

KALİTE YÖNETİMİ VE PERFORMANS YÖNETİMİ ARASINDA MODEL BENZEŞMESİ



Selahattin ATEŞ

Dr., Mülkiye Başmüfettişi, İçişleri Bakanlığı
ates.selahattin@gmail.com

Geliş Tarihi: 09.08.2014

Kabul Tarihi: 26.10.2014

ÖZ

Kamu yönetiminde uygulanan ve aradaki ilişkiyi ortaya koyucu kalite yönetimi ve performans yönetimi üzerine yapılan son araştırmalar bizlere her iki modelin daha çok birbirine benzeme eğiliminde olduğunu göstermektedir. Her ne kadar birbirinden ayrı olarak yapılsalar da her iki model de yeni kamu yönetimi aygıtlarındandır ve tarihi olarak eş zamanlı gelişmişlerdir. Bu çalışma her iki mantık modelinin de kolaylıkla birbirinden ayırt edilemeyeceği sonucuna ulaşmaktadır. Zira büyük ihtimalle bunların dizaynında ölçme aracı kullanılması, çok büyük ölçüde müşteri memnuniyeti çerçevesinde süreci ihmal etmeden nihai sonuçlara odaklanılması ve orta vadede buluşması, mantık sistemlerini birbirine yaklaştırmaktadır. Literatürde her iki modelin benzerliklerine ait sınırlı kaynak bulunsa da, bu çalışma yeterli bir literatür gözden geçirmesine dayanarak her iki sistemin ilişkisini aydınlatmaya çalışmakta ve uygulamanın doğrudan ve dolaylı olarak bu sistematik yapıya olan etkilerini ortaya koyma gayreti içinde bulunmaktadır. Hipotezler tepkisiz veri analizi ve literatür taramasından elde edilen bilgilerle test edilmektedir. Bu modellerin uygulama ile test edilmesi, her iki mantık modelinin de birbirine benzediği tezini desteklemektedir.

Anahtar Kelimeler:Kalite Yönetimi, Performans Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi, Model Benzeşmesi.

MODAL AFFINITY BETWEEN QUALITY MANAGEMENT AND PERFORMANCE MANAGEMENT

ABSTRACT

Recent researches on implementation of quality management (QM) and performance management (PM) in public sector that have examined the relationships between the quality management and performance management shows us both of the models are tending to resemble more and more each other. Both of them are new public management's tool and their history long for the same period although they established separately. This study has produced this result that you cannot easily separate this two logic models, probably because of the nature of the tools design used such as measuring, mainly focusing on outcome in terms of customer satisfaction without neglecting

process and meeting on medium term. Though its limitation, based on enough literature review, this study identifies the relationships among QM and PM practices and examines the direct and indirect effects of these practices on their systematic structure. Hypotheses are tested by using unresponsive data analysis and data collected from literature review. The test of the implementation of the models support the proposed hypotheses may be called model affinity.

Keywords:Quality Management; Performance Management, New Public Management, Model Affinity.

GİRİŞ

Algının kitle iletişim araçlarıyla gerçeklik olarak benimsetilmesi, başarının sadece “üretim miktarına endekslediği” dünya savaşlarından sonra “işlerin kalitesi” ve “iş başarımı” konularının ihmaline yol açan anlayışın bir süre daha devam etmesine olanak sağlamıştır. Ancak kitle iletişim araçlarının çoğalması ve etkin kullanımı, algı ile dayatılan ve gerçekliğin yerini alan balonu zamanla patlatmaktadır. Nihayet üretilen mal ve hizmetlerin “kalitesi” ve “etkili bir iş başarımı” son 40 yılın yönetim fenomenleri haline gelmekte zorlanmamıştır.

Tarihe bakıldığında 20. Yüzyıl hangi ideoloji ile devam ederse etsin, dereceleri farklı olsa da, bir baskı, zulüm ve kıyım yüzyılı olmuştur. İnsanlar, bu kötü sarmaldan kendilerini kurtardıkça daha sorgulayıcı ve talep kâr olmaya başlamışlardır. Bireylerin ve grupların, diğer birey ve gruplara karşı talepleri olduğu gibi, devletten ve motor gücü olan hükümetten istemleri daha rasyonel bir temele oturmuştur.

“Vergimi veriyorum, öyleyse bana daha iyi bir hizmet sun”, diye özetlenebilecek bu yeni yaklaşım, bir yandan vatandaşa hizmet sunan tedarikçileri devlet yanında, hükümet dışı kuruluşlar ve özel sektör gibi alanlara yayarken, diğer yandan da daha makul maliyetle daha kaliteli hizmetin oluşumunu tetiklemiştir. Hükümetler ise siyasi krizlerin en büyük nedeni olan güven bunalımı kaynaklı bu talebe, sunulan etkili ve kaliteli hizmetlerle karşılık verme yolunu araştırmışlar ve bunun eski yapısal devlet örgütleri ile başaramayacakları kanısına varmışlardır. Yeni kamu yönetimi (YKY) diye adlandırılan bu yaklaşım, devleti vatandaş taleplerine göre, rasyonel ve sonuç odaklı bir anlayışla yöneltmeyi denemiştir. Nihayet, girdi-çıktı-sonuç münasebeti içeren, vatandaş memnuniyeti gözetilen, sonuç odaklı ve akla dayalı mantık modelleri özel sektörden alınarak kamu sektöründe kullanılmaya başlanmıştır. Bunlar arasında birçok akademik araştırmaya konu olan performans yönetimi ve kalite yönetimi en önemli iki cevaptır.

Performans yönetimi ve kalite yönetimi, rasyonalizmin cesaretlendirmesiyle üretilen ve yönetim alanını daha teknik bir saha yapma iddiasının akla dayalı olarak modellenmiş sistemleri olarak görülebilir.

Her iki sistem ayrı ayrı önce işletme yönetiminde sonra da kamu yönetiminde mebzul sayıda araştırmaya konu edilmiştir.

Performans yönetimi ile başlarsak, bu sistemin performans yönetimi-değerlendirmesi-ölçümü gibi adlandırmalarla, özellikle kamu alanında son 40 yılda ciddi araştırmalara konu edildiği görülecektir. Hatta özel sektöre göre son yıllarda kamu yönetiminde daha yaygın kullanılmaya başlanan bu akli model, girdi-çıktı-sonuç-nihai sonuç ve müşteri memnuniyeti ve yönetimle birlikte yeniden önemsenen süreç odaklılık gibi tarihi seyirinin dönüşümleri içinde birçok yönü öne çıkarılmak suretiyle araştırmaların odağı haline gelmiştir.

Taylor'un bilimsel yönetim yaklaşımı (1911) ve sektörel geçişkenliği öneren Osborne ve Gaebler (1992), sistemleri sonuca göre değerlendiren Drucker (2000) ve yönetim anlayışını öne çıkararak modeli yeniden süreçlere yönelten Klijn ve Snellen (2009) ve Bevir (2009) ile Thompson (2002) ve Hood (2007) gibi kamu yönetimi üzerinde duran bir çok araştırmacı ve yazar bu alana dolaylı katkılar sağlamışlardır.

Likert (1961), Caputo (1972), King (1984), Badelt (1984), Holloway, Lewis ve Mallory, (1995), Nadler (1988), Pollitt (1990), Lockett (1992), Kaplan ve Norton (1992), Palmer (1993), Walters (1995), Halachmi ve Bouckaert (1996), Armstrong (1996), Downes (2000), Sir Bourn (2007), Talbot (2007), Bilgin (2007), Moravitz (2008), Bevir (2009), Marr, (2009) ve Aguinis (2009), Ateş (2012) gibi daha bir çok araştırmacı da performans yönetiminin daha çok kamuda uygulanması üzere modele katkı sağlayan analizlerde bulunmuşlardır.

Kamu yönetimleri tarafından yıldan yıla daha çok tercih edilen ve kalite ödülleriyle etkinliğini artıran kalite yönetim modelleri dikkate alındığında da durum pek de farklı değildir. Yapılan araştırmaların bolluğu, isimlerin tamamının burada yazılmasını önlemektedir. Yine de kamu kalite yönetimi uygulamalarını değerlendiren Bovaird ve Löffler'in (2009) Kamu Sektörü Kurumlarında Kalite Yönetimi, Gaster'in (1997) Yerel Yönetimlerde Kalite, Gaster ve Squires'in (2003) Kamu Sektöründe Kaliteyi Sağlamak, Kumar'ın (2003) Toplam Kalite Yönetimi, Löffler'in (2001) Kamu Yönetiminde Kalite Tanımı, Ovreveit'in (2007) Kamu Hizmetlerinde Kalite İyileştirmesi, Thijs ve Steas'ın (2008) AB Düzenlemelerinde Kalite Yönetimi ve Zeithaml, Parasuraman ve Beryy'nin (1990) Hizmet Kalitesini Sağlamak ve ve Ateş'in (2014) Birleşik Krallık Kamu Yönetiminde Kalite Yönetim Modellerinin Kullanımı çalışmaları bir çırpıda sayılabilir. Ancak kalite ve performans yönetimleri arasındaki ilişki ve benzeşme konusu pek fazla araştırılmamıştır.

