

Kamu Kurumlarında Performans Ve Denetimin Etkinliğinin Artırılması İçin Bir Alternatif: Yurttaş Şartları

Hamza Ateş*
Yaşar Okur†

Özet: 20. yüzyıl boyunca edinilen tecrübeler sonucunda hem pazarın hem de devletin başarısızlığının anlaşılması ile, geleneksel kamu hizmet sunum şartları ve biçimleri de sorgulanmaya başlanmıştır. Kamu yönetiminde giderek ağırlaşan sorunların çözümü için de yeni yönetim teknikleri ve anlayışları denenmektedir. Yurttaş şartları da, kamu yönetiminde performans açığını giderecek bir mekanizma olarak İngiltere'de geliştirilen ve 1991'de uygulanmasına başlandıktan sonra dünyanın gelişmiş/azgelişmiş birçok ülkesince benimsenip uygulamaya konulan bir yönetim tekniğidir. Temel amacı kamu hizmetlerinin standartlara uygun sunumunu sağlamak olan Vatandaş Şartı uygulaması; yönetimin işlevlerinin somut olarak tanımlanması ve standartlarının belirlenmesi, uygulamasının süreye bağlanması, performans göstergelerinin izlenmesi, kamuoyu ile paylaşımı ve denetimi ile geri bildirim alınarak standartların geliştirilmesi, performans kriterlerini karşılamayan uygulamaların yaptırıma bağlanması, karşılayanların ve en iyi uygulamaların ödüllendirilmesi, bu hususların kamuoyuna bir taahhüt olarak deklare edilmesi, şikayet, öneri ve katılım mekanizmaları ile bunların sonuçları hakkında neler yapılacağı ve yapıldığının da topluma açıklanmasını içermektedir. Bu makalede, Vatandaş Şartları uygulamasının somut verilere dayanması açısından denetimin toplumun geneline yayılmasına ve kamu sektöründeki denetimcilerin görevlerini daha sağlıklı yapmasına da katkı yapacağı iddia edilmektedir.

Anahtar Sözcükler: Kamu performans açığı, Yeni Kamu İşletmeciliği, Yurttaş Şartları, vatandaş ve kalite odaklı kamu yönetimi, denetimin tabana yayılması.

* Doç. Dr. Hamza Ateş, Kocaeli Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesidir.

† Yaşar Okur, İller Bankası Müfettişidir.

Giriş

Devlet, var olduğu günden beri güvenlik, adalet ve eğitim gibi birkaç hizmeti yerine getirirken, Fransız ihtilali, sanayi devrimi, 1929'daki büyük ekonomik bunalım, ikinci dünya savaşı sonrasındaki millileşme ve refah devleti anlayışlarının benimsenmesi ile eğitim ve demokratikleşme seviyelerinin artması gibi nedenlerle sunduğu hizmetler gerek sayı ve gerekse tür olarak büyük bir artış göstermiştir. 1929'daki büyük ekonomik buhranda pazar mekanizmasının kaynak dağılımını kötüleştirilmesi, serbest pazar ilkelerinin suiistimale uğratılması (monopol vs.) veya yetersiz kaldığı durumlarda etkin ve verimli çalışan bir kamu yönetiminin toplumsal talepler ile bunların yerine getirilmesi arasındaki açıklığın azaltılmasını sağlayamaması (Ateş, 2001: 5), bölgeler ve sosyal gruplar arasında gelişme farkının iyice açılmasına neden olması, özel sektörün sermaye, işgücü, teknoloji vs. nedenlerle gücünün yetmemesi sonucu kaynakların işletilememesi, AR-GE çalışmalarının sınırlı kalması gibi nedenlerle piyasanın başarısızlığa uğramasından sonra 1973'te gerçekleşen petrol bunalımı ve stagflasyon olgusuyla devletin de başarısızlığının tescili, hem tür hem de sayısal olarak artan kamu hizmetlerini altından kalkılamaz hale getirmiş, her iki başarısızlığın olumsuzluklarını iyice açığa çıkarmış ve çözümler aranmasını zorunlu hale getirmiştir. Devlet, içinde yaşadığı piyasadan ve onun mekanizmalarından, teknolojiden, yönetim bilimlerindeki gelişmelerden giderek uzaklaştığının, bu süreçte bürokratik mekanizmanın hantallığı, yetkilerin kötüye kullanımı ve kamu görevlilerinin istihdamında liyakate dayanmayan aşırı yığılmaya sebebiyet vermesiyle sistemin tıkanmasını hızlandırdığının, bunların sonucu olarak da Weberyen bürokrasiyle patrimoniyal yapının hukuksuzluğundan kurtulurken, bürokrasinin sınır tanımazlığı ve keyfiliği ile ikinci bir girdaba girdiğinin farkına varmaya başlamıştır.

Diğer yandan özel sektörde yönetimin işleyişindeki başarı, teknolojik gelişmelere uyumu ve eğitimin yaygınlaşması ile globalleşmenin dünyadaki yönetim uygulamalarını da göstermesi sonucu devlet ile özel sektör arasındaki farkın iyice açığa çıkması, özel sektörün gelişimiyle birlikte orta sınıfın güçlenmesi, sivil toplum örgütlerinin ve demokratik yönetim anlayışının gelişmesiyle insanların haklarını daha fazla arar hale gelmesi, kamu yönetiminin içinde bulunduğu hantallığın daha bir görünür hale gelmesine yol açmıştır.

Bu süreçte kamu yönetiminde Yeni Kamu İşletmeciliği (Kamu İşletmeciliği, Yeni Kamu Yönetimi Hareketi vs. farklı isimlerle de isimlendirilmektedir.) toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim vb. adlar altında belirtilen durumdan çıkış yolu arayan devlet

reformuna yönelik akımlar geliştirilmiştir. Yurttaş Şartları da bu kapsamda İngiltere’de başlayıp Avrupa ülkelerine ve oradan Avustralya’ya kadar birçok ülkede yaygınlaşan ve uygulanan Yeni Kamu Yönetimi uygulamalarından biridir. Söz konusu akımların amacı, devletin yükümlülüklerini azaltmak, mutlaka yapması gereken hizmetlerle özel sektöre yaptırdığı hizmetlerin performansının (bu kapsamda hizmet kalitesinin) yükseltilmesini sağlamak ve kamu yönetimini performansta özel sektörle yarışır hale getirmektir.

Yurttaş şartlarının yönetimin geliştirilmesi açısından önemini ve denetime yapacağı katkıyı ele alarak benzer tarzda bir uygulamanın Türkiye’de de hayata geçirilmesi gerektiğine vurgu yapmayı amaçlayan bu çalışmada, öncelikle performans açığı bağlamında özel sektör ve kamu yönetimleri karşılaştırılarak yurttaş şartlarının kamu yönetimi için gereği üzerinde durulmaktadır. İkinci olarak yurttaş şartları ele alınıp dünya uygulamasından örnekler sunulmakta, ardından diğer yönetim yöntemlerinin yanında yurttaş şartlarına niye ihtiyaç duyulduğu, kamu hizmetlerinin geleneksel değerleri ile yeni kamu yönetimi anlayışının değerleri, yurttaş şartlarının düzenleme ve uygulamasında karşılaşılan sorunlar ile tartışma alanları ve denetime yapacağı katkılar ele alınmaktadır.

1. Performans Açığı Bağlamında Özel Sektör Ve Kamu Yönetimi

Piyasa (özel sektör) ve kamu yönetimi amaçları, performansı artırıcı motivasyon araçları, devlet memuriyeti ve devlet anlayışının performansa etkisi, kamu yararı ve takdir yetkisi kavramları ile somut performans kriterlerinin birlikte değerlendirilmesinin gerekliliği vb. açılardan ele alınabilir:

Özel sektörün temel amacı, ölçülebilir bir kavram olan kar olarak kabul edilir. Kar edemeyen bir kuruluşa uzun süre yaşama şansı verilmez. Kamu sektöründe ise niteliği gereği birçok hizmette karlılık değerlendirmesi mümkün değildir. Karlılıkları ölçülebilecek kamu kuruluşlarında bir etken olarak ele alınabilse de kar temel amaç olarak kabul edilmez ve kamu yararı kavramı kar kavramının önüne geçer. Kar etmediği, ekonomik, verimli ve etkin çalışmadığı gerekçesiyle emniyet, adalet, eğitim, ulaştırma vb. kamu hizmetlerini gören kurumların ortadan kaldırılması ve devletin bu alanlardan çekilmesi mümkün değildir. Ancak, kamu sektörünün performansının düşük olduğu da bir gerçektir. O halde kamu sektörünün performansını artıracak faktörlerin neler olabileceği tartışılmalıdır.

