

Vatandaş Sözleşmeleri: Farklı Ülkelerdeki Uygulamalar ve Genel Değerlendirme

Citizen's Charters: Applications In Different Countries and General Evaluation

Selim ÇOŞKUN*

ÖZET

Vatandaş Sözleşmeleri kamu kurumlarının hizmet standartları, bilgi, şikayet, nezaket, seçim ve danışma, erişebilirlik, ayırım yapmama, kamu parasına değer verme bağlamında vatandaşlara/müşterilere yönelik sistematik çabalarını temsil eden belgelerdir. Vatandaş Sözleşmeleri kamu yönetimi reformlarının bir unsuru olarak, daha şeffaf ve hesap verebilir bir kamu hizmeti oluşturmak ve vatandaşların devlete olan güvenini yeniden tesis etmek amacıyla farklı yönetim gelenek ve yapılarına sahip pek çok ülkede uygulama alanı buldu. Farklı ülkelerdeki Vatandaş Sözleşmesi uygulamaları benzerlikler kadar farklılıklar da içermekte, bu anlamda gönüllü politika transferi düşüncesi çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu çalışma farklı yönetim geleneklerine sahip İngiltere, İspanya, Fransa, Avustralya ve Hindistan'daki Vatandaş Sözleşmeleri uygulamalarını ele almakta, Vatandaş Sözleşmelerine yönelik ideolojik tartışmaları ve uygulamadaki sorunları genel olarak değerlendirmektedir. Vatandaş Sözleşmeleri daha şeffaf, hesap verebilir ve etkin bir kamu hizmetlerinin oluşmasına katkıda bulunmakta, kamu yöneticilerine önemli öğrenme fırsatları sunmaktadır. Diğer taraftan, en iyi şekilde uygulansa bile Vatandaş Sözleşmelerinin kamu hizmetlerinde etkinliği ve adaleti sağlama kapasitesi sınırlıdır. Kamu hizmetlerinin bir hak olarak, tüm vatandaşların erişebileceği bir nitelikte sağlanabilmesi için yönetimlerin Vatandaş Sözleşmesinin ötesinde politikalar geliştirmesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Vatandaş Sözleşmeleri, kamu reformları, politika transferi, hizmet standartları, şeffaflık, hesap verebilirlik.
Çalışmanın Türü: Araştırma

ABSTRACT

More than thirty years, many countries adopted comprehensive public sector reforms which caused important changes in the relationship between national, regional and local administrations, the service of public services, the principles of financial administration, the design of public policies. The reforms also regulated the relationship between state and citizens. In that context, the Citizen's Charter Programs are adopted by some counties in order to restructure the relationship between the citizens and administration as part of public sector reforms.

Citizen's Charter Programs are adopted by many countries with different administrative traditions and structures in order to create more transparent and accountable public services and restore citizen's trust on the state. Citizen's Charter is a document which represents systematic efforts of public organizations towards citizens/clients in terms of standard of services, information, choice and consultation, non-discrimination and accessibility, grievances, redress, courtesy and value for money. The beginning point of the Citizen's Charter Programs is the standardization the public services. In that sense, Citizen's Charters are the documents that represent the service standards promised to the citizens. In essence, they can be accepted as a kind of quality assurance system that includes customer satisfaction. The Citizen's Charter Programs contain a group quality insurance technique including setting service standards, consultative mechanisms, providing information to citizens and clients, complaints and redress mechanisms, and quality awards.

The Citizen's Charters are not programs that have some universal and stick rules and purposes. Rather, every country designed and implemented the Citizen's Charter Programs in accordance with their administrative, social, political traditions and structures. There are similarities as well as differences among Citizen's Charter Programs in terms of content, purpose and implementation methodology. Therefore, they could be explained through idea of voluntary policy transfer.

This study examines Citizen's Charter implementation in some countries, namely United States, France, Spain, Australia and India. United Kingdom is the first country which adopted Citizen's Charter Program in 1991. The main idea for the implementation is to establish the quality standard for the public services and to evaluate and increase performance of the public services based on these standards. The Citizen's Charter Program is established as ten years program. The general framework of the Citizen's Charter is based on six principles: setting standards, information and openness, choice and consultation, courtesy and helpfulness, putting things right, and value for money. A Charter Mark award scheme was introduced in 1992 to promote Citizen's Charter Program. The main charters are controlled by the National Audit Office and the Audit Commission. Later, the Citizen's Charter Program is supported by Tony Blair Government. On the other hand, content of the program is changed in accordance with by New Left ideology. Therefore, Citizen's Charter initiative became known as "Service First." as part of broader Better Government programme.