Aristigueta (2008) tarafından kaleme alınan Kalite ve Performans Tümlemesi ve Van Dooren'in (2008) Daha İyi bir Tümleme'ye Doğru Kalite ve Performans Yönetimi çalışmaları zaten çok az olan analizlere iki değerli örnektir. Garrity'nin (2008) Federal Kurumlarda Yüksek Performans Fırsatı için Toplam Kalite Yönetimi ve Sterck ve Bouckaert'in (2008) Yüksek Kalitenin Performans Bilgisi çalışmaları ise her iki modelin benzeşmesi ve analizine dolaylı katkılar sağlamıştır.

Peki, bu iki model bir birine ne kadar benzer. İşte bu makale vatanındaş memnuniyeti güden her iki mantık modelinin bir birine ne kadar benzediğini analiz etmeye çabalamaktadır.

1. YÖNETİM, PERFORMANS VE KALİTE İLİŞKİSİ

Yönetim kadim bir olgudur ve insanlık tarihinin gelişimine paralel bir biçimde değişim geçirmektedir. Köklerini 17. ve 18. Yüzyıllar Avrupa'sında, düşünsel ve siyasal alanda John Locke, Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau ve ardından da Alexis de Tocqueville'den ve iktisat alanında da Adam Smith'ten alan liberal düşünce (Aktan, 1995) sistemli bir düşünce tarzı olarak yönetim bilimini de etkilemiştir. 1929 Büyük Bunalımının ardından Keynes'yen İktisat Okulunun "Müdahaleci Devlet" anlayışı bütün dünyada önem kazanmış ve bu yönetim yapısını da etkilemiştir. Çukur kazıp onu yeniden kapatmak olarak nihai sınırları çizilen müdahaleci devletin büyümesiyle ortaya çıkan kronik bütçe açıkları, yüksek vergi yükü, durgunluk ve enflasyonun birlikte olduğu stagflasyon gibi yeni sorunlar bir takım yeni çözüm arayışlarına yöneltmiştir. 1960'lı yıllarla birlikte klasik liberalizmin temel ilkelelerini savunan çağdaş liberal düşünce okulları (Avusturya ve Chicago vb), klasik liberal politikaları akademik ve politik çevrelerde yeniden popüler hale getirmişlerdir. Her ne kadar kendini klasik liberal diye tanımlasa da Frederich von Hayek'in lokomotifliğinde ve Micheal Foucault'un yönetim mantığı diyebileceğimiz üniversitelerde verdiği 'governmentality' seminerleri ile şekillenen ve anlaşılır hale gelen bu Neo-liberal anlayış (Peters, 2001:13-4), özellikle liberalizm temel unsurları olan bireycilik, özgürlük, sınırlı devlet ve serbest piyasa ekonomisi kavramları ile kamu tercihi üzerinden etkili olduğu yeni bir dönem başlatmıştır. Bu neoliberal dönemin düşünceleri ve bu düşünceleri küreselleştirme aracı olarak Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü'nün uygulamaları ile Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışının oluşmasında ve yaygınlaşmasında önemli bir yere sahip olmuştur. Özel sektör yönetim felsefe, anlayış ve aygıtlarının kamu yönetiminde de kullanılması gerektiği konusunda artan oranda bir uzlaşma oluşmuştur. Sadece piyasa mekanizması için değil, toplumsal ve siyasal sistemde de devlet müdahalesini minimal düze-

ye indirmeyi amaçlayan Neo-liberal anlayış, özellikle son 40 yılda YKY düşüncesinin gelişiminde özel sektör felsefesi üzerinden etkili olmuştur. YKY düşüncesinin açıklarını kapatma eğilimindeki yönetim anlayışı ise Avrupa Birliği'nin "Beyaz Rapor"unda belirtildiği gibi açıklık, katılım, hesap verme sorumluluğu, etkililik ve uyum olmak üzere beş temel ilke ile her bir ilkenin daha fazla demokratik yönetimi sağlamakta önemli olduğu vurgulanmaktadır (Commission of The European Communities, 2001: 10). Bu beş ilke ise, sadece YKY'nin değil özel sektörden alınarak kamu yönetimine uyumlulaştırılan kalite ve performans yönetimi gibi aygıtların her birinin geliştirilmesinde rol oynamaktadır.

Yine de yönetimin bilim haline gelmesi yüzyıllık bir süreçtir. Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışı, entellektüel temellerini büyük ölçüde Woodrow Wilson, Max Weber ve Frederick Taylor'un düşüncelerine göre şekillendirmiş ve 1850-1980 yılları arasında yaklaşık 150 yıl kamu yönetimi alanında hakim olan bir paradigma olmuştur. Bu geleneksel yönetim anlayışı, dayandığı ilke ve düşünceler itibarıyla dört ana grupta toplanmaktadır (Eryılmaz, 2011:39-40);

Birinci ilke, Weber'in bürokrasi modeline göre kavramlaştırılmıştır ve kamu yönetiminin yasal, tarafsız, öngörülebilir, verimli ve etkin olmasının öngörüsünü içerir. Örgütlerde ayrıntılı, biçimselliğe dayalı, gayri şahsi, katı hiyerarşik yapı ve kariyere dayalı merkeziyetçi nitelikli özellikler ana çatıyı oluşturmaktadır. İkinci ilke, zamanla kamu harcamaları miktarı ve personel sayısındaki artışla devleti büyüten, hantallık, verimsizlik gibi sorunlara yol açtığı gözlenen "kamusal mal ve hizmetlerin bizzat devlet tarafından sağlanması temeline" bağlıdır. Üçüncü ilke, Woodrow Wilson'un siyaset ve yönetimin birbirlerinden ayrılması gerektiği düşüncesine göre şekillenmektedir ve her birinin ayrı bir disiplin altında incelenmesi gerektiğini ileri sürer. Wilson'a göre, kamu yönetimi alanı, iş idaresi alanıdır ve bu alan siyasi alanın çekişme ve tartışmalarından uzak durulması gereken teknik bir alandır. Dördüncü ilke ise, kamu yönetiminin özel yönetimden çok farklı olarak yasallık, tarafsızlık, eşitlik, kamu yararı, kamusal sorumluluk gibi kendine özgü nitelikleri olduğundan ayrı bir disiplin olarak kalmalıdır. Geleneksel anlayışın getirdiği olumsuzluklar, kamu yönetimi denince uzun süre "bürokrasi", "hayat boyu garantili iş", "idare-i maslahat", "girişim yoksunluğu" ve "koyu takımlar", "asık suratlar" ve "alel usul işler" olarak tespit edilmiştir (Bovaird ve Löffler, 2009a). 1970'li yıllardaki krizlerin tetiklediği arayış, Neo-liberal düşüncenin de etkisiyle özellikle 1990'lı yılların başından itibaren sonuç odaklı YKY fikrini kamu yönetiminde değişimle birlikte ilerletmiştir. Geleneksel kamu yönetim modelinin yukarıda belirtilen yetersizlikleri, Hughes'un da belirttiği

(1994:59) “bir tepkisel yeni kamu yönetimi” arayışını başlatmıştır. Doğal olarak, mevzuata ve sürece önem veren katı yapıli eski anlayışın yerine sonuç odaklılık, esneklik ve müşteri memnuniyeti öncelik almıştır. Profesyonel yönetim, açıkça belirlenmiş standartlar ve performansın ölçümü, çıktı kontrolü, kamu sektöründe birimlerin ayrılmasına doğru bir hareket, daha fazla rekabete yönelme; yönetim uygulamalarında özel sektör aygıtlarının kullanımı ve disiplinli kaynak kullanımı (tutumluluk) YKY'nin yedi bileşeni (Hood, 1991) olarak vurgulanmıştır. Bu süreçte 1990'lı yıllarda İngiltere'de karar vericilerle hizmet sunucuların ayrıldığı sonraki adımlar reformları ve Birleşik Devletlerde de hükümeti yeniden keşfettiren siyasa yapma ve kamu hizmeti sunma ayrımına yol açan reformlar, politik karar vericileri öne çıkarmıştır (Kelly ve Rubin, 2005), (Weir ve Beetham, 1999:36). Bu durum, öncesinin aksine siyasetçileri öne çıkarmakla birlikte, aslında Wilson'un siyaset ve yönetim ayrımına temel bir destek sunmaktadır.

Son dönemde Drucker (2012:5) yönetim bilimini gerçek bir beşeri bilim olarak oturturken aynı zamanda yönetimin bir şirket yönetimine indirgenemeyeceğini, aksine modern toplumun bütün kurumlarının ana organı olduğunu vurgular.

