

KAMUDA PERFORMANS YÖNETİMİ VE AVRUPA BİRLİĞİNİN PERFORMANS YÖNETİM MODELİ

Erhan KOYUNCU *

ÖZET

Bu makalenin konusu kamu sektöründe performans yönetimini ve Avrupa Birliği'nin performans yönetim modeli olan Ortak Ölçüm Çerçevesidir (CAF). Burada performans yönetimini kavramı ve pratiği, özellikle kamu sektöründe performans yönetimi literatürü taranarak ve farklı modeller tetkik edilerek incelenmektedir. Bu makale, performans yönetimi ve denetiminin üzerinde anlaşılmış bir anlamının olmadığı ve bunların anlamının zamana, ülkeye ve devletin toplumdaki rolü konusundaki anlayışa göre değiştiğinin altını çizmektedir. Performans denetim modelleri başlangıçta özel sektör için geliştirilmiştir ancak günümüzde bazı uyarlamalarla kamu sektöründe de uygulanmaktadır.

Ayrıca bu çalışmada, AB'nin performans yönetimine yaklaşımı ve üye ülkelere tavsiye edilen ve münhasıran kamu sektöründe uygulanmak üzere geliştirilen AB'nin performans yönetimi modelinin (CAF) kullanımı üzerine inceleme de bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Performans yönetimi, kamu sektöründe performans yönetimi, kalite yönetimi, kalite ölçüm metotları, Ortak Ölçüm Çerçevesi

ABSTRACT

Performance Management in Public Sector and Performance Management Model of the European Union

This article is about performance management in public sector and Common Assessment Framework (CAF) which is performance management model of European Union. It examines the concept and practice of performance management through an examination of different models, in the literature, especially on the public sector. It highlights that performance measurement and management have no agreed meanings and are changing according to time, country and the understanding of government's role in society. Performance measurement models developed initially for the private sector, have now been applied to the public sector but with some adaptation.

¹ İller İdaresi Genel Müdürlüğü Şube Müdürü

There is also an examination of the European Union approach to performance management and specifically the use of the Common Assessment Framework (CAF) which is recommended for use within the EU because it was designed specifically for public organisations.

Key Words: Performance management, performance management in public sector, quality management, quality measurement methods, Common Assessment Framework (CAF)

1. GİRİŞ

1970'lerdeki ekonomik krizden sonra geleneksel kamu yönetimi anlayışı sosyal ve ekonomik problemleri çözmekte başarısız olduğu için artarak eleştirilmiştir (Lane&Ersson, 1994: 7-8). Bu eleştirilerin sonucu olarak bazı ülkelerde, özellikle Reagan yönetiminde Amerika Birleşik Devletleri'nde, Thatcher yönetiminde Birleşik Krallık'ta devlet küçültülmüş ve geriye kalan kamu sektörünün de daha etkin çalışması için baskı artmıştır. Bu süreçte, esas amaç bütçe giderlerini azaltmak ve kamu sektörünün etkinlik ve verimliliğini artırmaktır. Bu yeni kamu yönetimi anlayışının Özal döneminden başlayarak Türkiye'de kamu sektörünü etkilediği ve performans dayalı yönetim anlayışının başta İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü olmak üzere bazı kamu kurumlarında yürütülen bir takım projelerle hayata geçirilmeye çalışıldığı görülmektedir (Çelik vd., 2008).

Kamu yönetimindeki bu yeni anlayış "yeni kamu yönetimi" (NPM) yaklaşımı olarak bilinmektedir (Hood, 1991). Bu yaklaşımın sonucu olarak OECD ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede yürütülen reform programları sonucu bazı kamu kuruluşlarının yapısı ve statüsü değiştirilmiş veya bunlar tamamen özelleştirilmiştir (Bilgin, 2007: 53). OECD'nin (1997) kamu yönetimi servisi olan PUMA, ülkelerin kamu yönetimi reformları arasında önemli içerik, büyüklük ve yaklaşım farklılıkları olmasına rağmen, hepsinin daha az merkezi kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde performans dayalı yönetim kültürü geliştirmeyi amaçladıklarını savunmaktadır. Bu trend hem merkezi hem de yerel yönetimleri etkilemiştir. Performans yönetimi Batı ülkelerinde merkezi ve yerel düzeyde kamu sektöründe, hesap verme, kontrol ve kaynak dağıtımını amacıyla kullanılmaktadır.

Bu çalışmada performans yönetimi kavramı ve pratiği, özellikle kamu sektöründe performans yönetimi literatürü taranarak ve farklı modeller tetkik edilerek incelenmektedir. Performans denetim modelleri başlangıçta özel sektör için geliştirilmiştir ancak günümüzde bazı uyarlamalarla kamu sektöründe de uygulanmaktadır. Bu makalede AB'nin performans yönetimine yaklaşımını yansıtan, münhasıran kamu sektöründe uygulanmak üzere geliştirilen ve

AB ülkelerine tavsiye edilen Ortak Ölçüm Çerçevesi (CAF) modelinin kullanımı üzerinde durulacaktır. CAF modeli özellikle seçilmiştir çünkü AB Türkiye'deki kamu yönetimi reformu sürecinde etkili olan en güçlü dışsal etkidir. İlk olarak performans yönetimi alanındaki literatür taranacak, daha sonra da AB'nin performans yönetimine bakışı ve onun bu alanda modeli olan CAF anlatılacaktır.

2. KAMU SEKTÖRÜNDE PERFORMANS YÖNETİMİ

2.1. Performans Yönetimi Nedir?

Performans tek ve net bir tanımı olan bir kavram değildir. Talbot'un (2007: 496-501) işaret ettiği gibi performansın hesap verebilirlik, açıklık, hizmet odaklılık, kullanıcıların seçme hakkı, müşteri memnuniyeti, etkinlik, sonuç odaklılık, etkililik, kaynak tahsisi ve kamu değeri yaratmak gibi farklı yönleri ve anlamları vardır. Cristina (2005: 131) performans yönetimini, hedeflerin ve amaçlanan neticelerin net olarak belirtildiği, yöneticilerin bunlara ulaşabilmek için serbest bırakıldığı, gerçek performansın ölçüldüğü ve raporlandığı bu bilgilerin program bütçelemede, faaliyetlerde, ceza ve ödevlerde esas alındığı bir yönetim biçimi olarak tanımlamaktadır. Performans yönetimi, işletmenin/idarenin performansıyla ilgili sonuçlardan dolayı hesap verebilir olmasını ve bu sonuçların sorumluluğunu üstlenmesini gerektirmektedir (Pollit & Bouckaert 2004: 126). Özetle performans yönetimi, ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik odaklı bir yönetim anlayışı olup, bu amaçla ölçülebilir hedefler koymayı ve bu hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığının sürekli olarak ölçülmesini zorunlu kılmaktadır (Bilgin, 2007: 53).