In Spain, 'citizen first' was adopted in Spanish central government in 1999 by a Royal Decree, which establishes and links Service charters, prizes to best practices and quality awards. Unlike United Kingdom, the Citizen's Charters are adopted on voluntary base. They are initiated by the politicians or managers of the area or department which is delivering the service or, sometimes, by quality departments where they exist. Service charters are structured in three parts: general and legal information, quality commitments, and other information which includes procedures about complaint mechanisms. There is widespread usage of Citizen's Charter in Spain at national, regional and local level.

* Dr., T.C. Başbakanlık

In France, the Citizen's Charter Program (Charte des Services Publics) is initiated as part of modernization public administration in 1992. The Charter is based on four public sector principles; transparency and responsibility, simplicity and accessibility, participation and adaptation, confidence and trust in secure public services and judicial protection of rights. While the French version of Citizen's Charter is inspired by the United Kingdom practices, it has important differences due to French legal system, public service and state tradition. Unlike United Kingdom, the implementation of Citizen's Charter in France is a matter for the judicial system rather than the executive regulation. In France, the Citizen's Charter program aims to restore the Republican principle of equal citizenship, legality and due process.

The Australian Citizen's Charter Program is initiated under the title of Putting Service First. The Public Agencies dealing directly with the public are required to identify their 'customers' and develop a Service Charter. Charters are intended to guarantee standards for service delivery for customers and stakeholders, and provide a substitute for competition and a benchmark for measuring service quality. The principles of the charter are similar to the UK initiatives.

In 1997, the Indian Government adopted an 'Action Plan for Effective and Responsive Government', and one of the outcomes of Action Plan was the decision that the public agencies at both the federal and state levels should develop and adopt their own Citizen's Charters. In India, the formulation, implementation and evaluation of the Citizen's Charter seem to be structured quite systematically in terms of its development at various stages as well as the main stakeholders involved at each stage. Primarily an adaptation of the UK model, the Indian Citizen's Charter has an additional component of 'expectations from the clients' or, in other words 'obligations of the users'. The involvement of consumer organizations, citizen groups and other stakeholders in the formulation of the citizen's charters is emphasized to ensure that they meet the needs of the users. Another unique aspect of the Indian initiative is that the banking sector is used as a model of excellence in the implementation of the Citizen's Charter.

Citizen's Charter programs contribute to establish more transparent, accountable and effective public services and provide valuable learning opportunities for public administrators. On the other hand, Citizen's Charter programs have limited capacity in providing effectiveness and justice in public services even if it would be adopted in best manner. Therefore, the public administrators should develop policies so that the public services should be accessible to all citizens as a right.

Keywords: Citizen's Charter, public reforms, policy transfer, service standards, transparency, accountability

The Type of Study: Research

GİRİŞ

Kamu yönetiminde 30 yılı aşkın bir süredir merkez, bölgesel ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde, kamu hizmetlerinin sunumunda, mali yönetim ilkelerinde, kamu politikalarının tasarımında önemli değişiklikler yapan kapsamlı reformlar gerçekleşti. Reformlar devlet ile vatandaşlar arasındaki ilişkiyi, diğer bir deyişle kamu hizmetlerinin sunumunu da yeniden düzenledi. Bu bağlamda, pek çok ülkede devlet ve vatandaş arasındaki ilişkiyi yeniden düzenlemeyi hedefleyen Vatandaş Sözleşmeleri reformlarının bir unsuru olarak uygulama alanı buldu.