Performans yönetimi yeni olmadığı ve uzun bir tarihi bulunduğu halde, o'nun yeni kamu yönetimi şemsiyesi altında kullanılması 1980'li yılların başındadır (Hammerschmid, Van de Walle ve Stimac, 2013:1). 1980 yılı ise tam da Amerikalı kalite gurusu Deming'in: “Japonlar yapıyor ise ...Biz neden yapamayalım?” sorusunu sorduğu (Ateş, 2014:19)ve kalite hareketinin çıkışa geçtiği tarihtir

Jones ve George (2011:5) yönetimi, kurum hedeflerini verimli ve etkili bir biçimde başarmak için insan ve diğer kaynakların planlanması, organize edilmesi, yönlendirilmesi ve kontrol edilmesi olarak tanımlar. Bu çerçevede yönetim, yöneticiler, değerlendirme ve ölçüm, tavırlar, duygular ve kültür gibi yönleri olduğu kadar çevreyle ilgisi nedeniyle etik değerler ve sosyal sorumluluklar, değişik çevre ve farklı tabanlardan gelen çalışanlar ve küresel dünya ile de bağlantılıdır. Öte yandan karar verme, öğrenme, yaratıcılık ve girişimcilik, planlamacı ve stratejist bir yönetici ve rekabetçi bir ortamdaki değerler zinciri oluşturulması, sevk ve idaresi gibi işlevleri bulunmaktadır. Organizasyon yapı ve kültürünün yönetim ve kontrolü ile değişim yönetimi ve insan kaynakları yönetimi de başlı başına bir uğraşı alanıdır. Motivasyon ve iş başarımı arasındaki bağlantı, etkin grup ve takımlar oluşturabilen lideri, sadece vizyoner olmaktan çıkarmaktadır. Son olarak etkili bir iletişimin yükseltilmesi, çatışmaların, politikaların ve müzakerelerin yönetilmesi gerekmektedir. Performansın artırılması için gelişmiş bir bilgi teknolojisinin kullanılması, müşteri memnuniyetinin sağlanması

için ise düşük maliyetler yanında, zamanındalığı sağlanmış yüksek kalitede mal ve hizmet üretilmesi gerekmektedir.

Eğer siz 100 üzerinden 98 almışsanız akademik olarak, daha çok para kazanmışsanız mali olarak, seçim kazanmışsanız siyasi olarak daha iyi bir performans sergilemiş olursunuz. Paralel bir biçimde emniyet müdürlüğü daha çok olay aydınlatırsa, itfaiye daha kısa zamanda yangınlara müdahale ederse, hastane daha çok hasta tedavi ederse ve sağlık (çalışma ve sosyal yardım) bakanlığı daha çok sigorta talebini işleme koyarsa biz daha iyi bir iş başarımından söz edebiliriz (Wang, 2010:3). Bu nedenle performans örneğinin ABD kamu yönetiminde, müşteri tatmini, kalite, zamanındalık, verimlilik ya da parça maliyeti ve çalışan memnuniyeti ve gelişim olmak üzere beş geniş kategoride ölçülmektedir (Liff, 2011:97).

Tüm bu karmaşık ilişkileri düzenlemek ve sorunlarla baş etmenin yolu rekabet üstünlüğüne yol açması beklenen dört yol olarak görülmektedir (Jones ve George, 2011: 284): Düşük maliyet ve ürün farklılaştırmasına yol açan rekabet üstünlüğü, kaliteyi artırmak, verimliliği geliştirmek, yenilikçiliği yükseltmek ve müşteri isteklerini daha iyi karşılamakla mümkündür. Son iki yaklaşım sorunlara çözüm bulmada önemli iki bakış açısidir ve şimdilerde sadece özel sektörde değil kamu yönetiminde de çok sıklıkla kullanılmaktadır. Ancak kaliteyi yükseltmek ve verimliliği artırmak yönetim sorunlarını çözmek maksadıyla daha çok vurgulanmanın da ötesine geçmektedir. Yönetimin akla dayalı seçkin iki mantık modeli olan kalite yönetimi ve performans yönetimi bu konsept içinde gelişme göstermektedir.

Klasik kamu yönetiminin yeni kamu yönetimine evrildiği son iki çeyrek yüzyılda yönetim Japon yönetim geleneğine bağlı süreçler ve Anglo-Sakson yönetim geleneğine bağlı sonuçlar üzerinden değerlendirilirken iki yönetim sistemi öne çıktı. Süreçler üzerinde sürekli iyileştirmeyi esas alan kalite yönetimi ve sonuçlar üzerinden yapılan performans yönetimi. Klasik kamu yönetimi anlayışından, amaç, yaklaşım, yapı, hizmetin kimin tarafından sunulacağı ve istihdam gibi açılardan temelde farklılaşan bu anlayış YKY olarak adlandırılmakta ve özel sektörden performans ve kamu yönetimi gibi sistemleri alarak kamu yönetiminde bir araç olarak uygulamayı denemektedir (Ateş, 2012:2). Zira işletme yönetimi amaçlara ve sonuçlara göre yönetim, ödenen paraya değme, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi ve müşteriye yakın olma gibi aygıtlara sahiptir (Bevir, 2009:11). Bu aygıtların kamuda kullanılmasına imkan veren YKY'nde, bürokratik yönetim, sonuç odaklı yenilikçiliği esas alan performans ve kalite yönetimine; dikey yapılanma, yatay örgütlenmeye; ömür boyu memur istihdamı yaklaşımı, esnek istihdam anlayışı ve sözleşmeli istihdamı-

na; geleneksel bütçe anlayışı sonuç-odaklı (stratejik) bütçelemeye; sorumlu devlet yaklaşımı, vatandaşlarına hesap veren şeffaf devlet yaklaşımına; yöneten-yönetilen ayrımı da, bu ayrımın önemini yitirmeye başladığı yönetişime, mal ve hizmetlerin sayısındaki artışa olan vurgu da, onların kalitesine doğru evrilmektedir (Ateş, 2012:2).

İyi performans yönetiminin kamuda 10 temel prensibi vardır: Stratejik amaçlar konusunda açıklık ve uzlaş, performans göstergeleri, ortak anlayış, pozitif kültürü oluşturan performans bilgisi, benimseme, örgütsel hiza, güncel stratejik amaç ve performans göstergeleri, raporlama ve paylaşma, uygun bilişim sistemleri, ve performansın stratejik yönetimi için yeterli zaman ve kaynak. Bunlar içinde stratejik açıklık ve öğrenme kültürü en önemli iki bileşendir (Marr, 2009:272). Bu çerçevede kalite (Bovaird ve Löffler, 2009) sözleşme kültürünün gereği olarak “ayrıntıya uygunluk”, sistem bakış açısı gereği “amaçlara uygunluk”, stratejik yönetim bakış açısı sonucu “girdi, süreç, çıktı, sonuç bağlantısı”, müşteri psikolojisi gereği “müşteri beklentisini karşılama” ve sosyal psikoloji bakışıyla da “tutkulu duygusal ilgi” ile yakından ilişkilidir. Bu temel prensipler kalite ve performans yönetimleri için de az ya da çok geçerli prensiplerdir.

Özgül olarak hem kalite yönetimi hem de performans yönetimi, anlam, değerlendirme ve ölçüm, göstergeler, standartlar, yönetim sistemi, olumlu ve olumsuz yönleri gibi bir çok açıdan yeterince açıklandığı için bu çalışmada her iki yönetim yaklaşımının birbirine olan benzerlikleri ele alınacaktır. Özellikle son dönemde müşteri memnuniyeti kavramının her iki yaklaşımı ne ölçüde birbirine yaklaştırdığı hususu, dikkate değer bir araştırma alanıdır.

2. AKLA DAYANAN MANTIK MODELLERİNDEN PERFORMANS YÖNETİMİ VE KALİTE YÖNETİMİ NE ÖLÇÜDE BİRBİRİNE BENZEMEKTEDİR?

Sterck ve Bouckaert (2008:433-451) performans ve kalite kavramlarını bilgi ve yüksek sıfatları ile birlikte kullanmakta, başarılı bir performans ve kalite yönetimi uygulaması için yüksek kalitede performans bilgisinin hayati olduğunu vurgulamaktadır. Peki birer yönetim sistemi olarak performans ve kalite birbiri ile ne kadar yakın durmaktadır?

Özel sektördeki daha uzun soluklu tarihlerine rağmen, performans yönetimi kamu yönetiminde 1970’li ve 1980’li yıllara kadar yer almadı (de Vries, 2001:1). İkinci Dünya Savaşı sonrasına uzanan kalite yönetimi de aynı yolda, önce özel sektör ve sonra kamu sektörü yönetimlerinde birbirinden bağımsız ama zamansal olarak paralel bir gelişim gösterdi.

1980'lerin başında başta Avrupa olmak üzere birçok ülke; bütçe açığını azaltmak, verimliliği, etkinliği ve hesap verilebilirliği artırmak için çeşitli isimler altında kamu reformlarını hükümet programlarına almışlardır. İlk başlarda daha çok mali boyutuyla ön plana çıkan bu reformları, 1990'lı yıllarda hizmet sunumunda kaliteyi ön plana çıkaran; şeffaflığı, katılımcılığı, kolay erişilebilirliği ve vatandaş odaklılığı vurgulayan reformlar izlemiştir (Başbakanlık, 2009). Devlette bütçe baskısı, "ölçeğin küçülmesi, dış alım, özelleşme, kamu istihdamı azalması" gibi siyasalar oluştururken, genel de "iyi yönetim", özelde de "performans yönetimi" ve "kalite yönetimi" farkındalığı oluşturmuştur (de Vries, 2001:1). Böylece son 20-30 yılda dünyada kalite yönetimi ve performans yönetimi büyük ölçekte kamu yönetiminde yaygınlaşmıştır (Van Dooren, 2008:413). Gerçekten bu süreci taşıyan iki boyunduruk bulunmaktadır: Toplam kalite yönetimi ve performans yönetimi. Bunlardan birincinin ideolojisi süreçlere odaklanırken, ikincisi çıktılara ve (nihai) sonuçlara dayanmaktadır (Aristigueta, 2008:395). Her iki yönetim anlayışı birbirinden çok büyük ölçüde bağımsız gelişmişlerdir ve performans yöneticileri ile kalite yöneticileri genelde organizasyonun farklı birimlerinde yer alırlar (Van Dooren, 2008:415).

