

## **YEREL YÖNETİMLERDE BİR POLİTİKA TRANSFER ARACI OLARAK BENCHMARKING**

**YÜKSEL DEMİRKAYA**

Yard.Doç.Dr.Marmara Üniversitesi

### **ABSTRACT**

*Performance improvement models are popular in some developed countries which have been reformed their public administration systems in the light of the New Public Management (NPM) Model. In this regard this paper examines some wellknown performance improvement models in summary and then it analyses Benchmarking as a performance improvement model in detail. Briefly, this paper focuses on Bechmarking model as a policy transfer method between municipalities.*

**Key Words:** *Performance Management, Benchmarking, New Public Management, Cooperation Among Local Governments.*

### **ÖZET**

*Performans artırıcı yönetim teknikleri daha ziyade yeni kamu yönetimi akımının tesiriyle, idari yapılarında reform yapan gelişmiş ülkelerde uygulanmaktadır. Zira etkin bir performans yönetimi yeni kamu yönetimi modelinin temel unsurlarındandır. Bu çerçevede, öncelikle modern dünyada uygulanmakta olan performans yönetimi tekniklerinden bazılarını (en çok uygulananlar) genel hatlarıyla özetledikten sonra yazımızın asıl konusunu oluşturan Benchmarking modelini biraz daha detaylı olarak inceleyeceğiz. Özellikle bu yönetim tekniğinin belediyeler arası başarılı uygulamaların yaygınlaştırılmasında kullanılabilirliğini sorgulayacağız.*

**Anahtar Kelimeler:** *Performans Yönetimi, Benchmarking, Yeni Kamu Yönetimi, Yerel Yönetimler Arası İşbirliği*

## 1. Giriş

Genel bir ifade ile kamu yönetimi 'ortak amaçları gerçekleştirmek için işbirliği eden kişi ve kümelerin' eylemlerini gerçekleştirebildikleri örgütsel bir sistem olarak tanımlanabilir (Simon, Smithburg ve Thompson, 1985, s.1). Burada adı geçen örgüt ve yönetim kavramlarını da genel ifadeyi destekleyici bir şekilde açıklamak gerekirse; örgütler insanların bireysel olarak gerçekleştiremeyecekleri hedeflerine ulaşmaları için kullanılan bir araç olarak tanımlanabilir. Yönetim ise en klasik tanımı ile ortak amaçlara ulaşmak için bir araya gelinerek oluşturulan örgütlerin etkin ve verimli bir şekilde çalışmalarını sağlamaya yönelik faaliyetler bütünüdür diyebiliriz.

Yukarıdaki ifadeler ışığında bakıldığında günümüzde kamu yönetiminin profesyonel örgütlenmelere sahip olması ve bu anlamda bütünü oluşturan parçalar arasında koordinasyonu ve etkinliği sağlayacak teknik ve becerilerden azami derecede faydalanması gerekmektedir. Çünkü eskiye nazaran kamu yönetiminde beklentiler değişmiş ve artmıştır. Artık kamu yönetimini oluşturan örgütlenmeler ve sistem içerisindeki aktörlerin hiyerarşik ilişkileri tek başına başarılı bir yönetimi ifade etmemektedir. Bu yönüyle yeni kamu yönetimi düşüncesinin klasik kamu yönetimi anlayışından farklı olarak, örgüt dışındaki insanın da hesaba katıldığı gözlemlenmektedir (Demirkaya, 2004)<sup>1</sup>. Yani örgütün performansı değerlendirilirken göz önünde bulundurulacak belirleyici unsur faydalanıcılara sunulan ürün ve hizmetler sonrası elde edilen memnuniyet değerleri ve bu konuda yapılan araştırmalardır. Kısacası teorisyenliğini Ishikawa'nın yaptığı Toplam Kalite Yönetimi (TKY) özel sektörden sonra kamu yönetiminde de uygulanmaya başlamıştır. TKY'de ürün ve hizmetlerin kalitesinden, yönetim sisteminin en alt düzeyden en üst düzeye kadar sorumluluğu bulunmaktadır. Üretilen ürün ve sunulan hizmetlerde kalite artışı, ancak kamu yönetimi kalitesinin artmasıyla mümkün olacaktır. Bu da bizi başlangıçta tanımladığımız noktaya götürmektedir. Yönetim bir sanattır, dolayısıyla strateji geliştirmek yetenek ve uygulama ise beceri ister (Aktan, 1999). Burada ifade edilmek istenilen olgu, bireysel yetenek ve beceriden ziyade kurumsal yetenek ve becerinin artırılmasıdır. Kurumsal yönetiminin (corporate management) etkinlik ve verimliliğinin artışı için

<sup>1</sup> Yeni Kamu Yönetimi Modelinin kamu bürokrasisine yönelik iyileştirme önerileri ve özellikle kamu yönetiminde yerleşmeye yönelik ilkeler hakkında kapsamlı bir literatür taraması niteliğinde açıklamalar Demirkaya'nın (2004) eserinde bulunabilir.

birçok performans artırıcı model geliştirilmiştir. Genellikle bu modeller, yönetim becerisini arttırmaya yönelik olarak öncelikle ve yaygın olarak özel sektörde uygulanmak üzere geliştirilmişlerdir. Uygulama sürecinde elde edilen faydalar sonucunda bu yönetim teknikleri kamu sektöründe de uygulanmaya başlanmıştır.

Performans Yönetimi modelleri genellikle idari yapılarında reform veya yeniden düzenleme yapan ülkelerde uygulanmaktadır. Zira yeni kamu yönetimi modeli, yapılan idari düzenlemelerin benimsenmesi ve kalıcı olması için mutlaka iyi bir performans yönetim sisteminin gerekliliğini önemle vurgular. Bu nedenle dünya'da yayın olarak uygulanan bazı performans yönetim modellerini özet olarak işleyerek, benchmarking modelinin diğer modellerden farklı olarak daha pratik ve daha kolay uygulanabilirliğini betimlemeye çalışacağız.

Belediyeler arasında başarılı uygulamaların transfer edilmesinde, küreselleşmenin en önemli dinamiklerinden birisi olduğu belirtilen haberleşme alanındaki teknolojik gelişmelerin etkili rolü olduğu gözlenmektedir. Yani artık bilginin yayılması ve paylaşılması çok daha kolay olmaktadır. Burada ifade edilenlerin ciddiyeti Türkiye'deki yerel yönetimler özellikle belediyeler için daha da önemli hale gelmiştir. Bunun iki temel açıklaması yapılabilir: birincisi, merkezi hükümetçe kamu yönetiminin iyileştirilmesi yönünde yapılan reformların en önemli aşamasını uygulamadaki başarı oluşturacaktır. Dolayısıyla belediyeler yeni düzenlemelerle getirilen yenilikleri öğrenme, benimseme ve uygulama gibi aşamalarda başarılı olan diğer belediyeleri örnek alabilirler. Geniş kapsamlı bir yeniden yapılanmadan veya reformdan bahsediliyorsa, bu bir kereliğine yapılan mevzuat değişikliğiyle gerçekleştirilemez. Yapılmak istenenler bir süreç dahilinde olmalıdır; ve bu süreçte herkes birbirinden bir şeyler öğrenerek en iyiye doğru hedefler oluşturulmalıdır. Merkezi yönetimin yerel yönetimlerden, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden karşılıklı öğrenme süreci olmalıdır. Ortak sinerjinin sağlanabileceği etkileşimden, deneyimlerin paylaşılmasından ve çeşitli uygulamaların analizinden sonra başarılı olan örnekler ön plana çıkartılmalıdır. Bu ise merkezi yönetimin aktif rol alması ve bazı teşvik politikalarıyla mümkün olabilir. Örneğin örgüt yapısının oluşturulması, geliştirilmesi, hizmetlerin üretimi ve sunumunda başarılı olan belediyelerin ulusal reklâmlarının yapılması bir teşviiktir. Yine başarılı olan belediyelere fazladan kaynak transferi için gerekli düzenlemeler yapılabilir. Nitekim benzeri uygulamaları kamu yönetimlerinde modern yönetim tekniklerini uygulayan ülkelerde görebiliyoruz. Örneğin Birleşik Krallıkta Yerel Kamu Hizmet Anlaşması