Kamu reformlarının "Yeni Kamu İşletmeciliği" ve neo-liberal düşünceler doğrultusunda piyasayı model aldığı ve işletmeci bir içeriğe sahip olduğu konusunda fikir birliği bulunmaktadır. Çok kısa olarak açıklamak gerekirse, Yeni Kamu İşletmeciliği temel olarak kamu yönetiminde özel sektör yönetim anlayışının benimsenmesini ve müşteri odaklı bir yönetim kültürü oluşturulmasını vurgulamaktadır (Rhodes, 1997). Bununla birlikte, kavramın kaynağı, tanımı, unsurları ve kurumsal tutarlılığı konusunda ciddi tartışmalar mevcuttur (Terry, 1998; Üstüner, 2000). Bazıları Yeni Kamu İşletmeciliğini yeni bir paradigma, Klasik Weberci kamu yönetimine bir alternatif olarak sunmaktadır. Bu görüşe göre bu yaklaşım kamu bürokrasisinde "özel sektör benzeri" olan fakat "özek sektör gibi olmayan" bir dönüşümü temsil etmektedir. Bu durum performans değerlendirmesi ve ölçülmesi gibi teknik ve yöntemlerle, üretkenlik, karlılık, rekabet ve kalite gibi değerlerle açıklanmaktadır (Michalopoulos, 2001: 40). Bununla birlikte, Yeni Kamu İşletmeciliğinin yeni, tutarlı ve evrensel bir paradigma olduğu savına ciddi itirazlar bulunmaktadır. Araştırmalar uygulamada reformların benzerlikler kadar ülkeler arasında farklılıklar gösterdiğini ortaya koymaktadır. Ülkeler reformları yönetim, sosyal, kurumsal ve siyasi yapılarına göre yorumlamışlar ve kendi yapılarına adapte etmişlerdir. (Drewry, 2005: 323; Hesse, 1997: 115; Bevir, Rhodes ve Weller, 2003). Aynı durum, ileride ele alınacağı üzere, Vatandaş Sözleşmesi uygulamaları için de söz konusudur.

Literatürde, Vatandaş Sözleşmesi uygulamalarının kamu reformlarının hem bir unsuru, hem de bir sonucu olduğu ifade edilmektedir. Reformlar kuramsal düzeyde pek çok düşünce ve yaklaşımın bir sentezini sunmaktadır. Bunlar arasında kamu seçimi, rasyonel seçim, toplam kalite yönetimi, yönetim süreçlerinin yeniden yapılandırılması ve en iyi uygulamaların adapte edilmesi gibi görüş ve yaklaşımlar bulunmaktadır (Komensky, 1996; Kelly, 1998). Bu çerçevede, kalite yönetimi kamu yönetimi reformlarındaki kilit unsurlardan birisidir. Bilindiği gibi kalite kavramı politikacılar, kamu yöneticileri ve vatandaş söyleminde popüler bir kavram haline gelmiş, kalite yönetimi teknikleri pek çok ülkede kamu

sektöründe farklı düzeyde uygulama alanı bulmuştur. Vatandaş Sözleşmeleri kamuda yaygın olarak kullanılan kalite yönetimi uygulaması olarak kabul edilmektedir (Madell, 2005; Torres, 2003; Torres, 2006; McGuire, 2001: 495; Steas ve Thjis, 2005: 33; Lo Schiavo, 2000).

Kamu reformları başlangıçta, performans ve verimliliği artırmak, bütçe açığını azaltmak, programlar üzerinde kontrolü artırmak, paraya değer vermek gibi değerleri öne çıkardı. Özel sektör tekniklerinin yaygın olarak kullanıldığı kamu reformları kamuda etkinliği ve verimliliği artırdı. Diğer taraftan reformların sonucu olarak kamu hizmetleri bütüncülüğten uzaklaştı, parçacıklı hale geldi. (Torres, 2003; OECD, 2000). Ayrıca, piyasa temelli reformların verimliliği önceleyen anlayışının bir sonucu olarak kamu yönetimi etik değerleri erozyona uğradı, kamu işlem ve eylemleri vatandaş istek ve beklentilerinden koptu, bunun bir sonucu olarak vatandaşların kamu kurumlarına olan güveni azaldı. Bu durum iktidarların hizmet kalitesi, hizmetlere erişim ve hesap verebilirlik gibi konularda kendilerini baskı altında hissetmelerine neden oldu (Haque, 2001; Torres, 2003). Yönetimler vatandaşın güvenini, yeniden kazanmak için kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaş istek ve beklentilerine duyarlılık, şeffaflık, kamu hizmetlerinin zamanında yerine getirilmesi gibi değerleri öne çıkardılar (Michalopoulos, 2000; Drewry, 2003). Tüm bunların bir sonucu olarak hükümetler vatandaşların/müşterilerin haklarını garanti altına almak, istek ve şikayetlerini karşılamak için Vatandaş Sözleşmeleri, Müşteri Sözleşmeleri, Kamu Hizmetleri Sözleşmeleri gibi adlar altında bazı girişimler başlattılar (Drewry, 2003; Torres, 2003). Vatandaş Sözleşmelerinin en önde gelen amaçlarından birisi vatandaş istek ve beklentilerine duyarlı, açık ve hesap verebilir bir kamu hizmeti oluşturarak vatandaşın güvenini artırmaktır (OECD, 2000; Michalopoulos, 2001; Torres, 2003). Bu anlamda, Vatandaş Sözleşmelerinin en başta gelen işlevlerinden birisi piyasa temelli ve işletmecî reformlar sonucu azalan vatandaşların güvenini yeniden kazanmak olarak öne çıkmaktadır.

