

KAMU YÖNETİMİNDE BİR REKABET ARACI OLARAK “HİZMET KARŞILAŞTIRMASI” YOLUYLA YENİLİK VE BAŞARI GELİŞTİRME

Veysel EREN *

Özet: Kamu hizmetinin üretilmesi ve topluma sunulması, ekonomik, teknolojik, demografik ve kültürel değişimlerin yoğun bir biçimde yaşandığı günümüz dünyasında daha çok önem kazanmaya başlamıştır. Kamu kesiminin tekelci yapısı, bürokratik yönetici anlayışı, örgütsel, yapısal ve işleyişsel durumundan kaynaklanan ekonomik sorunlar, bu sektörde rekabet benzeri koşulların oluşturulmasını ve işletilmesini zorunlu hale getirmiştir. Bu doğrultuda, hizmet karşılaştırmasının, kamu sektörü için bir rekabet aracı olabilirliği irdelenmektedir.

Anahtar Sözcükler: Hizmet karşılaştırması, kamu hizmetlerinde rekabet eğilimi, kamu sektöründe yenilik geliştirme.

GİRİŞ

Günümüzde artan bütçe açıkları, kamusal faaliyetlerin saydam olmayışı, vergi yükünün ağırlaşması, vatandaş ve yönetim arasındaki ilişkilerin yetersizliği, örgüt ve personel sorunlarının giderek kendini daha fazla hissettirmesi gibi nedenler, kamu yönetiminin bir kriz içerisinde olduğunu göstergeleridir. Geleneksel kamu yönetimi düşüncesi, söz konusu problemlerin çözülmesi için yeterli yapısal, stratejik ve kültürel mekanizmaları içerisinde geliştirememektedir. Bir başka ifade ile, geniş ölçüde Weber'in bürokrasi modeline dayanan geleneksel yönetim düşüncesi, mevcut finansal ve yönetsel açıkların, yönetim ile diğer kurum ve kişiler arası ilişkilerdeki yetersizliklerin, örgüte ve personele ilişkin problemlerin giderilmesinde kendisinden beklenenleri verememektedir.

Kamu yönetimini beklentilere cevap verebilecek bir statüye kavuşturabilmek için, Toplam Kalite Yönetimi, Amaçlara Göre Yönetim, Öğrenen Organizasyon, Dış Kaynaklardan Yararlanma, Yalın Yönetim, Süreç Yenileme, Hizmet Karşılaştırması ve Personel Güçlendirme gibi modern işletme yönetim yaklaşımları kullanılmaya başlanmıştır. Özellikle 1990'lı yıllardan sonra uluslararası kullanımda "Yeni Kamu İşletmeciliği" (New Public Management) olarak yay-

* Yrd. Doç. Dr., Niğde Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi

gınlık kazanan yaklaşım, farklı ülkelerde farklı isimlerle anılmaya ve kamu yönetiminin içinde bulunduğu krizden çıkarılması için reformlara ışık tutmaya başlamıştır. Bu bağlamda Almanya özellikle yerel yönetimlerde uygulamak üzere "Yeni Yönetim Modelini" (Neue Steuerungsmodell), İsviçre "Etkinliğe Dayalı Yönetimi" (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung) geliştirmiştir. Diğer taraftan İngiltere, daha 80'li yılların başından itibaren rekabet eğilimli yaklaşımları benimsemiş ve uygulamıştır. Bütün bu gelişmelerin arka planında, devlet ve kamu yönetiminin, ortaya çıkan problemlerin üstesinden gelebilmek için, yeni yaklaşımlara gereksinim duyduğu gerçeği bulunmaktadır. Kamu yönetimini içinde bulunduğu tekelci durumdan kurtararak, yeniliklere açık hale getirmek ve başarı şansını, performansını, hizmet kalitesini artırmak için, bir rekabet aracı olarak hizmet karşılaştırması düşünülmektedir. Bu yeni yaklaşım, kamu yönetimine karşı duyulan ve onun meşruluğunu sorgulayan ön yargıların ve kuşku-
kuların ortadan kalkmasına da dolaylı bir biçimde katkı sağlayacaktır.

Bu çalışma, monopol niteliği nedeniyle bir çok problemle karşı karşıya bulunan kamu yönetiminin, bu özelliğinden kaynaklanan eksikliklerini ve yetersizliklerini ortadan kaldıracak bir yaklaşım olarak hizmet karşılaştırmasını ele almaktadır. Çalışmanın amacı hizmet karşılaştırmasına ilişkin kapsamlı bir teorik bilgi vererek kamu yönetimi için ne ölçüde bir çıkış yolu olabileceğini tartışmaktır.

HİZMET KARŞILAŞTIRMASININ TANIMI VE KAPSAMI

Hizmet karşılaştırması, işletme yönetimi literatüründe Benchmarking olarak bilinen modern yönetim yaklaşımının kamu sektöründe yaygın olarak kullanılan adıdır. Benchmarking; bir kurumun kendi performansını yükseltebilmek için, diğer kurumlarla (dış kıyaslama = externes Benchmarking) ya da kendi kurumu içerisindeki diğer birimlerle (iç kıyaslama = internes Benchmarking) kendi uygulamalarının, süreçlerinin veya metotlarının karşılaştırılması için sürekli bir ölçme ve analiz sürecini ifade etmektedir. Karşılaştırma ve kıyaslamamanın temel amacı, en iyi performansa sahip kurumları bulmak, bunlar karşısında kendi performansını değerlendirmek, etkililik bakımından en iyi çözüm yolunu ve uygulamaları tespit etmek ve bunları kendi kurumuna aktararak performansını yükseltmektir (Burr ve Seidlmeier, 1998: 56). Bunun yanı sıra Benchmarking, makro ve mikro karşılaştırma, nicelik ve niteliğe dayalı karşılaştırma, son olarak da performans ve kilit verilere arasında yapılan karşılaştırma olmak üzere üç değişik kısma da ayrılmaktadır (Hunziker ve Rahmann, 1998: 20). Kısaca Benchmarking, "en iyi yaklaşımları ve çözümleri almak" anlamına gelmektedir. Bunu gerçekleştirmek ise ancak "karşılaştırma" yoluyla sağlanabilir. Karşılaştırma, rast gele değil sistematik bir biçimde yapılmak zorundadır. Öğrenme, en iyi yaklaşım ve çözümlerin aktarılabilirliğini denemekle yapılabilir. Son olarak

karşılaştırma, sadece bilgi transferi değildir, aksine değişim ve iyileştirme anlamına gelmektedir (Seniorenwirtschaft.de, 1999).

