

İNGİLTERE’DE “EN İYİ DEĞER” REJİMİ VE DENETİM SİSTEMİ

Dr. Sefa ÇETİN*

Giriş

Özellikle 1980’li yıllardan sonra İngiltere, ABD, Yeni Zelanda ve Kanada gibi ülkelerde kamu hizmetlerinin sunulmasında farklı yaklaşımlar uygulanmaya başlamıştır. Kamu kuruluşlarını taleplere cevap veremeyen, pahalı ve tekeli bürokrasiler haline getiren klasik yönetim anlayışları yerini, serbest piyasa mekanizmasını da kullanmak ve kamu sektörünü küçültme yollarını aramaya yönelmek suretiyle, daha az harcama yaparak daha hızlı ve daha etkin kamu hizmeti sunulması hedefine odaklanan bir anlayışa bırakmıştır.

Kamu yönetiminde etkin hizmet sunumunu gerçekleştirmek amacıyla farklı ülkelerde farklı modeller uygulanmış; ancak zaman içerisinde değişen koşullara uyum sağlamak amacıyla bu modeller de revize edilmiştir. Sürekli kendisini yenileyen bir yönetim çerçevesi içerisinde hizmet sunum mekanizmaları da dinamik bir süreç içerisinde değişime uğramıştır. Örneğin, kamu hizmeti yönetimine taşınan ‘Zorunlu Rekabetçi Piyasa’ (Compulsory Competitive Tendering-CCT) mekanizması ilk defa İngiltere’de, düzenli ve zorunlu olarak uygulanmış (Doig and Wilson, 1991), ancak daha sonraları bu sistemde hizmet kalitesinin düştüğü, etkinliğin sağlanamadığı, hizmet sunumunda bürokrasinin arttığı, çalışanların iş tatminsizliği düzeyinin yükseldiği ve rekabetin araç değil amaç haline geldiği görülmüştür (DETR, 1998a). Bu durum, yeni arayışları ve farklı yaklaşımların geliştirilmesini kaçınılmaz kılmıştır.

Bu çerçevede İngiltere’de 2000’li yıllardan itibaren kamu hizmetlerinin sunumunda esas alınmaya başlanan yeni yaklaşım, “En İyi Değer (Best Value)” rejimi adı altında somut politika ve uygulama araçlarına dönüştürülmüştür. Bu sistemde, devlet ile halk arasındaki ilişkiler yurttaşların beklentileri ile uyumlu olarak yeniden şekillendirilmeye çalışılmış ve yerel kamu hizmetleri, kullanıcı ihtiyaçları doğrultusunda yeniden tasarlanmaya başlanmıştır.

* Malatya Vali Yrd.

Bu yeni yaklaşım çerçevesinde, çağdaş bilgi teknolojileri kullanılarak hizmete daha kolay ve düşük maliyetle ulaşılması hedeflenmiş; kurumların kendi başlarına üstesinden gelemeyecekleri çok boyutlu ve karmaşık sorunların çözümü için kamu, özel ve gönüllü sektörler arasında yerel düzeyde işbirliği olanaklarının araştırılıp desteklenmesi benimsenmiştir. Hizmetlerin sunulma biçimi, kalitesi, maliyeti, yeri ve hızının ölçülerek, sonucun halka duyurulması amaçlanmıştır.

Kamu hizmetlerinde *ekonomiklik, etkinlik ve etkililik* kurumlarının işletilmesinde denetim/teftiş sistemine özel bir önem verilmiş; yapılan düzenlemelerle, İngiltere Denetim Komisyonu ile birlikte bağımsız denetim kuruluşları da bu alanda yetkili ve görevli kılınmışlardır (Martin, 1999). Bu nedenle farklı bir yaklaşımı ve yeni bir model denemesini içeren En İyi Değer sürecinin önemli bir unsurunu oluşturan denetim/teftiş düzenlemelerinin de iyi anlaşılması zorunluluğu bulunmaktadır.

İngiltere’de son 10 yılda, kamu hizmetlerinin sunumunda uygulanan “En İyi Değer Süreci ve Denetim Sistemi” bu çalışmanın çerçevesini oluşturmaktadır. Çalışmada, hizmet değerlendirmesi, performans ölçümü, performans planları, 4C modeli ve yeni denetim/teftiş sistemi gibi En İyi Değer bileşenleri incelenmiş, ancak denetim sistemine, özellikle de yerel yönetimler Sayıştayı olarak nitelendirilebilecek olan Denetim Komisyonunun yaptığı denetimlere ağırlık verilmiştir. Ayrıca bu çalışma ile Türkiye’de kamu yönetimi literatürüne henüz girmemiş bir kamu hizmeti yönetimi yaklaşımının en azından çok temel çizgilerle tanıtılmasına katkıda bulunulması amaçlanmıştır.