İDEOLOJİK/FELSEFİ TEMELLER

Vatandaş Sözleşmeleri uygulamalarını 1980 ve 1990'lar boyunca hükümetlerin hep gündeminde olan kamu yönetimi reformları kapsamında değerlendirmek gerekmektedir. Vatandaş Sözleşmeleri programları 1980 sonrası ortaya çıkan Yeni Sağ Politikaların bir uzantısı olarak ele alınmaktadır. Bu bağlamda, Vatandaş Sözleşmeleri Yeni Sağ anlayışın kamu yönetimini dönüştürme/ reforme etme çabalarının bir parçasıdır. Bu anlayış kamu sektöründe özelleştirme, rekabet, kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması, vatandaş/müşteri memnuniyeti gibi temaları öne çıkarmaktadır (Lewis, 1993).

Yukarıda da ifade edildiği gibi Yeni Sağ İdeolojiyi temel alan kamu reformları az veya çok "Yeni Kamu İşletmeciliği" anlayışı doğrultusunda gerçekleşmiştir. Yeni Kamu İşletmeciliği, teorik düzeyde iki tür gelişmenin bir sentezi olarak gösterilmektedir. Köken olarak, Yeni Kamu İşletmeciliği ağırlıklı olarak ekonomi ve işletmecilik alanlarından kaynaklanan iki düşünce akımının bir sonucudur (Ömürgülşen, 2003: 8). Bunlardan birincisi, ekonomi kökenli Vekalet Kuramı (Principal-Agent Theory), Kamu Tercihi Kuramı (Public Choice Theory), İşlemler Maliyeti Kuramlarından (Transaction Cost Thoery) oluşmaktadır. Bu kuramlar bir bütün olarak Yeni Kuramsal Ekonomi olarak da isimlendirilmektedir (Terry, 1999: 273, Kaboolian, 1998: 190). Yeni Kamu İşletmeciliğinin ikinci ayağını işletmecî (managerialist) anlayış oluşturmaktadır. Bu anlayış içinde de yeni işletmecilik, bürokrasi ötesi yönetim, toplam kalite yönetimi, girişimci devlet gibi yaklaşımlar bulunmaktadır (Ömürgönülşen, 2003: 8- 10). Farklı terimlerle ifade edilseler de yukarıdaki yaklaşımlar bazı temel amaç ve içeriğe sahiptirler: (i) Kamuda piyasa benzeri mekanizmalar yaratmak ve kamu hizmetlerinde rekabet oluşturarak kamu- özel- gönüllü kuruluşlarca sağlanan hizmetlerden vatandaşlara seçme özgürlüğü sağlamak; (ii) Politika oluşumu ve uygulamalarını ayırtırmak; merkezi birimlerin politika oluşturması ve uygulamanın yürütme kurumlarına bırakılması, (iii) Hizmetlerin sunumunda performans yönetimine geçmek, kamu kurum ve yöneticilerini performanstan sorumlu tutmak ve böylece bürokrasinin denetimini sağlamak; (iv) Kamu kurumlarını daha esnek ve şeffaf, hesap verebilir ve kamu hizmetlerinden yararlanan müşterilerin istek ve beklentilerine daha duyarlı hale getirmek; (v) Bürokratik değerlere dayalı kamu yönetimi kültürü yerine vatandaşların istek ve beklentilerine önem veren, risk ve sorumluluk alan girişimci bir kamu yönetimi kültürü oluşturmak (Coşkun, 2004: 134).

