

YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMINDA ÖNEMLİ BİR ARAÇ: TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ

Doğan Nadi LEBLEBİCİ

(Hacettepe Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü, 06532 ANKARA)

Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN

(Hacettepe Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü, 06532 ANKARA)

Mehmet Devrim AYDIN

(Hacettepe Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü, 06532 ANKARA)

Özet:

Kamu sektöründe kamu hizmetlerinin sunumu, değişen küresel koşullar karşısında sorunlu hale gelmiştir. Kamu örgütleri etkin ve etkili hizmet sunabilmek için çeşitli reform arayışları içerisine girmiştir. Bu arayışların bir sonucu olarak, 1980'li yıllardan itibaren özel sektör kuruluşlarında egemen olan değerlerin ve yönetim tekniklerinin kamu sektöründe uygulanmasına dönük olarak "yeni kamu işletmeciliği" yaklaşımı gündeme gelmiştir. Özel sektör kuruluşlarında başarıyla uygulanan "Toplam Kalite Yönetimi" düşüncesi de, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve kaliteyi öne çıkaran bir yaklaşım olarak, kamu sektöründe kendisine uygulama alanı bulmuştur. Türkiye'de de bir çok kamu kuruluşu "Toplam Kalite Yönetimi"ne geçiş sürecini başlatmış bulunmaktadır. Kamu sektöründe reform çabalarının, sosyal ve hukuki mülahazalar yüzünden zaman alıcı olduğu gerçeği bir tarafa konularak, kamu yöneticilerinin bu konuya daha fazla moral destek vermelerinin ve bu yönde bireysel inisiyatiflerini daha fazla kullanmalarının yararlı olacağı ve "kamu hizmetlerinde kalite" anlayışının zamanla siyasal ve toplumsal kalitenin gelişmesine yardımcı olacağı söylenebilir.

Anahtar Sözcükler: Yeni kamu işletmeciliği, toplam kalite yönetimi, sınırlı devlet, kamu sektöründe etkinlik ve etkililik.

Keywords: The new public management, total quality management, limited government, efficiency and effectiveness in the public sector .

Abstract:**An Important Tool of The New Public Management:
Total Quality Management**

Service delivery in the public sector has become problematic in a changing global environment. Thus, public organizations started to search for various reform tools and techniques for more efficient and effective service delivery. As a result, the “new public management” approach, emphasising the application of dominant management values and techniques of private sector to public organizations, has been on the agenda since the 1980s. Among those, “Total Quality Management” understanding, being successfully applied in private sector organizations, has found an opportunity to be experienced in the public sector as an approach giving emphasis to efficiency and quality in public service delivery. Many public organizations in Turkey have already started to the process of introducing prior steps of total quality management. Aside from the fact of time consuming characteristics of reform efforts in the public sector due to political and legal considerations, public administrators should provide much more moral support to these efforts and should use their individual initiatives more. “Quality in public services” or an understanding in this direction could lead to the improvement of political and social quality.

GİRİŞ

Günümüzün gelişen ve değişen toplumsal koşulları, vatandaş-devlet ilişkilerinde geçmişten gelen anlayışların da değişmesine neden olmuştur. Vatandaşların devletten gittikçe artan ve çeşitlenen hizmet talepleri, kamu örgütlerinde bu taleplere uygun biçimde cevap verecek yeniden düzenleme veya yapılanma çalışmalarını gerekli kılmaktadır. Genel olarak bakıldığında, bir devlet içerisinde bütün toplumu etkileyecek yeniden yapılanma çalışmalarının, bu çalışmaları planlayıp, uygulamaya geçirecek bir kamusal otoriteye ihtiyaç duyduğu görülmektedir. Vatandaşların beklentisi de bu yöndedir. Dolayısıyla, kamusal alanda yaşanan bunalımların sorumlusu, genellikle, gerekli yeniden yapılanmayı sağlayamayan devlet veya onun uygulamadaki varlığını oluşturan kamu yönetimleri olarak görülmektedir.