En İyi Değer Kavramı

En İyi Değer rejimi, İngiltere’de yerel kamu hizmetlerinin modernleştirilmesi programının temelidir (Demirkaya, 2006). Bu yaklaşım, yerel yönetimlerin sağladığı hizmetlerde standardı, kaliteyi, maliyeti, etkinlik, etkililik ve tutumluluğu esas alan bir sistemi öngörmüş (DETR, 1999a) ve ilk defa Beyaz Belge adı verilen bir hükümet dokümanında yer almıştır (DETR, 1998a). 1999 yılında çıkarılan Yerel Yönetimler Yasası ile de yasal düzenlemeye kavuşturulmuştur. Bu yasa ile ‘Zorunlu Rekabetçi Piyasa’ (CCT) için tanımlanan süreçler ortadan kaldırılmış, 2000 yılından itibaren bütün yerel otoriteler (polis ve itfaiye dahil) “En İyi Değer” rejimini uygulama yükümlülüğü altına girmişlerdir.

En İyi Değer bütün kamu hizmetlerine uygulanmıştır. Yerel otoritelerce sağlanan tüm kamu hizmetlerinin her beş yılda bir gözden geçirilecek şekilde (service review) “En İyi Değer Performans Yönetimi Çerçevesi”nin oluşturulması öngörülmüştür. Yerel otoriteler hizmet standartları ve maliyetleri ile ilgili olarak halkın görüşünü almakla yükümlü tutulmuştur. Bu yolla hedeflerin taleplere göre belirlenmesi ile hizmette etkinlik ve kalitenin artırılması yolunda önemli bir adım atılmıştır.

Söz konusu uygulamada, yerel kuruluşlar gerek özel gerekse gönüllü sektörde aynı hizmeti en iyi şekilde veren diğer yerel otoritelerle kendi hizmetlerini karşılaştırırken, “rekabet” unsuru da iyileştirme için kullanılan bir araç olarak kalmaya devam etmiştir. Bu sistemde, gönüllü rekabetçi piyasa modeli kabul edilmiş, diğer kuruluşlarla çalışacak yerel yönetimler cesaretlendirilmiş ve hizmet sağlamada “karma yöntem” kabul edilmiştir (DETR, 1998a).

Son yirmi yılda yapılan yerel yönetim reformlarının tamamlayıcısı olarak görülen (Boyne, 1998) bu yeni rejimde, kuruluşların geçmekteki başarılarını ve gelecekteki hedeflerini gösteren detaylı yıllık performans planlarının özetlerinin yayınlanması ve aynı zamanda da Denetim Komisyonu tarafından belirlenen performans göstergeleriyle hizmet sunumundaki başarıların ölçülmesi öngörülmüştür (Audit Commission, 1998).

Sistemin Amacı ve Kapsamı

Yerel kamu hizmetlerinin çağdaş nitelik ve ölçekte sunulması ve özel sektör hizmetleriyle aynı düzeye getirilmesi beklentisi, bu sistemin arka planı olarak görülebilir. Yerel kuruluşlar tarafından sağlanan kamu hizmetlerinde gerçek ve olumlu farklar yaratarak, hizmetlerin tasarlanmasında kurumsal ölçütlerden ziyade vatandaşların önceliklerinin dikkate alınması benimsenmiştir (Demirkaya, 2006). Bu sistemde sadece yerel kamu hizmetlerinin *iyileştirilmesi* değil ve fakat aynı zamanda bu iyileşmenin *sürekliliği* de amaçlanmıştır. Yerel otoritelerin ihtiyaç duyduğu değişimin kapsamı farklı olmuş; bunlardan bir kısmı performanslarını yeterli bulurken diğerleri de ihtiyaçlarının sınırlarını daha geniş tutmuşlardır.

Hizmet Değerlendirmesi (Service Review)

Yıllık performans hedeflerine ulaşmak için eylem planları uygulama yükümlülüğü getiren En İyi Değer süreci 1 Nisan 2000 tarihinde bütün yerel kuruluşlarca uygulanmaya başlanmış ve en az her beş yılda bir bütünsel

performans değerlendirmesi yapılmaya başlanmıştır. Yerel kamu hizmetlerinde *sürekli* iyileşmeyi amaçlayan hizmet değerlendirmesi (service review) (DETR, 1998a), sunulan hizmetlerin gözden geçirilmesi ve devamının gerekip gerekmediğinin sorgulanması, olarak tanımlanmıştır. Buna göre her yönetim hizmetlerin amaçlarını ve işlevlerini gözden geçirmekte, belirlenen performans standartları ve öngörülen hedefleri de diğer hizmet sağlayıcılarla karşılaştırarak ulaştığı performans durumunu ortaya koymaktadır (HMSO, 1999). Hizmet değerlendirmesi aşağıdaki dört unsur dikkate alınarak yapılmaktadır:

- Sorgulama (Challenge), yani hizmetin sağlanma nedeni ve biçimi,
- Karşılaştırma/Kıyaslama (Compare), yani diğer kuruluşların ulaştıkları performans düzeyi ile kıyaslama,
- Danışma (Consult), yani vergi yükümlüleri, hizmetten yararlananlar ve yerel topluluğun görüşünü alma,
- Rekabet (Competition), yani performansı artırmak için diğerleriyle rekabet etme (DETR, 1999a).