Bir başka ifadeyle bu süreçte büyüyen ölçüde verimlilik ve etkililiğe odaklanan yeni prensiplerle tanışılmıştır, şeffaflık ve hesap verilebilirliğe dikkatler çevrilmiştir. Dahası kamu hizmetlerinin dağıtımında ve vatandaşların/müşterilerin bu dağıtımdaki yeri ve rolünün ortaya konması gibi prensiplerden biri veya bir kaçının telifi şeklinde metod ve teknikler ortaya konmuştur (Thijs ve Staes, 2008:455). Zira kamu yönetimi sadası kamu güveni ile yakından ilgili (Good Practices Guide, 2008:10) görülmektedir.

Mamafih eşzamanlı gelişmelerine bakmayarak, her iki hareketin teorik çerçeve gelişimi ve pratik uygulamalarda ayrıldıkları sıklıkla ifade edilmektedir. Ancak bazı noktalarda her iki kavramın bağlantısı kesilse de her ikisinin daha iyi bir entegrasyonu ortaya konabilir (Van Dooren, 2008:413). Hatıra Aristigueta (2008:395) ise artık rüzgarın yer değiştirdiğini, özellikle de toplam kalite yönetimi hareketi ve performans yönetimi inisiyatifinin başlangıcı deneyimleri ile birlikte, bundan böyle, birer yönetim aygıtı olarak kalite ve performans'ın ayrı araçlar olarak ayırt edilemeyeceğini belirtmektedir. Van Dooren (2008:415) Amsden vd. (2001) etkilenerken hazırladığı tablo'da geleneksel yönetim ile kalite yönetimini karşılaştırır. Birincisinde kar ve etkililiğe odaklanma, her yönetim birimi (işlevi) için ayrı yönetim, tek en iyi yol, hiyerarşik planlama ve kontrol ve statik liderlik ve otorite gözlemlerken, ikincisinde sırayla müşteri odağı, bütüncül yönetim, devamlı ilerleme, kişilerin güçlendirilmesi, planlama ve kontrol paylaşılmış sorumluluk ve dinamik liderlik

ve kolaylaştırıcı izlenmiştir. Özellikle performans yönetiminin dikkatini girdilerden çıktılara ve sonuçlara yöneltmesi ve süreç odaklı kalite yönetiminin sonuçlara daha fazla yer vermesiyle geleneksel yönetimin karşısında yer alan her iki yönetim biçimi de benzer özelliklere sahip görülmektedir. Bu nedenle kamu yönetiminde gelişim kamu parasına verilen önemden, kamu hizmetlerinin verimlilik ve etkinliğini artırmayı hedeflemeye, bu doğrultuda standart oluşturma, performans denetleme ve yönetimi güçlendirme gibi alanlara doğru evrilmiştir. Daha sonraları kamu hizmetlerinde vatandaşların daha fazla söz sahibi olması gereği üzerine yoğunlaşıldığından, kalite yönetiminin müşteri odaklı olma ögesi öne çıkmıştır. Pollitt ve Bouckaert'a göre (1995/Thijs ve Staes, 2008:455) bu dönemde "amaçlara göre yönetim", "fayda-maliyet analizleri", "piyasa testi", "performans bağlantılı ücretlendirme", "ödenen paraya değme" ve "TKY" gibi teknikler geliştirilmiştir. Bu metod ve tekniklerin en kapsayıcılarından olan kalite yönetimi ve performans yönetimi son on yılda büyük ölçüde kamu sektöründe yayılmıştır. Hatta Aristigueta (2008:395) bu iki mantık modelini "birer ikiz kardeş olarak" adlandırmaktadır.

Her iki yönetim modeli de bir takım ortak özelliklere sahiptir ve bu nedenle entegrasyonu mümkün kılacaktır. Her şeyden önce kalite garanti sistemleri kalite standartları, etkili bir performans yönetimi ve kalite yönetimi bulunduğu zaman anlamlı olmaktadır (Bovaird ve Löffler, 2009:171). Zira her iki yöntem de delil temelli siyasa ve yönetime dayanmaktadır (Van Dooren 2008:416). Kamu yönetimi reformlarının önemli bir parçası olan delil temelli siyasa Ulusal Sağlık Hizmetleri ile Birleşik Krallık'ta uygulanmış ve buradan ABD ve Avustralya gibi ülkelere geçmiştir (Bevir, 2009:82). İkincisi her ikisinde de kıyaslama (benchmarking) ve İngiltere, ABD ve Kanada'da hayat kalitesi göstergeleri araçları kullanılmaktadır. Yönetim seviyesinin benzerliğine rağmen, siyasa yapımında daha çok kısa döneme odaklanan kalite yönetimi, kamu yönetiminin daha üst seviyesine transfer edildiğinde, performans ölçümü de orta düzeyde yapılabilir (Van Dooren, 2008:425-8). Böylece her iki yönetim tarzı da büyük oranda bu ölçekte aynılaşacaktır. AB üyesi ülkelerin büyük çoğunluğunda ve bu arada İngiltere'de de uygulanmaya başlayan Vatandaş Sözleşmeleri (Comparative Analysis, 2008:20) her iki yönetim tekniği için de önemli bir uygulama örneği olmuştur. Zira kamu yönetiminde kalite hareketi, kullanıcı şartlarına dayanıyordu ve tüm kamu hizmetlerinin verilmesinde belirli bir kalitenin resmi taahhüdü söz konusuydu (Başbakanlık, 2009b). Bu şartlar, İngiltere'de Ulusal Performans Yönetimi'nin kurgulanmasında da çok anlamlı bulgular sağlamıştır. BK'taki Citizen's Charter (1991), Fransa'daki Charte Des Services Publics (1992) ve

Belçika'da ki Het Handvest Van de Gabruiker (1993) kullanıcı şartlarına ve daha sonra da diğer AB ülkelerindeki emsallerine ışık tutmuştur (Ateş, 2012). Performans yönetimi ve kalite yönetiminin benzer kavramsal temellere sahip olduğu vurgusunun da ötesinde kalite yönetiminin bir başka hoş yanı, artan bir biçimde mantık modelinin (performans yönetimi modeli) tümünü kapsaması ve her geçen gün daha fazla sonuçlara önem vermesi olarak görülmektedir (Van Dooren, 2008:422). Bu çerçevede, Pearce ve Mawson (2003) Vatandaş (Şartları) Sözleşmeleri uygulamalarını bir taraftan artan hesap verebilirlik, şeffaflık ve verimlilik kaygıları, diğer taraftan topluma daha iyi ve kaliteli hizmet verme çabaları sonucu ortaya çıktığının altını çizmektedir. Aristigueta (2008:396) ise kalite ödüllерinin süreç ve sonuçları bir araya getirdiğini, ancak bunun balance-scorecard performans yönetim modeli tarafından uygulamada bulunduğunu belirtmektedir.

Kamu hizmetlerinde kalite girişiminin ardında genel olarak kamu kaynaklarının kısıtlılığı, kamu hizmetleri hakkındaki genel hoşnutsuzluk, kamu hizmetlerinde şeffaflık, yeni teknolojilerin hizmet kalitesini yükseltmesi ve özel sektör yönetiminde ortaya çıkan yeni yaklaşımların kamuya yansıtılması gibi nedenlerin yattığı söylenebilir (Özel, 2007:23). Bu nedenlerin KPY yaklaşımının ardındaki nedenlerden pek de farkı bulunmadığından benzeşme bu alanda da ortaya çıkmaktadır. ABD Hükümet Hesapverilebilirlik Birimi (GAO) "Federal Birimlerin "Hükümet Performansı ve Sonuçlar Yasası-GPRA" ile "Toplam Kalite Yönetimi-TQM" arasında "program sonuçlarını başarmak için ortak faydayı paylaşma ve karşılıklı yardımlaşmaya odaklanma", "müşteri memnuniyeti", "performans ölçümü" ve "gelişme olanaklarını ortaya çıkarmak ve seçmek için performans verilerini kullanma" gibi bağlantılar görmektedir (Aristigueta 2008:398).

Öte yandan ne ölçüde yapıldığı ülkeden ülkeye farklılık gösteren kalite ölçümü (Comparative Analysis, 2008:21), kalite yönetiminde önemli hale gelmektedir. Bu ise eleştirilerin en çok yoğunlaştığı alan olan ölçüm konusuna indirgenen ve zaman zaman da hatalı olarak performans ölçümü olarak ta adlandırılan performans yönetimi ile kalite yönetiminin birbirine yaklaştığına önemli bir emare olmaktadır. Nitekim ABD kalite ödülleri aynı zamanda kalite ve performans yönetimi entegrasyonunun bir parçasıdır (Aristigueta, 2008:400).