(Local Public Service Agreement- LPSA) diye bilinen bir ortaklık uygulaması ile merkezi hükümet istekli olan her belediye ile ayrı antlaşma yapmaktadır. Uygulamadaki temel amaç başarılı olan ve daha fazlasını yapmaya istekli belediyelere yeni kaynak aktarmak ve dolayısıyla başarılı olanların ödüllendirileceklerini ilan etmektir. Bu ortaklık antlaşması ile hükümet ilgili belediyeden herhangi bir kamu hizmeti üretimi ve sunumunda ülke standartlarının üst sıralarına ulaşacağına dair taahhüt istemekte ve bunun başarılabilmesi için mali ve gerekli olan diğer destekler verilmektedir. Mali yardımın önemli bir kısmı yerel yönetim birimince taahhüt edilen hedef gerçekleştirildikten sonra ödül olarak verilmektedir (ODPM, 2001).

İkinci olarak, Avrupa Birliği (AB) müktesebatına (mevzuatına) uyum için gerekli olan hazırlıkları merkezi yönetimin yanında yerel yönetimlerinde yapması zorunludur. Zira AB'nin zorunlu mevzuatının üçte ikisine yakın bir bölümünün yerel yönetimlerce uygulanması gerekmektedir. AB'nin yeni üyeleri olan birçok Orta Avrupa ülkesi gerek adaylık sürecinde gerekse üye olduktan sonra uyumun sağlanabilmesi için köklü kamu yönetimi reformları yapmışlardır. Reformlar genelde yerel yönetimleri yeni görevlerine hazırlamak için yapılmıştır (Peteri, Gabor, 2000, s. 16-17). Kopenhag Zirvesinde (2002), Kopenhag siyasi kriterlerinin yerine getirilmesi durumunda Türkiye ile müzakerelerin başlayacağı kararlaştırılmıştı. Kısa bir sürede sözü edilen siyasi kriterleri yerine getiren Türkiye adaylık sürecinin başlatılmasını istemiş ve bu isteğini 2005'te elde etmişti. Genel anlamıyla adaylık süreci AB hukukuna uyum ve birlik mevzuatına yakınlaşmayı hedeflemektedir. Burada önemi vurgulanması gereken; merkezi yönetimin yanında belediyelerde kurumsal, idari ve mali açıdan ilgili mevzuat çerçevesinde birliğe hazırlanmasının gerektiğidir. İşte bu hazırlık sürecinde uluslararası bilgi akış ve paylaşımının hızlandırılmasıyla örnek ülkeler, bölgeler veya şehirler alınarak bunların deyimlerinden faydalanılabilir. Yani Benchmarking (politika transferi) metodu uygulanarak hedefe daha az maliyetle daha hızlı ulaşılabilir.

Benchmarking'in bir politika transfer aracı olarak kullanılması yeni sayılabilecek bir gelişme olsa da hızla yayılmakta ve özellikle Avrupa Birliğince tavsiye edilerek bu yöndeki teşebbüsler desteklenmektedir. AB tarafından sağlanan fonlarda genellikle üye veya aday ülkelerin birkaçınının bir araya gelerek ortak bir proje üzerinde çalışmalarını teşvik edilmekte ve bu tür projeler kolayca destek bulabilmektedir. Genel olarak hedeflenen, ortak çalışma ile karşılıklı diyalogun geliştirilmesi ve birbirlerinden öğrenme sürecinin işletilmesidir.

## 2. Performans Yönetim Modellerinin Yerel Yönetimlerde Uygulanması

Kamu yönetiminde reformlara sebep olarak genelde üç açık (three deficits): bütçe, güven ve performans açıkları gösterilir. Ancak Dinçer ve Yılmaz (2003, s.65) bir dördüncüsünü 'stratejik açık' olarak belirtmektedirler. Burada konumuz ile direkt bağlantısı olan performans açığının ilgili birimin yapılanma ve işleyişinden kaynaklandığını söylemek mümkündür. Dolayısıyla yeniden yapılanma çalışmalarında performans yönetim tekniklerinin kullanılması hep dile getirilmiştir. Kamu bürokrasisinin gereğinden fazla büyüyerek hantal bir yapıya dönüşmesiyle kaynakların verimli bir şekilde kullanılamaz hale gelmesi, öncelikle kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunda etkinlik, verimlilik ve kalitenin sağlanmasına yönelik istekleri doğurmuştur.

Sosyal ve ekonomik alandaki gelişmelerin getirdiği bireysel ekonomik iyileşme ve haberleşme teknolojisinin getirdiği bireysel ifade özgürlüğü ile halkın özellikle belediyelerden beklentileri artmıştır. Sunulan hizmetlerin verimliliği, kalitesi ve etkinliği ile maliyeti arasındaki orantı seçmenler, daha geniş bir ifadeyle hizmetleri kullananlar gözünde belediyelerin performansını değerlendirme aracı haline gelmiştir. Dolayısı ile belediyelerin sunmakta oldukları veya sunmayı planladıkları hizmetlerin yönetimi ve halka ulaştırılmasında verimlilik ve maliyet faktörleri çerçevesinde daha iyi olabilmek için çeşitli performans yönetim modellerini uygulamaları gerekmektedir. Daha çok özel sektör tarafında kullanılan performans artırıcı yönetim teknikleri günümüz modern kamu yönetiminde özellikle yerel yönetimlerle popüler bir ilgi alanı olmuş ve neticesinde oldukça yaygın bir uygulama alanına sahip olmuştur. Ancak yerel yönetimlerin sunmuş oldukları hizmetler bakımından oldukça geniş alana hitap etmeleri, hangi performans yönetimi modelinin hangi alanda kullanılabileceği konusunda tereddütler oluşturmaktadır. Uygulamada görüldüğü kadarıyla belediyelerimizin bu seçim sürecinde rol alabilecek kalifiye elaman eksikliği vardır ve çoğu kez deneme yanılma yolu ile çeşitli modelleri test etmektedirler. Bu gibi eksikliklerin Türkiye'nin de aralarında bulunduğu gelişmekte olan ülkelerin karşılaştıkları genel bir sorun olarak uluslararası uzmanlarca da dile getirilmektedir (McCaffery, Heery, ve Böse, 2003, s. 15).