Performans yönetimi ve performans denetimi terimleri çoğu zaman birbiri yerine kullanılmaktadır. Ancak Lebas'ın (1995: 54) belirttiği gibi ikisi ayrı anlamdadır. Performans denetimi; anahtar başarı kriterlerine göre ölçümlemeyi, normalde olması gereken durumla gerçek durumu, geçmiş başarı trendine göre mevcut durumu karşılaştırmayı, potansiyel durumu, çıktı ve girdi vb ölçümleri içermektedir. Performans yönetimi ise hizmet içi eğitimi, takım çalışmasını, diyalogu, yönetim şeklini, yaklaşımı, vizyon paylaşımını, çalışanların katılımını, çok taraflı yarışmayı, cesaretlendirmeyi ve ödüllendirmeyi vb. kapsamaktadır. Bu farkın altı çizildikten sonra bu makalede de bu iki terimin zaman zaman birbiri yerine kullanabileceğini belirtmek gerekir.

Performans yönetimi literatürü incelediğinde bunun iki farklı kol üzerinden yürüdüğünü görürüz; bunlar bireysel ve kurumsal performans yönetimidir (Talbot, 2007: 454). Ancak bilinmelidir ki bu bölümde kurumsal performans yönetimine, özellikle de kamu sektöründeki performans yönetimine odaklanılacaktır.

Ayrıca, performans yönetiminin ne işe yaradığı ve performansla ilgili bilgilerin hesap verebilirlik ve kaynak tahsisinde ne şekilde kullanılabileceği üzerine de bolca kaynak vardır. Mesela Bouckaert ve Halligan'a (2008: 85-93) göre performans ölçümleri, kontrol ve sonuçları değerlendirmede kılavuz olarak kullanılabileceği gibi, yönetsel ve politik işlem ve eylemler için sorumluluğu üstlenme veya iç ve dış hesap verme mekanizması olarak da kullanılabilir. De Brujin'e (2002: 8) göre ise performans denetimi açıklık, öğrenme, yükselme ve cezalandırma aracıdır.

Performans denetimi iç ve dış denetim olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır. İç performans denetiminde yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya olmak üzere iki performans ölçüm yaklaşımı vardır. Dışsal performans denetimi ise açıklık, bilgiler ve çıktıların tüketiciler, vatandaşlar ve çıkar gruplarıyla paylaşılması anlamında kullanılmaktadır (Bouckaert ve Halligan, 2008: 105-6).

2.2. Kamu Yönetimi Performansı ve Performans Denetiminin Temel Prensipleri

Performans denetimi, özellikle son 30 yılda kamu yönetimi teorisinde ve uygulamasında öne çıkan kavramlardan biri haline gelmiştir. Fakat kamu kurumlarına, özel sektörün performans ölçüm metotlarının uygulamasında bazı zorluklar vardır. Çünkü, bir taraftan kamu kurumlarının sunduğu hizmetler için genellikle kâr ve ücret gibi finansal veriler bulunmamaktadır. Bu yüzden kamu kesiminin hizmetlerinin çıktısını ve sonuçlarını ölçmek zordur. Bu zorluk özellikle eğitim ve sağlık hizmetlerinde daha da artmaktadır. Diğer taraftan bu performans ölçüm metotları, kamu sektörünün dürüstlük, eşitlik, tarafsızlık, açıklık gibi bazı önemli hedeflerini kapsamamaktadır. Bunlara ek olarak kamu sektöründe performans yönetimi açısından diğer bazı önemli engeller de vardır. Mesela kamu sektörü yasal sınırlar içerisinde faaliyet göstermek zorundadır. Bundan da öte özel sektörün sosyal sorumlulukla hareket etme zorunluluğu yokken kamu sektörü bu sorumluluğu birinci planda tutmak zorundadır (Talbot, 1999: 22-4)

Gerçekte performans denetiminin amacı son derece basit bir soruya cevap aramaktır: Organizasyon kullandığı kaynaklar sonucunda ne elde etmiştir? Fakat bunun doğru bir şekilde ölçülmesi kamu sektörü için oldukça karmaşık ve komplekstir. Bunun için birçok metot olmakla birlikte, bu konudaki literatür incelendiğinde genellikle iki model üzerinde odaklanıldığı görülmektedir. Bunlar "Girdiler, Çıktılar ve Sonuçlar Modeli" ile "Ekonomiklik Etkinlik ve Verimlilik (Üç E modeli) Modelleri"dir. Üç E modeli yönetim sürecini açıklayan "girdi-çıkıtı modeli"nden türetilmiştir. Bu modelde önceden belirlenmiş hedefler ve önceliklere göre sonuçlar kontrol edilmekte, girdiler yerine sonuçlar ölçülmektedir.

Girdi-çıkıtı yönetim modeli, organizasyonların çalışma süreçleri hakkında genel bir bilgi vermektedir. Bu süreç stratejik hedeflerin belirlenmesiyle başlanmaktadır. Bunlar genellikle organizasyonun görev tanımından çıkarılmaktadır. İkinci adım bu stratejik hedeflere göre daha açık bir şekilde operasyonel başarı kriterlerinin belirlenmesidir. Üçüncü evre girdiler, faaliyetler ile çıktıları kapsayan yönetsel süreçtir. Bu aşama para ve personel gibi girdilerin organizasyona koyulmasıyla başlar. Bunlar faaliyetlerde kullanılır ve hastanede tedavi edilen hasta sayısı gibi çıktılar olarak neticelenirler. Dolayısıyla bu yönetsel süreçte yöneticilerin önceliği en fazla çıktıyı elde edebilmek için girdileri en iyi şekilde kullanmak olmalıdır. Yönetsel süreç bittikten sonra da süreç devam etmektedir. Çünkü çıktılar toplumu etkilemeye devam etmektedir. Sonuçlar sadece organizasyonun neyi başardığına bağlı değil, çıktılarının toplumda ne etkiler yarattığı ile de ilgilidir. Bu açıdan çıktılarla sonuçları birbirinden ayırmak gerekmektedir. Son olarak da bu sonuçların çevreye etkilerini göz önünde bulundurmanız gerekmektedir. Tüm bu süreçlerden sonra karar alıcıların bunlarla alakalı bilgilendirilmesiyle süreç sonuçlanmaktadır (Bouckaert & Van Dooren, 2003: 129-30).

Bu modelden farklı performans kriterleri çıkarılabilir ancak en çok kullanılanlar ekonomiklik, etkinlik ve verimliliklerdir. Kamu sektöründe ekonomiklik en çok kullanılan kriterdir. Çünkü bunları girdi maliyetlerine, bütçeye ve kullanılan personel sayısına bakarak hesaplamak kolaydır. Bunlar pratikte örneğin hasta başına maliyet, çöp toplamada birim başına maliyet şeklinde performans kriterleri olarak karşımıza çıkabilir. Sayısal metotlarla etkinliği ölçmek de kolaydır. Zira tedavi edilen hasta sayısı, çözülen suç sayısında olduğu gibi çıktı hesaplaması da kolayca yapılabilir. Bunlardan da girdilerin çıktılara oranına göre hesaplanan organizasyonun etkinliği bulunabilir. Fakat ekonomiklik ve etkinlik kriterleri herhangi bir organizasyonun gerçek performansını ölçmek için yeterli değildir. Organizasyonların başarısını tam olarak ölçmek için çıktılarının gerçek değerini esas alan verimlilik kriterlerine ihtiyacımız vardır. Bunu hesaplamak ise çok zordur. Çünkü bunun hesaplanması için, üretilen çıktılarının hizmetlerden faydalananların gerçek ihtiyaçlarını ne ölçüde karşıladığını ölçmek gerekmektedir. Ayrıca kamu sektöründe verimlilik ölçümünde, gerçek ihtiyaçların ne olduğunu belirlemek ve kamu hizmetlerinin sosyal etkilerini ölçmek gibi birçok problem vardır (Boland & Fowler, 2000: 419-20). Daha da önemlisi sonuçların hesaplanması, kaliteyle ilgili hususları da kapsamalıdır ki; bunu ölçmek çok daha zordur. Bundan da öte, kamu sektöründe kamu hizmetlerinin sunumu, birbiriyle etkileşim içinde birçok organizasyon tarafından yapıldığından ayrı ayrı birimlerin performansını hesaplamak neredeyse imkansızdır.