20. yüzyılın başlarında, devlet mekanizmasının yavaş işleyişi pek şikayet doğuran bir husus olmadığından, önemli bir sorun olarak görülmemekteydi ve devlet veya kamu yönetimleri toplumsal baskılarla karşılaşmıyordu. Toplumsal hayat, henüz hızlı değişimin şart koştuğu zaman engeliyle tanışmamıştı. Ancak, özellikle II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda toplumsal değişim ivmesini

artırarak, kamu örgütleri üzerinde çeşitli ve nitelikli kamu hizmeti sunma baskısı yarattı. 21. yüzyıla girerken zaman ve hız, herşeyin ölçüsü kabul edilmeye başlandı. Devletlerin artan mali sorunları, değişimin kamu örgütleri üzerinde yarattığı baskı ile birleşince, etkili ve verimli kamu hizmeti sunumu daha sorunlu hale geldi. Bu açıdan bakıldığında, özel teşebbüsün daha hızlı hareket edebildiği ve dolayısıyla bu değişim dalgasını yakalayabildiği gözlenirken, kamu kuruluşları için aynı şeyi söyleyebilmek zordur. Devletin bürokratik yapısı, bürokratların vatandaşların hizmetle ilgili isteklerine ve performans ölçütlerine karşı duyarsızlığı, bu olgunun temelinde yatan başlıca faktörler olarak ileri sürülebilir. Bu durum, vatandaşların devlet mekanizmasının yapısına ve işleyişine olan güvenlerini sarsmakta ve bir “güven bunalımı” yaratmaktadır (Melnik, 1994; Nye, Zelikov and King, 1997).

Devlet mekanizmasının içinde bulunduğu bu bunalımı aşmak hedefi, sanayileşmiş Batılı ülkelerde dahi çok sayıda önemli reform çalışmasının ortaya konmasına yol açmıştır. Bu durum, devlet yapısındaki sorunların, salt Üçüncü Dünya’ya özgü olmadığını; bunalımın, 20. yüzyılın son çeyreğinde yaşanan gelişmelerin doğurduğu, farklı ağırlıklarda da olsa gelişmiş-gelişmemiş ülke ayrımı tanımayan, ortak bir sorun olduğunu göstermektedir (Wright, 1992; OECD, 1995; World Bank, 1996 ve 1997).

Bunalımdan kurtulma düşünceleriyle birlikte, özellikle 1980’li ve 1990’lı yıllarda, farklı bir yaklaşım benimsenmiştir. Yaklaşım, değişimi yakalamakta daha başarılı olan özel sektör kuruluşlarına egemen olan değerleri ve uygulanan teknikleri kamu sektörüne taşımak olarak özetlenebilir. Bu akım, “yeni kamu işletmeciliği” (the New Public Management) olarak adlandırılmaktadır (Hood, 1991).

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımında odak nokta, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından farklı olarak, kamu hizmetlerinin yasal prosedürlere ve kurallara uygun bir şekilde yerine getirilmesi değil, yapılan işlere özgü sonuçların değerlendirilmesidir. Bu çerçevede kamu kuruluşları, gerçekleştirdikleri sonuca göre, yani ürettikleri mal ve hizmetin kalitesine, verimli çalışmalarına, vatandaşın ihtiyaçlarına ne ölçüde uygun hizmet sunduklarına göre değerlendirilir. Anlaşılacağı üzere, bu yaklaşım içerisinde verimlilik ve dolayısıyla maliyet unsuru önem kazanırken, hizmet götürülen vatandaş da müşteri kimliğine kavuşturulmuştur. Söz konusu vatandaş/müşteri kitlesine hem daha az maliyetle ve hem de kaliteli hizmet sunulması önem kazanmıştır. Böylece, ekonomik ve yönetsel boyutlarıyla (Hood, 1991; Aucoin,

1990) yeni kamu işletmeciliği, egemen bir “paradigma” kimliği kazanma yoluna girmiştir (Mathiasen, 1996; Ömürgönülşen, 1997 ve 2000)¹.

Toplam kalite yönetiminin (TKY), mal ve hizmetlerin sunulmasında kalitenin önemini vurgulayan bir düşünce olarak yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı içerisindeki yeri ne olabilir? Bu çalışmada, bir taraftan sözkonusu soruya cevap aranırken, diğer taraftan toplam kalite yönetiminin, kamu sektöründeki yönetim sorunlarına çözüm olup olamayacağı, kamu hizmetlerinin sunumunda etkililik ve verimliliğin TKY ile sağlanıp sağlanamayacağı ile kalite anlayışının kamu hizmetleri içerisindeki önemi tartışılmaktadır. Bu bağlamda TKY'nin zaman zaman kamu sektöründe uygulanması yönündeki çabaların sonuçları olumsuz görünmesine rağmen, bu olumsuzlukların TKY düşüncesinden değil uygulamadaki sorunlardan kaynaklandığı üzerinde de durulmaktadır.

I. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMINA ZEMİN HAZIRLAYAN NEDENLER

1960'lı yılların ortalarından itibaren, pozitivist etkiye bir reaksiyon olarak ortaya çıkan, o yılların reformcu radikalizmini yansıtan demokratik söylem, kendisini “yeni kamu yönetimi” (the new public administration) yaklaşımı olarak ortaya koymuş ve 1970'li yılların ortasına kadar kamu yönetiminde egemen paradigma olarak kalmıştır. 1970'li yılların ortasından itibaren yaşanan siyasal, toplumsal ve ekonomik gelişmeler, devletlerin kamu hizmetlerinin sunumunda yeniden verimliliği öne çıkarmaları ile birlikte “yeni kamu işletmeciliği” yaklaşımının doğmasına neden olan ortamı hazırlamıştır (Leblebici, 2000).

I.1. Refah Devleti Bunalımı ve Neo-Liberal İktisatın Doğuşu

Geleneksel kamu yönetimi (ve yeni kamu yönetimi) yaklaşımının en önemli temellerinden birini oluşturan, devletin her alanda vatandaşların taleplerine yönelik hizmet sunumunu sağlaması gerektiği anlayışına yol açan ve özellikle 1960'lı yıllarda yıldızı iyice yükselen “refah devleti” anlayışı, 1970'lere gelindiğinde, yaşanan küresel şartların da etkisiyle, ekonomik

¹ Yeni kamu işletmeciliği (the new public management) herne kadar 1980'lerde ortaya çıkmış yeni bir paradigma gibi görünse de, özel sektör kuruluşlarındaki yönetim değer ve tekniklerinin kamu yönetimine uygulanması bağlamında, kamu yönetimi alanında 1930'lu yıllardan 1960'ların başına kadar egemen olan “genel yönetim” (generic management) akımının izlerini taşımaktadır. Bkz. Ömürgönülşen (1999), Leblebici (2000).

anlamda devletin sırtında ciddi bir mali kambura dönüşmüştür (Foster ve Plowden, 1996).

1970’li yıllarda yaşanan petrol bunalımı, sanayinin temel girdisi olan enerjinin maliyetini yükselttiğinden, kamu harcamalarının finansmanı büyük bir sorun haline almıştı. Kamu finansmanı probleminin çözülebilmesi için vergi oranlarının yükseltilmesi gerekiyordu. Ancak, vergi oranlarının zaten yeterince yüksek olması ve sivil toplum örgütleri ve iletişim araçlarıyla güçlenmiş toplumsal muhalefetin baskısı, kamu harcamalarının vergilerin daha da yükseltilmesi yoluyla finanse edilmesini güçleştiren veya engelleyen unsurlar olarak ortaya çıkmıştır.

Batılı gelişmiş ülkeler, refah devleti anlayışının getirdiği aşırı kamu harcamalarının yol açtığı yüksek maliyetle iktisadi hayattaki yollarına devam ederken, bu ülkelere yönelik bir iktisadi şok da Uzak Doğu’dan geldi. Ucuz işgücü avantajını kullanan Japonya ve bazı diğer Uzak Doğu ülkeleri yavaş yavaş Batı pazarını işgal etmeye başladılar. Bu ucuz ürünlerle rekabet edemeyen batılı firmaların sonu iflastı ve olayın toplumsal boyutu da, tabii ki “işsizlikti.” Dolayısıyla, 1970’lerden itibaren Batı ülkelerinde giderek artan ölçüde bir işsizlik problemi yaşanmaya başladı.

Bu şartlar altında refah devleti anlayışı, kamu sektörünün taşıyamayacağı ağır bir yük haline gelmiştir. Kamu harcamaları artmaya devam ediyordu, çünkü insanlar kamu hizmetlerini talep etmeye devam ediyordu. Toplumlarda bir “bağımlılık kültürü” yaratılmıştı. Kamu harcamalarındaki artış, ortalama yaşam süresinin uzaması ve yine aynı dönemlere rastlayan işsizlik oranlarındaki artış ile birleşince, sosyal güvenlik sistemlerinin çökme noktasına gelmesi de dahil olmak üzere, pek çok ağır ekonomik ve sosyal sorunları gündeme getirmiştir.

Özellikle, yaşanan yüksek enflasyon ve yüksek işsizlik toplumu bıktırmaya başlamıştı. Bu koşullarda uygulanmaya çalışılan ve kamu yatırımlarını arttırarak işsizliği ortadan kaldırmayı amaçlayan “Keynezyen ekonomik politikalar” da, bütün dünyanın yaşadığı enerji darboğazı nedeniyle piyasalarda fiyat istikrarı sağlanamadığından, enflasyonun daha da yükselmesinden başka bir sonuç vermiyordu. Dünya iktisat literatürü yeni bir kavram kazanıyordu: “Stagflasyon,” yani ekonomik durgunlukla enflasyonun birarada yaşanması.