Bu sebeptendir ki bazı gelişmiş ülkelerde merkezi yönetimler kendi sistemlerine uyabilecek performans yönetim modelleri üzerinde çalışmalar yaparak yerel yönetimlere uygulamada yardımcı olmaya çalışmaktadırlar. Örneğin Birleşik Krallıkta merkezi yönetim tarafından

1999 yılında yerel yönetimlerin uygulanabilecek dört ayrı performans yönetim modeli merkezi hükümet tarafından tavsiye edilmiştir. Bu modeller: The European Foundation for Quality Management (EFQM-Avrupa Kalite Yönetimi Vakfı) Excellence Model, Charter Mark, Investors in People ve ISO 9001 (DETR, 1999).

## 2.1. Uygulamada Yaygın Olan Performans Yönetim Modelleri

Bir performans yönetim aracı olarak ve özellikle alanında başarıyla uygulanan politikaları transfer etme aracı olarak kullanılabilen Benchmarking modelini incelemeye geçmeden önce dünyada yaygın olarak uygulanan bazı modelleri aşağıda özet olarak tanımlayacağız. Böylelikle Benchmarking modelini incelemek için gerekli zemin hazırlanarak, modelin diğer performans yönetimi modelleriyle ne ölçüde ilişkili olduğu, benzer yanının olup olmadığı ve avantajlarının neler olduğunun daha iyi anlaşılması hedeflemiştir.

*The Big Picture (Büyük Resim):* 1999 yılında Scotland hükümeti tarafından finanse edilen bir proje kapsamında geliştirilen model'e göre bir organizasyonun performans artırımına yönelik çalışmalarda bir standart uygulama tüm kuruma uygulanamaz 'one size does not fit all'. Dolayısı ile kurumlar kendi gelişim kapasitelerini iyi analiz etmeli ve üzerinde durulması gereken alanları tespit ederek işe başlamalıdır. Model bu yönüyle daha sonra işleyeceğimiz EFQM Excellence Modeline benzemektedir. Modelin temelini oluşturan 4 öge ve bunların toplam 24 aşaması vardır.

Şekil 1. The Big Picture Modeli Temel Öğeleri

Direction (Hedef, Yön, Yönetim)	Stakeholder Satisfaction (Paydaş Memnuniyeti)
Process (Yöntem, Uygulamalar)	Positive Impact (Başarılı sonuç, Olumlu Etki)

Kaynak: [www.Thebigpic.org.uk](http://www.Thebigpic.org.uk)

Yön, Yönetim ve Hedef ile modeli uygulayan organizasyon nereye gitmek istediğini, nasıl gideceğini ve kim tarafından yönetileceği üzerinde yoğunlaşır. Yöntem seçilen yönetimin uygulamaya konmasını içerir. Yapılacak işlerin tanımlanması ve uygulanması ile ilgili aşamaları kapsar.

*Business Process Reengineering (BPR)*: 1990'lı yıllarda kullanılmaya başlayan model Hammer ve Champy'nin *Reengineering the Corporation* adlı kitabının 1993'te basımıyla popüler olmuştu. (Hammer, M., ve Champy, J., 1993.) BPR genel olarak uygulanan kurum ve kuruluşlarda köklü bir organizasyonel yeniden yapılanma gerektirerek hizmetlerin kalite, maliyetini ve verimliliğini artırmaya çalışır. Temelde maliyetlerin kısıtlanmasını hedefler. BPR'in 6 aşaması vardır.

- Projenin tanımlanması
- İş alanının değerlendirilmesi
- Fırsatların tespiti
- Fırsatların soruşturulması
- Faydanın nasıl sağlanacağına planı
- Tüm raporun değerlendirilmesi (<http://www.brint.com/BPR.htm>, 05. 05. 2006).

*Charter Mark*: Charter Mark Birleşik Krallıkta merkezi yönetimin uygulamaya koyduğu ve ulusal standartların ve kalite hedeflerinin (kamu sektöründe hizmetlerin sunumunda) belirlenme projesidir. 2004'te yeni bir versiyonu hazırlanan model ile uygulamanın daha kolay olması hedeflenmiştir. Charter Mark müşteri odaklı kalite ve sürekli gelişme programlarının uygulaması üzerinde yoğunlaşır. Hizmetleri kullananların kalite beklentilerini temel alarak ve onlarla sıkı bir diyalog kurarak hedefe ulaşmanın planlamasını gerektirir. Bu model tüm kurum genelinde uygulanabileceği gibi, bazı hizmet gruplarına yönelik olarak ta uygulanabilir ([www.cabinetoffice.gov.uk/chartermark](http://www.cabinetoffice.gov.uk/chartermark), 05. 05. 2006). Özetle Charter Mark müşteri odaklı kalite artırımına yönelik bir plan olarak müşteri memnuniyetini hep ilk planda tutar ([www.chartermark.gov.uk](http://www.chartermark.gov.uk), 05.05.2006).

*European Foundation for Quality Management (EFQM) Excellence Model*: Bu model kapsamlı bir organizasyonel gelişim ve performans artırımı planı gerektirir. Dünyada uygulanmakta olan birçok başarılı performans yönetim modeli EFQM modeli üzerine geliştirilmiştir. Modelin temel özelliği uygulandığı alanda genel olarak tüm işlerin nasıl yürüdüğüne yönelik bir bakış açısı geliştirmesidir. Kamu sektöründe daha ağırlıklı kullanılan bir model olarak uygulandığı alanda mevcut zayıf ve güçlü yönlerin tespitinde etkili olduğu bilinmektedir. Özellikle belediyeler bir iç performans denetimi aracı olarak kullanabilmektedirler. Ayrıca The Common Assessment Framework (Genel Değerlendirme Çerçevesi) diye bilinen performans yönetim modeli EFQM'in özeti

şeklinde biraz daha anlaşılır şekilde düzenlenmiş şekli olarak Avrupa Birliği tarafında üye ve aday ülkelere tavsiye edilmektedir. Nitekim Türkiye’de bu modelin uygulanması yönünde çalışmalar başlatılmıştır. Örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesi bu modelin uygulanabilmesi gerekli çalışmaları yapmak üzere Stratejik Planlama Şube Müdürlüğünü görevlendirmiştir.

*ISO 9001*: 1947 yılında kurulan ISO (International Organization for Standardization) Uluslararası bir Standard Organizasyonudur. ISO 9001 standardı Uluslararası Standard Organizasyonu tarafından *Uluslararası Standard Kriterleri* olarak yayımlanan ve halen birçok ülkede kalite belgelendirme modeli olarak uygulanmakta olan bir uluslararası kalite yönetim standardıdır. Sekiz temel kalite prensibine dayanmaktadır. Bunlar sırasıyla; Müşteri Odaklılık; Liderlik; Kişilerin Katılımı; Proses Yaklaşımı; Yönetimde Sistem Yaklaşımı; Sürekli İyileştirme; Karar Vermede Gerçekçi Yaklaşım; ve Karşılıklı Yarara Dayalı Tedarikçi İlişkileridir (<http://www.tse.org.tr/Turkish/KaliteYonetimi/9000bilgi.asp> 05.06.2006).

Yukarıdaki modellerin ve dünyada yaygın olarak kullanılmakta olan diğer performans denetimi, yönetimi ve gelişimine yönelik modellerin<sup>2</sup> genel olarak hedefledikleri kurumsal performansın yükseltilmesi için gerekli ortamın oluşumunda organizasyonlara yardımcı olmaktadır. Bu tür modellerin gerçekleştirmek istedikleri arasında aşağıda sıralananlardan bir veya birkaçı bulunabilir.