Tüm bu yukarıda sayılan hususlar kamu sektöründe performans ölçümünü çok karmaşık hale getirmektedir.

Bir diğer önemli soru, performans ölçümünde kullanılacak başarı kriterlerini ve standartlarını kimin belirleyeceğidir. Mesela siyasetçiler, kamuoyuna kendi politikalarının ne kadar başarılı olduğunu göstermek için, Avrupa Birliği'nin karbondioksit emisyonu kriterinde olduğu gibi birtakım popüler başarı kriterleri koyabilirler. Diğer taraftan, yemek zincirinde müsaade edilecek en fazla diyoksin miktarını belirlemede olduğu gibi tamamen bilimsel veriler kullanılarak başarı kriterleri oluşturulabilir. Fakat genellikle standartlar zamanlar veya organizasyonlar arasında karşılaştırmalara dayanmaktadır. Zamanlar arası karşılaştırmada şu andaki performans geçmiş zamanlardaki performansla karşılaştırılmaktadır. Organizasyonlar arası karşılaştırmada ise bir organizasyonun performansı ona benzer diğer organizasyonların performanslarıyla karşılaştırılmakta ve kıyaslama olarak adlandırılmaktadır.

Netice olarak kamu sektöründe performans ölçümünde, başarı kriterlerini belirlemede, birçok taraf söz konusudur ve bunların talep ve ihtiyaçlarını ortak bir çerçeveye oturtup performans yönetimi yapısı oluşturmak oldukça zordur (Bouckaert & Van Dooren, 2003: 131-32).

2.3. Performans Yönetiminden Kalite Yönetimine Geçiş Süreci

Performans Yönetimi, özellikle 1980 ekonomik krizinden sonra bütçe açıklarının artması ve liberal düşünce akımlarının baskın hale gelmesiyle popüler hale gelmiştir. Liberal düşünce akımları direk kamu hizmeti sunan devlet yerine daha küçük ve düzenleyici devletin daha iyi olacağını savunmaktadır. Birleşik Krallıkta kamu yönetimi reformu sonucunda, kamu hizmetlerinin üçte ikisi özel sektör tarafından sunulmaya başlanmış ve bunun sonucu olarak da çıktıların denetimi girdilerin denetiminden daha önemli hale gelmiştir (National Audit Office 1997). Ayrıca, yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda yürütülen reformlar sonrasında kamu sektöründe birçok yeni ajans kurulmasıyla kamu sektörü daha da parçalı hale gelmiştir. Bunun neticesi olarak da kontrol hususu, kamu hizmetlerinin sunumunda parçalı birimler arasında koordinasyonu sağlamak ve harcanan her bir kamu kaynağı için bir değer yaratmak amacıyla daha da önemli hale gelmiştir.

Bu trendin sonucu olarak nerdeyse tüm OECD ülkelerinde birçok performans denetim inisiyatifi hayata geçirilmiştir. Başlangıçta performans denetimi, verimliliğin artırılmasına ve harcamaların azaltılmasına ağırlık vermiştir. 1980'lerde bir özel sektör organizasyonu olan Xerox tarafından geliştirilen kıyaslama, yaygın bir şekilde kullanılmıştır. Bu model, iyi performansın gös-

terge değerlerinin belirlenmesine ve sonuçların organizasyon içindeki birimler arasında veya benzer organizasyonların sonuçlarıyla karşılaştırılmasına dayanmaktadır (Talbot, 1999: 20).

Birleşik Krallık'ta zorunlu eksiltme şeklinde çevrilebilecek "Compulsory Competitive Tendering" (CCT) tecrübesinden sonra sadece verimlilik ve maliyetin azaltılmasına odaklanmanın kalitenin ihmal edilmesine ve organizasyonun yanlış bir yolda ilerlemesine yol açabileceği anlaşılmıştır.

1990'larda performans yönetimi daha geniş bir anlam kazanmış ve genel olarak ulusal ekonominin rekabet gücünü artıracak bir araç olarak görülmeye başlanmıştır (Pollit & Bouckaert, 2000). Daha sonraları ise, kamu sektörünün etkinliği ve kalitesi performans denetim sistemlerinin başlıca üzerinde durduğu konular olmuştur. Mesela Birleşik Krallık'ta 1991'de başlatılan "Citizen's Charter" inisiyatifi kamu hizmetlerinin kalitesini artırmayı hedeflemiştir. Ancak, iki kişi arasında bile yüksek kaliteli kamu hizmetinin kriterlerinin ne olduğuna karar vermek zordur. Bu zorluk her ne kadar kaliteyi tanımlamanın zorluğundan kaynaklanıyorsa da bazı hizmet sektörlerinde, özellikle kamu sektöründe bu zorluk daha da artmaktadır. Bu yüzden kalite yönetiminin kamu sektöründeki birimlere uygulanıp uygulanamayacağı konusunda tartışma vardır. Genellikle kalite yönetimi modellerinin, kamu sektörüne tam olarak uygun olmadığı kabul edilmesine rağmen bunların kamu sektörüne uyarlanabilecekleri düşünülmektedir (Bovaird & Löffler, 2003: 138).

Kalite kavramının teknik, teknik olmayan, çevresel ve demokratik yönleri olduğu kabul edilmektedir (Gaster & Squires, 2003: 55-7). Kalite kavramının teknik yönü, amaca uygunluğu; teknik olmayan yönü üretici ve tüketici arasında sosyal ve psikolojik ilişkiyi; çevresel yanı insanların tüketici memnuniyetinde olduğu gibi davranış ve duygularını; demokratik yanı ise kullanıcıların/vatandaşların sürece katılımını ifade etmektedir. Bu sonuncusu, kalite yönetimine meşruiyet ve sahiplenme sağladığından, özellikle uygulama aşamasında başarı açısından çok önemlidir (ibid, pp.55-7). Bu yüzden kaliteyi ölçebilmek için objektif göstergeler yanında kullanıcı memnuniyetini ölçen anketlere dayanan sübjektif göstergelere de ihtiyacımız vardır (Bovaird & Löffler, 2003: 139-40).