Karşılaştırma ve kıyaslama uygulamaları, maliyetlerin nasıl düşürüleceği, verimliliğin artırılması, kalitenin yükseltilmesi, daha iyi müşteri hizmetleri, yaratıcılık, başarılı personel uygulamaları gibi kurum faaliyetlerinin her konusunu kapsayabilir. Ancak bu konuda strateji, uygulama, yönetim karşılaştırması ve kıyaslaması şeklinde bir sınıflama da yapılmaktadır (Koçel, 1999: 318).

Yukarıdaki tanımdan da anlaşıldığı üzere, kamu sektöründe “benchmarking”i önemli bir araç haline getiren, öğrenme ve karşılaştırma unsurları gibi iki önemli özelliği bünyesinde barındırmasıdır. Karşılaştırma süreci, öğrenen organizasyonun sistemli gelişmesini içine alan daha kapsamlı bir modelin tamamlayıcı parçasıdır. Karşılaştırma temelde, bir kurumun, sürekli ve bilinçli bir biçimde kendi hizmet alanında en başarılı olan kurumun belli faaliyetleri nasıl yaptığını araştırması, incelemesi, kendi metotlarıyla karşılaştırarak sonuç çıkarması, çıkardığı bu sonuçlara göre bir uygulama planı geliştirerek daha yüksek bir başarı düzeyine ulaşma çabalarını anlatmaktadır. Görüldüğü üzere karşılaştırma, rekabetle elde edilmek istenen amaçları gerçekleştirmeye ve rekabet avantajı sağlamaya etki eden karşılaştırmanın ana fikri, *başkalarından öğrenmek, piyasadan öğrenmek* şeklinde ifade edilebilir.

KAMU SEKTÖRÜNDE HİZMET KARŞILAŞTIRMASI VE ETKİLERİ

Günümüzde devlet ve kamu yönetimi, büyük bir faaliyet baskısı altında bulunmaktadır. Devlet bütçesi kendi sınırına dayanmış, globalleşme ulusal faaliyet alanlarını sınırlandırmakta, buna karşın sürekli daha da karmaşılaşan toplum, kamusal mercilerden toplumsal problemlere acil çözümler getirmesini beklemektedir.

Geleneksel yönetim anlayışına göre işleyen günümüz kamu sektöründe hizmetlerin etkinlik ve verimliliğini azaltan temel problemleri üç noktada toplamak mümkündür (Burr ve Seidlmeier, 1998: 63).

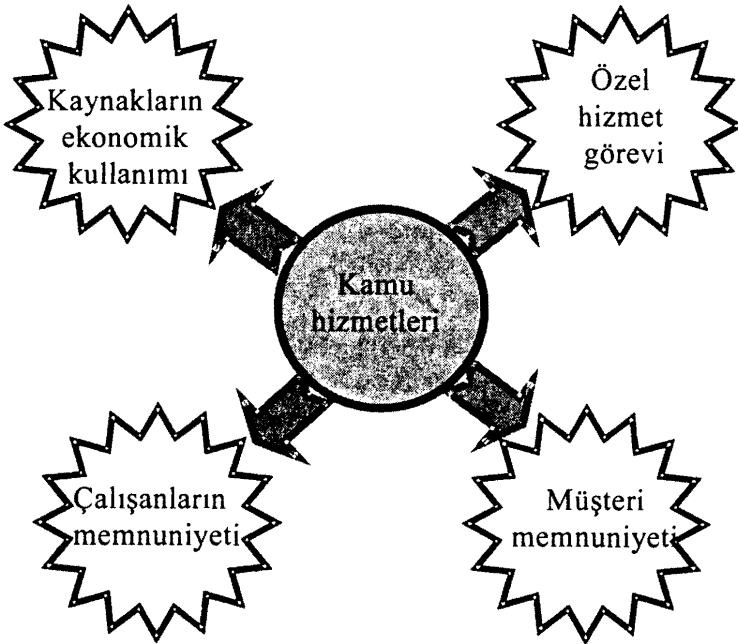
- Kamu hizmeti gören kurumlarda çoğunlukla etkili olmayan ya da çok zayıf şekillenmiş olan rekabet mekanizmaları (İşlevsel Rekabet Yetersizliği),
- Kamu sektöründe yetkilerin kesin hatlarla belirlenmesi (Tam Belirgin Olmayan Yetkiler),
- Enformasyonun bir yandan politikacılar ve vatandaşlar arasında asimetrik paylaşımı, diğer yandan da kamu kurumlarında asimetrik dağılımı (Sistemik bilgi paylaşımının yetersizliği).

Kamu sektöründeki bu üç temel problem alanı yine üç koşul gerçekleştirilerek aşılabılır. Bu koşulları işlevsel rekabet ortamının sağlanması, sorumluluk alanlarının tesisi ve sistematik bilgi paylaşımının olanaklı hale getirilmesi şeklinde sıralamak mümkündür.