- Müşteri ihtiyacının belirlenmesi
- Kurum ve çalışanlarının daha çok sonuç odaklı olması
- Elemanların becerisi ve prosedürün etkinleştirilmesiyle sunulan hizmetlerin kalitesinin artırılması
- Stratejik yönetim için kurumsal bakış açısının geliştirilmesine yönelik gerekli alt yapının oluşturulması
- Çeşitli hizmet birim hedefleri ve kurumsal hedefler arasında koordinasyon sağlanması
- Kurumun stratejisi ile performans hedefleri arasında uyumun sağlanması
- Personelin kurum hedefleri yönünde eğitimi ve yetkilendirilmesi

<sup>2</sup> Kaizen Blitz, Performance Prism, Practical Quality Assurance System for Small Organisations, Public Service Excellence Model, Six Sigma, Statistical Process Control ve Value Management gibi



- Kurumun güçlü olduğu alanların ve üzerinde durulması gereken alanların performans artırımına yönelik çalışmalar için belirlenmesi
- Kurum içi ve kurum dışı etkin iletişimin sağlanması. (The Audit Commission, 2006, s.3-4)

Günümüzde hızla değişen ve gelişen rekabet ortamından özel sektör kadar kamu hizmeti sunan birimler de etkilenmiştir. Hizmetlerin üretim ve sunumunda sürekli olarak yenilikleri takip etmek ve gerekli değişiklikleri yapmak zorunda kalınmıştır. İnovasyon (innovation) diye adlandırılan bu yenileşme ile maliyetlerin azaltılması, yeni hizmetlerin geliştirilmesi ve hizmet kalitesinin artırılması hedeflenmiştir (<http://www.focusinnovation.net/what.html> 20.05.2006). Bu amaçla genel hedefleri yukarıda sıralanan performans yönetim ve denetimine yönelik birçok model geliştirilmiş ve başarılı olanlar hızla yayılmıştır. Takip eden bölümde yukarıda belirtilen tüm modeller gibi performans artırımına yönelik bir model olarak kullanılabilen ve ayrıca bu modellerin hedefledikleri başarıyı gerçekleştirmiş olanların uygulamalarını transfer edebilen Benchmarking modelini inceleyeceğiz.

## 2.2. Bir Performans Yönetim Modeli ve Politika Transfer Aracı Olarak Benchmarking

Benchmarking uygulandığı organizasyonda paylaşmayı ve en iyi örneklerden faydalanmayı, kıyaslama yaparak kendini geliştirmeyi gerektirir. "Benchmarking, küresel ölçekte en iyi uygulamaların tespiti ve öğrenme süreci olarak, sürekli gelişim ve yeniliklerin güçlü bir aracıdır" (APQC, 2004, s. 1). Benchmarking'in birçok tanımı yapılmıştır ve öne çıkan temel özellikleri, sürekli öğrenmeyi, yeniliğe açık olmayı, paylaşmayı ve daha iyi olan uygulamaları benimsemeyi gerektirir. Özetle Benchmarking başkalarında örnek olarak sürekli kendini geliştirmedir diyebiliriz. Bununla beraber Benchmarking uygulayan organizasyonların kendi strateji ve amaçlarına göre bir tanımlama yani bu modeli algılama biçimleri farklı olabilecektir. Genel olarak Benchmarking uygulanan alanlar, dolayısıyla öne çıkan temel özellikler aşağıdaki şekilde sıralanabilir.

- Öncelikle mevcut uygulamada nerede nasıl bir performans açığı olduğunu tespit etmek,
- Performans ve kaliteyi yükseltmek için yeni ve başarılı olanları araştırmak,

- Performans yönetiminde uygulanan yöntemi düzenli aralıklarla bu alanda en iyi olanlarla kıyaslamak,
- Performans yönetimindeki hataları tespit etmek,
- Sürekli gelişimi sağlamak,
- Uygulamaları ve sonuçları denetlemek ve değerlendirmektir (www.benchmarking.gov.uk 07.02.06).

Son yıllarda Benchmarking birçok ülkede kamu hizmetlerinde kullanılmakta ve hizmetlerin modernize edilmesinde başarıyla uygulanan bir yönetim aracı (management tool) olarak popülaritesini artırmaktadır. Çünkü artık kamu yönetiminde özellikle yerel yönetimlerin başarıya ulaşabilmelerinde sürekli değişimin ve gelişimin yapılması inancı yerleşmiş ve bu yönde ilgili modern yönetim araçlarına başvurulmaktadır.

Aktan'a göre Benchmarking çoğu zaman taklitçik ile karıştırılmaktadır. Hâlbuki taklitçilikte aynen alma vardır, Benchmarking de ise kendi yapısına uyarlama vardır. Bu teknik bilimsel olarak ilk defa Xerox firması tarafından uygulandı. Xerox'un Japonya'daki üreticisi olan Fuji Xerox'un fotokopi makinelerini daha ucuza mal etmesinin Benchmarking tekniği ile sebepleri araştırıldı. Fuji Xerox'da uygulanan başarılı yönetim teknikleri Xerox'a uyarlanarak aradaki performans açığı kapatıldı. Bu başarının ardından Ford ve Motorola şirketleri de Benchmarking tekniği ile ilgilenmeye başladılar (Aktan, 1999).

Amerika Birleşik Devletlerinde 1977 yılında kurulan ve Benchmarking Modeli üzerinde yoğun çalışmaları olan Amerikan Verimlilik ve Kalite Merkezine (American Productivity and Quality Center-APQC) göre Benchmarking her türlü organizasyon için faydalı olabilir, çünkü Benchmarking;

- İlgili organizasyonu tekerleği yeniden icat etmekten korur (eğer başka bir organizasyon bizim yapmak istediğimizi yapmış ise, üstelik bu işi iyi, ucuz ve hızlı bir şekilde gerçekleştirmiş ise, biz neden para ve zaman israfından bulunarak bu işi baştan yapmaya çalışalım). Tek yapılması gereken yeniliklere açık olmak ve bunun daimi bir politika olmasını sağlamaktır.
- Değişim ve yeniden yapılanmayı hızlandırır. Çünkü bu model ile test edilmiş ve ispatlanmış uygulamalar kullanılır; organizasyon içindeki değişim ekibindeki şüphelilere başarılı olmuş örnekler gösterilerek ikna olmaları sağlanır; hızlı değişim gerektiği durgunluk dönemlerinde acil uygulanabilecek örnekler içerir.

- Organizasyonların kendi dışında neler oluyor düşüncesiyle dışa açılımları dahi tek başına onları yeniliklere ulaştırır.
- Organizasyonların mevcut durumlarını analiz etmelerini sağlayarak performans artırımına yönelik kapıları aralar (APQC, 2004, s. 1).