Sonuç olarak, her ne kadar Gaster ve Squires (2003: 54) kaliteyi genel olarak, "amaçlanan sonuca uygun servis sağlamayı garanti altına alan, üzerinde tartışılıp anlaşılacak özellikler bütününe karşılayacak şekilde uygun ortamda, kullanıcı dostu yolla devamlı ve artan standartta ve zamanla değişen ihtiyaçları ve talepleri sağlayan bir süreç" olarak tanımlasalar da herkesçe kabul edilmiş bir kalite tanımı yoktur.

Kalite kavramının bu karmaşıklığından dolayı bazı yazarlar gerçek kalitenin ölçülmesinin imkansız olduğunu savunmaktadırlar (Smith, 1995). Buna rağmen kalite yönetimi, kamu sektöründe, hesap verebilirlik, kontrol ve kaynak tahsisi aracı olarak artarak kullanılmaya devam etmektedir (Boland & Fowler, 2000: 421). Ayrıca, günümüzde vatandaşın güvenini ve desteğini kazanmak amacıyla performans denetiminde yaşam kalitesi göstergeleri ile yönetim kalitesine ağırlık verildiği görülmektedir (Bouckaert & Van Dooren, 2003: 128).

2.4. Kamu Sektöründe Kullanılan Belli Başlı Kalite Denetim Metotları

Özel sektör birçok performans denetim modeli geliştirmiştir ve bu modellerin bir kısmı (Citizen's Charter, Toplam Kalite Yönetimi (TQM), ISO 9000, Balans Skorkart ve Kalite Mükemmellik Modelleri gibi) kamu sektöründe de kullanılmıştır.

Kamu sektörünün kalite standartlarının belirlenmesinde, kaliteye ve vatandaşın fikrine önem veren bir model olarak Citizen's Charter, ilk olarak 1991 de Birleşik Krallıkta uygulanmıştır. Daha sonra, benzer inisiyatifler birçok diğer OECD ülkesinde de başlatılmıştır. Bu dönemde kamu sektöründe tekelin son bulup serbest piyasa tipi rekabete geçişle birlikte vatandaşlar hizmeti alırken seçme imkanına kavuşmuş, bir başka ifadeyle vatandaş kelimesinin yerini müşteri kavramı almıştır (Bovaird & Löffler, 2003: 142). Bu Charter'ların dayandığı temel düşünce servis sağlayıcılar arasında yüksek kalitede hizmet sunumu için rekabet oluşturup neticesinde müşteri memnuniyetini sağlamaktır. Fakat buna rağmen Citizen's Charter uygulamaları vatandaşın sürece aktif katılımını ihmal ettiği için eleştirilmektedir.

Toplam Kalite Yönetimi (TQM), iyi bir çalışma ortamı yaratarak, çalışanları daha kaliteli hizmet üretmeye motive etmeyi amaçlayan bir düşüncedir (Pike & Barnes, 1996). 1990'larda TQM birçok farklı şekilde uygulansa da; üst yönetimin kararlılığı, kalite kültürünü teşvik edilmesi, çalışanların güçlendirilmesi, grup çalışması, uzun dönemli düşünmek, kültürel değişiklik konusunda kurumsal kararlılık, idari devamlılığı gerektirmek gibi birtakım ortak özellikleri vardır (Gaster & Squires, 2003: 70-1). Morgan ve Murgatroyd'a göre (1994) her ne kadar TQM 1990'larda Birleşik Krallıkta kamu sektöründe yaygın olarak uygulansa da Ulusal Sağlık Hizmetleri (NHS) dışında genellikle başarısız olmuştur. Bunun sebebi pratikte uygulanmasının zor olması, çok karmaşık olması ve TQM anlayışını tam olarak oturtmanın zaman almasıdır.

ISO üçüncü tarafın sertifikasyonu veya kalitede güvence modeli olarak bilinmektedir. ISO ülkelerin ulusal standartlarını belirleyen kuruluşlarının ka-

tılımla oluşan uluslararası bir organdır ve uluslararası standartları belirlemektedir. Bu standartlar ISO 9000 serisi diye adlandırılmakta ve kuruluşlara, sundukları hizmetlerin kalitesini güvence altına olmak için uygulanmaktadır (Bovaird & Löffler, 2003: 141). Bu sistemde üzerinde anlaşılmış düzeyde hizmet sunumunun garanti altına alınması temel amaçtır. Kaliteyi güvence altına almak için, çıkması muhtemel problemlerin oluşmasına, belgelendirmeyi de içerecek şekilde planlanmış ve sistematik aktivitelerle engel olunmaya çalışılmaktadır (Oakland, 1989: 10). Bu yüzden ISO 9000 modelleri, çıktılar ve neticelerden çok sistem kurmaya ve prosedürlere öncelik vermektedir. Dolayısıyla çok fazla maliyetli olması, zaman alması ve birçok prosedür, kayıt ve yazışma gerektirmesinden dolayı eleştirilmektedir. Ayrıca, bu model performansın değerlendirilmesinin bağımsız bir ajans tarafından yapılmasını öngördüğünden, müşteri katılımını ve tercihini ihmal ettiği için de tenkit edilmektedir (Bovaird & Löffler, 2003: 142).

1990'larda yaygın olarak kullanılan bir diğer model tüm organizasyona, detaylandırılmış performans denetim çerçevesi öngören "Balans Skorkart" modelidir (Kaplan & Norton, 1992; 1996). Bu modele göre performans denetimi; finans, müşteri, iş akış süreçleri ve öğrenme ile büyümeden oluşan dört performans ögesini içermektedir. Diğer modellerden farklı olarak bu model farklı öğelerin, mesela hizmetin kalite düzeyinin yükseltilmesinin servisin maliyetinin düşürülmesiyle çatışmasında olduğu gibi birbirleriyle çatışabileceğini kabul etmektedir.

Kalite mükemmeliyet modelleri organizasyonlar için iç denetim ile dış denetimi birlikte öngörmektedir. Avrupa'da bu alanda bugün iki temel model vardır. Bunlardan birincisi Avrupa Kalite Yönetim Birliği (EFQM) veya Excellence Model olarak bilinen model, diğeri ise Ortak Denetim Çerçevesi (CAF) dır (Bovaird & Löffler, 2003: 143).

"Excellence Model" Avrupa Kalite Yönetimi Birliği tarafından geliştirilmiştir ve Birleşik Krallıkta "EFQM Excellence Model" veya "Business Excellence Model" adıyla İngiliz Kalite Birimi tarafından tanıtılmıştır (Gaster & Squires, 2003: 73). EFQM Modeli ilk olarak 1991'de başlatılmış 1999'da yeniden gözden geçirilerek geliştirilmiştir (Bouckaert & Halligan, 2008: 111). Bu modelin; liderlik, siyaset ve strateji belirleme, insan kaynakları yönetimi, işbirliği, kaynaklar, süreçler, çalışan sonuçları, müşteri sonuçları ve anahtar organizasyon sonuçları olmak üzere dokuz prensibi vardır. Bunların ilk beşi kolaylaştırıcılar ve diğerleri ise performans sonuçları olarak adlandırılmaktadır. Bu model genelde iç denetimi kullanmaktadır. Ancak aynı zamanda bu modelde, mükemmellik düzeyini

ölçmek için dışsal denetim de gereklidir. Bir takım prensiplerin hesaplamadaki ağırlıklarının değişmesi ve farklı alt prensipler ve ödüllendirme sistemleri uygulanması gibi farklılıklar dışında bu model bir çok Avrupa ülkesinde aynı şekilde kullanılmaktadır. Bu modelin, tepeden inmece bir yaklaşımla tamamen yönetsel bir araç haline gelerek vatandaş veya müşteri katılımının ihmal edilmesine yol açmak gibi riskleri vardır (Gaster & Squires, 2003: 73-74).

