Kalite Yönetimi ve Katılımcılık”, **Verimlilik Dergisi**, Özel Sayı, 1995, s. 34-35.
- SPENCER, Barbara : “Models of Organization and TQM: A Comparison and Critical Evaluation”, **Academy of Management Review**, Vd. 19, No.3, 1994, s. 450-465
- TÜRKMEN, İsmail : “TKY’ye Geçiş ve Uygulamalarda Başarıyı Etkileyen Faktörler”, **Verimlilik Dergisi**, Toplam Kalite Özel Sayısı, 1995, s. 50-53.



EKLER

ANKET FORMU

- 1- Yaşınız :
- 2- Cinsiyetiniz :
- 3- Öğrenim Durumunuz :
- 4- Kaç Yıldır Kamu Görevi Yapmaktasınız :
- 5- Unvanınız (Memur, Uzman, Şef, Şube Müdürü, vb.):
- 6- Şu andaki görevinizi kaç yıldır yapmaktasınız :

Lütfen aşağıdaki görüşlere ne derecede katıldığınızı sadece tek bir seçeneği işaretleyerek belirtiniz.

7- Memurluğu seçme nedeniniz hangisidir?

- a) Sevdiğim ve istediğim için
- b) İş güvencesi sağladığı için
- c) İdealist olduğum için
- d) İstmeden şartlar gereği
- e) Düzenli bir hayat sağladığı için

8- Maaşım işteki emek ve gayretimi karşılamaktadır!

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

9- Sağlanan sosyal hak ve yardımlar yeterlidir!

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

10- Memurluk yasal ve ekonomik açıdan yeterince güvenlidir!

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

11- (Astlara sorulmuştur) Üstlerinizle ilişkileriniz nasıldır?

- a) Resmidir
- b) Samimidir
- c) Demokratiktir
- d) Kopuktur
- e) Çatışmalıdır

12- Kurumumuzda verilen hizmet içi eğitim yeterlidir!

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

13- Sizce memurlar, vatandaşlara karşı hangi konumdadırlar? Sıralayınız (1,2,3,)

- a) Memur, toplumda yönetici konumdadır.
- b) Memur, toplumda düzenleyici konumdadır.
- c) Memur, toplumda yönlendirici konumdadır.
- d) Memur, toplumun hizmetindedir.
- e) Memur,

14- Hak ettiğim takdirde terfi edeceğimden eminim!

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum

e) Kesinlikle katılmıyorum

15- Hak ettiğim (kadro) mevkideyim!

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

16- Sizce bir memurun terfi etmesini etkileyecek faktörler nelerdir? Sıralayınız (1,2,3,)

- a) Çok çalışmak
- b) Tecrübeli(Kıdemli olmak)
- c) Eğitimli olmak
- d) Amirlerle uyumlu olmak
- e) Politik olmak

17- Teşkilatta, gerektiğinde diğer birimlerle iletişim ve işbirliğinde bulunuyoruz!

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

18- Kurum içinde işbirliği ve takım ruhu mevcuttur!

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

19- Personel arasında işbirliği teşvik edilmektedir!

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

20- Çalışanlara işle ilgili yetki ve sorumluluk verilmektedir!

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

21- Kurumumuzun geleceğine yönelik vizyon ve misyon geliştirilmiştir!

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

22- İşlerin uzun ve kısa dönemli planlaması yapılmaktadır!

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

23- Kurumumuzda verimliliği arttırıcı kalite çalışmalarına ihtiyaç vardır!

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

24- Türk kamu yönetiminde kapsamlı bir reform yapmak gerekmektedir!

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

Sizce kurumunuzda Toplam Kalite Yönetimi vb. kalite sistemlerinin uygulanması sırasında karşılaşılabilecek aşağıdaki engellerin önem derecesi nasıldır. Tek bir seçeneği işaretleyerek cevap veriniz.

25- Yönetim tarafından yeterli desteğin olmaması

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

26- Yöneticilerin sık sık değişmesi

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

27- Uzun dönemli planlama geleneğinin olmaması

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

28- Kurum yöneticilerinin katılımcı bir yönetim anlayışına karşı direnç göstermesi

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

29- Bütçesel kısıtlamalar ve yeterli ekonomik kaynağın olmaması

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

30- Kurum içi birimler arası yeterli iletişimin olmaması

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

31- Kurumunuz açısından “müşteri” kavramının yeterince açık olmaması

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

32- Kurumun yönetim ve işleyişine yapılan siyasi müdahaleler

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

33-Kurumunuza yönelik müşteri (vatandaş) istek ve beklentilerinin birbirilerinden farklı olması ve bunları yerine getirmekteki güçlükler

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum

34- Kamu personel sisteminden kaynaklanan problemler

- a) Kesinlikle katılıyorum
- b) Katılıyorum
- c) Kısmen katılıyorum
- d) Katılmıyorum
- e) Kesinlikle katılmıyorum



ÖZGEÇMİŞ

Tülay KESKİN, 09.11.1976 tarihinde Trabzon'da doğdu. İlk, orta ve lise öğrenimini Trabzon'da tamamladı.

1993-1994 eğitim-öğretim yılında, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sürmene Deniz Bilimleri Fakültesi, Balıkçılık Teknolojisi Mühendisliği Bölümünde lisans eğitimine başladı. 1997-1998 eğitim-öğretim döneminde mezun olduktan sonra, aynı yıl Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalında Yüksek Lisans eğitimine başladı. 1998 yılı sonunda Başbakanlık Denizcilik Müsteşarlığına Denizcilik Uzman Yardımcısı olarak ataması yapıldı. 2001 yılında kurum içi başarılı bir uzmanlık tezinin ardından Denizcilik Uzmanı oldu.

Halen Denizcilik Müsteşarlığı Trabzon Bölge Müdürlüğü'nde Denizcilik Uzmanı olarak görev yapmaktadır.