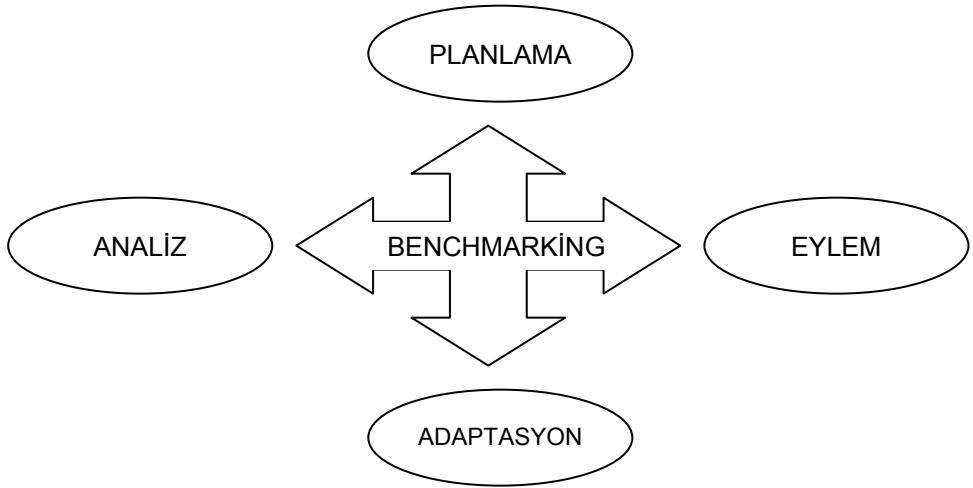
Benchmarking yüksek performans göstermiş örnekleri keşfederek bunların nasıl çalıştıklarını ve nasıl adapte edilebileceğinin analiz sürecidir. Benchmarking modelini tanımlamada kullanılan en klasik örnek olarak Henry Ford'un 1912 yılında Chicago'da bir mezbaha'yı gezerken, bu işletmedeki sığırların kesime hazırlık, kesim ve parçalara ayırma gibi aşamaları otomasyona bağlayan sistemi dikkati çekişi ve bunun otomobil fabrikasında uygulanabileceğini düşünerek ilk seri montaj üretimine geçişi gösterilir. Yani Ford mezbahada uygulanan bir başarılı sistemin otomobil fabrikasında uygulanabileceğine inanarak bu sistemi kendi işletmesine adapte etmesini başarmıştı. Bu örnekten gördüğümüz kadarıyla uygulamak istenilen modelin temel fikirleri vermesi veya bir esin kaynağı olması dahi yetmektedir. Bundan sonraki önemli aşama ise ilgili modelin bünyeye nasıl adapte edilebileceğinin analizinin yapılmasıdır.

Genel olarak Benchmarking iki temel amaç için yapılır. Birincisi Stratejik Benchmarking diye bilinir ve başarılı stratejik yapılanmaları, genel politika ve planlamaları araştırmada kullanılır. İkinci olarak Uygulama (operational) Benchmarking ise yüksek performansın elde edildiği uygulamadaki yöntem üzerinde yoğunlaşır. Genel olarak uygulamada aşağıdaki sıralama takip edilir.

- İlgili alandaki sorunun tespiti: performans artırımına gidilmesi düşünülen alanın tespit edilmesinde çeşitli araştırma teknikleri uygulanabilir. Bunlar arasında, hizmet sunulan kişilerin ve organizasyon çalışanlarının görüşlerinin alınması, alan araştırmaları ve anketler gösterilebilir.
- Zayıf olduğu düşünülen alanlarda başarılı uygulamaları olan organizasyonların araştırılması.
- Başarılı olduğu düşünülen örneklerin değerlendirilmesi ve seçilen örneğin üzerinde çalışmaların yoğunlaştırılması.
- Seçilen örneğin uygulanması.
- Uyarılama sürecinde sürekli performans değerlendirmelerinin yapılması.

Başarılı bir Benchmarking uygulama prosedüründe dört temel aşama vardır. Modeli uygulayacak olan birimlerin kendi ihtiyaç ve hedeflerine göre bu temel aşamaların yorumları ve hazırlık süreçleri değişebilmektedir.

Şekil 2. Benchmarking Modeli Uygulama Aşamaları



Kaynak: American Productivity and Quality Center-APQC, *Benchmarking Code of Conduct*, APQC, 2004

Planlama aşamasında genellikle **hangi, kim ve nasıl** sorularına cevap aranır. *Hangi* alanda iyileştirme yapılacağına kesin olarak karar verilmelidir. İyileştirme yapılacak olan alanda kullanılacak olan yöntemin organizasyon içinde *kimler* tarafından aranacağı belirlenir. Bir sonraki sürece geçmeden önce gerekli olan bilginin *nasıl* toplanacağına tespiti yapılır.

Analiz aşamasında neyin kimler tarafından nasıl yapılacağına karar verildikten sonra bilgi toplama işlemi bitirilerek elde edilen verilerle nasıl hareket edilebileceği üzerinde yoğunlaşma olur. Bu aşamada mevcut olan durum ile örnek alınmak istenen uygulamanın çok iyi analiz edilmesi gerekir. Uygulamadaki sorunun ne olduğu ve nelerden kaynaklandığı doğru tespit edilmeli ve örnek alınmak istenen uygulamanın hangi yönleriyle neden iyi olduğu anlaşılmalıdır. Bu aşamada özellikle organizasyondaki mevcut performans açığının derecesinin tespitinin yanında gelecekte olabilecek performans açıklarının da tespitine yönelik veriler elde edilmiş olacaktır.

Adaptasyon süreci elde edilen bilgi ve tecrübelerinin değişim için uygulamaya geçirilmesini içerir. Burada önemli olan yeni bulguların sisteme mevcut yasal prosedüre uygun olarak entegre edilmesidir. Başarılı bir uyum için öncelikle kurumsal yönetimin üst seviyesinde değişimin ve iyileşmenin gerçekleşebileceği inancı yerleşmelidir. Kurumsal üst düzey kabullenme ve sahiplenmenin ardından planlanan yeniliklerin başarıyı getireceği inancı tüm organizasyon seviyesinde kabullenilmelidir.

Son aşama olan Eylem (aksiyon) sürecinde öncelikle bir uygulama planı hazırlanmalıdır. Eylem planının başarıyla uygulanışının gözetimi ve denetimi yapılmalı. Ayrıca periyodik durum değerlendirmeleri yapılarak yeniliklerin istenildiği gibi uygulandığının ve hedeflenen sonuçların alınıp alınmadığının tespiti yapılmalıdır (Camp, R. C., 1989).

### **3. Yerel Yönetimlerde Benchmarking Modelinin Uygulanabilirliği**

Bu bölümde kamu yönetiminde özellikle yerel yönetimlerde Benchmarking tekniğinin uygulanabilirliğini tartışacağız. Başarılı sonuç için öncelikle kamu hizmetinden faydalananların (bunlar ilgili bölgenin seçmeni olabileceği gibi seçmen olamayan vatandaşlar da olabilir. Hatta vatandaş olmayan kişiler olabilir; ayrıca tüzel kişiliklerde kamu hizmetlerinden faydalanan müşteriler arasında sayılabilir) memnuniyetinin gözetilmesi gerekir. Yerel hizmetlerin kullanıcılarının gözünde, sunulan hizmetin kalitesi ve hizmeti sunan birimin performansının belirlenmesi bu sürecin en önemli aşamasıdır. Çünkü ilgili alandaki performans açığını belirlemedeki en etkin yol hizmetin varlık amacı olan kullanıcıların değerlendirmeleridir. Yerel hizmetleri kullananların birer müşteri olarak algılanarak onların memnuniyetinin hizmetlerin devamı ve gelişimi için en temel değer olduğu gerçeğinden hareketle onların tercihlerini belirleyecek çalışmalar yapılmalıdır.