En İyi Değer sürecinin temel taşlarını oluşturan ve ‘4C’ olarak adlandırılan bu unsurlar, kuruluşların *etkin, etkili ve ekonomik (tutumlu) hizmet* sağlamaları için tasarlanmışlardır (DETR, 1999a). *Sorgulama* (challenge) unsuru, hizmetin gerekliliğini ve sunulma biçimini sorgulamaktır. *Kıyaslama* ise, hizmetin diğer yerel kuruluşlarca üretilen hizmetlerle karşılaştırılmasını öngörmektedir (DETR, 1999d). *Danışma* da, biraz daha belirsiz bir kavram olup; gerek bireysel gerekse farklı toplulukların yer, çıkar ve kimlik gibi unsurların da dikkate alınarak görüşlerinin sorulmasını içerir (Geddes and Martin, 2000).

Değerlendirmenin son unsuru olan *rekabet* ile de, sağlanan hizmetin nitelik, hız ve maliyet açısından avantajlı hale getirilmesi söz konusudur. Verimli ve etkin hizmet için *adil ve açık rekabet* kurallarına uyulması öngörülmüştür.

Performans Ölçümü

Lawton ve Rose (1999) performans yönetimini, “organizasyonun, hedef ve amaçlarına ulaşmasını sağlayan yönetsel çalışma” şeklinde tanımlamışlardır. Aynı zamanda birtakım alt faaliyetlerin düzenli biçimde

yerine getirilmesini de içeren bu süreç, örgütsel amaçlara ulaşılmasında önemli katkılar sağlamaktadır.

Performans yönetimi “ölçme” gerektirir. Böylece, faaliyetlerin sonuçları izlenerek hem örgütsel amaçların istenen biçimde belirlenip belirlenmediği hem de çalışanların işlerini doğru yapıp yapmadıkları denetlenmiş olmaktadır. Performans yönetiminde asıl olan, amaçların belirlenmesi ve performans sonuçlarının değerlendirilmesidir.

Performans 3e olarak bilinen, ekonomi (tutumluluk), etkinlik ve etkililik unsurlarından oluşmaktadır (Waine ve Cutler, 1994). Denetim Komisyonu tarafından yerel yönetimlerde performans ölçümü üzerine yapılan bir çalışmada bu terimler şöyle tanımlanmıştır:

- *Ekonomi*, yerel yönetimin amaçlarına en uygun hizmetleri piyasadan en düşük fiyatla satın alması,
- *Etkinlik*, belirli miktar ve nitelikteki bir hizmetin, daha önceden tanımlanan özellikler ile buluşturulması,
- *Etkililik* ise yerel yönetimin amaçlarına ulaşmak için doğru hizmetler sunması,

anlamına gelmektedir (Audit Commission 1983).

Kamu hizmetlerinde hızlı ve ölçülebilir ilerlemeler sağlamak ve sürdürmek, performans yönetimi sürecinin odağını oluşturmaktadır. Yasal düzenlemede, her kuruluşun gelecek beş yıl içinde hizmet sunumunda en iyi ilk %25’de yer alan bütün yerel otoritelerin düzeyine yükselmesi teşvik edilmiş, yerel hizmetlerde performans ölçümleri En İyi Değer rejiminin önemli bir bileşeni haline getirilmiştir. Yasal düzenlemeye göre, merkezi hükümet yerel kamu hizmetlerinde performansı geliştirmek için çeşitli hedefler belirlemiştir. Bunlar özetle (DETR, 1998a):

- Kalite hedefleri, beş yıl sonunda yerel otoritelerin en başarılı %25’inin gösterdiği performansa ulaşacak düzeyde,
- Maliyet hedefleri açısından, beş yıl sonunda yerel otoritelerin en başarılı %25’inin gösterdiği performansa ulaşacak şekilde,
- Yıllık hedefler beş yıllık hedeflerle uyumlu olacak düzeyde, belirlenmektedir.

Boyne’ye göre (1999), hedeflerin belirlenmesi özellikle kalite ve etkinlik açısından zayıf olan kuruluşlar üzerinde baskı yapmış, performansı geliştirmek için belirlenen hedefler birtakım sorunları beraberinde getirmiştir. Sırasıyla:

- Kalite ve maliyet ölçümünün uygun, etkili ve doğru biçimde yapılabilirliği,
- Çok farklı koşullarda çalışan yerel kuruluşların birbirleriyle karşılaştırılabilirliği,
- Belirlenen performans hedeflerine beş yıllık bir sürede gerçekten ulaşılabilirliği, belirsizliğini korumaktadır. Örneğin bu aşamada, özellikle düşük performanslı yerel yönetimlerin hedeflerine ulaşabilmeleri oldukça zor gözükmektedir.

Ortaya çıkan bu sorunlar çözümlenebilse dahi, merkezden belirlenen hedefler, yerel yönetimler için bazı olumsuzluklar içermektedir. Örneğin, böyle bir durumda yerel demokratik sorumluluk kurumunun işlevselliği zayıflamaktadır. Benzer bir sorun da performans göstergeleri ile ilgilidir. Organizasyonlar ölçülebilen ve gözlemlenen faaliyetlere daha çok odaklanma eğilimindedirler. Eğer hedeflerin tutturulması ‘Örnek Yerel Yönetim’ (Beacon Council) olmanın şartı ise, yerel yönetimde bu olguya her zaman öncelik verilecektir.