Oldukça çeşitlenmiş olan kamusal görevler, eşitlik ve hakkaniyet ilkelerine uygun olarak yerine getirilmek zorundadır. Bu koşullar altında, en azından hizmet kalitesini artırmak için, kamu sektörünün kapsamlı modernizasyon stratejilerine gereksinimi bulunmaktadır. İşte bu stratejilerden birisi hizmet karşılaştırması olabilir. Burada söz konusu olan, sadece hizmet karşılaştırması ve hizmet ölçümü değildir; aynı zamanda da en iyi yaklaşımların ve çözümlerin öğrenilmesidir. Kamu kurumları bu karşılaştırmayı, hem kamu sektöründeki diğer birimlerle (iç karşılaştırma), hem de özel sektör kuruluşlarıyla (dış karşılaştırma) yapabilirler (Seniorenwirtschaft.de, 1999).

Yukarıda belirttiğimiz gelişmeler ve beraberinde getirdiği sosyal, ekonomik, yönetsel zorunluluklar, kamu yönetiminin hizmetleri sunarken bir takım hedefler edinmesini ya da bazı hedefleri ön plana çıkarmasını gerektirmektedir. Kamu hizmetlerinin amaç boyutu göz önüne alındığında, bu hizmetlerin dört temel hedefe sahip oldukları görülmektedir. Şekil 1’de de görüldüğü gibi bu hedefleri özel hizmet yükümlülükleri, müşteri memnuniyeti, çalışanların memnuniyeti ve kaynakların ekonomik kullanımı şeklinde sıralamak olanaklıdır (Adamaschek, 1997: 45).

Şekil 1. Kamu Hizmetlerinin Hedef Boyutu



Hizmet karşılaştırması, Şekil 2’de de görüldüğü gibi en iyi yaklaşım ve çözümlerin bulunmasına katkı sağlamasının yanı sıra, kamu yönetiminde şeffaflaşmanın gerçekleşmesine ve kamu çalışanlarının motive edilmesine de yol açmaktadır. Kamu kurumları, diğer kurumlarda benzer hizmetler için finansman, kalite ve çeşitliliğe dair bilgiye sahip olurlarsa (şeffaflık) bu durum başkalarından daha kötü durumda olma korkusu ile beraber “iç motivasyonu” da sağlayabilir. Şeffaflık ve motivasyonun yanı sıra hizmet karşılaştırması, kamu kurumları arasında bir deneyim değişimini de beraberinde getirir. Her kamu kurumu diğer kurumlardan hizmet maliyetini düşürmeye, daha kaliteli ve daha çeşitli hizmet sunmaya, vatandaşları memnun etmeye ilişkin bilgileri alabilir ve kendi kurumunda uygulamaya çalışabilir (Bertelsmann, 2000).

Şekil 2. Kamu Kurumlarında Hizmet Karşılaştırması ve Etkileri



Özel sektörde bir tek hizmet sunucusundan değil, hizmet sunucularından söz edildiği için, bu alanda işletmeler yeniliklere açıktır, değişim ve uyum yeteneğine sahiptir. Rekabet, yeni ürün, uygun fiyat ve hizmet kalitesi için teşvik edici bir unsur niteliğindedir. Bunun sebebi oldukça açıktır: Rekabet ortamında sunucular, en az rakipleri kadar iyi olmak zorundadır; yoksa müşterilerini kaybederler ya da müşteriler onları terk ederler. Hizmeti, alanların seçme olanağının bulunması, hizmet sunucularının hizmetlerini en iyi, en kaliteli ve en uygun fiyatla sunmalarını zorunlu hale getirmektedir. Hizmet alıcılarının seçim yapma olanağının olmadığı alanlarda, bir başka ifade ile, hizmetin tek sunucu tarafından sağlandığı durumlarda, piyasanın kendi kendini yönlendirme mekanizması çalışmaz. Ekonomik piyasa teorisine göre, bu ortamda kötü ve pahalı hizmet eğilimi söz konusu olur. Rekabetin olmaması ya da yetersizliği, kurumun kendi ge-

reksinimlerini müşterilerinin gereksinimlerinden daha fazla dikkate aldığı davranış biçimlerine yol açar.

Yukarıda kamu sektörünün üç temel problem alanının, işlevsel rekabet ortamının sağlanması, sorumluluk alanlarının tesisi ve sistematik bilgi paylaşımının olanaklı hale getirilmesi ile çözümlenebileceği belirtilmişti. Şimdi bu koşullar daha yakından ele alınmaktadır.

İşlevsel Rekabet Ortamının Sağlanması

Kamu sektöründe rekabet ortamının oluşturulması için bir takım statik ve dinamik rekabet işlevlerinin sağlanması gerekmektedir. Bu statik ve dinamik rekabet işlevlerini, ilk üçü statik, diğer ikisi dinamik olmak üzere aşağıdaki gibi beş noktada toplamak mümkündür (Burr ve Seidlmeier, 1998: 58):

- Hizmetlerin, hizmeti talep edenlerin önceliklerine göre ifa edilmesi,
- En uygun kaynak tahsisinin sağlanması,
- Hizmet ilkesine dayalı bir gelir dağılımının tesis edilmesi,
- Teknik ve örgütsel gelişmelerin teşvik edilmesi,
- Ürün ve üretim teknolojisinin taleplerdeki ya da devletin tespit ettiği çerçe- ve değişimlere esnek uyumunun sağlanması.

İşlevsel rekabet ve en uygun rekabet yoğunluğu, bütün statik ve dinamik rekabet işlevlerinin olanaklar elverdiği ölçüde iyi yerine getirildiği bir piyasada gerçekleşir.

Kamu sektöründe ekonomikliği sağlamanın ön koşulu rekabettir. Belli kurumlarda ekonomikliğin sağlanması ancak rekabetin tesis edilmesine bağlıdır (Thieme, 1995: 89). Rekabete odaklanmanın amacı, şimdiye kadar kamusal olarak görülen hizmetlerin özel piyasaya aktarılması değil, aksine kamusal bir rekabete dayalı hizmet sunumunu olanaklı hale getirmektir.