1929 bunalımının aşılmasını sağlayan Keynezyen İktisat Okulu’nun “müdahaleci devlet anlayışı,” 1970’lerin sonlarında artık ciddi bir şekilde

sorgulanıyordu. Bu arada yine 1970'lerin başlarından itibaren, klasik liberalizmin temel ilkelerini savunan başlıca üç çağdaş liberal düşünce okulu akademik ve siyasal çevrelerde seslerini duyurmaya başlamıştı. Hayek'in kurucusu olduğu Yeni-Avusturya Okulu, Friedman'ın liderliğini yaptığı Chicago İktisat Okulu, Buchanan'ın liderliğini yaptığı Virginia Politik İktisat Okulu, liberalizmin yeniden gün ışığına çıkmasında önemli rol oynadılar. Böylece "Neo-Liberal İktisat" veya "Yeni Sağcı" politikalar doğmuş oldu. (Barry, 1987; Green, 1987; King, 1987).

I.2. Reaganizm ve Thatcherizm: Sınırlı Devlet

İşte bu dönemde "yeni sağcı" düşünceyi benimseyen teorisyenler, Batı toplumlarındaki huzursuzluğu ve bıkkınlığı iyi değerlendirerek, temelde devletin küçültülmesi ve serbest piyasa ekonomisinin canlandırılmasına dayanan yeni sağcı politikaları uygulama imkanı yarattılar. 1980'lerin başında iktidarı ele geçiren ABD'de Reagan ve İngiltere'de Thatcher yönetimleri, sözkonusu yeni sağcı politikaları uygulamaya koymak suretiyle büyük bir dönüşümün başlangıcını oluşturdular. Bu büyük bir dönüşümdü, çünkü devletin büyümesiyle ilgili genel eğilimin tersyüz edilmesi veya önemli ölçüde durdurulması söz konusuydu.

Yeni sağcı politikalar, 1980'lerde ve özellikle İngiltere'de, ağırlıklı olarak özelleştirme başlığı altında uygulandı. Thatcher İngiltere'sinin ve Reagan Amerika'sının yanısıra Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi İngilizce konuşulan ülkelerde de reform programları uygulanmaya başlandı. Kullanılan özelleştirme programları ve piyasa benzeri teknikler (market type mechanisms) ile yönetim tekniklerinde bu ülkeler belli ölçüde farklılıklar gösterdiler. Ancak, temel ortak nokta, "devletin sınırlandırılması" ve "özel sektör kültür ve değerlerinin kamu sektörüne enjekte edilmesi" idi (Mascarenhas, 1993).

II. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMI VE KAMU SEKTÖRÜ REFORMLARINA ETKİSİ

1980'li yıllar, özellikle özelleştirme tekniği yoluyla, devletin faaliyet alanlarının küçültülmesi çabalarıyla geçti ve 1990'lı yıllara gelindiğinde devlet faaliyet alanlarının tam olarak küçültülemediği, ancak büyümesinin kontrol altına alındığı görüldü (Oxley and Martin, 1991). Aslında, varılan nokta devletin hangi alanlarda faaliyet göstermekten vazgeçemeyeceği noktasıydı. Böylelikle "elde kalan bu daha konsantre yapıyı nasıl daha etkin ve etkili kılabiliriz?" sorusu, 1990'lı yıllara egemen oldu (Ömürgönülşen, 1997). Diğer

bir deyişle, devletin faaliyet alanlarının daraltılabileceği sınırlar belirgin hale geldikten sonra, bu sınırlar içerisinde “nasıl en etkili ve verimli bir şekilde hareket edilebileceği” sorusuna cevap aranmaya başlandı.

1990’lı yıllara egemen olan bu soruya cevap olarak “yeni kamu işletmeciliği” yaklaşımı ortaya çıktı. Peters ve Waterman’ın (1982) “Mükemmeli Aramak Yolunda” (In Search of Excellence) ve Osborne ve Gaebler’ın (1992) “Devletin Yeniden Keşfi” (Reinventing Government) adlı eserleri, bu eğilimi (en azından yönetsel boyutunu) destekler ve hatta şekillendirir bir nitelikteydi. Bu eserlerde vurgulanan ana nokta, esas olarak, özel sektörde uygulanan yönetim tekniklerinin kamu sektörüne uyarlanabileceği düşüncesini öne çıkartmaktan ibaretti. Kamu yöneticilerinin, bütçeleri daha serbestçe kullanımı, işe alma ve çıkarma gibi kritik konularda daha fazla yetkilendirilmesi gibi birtakım tekniklerin yanı sıra, “toplam kalite yönetimi” ve “değişim mühendisliği” (reengineering) gibi esasen özel sektörde benimsenen yönetim anlayışlarının çeşitli unsurları devletçe ödünç alınıyordu. Gray ve Jenkins (1995:85), bu dönüşümü şu sözlerle tanımlıyorlardı:

“Weberyen örgütlerin kalıntıları olan eski komuta kontrol yapıları artık işe yaramaz hale gelmişti. Daha esnek ve uyum gücü yüksek örgütlere ihtiyaç vardı. Bu da ancak daha yatay ve daha konsantre yapılarla ve bürokratik yönetim değil, girişimci yönetimle ve daha esnek rejimlerle sağlanabilirdi”.