Merkezden hedef belirlenmesinin bir başka sakıncası da, bütün yerel yönetimlerin dikkatlerini aynı performans göstergelerine yöneltmeleri nedeniyle En İyi Değer’de asıl amaç olan *yaratıcılık yoluyla gelişmenin* yavaşlaması olasılığıdır. En İyi Değer Rejimi’nde sorumluluk *yerel halka karşı yükümlülük* olarak nitelendirilmiştir (Boyne, 1999).

Performans Planları

Yerel yönetimler yıllık performans planları yayınlamaya temel hizmet değerlendirmesi yapmaktadırlar. Performans planlarının amacı yerel yönetimlerin belirledikleri amaç, vizyon ve misyonlarının halka duyurulmasıdır. Bu planların içeriği ikincil bir mevzuat çalışması ile hükümet tarafından belirlenmektedir. Yeşil ve Beyaz Belgelere (DETR, 1998ab) göre, yerel yönetimler performans sonuçlarını başka kuruluşların performans sonuçları ile karşılaştırırken, uzun dönemli hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmak için kullanacakları araçların detaylarını da yayınlamak durumundadırlar. Bir yönetimin sunduğu hizmetlerdeki verimlilik ve etkinlik

ilkeleri açısından sorumlu tutulması ve yine bu hizmetlerdeki iyileştirmeler için yararlandığı araçların gösterilmesi anlamına gelen performans planları, yöre halkı ile diyalog kurularak tasarlanmaktadır (DETR, 1999d).

MORI şirketi tarafından, Denetim Komisyonu için yapılan bir araştırmaya göre (Audit Commission, 2000b), yerel yönetimlerin çoğu En İyi Değer Planlaması’nı zor fakat yararlı bulmuşlar; bu yaklaşımı yerel ölçekte olumlu değişikliklere öncülük edecek bir uygulama olarak değerlendirmişlerdir. Araştırma raporu, yerel yönetimlerin kendilerini konumlandıkları yer ile gitmek istedikleri yeri görmeleri açısından bilgilendirici niteliktedir.

En İyi Değer genelde olumlu karşılırken, En İyi Değer Performans Planları’nın (BVPP) yayınlanma zamanı ve mevzuat düzenlemesi konusunda otoritelerin bazı eleştirileri de olmuştur. Örneğin bunların %60’a yakını performans planlarında yer alan göstergelerin iki ayrı otorite (merkezi hükümet ve yerel yönetimler) tarafından belirlenmesinin yararlı olmadığı görüşündedirler.

Merkezi yönetimin ‘En İyi Değer’den beklediği ana sonuç, yerel yönetimlerin performansında *sürekli iyileşme* sağlamaktır (DETR, 1999). Yönetim sürecinin içeriği aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Yerel yönetimler yıllık performans planları hazırlayacaklar,
- 4C (sorgulama, karşılaştırma, yarışma, danışma) değerlendirmesi yapılacak ve yerel yönetimler beş yıllık bir dönem için bütün faaliyetlerini gözden geçirecekler,
- Değerlendirme sonuçlarına göre hazırlanacak eylem planları aracılığıyla hizmetlerde sürekli iyileştirme yapılarak hedefler tutturulacaktır.

Performans Göstergeleri

En İyi Değer sürecinin temel bileşenlerinden birisi olan denetim sisteminin unsurları arasında performans göstergelerinin önemli bir yeri bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin sağladığı hizmetlerin etkinlik ve etkililiğini gösteren ölçümler olan performans göstergelerinin iki ana işlevi vardır: Birincisi, ucuz ve kaliteli hizmet üretimi kararlarının alınmasında örgütün planlama politikasına yardımcı olmak; ikincisi de, örgüt dışındakilerin yani üçüncü kişilerin, organizasyonun performansını değerlendirebilmelerine

olanak sağlamaktır. Bunun yolu da, yapılacak tarafsız bir değerlendirme ve buna esas olacak temel verilerin sağlanmasından geçmektedir (Horton and Farnham, 1999).

Performans göstergeleri yerel yönetimlerde performansın ölçülmesinde en önemli araçlar olarak görülmektedir. 1993/1994 yılından beri Denetim Komisyonu, İngiltere’deki bütün yerel yönetimlerin kullanmaları gereken performans göstergeleri yayınlamaktadır. Bu göstergeler yerel yönetimler arasında karşılaştırma yapılmasına da yardımcı olmaktadır. Sayıları 200 civarında olan performans göstergelerinin bir kısmı Denetim Komisyonu, diğer bir kısmı da yerel otoritenin kendisi tarafından belirlenmektedir (Inlogov, 2000). Performans göstergeleri, kuruluşlarda bugüne kadarki “ilerlemeyi” ve bundan sonraki “ilerleme ihtiyacını” da göstermektedir (Audit Commission, 2000a).