Kamu yönetimi, bütün görev alanlarında olmasa da, bir çok faaliyetinde, bir monopol pozisyon içerisinde bulunmaktadır. Örneğin sosyal yardım hizmetleri, pasaport hizmetleri, her türlü ruhsat hizmetleri gibi hizmetler sadece monopolcü bir yapı içerisinde sunulmaktadır. Bu tür hizmetlerde, vatandaşlar birer “*zorunlu müşteri*” konumundadırlar. Onlar hizmet sunucularını değiştirememektedir. Monopol durumu, daha kötü ve daha pahalı hizmet anlamına geldiğine göre, bir anlamda kamu hizmetinden yararlananlar buna mahkum edilmektedirler. Bundan dolayı, kamu sektörünün bu özelliği, gerçek bir rekabet yoluyla ortadan kaldırılmalı ya da -gerçek rekabet durumu oluşturulamıyorsa- rekabet gibi olumlu etkiye sahip benzer mekanizmaların yaratılması gerekmektedir (Adamaschek, 1997: 25). Kamu sektörünün özel durumu nedeniyle, tekelci niteliğe sahip olan kamu kurumları, hizmet karşılaştırmasını bir rekabet meka-

nizması olarak kullanabilirler. Hizmet karşılaştırması, para dışında bir ölçme aracı olarak “*amaca ulaşma düzeyi*”nin tespiti için elverişli bir yöntem olabilir.

Hizmet karşılaştırması, öğrenme ve kıyaslama gibi iki temel unsura sahip olduğu için, bir rekabet aracı olarak kamu sektörü için büyük önem ifade etmektedir. Özel sektörde öğrenme bakış açısı, uzun yıllardan beri ön planda tutulmaktadır. Öyle ki, hizmet karşılaştırması tek tek kurumların kalite yönetiminin bir parçası olarak görülmektedir. Kıyaslama bakış açısı ise, piyasanın olmadığı durumlarda verimsizliği ortadan kaldırdığı ölçüde önemli bir konuma sahip olmaktadır. Başka bir deyişle hizmet karşılaştırması, bir rekabet bileşeni olduğu oranda önemli hale gelmektedir (Schedler ve Proeller, 2000: 161).

Kısaca, devlet ve kamu yönetiminde rekabet ortamı bulunmamaktadır. Ancak hizmet karşılaştırması, kamu sektöründe rekabet benzeri sonuçlar doğurabilecek etkileri yapabilecek niteliktedir. Çünkü hizmet karşılaştırması, kamu sektöründe bir yandan yenilikleri teşvik ederek iç motivasyonu sağlarken, diğer taraftan sürekli bir öğrenme ve iyileştirme sürecine neden olarak, kamu sektöründe örgüt ve personel geliştirmeyi desteklemiş olacaktır.

Sorumlulukların Tesis

Özel sektörde iyi hizmet, yenilik ve düşük maliyeti sağlayan temel faktörler, rekabet ve özgürlüktür. Kamu kurumlarında verimsizliğin ve kırtasiyeciliğin temel nedenlerinden birisi, sorumluluk alanlarının kesin bir biçimde tesis edilmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Kamusal bir hizmetin gereği gibi yerine getirilmemesi durumunda, sorumlu kimsenin açık bir biçimde bilinir hale getirilmesi ve her işin sınırlarının çizilmesi, işlerin daha etkin ve verimli yapılmasını sağlayacaktır.

Sorumluluğun güçlü bir biçimde merkezileştiği devlet ve kamu yönetimi kurumlarında, esnekliğin ve serbest hareket alanının yaratılması hizmet karşılaştırmasını anlamlı kılmak için bir zorunluluktur. Bu serbest hareket alanı, özellikle kaynak sorumluluğunun gerçekleştirildiği bir sorumluluk yerelleştirmeyeyle sağlanabilir. Bunun yanı sıra personel sorumluluğu, finansman sorumluluğu ve örgütsel sorumluluk mümkün olduğu ölçüde alt birimlere ya da yerel kurumlara aktarılacak zorundadır (Adamaschek, 1997: 80-85).

Sorumluluktan kaçma, sorumluluğu yayma ve bürokratik sabotaj* kamu yönetiminin temel sorunları arasında sayılmaktadır (Aykaç, 1997: 31-35). Ancak kamu yönetimleri hantallıktan kurtulmak, rekabete açık mal ve hizmet üretmek, yenilikçi yönetim politikaları izlemek, örgüt ve personel yapısında günün şartla-

* Bürokratik sabotaj, kurallara sıkı sıkıya uyarak işlerin yürümesini engellemektir. Astın üstüne bilgi vermesi, astın üste gereğinden fazla bilgi vermesi ve emirleri tamı tamına yerine getirme olmak üzere üç biçimi vardır. Bunlardan sonuncusu, personelin kamusal işlemlerde takdir hakkını hiç kullanmayarak her şeyi yukarıdan gelen direktiflere göre yapmasıyla ortaya çıkar. Bu durumda memur genellikle “emir bekliyorum” kılfının arkasına saklanarak hiç iş yapmaz (Aykaç, 1997: 33-35).

rına uygun değişim ve yenilikleri gerçekleştirmek, şeffaflaşmak ve hizmet sunduğu kişi ve kurumların memnuniyetini göz önünde bulundurmak, yönetime katılım olanaklarını artırmak ve politika ve yönetim arasında sorumluluk alanı ayırımı yapmak zorundadır. Birbiriyle sıkı bağlantısı olan görevler, ürünler, üretim süreçleri, piyasa payları ve hedef kitleler, açık sorumluluk alanlarını oluşturmak ve optimal yönetim akışını sağlamak için, sonuç sorumluluğuyla birlikte şeffaf kurumlarda bir araya getirilmelidir (Schedler ve Proeller, 2000: 75-76).