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, “Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı”na (OECD) üye pek çok ülke tarafından uygulamaya konulan yeniden yapılanma programlarına egemen olmuştur. ABD’de 1993’te ortaya konulan Milli Performans Değerlendirme Raporu (National Performance Review Report), İngiltere’de 1980’lerde başlayan Etkinlik Araştırmaları (Efficiency Scrutinies), Mali Yönetim Girişimi (Financial Management Initiative), Yeni Adımlar (Next Steps) ve Vatandaş Hakları (Citizen’s Charter) programları, Avustralya’da Mali Yönetimin İyileştirilmesi Programı (Financial Management Improvement Program); Kanada’da Kamu Hizmeti 2000 (Public Service 2000) Programı; Almanya’da 1990’larda uygulamaya konan Yeni Yönlendirme Modeli (New Steering Model) ve İdea 21 programları; Fransa’da 1988’de başlatılan Kamu Hizmetinde Yenilenme (Renewal of the Public Service) reform projesi ve Japonya’da Yönetsel Reform Temel Politikası (Fundamental Policy of Administrative Reform) bu çalışmalar arasında en çok göze çarpan ve yankı uyandırmış olanlardır (OECD, 1993 ve 1995).

Bütün bu reform programlarında, kamu hizmetlerinin sunumunda “performans” ve “kalite” standartlarının geliştirilmesi, kamu hizmetlerinde “etkinlik” ve “kalite” felsefeleri çerçevesinde ele alınmış ve değerlendirilmiştir.

III. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMININ GETİRDİĞİ YENİ KİMLİK: KALİTELİ DEVLET

Kamu hizmetlerinde etkinlik ve etkililik arayışları, 1980’li yıllara dek geleneksel kamu yönetimi paradigması içinde sistemin girdilerine odaklanmıştır. 1980’li ve 1990’lı yıllarda oluşan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ise “kamu hizmetlerinde performans artışı” hedeflemekte ve girdilere değil çıktılara, yani “kamusal sistemin yarattığı sonuçlara” odaklanmaktadır. “Toplam Kalite Yönetimi” (TKY) düşüncesi, bahsedilen bu yeni eğilimin kamusal sisteme uyarlanması önemli bir araç olarak görülebilir. Genel olarak, sunulan ürün veya hizmetle ilgili bütün tarafların memnuniyet düzeylerinin artırılması süreci olarak da tanımlanabilen TKY anlayışı, Batı’da bir çok ülkede ve özellikle ABD’de büyük ilgi görmektedir. ABD’de Federal Hükümet tarafından “kamu hizmet kalitesinin sürekli olarak geliştirilmesinde en etkili araç” olarak ilan edilen TKY, bu ülkede, kamu yönetimi reform çalışmalarında gündemin ilk maddesini oluşturmaktadır. Böylece, “yeni kamu işletmeciliği” yaklaşımını benimseyen ülkeler açısından TKY, benimsedikleri politikalar ve uyguladıkları yönetsel uygulamalar için önemli ve vazgeçilmez bir yaklaşım haline gelmiştir.

Kamu hizmetlerinde yaşanmakta olan “kalite devrimi”nin, kendini kanıtlamış bir yaklaşım olma özelliği ile tarihsel açıdan bakıldığında, genel olarak şu gelişmelerin bir ürünü olduğu söylenebilir:

- a. 1980’lerin başlarından itibaren kamu hizmetlerinin sunumundaki gereksiz harcamalar ve verimsizlik, vatandaşlardan geçmişe oranla daha fazla tepki görmeye başlamıştır.
- b. Hükümetlerin içinde bulunduğu mali kriz ve vatandaşlarda oluşan memnuniyetsizlik, kamu sektöründe yeni arayışlara yol açmıştır.
- c. Sözkonusu yeni arayışlar hem siyasal hem de ekonomik anlamda yeni yaklaşımları ortaya çıkarmış, özelleştirme ve deregülasyon politikalarını gündeme getirmiştir.
- d. Bu süreçte, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektörüne transferi çalışmaları da hız kazanmıştır.
- e. Kamu sektöründe çalışan yöneticiler, uzun dönemli planlama, misyon ve sonuç odaklı bütçeleme uygulamalarına yönelmiş ve böylece yıllık performans denetimine olan bağlılık azalmıştır.