Kamu yönetiminin performansını ve bu kapsamda hizmet kalitesini artıracak amaçlar ve motivasyon sağlayıcılar kamu örgütleriyle özel sektör örgütleri arasında farklılık arz etmektedir. “Hizmet kalitesini etkileyen faktörler özel sektörde; Tüketici seçimi, Rakiplerin faaliyetleri, Pazar araştırması ve Tüketici Koruma yasası; Kamu Sektöründe ise, Parlamento, Hizmeti verenler tarafından konulan standartlar, Vatandaş Bildirgesi (Yurttaş Şartları) ve Yasalar ve düzenlemeler, olarak karşımıza çıkmaktadır.” (İngiliz Sayıştay, 1998: 7).

Özel sektörde hizmetin standardını belirleyen müşterilerin tercihleridir. Bunların belirlenmesi için taleplerin dikkate alınmasının yanı sıra, müşterilerin beklentileri konusunda araştırmalara dayalı birtakım analizler yapılır. Çünkü sektörde öncü olabilmek, karlı çalışabilme ve rekabet edebilmenin koşulu, pazar araştırması, anketler vb. yollarla beklentileri maksimize edebilecek ürünler geliştirebilmek, farklılık yaratabilmektir. Tüketici Koruma Yasası ise sunulan hizmetin/malın asgari yeterliklerini ifade etmekte olan bağlayıcı kuralları içerir.

Kamuda ise hizmet kalitesini etkileyen faktörlere bakıldığında devlet merkezli, niteliği ağırlıkla devletçe belirlenen, vatandaşların fazlaca söz sahibi olmadıkları bir hizmet sunumu göze çarpmaktadır. Kamuda kar amacının yerini temelde hizmetlerin en iyi düzeyde sunumu ve vatandaş memnuniyeti almalıdır. Ancak, bir çok alanda alternatifli olarak (parayla ya da parasız) hizmet alma söz konusu olmadığından, hizmetin standardını vatandaşların tercihleri doğrultusunda belirleyecek sistemler gereklidir.

Özel sektörde performansı artırıcı motivasyon araçları olarak görevde yükselme, takdir edilme vb. parasal olmayan araçların yanında ücretin artırılması, ikramiye, kar payı, ödül vb. adları altında parasal olarak da ödüllendirme yapılabilmektedir. Kamu sektöründe ise tatmin edici parasal ödüllendirmenin mevcut düzenlemeler çerçevesinde mümkün olmadığı görülmektedir.

Konuya devlet ve devlet memuriyeti anlayışının performansa etkisi açısından bakıldığında, devlet ve devlet memurluğunun yanlış algılanmasının, vatandaşlara karşı birtakım davranış bozukluklarına yol açabildiği görülmektedir. Kabul edilmelidir ki, devlet memuriyeti kamu hizmetidir, imtiyaz ve üstünlük sağlama aracı olarak algılanamaz. Devletin görevlileri de milletin vergileriyle geçimini temin eden ve vatandaş olarak ülkelerinin kalkınmasına katkıda bulunma borcu olan kamu hizmetlileridir. Bu durumda, özel sektörde çalışanlar nasıl şirketin ayakta kalabilmesi, gelişebilmesi, sektöründe öncü hale gelebilmesi için müşteri odaklı, ekonomik, verimli ve etkin olarak çalışıyorlarsa, kamu hizmetlileri de milletin vergisinden oluşan kamu kaynaklarından aldıkları ücre-

tin/paranın karşılığını vermek için aynı şekilde çalışmak ve vergileriyle kendilerine imkan sağlayan vatandaşların/muşterilerin memnuniyetine önem vermek durumundadırlar. Günümüzde piyasa mekanizmasının performansı daha yüksek olduğundan buradaki yönetim metotlarının kamuya aktarılması, vatandaş/muşteri odaklı bir yönetim şeklinin geliştirilmesi, kamu kurumları ve çalışanlarının sorumluluğu olarak karşımızda durmaktadır. Vatandaşlar da özel sektörde olduğu gibi, kalitesi sürekli gelişen mal ve hizmetleri, daha az maliyetle ve kendilerine maksimum düzeyde saygı ve özen gösterilerek elde edebilmeyi kuşkusuz hak etmekte ve eğitim imkanları, demokratikleşme ve hayat standardı geliştikçe kamu hizmetlilerinin bu sorumlulukla hareket edip etmediğini daha çok sorgulamaktadırlar.

Genelde Yeni Kamu İşletmeciliği ve özelde Yurttaş Şartları uygulaması, özel sektördeki yönetim tekniklerinin kamuya aktarılmasını, aradaki performans ve kalite farkın giderilmesini hedeflemektedir. Bunun gerçekleşmesinin temel koşulu olarak da üretim biçimlerini sorgulamakta, ekonomik, verimli, etkin ve belirli kalite standardına sahip bir mal ve hizmet üretiminin vatandaş odaklı olarak nasıl gerçekleştirilebileceğini temel konu edinmektedir. Yönetim kapasitesinin artırılması, yönetimin güçlendirilmesi ve uygulamaların vatandaşlar tarafından daha somut ve olumlu bir şekilde hissedilebilmesi için günlük hayatı kapsayan açık, ölçülebilir göstergeler getirmekte, İngiltere’de 1998’deki yeni düzenlemenin de ismi olan “Bize hizmet ediliyor mu?” sorusunun cevabını bu göstergelerle aramaktadır. Çünkü, somut göstergelerle yapılan performans ölçümü sorumluluğun şekil kazanmasında önemli bir belirleyicidir (Öztürk, 2006: 87).

Klasik kamu yönetimi anlayışındaki iyi niyetle çalışma, kamu yararı, yöneticinin takdir hakkı gibi özünde önemli olmakla birlikte içine her şeyin girebildiği, çoğu kez sorumluluktan kaçmanın bir kılıfı olarak kullanılan, bunları kullananların değişim talebiyle aynı paralelde hareket ediyor görünerek toplumun birikmiş enerjisini aldığı ve iyi niyetli çabaları boşa çıkardığı artık bilinen genel ifadeler yerine somut performans kriterleri (süreler, kalite standartları, amaçlarla uyumlu kısa, orta ve uzun vadeli gerçekçi hedefler) belirlenmesi, bunların uygulanması, denetlenmesi, geri bildirimlerle yenilenmesinin sağlanması, “sürekli bir performans geliştirme yarışının bir değer olarak benimsenip gerçekleştirilmeye çalışılması”, bu uygulamanın temel amacı olarak belirtilebilir. Toplumun taleplerinin bu genel ifadelerin korumasındaki bürokrasi girdabında kaybolmasının çok şikayet edilen bir husus olduğu bilinen bir gerçektir. Kamu yararının somut hizmet standartlarının geliştirilmesi ve uygulanması ile mümkün olacağı da açıktır. Bir işin nasıl yapıldığı, ne zaman yapıldığı, en az o işin yapılması kadar önemlidir. Vatandaşlara

hizmetin asgari standardının garanti edilmesi ve sürekli gelişen bir hizmet anlayışının öne çıkması bununla mümkündür. Farklı olma, fark oluşturma/yaratma, işinde rakiplerinin önünde olma güdüsü ise bu yarışın en önemli itici gücüdür.

Günümüzde yeni yönetim anlayışının diğer bir uygulaması olarak kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı sözleşmelerle özel sektöre ihale edilmektedir. Yani kamu hizmeti gerçekleştirenler sadece kamu görevlileri değildir, aynı kamu hizmetini ya da benzer tarzdaki hizmetleri hem kamu görevlileri, hem de özel sektör çalışanları birlikte de sunabilmektedir. Bu da bir yönüyle özel sektör çalışanları ile kamu sektörü çalışanları arasında bir karşılaştırma imkanı sunmakta, kamuyu rekabete zorlamakta ve vatandaşlara sunulan hizmetin kalitesinin, türünün ve miktarının artırılmasını sağlamakta, bir yönüyle de hem özel sektör çalışanlarının hem de kamu sektörü çalışanlarının işleri gereği gibi yapabilmesi için kalite standartlarının önemini daha da belirginleştirmektedir. Konuya rekabet açısından bakıldığında, özel sektörle rekabet durumunda kalabilecek kamu hizmetlerinde çalışanların daha iyi hizmet üretmesi, kendileri açısından varlıklarını sürdürebilmelerinin bir önkoşulu olarak karşılığında durmaktadır. Örneğin günümüz Türkiye'sinde kamu kurumlarında temizlik, taşıma, yemek, güvenlik gibi hizmetlerin artık ağırlıklı olarak özel sektöre ihale edildiği, geçmişte söz konusu hizmetlerde çalışanların yerine yenilerinin alınmadığı, kalanların ise emekliliklerini bekledikleri bilinen bir durumdur.