Yapan ya da üreten yönetimden garantör devlete geçebilmek için, kamu yönetimi çalışma biçiminin (işleyişinin) yeni bir resmini ortaya çıkarmak gerekmektedir. Kamu yönetimi, garantör devlette, demokratik olarak tespit edilmiş hizmetlerin (görevlerin) başarılı bir biçimde yerine getirilme güvencesi için bir sorumluluğa sahiptir. Bu, geleneksel yönetim modelinin aksine, hiç bir biçimde zorunlu olarak hizmetlerin yapılmasını ya da uygulanmasını ve hatta finansmanını yönetim içinde organize etmek anlamına gelmemektedir. Sorumluluk alanlarını şu şekilde gösterilmiştir (Schuppert, 1998: 424-426):

Garantörlük sorumluluğu: Bir hizmetin amaca uygun gerçekleştirilmesini garanti etme

Finansman sorumluluğu: Hizmetlerin yerine getirilmesi için finansman garantisi

İcra etme (iş tamamlama) sorumluluğu: Hizmetlerin sunulması ve yapılması

Çizelge 1. Sözleşme Yönetiminde Politika ve Yönetimin Sorumluluk Sınırları

Yeni Görev Bölüşümü
Politika-Meclis (Belediye meclisi, parlamento)
Yerel politika esaslarını belirlemek
Stratejik kararlar almak
Hedefleri belirlemek
Hizmet sözleşmeleri yapmak
Miktar, kalite ve gerekli süreyi belirlemek
Genel bütçeyi hazırlamak
Yönetim yapısını tanımlamak
Hizmet sözleşmelerinin uygulanışını denetlemek
Sözleşmeden sapmalara ilişkin sonuçlar çıkarmak
Yönetim (Hizmet Birimleri)
Meclisin (Politika) verdiği görevleri yerine getirmek
Hedeflere nasıl ulaşılması gerektiği konusunda karar vermek
Hedeflerin belirlenmesi için meclise öneriler sunmak
Amaçlara ulaşma derecesi ve sapmalar konusunda meclise rapor vermek

Kaynak: Hopp ve Göbel, 1999: 53.

Kamu hizmetlerine düşen sorumluluk kategorisine göre, hizmetlerin yerine getirilmesinde kamu yönetiminin rolü farklılaşmaktadır. Bu anlamda politik birimlerin görevleri ile yönetsel birimlerin görevleri birbirinden ayrılmaktadır. Bu duruma uygun bir görev bölüşümü örneği Çizelgel’de gösterilmektedir.

Diğer taraftan, yönetilenleri yönetimin dışında bırakma eğilimi, kamu yönetiminde başarısızlık nedenleri arasında sayılmaktadır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde devletin yanı sıra kamusal ve özel tüm aktörlere sorumluluk yüklenmesi kaçınılmaz bir sonuç olarak karşımıza çıkmıştır. Toplum merkezli ve katılımcı özellikler taşıyan bu yönetim biçimine yönetişim adı verilmektedir (Karaman, 2000: 44).

Yönetişimin temelinde, yaygın yetki paylaşımı ve yerinden yönetim bulunmaktadır. Ülkemizde özellikle yerel yönetimler alanında bu iki husus sürekli gündemde kalmakta, yerel yönetimlere daha fazla yetki, kaynak ve özerklik verilmesi yolunda talepler ileri sürülmektedir. Yönetişim ile birlikte, toplumsal sorumluluklar üstlenecek yeni aktörlerin ortaya çıkması, bunların yeni katılımcı mekanizmalarla, mevcut biçimsel aktörlerle birlikte ülkelerin ve kentlerin geleceğinde söz sahibi olacak yeni bir ortaklık kurmaları istenmektedir (Göymen, 2000: 13).

Modern yönetim, vatandaşların kamu hizmetlerinin sunulmasına yapıcı ve anlamlı katılımını amaçlamaktadır. Bu durum, yönetime önemli girdilerin sağlanması ve vatandaşların beklentilerine uygun faaliyet ve hizmet sağlanması için büyük öneme sahiptir. Vatandaşların yönetime katılımını sağlamak için, yönetim reformunun yeni katılım biçimlerini geliştirmesi gerekmektedir. Almanya’da “*teşvik edici devlet*” (aktivierenden Staates) yaklaşımı (Reichard, 1999), vatandaşların kendi problemlerinin çözümünde rollerinin artırılmasını ve bunun için onlara sorumluluk yüklenmesini amaçlamaktadır. Devletin görevleri, toplumsal aktörler ve devlet arasında, iş birliği ve sorumluluk paylaşımı anlayışı çerçevesinde yeniden bölüştürülmektedir. Devlet, toplumsal problemlerin çözümü sürecinde öncülük yapma ve uyumlaştırıcılık rolünü üstlenme noktasında yoğunlaşmaktadır. Kendisinin sorumlu olduğu alanlarda vatandaşların aktif etkinliğine olanak sağlamaktadır. Görevlerini ve hizmet sunumunu güvence altına almak ve düzeltmek için toplum karşısında devletin öncülük, aktifleştirme ve teşvik işlevi bulunmaktadır (Reichard, 1999).

Sistematik Bilgi Paylaşımının Olanaklı Hale Getirilmesi

Kamu yönetiminde bilgi teknolojisi modeli, günümüzde oldukça tartışılan bir konu haline gelmiştir. Ancak modern bilgi teknolojileri potansiyeli, kamu sektöründe oldukça sınırlı kullanılmakta ve kullanım olanakları da kurumlara göre değişiklik göstermektedir. Oysa gerek kamusal gerekse özel alanda örgütlerin ölçeği, bilgi teknolojisinden yararlanmaksızın yönetilemeyecek, planlana-

mayacak, denetlenemeyecek, eşgüdümü sağlanamayacak ve dolayısıyla etkinlik ve verimliği, ekonomikliği başaramayacak ölçüde büyümüştür.