CAF orijinal olarak kamu sektöründe kullanılmak için geliştirilmiştir. EFQM modeline göre daha basit bir şekilde düzenlenmiştir. Bu yüzden de performans yönetimine yeni başlayan kamu kurumları için daha uygundur. Diğer taraftan da daha az sistematik olmakla eleştirilebilmektedir (Bovaird & Löffler, 2003: 143).

Bu modeller arasında uygulamada farklılıklar olmakla birlikte bunların tamamında kültürel, organizasyonel ve teknik bir takım ortak yönler ön plana çıkmaktadır. Mesela hemen hemen bütün yazarlar, suçlayıcı ve maço kültürden daha pozitif ve problem çözmeye dönük bir kültüre doğru değişimin önemine vurgu yapmaktadırlar (Gaster & Squires, 2003: 75). Gaster (1997) kültürel etmenleri; lider kararlılığı, halkın ve çalışanların sesini dinleme, değişime olumlu yaklaşma, daha iyiyi arama, yeni düşüncelere ve eleştirilere açık olma, sorumluluk alma ve birimler arası birlikte çalışma olarak sıralamaktadır. Kalite yönetimi açısından kurum ve kuruluşları hizmetten faydalananların etkisine daha açık hale getirmek için organizasyon yapıları daha parçalı ve küçük birimlerden oluşturulmalıdır. Dolayısıyla kalite yönetimi daha fazla yerleşmeyi ve merkezi idarenin yetkilerinin taşra birimlerine aktarılmasını gerektirmektedir. Kalite sistemlerinde farklı teknikler kullanılabilir fakat başlıca amaçlar; belirlenmiş hedeflere yönelme, kaliteyi belli bir düzeyde tutma, mümkün olan en iyi sonuca ulaşma, başkalarından öğrenme olmalıdır (Gaster & Squires, 2003: 75-77).

Kalite Denetim Modelleri önemlidir, fakat bunlar tek başına kalite artışını garanti etmezler. Ayrıca, kalite yönetimi sadece yüksek kalitede hizmet sunumunu amaçlamaz; aynı zamanda kamu yönetimine vatandaş güvenini artırmayı amaçlar. Bu yüzden yönetimde; açıklık, hesap verebilirlik, vatandaş katılımı, birlikte çalışma, toplumda güveni artırmak açısından önemlidir. Dolayısıyla şurası açıktır ki, kalite yönetiminde yeni trend daha fazla vatandaş katılımına doğrudur (Bovaird & Löffler, 2002: 18). Bu bakımdan kalite kavramı günümüzde daha da genişlemiş ve bunun sonucu olarak da kamu sektöründe yaşam kalitesi göstergeleri kullanılmaya başlanmıştır.

2.5. Performans Yönetiminin Eleştirisi:

Her ne kadar performans yönetimi ve kalite kontrolü iyi yönetimin önemli araçları olsalar da bunların rolleri abartılmamalıdır. Çünkü bunların birtakım problemleri de vardır. Birinci olarak düzenleyici ve denetleyici birimlerin sayısının artışı denetçi sayısını da artırmış ve bu da giderleri büyük oranlarda artırmıştır (Leeuw vd., 1999; Talbot, 2007: 502-5). İkinci olarak bunlar yeniliğe kapalılığa, standartlaşmaya ve kemikleşmeye yol açmakta, bu da organizasyonun yeni problemlerle karşılaştığında etkin bir şekilde tepki vermesine ve daha esnek davranmasına engel olmaktadır (Smith, 1995: 284; De Bruijn 2002). Üçüncü olarak bunlar, kaliteyle ilgili göstergeler yerine ölçülebilir göstergelere öncelik verilmek suretiyle, tek bir açıdan sonuçları yorumlama eğilimine neden olabilmektedir. Çünkü birincisini ölçmek zordur. Dördüncü olarak yönetim kültüründe alt-optimizasyon dediğimiz performans yönetim kültürünün etkisiyle üst yöneticiler, olaylara geniş açıdan bakarak büyük düşünerek yöneticilik sergilemek yerine küçük düşünerek küçük işlere ve hedeflere odaklanabilirler. Beşinci olarak gerçek anlamda hizmet sunumunda iyileşme sağlamak yerine, kalitede artışı sağlamayan bir takım sembolik davranışlara odaklanarak sadece belirli kriterleri tutturmaya öncelik verilmesine yol açabilir (Smith, 1995: 287; Talbot, 2007: 502-5). Son olarak "oyun oynama" olarak bilinen bir yolla kurumları performans sonuçlarını manüpile etmeye zorlayabilir (Talbot, 2007: 502-5; Jackson, 1995: 12-29; Bouckaert & Von Dooren, 2003: 133).

3. AVRUPA BİRLİĞİNİN PERFORMANS YÖNETİM MODELİ: ORTAK ÖLÇÜM ÇERÇEVESİ (CAF)

Avrupa Birliğinin kalite yönetim aracı olan CAF'ı anlatmaya başlamadan önce Avrupa Birliğinin kamu yönetimine yaklaşımı hakkında bazı temel bilgiler vermek istiyorum. Hemen hemen tüm Avrupa Birliği üyesi ülkelerin tarihi geçmişi olan çeşitli kurumsal yapıları vardır ve bu da her birinin çok farklı kamu yönetimi yapısına sahip olmalarına yol açmıştır (OECD/Sigma 1998: 13). Ayrıca, Avrupa Birliği'nin gelişimi sürecinde kamu yönetimi konuları çok az gündeme gelmiştir. Bu yüzden bugün dahi Avrupa Birliğinin uyumlu bir kamu yönetimi politikası yoktur (Sverdrup, 2002).

Bossaert vd. (2001: 248, 251-2) her ne kadar sürecin avrupalılaşmaya doğru olduğunu kabul etseler de Avrupa Birliği içinde kamu yönetiminin temel karakterinin farklılık olduğunu vurgulamakta ve henüz Avrupa Birliği yönetim alanından bahsedilemeyeceğini savunmaktadırlar. Hofmann da (2008: 671) Avrupa Birliği üyesi ülkeler arasında uyumlu bir kamu yönetimi anlayışının olmadığını kabul etmekle birlikte, Avrupa Birliği yönetim alanında egemen-

lik paylaşım sistemi içinde gücün birlikte kullanımıyla oluşan uyumlaştırılmış kamu yönetiminin gittikçe yaygınlaştığını iddia etmektedir. Çünkü üye ülkeler AB yasalarının sadece pasif uygulayıcıları değildir; onlar aynı zamanda bu yasaların yapımı sürecine aktif olarak katılmaktadırlar (ibid: 669).