Uluslararası belgelerin kullanımı yoluyla da her iki yaklaşım birbirine yakınlaşmaktadır. Bu nedenle açık bir yönelim olarak performans literatürü, geliştirilen çeşitli modellere, çerçevelere ve performansın "balance scorecard"larına doğru gelişme alanı bulmuştur. Nitekim 2003 yılı ABD Başkanlık Kalite Ödülü birincisi Çevre Koruma Bakanlığı ve 2004 Daleware Kalite Ödülü birincisi Vergi Dairesi bu

sistemi kullanmıştır (Aristigueta, 2008:399). Performans yönetiminde yeni odaklanma performans ölçümü, raporlanması ve yönetimi lehine ya da aleyhine argümanları kanıtlamadan sıyrılarak, kullanılan model, teknik ve araçlara doğru evrilmiştir (Talbot, 2007:504). Kaldı ki “balance scorecard” ve “common assesment framework-CAF” gibi diğer yönetim aygıtları, “girdi, çıktı, kalite ve sonuç” gibi performansı her alanda ölçen performansın gelişen ölçütlerinde kullanılmakta ve bu yönetim araçları önceliklerin belirlenmesi ve performans odaklanmada değerli yönetim aygıtları olarak görülmektedir (Aristigueta, 2008:398).

Neredeyse tüm AB üyesi ülkelerde müşteri memnuniyetinin ölçülmesi yapılmaktadır. Avrupa dokümanlarında “Müşteri Memnuniyeti Yönetimi Avrupa Öncelikleri” önemli bir hale gelmiştir (Comparative Analysis, 2008:21). Kuşkusuz bu performans ve kalite yönetiminin her ikisi içinde aynı derecede önemli bir yönetim belgesidir. Öte yandan ABD Hükümet Hesapverilebilirlik Birimi (GAO) “Federal Birimlerin “Hükümet Performansı ve Sonuçlar Yasası” ile tasarlanan misyon bağlantılı sonuçlar ile büyük gelişmeler başarmasını uygulamada olan “sonuç başarılı” kalite yönetimi prensiplerinin istihdamını içeren “yönetim ve süreç uygulama inisiyatifi” ile mutlak bağlantılı görmektedir (Aristigueta, 2008:398).

Her iki yaklaşımda yönetim pratikleri gereği işbirliğini gerektirmektedir. Bouckaert ve Van Dooren (2003:128/Koyuncu 2009:11) tarafından vurgulandığı gibi günümüzde vatandaşın güvenini ve desteğini kazanmak amacıyla performans denetiminde yaşam kalitesi göstergeleri ile yönetim kalitesine ağırlık verilmektedir. Yönetişimle birlikte işbirliği esas haline geldi ve siyasa belirlemenin her adımında, örneğin tasarım, karar verme, üretim ve değerlendirme işbirliği zorunluluğu doğdu. Bu işbirliğini öngören yapılanma hükümet, kar amacı olmayan kuruluşlar, özel sektör ve vatandaşlar, performans yönetiminde de, kalite yönetiminde de aksetmektedir (Van Dooren, 2008:425).

Kalitenin artması için performans yönetimi, performans yönetimi için de kalite vaz geçilmez hale gelmekte, tüm değerlendirmelerin kullanıcı tatmini ve memnuniyetine göre şekillenmesi her iki yönetim biçimini birbirine yaklaştırmaktadır. Nasıl ki performans yönetiminin öncelikli amacı 1990’lı yıllarla birlikte müşteri ihtiyaçlarını karşılamaya yöneldiyse Thijs ve Staes’ında belirttiği gibi (2008:456) aslında TKY’nin birinci ve nihai amacı da müşteri ihtiyaçlarını karşılamaktır. Öte yandan araştırma sonuçlarının da gösterdiği gibi, ABD’nin bir çok eyaletinde ve yerel yönetimlerinde uygulanan kalite geliştirme programları ve buna bağlı olarak gerçekleştirilen müşteri hizmetleri

geliştirme çabaları, açık ölçümlü müşteri memnuniyeti içeren performans geliştirme çabalarının bir parçasıdır (Aristigueta, 2008:399). Bu sonuç odaklı yaklaşımda görülen yakınlaşma, aksi yöndeki bir hareketlenmeyle de hız kazanmaktadır. Özellikle son dönemlerde kamu yönetiminde yönetim başta olmak üzere sistemlerin karmaşıklığı öne çıkmaktadır (Teisman, Van Buuren, Gerrits 2009:xiii). Karmaşık sistem ise süreç iyileştirmesini zorunlu kıldığından kalite yönetiminin süreç odaklı anlayışının tamamen terk edilmesini önlemekte ve kamu performans yönetimlerini de sonuç yanında süreç odaklı olmaya zorunlu kılmaktadır.

Görüldüğü gibi kısa ve uzun vadeli odaklanma ve uygulamada birbirleri ile bazen ilişkisiz olma gibi farklılıklarına rağmen, performans yönetimi ve kalite yönetimi kavramsal olarak artan bir biçimde benzeşmektedir. Kalite modelleri üzerinde yeniden düşünülerek artan oranda biri diğerine daha çok benzemektedir. Bunun ötesinde kalite modelleri performans yönetimi hareketinin çıktılara odaklı anlayışını artarak paylaşmaktadırlar (Van Dooren, 2008:424). Özdeğerlendirme ve kurumsal iyileştirme, yönetimin rolü ve bunun siyasi rol ile bağlantısına temas etmelidir (TEPAV/EPRI, 2005:10).

TKY vurgusu davranış biçiminden (tavır) çok davranışa, gözlemden çok katılıma, tahminden çok ölçüme, ayrılıktan çok bütünleşmeye tek bir doğru yoldan ziyade çoklu yaklaşıma, cezadan ziyade ödüle, kayıtsızlıktan çok güdülemeye, durağanlıktan çok büyümeye, söylemden çok eyleme ve kazan/kaybetten çok kazan/kazana yönelmiştir (Garrity, 2008:74). Bu vurgular performans yönetimi için de büyük ölçüde geçerlidir.

Son olarak kamu performans yönetimi bireysel, takım, kurumsal ve ulus seviyesinde değerlendirilebilmekteyken (Ateş, 2012) kamu kalite yönetimi de aynı seviyelerde değerlendirmeye tabi tutulabilmektedir (Garrity, 2008:93).

Sistemler yapısal ve amaçsal benzerlikleri yanında her iki sisteme de yapılan eleştiriler bakımından da benzeşmektedir. Örneğin genellikle kalite yönetimi yaklaşımlarının, kamu sektörüne tam olarak uygun olmamakla birlikte bunların kamu sektörüne uyarlanabilecekleri kabul edilmektedir (Bovaird ve Löffler, 2003). Bu eleştirel ön kabulün performans yönetimi modellerinin kar amaçlı özel sektör yönetim tekniği olduğu, dolayısıyla eşitlik ve hakkaniyet temelli gelişen kamu yönetiminde kullanılmasının uygun olmayacağı eleştirisi ile çok benzeştiği gözden kaçmayacaktır. Yine ölçmeye dayanan tüm sistemlerde ve bu arada da özellikle performans yönetiminde olduğu gibi, kalite yönetiminde de gerçek neticelerin ölçülmesinin imkansız olduğu savunulmaktadır. Buna rağmen kalite yönetimi, kamu sektöründe, he-

sap verebilirlik, kontrol ve kaynak tahsisi aracı olarak artarak kullanılmaktadır (Boland ve Fowler, 2000:421). Aynı yöndeki eleştirilere rağmen performans yönetimi de bu gün kamu sektöründe hayatın bir parçası haline gelmiş ve saydamlık, hesap verebilirlik, denetim, gelişme ve kaynak tahsisi aracı olarak artarak kullanılmaktadır.

Van Dooren (2008:425-30) kalite modelinin makro seviyede ele alınabileceğine imkân tanımadığından kalite modelini mikro seviyeden orta seviyeye transfer ederek ve CAF ölçütlerini kullanarak orta seviyede bir kalite modeli ile performans sistemini telif etmeye çalışıyor. Aslında bir çok husus teorik temellerine uygulamalar sonucu ulaşmaktadır. Kamu tercihi, rasyonel seçim, toplam kalite yönetimi, yönetim süreçlerinin yeniden yapılandırılması ve en iyi uygulamaların ve yaklaşımların uygulamasının kalite yönetimini derinden etkilediği görülmektedir. Görüldüğü gibi pek çok ülke verimliliği artırmak, bütçe açığını azaltmak, hizmet kalitesini iyileştirmek, programlar üzerinde kontrolü ve hesap verebilirliği artırmak, performans yönetimini iyileştirmek için kamu reformları gerçekleştirmişler ve özel sektör teknikleri kullanılan reformların genel olarak kamu sektörünün verimliliğini ve etkinliğini artırmıştır (Coşkun, 2009). Kamuda da artık sıklıkla kullanılan performans yönetimi ve kalite yönetimi özel sektörde olduğu gibi kamu sektörünün verimliliğini ve etkinliğini artıran önemli modeller olarak ayrı bir yere sahiptir. Ross tarafından belirtilen (1999/Pakdil 2007:118) Amerikan Kalite Derneğinin yaptığı bir araştırmaya göre, performans kavramına müşterilerin algıladıkları performans açısından bakıldığında, müşterilerin satın alma davranışlarını belirleyen en önemli faktör "performans"tır. Bu kavramsal çerçevede de kalite ve performans iç içe girmektedir.