Teknoloji, ekonomi, politika ve toplumsal hayat üzerinde hızlı değişim ve dönüşüme neden olabilecek bir potansiyele sahiptir. Bilgi teknolojisi de bu dönüşümü gerçekleştiren temel aktörlerden birisidir. Özellikle adem-i merkezileştirme ve demokratikleştirme potansiyeli, bilgi teknolojisini merkezi konuma yerleştirmektedir. Kamu yönetiminde bilgi teknolojisi modeli, günümüzde oldukça tartışılan bir konu haline gelmiştir. Ancak modern bilgi teknolojileri potansiyeli, kamu sektöründe oldukça sınırlı kullanılmakta ve kullanım olanakları da kurumlara göre değişiklik göstermektedir. Oysa gerek kamusal gerekse özel alanda örgütlerin ölçeği, bilgi teknolojisinden yararlanmaksızın yönetilemeyecek, planlanamayacak, denetlenemeyecek, eşgüdümü sağlanamayacak ve dolayısıyla etkinlik ve verimliği, ekonomikliği başaramayacak ölçüde büyümüştür.

Bilgi teknolojisi potansiyeli, son on yılda örgüt stratejilerinde önemli ölçüde kullanılmıştır. Kamu sektöründe de belli bir bilgi standardının yakalanması öngörülmektedir (Schedler ve Proeller, 2000: 227). Kamu yönetiminde büyük ölçekli örgütlerin yönetimi, bir başka deyişle, örgütsel amaçların saptanması, etkinliklerin planlanması, eşgüdüm ve denetimin sağlanması örgütün çevresinden ve kendi alt sistemlerinden elde edeceği bilgilerin niteliği ve bunların değerlendirilmesi ile yakından ilişkilidir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 148). Bilginin kurum boyutunu ilgilendiren tarafı olduğu kadar, vatandaşları ilgilendiren boyutu da bulunmaktadır. Bir yandan kurum, yapmak zorunda olduğu hizmetleri verimli, etkin, kaliteli ve zamanında sağlamak, örgüt içi koordinasyonu oluşturmak ve diğer yönetsel işlevlerini yerine getirebilmek için bilgiye ihtiyaç duyar; diğer yandan vatandaşlar da yönetsel faaliyetlerle ilgili bilgi edinmek istemektedir.

Diğer taraftan bilgi ve iletişim teknolojisi, örgütsel değişimlerde de önemli bir rol oynamaktadır. Bir çok örgütsel değişim, ancak bilgi ve iletişim teknolojisiyle mümkün olabilmektedir (Schwabe ve Vöhringer, 1998: 141). Ancak bilgi ve iletişim teknolojisinin olanaklı hale getirdiği örgütsel değişimler kendiliğinden gerçekleşmemektedir. Örgütsel değişim için hem özel, hem de kamu sektöründe aktif çabalar zorunludur. Kamu yönetiminde örgütsel dönüşümden beklentiler, daha etkin, etkili ve şeffaf bir yönetim sistemi oluşturmaktır. Ancak, iletişim teknolojisinin artmasıyla özel hayata müdahalelerin artabileceği de göz ardı edilmemelidir.

Son olarak, bilgi ve iletişim teknolojisi, bir yandan bilgiyi delokalize ederek, diğer yandan da dijitalleştirerek bilgi ve tecrübelerin aktarılması ve kullanılmasında önemli bir rol üstlenmektedir. Bütün kamu yönetimi alanında maliyetlerin düşürülmesi, yüksek verimlilik ve kalitenin sağlanması için duyarlı bir yönetim yapısının oluşturulması, uluslararası rekabet koşulları nedeniyle ivedi olarak

gerçekleştirilmek zorundadır. Bu bakımdan bilgi ve iletişim teknolojisi kamu yönetiminin dönüşümü için temel yapı taşı niteliğindedir (Schwabe ve Vöhringer, 1998: 141). Kamu yönetiminde hizmet karşılaştırması, sistemli bir bilgi teknolojisinin varlığına ve mükemmel kullanımına bağlıdır. Modern bilgi ve iletişim teknolojisi, bilgi kanalları üzerindeki tekeli ortadan kaldırmaktadır. Bu teknoloji sınır tanımaz özelliği (delokalize) ve dijital ortamda zaman ve mekandan bağımsız saklanabilme niteliği nedeniyle, kamu kurumlarını da rekabet ortamına çekmektedir. Bilgi ve deneyimleri artan vatandaşların kamu yönetiminin beklentileri de değişmektedir.

Kısaca, vatandaşların bilgilendirilmesi ve böylece güçlendirilmesini, yönetim süreçlerinin en uygun hale getirilmesini ve vatandaşların desteğinin kazanılmasını sağlayan modern bilgi ve iletişim teknolojisi, kamu sektöründe hizmet karşılaştırması için uygun koşulları da yaratmaktadır. Sistemli bilgi paylaşımı, bir yandan kamu kurumları arasında ve kamu kurumları ile özel sektör kurumları arasında bilgi alış verişini zorunlu kılarken, diğer yandan kamu yönetimi ile vatandaşlar arasında bilgi akışını güvence altına almak anlamlarına gelmektedir.

KAMU SEKTÖRÜNDE HİZMET KARŞILAŞTIRMASI SÜRECİ

Kamusal faaliyetlerin birçoğu karşılaştırma konusu yapılabilir. İşletmeler için söz konusu olan stratejik karşılaştırma, uygulama karşılaştırması ve yönetim karşılaştırması şeklindeki sınıflandırma kamu kurumları için de kullanılabilir. *Stratejik karşılaştırma*, başarılı kurumların (özel ya da kamusal) izlediği stratejilerin ve temel unsurların incelenmesi ve karşılaştırmaya tabi tutulmasını ifade etmektedir. *Uygulama karşılaştırması*, maliyet unsuru olan her faaliyetin karşılaştırılmasını içermektedir. *Yönetim karşılaştırması* ise, yönetim fonksiyonları arasındaki karşılaştırmayı ifade etmektedir (Koçel, 1999: 318).

Literatürde kamu hizmetlerinin karşılaştırma süreci için oldukça çeşitli modeller bulunmakla birlikte bunlar arasında önemli farklılıklar bulunmamaktadır. Aşağıdaki şekilde de görüldüğü üzere Weber'e göre karşılaştırma süreci üç temel safhaya ayrılmaktadır. Bu safhalar hazarlık, analiz ve uygulama safhalarıdır. Bu safhaların her birisi de kendi içerisinde dört bölüme ayrılmaktadır (Weber, 1999: 14-15).