Dolayısıyla kamu yönetimi alanında da uyum yönünde bir sürecin ve çabaların olduğu bir gerçektir. Mesela genellikle üye ülkelerin birlik politikalarını hayata geçirmeye yeterli yönetim kapasitelerinin olduğu kabul edilmektedir. Ayrıca Avrupa genelinde, kötü yönetimi en aza indirmek de ortak bir kaygıdır (Kadelbach, 2002). Bu bağlamda AB Ombudsmanının kurulması etkin ve tekdüze bir uygulamaya geçiş ile kötü yönetimle mücadele açısından önemli bir adım olarak görülebilir.

AB'nin 1973, 1980, 1986 ve 1995 genişleme süreçleri incelendiğinde, bu süreçlerin ülkelerin mevcut kamu yönetimi sistemlerinin gözden geçirilmesini içermedikleri görülmektedir (Ziller, 1998: 138). Ancak 1997 den sonra yönetim kapasitesi üye ülkeler için zorunlu bir kıstas haline gelmiştir. Bugün aday ülkelerden AB normlarını yürürlüğe koyabilecek ve etkin şekilde uygulayacak kurumsal kapasiteye yükselmeleri beklenmektedir. Aday ülkelerin idari kapasitelerini artırmaları gerektiği açıktır; ancak bunu nasıl yapacakları net değildir. Sadece aday ülkelerin idari yapılarının AB standartlarıyla uyumlu olması ve birlik müktesebatını uygulayabilecek düzeyde olması gerekmektedir (Olsen, 2003: 519). Dolayısıyla AB üyeliğinin idari gerekleri halen net değildir ve detaylandırılmamıştır.

Netice olarak uyumlu ve tek bir Avrupa Birliği idare sistemi mevcut değildir. Çünkü anlaşmalar özel bir kamu yönetim şeklini zorunlu kılmamakta ve kamu yönetimiyle ilgili birlik müktesebatı bulunmamaktadır. Bu yüzden AB Komisyonunun aday ve üye ülkeler için güvenilir kamu yönetimi sağlamaya yönelik detaylı bir şekilde tarif edilmiş özel bir model geliştirme yetkisi yoktur.

Öbür taraftan AB bağlamında her ne kadar 'Avrupa Yönetim Alanından' bahsedemesek de açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, çeşitlilik, eşitlik, sosyal adalet, dayanışma, işbirliği ve ortaklık gibi ortak değerler ve prensiplerden bahsetmek mümkündür (Staes, 2006: 40). Dolayısıyla yukarıda sayılan iyi yönetim için gerekli ortak prensipler ile CAF gibi benzer kalite yönetimi araçlarının kullanımında olduğu gibi AB içerisinde kamu yönetimi alanında da bir uyumun olduğu açıktır.

Kalite yönetim modeli olarak CAF, Avrupa Kalite Yönetim Birimi (EFQM) modelinden ve Speyer Üniversitesinin Kalite Ödül modelinin bir takım unsurlarından esinlenerek geliştirilmiştir (Staes, 2006: 38). Bu model Avusturya'nın

başkanlığı döneminde 1998 tarihinde üye ülkelerin kamu yönetiminden sorumlu Bakanların ortak çalışmasının bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. AB ülkeleri arasında işbirliğini ve bilgi alış verişini teşvik etmek amacıyla oluşturulan ve ülkelerin uzmanlarından oluşan "Yenilikçi Kamu Hizmeti Grubu" tarafından da detaylandırılmıştır (Engel, 2002: 35).

CAF'ın 2000 yılında pilot versiyonu 2002 yılında ise revize edilmiş versiyonu tanıtılmıştır. Bu modeli desteklemek amacıyla Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü (EIPA) bünyesinde CAF Bilgi Merkezi oluşturulmuştur. Bunun temel görevi modelin pratikte uygulanmasına yardımcı olmak ve bu uygulamaların sonuçlarını değerlendirmektir. EIPA aynı zamanda Avrupa genelinde kamu yönetimi alanında iyi örneklerin paylaşımını sağlamak için veri tabanı oluşturmuştur. Bazı üye ülkelerde birçok kamu kuruluşu kurumsal performansını artırmak amacıyla CAF modelini bir araç olarak kullanmaktadır. Bu kuruluşlar ilk olarak 2003'de Roma'da daha sonra da 2005'te Lüksemburg'da CAF Kullanıcılar Etkinliğinde bir araya gelmişlerdir. Bu toplantılardan sonra 2006'da Tampere'deki (Finlandiya) "Avrupa Kalite Konferansı"nda CAF'ın en son versiyonu resmi olarak tanıtılmıştır. Bundan sonraki toplantı Birleşik Krallığın başkanlığı döneminde 2010'da yapılacaktır (Staes, 2006: 37-8).

CAF'ın temel amacı kamu sektörünün performansını artırmak amacıyla kalite yönetiminin kullanımını desteklemek için kolay ve ücretsiz bir araç sunmak ve Avrupa genelinde iyi örneklerin paylaşımını ve benzer kuruluşların faaliyetleri arasında karşılaştırmayı mümkün kılmaktır. CAF da EFQM modeline benzer şekilde özdeğerlendirme temeline dayanmaktadır; ancak özel olarak kamu sektörü için geliştirilmiştir ve onun farklılıklarını dikkate alır (Engel, 2002: 35). CAF her düzeydeki kamu kuruluşu (merkezi, federal, bölgesel ve yerel) için uygundur ve Avrupa genelinde genel kabul görmüş kriterlere göre sonuçların değerlendirilmesini sağlamayı; başarı durumunu tespit etmeyi; hedefler, stratejiler ve gelişme arasında ilişki kurmayı; çalışanları sürece katmak suretiyle onları motive etmeyi; iyi örneklerin paylaşımını desteklemeyi; periyodik özdeğerlendirmelerle gelişmeyi ölçmeyi; ve organizasyonda farklı kalite inisiyatiflerini bir araya getirmeyi amaçlamaktadır (Staes & Thijs, 2005b: 41).

CAF da EFQM gibi tatmin edici bir başarıya ulaşmak için iyi yönetimin tüm öğelerine vurgu yapmaktadır (Staes, 2006: 40). Beş adet, organizasyonun neler yaptığını kapsayan 'etkenler' ve dört adet, organizasyonun neler başardığını içeren 'sonuçlar' kriteri vardır. CAF'ın EFQM'den bazı küçük farklılıkları da vardır. Mesela EFQM'deki 'müşteri memnuniyeti' kriteri CAF modelinde 'müşteri odaklı sonuçlar' kriteri olarak değişmektedir. Bununla hakkaniyet ve eşitlik gibi bir takım kamu değerlerine vurgu yapılmaktadır. CAF'ın bir diğer özgün

yönü 'süreç ve değişim yönetimi' ne önem vermesidir. Ayrıca, 'toplumsal etki' kriteri ile herhangi bir organizasyonun topluma sağladığı katkıların öneminin altı çizilmektedir. Bundan da öte 'anahtar performans sonuçları' kriteriyle kamu sektörü için önemli olan finansal ve finansal olmayan sonuçlar ayrımı açıklığa kavuşturulmaktadır (Engel, 2002: 36). Bu 9 kriter CAF'ın son versiyonuna göre 28 adet alt kriterin oluşturulmasıyla daha da ayrıntılandırılmıştır. Mesela 'liderlik' kriteri için alt kriterler; organizasyona yön vermek; net olarak vizyonu, görevleri ve değerleri belirlemek ve bunu anlatmak; organizasyon için yönetim sistemi geliştirmek ve uygulamak; organizasyon içindeki kişileri motive etmek, desteklemek ve onlara örnek olmak; politikacılarla ve diğer paydaşlarla ilişkileri yönetmektir (Staes & Thijs, 2005a: 35). Dolayısıyla CAF'ın kamu sektöründe performans yönetiminin özel sektördeki performans yönetiminden farklılıkları olduğunu göz önünde bulundurduğunu görmekteyiz.