Denetim/Teftiş Sistemi

En İyi Değer rejiminin izlenip değerlendirilmesi amacıyla yeni bir denetim/teftiş yaklaşımı uygulamaya konulmuştur. Performans planlarının yasalara uygun olarak hazırlanıp yayınlanmasının denetiminden öncelikle Bağımsız Bölge Denetçileri sorumludurlar. Bu aşamada üç temel unsur denetlenmektedir:

1. Performans planlarının yasalara uygunluğu,
2. Yerel yönetim kayıtlarının tanımlanan performans bilgilerine ve sisteme uygunluğu,
3. Yönetimin En İyi Değer performans yönetimi çerçevesinin yasalara uygunluğu.

Denetçiler performans planlarıyla ilgili olarak hazırladıkları bir raporu, ilgili yerel yönetime, Denetim Komisyonu’na ve eğer plan yasalara uygun değilse ilgili Devlet Bakanlığı’na vermektedirler. Merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında yapılan *müdahale protokolü*’nde, performans planlarını hazırlarken yasal düzenlemeye uyulmamasının sonuçları (örneğin mukayeseli performans göstergeleri, gelecek performans hedefleri) *başarısız* olarak değerlendirilmektedir. Bu durumda merkezi hükümet yerel yönetimlere müdahale etmektedir (DETR, 1999b).

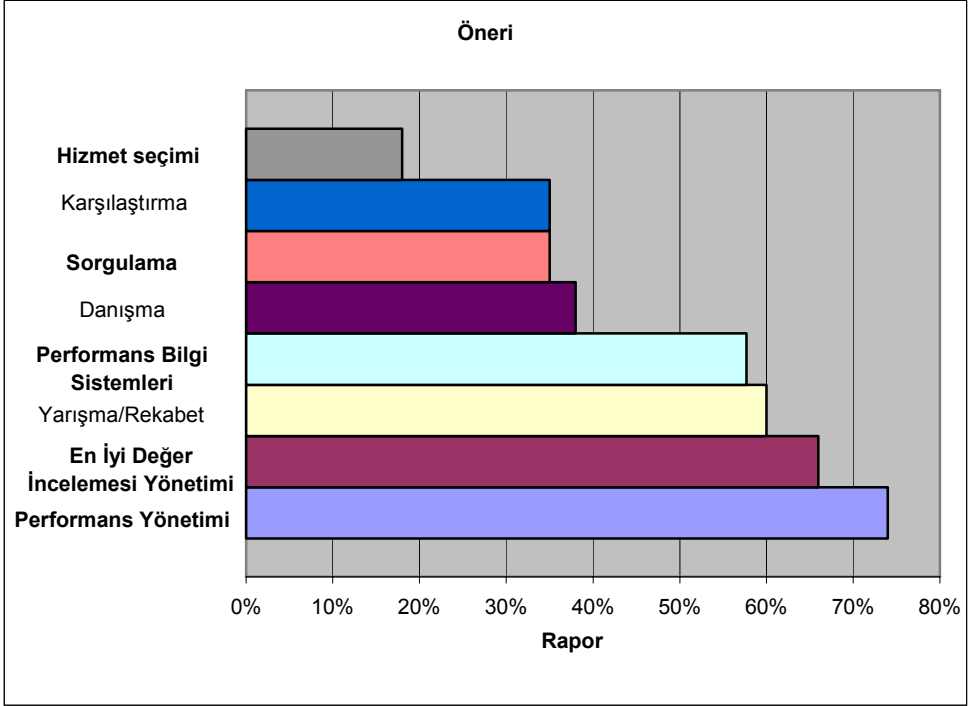
Yine ilgili raporlarda, yerel otoritelerin Denetim Komisyonu tarafından tekrar denetiminin gerekip gerekmediği de karara bağlanmaktadır

(Audit Commission, 2000a). Denetçiler En İyi Değer Sistemi’nde performansın geliştirilmesine özel bir önem vererek sadece hedeflerin *ulaşılabilirliğini* değil aynı zamanda performanstaki değişikliklerin *inandırıcılığını* da kontrol etmektedirler (Ashworth and Boyne, 2000).

Yerel yönetimler, performans planlarını değişik yollarla (örneğin, bu planların kısa özetlerinin bölge sakinlerine dağıtılması) halkın görüşüne sunmaktadırlar. Bu yöntem, yasal bir zorunluluk olmamasına rağmen yerel yönetimin kendi başarı düzeyini halkın penceresinden görebilmesi açısından önemli görülmektedir.

Yerel yönetimlerin En İyi Değer Rejimi’nde başarılı olmaları için yapılan her çalışma desteklenmektedir. Örneğin, Denetim Komisyonu’nun sistemin güçlü ve zayıf yanlarını belirlemek için yaptığı çalışmaya göre (Tablo:1) İngiltere’deki bütün yerel yönetimler En İyi Değer Performans Planları’nı hazırlamayı başarmışlardır. Planların %74’ü denetimden “iyi” almış; %20’si bazı teknik nedenlerle “orta” bulunmuş ve sadece %6’sı “zayıf” görülmüştür. Sadece Hackney (London Borough of Council) için denetim talebinde bulunulmuştur (Audit Commission, 2000b).