Hazırlık safhası, karşılaştırma objesi ve karşılaştırma grubunun tespit edilmesi, performans değerlendirmesi için büyüklüğün belirlenmesi ve karşılaştırma partnerinin tespiti bölümlerinden oluşmaktadır. Karşılaştırma konusu yapılacak objenin ve karşılaştırma grubunun tespit edilmesi, yapılacak işi spesifik hale getirmek için son derece önemlidir. Çok genel olarak yapılacak bir karşılaştırmının başarı şansı azdır. Diğer taraftan, karşılaştırmaya değer bir kurumun ya da birimin tespiti de amaca ulaşmak bakımından son derece büyük önem taşımaktadır. Kurumun faaliyetlerine, üretim kapasitesine, hizmet kalitesine, ma-

liyet unsurlarına olumlu katkısı olmayacak bir grubun tespit edilmesinin sonuçlar bakımından pek verimli olmayacağı açıktır.

Şekil 3. Kamu Sektöründe Hizmet Karşılaştırma Süreci



Analiz safhası, bilgi kaynaklarının analizi, performans ve maliyet yetersizliklerinin tahkiki, yetersizlik nedenlerinin analizi ve sonuçların etkileşiminden oluşmaktadır. Görüldüğü gibi bu safhada, karşılaştırma yapılan konularda nele- rin nasıl yapıldığı tetkik edilmekte ve farkların analizine yer verilmektedir. Bu- rada elde edilen bilgi ve bulgular hedeflerin tespiti ve uygulama planlarının ha- zırlanmasında kuruma ışık tutacaktır.

Uygulama safhası ise, yetersizliklerin giderilmesi için strateji ve hedef ta- nımlaması, uygulama için aksiyon planının tespiti, uygulama planının tatbiki ve uygulama sürecinin denetiminden oluşmaktadır. Bu aşamada, yapılan analizler sonucunda elde edilen bilgi ve bulgulara göre, daha iyi kabul edilen kuruma gö- re ortaya çıkan yetersizliklerin giderilmesi için strateji ve hedefler belirlenmek- te, aksiyon planı tespit edilmekte, planlar uygulanmakta ve yeniden denetim ya- pılarak sonuçlara göre yeni bir karşılaştırmanın ön bulgularına erişilmektedir.

Hizmet karşılaştırmasında, özellikle kamu sektöründe en önemli problem, istenilen bilgi ve bulgulara kolaylıkla erişememekten kaynaklanabilir. Çünkü ülkemizde halen kamusal faaliyetlerde gizlilik esastır. Bunun için, bilgi ve bul- gulara ulaşabilmek ancak yeni yasal düzenlemelerle olanaklı hale getirilebilir.

HİZMET KARŞILAŞTIRMASININ KAMU SEKTÖRÜNDE REKABET İŞLEVİ GÖREBİLME OLANAKLARI

Hizmet karşılaştırmasının kamu sektöründe rekabet işlevi görüp görmemesi daha önce belirtmiş olduğumuz statik ve dinamik rekabet fonksiyonlarının ka-

mu sektöründe sağlanmasına ya da sağlanmış gibi bir ortamın oluşturulmasına bağlıdır. Bir başka ifade ile karşılaştırmanın işlevsel bir rekabet gibi etkili olabilmesi için aşağıdaki koşulların sağlanması gerekmektedir (Burr ve Seidlmeier, 1999: 64-65).

Hizmeti alan vatandaşların taleplerinin önceliği: Talep önceliğine göre üretimin yapılması durumunda karşılaştırma üretim ve hizmet sunumu için talep edenlerin önceliği ilkesine doğrudan hizmet etmektedir. Karşılaştırma hem yerel yönetim hizmetlerinde hem de merkezi yönetim hizmetlerinde vatandaşın önceliğinin sağlanmasına katkı sağlamaktadır. Vatandaşın önceliği, yerel yönetimlerde ve diğer kamu kurumlarında, her birimin kendi eksikliklerini gidermeye çalışmasını öngörmektedir. Karşılaştırmanın rekabet etkisi gösterebilmesinin ilk koşulu, uygulandığı kurumda her şeyden önce vatandaşın önceliğinin göz önünde tutulmasıdır.

Kaynakların en uygun tahsisinin sağlanması: Karşılaştırma, kaynakların kamu sektöründe en uygun tahsisinin sağlanmasına önemli derecede katkı sağlamaktadır. Karşılaştırma yardımıyla bir yandan, yerel hizmet sağlama sürecinde ekonomik olmayan durumlar giderilebilir ve sonrasında yeniden örgütlenme düşüncesinin yolu açılır; diğer taraftan, eğer sonuçlardan gelecekteki yatırım gereksiniminin önemli noktaları anlaşılabilirse, bir sonraki yıl bütçe olanaklarının paylaşımı için çıkış noktası oluşturulabilir.

Hizmet prensibine dayalı bir ücret dağılımının tesisi. Bu noktada karşılaştırma, kamu çalışanlarının maaşlarının, onların sorumluluk çevrelerinde ulaştıkları verimliliğe ve belli bir dönemde hedeflenen verimlilik artışına göre yapılmasının personel üzerinde motivasyon etkisi yapmasını sağlayabilir. Bir başka ifade ile, karşılaştırmanın çalışanlar arasında rekabetin gelişmesine katkı sağlayabilmesi için, personel maaşlarının kurumun verimlilik ve etkinliğinden etkilenmesi gerekmektedir. Kamu sektöründe hizmete dayalı ücretlendirme tartışmalarına karşılaştırmayla yeni bir ivme daha kazandırılmış olmaktadır.