Diğer yandan performans göstergeleri (kalite performans kavramının bir parçasıdır.) iki açıdan önem arz etmektedir. Birincisi mevcut durumun tespitinin sağlanmasıdır. Performans değerlemesi, mevcut durumun objektif ölçülerle tespiti ve sağlıklı bir durum değerlendirmesi yapılabilmesine fırsat tanıyacaktır. Sağlıklı bir durum değerlendirmesi ile kurum içi analiz ve çevre analizi yapılarak eksiklikler ve iyi yönler diğer kurumlarla karşılaştırmalı olarak ele alınabilecek, tehditler ve fırsatlar açığa çıkacaktır. İkincisi ise hedeflerin sağlıklı bir biçimde belirlenebilmesi ve yenilenebilmesi açısından da önemli bir veri tabanı oluşturacak, bu da kurumun yönetim kapasitesinin artırılmasını sağlayacaktır. Belirtilen hususlar gerçekleştirilirken diğer kurumların en iyi uygulamalarının model oluşturması veya geliştirilecek daha iyi uygulamalara temel oluşturabilmesi için dikkate alınması da önem arz etmektedir.

Yönetim anlayışı açısından üzerine vurgu yapılması gereken bir husus da reaksiyona değil aksiyona dayalı bir hizmet anlayışı (Ateş, 2000)'dir. Hizmetlerin önceden planlanması, sorunların olmadan engellenmesi hedef alınmalıdır. Aksiyona dayalı yönetimle hem sorunlara plansızca yakalanmanın vereceği hasarın giderilmesi, hem de kamu hiz-

metini belirli bir standartta vermeyen kaynaklanan zararların telafisi için harcanacak kaynaklardan tasarruf yapılması sağlanacaktır.

Yukarıda da değinildiği gibi, karşılaştırmalı yaklaşımla kamu ile özel sektör arasındaki farklılıklar, olumlu-olumsuz yönler birlikte ele alındığında yurttaş şartlarının öneminin belirgin bir şekilde açığa çıktığı görülmektedir.

2. Yurttaş Şartları

İlk kez 1991 yılında İngiltere’de Citizen’s Charters adı altında bir programla düzenlenerek uygulamaya konulan Yurttaş Şartları, dünyada birçok ülke tarafından benimsenip kendi yönetimlerine farklı isimler altında adapte edilmiştir:

- Fransa : Chartes des Services Publics, 1992,
- İsveç : Servicedialogue, 2001,
- Belçika : Public Service User’s Charter, 1992,
- Malezya : Client’s Charter, 1993,
- Güney Afrika : People First, 1997,
- Kanada : Service Standards Initiative, 1995,
- Avustralya : Service Charter, 1997
- Hindistan : Citizens Charter, 1997,
- Jamaika : Citizens’ Charter, 1994.

Bunların dışında birçok farklı ülkenin düzenleme ve uygulamalarına ulaşmak mümkündür. İlk olarak İngiltere örneği alınmakla birlikte ülkelerin kendi düzeylerine uygun şartlar ve motive ediciler oluşturdukları (Drewry, 2005) söylenebilir.

Yurttaş şartları, genel hatlarıyla yönetimin işlevlerinin somut olarak tanımlanması ve standartlarının belirlenmesi, uygulamasının süreye bağlanması, performans göstergelerinin izlenmesi, kamuoyu ile paylaşılması ve denetimi ile geri bildirim alınarak standartların geliştirilmesi, performans kriterlerini karşılamayan uygulamaların yaptırıma bağlanması, karşılayanların ve en iyi uygulamaların ödüllendirilmesi, yukarıda yer verilen hususların kamuoyuna bir taahhüt olarak deklare edilmesi, şikayet, öneri ve katılım mekanizmaları ile bunların sonuçları hakkında neler yapıldığının ve yapılacağına da topluma açıklanmasını içermekte, toplumun beklentilerine uygun “somut olarak hissedilebilen” bir yönetim özlemini ifade etmektedir. Bu, bir bakıma kamu hizmetlerinin sunumunda

görev alan tüm aktörlerin kendilerine görev olarak verilmiş işleri belirli bir kalitede ve belirli performans kriterleri çerçevesinde yerine getirmelerini sağlamak demektir. Eğer bir kamu kurumu kendisinin görev alanı içerisindeki bir hizmeti belirlenen hizmet ve kalite standartları içerisinde yerine getirebiliyorsa, bunu tüm vatandaşlarla paylaşarak, hizmet taahhüdü haline getirecektir.

Fakat, böyle bir hizmet taahhüdünün sağlıklı olması, her şeyden önce farklı kurum, birim ve kişilerin görev tanımları ve görev alanlarının net olarak belirlenmesine bağlıdır. Örneğin görev yerleri ilgililere tam olarak öğretilmediğinde, bir trafik kazasında, bulunan yeri anlatabilmek sorun olabilmektedir. Yer anlatılabildiğinde ise burasının jandarma bölgesi mi yoksa polis bölgesi mi olduğu konusunda birimler yeterli bilgiye sahip değilse, bu defa her iki kurum da görevi diğerinin üzerine atabilmekte, gerçek ortaya çıkana kadar telafisi imkansız zararlar doğabilmektedir. Bu durumda şu soruyu sormak gerekmektedir: Önemli sorunlardan biri olarak, kamu hizmetlerinde görev tanım ve alanları görevliler tarafından tam olarak bilinmekte midir?

- Şehrin bir noktasında kaza, yangın, bir şebekede arıza vb. olduğunda, ilgili birimin elemanları ekipmanlarıyla birlikte kaç dakikada/ne kadar sürede olay yerine ulaşım müdahalede bulunacaktır?
- Şehir içi ulaşımda herhangi bir hattın otobüsü/aracı herhangi bir duraktan hangi saatlerde, hangi dakikalarda geçecektir?
- Ulaşım araçlarında bulunması gereken asgari donanım nedir? Örneğin, şehir içi ulaşımı sağlayan otobüslerde klima ve kalorifer sistemi bulunmakta ve çalıştırılmakta mıdır? Bu bir zorunluluk mudur?
- Bir posta iletisi ne kadar sürede ilgisine ulaşacaktır?
- Bir kamu kurumuna dilekçe verdiğinizde, cevabı ne kadar sürede verilecektir?
- Yapılan hizmetlerden memnun kalanların ve memnuniyetsizlik ifade edenlerin oranı nedir, bu oran yıldan yıla iyileşmekte midir, kötüleşmekte midir, memnuniyet ve memnuniyetsizlik oranları belirlenmekte midir, belirlenmekte ise nasıl belirlenmektedir?
- Bu kurallar ve bunlara uyulmadığında şikayet mekanizmaları açıkça halk tarafından bilinmekte midir?
- Şikayet edildiğinde yönetim kusurlu bulunursa yaptırımı nedir, mağdur olan vatandaşın mağduriyetini telafi mekanizmaları var mıdır? Vatandaşlar, şikayetleri hakkında yapılan işlemler ve sonuçları hakkında bilgilendirilmekte midir? Vatandaş şikayet ve

öneri dilekçelerinin akıbetini örneğin internetten ilgili kurumun web sayfasından takip edebilmekte midir?

- Şikayet ve önerilerin bir yönetim geliştirme aracı olarak kullanılmasına yönelik yönetim içerisinde ne tür bir yapılanma vardır? Önerilerin açığa çıkarılabilmesi, katılımın sağlanabilmesi için geliştirilmiş uygulamalar var mıdır?

Bunlar ve benzeri sorular, yönetimin sorumluluğunu somutlaştıracak, somut olarak hissedilebilen bir yapıya kavuşmasına imkan sağlayacaktır. Yukarıdaki değerlendirmeler kuşkusuz ki kamuda iş yapılmadığı anlamına gelmemektedir. Ancak, klasik kamu yönetiminin yukarıda yer aldığı şekliyle sorumlu bir yaklaşım sergilediği de söylenemez.

Yurttaş şartı uygulamasını hayata geçiren ülkelerde yalnızca şart belgelerinin içeriği değil aynı zamanda uygulama nedenleri de farklılık göstermektedir. Bazı ülkelerde kamu kurumlarının performansın artırılması, bazı ülkelerde var olan performansın meşrulaştırılması, başka ülkelerden mali veya aynı yardım alan bazı ülkelerde ise yardım veren kurumların baskısı öne çıkmaktadır (Coşkun, 2008).

Yurttaş Şartı programları hizmet standartlarının belirlenmesi, danışmanlık, vatandaş bilgi verme, şikayet ve düzeltme mekanizmaları ve kalite ödülleri gibi unsurlar içermektedir. Bu programlarda vatandaşlara kamu otoritelerinden alacağı hizmetlerin kalite ve niteliği hakkında önceden bilgi verilmektedir. Ayrıca, kamu kurumları kamu hizmetlerinin sunumunda bilgilerin şeffaf olacağını, hataların düzeltileceğini, hizmetlerde standartizasyon sağlanacağını ve kamu hizmetlerinin sürekli iyileştirileceğini kamuoyuna ilan etmektedir. Vatandaş Şartları genellikle kurumun en üst düzey yöneticisi tarafından imzalanan yazılı bir belgeden oluşmaktadır. Belgede hangi hizmetlerin nasıl ve ne zaman sunulacağı ve hizmetten kimin sorumlu olacağı yer almaktadır (Coşkun, 2008).