Reformlar genel olarak kamu yönetiminde özel sektör yönetim anlayışının benimsenmesini ve müşteri/tüketici odaklı bir yönetim kültürü oluşturulmasını hedeflemiştir. Bu çerçevede, kalite yönetimi kamu yönetimi reformlarındaki kilit unsurlardan birisidir (Kirkpatrick ve Martinez Lucio, 1995). Genel

olarak, kalite yönetimi reformlarla iki şekilde doğrudan ilişkilidir. Birinci olarak, reformlar başlangıçta kamu parasına daha fazla önem vermiş, kamu hizmetlerinin verimlilik ve etkinliğini artırmayı hedeflemiştir. Bu doğrultuda standart oluşturma, performansı denetleme ve yönetimi güçlendirme gibi kavramlar öne çıkmıştır. Reformlar, daha sonraları kamu hizmetlerinde vatandaşların/müşterilerin daha fazla söz sahibi olması gereği üzerine yoğunlaşmıştır. Bunun bir neticesi olarak kalite yönetiminin müşteri odaklı olma ögesi öne çıkmıştır (Walsh; 1995).

Pek çok yazara göre Vatandaş Sözleşmeleri kalite yönetiminin consumerist/müşterici bakış açısını kamu hizmetlerinde uygulamayı amaçlamaktadır (Black, 1994: 219). Kamu hizmetlerinde consumerist/müşterici odaklı düşünce demokrasinin ekonomik kuramına dayanmaktadır. Bu düşünce daha sonra 1970'li yıllarda Kamu Tercih Kuramı (Public Choice Theory) literatüründe daha da geliştirilmiş, kamu kurumlarının etkin ve yenilikçi olması gerektiğini savunan popüler yönetim yaklaşımlarınca desteklenmiştir (Osborne and Gaebler; 1992). Consumerism/müştericilik kavramı çok muğlak bir kavram olup, farklı kişiler için farklı anlamlar ifade etmektedir. Hood ve arkadaşları bu kavramın kamu hizmetlerinde bazıları birbirleriyle çelişen on altı farklı anlamda kullanılabileceğini ortaya koymaktadır (Hood vd., 1996). Basitçe ifade etmek gerekirse kamu hizmetlerinde consumerism/müştericilik kavramı gücün üreticiden tüketiciye/müşteriye geçmesi gerektiğini savunmaktadır. Bu anlayışta, kamu hizmetlerinde seçme hakkı, yapısal ve kültürel değişim ve kalite yönetimi tekniklerinin kullanılması gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. Kamu hizmetlerinden yararlananlar özel sektörde olduğu gibi müşteri olarak algılanmalıdır. Böylece kamu hizmetleri daha etkin, kaliteli, şeffaf ve esnek olarak sunulabilecektir (Aberbach and Christensen, 2005).

ORIJİN, TANIM VE BAŞLICA İLKELER

Vatandaş Sözleşmesi ilk defa 1991 yılında John Major'un Başbakanlığı döneminde on yıllık bir program olarak İngiltere'de uygulamaya konulmuştur. Vatandaş Sözleşmesi "bir kurumun hizmet standartları, bilgi, şikayet, nezaket, seçim ve danışma, erişebilirlik, ayırım yapmama, kamu parasına değer verme bağlamında kendi vatandaşlarına/müşterilerine yönelik sistematik çabalarını temsil eden bir belge" olarak tanımlanabilir (Haque, 2005: 397; DARPG, 2004: 1). Başka bir ifade ile, Vatandaş Sözleşmesi bir kamu kurumunun kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşların beklentileri, bilgilerin şeffaflığı ve kaynakların etkin kullanımı hakkında kamuoyuna deklare ettiği ve böylece kamu hizmetlerinin kalitesinin iyileştirilmesi ve hataların düzeltilmesine yönelik vatandaşlarla kamu kurumu arasında bir mekanizma oluşturan devletin bir vaadini içeren sözleşmedir. Çoğunlukla vatandaş sözleşmeleri kurumun en üst düzey yönetici tarafından imzalanan yazılı bir belgeden oluşmaktadır. Belgede hangi hizmetlerin nasıl ve ne zaman sunulacağı ve hizmetten kimin sorumlu olduğu, vaat edilen hizmet standartlarına uyulmaması halinde şikayet mekanizmalarına ilişkin bilgiler yer almaktadır (Winthrop, 2004: 1). Vatandaş Sözleşmeleri ile hizmet standartları belgelenmekte, sunulan hizmetin standartları ve ulaşıması gereken hedefler hakkında vatandaşlara bilgi sağlanmaktadır.