Teknik ve örgütsel gelişmelerin teşvik edilmesi. Karşılaştırma yardımıyla teşvik edilen teknik ve örgütsel gelişmelerin ağırlık noktası, problem çözme yollarının taklit edilmesinden daha çok yenilikler alanında yoğunlaşmaktadır: Karşılaştırma, kamu yönetiminde problem çözme modellerinin yaygınlık kazanmasını olumlu yönde etkileyebilir. Diğer kurumların problemleri çözme yolları ve metotları belirlenir ve kendi kurumlarının hizmet görme sürecinde uygulanabilir. Başarılı bir teknik ya da örgütsel yenilik, karşılaştırma sonuçları çerçevesinde kurumun düzeyini iyileştirmektedir. Kamu sektöründe yenilikçi problem çözümünün gerçekleştirilmesi için karşılaştırma teşvik edici bir faktör olabilir.

Ürün ve üretim teknolojisinin, talep değişimine ve devlet düzenlemelerine esnek uyumu. Karşılaştırma yıl boyunca sürekli yapıldığı takdirde, kamu hiz-

metlerine dönük taleplerdeki değişimleri ya da kamusal olarak tespit edilen verilerdeki değişimi gösterebilir. Bu uygulama yardımıyla, müşterilerin değişen tutumlarının etkileri ya da kamu hizmetinin performans verileri ve harcama yapısına yönelik olarak denetim mercilerinin yeni önerileri belirginleştirilebilir. Böylece kamu kurumlarında değişen koşullara etkin ve verimli uyum olanağı doğmaktadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Üçüncü bin yılda toplumsal ilişkiler karmaşıklaşmıştır. Bilgi çağı, insanların ve kurumların problemler karşısında derinlemesine değerlendirme yapmak yerine, onlara bir trenin penceresinden bakarcasına yüzeysel hakimiyet olanağı vermektedir. Kamu yönetimi ve devlet, faaliyetlerinin niteliği, kalitesi, fiyatı ve çeşidi bakımından; diğer kurumlar ve insanlarla olan ilişkileri bakımından sorgulanmaya başlanmıştır. Kamu sektörü hizmet kalitesini artırmadığı ve yeniliklere ayak uyduramadığı takdirde meşruluk gerekçelerini kaybetme tehlikesi ile karşı karşıya bulunmaktadır.

Kamu sektörünün hizmet kalitesini artırabilmesi ve yenilikleri izleyebilmesi şeffaflaşmasına ve faaliyetlerini rekabete açık hale getirmesine bağlıdır. Bu anlamda hizmet karşılaştırması kamu yönetimi için uygun bir araç olarak görülebilir. Çünkü hizmet karşılaştırması, değerlendirme aracı olarak paranın kullanılmadığı, sosyal bir takım kaygılar gütmek zorunda olan kamu sektörü için, rekabet benzeri bir mekanizmanın işletilmesine, kamusal faaliyetlerin şeffaflaşmasına ve yeniliklerin izlenmesine yol açabilecek bir yaklaşım olarak görülmektedir.

Sonuç olarak karşılaştırma, uygulandığı kurumlarda, kamu hizmetlerini sunan kurumlar arasında işlevsel rekabetin sonuçlarına benzer sonuçlara ulaşabilir. Ancak bunun için yukarıda saydığımız statik ve dinamik rekabet işlevlerinin sağlanması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Adamaschek, Bernd (1997), *Interkommunaler Leistungsvergleich. Leistung und Innovation durch Wettbewerb*, Verlag Bertelsman Stiftung, 2. Auflage, Gütersloh.
- Aykaç, Burhan (1997), *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*, YÖK Matbaası, Ankara.
- Bertelsmann Stiftung (2000), "Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern-Projektbeschreibung" <http://www.leistungsvergleich.de> (10.07.2000).
- Burr, Wolfgang ve Heinrich Seidlmeier (1998), "Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung Anwendungspotentiale und Grenzen aus theoretischer und empirischer Sicht", in: Ditrich Budäus / Peter Conrad / Georg Schreyögg (Hrsg); *New Public Management*, Berlin, New York, s.55-92.

- Ergun, Turgay ve Aykut Polatoğlu (1992), *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Göymen, Korel (2000), "Türkiye'de Yerel Yönetim ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler, Yönelimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:9, Sayı:2, Nisan 2000, Ankara, s.3-13.
- Hopp, Helmut ve Astrid Göbel (1999), *Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen*, Schaffer-Poeschel Verlag, Stuttgart.
- Hunziker, W. Alexander ve Florian Rahmann (1998), "Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung", *VOP: Verwaltung Organisation und Personel*, Heft 6/98, s.18-23.
- Karaman, Zerrin Toprak (2000), "Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler", *TİD*, Yıl:72, Sayı:426, Mart 2000, s.37-53.
- Koçel, Tamer (1999), *İşletme Yöneticiliği*, Beta yay., 7. Baskı, İstanbul.
- Reichard, Kristoph (1999); "Staats- und Verwaltungsmodernisierung im aktivierenden Staat", http://141.89.32.20/u/l/_puma/publik_online_vuf.html, (12.10. 1999).
- Schedler, Kuno ve Isabella Proeller(2000), *New Public Management*, Verlag Paul Haupt, Bern, Stuttgart, Wien.
- Schuppert, G.F (1998), "Die öffentliche Verwaltung im kooperationsspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung: Zum Denken in Verantwortungsstufen", *Die Verwaltung*, Band 31, Heft: 4, s. 424-447.
- Schwabe, Gerhard ve Bernd Vöhringer (1998), "Computerunterstützung des Gemeinderats. Ein Baustein zum Umbau der Verwaltung", *Verwaltung und Managmenet*, 4.Jg., Heft 3, s. 140-147.
- Seniorenwirtschaft (1999), "Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung", <http://www.seniorenwirtschaft.de/infoserver/benchmarking/verwaltung/index.htm>, (23.11.2000).
- Thieme, Werner (1995), "Voraussetzungen einer wirtschaftlichen Verwaltung", *Verwaltung und Management*, 2/1995, s. 88-91.
- Weber, Jurgan (1999), *Benchmarking Excellence*, Vallendar.