Aşağıda, farklı ülkelerin Yurttaş Şartı uygulamaları tanıtılarak, vatandaşlara verilen taahhütlerden örnekler sergilenmektedir.

İngiltere

Her ne kadar çok daha önceleri yerel yönetimlerde benzeri uygulamalara rastlanmaktaysa da, İngiltere’de yurttaş şartlarının bütünsel olarak ilk olarak 1991 yılında Citizen’s Charter adı altında Major hükümetince başlatıldığı kabul edilmektedir. İngiltere’deki Vatandaş Şartı uygulaması, Major hükümetince on yıllık kapsamlı bir program olarak uygulanmaya konulmuştur. İyi uygulamaları teşvik etmek amacıyla geliştirilen bir ödül sistemi (Charter Mark) de 1992 yılında başarılı kamu kurumlarına verilmeye başlanmıştır.

tır. Bu uygulamalar, siyasi olarak da en üst düzeyde desteklenmektedir. Örneğin, görevi vatandaş şartı uygulamalarını izlemek, en iyi uygulamaları yaygınlaştırmak, ilerlemeleri rapor etmek, denetlemek ve ödülleri yönetmek olan bir birim, Başbakanlığa bağlı Kamu Hizmetleri Ofisi bünyesinde oluşturulmuştur. Ayrıca, önemli vatandaş şartlarının denetimi İngiliz Sayıştay (National Audit Office) tarafından yapılmaktadır.

Yurttaş Şartlarının 1991’de yayımlanan orijinal şeklinin temel ilkeleri şunlardır:

1. **Yüksek Hizmet Standartları:** Açık bir dille hizmet standartlarının yayımlanması, ödün vermeyen bağımsız denetim, uyuma teşvik için Chartermarks ödülü.
2. **Açıklık:** Kurumsal düzenlemelerin, hizmet maliyetlerinin gizliliğinin kaldırılması, personelin ismini belirten rozet taşıması.
3. **Bilgilendirme:** Performans hedefleri ve karşılanma oranlarının düzenli olarak yayımlanması.
4. **Seçim Hakkı:** Kamu sektörünün mümkün olduğunca seçenek üretmesi.
5. **Ayrımcılığın olmaması:** Irk ya da cinsiyet ayrımcılığının olmaması, büroşürlerin ihtiyaç olduğunda alt dillerde de basılması.
6. **Uygunluk:** Hizmetlerin personelin değil, vatandaşların istek ve ihtiyaçlarına uygun olarak yürütülmesi.
7. **İşler kötüye gittiğinde yeniden uygun düzenleme yapılması:** En azından durum hakkında vatandaş bilgilendirme yahut bir özür dileme, hataların giderilmesi için iyi bir sistem, gerektiğinde zararın telafisini de içeren yeterli çözümler.” (Drewry, 2005: 4).

1997 yılında iktidara gelen Tony Blair liderliğindeki İşçi Partisi, Vatandaş Şartı uygulamasına sahip çıkarak adını “Önce Hizmet” (Service First) olarak değiştirmiş, 1999 yılındaki “Modernizing Government” adı altındaki yeni yapılanmanın önemli bir unsuru haline getirmiştir. Bununla birlikte, bu uygulamanın orijinal halinde yer alan “paranın değeri” gibi liberal kavram ve değerlerin yerine katılım, hesap verebilirlik, temsil ve toplumun tüm kesimlerine karşı duyarlılık gibi kavramları ikame ederek, kendi siyasal programına uygun hale getirmiştir. Vatandaş Şartı’nın Sosyal Demokrat yönetim altındaki yeni hali, dokuz ilkedен oluşmaktadır. Bu ilkeler; *hizmet standartları oluşturmak, açıklık ve tam bilgi sağlamak, danışma ve katılımı sağlamak, hizmetlere erişimi sağlamak ve seçme hakkını teşvik etmek, herkese eşit davranmak, işler yanlış gittiğinde doğrusunu yapmak, kaynakları etkin kullanmak, yenilikçi olmak ve geliştirmek ve tedarikçilerle iş birliğine gitmektir* (Coşkun, 2008).

İngiltere’de temel kamu hizmetlerini kapsayan 40’tan fazla ulusal şart yürürlüktedir. Buna ek olarak okul, hastane ya da yerel hizmetler konusunda yerel yönetimlerin geliştirdiği 10 bin civarında yerel şart bulunmaktadır. Tüm merkezi kuruluşlar bu konuda bilgi ve standartları, şikayet mercilerini ve şikayet işlemlerini yayınlamak zorundadır. Tüm okullar, hastaneler ve yerel otoriteler ilan edilen standartlara uyulup uyulmadığını denetlemek ve sonuçları yerel yayın organlarında yayınlamakla yükümlü kılınmışlardır. Aşağıda örnek olarak Hasta, Vergi ve Yolcu Şartlarından alıntılar sunulmuştur:

Hasta Şartından alıntılar:

- Bir kliniğe gittiğinizde size randevu saati verilmesini ve 30 dakika içinde muayene olmayı bekleyebilirsiniz.
- Bir cankurtaran çağırđınızda kent içinde 14 dakika içinde kent dışında ise 19 dakika içinde ambulans size ulaşacaktır.
- Bir kaza ya da acil bölümüne gittiğinizde hiç beklemeden muayene edilmeyi bekleyebilirsiniz. Eğer gerekiyorsa 2 saat içinde de yatağınız verilecektir.

Yolcu Şartından Alıntılar:

- Eğer herhangi bir hatta, tren yolculuğunuzda 1 saatten fazla gecikme olursa (tüm yolculuk boyunca 1 saat) bu yolculuk için ödediğiniz fiyatın %20 ya da daha fazlası bedelinde kupon verilecektir.
- Eğer geçmiş 1 yıl içinde tren hizmetleri dakiklik ve güvenilirlik hedeflerine ulaşamazsa British Rail sezonluk biletinizi yenilerken size bir indirimde bulunacaktır. (Tipik dakiklik ve güvenilirlik hedefi: Trenlerin %90’ı planlanan ve ilan edilen hareket ve ulaşım saatine 10 dakikalık süre içinde gelecektir. Planlanan trenlerin %99.9 u seferini gerçekleştirecektir.) Eğer geçmiş 12 aylık dönemde dakiklik performansı hedeften %3 düşükse ya da güvenilirlik performansı hedeften %1 düşükse biz size %5 indirim sağlayacağız.
- Eğer hem dakiklik hem de güvenilirlik hedeflerinden sapılmışsa indirim oranı %10 olacaktır.
- Bilet gişelerinde hiç bir zaman 5 dakikadan fazla beklemeyeceksiniz, yoğun zamanlar dışında 3 dakika içinde hizmet sunulacaktır.

- Demiryolları özelleştirildiğinde yeni işletici de kendi şartını ilan edecektir ve bunlar British Rail'in cari standartlarından daha kötü olamayacaktır." (Yılmaz, 2001: 43-45).

Vergi İdaresi Müşteri Standartlarından Alıntılar

- Posta ile gelenlere tam olarak 15 işgünü içinde cevap vermeyi amaçlıyoruz. Hedefimiz %80 oranında bu hedefi tutturmak. Cevap veremediğimizde gecikme nedeni ve ne zaman tam olarak cevap verilebileceği konusunda sizi bilgilendireceğiz.
- Yatırım gelirlerinden kaynakta kesilen vergilerde yetki dışında bir kesinti yapılmışsa belgeyle talep üzerine 20 işgünü içerisinde geri ödemeyi amaçlıyoruz.