Vatandaş Sözleşmeleri uygulamasının temelinde kamu hizmetlerinin amacı ve varoluş nedeni vatandaşlara/müşterilere hizmet etme düşüncesi bulunmaktadır. Vatandaş Sözleşmesi ile vatandaş yalnızca seçmen ve vergi mükellefi değil aynı zamanda beklenti ve talebi olan müşteri olarak kabul edilmektedir (Michalopoulos, 2001: 42). Sözleşmeler ile kalite standartlarının ortaya konulması, performansın buna göre değerlendirilmesi ve standartlar ve mevcut kalite düzeyi hakkında vatandaşlardan gelen bilgilere dayanarak hizmetlerin iyileştirilmesi hedeflenmektedir. Vatandaş Sözleşmeleri önceden tanımlanan kalite ve ilkelere uyulup uyulmadığını denetlemede bir araç rolünü oynamaktadır (Michalopoulos, 2000; Torres, 2003). Hizmet sağlayıcıları vatandaşa karşı daha duyarlı kılmak için bir tür müşteri garanti sistemi oluşturan bir kalite güvence sistemi geliştirmek ve performans denetimi yoluyla kamu yönetimini hükümet ve topluma hesap verir kılmak uygulamadaki diğer bir amaç olarak öne çıkmaktadır (Torres, 2005: 688). Aşağıda değinildiği gibi uygulamalarda ülkeler arasında farklılıklar olmasına karşın stratejik amaç tüm ülkelerde benzerlik taşımaktadır: kamu hizmetlerinin standartlarının önceden belirlenerek vatandaşlara deklare edilmesi; böylece kamu hizmetlerinin performans ve kalitesinin artırılması.

Kamu hizmetlerinin standartlaştırılması Vatandaş Sözleşmelerinin başlangıç noktasıdır. Bu anlamda Vatandaş Sözleşmeleri müşterilere vaat edilen hizmet standartlarını ortaya koyan kamu belgeleridir (Michalopoulos, 2000: 4). Vatandaş Sözleşmeleri esas itibarıyla bir tür müşteri memnuniyeti içeren kalite güvence sistemi olarak kabul edilebilir. Hizmet sözleşmeleri; hizmet standartlarının oluşturulması, danışma mekanizmaları, vatandaş ve müşterilere bilgi sağlanması, şikayet ve tazminat mekanizması ve kalite ödülleri gibi bir dizi kalite güvence teknikleri içermektedir (McGuire, 2001: 494- 495).

FARKLI KÜLTÜREL ORTAMLARDA VATANDAŞ SÖZLEŞMESİ UYGULAMALARI

Vatandaş Sözleşmeleri, farklı yönetim geleneklerine sahip pek çok ülkede uygulama alanı bulmuştur. Vatandaş Sözleşmesi uygulayan başlıca Avrupa ülkeleri İngiltere, Belçika, Fransa, İtalya, Portekiz, İsveç, Yunanistan ve Hollanda'dır. Hatta, vatandaş sözleşmelerinin tüm AB ülkelerinde ortak bir olgu olduğu söylenebilir (Michalopoulos, 2001: 39). Vatandaş Sözleşmesi uygulamaları her kıtada mevcuttur. Vatandaş Sözleşmesi uygulayan ülkeler arasında Arjantin, Avustralya, Meksika, Kanada, ABD, Hindistan Singapur, Güney Kore, Hong Kong, Güney Afrika Cumhuriyeti, Jamaika, Namibya, Kosta Rica bulunmaktadır. (Michalopoulos, 2001; Sharma ve Agnihotri, 2001: 323; Drewry, 2005; Im, 2003; Ghuman, 2002; Madell, 2005; Clark, 2000; Van de Walle vd., 2005).