Tablo 1. Üzerinde Çalışılması Önerilen Alanlar



Kaynak: Audit Commission, Analysis of All Statutory Audit Reports, England

Performans Yönetimi ve En İyi Değer Hizmet Değerlendirme alanları en önemli çalışma konuları olarak belirlenmiş ve yerel yönetimler de eksiklerini gidermek için bu öneriler doğrultusunda çalışmaya başlamışlardır.

Denetim ve teftiş bazen farklı anlamlarda da kullanılmaktadır. Şöyle ki, denetim ‘para’, teftiş ise ‘standartlar’ üzerine odaklanmıştır. Bu kavramlar Denetim Komisyonu ile diğer kuruluşların teftiş kurulları faaliyetleri arasında bir çeşit yetki ve görev paylaşımını ifade etmektedir (İnlogov, 2000). 1999 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Yasası’na göre Denetim Komisyonu En İyi Değer Sistemi’nin uygulanması ile ilgili olarak yerel yönetimleri denetlemekle görevlendirilmiş; diğer teftiş kurulları (eğitim, sosyal hizmetler, polis ve itfaiye

gibi) da yine denetimleri sırasında En İyi Değer konularına da bakmakla yükümlü tutulmuşlardır. Yasa, Denetim Komisyonuna yerel yönetimlerde diğer teftiş kurullarının görev alanı dışında kalan alanlarda teftiş yetkisi vermektedir (örneğin eğlence, ulaşım, çöp toplama, planlama, ekonomik kalkınma, kütüphanecilik) (Boyne, 2000).

Bu arada ilgili Devlet Bakanlığı’nın, ihtiyaç duyulduğunda yerel yönetimleri her zaman denetlettirme yetkisi saklı tutulmaktadır. Örneğin, teftiş raporları yetersiz gelen yerel yönetimlerin tekrar denetletilmesi bu duruma örnek olarak gösterilebilir. İngiltere’de teftiş düzenlemelerinde ve raporların hazırlanmasında öncelikli olarak şu konulara dikkat edilmektedir:

- Halkın En İyi Değer rejimi sonuçlarını görmesinin sağlanması,
- Teftiş edilen yönetimin kurumsal vizyonun belirlenebilmesi,
- Merkezi hükümetin politikalarının uygulanma sonuçlarının görülebilmesi,
- Başarısız olunan hizmetlerde gerekli düzeltme yöntemlerinin belirlenmesi,
- En iyi uygulamanın bulunup yaygınlaştırılması (DETR, 1999e).

Denetim Komisyonu’na (Audit Commission, 2000a) göre, “teftişin esas amacı... En İyi Değer’in tüm yerel otoriteler tarafından başarı ile uygulanmasıdır”. Bu süreç, aynı zamanda yerel yönetimlerin uyması ve izlemesi gereken kurum içi sürecin de iyi işletilmesine katkı sağladığından, teftişin En İyi Değer rejimine katkısı yaşamsal nitelikte görülmektedir.

Her teftiş sonunda iki temel yargıya ulaşılmaktadır. Bunlar (Audit Commission, 2008):

1. Sunulan hizmetin niteliği

- Zayıf
- Orta
- İyi
- Çok iyi

2. Sunulan hizmetin geliştirilebilirliği

- Zayıf

- Belirsiz
- Gelişmeye elverişli
- Çok iyi

Denetim Komisyonu’nun denetimler sırasında cevaplarını aradığı temel sorular şunlardır:

1. Sunulan hizmet ile ulaşılmak istenen nedir?
2. Sunulan hizmet ile vatandaşların beklentileri karşılanmakta mıdır?
3. Sunulan hizmetin değeri yapılan harcamaya karşılık mıdır?
4. Sunulan hizmetin kalitesinin göstergesi nedir?
5. Sunulan hizmetin geliştirilme kapasitesi var mıdır?

Yukarıdaki soruların alt başlıkları da vardır. Ancak bunların oturduğu zeminde yukarıda sayılan beş sorunun cevabına bakarak denetim süreci işletilmektedir (Audit Commission, 2008). Süreç sonunda bütün hizmetler ‘Çok İyi’den (üç yıldız ve ‘evet’) ‘Zayıf’ (yıldızsız ve ‘hayır’) kadar çeşitli kategorilere ayrıştırılmaktadırlar. Yaklaşık iki haftalık bir teftiş sonunda müfettişlerce düzenlenen kamuya açık bu rapor, ilgili yerel yönetimin En İyi Değer rejimini başarması, hedeflerini tutturması için alması gereken tedbirleri de içermektedir.

Denetim/Teftiş Sistemi ile İlgili Sorunlar

Denetim/teftiş sisteminin iki temel sorunu vardır: Birincisi, yerel hizmet sunumunda performansı ölçecek, genel kabul görmüş belirli standartların geliştirilmesi ihtiyacıdır. En İyi Değer performans göstergeleri, performansın tüm yönlerini içermemektedirler. En İyi Değer “yerel halka karşı bir yükümlülük” olarak görülmektedir. Farklı bölgelerde yaşayan insanların farklı öncelik ve beklentilerini ölçecek ortak standartların belirlenebilmesi kolay gözükmemektedir.