3. DEMOKRATİK VE TEKNİK ÇAKIŞMA: MÜŞTERİ MEMNUNİYETİ VE HİZMETTE SÜREÇLERE GERİ DÖNÜŞ

Mantık modelleri birbirlerine hem teknik ve hem de demokratik yönleri itibarıyla benzetmekte, bazı yerlerde ise birebir çakışmaktadır. İyi yönetim ve iyi yönetim demokratik yönleri nedeniyle vatandaş memnuniyetini önceleyerek ilk ve çok yönlü benzeşme oluşmakta, sürecin yeniden işin içine dahil olmasıyla teknik olarak ta çakışma gerçekleşmektedir. Böylece, makul girdi, kaliteli süreç ve nihai hayat standartları müşteri memnuniyetinin sürecin her noktasında etkili olmasıyla her iki sistemde de önem derecelerini birbirlerine ihmal edilemez ölçüde yaklaştırmaktadır.

De Vries (2001:1) birincisini ikincisinin bir parçası olarak görse de, performans yönetimi ve kalite yönetiminin altındaki duvarın akli modeli aynıdır ve kavramsal bir çıkarımda bulunulursa performans

yönetimi ve kalite yönetimi arasında bariyerler olmasına bir ihtiyaç yoktur (Van Dooren, 2008:419-420). Zira her iki sistem de “makul maliyetle iyi hizmet sunmayı” hedeflemektedir (de Vries, 2001:1). Kalite yönetiminin temel ilkeleri olan “müşteri odaklılık”, “üst düzey yönetimin desteği” ve “liderlik” eş zamanlı olarak kalite yönetiminde de yer almıştır. Yine “süreçlerle ve verilerle yönetim”, “çalışanların gelişimi ve katılımı” ve “takım çalışması”, “sürekli öğrenme”, “yenilikçilik”, “iyileştirme” ve “ödüllendirme”, “kurum kültüründe değişim”, “kalite güvençesi” ve “stratejik planlama” gibi ilkeler ağırlık oranları değişse de aynı zamanda performans yönetiminde de sayılabilecek ilkelere sahiptir. Nitekim gerek KPY ve gerekse kalite yönetimi açısından en etkili aygıt etkili bir liderliktir. Yani Liderlik her iki model için aynı oranda etkilidir (Van Dooren 2008:428). Liderlik kalitesi her zaman farklılık oluşturmaktadır (Van Wart ve Dicke 2008:3). Ayrıca her iki model de büyük ölçüde geçmiş odaklı değil gelecek odaklıdır.

Mulgan (2006:10-11) kamu yönetiminde verimlilik, etkililik ve performans yönetiminin baskın olduğunu belirtmektedir. Performans yönetimi sonuçlar yanında girdi ve çıktılara olan vurgusu nedeniyle ödenen paraya değme tekniğinde olduğu gibi bütçe ile yakından ilgilirken kalite yönetimleri tüm örgütsel süreçlerde kalite farkındalığı oluşturmaktadır (Bevir 2009:11).

Öte taraftan kalite ölçüm ve kontrolü gerektirmektedir. Hatta eski bir düstur olan “ölçemezsen yönetemezsin” performans yönetiminde olduğu kadar kalite yönetiminde de önemli hale gelmiştir. Fakat bunlar sürecin ancak bir parçasıdır. Zira İngiliz deneyimi göstermektedir ki ölçüm ve gözlemeye yapılan güçlü odaklanma kamu hizmetlerinin gelişmesinde önemli bir ilerleme sağlamaksızın yeni bir bürokrasi oluşturabilmektedir (Bovaird ve Löffler, 2009:174).

Sonuç olarak uygulama göstermektedir ki kalite ve performans tıpkı teorik bağlantı eksikliğinden kaçınmayı sağlayan antibaklar gibi birlikte çalışabilir (Aristigueta, 2008:408). Her ne kadar her iki hareket değişik odaklara sahipse de, konsept olarak her iki hareket birbirine doğru hareket etmektedir ve entelektüel olarak ilişkili hareketler birbirlerini kapsar biçimde biri diğerini içerebilmektedir (Van Dooren, 2008:430).

Tarihi süreçte performans yönetiminin vurgusu girdilerden çıktılara, sonuçlara ve nihai sonuçlara doğru yönelmiştir. Kalite yönetiminde süreçler üzerindeki vurgu da benzer biçimde sonuçlara doğru evrilmiştir. Bu değişimde bütüncül yönetim ve vatandaş tercihi yaklaşımına uygun olarak kamuda performansın değerlendirmesinin üstlerin değerlendirmesinden ziyade vatandaş memnuniyeti ile ölçülmesi ve kamuda kalitenin de üretici bakış açısı yerine kullanıcı bakış açısının

dan tanımlanması önemli rol oynamaktadır. Zira hizmetlerin kalitesi müşteri ve kullanıcılarla doğrudan ilgilidir ve vatandaşların hizmetlerin sürecine tam ve yaratıcı katılımı olmazsa sonuçlar etkin olmamaktadır (Bovaird ve Loeffler, 2013:1). Sonuçlar ve vatandaş memnuniyeti her iki yaklaşımın sadece uygulamada değil kavramsal çerçeve ve teorik sınırlar da da birbirine yaklaşmasına neden olmaktadır.

Kısaca modern yönetim araçlarının (ister kalite isterse de performans yönetimi olsun) kapsayıcılığı süreç iyileştirmesi ihmal edilmeden sonuçlar üzerinden ilerlemekte ve hem işveren hem de müşteri olan vatandaş memnuniyetinde birleşmiş görünmektedir. Yapılan araştırmalar göstermektedir ki, müşteriler (vatandaşlar) hizmet kalitesini basitçe nihai yaşam kalite sonuçları üzerinden değerlendirmekte, hizmetin dağıtımı sırasındaki (güler yüzlü ve arkadaşça ve karşılık verici olma, mekan güvenliği, onuruna saygı duyulması gibi) sürece de dikkate değer bir ağırlık vermektedir (Bovaird ve Loeffler, 2013:2). Bu yanı ile kalite kavramı makul girdi ile en iyi çıktının da ötesinde en iyi sonuçları hedefleyerek performans kavramına yaklaşmakta, çok boyutlu (şümulü) bir nitelik kazanmaktadır. Zira son dönemde her alanda olduğu gibi kalite kavramının da kullanıcı, yani demokratik yönünün öne çıktığı ve süreçlerinde yeniden önem kazandığı anlaşılmaktadır.

SONUÇ

Temel mantığı aynı olan ve benzer sorunlara cevap verme iddiasındaki her sistem, aklın yolu bir olduğu için zamanla benzer sonuçlara ulaşmakta ve kısaca benzeşmektedir. Kalite yönetimi ve performans yönetimi, başlangıçta eş zamanlı yükseliş ve özel sektörden kamu yönetimine transfer edilme şekli dışında benzerliği bulunmayan iki ayrı yönetim sistemi olarak zuhur etti ve ayrı ayrı gelişim gösterdi. Lakin akla dayalı mantık modelleri olan kalite yönetimi ve performans yönetimi modelleri son zamanlarda birbirlerine içerik olarak ve vardıkları sonuçlar itibariyle daha fazla benzeşmeye başlamıştır. Çünkü “değerli yönetim aygıtları” olarak görülen performans yönetimi ve kalite yönetimi benzer kavramsal temellere sahiptir. Ayrıca, her iki yaklaşımda da yönetim pratikleri gereği işbirliği gerekmekte ve yaşam kalitesi göstergeleri ile yönetim kalitesine ağırlık verilmektedir.

Avrupa dokümanlarında bulunan “Müşteri Memnuniyeti Yönetimi Avrupa Öncelikleri”, tüm kıtaya yayılan müşteri anketlerine temel belge olurken, sağladığı bilgi ile müşteri memnuniyetinin önemsenmesine ve böylece iki sistemin daha da birbirine yaklaşmasına aracı olmaktadır. Bu arada Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşların yönetim ilkeleri

başta olmak üzere şeffaflık, hesap verilebilirlik ve müşteri tercihini içeren rekabet vurguları benzeşmede katalizör etkisi oluşturmaktadır. Kalitenin artması için performans yönetimi, performans yönetimi için de kalite vaz geçilmez hale gelmekte, tüm değerlendirmelerin kullanıcı tatmini ve memnuniyetine göre şekillenmesi her iki yönetim biçimini birbirine daha da yaklaştırmaktadır. Sistemde teknoloji, bilgi ve öğrenen örgüt kültürü, açık örgüt, pozitif bakış açısı ve ödül, etkin sonuç edinme, ölçüm, stratejik liderlik, gelecek odaklılık ve vizyon büyük ölçüde eş anlamlı kullanılmakta, dolayısıyla terminolojik benzerlik oluşturmaktadır. Ayrıca kamu yönetiminde verimlilik ve etkinlik yönelimli performans yönetimi daha baskın görülse bile farkındalık oluşturan kalite yönetimi de önemini korumaktadır.