1980 ve 90'lı yıllarda yaşanan bu gelişmeler, aslında kamu yönetimlerine farklı bir bakış açısını temsil etmektedir. Yeni kamu işletmeciliği olarak adlandırılan ve geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının dışında kalan bu yeni bakış açısıyla kamu yönetimlerinde TKY düşüncesinin uygulanması, büyük bir önem kazanmıştır. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ile TKY arasındaki bu bağlantıyı, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilebilecek bazı temel uygulamalarda görmek mümkündür. Örneğin Osborne ve Gaebler (1992) "Devletin Yeniden Keşfi" adlı eserlerinde, siyasi karar mekanizmasının olumsuz etkileri ve bürokratik yapılara özgü sorunlar nedeniyle rasyonaliteden, etkililikten ve kaliteden uzaklaşan kamu yönetimlerinin nasıl daha etkili yapılara dönüştürülebileceğini tartışmakta ve önerilerde bulunmaktadır. Önerilerin ABD Federal Hükümeti tarafından dikkate alınıp, 1993 yılında bu çerçevede bir plan hazırlanmasıyla "Devletin Yeniden Keşfi" düşüncesi somuta indirgenmiş ve kamu yönetimlerinde performans artışının bir aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır. ABD Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından hazırlanan ve "Milli Performans Değerlendirme Raporu" adını taşıyan planın temel sekiz önerisinden birisini de TKY'nin uygulanması oluşturmaktadır (Gore, 1993). Performans ve kalite hususundaki sözkonusu bağlantı nedeniyle TKY anlayışı, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının "en etkili aracı" olarak kabul edilmektedir (Milakovich 1995: 165).

IV. TKY'NİN KAMU SEKTÖRÜNDE UYGULANMASI

Kamu sektöründe kalite çalışmalarının geçmişi çok eski değildir. Ancak, bu eğilim, özellikle 1990'larda hız kazanmış, kalite geliştirme, vatandaş/müşteri memnuniyeti, kamu kuruluşlarında yetki devri ve hiyerarşilerin azaltılması konuları yaygın bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır. Bu çerçevede TKY'nin kamu sektörüne uygulanabilirliği de sorgulanmıştır (Leblebici ve Ömürgönülşen, 1999). Bu tartışmalar ve TKY uygulamalarından sağlanan başarılar, kamu yönetimi uygulamalarında partizanlıktan uzak bir modelin sinyallerini vermektedir. Kalite geliştirme çalışmaları, böylece, günümüzde kamu hizmeti performansını geliştirme amacının önemli bir aracı haline gelmiştir (Gore 1993; Milakovich, 1995). Özellikle eğitim, sağlık, taşımacılık ve çevre koruma hizmetlerinde gerçekleştirilen başarılı TKY uygulamaları diğer hizmetler için de cesaret vericidir. Hükümetler, giderek artan bir ölçüde TKY düşüncesini kullanarak kamu hizmet örgütlerini, her seviyede, misyon, kalite ve sonuç odaklı, adem-i merkezîyetçi ve müşteri beklentilerine duyarlı hizmet yapılarına dönüştürmeye çalışmaktadırlar.

Türkiye'de de, TKY uygulamaları konusunda giderek artan bilinç, merkezi hükümet düzeyinde kendisini göstermektedir. Bu kapsamda, İçişleri,