Bu aşamada, Denetim Komisyonu hizmet standartlarının yorumu konusunda ‘merkezci’ ve ‘yerelci’ görüş olarak iki yaklaşım geliştirmiştir (Boyne, 2000). Bir taraftan ‘teftiş, yerel koşulların tümünü hesaba katacak’, öbür taraftan da “en iyi uygulamaların mükemmelliği ve sürekli gelişmeyi nasıl sağladığını” gösterecektir (Audit Commission, 2000a).

İkinci sorun, ortak hizmet standardı belirlenebilmesine rağmen müfettişler tarafından “bu standartların yorumunda da farklılıkların ortaya

çıkabileceği”dir. Boyne’nin (2000) işaret ettiği gibi benzer standartlarda sağlanan hizmetler farklı müfettişler tarafından farklı şekillerde değerlendirilebilirler. Örneğin hizmetlerin yıldızlarla ödüllendirilmeleri, kanunla kurulan kurullar (örneğin eğitim, sosyal hizmetler) ve Denetim Komisyonu tarafından yürütülen teftişten farklı olabilir. Böylece, standartlara uyum sağlamak amacıyla teftişte işlevsel ve gerçekçi bir mekanizma kurmak önemli hale gelmektedir. Bu ise, teftiş sonuçlarının örneklem yoluyla tekrar gözden geçirilmesi anlamına gelmektedir ki; müfettişlerin teftişi anlamına gelen bu uygulama da En İyi Değer Rejimi’nde ek bir maliyet olarak görülmektedir.

En İyi Değer Rejimi’nde fayda-maliyet analizlerinin sonuçlarının hizmetlere hangi oranda yansıdığı süreç maliyetlerine bağlı olmaktadır (Boyne, 2000). Bu oranın değerlendirilmesi teknik ve kavramsal bazı sorunları da içinde barındırır.

Birinci olarak, hizmetlerdeki iyileşme ile ilgili yargılar dikkati çekmektedir. Kimin görüşüne göre iyileşme? Muhtemel cevaplar şunlar olabilir: Hizmet kullanıcıları, yerel ve ulusal vergi yükümlüleri, denetçi ve müfettişler. Performansın hangi boyutu ile ilgili iyileşmeden söz edilmektedir? Örneğin hizmetlerin daha adaletli dağıtımı, aynı hizmeti basitçe herkese sunmaktan daha yüksek maliyetler gerektirebilir. Tercih adil fakat pahalı veya ucuz ama adaletsiz bir hizmet sunumu mu? Bu durumda örneğin, sürdürülebilir bir iyileşme kolay olmayacaktır.

İkinci olarak, En İyi Değer süreci maliyetlerinin de göz önüne alınması gerekir. Bu süreç, gerekli incelemeler (sorgulama, karşılaştırma, danışma ve yarışma gibi) için hazırlanma, performans planlarının basımı ve yayımı gibi konuları içermektedir. Yerel yönetimlerin Çevre Bakanlığı ve Denetim Komisyonu’na gönderdiği performans göstergelerinin önemli oranda artmamasına rağmen verileri toplamak yine de pahalı olmaktadır. Bu durumda En İyi Değer bir ‘denetim patlaması’ anlamına da gelmektedir (Power, 1997).

Sonuç

İngiltere’de 2000’li yılların başından itibaren uygulanmaya başlanan En İyi Değer sistemi, kamu yönetimi alanındaki yeni arayışlara farklı bir model sunmaktadır. Özellikle yerel hizmetlerin sunumu açısından yeni kamu yönetimi yaklaşımlarında öngörülen araçları somut mekanizmalar temelinde

uygulamaya geçirmeyi hedefleyen bu sistem, birçok yönü ile başarılı sonuçlar doğurmuştur. Ancak her sistem ya da düzenlemede olduğu gibi, bu sistemin de uygulanmasında birtakım aksaklıklar ve umulmayan olumsuz etkiler ortaya çıkmıştır.

Her şeyden önce En İyi Değer denetim/teftiş uygulamasında maliyetin yüksekliği, yerel yönetimlerin hizmet verme kabiliyetlerini olumsuz etkilemektedir. Bu nedenle Denetim Komisyonu’nun sadece riskli yerel yönetimlerde örnekleme yoluyla denetim yapması önerilebilir. İngiltere’de faaliyet gösteren Yerel Yönetimler Derneği ile Gelişme ve İlerleme Ajansı’nın yapacakları olumlu katkılarla teftiş ihtiyacı da azaltılabilecektir. Buna ek olarak, denetim/teftiş uygulamaları için alınan ücretler yerel yönetimlerin kapasiteleri ile orantılı tutulabildiği takdirde adaletli bir denetim süreci de başarılmış olacaktır.

Bu arada, denetimin yoğunluğu nedeniyle merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde müdahale imkânı artırılmış olduğundan, yerel yönetimlerin özerkliklerinin azalması riski de ortaya çıkmıştır. Bu olumsuzluğu ortadan kaldırmak için denetçi ve müfettişlerin görevlerinin sadece sorunları belirleme ve gerekirse merkezi hükümete müdahale kararı alması için öneride bulunmaktan ibaret olduğu kabulüne rağmen, yine de bu konudaki endişeyi giderecek yeni yaklaşımlara ihtiyaç duyulduğu değerlendirilmektedir.