Genel olarak bu tip çalışmaları halk ile iletişim başlığı altında toplayabiliriz. Halk ile iletişim sağlanabilmesi için, kamuoyu yoklamaları, halk meclisleri, halk saatleri, beyaz masa uygulamaları, yüz yüze bireysel görüşmeler, zabıta ve temizlik işleri dolayısıyla kurulan ilişkiler gibi yöntemler uygulanmaktadır. Bu örnekler hitap edilen kitlenin sosyo-ekonomik yapısına göre şekillenebilir. Ancak istisnasız halkın tümüyle sıkı ilişki kurmanın en etkin yolu yerel siyasete aktif katılımın sağlanmasıdır. Bu konudaki bilincin artmasına yönelik çalışmalar

yapılarak gerekli örgütlenmelerle her kesimin hak ve menfaatlerini arama ve koruma bilgi ve cesaretine kavuşması sağlanabilir.

Hizmetlerin üretiminde ve sunumunda karar mekanizmasının başında olan yerel siyasetçiler seçimle işbaşına gelmekte ve yapılanların hesabını seçimle halka vermektedirler. Ancak seçimler arasındaki sürenin 5 yıl gibi uzun bir süre olması yerel siyasetçileri hesap verme güdüsüyle hareket etmekten alıkoyabilir. Dolayısıyla seçimden seçime hesap verme yerine halkın hizmetlerin üretim ve sunumuna yönelik ilgi ve takibinin sağlanabilmesi için sivil toplum örgütlenmeleri gibi yapılanmalar ile aktif yerel siyasete katılım teşvik edilmelidir.

Böylelikle halk kendi kaynakları ile kendi seçtikleri tarafından üretilen ve sunulan hizmetleri yönlendirme şansı bulabilecektir. Buda demokrasinin gereği olan gerçek temsili sağlamış olacaktır. Ancak bizi burada ilgilendiren sistemin demokratikliğinden ziyade verimliliği, etkinliği ve kalitesidir diye düşünülebilir. Ancak gerçek temsilin sağlanması bir nevi sistemin kendi içinde otokontrol mekanizmasını kurmasıyla mümkün olacağı gözönünde bulundurulmalıdır. Sistemin demokratik oluşuyla hesap verebilirliği (accountability) doğrudan ilişkilidir. Nitekim hesap verebilirlik ve sorumluluk diye çevirebileceğimiz 'accountability' kavramı modern batı demokrasilerinde son zamanların önemli tartışma konularından birisidir.

Sosyal hakların iyileşmesi ve ekonomik refahın artmasıyla halkın talep ve beklentileri artmıştır. Nasıl ki özel sektör bu gelişmelere duyarsız kalmayarak yenilikçi (innovative) yöntemlerle hazırlanmış performans yönetim modelleri yardımıyla ürün kalitesini artırıyorsa, aynen kamu hizmeti sunan yerel yönetimlerde artan talep ve beklentilere yönelik kalite artırımına gitmek zorunda kalmıştır. Çünkü yukarıda da değinildiği gibi ister özel sektörde olsun isterse de kamu sektöründe olsun ürün üretiminin ve hizmetlerinin sunumunun varlığının devamı kullanıcıların memnuniyetine bağlıdır. Aslında bu yaklaşım özel sektör için pek yeni ve şaşırtıcı değil, ancak kamu sektörü için yeni ve önemli bir gelişmedir denebilir. Yeni kamu yönetimi anlayışını klasik kamu yönetimi anlayışından ayıran en temel özellik, kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşların (söz konusu hizmetleri kullananların) tercihlerinin de birincil parametreler arasında olmasıdır.

Vatandaşların da artık özel sektördeki müşteri gibi dikkate alınmak zorunda olduğunun tespitinden sonra yukarıda değinilen bazı uygulamalarla hizmetlerin üretim ve sunumunda vatandaş odaklı

politikaların gerçekleştirilmesi kaçınılmaz olmuştur. Bu noktadan itibaren ikinci önemli aşama olan hizmetlerde etkinlik, verimlilik ve kalitenin artırılmasına yönelik süreç başlamaktadır. Önceki sayfalarda da değinildiği gibi bu alanda özel sektörün uygulamış olduğu performans yönetim modelleri kamu sektöründe de uygulanmaya başlamış ve olumlu neticeler alınmaktadır. Bu noktadan hareketle yazımızın temel konusu olan Benchmarking modelinin bir politika transfer aracı olarak yerel yönetimlerde nasıl uygulanabileceği üzerinde duracağız. Esasında Benchmarking modelinin tanımlamasından da anlaşılacağı gibi yerel yönetim politikalarının hemen her aşamasında uygulanabilir. Örneğin bir belediye nasıl aynen özel sektörde müşteri odaklı politikalar benzeri vatandaş odaklı politikalar geliştirebilir? Sorusunun cevabı dahi Benchmarking modeli uygulanarak bu konuda başarılı olmuş belediyelerin veya herhangi bir kamu kuruluşunun uygulamalarından aranabilir.

Belediyeler artık geç kalmadan bu tür yenilikçi uygulamalar ile tanışmalıdırlar, çünkü yeni belediye yasasıyla getirilen düzenlemelere göre artık belediyelerimiz stratejik plan ve hedeflerini belirlemek ve bu doğrultuda uygulamaları periyodik olarak denetleyerek gerekli performans denetimini yapmak zorundadırlar. 5272 Sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye başkanı "belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek" (madde 38/b) zorundadır. Benzer şekilde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması konusunda yerel yönetimleri de sorumlu tutmuştur (madde 1).

Yukarıda yer verilen yasal sorumluluklardan da anlaşılacağı gibi yerel yöneticilerin artık modern yönetim tekniklerinden faydalanmaları zorunlu hale gelmiştir. Bu sürecin en önemli aşaması stratejik planların ve eylem planlarının hazırlık aşamasında mevcut yasal prosedür ve kaynaklar çerçevesinde kurumsal hedeflerin belirlenmesidir. Daha sonrasında bu ana hedefler ışığında çeşitli hizmet üretim ve sunum politikaları hayata geçirilmektedir. Sistemin kendi içinde kuracağı etkin performans yönetim ve denetimi ile performans açıkları tespit edilebilecektir. Tabii ki burada performans açığının tespitinin derecesi yukarıda uzunca anlatılmaya çalışıldığı gibi vatandaşın tercihleri oluşturacaktır.

Yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin kalite ve verimliliğinin artmasına yönelik kullanıcı talebinin sağlanması ve bu doğrultuda yerel siyasetçilerin sorumluluk bilincinin oluşumunun sağlanması Benchmarking modeline atılan ilk adım olarak modelin kendi içindeki dört temel aşamasından birisi olan **planlama** içerisinde değerlendirilebilir.

İlgili alandaki performans açığının tespitinden sonra yetkili karar birimi bu konuyla ilgilenmek üzere bir ekip oluşturmalı ve söz konusu alanda başarılı olmuş ulusal ve uluslararası düzeyde kamu sektörü kuruluşlarını ve hatta özel sektör kuruluşlarını araştırmak üzere görevlendirmelidir. Burada hemen belirtmek gerekir ki bu tür araştırmalarda genellikle yerel yönetimler arası uygulamalar incelemektedir. Çünkü bu daha kolay ve ucuz bir yöntem olarak kabul edilmektedir. Zira Benchmarking pahalı ve uzun bir süreçtir. Direkt kendi alanlarında olmayan bir kuruluşun performans değerlendirmesinin yapılması ve kendi kurumları için bunun analizinin yapılması çoğu zaman yerel yönetimler için zordur. Bu süreç kalifiye eleman ve sabırlı bir çalışma ister.