Maliye, Ulaştırma, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları'nın, TKY ve ISO 9000 çalışmalarını başlattıkları görülmektedir. İlk aşamada, Türk Standartları Enstitüsü'nün eğitim ve geliştirme desteği ile yürütülen çalışmalarda, ISO 9000 kalite güvence sistemi belgesinin alınması temel amaç olarak belirlenmiştir. Bu dört bakanlık arasında Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, TKY çalışmalarında diğer bakanlıklara göre oldukça önemli bir mesafe almış gözükmektedir.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nda 1 Eylül 1997'de "Mükemmelliğe Doğru Yolculuk" (Akgül, 1998) adı altında başlatılan program çerçevesinde, 14 Ekim 1998'de ISO 9000 belgesi alınmıştır. Merkezi hükümet teşkilatında Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın başını çektiği ve diğer pek çok bakanlığın da izlediği bu çalışmalara ek olarak, eğitim sektöründe üniversitemiz de kalite çalışmalarına hız vermiştir. Örneğin Avrupa Kalite Yönetimi Vakfı'nın (EFQM) 27 Eylül 2000 tarihinde verilen Kalite Ödülleri'nde, Türkiye'den finale kalan ilk kamu kuruluşu olan Marmara Üniversitesi Mühendislik Fakültesi, eğitim sahasındaki çalışmaların da son derece ileri bir noktaya geldiğinin kanıtı olarak göze çarpmaktadır. Marmara Üniversitesi aynı zamanda Avrupa'da bu ödüle başvuran ilk yüksek öğretim kurumu niteliğini de taşımaktadır (Hürriyet, 21.8.2000). Ülkemizde TKY uygulamalarının başarıyla sonuçlandığı bir diğer hizmet grubunu da sağlık sektörü oluşturmaktadır. Sağlık sektöründe ülkemizde başarılı sonuçlar alınmış ve Başkent Üniversitesi'nin öncülüğünde, 1994 yılından itibaren "Sağlık Sektöründe TKY" konusunda her yıl bir sempozyum düzenlenmeye başlanmıştır. Özel hastanelerin öncülük ettiği TKY uygulamalarına daha sonra devlet hastaneleri de ilgi göstermiş ve bu konuda çalışmalara başlanmıştır. Son olarak 1999 yılında Gazi Üniversitesi Hastanesi, TSE-EN-ISO 9000 Kalite Güvence Sistemi belgesini alarak, bu sahadaki diğer kamu kuruluşlarına da örnek teşkil etmiştir. Kamu kurumları arasındaki kalite yarışına Türk Silahlı Kuvvetleri'nin de katıldığı gözlenmektedir. 1997 yılı içerisinde Genelkurmay Başkanlığı'nın resmi talimatıyla Türk Silahlı Kuvvetleri'nin bazı birimlerinde TKY uygulamaları başlatılmıştır. ABD, Almanya ve İngiltere gibi gelişmiş ülke ordularındaki uygulamaların örnek alınmasıyla ilk olarak 21 Kasım 1997'de, Harp Okulları ve başta Cumhurbaşkanlığı Muhafız Alayı olmak üzere bazı seçilmiş askeri birimlerde TKY faaliyetleri başlatılmıştır (Milliyet 21.3.1998). TKY uygulamalarının yanısıra ISO 9000 standardı temini için de çalışmalar yapan silahlı kuvvetler birimlerinden Bursa Işıklar Askeri Lisesi, 1998 yılında ISO 9001 kalite güvence sistemi belgesini almıştır (Milliyet 31.5.1998).

Yukarıda özetlenen gelişmeler, ülkemizde kamu kesiminde yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının önemli etkileri olduğunu ortaya koymaktadır. Artık, Türkiye'de de kamu hizmet örgütleri hizmet sunumunda etkinlik, etkililik ve

kalite kavramlarını merkez alan politikaları gündemlerine almaya başlamışlardır.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

1980’li yılların sonları ve 1990’lı yılların başlarında akademik çevrelerde kabul görmeye başlayan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ve onun önemli araçları olarak TKY ve ISO 9000 kalite güvence sistemi çalışmaları, Batı ülkelerinin yürüttüğü kamu sektörünü yeniden yapılandırma projelerinde önemli bir yön göstericiliğe kavuşmuştur.

Türkiye’de kamu sektöründeki TKY çalışmaları, son bir kaç yılda ivme kazanmaya başlamıştır. Ülkemizde mevcut siyasal istikrarsızlık ortamında, reform projelerinin yasa haline getirilmesinin son derece uzun zaman aldığı ortadadır. Bu çerçevede, çağdaş eğilimler de göz önünde bulundurulduğunda, kamu hizmet kuruluşlarının başındaki yöneticilerin, değişen kamu yöneticisi kavramı çerçevesinde bireysel inisiyatiflerini kullanmaları ve girişimci yöneticiler olmaları giderek daha fazla önem kazanmaktadır. Böylece, tek tek kamu hizmet kuruluşlarında başlatılan yöneticilerin inisiyatifindeki TKY çalışmalarının tümevarımcı bir yaklaşımla ve zamanla siyasal ve toplumsal kaliteyi de geliştireceği düşünülmektedir. Siyasal otoritenin hemen hemen tek belirleyici olduğu sistemlerde, siyasal ve toplumsal kalitenin gelişmesinin devletin idari mekanizma üzerinde yapacağı olumlu etkilerde göz önüne alındığında, kamu kurum ve kuruluşlarındaki TKY uygulamasının, arzu edilen ölçülerde başarılı sonuçlar sağlamasa da, orta ve uzun vadede sağlayabileceği kazançların gözardı edilmemesi gerekir. Kamu kurum ve kuruluşlarında etkili, verimli ve kaliteli hizmet sunma anlayışının oluşmasını sağlamak bile başlıbaşına bir amaç olarak görülmelidir.