CAF, EFQM modelinden puanlama sistemiyle de ayrılmaktadır. EFQM'nin 'sonuç kriterleri' ile 'metod kriterlerinin' ayrı ayrı RADAR çizelgesinde değerlendirilmesine dayanan çok gelişmiş ve kompleks bir hesaplama sistemi vardır (Van Dooren & Van de Walle, 2002). CAF modelinde performans denetimi özdenetime dayanmakta ve organizasyon içinde bir grup çalışan tarafından yapılmaktadır. Bu model her kriter ve alt kriterin ağırlığının paylaştırıldığı bir hesaplama sistemini içermektedir. Klasik CAF hesaplama metodunda, etkenler ve sonuçlar bölümlerinin her bir alt kriteri ayrı ayrı değerlendirilmekte ve 1'den (hiç bir faaliyet yapılmamış/ herhangi bir sonuç ölçülemedi veya düşüştü) 5'e (en yüksek not) kadar bir not verilmektedir (ibid). CAF'ın son versiyonu olan 2006 versiyonunda klasik CAF hesaplamasına ek olarak ince ayar hesaplaması olarak adlandırılan ikinci bir hesaplama yolu da vardır. İnce ayar hesaplamasında, gerçek durumu ölçmek için planlanmamış faaliyetlere odaklanılmakta, bir nevi anlık performans hesaplanmaya çalışılmaktadır. Bu yolla, en fazla düzelmeye ihtiyaç duyulan alanlarda karar vericilere daha fazla veri sağlanması amaçlanmaktadır (Staes, 2006: 43-44). Staes ve Thijs'in (2005b: 42) de belirttiği gibi özdenetimin en önemli faydası organizasyonun kuvvetli ve zayıf yönlerini açığa çıkarmasıdır. Bu kuvvetlilik/ zayıflık analizi her organizasyon için önemlidir ve gelecekte ilerleme raporları hazırlanırken dikkate alınmalıdır. Bu denetimin diğer faydaları, organizasyonun problemleri hakkında farkındalığı artırmak, organizasyonun faaliyetlerini bütüncül olarak daha iyi anlamak ve birimler arasında fikir alışverişi sağlamaktır.

Staes (2006: 46-7) CAF modelini kullanan organizasyonların tecrübelediklerinden faydalanarak üç aşamada 10 adımdan oluşan bir ilerleme süreci tespit etmiştir. Fakat bunlar standart her kurum için geçerli ilerlemeyi sağlama yolu

olarak değil, bir esin kaynağı olarak tasarlanmışlardır. Organizasyonun büyüklüğü, kültürü, kalite yönetiminde önceki tecrübeleri gelişim sürecinde dikkate alınması gereken önemli etkenlerdir. Süreç birinci olarak, özdenetim projesinin planlama ve iletişim adımlarını içermektedir. İkinci aşama bir veya birden fazla özdenetim gruplarının belirlenmesinden oluşmaktadır. Bunlar, hizmet içi eğitim düzenlemekte, özdenetimi gerçekleştirmekte ve özdenetim sonuçlarını anlatan raporlar düzenlemektedirler. Üçüncü aşama, kabul edilen özdenetim raporuna dayanan taslak ilerleme planı hazırlama/önceliklendirme, ilerleme planını anlatma, ilerleme planını hayata geçirme ve son olarak da özdenetimi yeniden planlamadan oluşmaktadır.

Üye ülkelerdeki CAF uygulamaları incelendiğinde bir takım farklılıklar olduğu görülür. Bir kısım ülkeler, bunu aktif olarak teşvik etmiş, hatta kamu kurumları için zorunlu bir araç olarak kabul etmişlerdir. Bazıları sadece CAF kullanımını cesaretlendirmekle yetinmiş, diğerleri ise bu inisiyatifi aktif olarak desteklememişlerdir. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri özellikle üyelik sürecinde kamu kurumlarının kapasitesini artırmak amacıyla CAF modeliyle çok yakından ilgilenmişlerdir. Sonuç olarak her ne kadar aday ülkeler için CAF kullanımı zorunlu olmasa da AB tarafından kabul edilmiş bir model olarak CAF kamu kurumları için referans hatta resmi özdenetim aracı olarak görülebilir (Engel, 2002: 37).

SONUÇ

Hizmet sektörü özellikle gelişmiş ülkelerde son yıllarda sanayi ve tarım sektöründeki küçülmenin aksine yavaş yavaş büyümektedir. Bunun sonucu olarak bu ülkelerde yöneticiler için hizmet kalitesi ve verimliliği artırmak en büyük öncelik haline gelmiştir. Hizmetin kalitesi ve verimliliğinin artırılıp artırılmadığı performans objektif olarak ölçülmeden tam olarak anlaşılabilir. Bu durum kamu sektörü için de geçerlidir çünkü hizmet sektörünün önemli bir kısmını kamu sektörü oluşturmaktadır. Bu yüzden, OECD ülkelerinin hemen tamamında, kamu sektöründe performans yönetimi yoğun bir şekilde kullanılmıştır. Bu trendin sonucu olarak kamu sektöründe kurumsal performans üzerine bir literatür de gelişmiştir. Bu makalede bu bağlamda performans yönetiminin anahtar kavramları, performans yönetiminden kalite yönetimine geçiş süreci, belli başlı kalite denetim metodları, performans denetiminin eleştirisi üzerinde durulmuştur. Bu konulardaki literatür taramasından çıkan sonuç, performans yönetimi ve denetiminin üzerinde anlaşılmış bir anlamı yoktur ve bunların anlamı zamana, ülkeye ve devletin toplumdaki rolü konusundaki anlayışa göre değişmektedir.

Yine bu çalışmada Avrupa Birliğinin performans yönetim modeli olan CAF incelenmiştir. Kuşkusuz bu makalede anlatılanlardan Türkiye’de kamu sektöründe performans yönetimi pratiği açısından birtakım sonuçlar çıkarılabilir. Türk kamu yönetiminde performans yönetimi uygulamasına bakıldığında kamu kurumlarının ISO belgesi almak için yoğun bir şekilde başvurdukları görülmektedir. Bunlar ISO’yu kendi yönetimlerinin kalitesini gösteren bir araç olarak görmektedirler. Fakat yukarıda anlatıldığı gibi ISO süreci gündelik hizmetlerin sunumunda gerçek bir iyileşme sağlamayan birçok yazışma ve formaliteyi yerine getirmeyi gerektirmektedir.