Her ülke yönetim, sosyal ve siyasi gelenekleri ve yapılarına göre Vatandaş Sözleşmelerini tasarlamakta ve uygulamaktadır. Örneğin, Drewry (2005: 336- 337) Vatandaş Sözleşmelerinin evrensel ve katı bir takım amaç ve ilkelere sahip uygulamalar değil, bulunduğu ülkeye ve koşullara göre farklı şekiller alabilen paketler olduğunu ifade etmektedir. Bu nedenle Vatandaş Sözleşmelerini “hizmet kalitesi bukalemunları” olarak nitelendirmektedir. Vatandaş Sözleşmeleri aynı ülkede bile zamanla değişiklikler gösterebilmektedir. İngiltere örneğinde olduğu gibi yeni sağın bireyci serbest piyasacıları ile yeni solun toplulukçu (communitarian) kolektivistleri kendi anlayışları doğrultusunda Vatandaş Sözleşmelerini şekillendirmektedir.

Farklı yönetim yapısı ve geleneklerine sahip ülkelerde Vatandaş Sözleşmeleri programları mevcuttur. Sözleşmeler Fransa örneğinde olduğu gibi hem güçlü idare ve anayasa hukuku geleneklerine sahip olan ülkelerde hem de İngiltere örneğinde olduğu gibi bu niteliğin daha az olduğu ülkelerde uygulanmaktadır. Benzer olarak, Vatandaş sözleşmeleri güçlü üniter devlet geleneğine sahip olan ülkelerde uygulandığı gibi güçlü yerel yönetim geleneğine sahip Federal ülkelerde de uygulanma alanı bulabilmektedir. Ayrıca, sözleşmeler merkezîyetçiliği desteklemek veya ademi merkezîyetçiliği teşvik etmek gibi zıt amaçlara da hizmet edebilmektedir. Örneğin yerel yönetim geleneğinin güçlü olduğu İngiltere’de Vatandaş Sözleşmelerinin yerel yönetimleri kontrol etmeyi hedeflediği iddia edilmektedir (Harrison, 1999: 61). Yönetimler kendi amaçları doğrultusunda Vatandaş Sözleşmelerinin bazı yönlerini öne çıkarmakta veya ikinci plana itebilmektedir. Zayıf demokratik geleneğe sahip ülkeler vatandaş sözleşmelerinin vatandaşları yetkilendiren yönünü göz ardı edebilmekte veya tersine sivil katılımın güçlenmesini isteyen ülkeler bu yönünü öne çıkarabilmektedir (Drewry, 2005).

Pek çok ülkede yaygın olarak kullanılmasının bir sonucu olarak yalnızca Vatandaş Sözleşmelerinin içeriği ülkeden ülkeye değişiklik göstermemekte aynı zamanda uygulama nedenleri de farklılıklar göstermektedir. Bazı ülkelerde kamu hizmetlerinin performansını artırmak en önemli neden olarak ortaya çıkarken, bazı ülkelerde devletin performansını meşrulaştırmak öne çıkmaktadır (Drewry, 2005: 324). Örneğin, Kamu hukukunun ağırlıklı olduğu, mevzuatçı geleneğe sahip Fransa ve Belçika gibi ülkeler ile İngiltere’deki uygulamalarda farklı amaçlar öne çıkmaktadır. Fransa ve Belçika uygulamalarında öncelik vatandaşların istek ve beklentilerini tatmin etmek olmayıp hareket noktası devlettir. Bu ülkelerde, geleneksel olarak kamu görevlilerinin işlerini iyi yaptığı varsayılmaktadır. Kamu çalışanlarının bağımsızlığı (otonomisi) kamu hizmetlerinde genel kural ve prosedürlerin uygulanmasını mümkün kılmakta; böylece kamu hizmetlerinden yararlanan herkesin beklentileri karşılanabilmektedir görüşü hakimdir. İngiltere ve İspanya örneğinde ise uygulamaların başlangıç noktası tam tersidir. Bu ülkelerdeki temel varsayım kamu hizmetlerinin kalitesinin yetersiz olduğu üzerinedir (Bouckaert, 1995). Anglo- Amerikan yaklaşımı ve İspanya’da hizmet sözleşmeleri yasal bir belge olarak değil ulaşılması gereken bir hedef olarak sunulmaktadır. Bu yaklaşımda, hizmet sözleşmeleri kamu hizmetlerinin kalitesinin iyileştirilmesi için itici güç ve devlete olan güveni artıran bir araç olarak tasavvur edilmektedir. Sözleşmelerin, hizmet sunumunda müşteri ve paydaşlara belli bir standardı garanti etmesi ve hizmet kalitesini ölçme ve karşılaştırmada bir