Hindistan

Hindistan'da 1997 yılında başlangıçta İngiltere modelinden hareketle demiryolu, posta, telekom vb. birçok alanda farklı bakanlıklar, birimler, yönetimler ve merkezdeki diğer organizasyonlarda 115 yurttaş şartı formüle edilmiştir ve aynı zamanda devlet yönetimi ve farklı bölgesel birliklere ait kurum ve bölümlerde 650 yurttaş şartı geliştirilmektedir. Yönetmelik Reformları ve Kamuda Şikayete Yol Açan Durumlar Departmanı (DARPG) isimindeki birimce çalışmalar koordine ve formüle edilmekte ve uygulamaya sokulmaktadır. Aşağıda Haydarabat Bölgesine ait bir örnek verilmektedir:

Haydarabat Bölgesel Yönetiminin geliştirdiği ve tamamladığı yurttaş şartları, belirlenmiş standartlar vasıtasıyla etkin bir hizmet sunumunu taahhüt etmektedir. Yurttaş şartları kapsamında belirlenmiş bir hizmet standardı aşağıdaki tabloda sunulmaktadır:

İş	Ücret Rs.	Hizmetin gerçekteşmesi İçin hedeflenen süre
Öğrenim lisansı	60	Aynı gün
Yeni sürücü belgesi	390	Aynı gün
<i>Yeni araç tescili</i>		
İki tekerlekli	160	Aynı gün
Dört tekerlekli	360	Aynı gün
<i>Uygunluk Sertifikası çıkarma</i>		
Üç tekerlekli	230	Aynı gün
Küçük motorlu Ar.	360	Aynı gün
Orta motorlu Ar.	460	Aynı gün
Ağır motorlu Ar.	560	Aynı gün
<i>Çift kayıt belge çıkarma</i>		
Özürlü aracı	110	İki saat
Motosiklet	130	İki saat
Hafif motorlu araç	300	İki saat
<i>Mülkiyet transferi</i>		
Özürlü aracı	110	Aynı gün
Motosiklet	130	Aynı gün
Hafif motorlu araç	300	Aynı gün”

Kaynak: Government Of India, Citizen’s Charter - A Handbook

“Avustralya Emeklilik Sistemi (ComSuper) Hizmet Standartları

Telefonla Bağlantı Kurma: Genellikle, doğru standart zamanıyla saat sabah 09:00 ile öğleden sonra 05: 00 arasında aradığınızda hafta sonu ve genel tatiller hariç ComSuper (Emeklilik sistemi) görevlisi telefonunuza iki dakikadan az sürede cevap verecektir. Bununla birlikte, yıllık üyelik beyannameleri ve ödeme özetlerinin çıkarılmasının takibi gi-

114 Hamza Ateş ve Yaşar Okur

bi hizmetlerimize talebin yoğun olduğu yılın belirli zamanlarında biraz daha uzun beklemek zorunda kalabilirsiniz.

Yazıyla Bağlantı Kurma: Hakkınızın hesabı veya başka bir konuda bize yazdığınızda biz genellikle 20 işgünü içinde yazınıza cevabını vereceğiz. Bununla birlikte, elle hesap yapılması gerektiğinde, cevap uzun sürede gelebilir. Eğer böyle olursa sizi yazıyla bilgilendireceğiz.

E-mail ile Bağlantı Kurma: Biz genel olarak sizin e-maile bilgi talebinize 5 işgünü içerisinde cevap vereceğiz.

Hak Talepleri: Bir hakka sahip olunduğu açıkça tespit edildiğinde, toplam alacağınızı doğru bir şekilde düzenlenmiş bir başvurunun alınmasından itibaren 10 işgünü içinde ödemek için hazırlığımızı yapacağız. ...Sorunlu başvurular ilgili yasal gereklere uygun bir şekilde genellikle 10 işgünü içerisinde olmak üzere mümkün olduğunca kısa sürede değerlendirilmiş olacaktır.” (Australian Government, 2005: 6-7).

“Jamaika Başbakanlık Bürosu Yurttaş Şartları

Ofisimize ziyaretçi kabul ettiğimizde;

- Gelenlerle eğer randevuları varsa 10 dakika içinde görüşeceğiz. Eğer gecikme olursa bir açıklama yapacağız.
- Randevusu olmayıp da belirli görevlilerle görüşmek isteyen kişilerle 30 dakika içerisinde görüşeceğiz. Eğer bu mümkün değilse belirli bir zamana randevu vereceğiz.
- Güvenlik birimini ziyaretçilerin ilgili bina/bölüm/üniteye gitmesine rehberlik edecek ve 5 dakika içinde intikalini sağlayacak şekilde yapılandıracağız.

Toplantı planlanması durumunda;

- Mümkünse sizi toplantı hakkında beş işgünü öncesinden bilgilendireceğiz. Acil toplantı olması durumunda sizi en hızlı bir şekilde bilgilendireceğiz.
- Bir iptal söz konusu olursa bir gün öncesinden, acil durumlarda ise en hızlı şekilde sizi bilgilendireceğiz.

Jamaica Polis Teşkilatı Yurttaş Şartları

Acil Telefon Aramaları

- Acil durumda 119'u aramalısınız. 119'u aradığınızda 15 saniye içerisinde cevap vereceğiz,
- Şehir içerisinde 10 dakika içerisinde, kırsal kesimde ise 20 dakika içerisinde olay yerine ulaşacağız,
- Olayı ve acil durumu ele alamazsak nasıl bir yol izleyeceğimizi size açıklayacağız.” (Government of Jamaica, 2006).

3. Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar Ve Tartışma Alanları

Ekonomik, sosyal, kültürel, yönetsel yapıları ile gelişmişlik düzeyleri farklı ülkelerde yurttaş şartları düzenlemesi ve uygulamasının da farklılıklar arz edebileceği tabiidir. Farklı ülke uygulamalarında karşılaşılan sorunlar ve tartışma alanları ile bunlara ilişkin değerlendirmeler yurttaş şartlarının etkin olarak düzenlenmesi ve hayata geçirilmesinde büyük önem arz etmektedir. Bu sorun ve tartışmalar temelde düzenleme ve uygulamada karşılaşılan sorunlar olmak üzere iki ayrı grupta ele alınabilir.

a) Şartların dizaynı ile ilgili sorunlar

Yurttaş şartlarının düzenlenmesinin ülkenin gelişmişlik düzeyi temelinde amaca uygun olarak yapılması, hem bu şartların gerçekçi olması, hem de uygulanabilir olması açısından büyük önem arz etmektedir. Ancak yeni bir uygulama olması özelliği de göz önüne alındığında bu süreçte birtakım sorunların ortaya çıkması tabiidir.

- 1) Herhangi bir yeni çaba gibi, yurttaş şartlarına vatandaşlar tarafından olduğu kadar bürokratlar tarafından da şüphe ile bakılacağı hemen hemen kesindir. Bu şüpheliğin üstesinden gelinmesi için başlangıçta tüm taraflara etkili bir kampanya yapılması temel bir gerekliliktir. Bu bilgilendirme kampanyaları yenilikçi ve etkin bir şekilde tasarlanmalıdır.
- 2) Belirli bir zaman diliminde geliştirilerek yayımlanan yurttaş şartları bugünden yarına değiştirilmemelidir. Bu yüzden düzenli, yorulmak bilmeyen ve sürekli çabalar gereklidir.

- 3) Yeni bir girişim genellikle görevlilerin engelleme ve endişeleri ile karşılaşır. Özellikle alanda çalışan personelde değişime karşı doğal bir direnç vardır. Dirençlerinin kırılması uzun zaman alsa da bu kişilerin yurttaş şartlarının formülasyonu ve uygulamasına eşit partner olarak katılması ve onlarla müzakere edilmesi sağlanmalıdır.
- 4) Yurttaş şartlarını bir kerede bütün süreçleriyle başlatıp güçlü bir dirençle karşılaşmaktansa zamana yayarak gerçekleştirmelidir.
- 5) Şartlar girişimi tercihen kurum dışından izleme, değerlendirme ve şartlara yönelik çalışmalarını gözden geçirme şeklinde bir mekanizmaya sahip olmalıdır.”
- 6) Kalite ve şartlar bakımından gerçekçi olmayan vaatler, şartları toplumdan uzaklaştırma tehlikesine yol açar.
- 7) Şartları kurum idarecileri tek başlarına belirlememeli, vatandaşlar ve kendi kurumlarının spesifik müşterilerinin de görüşlerine başvurmalıdır”.

b) Uygulama sorunları

Farklı ülkelerin tecrübeleri dikkate alındığında, aşağıdaki uygulama sorunları ile karşılaşıldığı görülmektedir:

- 1) Yurttaş şartları kapsamında yapılandırılan örgütlerin genel anlayışına göre bu şartlar tepeden emir geldiği için yerine getirilmemektedir. Müzakere süreci ya düşük düzeydedir veya yoktur. Bu da yurttaş şartlarını üzerine odaklanılmayan rutin bir iş haline getirmektedir.
- 2) Herhangi bir şartın başarılı olabilmesi, uygulamadan sorumlu personelin tam bir eğitim ve intibak sürecinden geçmesine bağlıdır, şartın kapsamı ve felsefesinden uzak bir işgücünün şartları gerçekleştirme beklenemez.
- 3) Bazen, örgütte formüle etme ve uygulamanın önemli aşamalarında görevli personeli bir yerden alıp başka bir yere koymak uygulanan stratejik sürece zarar vermiş ve gelişimini güçleştirmiştir.
- 4) Şartlar hakkında müşterilerin (vatandaşlar) eğitilmesi için yapılan bilgilendirme kampanyaları sistematik bir şekilde yürütülemediği görülmüştür.
- 5) Bazı durumlarda yurttaş şartlarında bahsedilen standartlar ve zaman kuralları ya çok geniş ya da dar tutulmuş, bu yüzden gerçekçi olmada müşteriler üzerinde istenmeyen bir baskı oluşturulmuştur.
- 6) Yurttaş şartlarının gerisindeki temel fikir tam olarak anlaşılabilmiştir. Önceden oluşturulan bilgilendirme kitapçıkları, reklam araçları, broşürler yurttaş şartları ile karıştırılmıştır.”