Dolayısıyla yerel yönetimlerin performans açığı hissettiği alandaki başarılı uygulamaları yine yerel yönetimlerde araması daha gerçekçi olacaktır.<sup>3</sup> Tabii ki burada büyük ölçekli belediyelerimiz için durum farklıdır. Gerekli kalifiye elamanı ve mali yeterliliği olan belediyeler en iyi uygulamaların tespiti için arama yelpazesini biraz daha geniş tutmaları başarıyı daha kolay ve hızlı yakalamalarını sağlayacaktır. Burada önemle belirtmek gerekir ki Benchmarking nispeten pahalı bir süreç olsa da sarf edilen tüm kaynakların bir şekilde geri dönüşümü olacaktır. En azından yenilikleri keşif için dışa açılan pencerede ilgili personelin eğitimi sağlanmış olur. Gerek kurumsal yapılanmasıyla gerekse de mali gücüyle birçok ülkeden daha büyük bir yapıya sahip olan İstanbul Büyükşehir Belediyesinin ve diğer bazı büyük metropol belediyelerin bu

---

<sup>3</sup> Esasında Bechmarking'in farklı türleri vardır. Bizim burada daha kolay olabilir diye üzerinde durduğumuz benzer organizasyonlar arasında benzer uygulamaların transferi *Functional Benchmarking* diye bilinmektedir. Budan başka *Internal Benchmarking* (kurum içerisinde benzer uygulamalarla karşılaştırma), *Competitive Benchmarking* (rakip organizasyonların uygulamalarıyla karşılaştırma ve transferi), ve *Generic Benchmarking* (farklı alanlardaki organizasyonların uygulamalarıyla karşılaştırma ve transferi) diye bilinen türleri vardır.



konuda öncü olarak daha aktif rol ve almaları diğer belediyelerinde faydalanabileceği çalışmalar yapmaları beklenebilir. Merkezi hükümetinde teşvik edici politikalar geliştirmesi bu yöndeki teşebbüsleri canlandıracaktır.

Başarılı uygulamaları olan yerel yönetim birimlerinin tespitinde kullanılabilecek birçok yöntem sayılabilir. Ancak ilgili alanda yapılmak istenen yeniliklerin ve iyileştirmelerin sürdürülebilir bir çizgide devam edebilmesi için model olarak alınacak örneklerin kısa vadeli araştırma yöntemleriyle tespit edilmesi Benchmarking modeline özel sektörde uygulandığı şekliyle uygun olsa da; bu şekilde kamu yönetiminde uygulanması durumunda pek verimli bir yöntem olmayacaktır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin kendi hizmet alanları kapsamında ulusal ve uluslararası alanda çeşitli birlikteliklere katılmalı ve ortaklık kurdukları yerel yönetim kuruluşları olmalıdır. Bu birliktelikler 'kardeş belediye' benzeri uygulamalarıyla, karşılıklı ziyaretlerle, düzenli seminer, konferans ve toplantılarla gerçekleştirilebilir. Hatta bu alanda ulusal ve uluslararası katılımın olduğu stratejik ortaklıklar kurulabilir. Burada önemli olan husus, ilişkilerin kurulacağı yerel yönetim kuruluşlarının çok iyi seçilmesidir. Seçici pozisyonda olan kurumun kendi ihtiyaçlarına cevap verebilecek birlikteliklerin temelini kendi stratejik plan ve hedefleri doğrultusunda faydalı olabilecek ortaklar ile beraber atmalıdır. Örneğin AB adaylık sürecinde belediyelerimizin AB müktesebatında uyum politikalarını geliştirmesi ve uygulamaya koyması gibi bir stratejik hedefini beş yıllık plan ve programlarına koyduktan sonra bu yönde kendisine politika geliştirmede yardımcı olabilecek, örnek olabilecek deneyimli uluslararası veya ulusal ortak seçebilir. Bu tür karşılıklı etkileşimler daha kolay bilgi alış verişi sağlayacağından başarıyla uygulanan politikaların **analizi** bizzat yerinde yapılabilir ve transferi kolay ve daha az maliyetle gerçekleştirilebilir.

Bağlantıların kurulduğu başarılı örnek modellerin sayısı arttıkça ilgili birimin çeşitli alanlarda örnek model bulma şansı da artacaktır. İlk bakışta bu küçük ölçekli yerel yönetim kuruluşları için zor gibi gözükse de, başarılı bir kurumsal yönetim yapılanması ve bu hususta güçlü iradenin ortaya konmasıyla kolayca yapılabileceği görülecektir. Burada her şeyden önce ilgili kuruluşun büyüklüğü ne olursa olsun, başarılı politika transferleriyle kaliteli hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde üretebilmesinin temelinde gerçek verilerle hazırlanmış başarılı bir stratejik planın varlığı gereklidir. Bu planların uygulamasında aksayabilecek yönler tahmin edilerek veya uygulamada görülen aksaklıklar hangi tür birlikteliklerin kurulabileceğini gösterecektir. Bu

doğrultuda özellikle belediyelerin dışa açık bir genel politika anlayışları olmalıdır. Belediyelerdeki mevcut uygulamalarda görülen Dış İlişkiler Müdürlüğü ve AB Müdürlüğü gibi yapılanmalar gerekli koordinasyonu sağlamaları bakımından önemli fakat yeterli olmayacaktır. Hemen her birimin kendi alanlarındaki ulusal ve uluslararası gelişmeleri takip edebilecek altyapısı olmalıdır.

Doğru ortak bulma konusunda nasıl seçim yapılabileceği hususunda bir örnek olarak, belediyelerimizin güncel sorunlarından birisi olan ulusal ve uluslararası alanda faydalanabilecekleri fonlara yönelik nasıl başarılı proje üretebilecekleri konusunda verilebilir. Herhangi bir belediye bu konuda Benchmarking modeli ile kendisine faydalı olabilecek uygulamayı ararken, öncelikle tabii ki Benchmarking modelinin temel prensibi olan en iyi performansı gösteren uygulama sahiplerini seçecektir. Örneğin AB'nin yerel politikalarına uyumda gösterdikleri başarı ile Milan, Manchester, Barcelona ve Birmingham gibi belediyelerin hevesli çalışmaları hep örnek gösterilmiştir. Haliyle bunun karşılığında da bu belediyeler AB fonlarından en çok faydalanan belediyeler arasındadır. Bu belediyelerin sözü edilen alandaki başarıyı yakalama yönündeki yapılanma ve çalışması benzer performansı göstermek isteyen diğer belediyelere örnek olabilir. Burada politika transferi yapmak isteyen belediyenin ilgili uygulama üzerinde gerekli çalışma sonucunda bunun kendi bünyelerine uyabileceği yönündeki tespitinden sonraki önemli aşama olan **uyum (entegrasyon)** süreci daha kolay olacaktır. Çünkü ortada başarısını ispat etmiş bir örnek uygulamanın varlığı karar vermede ikna edici ve uygulamada ise motive edici olacaktır. Esasında Benchmarking modelinin popüler olmasının önemli sebeplerinde birisi de bu model ile keşfedilen uygulamanın adaptasyonun kolay olmasıdır. Karar verme ve yenilikleri adapte etme sürecindeki kolay ikna olma ve başarının sağlanacağına inanma yerel yönetimlerde hazırlanacak olan **eylem** planının hedefe ulaşmasında en önemli paya sahiptir.