Özet olarak, kalite yönetimi ve performans yönetimi ayrı ayrı gelişim göstermişlerdir. Her ikisi de tarihi süreçte yol arkadaşlığı yapan ortak nesil birer akla dayalı mantık modelidir. Sorunlara rasyonel ve katılımcı çözümler bulmayı hedeflerken sorunlarla daha karşılaşmadan çözmeyi amaçlarlar. Birincisi süreçlerde iyileştirmeye dayalı Japon, ikincisi ise sonuç odaklı Anglo-Sakson yaklaşımıdır, ancak her ikisi de YKY şemsiyesi altında bulunmaktadır. Birbirleri ile müttefiklerdir. Her iki sistem de, stratejik açıklık ve öğrenme kültürü üzerine bina edilmekte ve öğrenen örgüt oluşturma iddiasındadır. Klasik yönetimin asık suratlı bürokratları ve etkinlik krizinin getirdiği sorunlara çözüm arayan delil temelli siyasa ve politikalar sonucu her iki sistem de iyi yönetim aygıtları olarak görülürler. Arada vurgu farkı vardır. Yüksek kalite ve yüksek verimden hangisinin vurgusu ağır, buna göre yönetim kalite ya da performans sistemi olarak adlandırılmaktadır.

Öte yandan, kalite yönetiminin ölçüm ve değerlendirme hususuna önem vermeye başlaması iki sistemi daha çok birbirine yaklaştırmıştır. Yine “kullanıcı şartları” olarak adlandırılan ve tüm kamu hizmetlerinin verilmesinde belirli bir kalitenin resmi taahhüdü olan sistem, her iki sistemi birbirine yakınlaştıran önemli reformlardan biridir. Her iki sistemde de kolaylaştırıcı ortak değerler, müşteri odağı, bütüncül yönetim, devamlı ilerleme, kişilerin güçlendirilmesi, sorumluluğu paylaştıran planlama, kontrol ve dinamik liderlik biçiminde yer alır.

Zaman içinde her iki sistem hem demokratik hem de teknik olarak olarak benzeşmektedir. Zira performans yönetimi dikkatini girdilerden, çıktılara ve nihai sonuçlara doğru yöneltmiştir. Böylece, müşteri memnuniyetini sağlayan anlayış (yönetişim) ile planlama ve hizmet üretim süreçlerine katılmanın etkililiği artırması nedeniyle, ihmale uğrayan süreçler de dikkate alınmıştır. Kalite yönetimi ise süreçlerdeki ilerlemenin yanında müşteri memnuniyetini sağlayan anlayış (yöneti-

şim) ile sonuçlara daha fazla yer vermeye başlamış ve her iki sistem hem demokratik olarak hem de teknik olarak birbirlerine daha fazla yaklaşmışlardır. Kalitenin kullanıcı yönü “ikiz birer kardeş” olan iki sistemi “tek yumurta ikizleri” biçimine doğru evirmiştir. Öte yandan kalite yönetiminin dikkatini kısa dönemden orta döneme yükseltmesi her iki sistemin ikizleşmesinde, müşteri memnuniyeti kadar müessir olmuştur. Sistemler yapısal ve amaçsal benzerlikleri yanında kendilerine yapılan eleştiriler bakımından da benzeşmektedir.

Nihai olarak, sonuçlar ve vatandaş memnuniyeti üzerinden süreçlere demokratik katılım, her iki yaklaşımın sadece uygulamada değil kavramsal çerçeve ve teorik sınırlarda da birbirine yaklaşmasına neden olmaktadır. Kuşkusuz hizmetin kullanıcıları ve toplum (vatandaşlar) müşterek üretim de bulduklarında, hizmetin sonuçları, kalitesi ve maliyetlerinde önemli gelişmeler elde edilmektedir (Bovaird ve Loeffler, 2013:13). Müşteri odaklılık ise akla dayanan kalite ve performans sistemlerini sadece etkili sonuçlar üzerinden değil, makul girdiler ve katılımcı süreç üzerinden de birbirine yaklaştırmakta, her iki sistemde iyi yönetim ve iyi yönetişimin tercihe şayan birer yönetim aygıtları olmaktadır. Her ne kadar bu sistemler değişik odaklara sahip biçimde geliştirse de, konsept olarak her iki hareket birbirine doğru hareket etmektedir. Ayrıca entelektüel olarak ilişkili bu yaklaşımlar birbirlerini kapsar biçimde biri diğerini içerebilmektedir. Kamuda performansın değerlendirmesinin üstlerin değerlendirmesinden ziyade vatandaş memnuniyeti ile ölçülmesi ve kamuda kalitenin ise üretici bakış açısı yerine kullanıcı bakış açısından tanımlanması bu benzeşmenin ve içermenin en temel saikleridir. Yakın gelecekte her iki sistem de müstakil olarak varlıklarını korusalar bile iyi yönetim teknikleri ortak adıyla daha fazla eş anlamlı kullanılmaya başlanacaktır. Kısaca modern yönetim araçlarının (ister kalite isterse de performans yönetimi olsun) kapsayıcılığı süreç iyileştirmesi ihmal edilmeden sonuçlar üzerinden ilerlemekte ve hem işveren hem de müşteri olan vatandaş memnuniyetinde birleşmiş görünmektedir.

KAYNAKÇA

- Aguinis, H. (2009). *Performance management*, Upper Saddle River, NJ, US: Prentice Hall/Pearson Education.
- Aktan, C.C. (1995). Klasik Liberalizm, Neo-Liberalizm ve Libertarianizm. *Ammе İdaresi Dergisi*, 28(1), 3-11.
- Aristigueta M. P. (2008). “The Inegration of Quality and Performance” Julnes P. de L., Berry F. S., Aristigueta M. P., Yang K. (2008) *“International Handbook of Practised -Based Performance Managemenet”* California:Sage Publications. Pp 395-412.

- Armstrong, M. (1996). *Employee Reward*, London: Institute of Personnel and Development (IPD), Wiltshire:Cromwell Press.
- Ateş, S. (2012). *Kamu Performans Yönetimine Etkisi Açısından Birleşik Krallık Yukarıdan Aşağı Kamu Performans Yönetim Modeli*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara:TODAİE.
- Ateş, S. (2014). Birleşik Krallık Kamu Yönetiminde Kalite Yönetim Modellerinin Kullanımı, *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, Yıl:2014, C:6, S:1, s. 17-31.
- Badelt, C. (1984). "New Concepts For The Supply of Government Services" *Public Finance and the Quest for Efficiency* (Ed:H,Hanusch), Detroit:Wayne Uni.
- Başbakanlık (2009). basbakanlik.gov.tr. akinak@basbakanlik.gov.tr (Erişim Tarihi: 11 Ağustos 2011).
- Bevir, M. (2009). *Key Concepts in Governance*, London: Sage Publications.
- Bilgin, K. U. (2007 A). Performance Management for Public Personnel: Multi-Analysis Approach Toward Personnel, *Public Personnel Management*, (36), 2, Summer, 93-113.
- Boland, T. & Fowler, A. (2000). A Systems Perspective of Performance Management in Public Sector Organizations, *International Journal of Public Sector Management* 13 (5): 417-446.
- Bouckaert, G. & Van Dooren W. (2003), Performance management in public sector organizations. In Bovaird, T. and Löffler, E. (Eds), *Public Management and Governance* (Routledge, London).
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2003).Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies, *International Review of Administrative Science*, 69 (3): 3 13-28.
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2009a). "Quality Management in Public Sector Organization" *Public Management and Governance*, Ed.:, T. Bovaird And E. Löffler, Second Edition, Oxon: Routledge, 165-180. Bovaird, T. ve Löffler, E. (2009a). "Understanding Public Management And Governance," *Public Management and Governance*, Ed.:, T. Bovaird And E. Löffler, Second Edition, Oxon: Routledge, 3-13.
- Bovaird, T. & Loeffler, E. (2013). We're All in This Together: Harnessing User And Community Co-Production Of Public Outcomes. *University of Birmingham, Institute of Local Government Studies and Third Sector Research Centre Governance International*.
- <http://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/inlogov/publications/chapter-4-bovaird-loeffler.pdf> (Erişim Tarihi:20 Temmuz 2014).
- Brown R. (2011). "The March of Market", İçinde Molesworth M., Scullion R. ve Nixon E. (2011) "The Marketisation of Higher Education and the Student as Consumer", New York:Routledge.
- Caputo, D. A. (1972).The citizen component of policy evaluation. *Public Studies Journal*, 2, Winter.
- Commission of The European Communities, (2001). *European Governance A White Paper*, Brussels: Commission of The European Communities.
- Comparative Analysis, (2008.) *Quality Management in Public Administrations of the EU Member States Comporotive Analysis*, Ljubljana:EUPAN
- Coşkun, S. (2009). Kalite Yönetimi Aracı Olarak Vatandaş Sözleşmeleri ve Ülkemiz İçin Öneriler. *Türk İdare Dergisi*, Ocak 2009, (461), <http://www.icisleri.gov.tr/icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/selimcoskun461.doc> (Erişim Tarihi: 20 Şubat 2012).