7) Hizmet sunanlar şartları sahiplenmemektedir. Hangi şartların onlara ne sağladığının genel olarak farkında değildirler.

8) Şartların kalitesi ile, kontrol ve değerlendirme yetersizdir.

9) Hizmet sunanlar arasında koordinasyon yoktur..”

10) Vatandaşlar yurttaş şartlarından haberdar olmamaktadır. 1993 yılında İngiltere’de yapılan bir araştırma, katılanların %71’inin şartla alakalı bir şeyler duyduğunu göstermiştir. Bununla birlikte belirli konulardaki şartlara ve standartlara inildiğinde bu bilgilenme oranının %1 ile %40 arasında değiştiği bildirilmektedir. Bu da hizmet alanların hizmet sunanlardan neleri bekleyebileceklerinin farkında olmadıklarını göstermektedir.”

11) Engellilere sunulan hizmetlere ilişkin düzenlemelere ve uygulamalara kapsamlı bir şekilde yeterince yer verilmemektedir.

12) “Görece düşük ücretli ve unvanlı, bu işi yapmak zorunda olan devlet görevlilerinin güçlendirilmiş vatandaşların şikayet ve eleştirilerinin baskısı altında kalmaktadırlar. Bunun görünen bir örneği İngiltere’deki Ulusal Sağlık Servisi Şartı’dır (Hasta Şartı). Ulusal Sağlık Servisi Şartı, yukarıda da değinildiği gibi, ilk versiyonunda, bütün hastaların kaza ve acil bölümüne geldiklerinde 30 dakika içinde muayene edilecekleri ve ayakta tedavi görenlerin 30 dakikadan fazla bekletilmeyeceğini taahhüt etmektedir. Krallık tarafından hazırlattırılan bir raporda hasta şartında birçok eksiklik bulunduğu, hastaların birçoğunun bu şarttan haberi olmadığı, görevlilerin çoğunun da bu şartı yönetime yardımcı bulmadığı hususlarına yer verilmektedir. Sonradan Sağlık Sekreteri olan Frank Dobson, şartın hastalar ve yakınları arasında gerçekçi olmayan beklentileri artırdığı, sonradan oluşan hayal kırıklıklarının ise ulusal sağlık görevlilerine saldırıları artırdığını söylemektedir.

13) Şartlar hakkında yasal bir düzenleme ve bunun sonucu olarak yaptırım gücü bulunmamaktadır.

14) Hizmet kalitesi üzerine olumlu etkileri olmakla birlikte zaman zaman performans çıktılarının polis görevlilerince manipüle edildiği, sınavlara sadece geçebilecek öğrencilerin sokulduğu, tren yolu zaman tablosunun tren geç kaldığında bazen düzeltildiği, posta hizmetlerinde sabahtan akşama detaylı zaman serilerinin yeniden sınıflandırıldığı şeklinde iddialar da bulunmaktadır.

Kanada uygulamasında da Elizabeth Carlton birçok hastanenin bu tarz bir dokümanın beklentileri gerçekçi olmayan düzeylere yükseltebileceğinden korktuklarını, hastaların hakları ve sorumluluklarının birlikte düzenlenerek dengelenmesi gerektiğini belirterek uyarıda bulunmaktadır. (Carlton’dan nakleden, Drewry, 2005).

Bu eleştiri ve değerlendirmelere katkı sağlamak üzere, burada iki temel tartışma konusu üzerinde durmakta bulunmaktadır. İlk olarak, rekabetin fiyatları aşağı çekmesi ile hizmet kalitesinin artırılması paradoksal bir durum olarak algılanabilmektedir. Fiyatlar düşerse kalitenin de düşeceği bu algılamamızın temel varsayımı olarak ifade edilmektedir. Günümüzde, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyümenin sürekli hale gelmesi, enflasyonun ve faiz oranlarının düşmesi, yatırımların artması, risk algılamasının düşmesi, geleceğe yönelik öngörülerin daha uzun vadeli olarak yapılabilmesi, yeniden yapılanma ile birlikte ödeneği olmayan yatırımlara girilememesi gibi nedenlerle kar marjları gelişmiş ülkelerdeki gibi düşük oranlara doğru inebilmekte, dolayısıyla maliyetler ve fiyatlar düşmektedir. Bunu piyasada bir çok ürün ve sektörde görmek mümkündür. Diğer yandan fiyatların çok yüksek olduğu dönemlerde de kamu mal ve hizmet alımlarında kalitenin çok yüksek olduğu söylenemez. Örneğin eski dönemde yapılmış yapıların birçoğunun davetiye usulü ile ihale edilmesi, yapı denetiminin sağlıklı yapılmaması gibi nedenlerle yüksek maliyetle yapılmış olmalarına rağmen sağlıklı yapılmayan birçok kamu işi/yapısı gösterilebilir. Bu değerlendirmeler sonucu piyasanın iyi etüt edilmesi, işin niteliklerinin belirlenmesi ve yapının buna uygunluğunun sağlanmasında özen gösterilmesi, hazırlık ve uygulamanın her aşamasındaki denetimin sağlıklı yapılması hususlarına önem verilmesi, önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

İkinci tartışma konusu ise bürokrasideki kuralcılıktan kaçınırken yurttaş şartlarının her şeyi kurala bağlamasının nasıl açıklanacağı sorusudur. Unutulmaması gereken her yönetim tarzının kendine göre birtakım kurallarının var olduğu ve olacağıdır. “Standartların belirlenmesi, uygulamada iyi bir başlangıç için olumlu katkıda bulunacak, bürokrasinin hizmet standardının artırılmasını zorlayacaktır. Diğer yandan, Weberyen bürokratik kültürden gelen kurallara tam bağımlılık anlayışına dayalı bürokratik psikoloji, yurttaş şartlarının (devletin yurttaşa verdiği taahhüdün) uygulamasını kolaylaştıracaktır.” (Okur, 2007: 183).

Şartların dizaynı ve uygulama aşamalarında şüphesiz bunlar ve benzeri birçok eleştirel değerlendirmeler yapılacaktır. Elitist yaklaşıma sahip geleneksel yönetim yapıları topluma bu tarzda bir hizmet sunmayı kabullenmek istemeyebileceklerdir. Özel sektör uygulamalarının karakteristiğinin kamu sektörü ile bağdaşmayacağı, standart oluşturma, performans ölçme ve değerlendirmenin zorluğu, ülkenin ekonomik, sosyal, kültürel ve idari yapısının buna uygun olmadığı gibi özünde kısmen doğruluk da içeren bir çok değerlendirme, işin zorluğunu ifade edebilir. Ancak, özelleştirme, yetki devri, performans anlaşmaları, stratejik yönetim çerçevesinde stratejik planlama, performans bütçeleme,

performans yönetim ve denetimi, yeni iş tasarımı ve tanımları ile yeterli nitelikte eleman alınması ve yetiştirilmesi gibi çalışmaların yurttaş şartları uygulaması ile birlikte yapılmasının klasik kamu yönetiminin eksikliklerini gidermede büyük rol oynayacağı unutulmamalıdır. Bunun için bir yerden başlamak gerekmektedir. Diğer yandan, kanuni değil idari anlamda bir tasarruf ta cezalandırma ve ödüllendirme anlamında etkili olabilir. Esasen yasayla standartların dondurulması, bilimsel yaklaşımlarla hayattaki özel sektör tecrübelerinin ceza kanunlarının korkutmasıyla uygulamaya geçirilmesi gibi bir durum, işin niteliğiyle de bağdaşmamaktadır.

4. Yurttaş Şartları Ve Denetim İlişkisi

Vatandaş memnuniyetini ve memnuniyetsizliğini şikayet, öneri ve katılım mekanizmasıyla göstermektedir. Hizmetlerin iyi ve kötü yönlerinin en iyi hizmet alanlar tarafından görüleceği kabul edildiğinde, hizmet alanların şikayet, öneri ve yönetime katılımlarının önemi daha iyi anlaşılacaktır. Şikayet ve önerilerin vatandaş memnuniyetinin artırılması için kullanılması, maksimum düzeyde katılımın sağlanması için dilekçe hakkı, yurttaş şartları uygulaması, stratejik yönetim çerçevesinde stratejik plan ve performans programlarının ve uygulama sonuçlarının topluma açıklanması gibi somut düzenleme ve kriterlerle çaba sarf edilmesi, sunulan hizmetin amacına ulaşmasına, denetimin toplumun her kesimi tarafından yapılabilmesine en büyük katkıyı sağlayacaktır.