KAYNAKÇA

- Akgül, A. (Editör) (1998) **Mükemmelliğe Doğru Yolculuk Planı**, Ankara: Tisamat Basım Sanayii.
- Aucoin, P. (1990) “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums.” **Governance**, C.3, S.2
- Barry, N.P. (1987) *The New Right*, London: Croom Helm.
- Gore, A. (1993) “Creating a Government that Works Better and Costs Less.” **Report of the National Performance Review**, New York: Time Books, Random House.

- Gray, A.; Jenkins B. (1995) "From Public Administration To Public Management: Reassessing a Revolution." **Public Administration**, C.73, Spring Issue.
- Green, D.G. (1987) **The New Right: The Counter-Revolution in Political, Economic and Social Thought**, Brighton: Wheatsheaf.
- Foster, C.D. ve F.J. Plowden (1996) **The State Under Stress: Can The Hollow State Be Good Government?**, Buckingham: Open University Press.
- Hood, C. (1991) "A Public Management for All Seasons." **Public Administration**, C.69, Spring Issue.
- Hürriyet Gazetesi**, 21.8.2000.
- King, D.S. (1987) **The New Right, Politics, Markets and the Citizenship**, London: Macmillan Education Ltd.
- Leblebici, D. N. (2000) "Kamu Yönetimi ve Türkiye'deki Gelişimi." **Atatürk'ün Ölümünün 62. Yılında Cumhuriyet Dönemi Türkiye'sinde Bilimsel Gelişmeler Sempozyumu**, 8-10 Kasım 2000, Ankara: Hacettepe Üniversitesi
- Leblebici, D.N. ve Ömürgönülşen, U. (1999) "Kamu Kesiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği." **H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.17, S.1.
- Mascarenhas, R. C. (1993) "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reforms of the Public Sector in Australia, Britain and New Zeland" **Public Administration Review**, C.53, S.4.
- Mathiasen, D.G. (1996) "The New Public Management and its Critics." **International Public Management Journal**, C.1, S.3.
- Melnik, S. (1994) "Tackling the Credibility Gap Between Politicians and the General Public in Europe." **Proceedings of a Seminar at the Chateau de Limalette, Belgium, 2-6 Nov. 1984**, (Editör: S. Melnik), Brussels: Friedrich Naumann Foundation, Brussels Office.
- Milakovich, M. E. (1995) **Improving Service Quality**. Florida: St.Lucie Press.
- Milliyet Gazetesi**, 21.3.1998.
- Milliyet Gazetesi**, 31.5.1998.
- Nye, Jr. J. S.; Zelikov, P.D., King D.C. (Editörler) (1997), **Why People Don't Trust Government**, Mass: Harvard University Press.

- OECD (1993) **Public Management: OECD Country Profiles**, Paris: OECD.
- OECD (1995). **Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries**, Paris: Puma-OECD.
- Osborne, D.; Gaebler, T. (1992) **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, Mass: Addison-Wesley.
- Oxley, H. and Martin J.P. (1991) "Controlling Government Spending and Deficits: Trends in the 1980s and Prospects for the 1990s" içinde: **OECD Economic Studies**, S.17, Paris: OECD.
- Ömürgönülşen, U. (1997) "The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management", **Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu'na Armağan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C.52, S.1-4.
- Ömürgönülşen, U. (1999) "Different Positions Concerning the Management Function in the Public and Private Sector and the Distinctive Place of Public Management in the Spectrum of These Positions", **H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.17, S.1
- Ömürgönülşen, U. (2000) "The New Public Management: A 'New Fashion' or an 'Irreversible Change' in the Public Sector." **Discussion Paper in Management and Organization Studies**, Management Centre, Faculty of Social Sciences, University of Leicester, No: 00/06.
- Peters, T. And Waterman, Jr., R.H. (1982) **In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies**, New York: Harper & Row.
- World Bank (1996). "From Plan to Market." **World Development Report**, New York: Oxford University Press.
- World Bank (1997). "The State in a Changing World." **World Development Report**, New York: Oxford University Press.
- Wright, V. (1992), "Public Administration in the Nineties: Trends and Innovations" içinde: **Public Administration in the the Nineties: Trends and Innovations**, Proceedings of XXII. International Congress of Administrative Sciences, Vienna, Bruxelles: International Institute of Administrative Sciences.