- De Vreis, W. (2001). Performance, Quality, Management How statistical Offices Try to Do Better, *Paper for Kuala Lumpur seminar, September 2001*, New York: UNDS
http://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/Workshops/KualaLumpur/01_PerformanceIndicators_Paper.PDF(Erişim Tarihi:19 Temmuz 2014).
- Downes, P. (2000). *Performance Management*, School Governor's Manual, Wales:Croner, CCH.
- Drucker, P. F. (2000). *21. Yüzyıl İçin Yönetim Tartışmaları*, İstanbul:Epilson.
- Drucker, P. ve Maciariello J. A. (2012). *Yönetim, (Çev: İker Gülfidan)* İstanbul:Optimist.
- Flied J. (2007). "*Lifelong Learning and the Learning Society:The Evolution of Concepts and Research in the UK*": İçinde Kuhn M. (2007), "*New Society Models for a New Millennium The Learning Society in Europe and Beyond*", New York:Peter Lang.
- Furedi F. (2011), "*Introduction to the Marketisation of Higher Education and the Student as Consumer*", İçinde Molesworth M., Scullion R. ve Nixon E. (2011) "*The Marketisation of Higher Education and the Student as Consumer*", New York:Routledge.
- Gaster, L. (1997). Quality in Local Government: Next Steps. London: Local Government Management Board/Improvement and Development Agency.
- Gaster, L. & Squires A. (2003). Providing Quality in the Public Sector. Maidenhead; Berkshire: Open University Press.
- Garrity B. R. (2008). *Total Quality Management An Oppurtunity for HighPerformance in Federal Organization*, İçinde Van WartM. ve Dicke A. L. (2008), "*Andministrative Leadership in the Public Sector*"Newark:ASPA.
- Good Practices Guide (2008). Innovation and Quality in the Public Sector, *Good Practices Guide*, September, Romania:Phare.
- Eryılmaz, B. (2011). *Kamu Yönetimi*, 4. Baskı, Ankara:Okutman Yayıncılık.
- Halachmi, A ve Bouckaert G. (1996). *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector*,London: QuourumBooks.
- Hammerschmid, G. Van de Walle, S. ve Stimac V. (2013). Internal and External Use of Performance Information in Public Organizations: Results from an International Survey, *Public Money & Management July 2013, The Authors Journal Compilation © 2013 CIPFA*http://www.hertie-school.org/fileadmin/images/Downloads/core_faculty/Hammerschmid/PMM_Hammerschmid_et_al.pdf(Erişim Tarihi:19 Temmuz 2014).
- Holloway, J., Lewis, J. & Mallory, G. (1995). *Performance Measurement And Evaluation*, London:Sage Publications.
- Hood, C. (1995). Emerging Issues in public Administration.*Public Administration*, 73, 165-183.
- Hood, C. (2007). Public Management. *The Oxford Hanbook of Public Management*, Ed.: Ferlie, E., Lynn, Jr. L. E., Pollit, C.; Oxford: Oxford University Press,7-26.
- Hughes, O.E. (1994). *Public Management and Administration: An Introduction*, New York:Palgrave Macmillan.
- Jones, G. R. & George, J. M. (2011). *Contemporary Management*, New York:McGraw-Hill Irwin.
- Julnes, P. de L., Berry, F. S., Aristigueta, M. P. & Yang K. (2008). "*International Handbook of Practised -Based Performance Managemenet*" California:Sage Publications. Pp 433-455.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1992). *The Balanced Scorecard - measures that drive performance*, Harvard Business Review, January-February.

- Kelly, J. & Rubin, M. (2005). *Budget and Accounting Reforms*. In Ferlie, E., Lynn, L. and Pollitt, C. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, (pp. 563-590). New York: Oxford University Press.
- King, P. (1984). *Performance Planning & Appraisal: A How-to Book for Managers*, NY: McGraw-Hill
- Klijn, E.H. ve Snellen, I. (2009). Complexity Theory and Public administration. *Managing Complex Governance System*, Ed.: G. Teisman, A. Van Buuren, L. Gerrits, New York-London:Routledge, 17-36.
- Kumar P.S.M. (2003). "Total Quality Management (TQM) in HE and the Relevance of Accreditation", ICWAI.
- Liff, S. (2011). *Improving the Performance of Government Employees*, New York:Amacom.
- Likert, R. (1961). *New patterns of management*, New York: McGraw-Hill.
- Lockett, J. (1992). *Effective Performance Management*, London:Kogan Page. [Armstrong, M. (2007) *Performance Management Key Strategies And Practical Guidelines*, London: Kogan Page.]
- Löffler, L. (2001). "Defining Quality in Public Administration" *Paper for the Session on Quality in Public Administration: Basic Concepts and Comparative Perspective Working Group on Better Quality Administration for the Public Building Quality Administration for the Public in Central and Eastern Europe NISPAcee Conference*, May 10-13, Riga, Latvia. (Erişim Tarihi:08 Ocak 2014). <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN005013.pdf>
- Marr, B. (2009). *Managing and Delivering Performance*, Oxford:Elsevier.
- Molesworth, M., Scullion, R. & Nixon, E. (2011) *The Marketisation of Higher Education and the Student as Consumer*, New York:Routledge.
- Moravitz, C. (2008). Performance-Based Budgeting-Integrating Objectives and Metrics With People And Resources. *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, Ed.:P. de L. Julnes, F.S., Berry, M. P. Aristigueta K. Yang, California:SAGE Publications, 361-392.
- Mulgan, G. (2006).Public Sector Innovation", *Focus Innovation Special*, LSE (London School of Economics) and NAO (National Audit Office), 10-11, London: Miter Press.
- Nadler, D. (1988). *Organizational frame-bending: Types of change in the complex organization*. In R. Kilmann, T. Covin, & Associates (Eds.), *Corporate transformation: Revitalizing organizations for a competitive world*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Osborne, D. ve Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government:How To Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York:Penguin.
- Ovrevit, J. (2007). *Public Service Quality Improvement*. The Oxford Hand Book of Public Management, Ed.:L. Lynn And C. Pollit Oxford: Oxford University Press, 537-562.
- Özel, K. (2007). *İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Mali Yönetiminde Toplam Kalite Uygulamaları ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi* Ankara:Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu.
- Pakdil, F. (2007), Sağlık Sektöründe Kurumsal Performans Yönetimi, H. Ates, H. Kırılmaz ve S. Aydın (Haz.), *Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi-Türkiye Örneği*, Asil Yayın, Ankara, s. 114 - 150.
- Palmer, M. J. (1993). *Performans Değerlendirmeleri*, İstanbul:Rota Yayınları.
- Pearce, G. &Mawson, J. (2003). Delivering Devolved Approaches to Local Governance. *Policy and Politics*,31(1): 51-67.

- Peters, M. A. (2001). *Poststructuralism, Marxism, and Neoliberalism: Between Theory and Politics* Between Theory and Politics, New York:Rowman&Littlefield Publishers.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and The Public Services*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pollitt, C. & Bouckaert; G. (1995). *Quality Improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary*, London:Sage.
- Sir Boum, J. (2007). *Public Sector Auditing: Is It Value For Money?*, West Sussex: John Wiley And Sons.
- Sterck M. & Bouckaert G. (2008). Performance Information of High Quality: How to Develop a Legitimate, Functional, and Sound Performance Measurement System (2008).
- Talbot, C. (2007). "Performance Management, ". The Oxford Handbook of Public Management, Ed.: E. Ferlie, Jr. L. E. Lynn, C. Pollitt, Oxford: Oxford University Press, 491-517.
- Taylor, F. W. (1911). *The Principles Of Scientific Management, The Principles of Scientific Management*, M.E., Sc.D. Scanned By Eric Eldred (Eldred@Tiac.Net).
- Tepav/Epri (2005) *Genel Değerlendirme Çerçevesi Kuruluşunuzu Özdeğerlendirme Aracılığıyla Geliştirin*, Ankara: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı/Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü (Tepav/Epri)
- Teisman G., Van Buuren A.ve Gerrits L. (2009) "Managing Complex Governance System", New York:Routledge.
- Thijs N. & Steas P. (2008). "Applying the Common Assesment Framework in Europe, (2008). Julnes P. de L., Berry F. S., Aristigueta M. P., Yang K. (2008) "International Handbook of Practised -Based Performance Management" California:Sage Publications. Pp 455-508.
- <http://m.businessdictionary.com/defination/quaagility.html> (11.08.2013).
- Thompson, J. (2000).Reinventing as reform: Assessing the National Performance Review. *Public Administration, Review*, 60, 508-521.
- Van WartM. & Dicke A. L. (2008).*Andministrative Leadership in the Public Sector"* Newark:ASPA. Kuhn M. (2007), "New Society Models for a New Millennium The Learning Society in Europe and Beyond, New York:Peter Lang.
- Van Dooren W. (2008). Quality and Performance Management; Toward a Better Integration Julnes P. de L., Berry F. S., Aristigueta M. P., Yang K., *International Handbook of Practised -Based Performance Management"* California:Sage Publications. Pp 413-432.
- Walters, M. (1995). *The Performance Management Handbook*, London:Institute of Personel and Development. [Aktaran: Armstrong, M. (2007) *Performance Management Key Strategies And Practical Guidelines*, London: Kogan Page.]
- Wang, X. (2009). *Performance Analysis for Public and Nonprofit Organizations*, Masachusetts: Jones and Bartlett Publishers.
- Weir, S. & Beetham, D. (1999). *Political Power and Democratic Control in Britain*, London And New York:Routledge.
- Zeithaml, V. A., Parasuraman A. &Beryy, L. L. (1990). *Delivering Service Quality:Customer Perceptions And Expectetions*, New York:Free Pres.