Bu noktada “Hesap Verme Sorumluluğu” temel ilkesinin içeriğindeki değişime vurgu yapmak yerinde olacaktır. Bilindiği gibi klasik hesap verme sorumluluğu anlayışında bürokratların doğrudan halka karşı sorumluluğu söz konusu olmamakta, halkın denetimi seçtiği kişiler olan politikacılar eliyle gerçekleşmektedir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışında ise hesap verme sorumluluğu, bürokratların siyasilere hesap vermesi olarak algılanmamakta, aynı zamanda topluma karşı da doğrudan hesap verme sorumluluğunda oldukları kabul edilmektedir. Yeni sistemle birlikte, politikacılar artık bürokratların yaptıklarından (doğrudan) sorumlu tutulamamaktadır. Bu ise yönetim yazınına doğuşundan bu yana etkilemiş bulunan siyaset-yönetim ayrışmasına geri dönüldüğü izlenimini doğurmaktadır. Bu tip hesap verebilirlik anlayışında, “bürokrasi, kullanıcılar, politikacılar, medya ve bireyler arasındaki ilişkiler direkt olarak yürütölmekte, her zaman politikacılar devreye sokulmamaktadır.” (Balcı, 2003: 125). Şüphesiz seçilmişlerin atanmışlar üzerindeki denetimi sürecektir. Ancak, özellikle teknolojik gelişmelerle birlikte iletişim imkanlarının zaman sınırlamasını da aşarak yaygın şekilde kullanıldığı, e-demokrasi, e-

devlet, e-ticaret gibi her şeyin başına hayatın kolaylaştırılmasını, standardının yükseltilmesini, kalitesinin artırılmasını anlatan bir “e”nin eklendiği, sivil toplum kuruluşlarının arttığı, toplumun daha eğitilmiş, dünyadan haberdar ve talepkar hale geldiği, tüketiciyi koruyucu düzenlemelerin geliştiği günümüzde, denetimin de kamuya (topluma) yaygınlaştırılmasının önemi tartışılmaz.

Kamu çalışanlarının kamunun hizmetlisi olduğu gerçeği ve çağdaş yönetimin en önemli özelliklerinden biri olan şeffaf yönetim ilkesi bunu gerektirmektedir. Halkın talepleri ile bürokrasinin hantallığı arasındaki mücadelede, yani demokrasi ve bürokrasinin mücadelesinde demokrasinin önemi daha bir açığa çıkmaktadır. Nasıl ki, hizmetlerin gerçekleşmesinde yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını yerel yöneticilerin daha iyi bileceği gerçeğinden hareket ediliyorsa, verilen hizmetlerin eksiklik ve fazlalıklarını hizmet alanların daha iyi göreceği gerçeği de kabul görmelidir. Vatandaşların gerek bireysel olarak gerekse sivil toplum kuruluşları kanalıyla yönetime etkin bir şekilde katılımını, saydamlığı, hesap verebilirliği ve tutarlılığı ifade eden “Yönetişim” kavramı, yukarıda açıklandığı şekliyle “Denetişim” (Okur, 2007: 5) kavramını da beraberinde getirmektedir. Bunun için öncelikle gereken hizmetin standartlarının kamuoyuna açıkça taahhüt edilmesi, vatandaşların ne tür bir hizmet alabileceklerini, bunu alamadıklarında şikayet mekanizmalarının ve haklı bulunması halinde yaptırımının ne olduğunu ve varsa vatandaşa verilen zararın telafi yollarını bilmeleri ve kamunun da eksik hizmet verdiğinde bunu kabullenmesi ve telafi etmeyi kabul etmesi gereklidir.

Yurttaş şartları tarzı uygulamasının hangi denetim türlerine katkısı olacağı sorusu akla gelebilir. Öncelikle yukarıda değinildiği gibi kamuoyu denetimini etkinleştirerek denetimin toplumun her kesimine yaygınlaştırılmasında rol oynayacaktır. Bunun yanında kamu hizmetlerinden beklentilerin artmasına paralel olarak yükselen standartlarla hizmet verilmesi, toplumdaki alınan vergilerle finanse edilen kamu kaynaklarının ekonomik, verimli ve etkin olarak kullanılması denetimin de temel amaçlarından biri olduğundan, Türkiye’de yeni kurulan iç denetim uygulamaları, geliştirilmeye ve yaygınlaştırmaya çalışılan performans denetimi ile üst kurullar ve yerleşik denetim türü olan düzenlilik denetiminin her biri için olumlu katkısı olacağı söylenebilir.

Sistem işlediğinde hizmet standartları, hizmetin gerçekleştirileceği zaman dilimi, herhangi bir sorun yaşanması durumunda şikayet mercileri ve yaptırımı ile performans kriterleri kamuoyuna açık bir şekilde taahhüt edildiğinden, hizmet taahhüt edilen standardın altında kaldığında kamuoyunun şikayetleriyle ve her durumda gerek eksikliklerin giderilmesi gerekse hizmetin daha da iyileştirilmesi için yaptıkları önerileriyle denetimin et-

kinliği artacak, katılımla denetim toplumun geneline yaygınlaştırılacak, vatandaş memnuniyetinde ve meşruiyet algılamasında artış sağlanacaktır. Gerek kamu tarafından yapılınsın gerekse özel sektöre yaptırılınsın kamunun/hizmet alanların/vatandaşların (ayrıca tabii ki kamunun denetim elemanlarının) alışanları denetlemesi, bir yandan yurttaş şartları gibi somut göstergeler sunan yönetim anlayışlarının hayata geçirilmesiyle daha sağlıklı ve objektif olarak gerekleēebilecek, diğer yandan bürokrasinin genel ifadelerle sorumluluktan kaınabilmesinin nn kesecektir.

Genel Değerlendirme

Bilindiği gibi, kamu yönetiminde geleneksel değerler olarak eşitlik, nesnellik, geleneksel anlamda hesap verebilirlik ve süreklilik ilkelerine yer verilmektedir. Yurttaş şartları uygulaması ve içinde yer aldığı yeni kamu yönetimi anlayışı ise bunlara ilaveten saydamlık, yalınlık, hizmetlerin standardının belirlenmesi ve yükseltilmesi, seçim hakkı, topluma da doğrudan hesap vermeyi içeren hesap verebilirlik, katılımı içeren yönetişim, verimlilik, ekonomiklik, etkinlik ve diğer kapsadığı değerlerle performans kavramını da içine almaktadır. Yukarıda sayılan geleneksel değerlerin önemi tartışılamayacak kadar açıktır. Ancak günümüzün yönetim anlayışında bunların yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. Günümüzde kamu yönetiminin verimsizliği ve hantallığının temel sorun alanı olarak ele alındığı göz önüne alındığında, yukarıda yer verilen yeni kavramların geleneksel yapının eksikliklerini gidermede nasıl önemli bir rolünün olduğu, toplumu bu gelişme çabasına nasıl katalizör olarak yerleştirdiği açıkça ortaya çıkmaktadır. Kısaca bu kavramları alternatif kavramlar değil tamamlayıcı kavramlar olarak değerlendirmek gerekmektedir.

Kamu sektörünün performans açığının giderilebilmesi için geliştirilen; stratejik planlama ve performans bütçeleme, yetki devri, esneklik, performans yönetimi ve siyasi otorite ile bakanlık veya kamu kurumu arasında imzalanan performans anlaşmaları yapılması, kalite için rekabet girişimi ve Yurttaş şartları gibi farklı uygulamalar sayılabilir (Yılmaz, 2991: 42). İçeriklerine bakıldığında her birinin ayrı bir fonksiyonunun olduğu, kamu hizmetlerinin günlük yaşamda sunumunda profesyonellik, etik, kalite ve zamanlılığı bir arada ele alan yurttaş şartları uygulamasının diğerlerini de anlamlı hale getirdiği görülecektir.

Başkalkelerde olduğu gibi, Türkiye’de de hizmetlerin toplum tarafından somut olarak hissedilmesini sağlayacak, idarenin takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını asgariye

indirecek, hizmetlerin zamanlı, standardı herkes tarafından bilinen, doğru yapılmadığında yaptırımı da belirli olan, topluma açıkça deklare edilmiş, hizmet kalitesine yoğunlaşan yurttaş şartları uygulaması tarzında bir yapıya kavuşturulması, yönetimin toplum nazarında meşruiyetinin, güveninin artırılabilmesi, vatandaş odaklı çağdaş bir yönetimin yerleşmesi açısından ayrı bir önem taşımaktadır.