Denetim Komisyonu tarafından geliştirilen ve En İyi Değer Denetim/Teftiş sonucu olarak özetlenen ‘üç yıldız’ sisteminin de tartışmalı olduğu kabul edilmelidir. Örneğin, hizmetlerin ‘zayıf’ olarak nitelendirildiği yerel yönetimlerde, üst düzey yöneticilerde diğer çalışanlara göre daha çok isteklendirme kaybı olabilecek, kurumsal iyileşme sağlamak çok daha zorlaşacaktır. Bu nedenle, örneğin, bazı üst düzey yöneticiler başarısızlık damgası yiyerek kariyerlerini tehlikeye atmamak için işlerini bırakmak zorunda kalabileceklerdir.

Yukarıda belirtilen bazı yetersizliklerine rağmen En İyi Değer Rejimi İngiliz yerel kamu hizmetlerinde üretimden tüketime kadar önemli yaklaşımlar getirmiş, özgün bir model özelliği taşımaktadır. Bu sistem, hem merkezi hem de yerel yönetimler açısından bir öğrenme süreci niteliği ile de öne çıkmaktadır. Sistemin aksaklıkların gidermek ve başarısını pekiştirmek için, yaşanan deneyimlerden de yararlanarak, bu rejimin işlerliğini destekleyecek yeni düzenlemeler yapılmaya devam edilmelidir.

Geliştirilen bu sistem ve uygulama sürecinde elde edilen deneyimler, ülkemizdeki yönetimi geliştirme çabalarının başarısı açısından önemli bir referans oluşturabilir. Dolayısıyla ülkemizdeki reform girişimlerinde ve yerel yönetimlerimizdeki yeniden yapılanma çalışmalarında, İngiltere’deki bu deneyimlerin dikkate alınması yararlı olacaktır.

KAYNAKÇA

- Ashwort, R. and Boyne, G. (2000), Promises and Performance. In Clark, T. and Hoggart, K., *People, Parties and Policies* (Westview, Boulder).
- Audit Commission (1983), *Performance Review in Local Government: a Handbook for Auditors and Local Authorities*, London: HMSO
- Audit Commission (1998), *Consultation on local authority performance indicators*. London: Audit Commission.
- Audit Commission (2000a), *Seeing is Believing: How the Audit Commission Will Carry Out Best Value Inspections in England* (Audit Commission, London).
- Audit Commission (2000b), *A step in the right direction: Lessons from best value performance plans* (Audit Commission, London).
- Audit Commission (2008), Benefits Inspection Methodology, Scoring Benefits Inspections, <http://www.audit-commission.gov.uk/bfi/inspection.asp>
- Boyne, G. (1998), ‘Public Services Under New Labour: Back to Bureaucracy?’, *Public Money and Management*, vol,18.
- Boyne, G. A. (1999), Processes, performance and Best Value in local government. *Local Government Studies*, 25, 3, pp.1-15.
- Boyne, G. (2000). External Regulation and Best Value in Local Government. *Public Money & Management*, July-September.
- Demirkaya, Y. (2006) The Changing Management of Local governments Under New Labour in England: Best Value Policy, *Public Administration and Management*, Volume:11, Number:2, pp.44-74.
- DETR (1998a) *Modernising local government: Improving local services through Best Value*, London: DETR.
- DETR (1998b) *Modern local government: In touch with the people*, Cm 4014, London: The Stationary Office.
- DETR (1999a) *Summary of responses to 'Modernising local government: Improving services through Best Value'*, London: DETR.
- DETR (1999b) *Protocol on intervention powers*, London: DETR.

- DETR (1999d) *Implementing Best Value: A consultation paper on draft guidance*, London: DETR.
- DETR (1999e), *Circular 10/99 Local Government Act 1999: Part I, Best Value*, (DETR, London).
- Doig, A. and Wilson, J. (2000) ‘Local Government Management: A Model For the Future?’. *Public Management*, Vol.2, Issue 1.
- Geddes, M., and S.J. Martin. (2000). ‘The Policy and Politics of Best Value: Currents, Cross-currents and Under-currents in the New Regime’, *Policy and Politics*. Vol.28, num.3, July 2000: The Policy Press.
- HMSO, (1999), *Local Government Act*. London: The Stationary Office.
- Horton, S. and Farnham, D. (1999), ‘*Public Management in Britain*’. London, Macmillan.
- Inlogov, (2000). *Inlogov informs on Best Value*. Part 1, Institute of local government studies. The University of Birmingham.
- Lawton, A. and Rose, A. (1999), *Public Services Management*. Harlow: Financial Times/Prentice Hall.
- Martin, S.J. (1999), ‘Picking winners or piloting best value? An analysis of English Best Value bids’, *Local Government Studies* 25, 2, pp.53-57.
- Power, M. (1997), *The Audit Society*, Oxford: Oxford University Press.
- Waine, B. and Cutler, T. (1994), ‘*Managing the Welfare State, The politics of public sector management*’ Berg, Oxford.