Dolayısıyla kalite modelleri arasında ISO’nun ancak kalite artışına yönelik çabaların ilk adımı olarak değerlendirilebileceği anlaşılmaktadır. Diğer taraftan Türkiye’de kamu kurumları kalite modellerine alışık olmadıklarından EFQM modelinin uygulanması çok karmaşık ve zordur. Bu yüzden ISO tecrübesinden sonra kalite yönetiminde bir ileri aşamaya geçmek isteyen kamu kurumları için CAF modeli en uygun model olarak görülebilir. Çünkü bu model özellikle kamu kurumları için geliştirilmiştir ve EFQM modelinin basitleştirilmiş şeklidir. Bu model EFQM modeli gibi neyin nasıl yapılacağını dikte etmemektedir ancak, kamu kurumları için sundukları hizmetlerin geliştirilmesine imkan sağlayacak ödenetim sistemini seçmek ve oluşturmak için basit bir kılavuz sunmaktadır. Bu model finansal ve finansal olmayan sonuçlar arasındaki farkı “anahtar performans sonuçları” kriteri başlığı altında açıklığa kavuşturduğu için kamu sektörü için özellikle uygundur. Buna ilaveten CAF modelinin EFQM modeliyle kıyaslandığında daha basit bir hesaplama sistemi vardır. Ayrıca, “Anlık CAF Hesaplama” metodu, organizasyonun planlanmamış aktivitelerini de dikkate alarak, gerçek durumu ölçmek için düzenlenmiştir. Bu Türkiye’deki kamu kuruluşları için önemlidir çünkü bunların birçok planlanmamış faaliyeti vardır.

Sonuç olarak diğer OECD ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de kamu kurumlarında performans yönetimi başlatılmıştır ancak herhangi bir organizasyonda kısa zamanda performansa dayalı bir yönetim anlayışını yerleştirmek kolay değildir. Zira bu organizasyon içerisinde kültürel bir değişimi, özel bütçe, uzman desteği, personel ve diğer kaynakların tahsisini gerektirmektedir. Özellikle kalite modellerinin hayata geçirilip, uygulanması aşamasında, kamu kurumlarının tüm personeliyle kaliteye odaklanmasına, üst yöneticiler ve politikacıların kalite konusunda sorumluluk üstlenmesine ve toplumun kuvvetli baskısına ihtiyaç vardır.

KAYNAKÇA

- Bilgin, K.U. (2007).** Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık "Performans Yönetimi". Sayıştay Dergisi, 65 (Özel), 53-87.
- Boland, T. & Fowler, A. (2000).** A systems perspective of performance management in public sector organizations. The International Journal of Public Sector Management, 13 (5), 417-446.
- Bossaert, D., Demmke, C., Nomden, K. & Polet, R. (2001).** Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Bouckaert, G. & Van Dooren, W. (2003).** Performance Measurement and Management in Public Sector Organisation. In T. Bovaird and E. Löffler (Ed.), Public Management and Governance (pp.127-36). Oxon; Routledge.
- Bouckaert, G. & Halligan, J. (2008).** Managing Performance, international comparisons. Oxon: Routledge.
- Bovaird, T. & Löffler E. (2002).** Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking 'good local governance'. International Review of Administrative Sciences, 68 (1), 9-24.
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2003).** Quality Management in Public Sector Organisations. In T. Bovaird and E. Löffler (Eds.), Public Management and Governance (pp.137-48). Oxon; Routledge.
- Curristine, T. (2005).** Government Performance: Lessons and Challenges, OECD Journal on Budgeting, 5, 126-51.
- Çelik, H. H., Göksu, T., Bilgiç, V. K., Karakaya, M., Seyhan, K. & Gül, S. K. (2008).** Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- De Bruijn, H. (2002).** Managing Performance in the Public Sector. London: Routledge.
- Engel, C. (2002).** Common Assessment Framework : The state of affairs, Eipascope, 1, 35-39.
- 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.
- Hofmann H. C. H. (2008).** Mapping the European Administrative Space. West European Politics, 31 (4), 662-676.
- Hood, C. (1991).** A public management for all seasons. Public Administration, 69, 3-19.
- Jackson, P.M. (1995).** Measures for Success in the Public Sector. London: CIPFA
- Kadelbach, S. (2002).** European administrative law and the law of a Europeanized administration. In C. Joerges & R. Dehousse (Eds.), Good Governance in Europe's Integrated Market (pp. 167-206). Oxford: Oxford University Press.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1992).** The Balanced Scorecard - measures that drive performance. Harvard Business Review Jan.-Feb., 71-79.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1996).** The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Lane, J.E. & Ersson S.O. (1994).** Politics and society in Western Europe. London: Sage.
- Lebas, M.J. (1995).** Performance measurement and performance management. International Journal of Production Economics, 41 (1), 23-35.

Leeuw, F. L., Toulemonde, J., & Brouwers, A. (1999). Evaluation activities in Europe: A quick scan of the market in 1998. *Evaluation*, 5, 487-496.

Morgan, C. & Murgatroyd, S. (1994). Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective. Buckingham: Open University Press.

National Audit Office (1997). Value for Money: Handbook. London: National Audit Office.

Oakland, J. (1989). Total Quality Management. London: Butterworth/Heinemann.

OECD (1997). In Search for Results: Performance Management Practices. Paris: Puma/OECD.

OECD/Sigma Papers No. 23 (1998). Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, Paris: OECD (CCNM/SIGMA/PUMA(98)39).

Olsen, J. P. (2003). Towards a European administrative space? *Journal of European Public Policy*, 10(4), 506-531.

Pike, J. & Barnes, R. (1996). TQM in Action [Electronic version]. London: Chapman & Hall.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C. and Bouckaert, G. (eds) (2004). Public Management Reform: A comparative Analysis (2nd ed). Oxford: Oxford University Press.

Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18, 277-310.

Staes, P. (2006, November). Quality Management in Europe and the Common Assessment Framework (CAF). Paper presented at the Conference of Good Practices in Slovene Public Administration 2006. Ljubljana, Slovene.

Staes, P., & Thijs, N. (2005a). Quality Management on the European Agenda. *Eipascope*, 1, 33-41.

Staes, P. & Thijs, N. (2005b). Report on the State of Affairs of the Common Assessment Framework (CAF) after Five Years. *Eipascope*, 3, 41-49.

Sverdrup, U.I. (2002). Towards a European public administration policy. Oslo: ARENA (manuscript).

Talbot, C. (1999). Public Performance - towards a new model? *Public Policy and Administration*, 14(3), 15-34.

Talbot, C. (2007). Performance Management. In E. Ferlie, L.E. Jr Lynn & C. Pollitt (eds), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp 491-517). Oxford: Oxford University Press.

Van Dooren, W. & Van de Walle, S. (2002, April). Self promotion by self assessment? A study of the motives underlying the use of the Common Assessment Framework (CAF) in Belgium. Paper to be presented at the Working Group on Better Quality Administration for the Public 10th NISPAcee Annual Conference: delivering public services in CEE countries: trends and developments, Cracow, Poland.

Ziller, J. (1998). EU integration and civil service reform. In *Sigma Papers No. 23* (pp. 136-54). Paris: OECD (CCNM/SIGMA/PUMA(98)39).