Stratejik plan, Performans programı ve faaliyet raporu ile birlikte yurttaş şartları tarzı bir yapılanmanın topluma açıklanması ve uygulanması, bunların açıklığı, anlaşılabilirliği, somut ölçülerle ifade edilebilirliği ve denetiminin yapılarak revize edilebilmeleri ölçüsünde kamu yönetiminde önemli bir aşamaya gelindiği kabul edilebilir. Kamu çalışanlarının sorumluluklarını somutlaştıran ve gündelik hayatta belirgin olarak hissedilmesini sağlayan yurttaş şartları uygulaması olmadan diğer uygulamaların eksik kalacağı, etkinliklerinin azalacağı söylenebilir.

Özetle; piyasanın ve devletin başarısızlığının dayattığı devlet reformu ve bu kapsamda yönetim felsefesindeki değişim, yeni teknolojilerin kullanımı, kurumların ölçülebilir iş tanımları yapması, performans ölçüm yöntemlerinin geliştirilmesi ve bu değişimlerin diğer yeni uygulamalarla birlikte bir bütünlük anlayışı içerisinde yapılması zorunluluğunu doğurmaktadır. Sorunun 1970'lerin ortalarından itibaren dünyanın genelinde gündeme geldiği ve farklı anlayışların geliştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu kapsamda yurttaş şartlarının, dünyanın gelişmiş veya azgelişmiş birçok ülkesinde standartları belirli yeni bir anlayışı getirerek, performans geliştirmede özellikle kaliteye odaklanan bir yaklaşımla yönetimin günlük hayatta somut olarak olumlu bir şekilde algılanmasını sağlayacak ve gelişimine katkıda bulunacak, *iyi yönetim inşa etmenin ve demokratik yönetimin geliştirilmesinin* aracı olan bir yaklaşım olduğu söylenebilir. Sorun kamunun performans açığını kapatacak bir yönetim anlayışının geliştirilip hayata geçirilmesi ve sürekli iyileştirilmesi olduğundan yurttaş şartları mükemmel ulaşılmış bir yönetim anlayışı olarak görülemez. Söz konusu yaklaşımın mevcut yapıya uyarlanması ve uygulamasında bazı sorunlarla da karşılaşılacaktır. Keyfiliği sınırlayacağı, kamunun hizmetlisi olma felsefesinin vereceği rahatsızlıkla eski bürokratik hastalıkların nüksedeceği, bu yüzden yeni uygulamanın tedirginliğe ve tepkilere yol açacağı bilinmektedir. Uygulamada etkinliği sağlamada kararlılık en önemli unsurdur. Ancak, sorunları olsa da, performans açığını giderici önlemlerin alınması yönetenlerin yönetilenlere karşı bir sorumluluğu olarak karşımızda durmaktadır. Yurttaş şartları da bunlardan biri olarak değerlendirilmelidir.

**An Alternative for Improving Performance And Effectiveness of Auditing
In Public Sector: Citizen's Charter**

Abstract: A serious consequence of the oil crisis in 1973 was the problem of government failure. Taking together with the notion of market failure, government failure created a performance gap in public sector. As the extent of performance gap in public administration has been greater than expected at the outset, a number of initiatives by governments over the world have taken place since the early 1980s. Citizen's Charter has been among the most fruitful initiatives of this kind. Having invented in the UK in 1991, it has then permeated to other countries. It aims to fill the performance gap in the public sector through such ways as defining the main functions of each public service, determining standards for each service, monitoring performance of each public service and informing the large public about quality and performance standards, auditing the results and developing best practice prizes. What is distinguished in Citizen's Charters is declaring the determined quality and performance standards as the promise of the respective public organisation. In a sense, Citizen's Charter provides a more developed accountability mechanism to citizens and stakeholders of public services. This article claims that Citizen's Charter further develops public sector auditing and facilitates the works of auditors in through setting concrete quality and performance standards in each public service.

Key Words: Performance gap in public sector, New Public Management, citizen and quality oriented public administration, effective auditing in public sector.

Kaynaklar

- Arthur, Sue and Gerry Zarb, (1995), **Disabled People and the Citizen's Charter**, Measuring Disablement in Society: Working Paper 3, <http://www.leeds.ac.uk/disability-studies/archiveuk/Zarb/meas%20work%20paper%203.pdf>.
- Ateş, Hamza (2000), 'Tilburg, Christchurch ve Diğerleri: Yerel Yönetimlerde Bir Mükemmellik Modeli Arayışları', **Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 1-2 Kasım.
- Ateş, Hamza (2001), "İşletmeci, Girişimci ve Verimli: Yeni Bir Kamu Yönetimi ve Devlet Anlayışına Doğru", *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı 25, Ekim 2001.
- Ateş, Hamza (2004), "Kamu Yönetiminde Güven Problemi ve Halkın Devlete Güveni", Acar, Muhiittin ve Özgür, Hüseyin (Ed.), **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Nobel, Ankara, s. 355- 389.

- Australian Government (2005) **ComSuper Service Charter**, <http://www.comsuper.gov.au/pdf/2005%20Service%20Charter.pdf>.
- Balcı, Asım (2003), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (der.) **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara, Seçkin Yay..
- Bingöl, Dursun (1999), "Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektöründe Uygulamanın Kuramsal ve Pratik Güçlükleri", **Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi**, Cilt I, TODAİE, Ankara, s. 77- 86.
- Bowerman, Mary (1995), "Auditing Performance Indicators: the Role of the Audit Commission in the Citizen's Charter initiative", **Financial Accountability & Management**, Vol. 11, No 2.
- Carty, Wintroph and Gowher Rizvy, **The Legitimacy Challenge for Good Government and Democratic Governance: The İmperative to Innovate**, <http://www.innovations.harvard.edu/cache/documents/6459.pdf>.
- Cheung, Anthony (1996), "Performance Pledges- Power to the Consumer or a Quagmire in Public Service Legitimation?", **International Journal of Public Administration**, Vol. 19, Issue 2.
- Coşkun, Selim (2008), Kalite Yönetimi Aracı Olarak Vatandaş Sözleşmeleri Ve Ülkemiz İçin Öneriler, **Türk İdare Dergisi**.
- Drewry, Gavin (2005), "Citizen's Charters: Service Quality Chameleons", **Public Management Review**, Vol. 7, No: 3, s. 321- 340.
- Drewry, Gavin (2005), "Citizens as customers-charters and the contractualization of quality in public service", **EGPA Conference** Bern, Switzerland, 31 August - 2 September, http://www.public-admin.co.uk/brochures/cutomers_charters_paper.pdf.
- Government of India, **Citizen's Charter - A Handbook**, Ministry of Personel, <http://goicharters.nic.in/cchandbook.htm>
- Government of India, **Citizen's Charter: Indian Experience**, Dept. Of Administrative Reforms&Public Grievances, Min. Of Personel, PG&Pensions, <http://darpg.nic.in>.
- Government of Jamaica (2006), **Service Standarts in Citizen's Charter**, Office of the Prime Minister, <http://www.cabinet.gov.jm/docs/pdf/Service%20Standards%20in%20Citizens%20Charter.pdf>
- İngiliz Sayıştayı (1998) (Çev. Firdevs Karahan), **Hizmet Kalitesine Yönelik Performans Değerlendirme Rehberi: Bize Hizmet Ediliyor mu?**, Ankara: Sayıştay Yay.
- Karatepe, Selma (1999), "Türkiye'de Yönetim Yurttaş İlişkisi ve Uygulamada Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar", **Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi**, Cilt I, TODAİE, Ankara, , s. 191-207.

- Köseoğlu, Özer (2009), **Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri ve Türkiye**, Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Okur, Yaşar (2007), **Türkiye'de Kamu Denetiminde Değişim Süreci ve Performans Denetimi**, Ankara, Nobel Yay.
- Öztürk, Namık Kemal (2006), "Kamu Sektöründe Performans Ölçümü ve Karşılaşılan Sorunlar", **Amme İdaresi Dergisi**, C.39, Sayı 1.
- Sadler, Geoffry, **Experience With Citizen's Charters in the UK**, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN006575.pdf>.
- Sezer, Özcan (2008), "Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye'de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme", **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 8, ss. 147-171
- Shankar, Shiva, **Citizen's Charters: An Empirical Study**, http://www.atimysore.gov.in/PDF/citizen_character.pdf.
- Van de Walle, Steven.- Thijs, Nick.- Bouckaert, Geert (2005), " A Tale of Two Charters: Political Crisis, Political Realignment and Administrative Reform in Belgium", **Public Management Review**, Vol. 7, No: 3, s. 367- 390.
- Yılmaz, Osman, (2001), **Kamu Yönetimi Reformu: Genel eğilimler, Ülke Deneyimleri**, Ankara, DPT web sitesi, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf>.