#### 4. Sonuç

Yazımıza öncelikle kamu yönetimi alanındaki örgütlenme felsefesinden özet olarak bahsettikten sonra özel sektör ile kamu yönetimindeki mal/hizmet üretim ve sunumu arasında bir karşılaştırma ile başladık. Bu karşılaştırmada öne çıkan en belirgin konu ilgili birimde performans açığının tespitinin yapılması ve bu yönde gerekli çalışmaların gerekliliğine ve hatta zorunluluğuna dair bir iradenin var olup olmamasıydı. Küreselleşen dünyada kızışan rekabet ve bunun paralelinde artan müşteri beklentileri önce özel sektörde etkin, verimli ve kaliteli üretim ve pazarlama için çeşitli performans artırıcı modellerin denemesini zorunlu kılmıştı. Müşteri memnuniyetinin sağlanabilmesi için baştan sona tüm aşamaların modern yönetim teknikleriyle incelenmesi ve nerede bir aksama varsa gerekli düzenleme yapılması gerekmişti. Öte taraftan kamu hizmeti sunan yerel yönetimlerin ise ürettiği hizmetlerin kullanıcılarının birer müşteri olarak algılanması zaman aldı ve ancak yeni kamu yönetimi düşünce akımıyla özel sektördeki müşteri odaklı hareket etme zorunluluğu gibi vatandaş odaklı politikalar geliştirme zorunluluğu kendisini hissettirmeye başladı. Bu noktadan sonra yerel yönetimlerde modern yönetim modellerini uygulamaya başlamışlardır.

Yazımızda Benchmarking Modelinin yerel yönetimlerde uygulanabilirliğini sorgulamaya geçmeden önce dünyada özel sektör ve kamu kuruluşlarında en çok uygulanan performans yönetim ve denetim modellerini özet olarak işledik. Burada amaçlanan Benchmarking Modelinin bir performans yönetim ve politika transfer aracı olarak diğer performans yönetimi modelleriyle benzerlik ve farkının sergilenerek, daha sonra Benchmarking Modelini biraz daha ayrıntılı olarak incelemeye zemin hazırlamaktı.

Benchmarking Modeli diğer performans yönetim modelleri gibi daha kaliteli üretim ve hizmet için kurumsal yönetimde gerekli denetimi sağlar. Bununla beraber Benchmarking'in en önemli tarafı denenmiş ve başarısı test edilmiş uygulamaları transfer aracı olarak kullanılmasıdır. Özel sektörde uzun yıllardır başarıyla uygulanan bu yönetim tekniği kamu yönetiminde en çok kullanılan modern yönetim tekniği olmuştur.

Yazımızın son bölümünde ise Benchmarking Modelinin yerel yönetimlerde, özellikle belediyelerde uygulanabilirliği değerlendirmesini yaptık. Bu modelin belediyelere en önemli katkısı vatandaş odaklı düşünme gerekliliğini zorlamış olmasıdır. Ancak bu şekilde hizmetlerin

üretim ve sunumunda gerekli verimlilik ve kalitede standardını yakalamak için performans artırımına yönelik çalışmalar gündeme daha hızlı gelebilmektedir. Değişim ve yenileşme talepleri karşısında performans yönetimi ve denetimi uygulama teşebbüsleri aynı zamanda belediyelerde kurumsal yönetimin baştan aşağıya gözden geçirilmesini ve neticesinde sağlam bir yapıya kavuşmasını sağlayacaktır. Değişime açık politikalar ile yeni ve başarılı uygulamaların araştırılması sürecinde belediyeler birçok ulusal ve uluslararası organizasyonlarla çeşitli platformlarda bir araya gelerek bilgi alış verişi ve paylaşımında bulunabileceklerdir. Bu tür etkileşimlerde belediyeler mukayese yoluyla kendi eksikliklerini daha kolay görebilecekler ve diğer bazı performans yönetim modellerinin de uygulaması gündeme gelecektir.

Benchmarking bu yönüyle basit bir uygulama transferinden daha fazlasını vermektedir. Çünkü bu metot ile bir uygulama analiz edilerek uyarlama sürecine giriliyor ve karşılıklı etkileşim ile kültürel değişimde oluyor. Bu noktadan hareketle küreselleşmenin zorladığı yeni koşullara uyma ve bunun getirdiği değişim Benchmarking modeli ile daha avantajlı sonuçları olacak şekilde gerçekleştirilebilir.

#### **Kaynakça:**

1. Aktan, Can C., 2000'li yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri 2, Stratejik Yönetim, İstanbul, TUGİAD, 1999
2. American Productivity and Quality Center-APQC, Benchmarking Code of Conduct, APQC, 2004
3. Camp, Robert C., Benchmarking: The Search For Industry Best Practice that Lead to Superior Performance, ASQC , Quality Press, Milwaukee, 1989
4. Demirkaya, Y., The Nature and Implementation of Local Government 'Best Value' Policy in England, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), The University of Manchester, 2004
5. DETR, The Modernising Government, White Paper, 1999
6. Dinçer, Ö., Yılmaz, C., Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, T. C. Başbakanlık, Ankara, 2003,
7. Hammer. M., ve Champy, J., Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revelation, New York, Heper Collins, 1993
8. McCaffery, J., Heerey, M., ve Böse, K. P., 'Refining Performance Improvement Tools and Methods: Lessons and Challenges,' Performance Improvement , Volume 42 , Number 8, 2003
9. ODPM, Local Public Service Agreements- Developing the Detail, Consultation Paper, 2001
10. Özgür, H., Parlak, B., (Ed) Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Akademi, İstanbul, 2006

11. Peteri, G., Foreword, Horvath, T. M., (Eds) *Decentralization: Experiments and Reforms, Local Government and Public Service Reform Initiative*, Budapest, 2000
12. Simon, H. A., Smithburg, D. W., Thompson, Kamu Yönetimi, (Çeviren: Cemal Mihçioğlu), A.Ü.S.B.F. Basım Evi, Ankara, 1985
13. The Audit Commission, *Review of Performance Improvement Models and Tools, Consultation Paper*, 2006
14. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
15. 5272 Sayılı Belediye Kanunu
16. <http://planning.curtin.edu.au/strategic/quality.html>
17. <http://www.benchmarking.gov.uk> 05. 05. 2006
18. <http://www.bpir.com/>
19. <http://www.brint.com/BPR.htm>,
20. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/chartermark>, 05. 05. 2006
21. <http://www.chartermark.gov.uk>, 07. 05. 06
22. <http://www.focusinnovation.net/what.html> 20. 05. 2006
23. <http://www.focusinnovation.net/what.html> 20. 05. 2006
24. <http://www.qaproject.org/methods/resimprove2.html> 20. 05. 2006
25. <http://www.thebigpic.org.uk> 05. 05. 2006
26. <http://www.tse.org.tr/Turkish/KaliteYonetimi/9000bilgi.asp> 05. 06. 2006