araç olması beklenmektedir. Sözleşmelerin işlevi vatandaşların rolünün vurgulanmasıdır. Diğer taraftan kamu hukukunun ağırlıkta olduğu, mevzuatçı geleneğe sahip ülkelerde sözleşmeler ulaştırılması gereken yönetsel hedefler olarak değil, daha çok yasal bir belge olarak ele alınmaktadır (Torres, 2005: 696).

Vatandaş Sözleşmelerinin uygulama yöntemleri açısından da ülkeler arasında farklılıklar bulunmaktadır. İngiltere ve Hindistan örneğinde “yukarıdan aşağı” diye isimlendirilecek yöntem uygulanmaktadır. Bu yöntemde merkezi bir kamu kurumu merkezi ve yerel düzeyde uygulanacak olan sözleşmelerin tüm unsurlarını ve standartlarını belirlemekte, kamu kurumları zorunlu olarak standartlara uymaktadır. “Aşağıdan yukarı yöntemde” ise merkezi yönetim genel çerçeveyi çizmekte, kamu kurumları sözleşmelerin içeriğini ve ilkelerini gönüllülük esasına göre kendileri belirlemektedirler. İtalya, Fransa ve İspanya bu yöntemde örnek olarak gösterilebilir (Lo Schiova, 2000; Drewry, 2005; Torres, 2006).

Vatandaş Sözleşmesi uygulamaları politika transferi çerçevesinde değerlendirilmektedir. Politika transferi belli bir zaman veya yerde geliştirilen düşünce, bilgi ve kurumların başka bir zaman ve yerde politikaların ve kurumların geliştirilmesinde kullanılması süreci olarak tanımlanmaktadır (Common, 1997). Vatandaş Sözleşmelerinin her ülke kendi yönetim, politik ve toplumsal yapılarına göre adapte etmektedirler. Siyasi iktidarlar ve kamu yöneticileri Vatandaş Sözleşmelerini bir başka ülkeden tamamen kopyalamamakta, “politika öğrenme” sürecinde kendi ülkelerinin şartlarına göre tasarlanmakta ve uygulamaktadır. Bu anlamda Vatandaş Sözleşmelerinin yaygınlaşması “gönüllü politika transferi düşüncesi” bağlamında açıklanabilir. Bu anlayış her ülkenin tarihsel, sosyal politik şartlarını saygı göstermekle beraber politika transferinin içerik ve düşüncesine özel önem vermektedir (Michalopoulos, 2000: 8).

İngiltere

İngiltere’de, Vatandaş Sözleşmeleri merkezi hükümet tarafından resmi reform aracı olarak kabul edilmeden önce ağırlıklı olarak yerel yönetimlerde uygulandı (McGuire, 2001: 497). Merkezi düzeyde uygulama, 1991 yılında John Major hükümetinin en yüksek kalitede kamu hizmetleri almanın vatandaşların hakkı olduğunu ifade eden bir rapora dayanmaktadır. Söz konusu rapora göre Vatandaş Sözleşmelerinin başlıca ilkeleri; hizmet standartları oluşturma, bilgi ve açıklık, seçme ve danışma, saygı ve yardım severlik, her şeyi doğru olarak yapma ve paraya değer vermedir. Uygulamadaki temel düşünce kamu hizmetleri için kalite standartları oluşturmak, bu standartları temel alarak kurumların performanslarını değerlendirmek ve kamu hizmetlerinden yararlananların baskısıyla hizmet kalitesinin artırılmasını sağlamaktır. Bu anlamda, kalite standardı Vatandaş Sözleşmelerinin özünü oluşturmaktadır. Kalite standartları hem nitel (demir yolu taşımacılığında bekleme zamanı gibi) hem de nicel (hastaların özel hayatına saygı gibi) standartlar ortaya koymaktadır (Lo Schiova, 2000: 681). Vatandaşlar, hizmetlerin vaat edilen standartta olmaması durumunda şikayet etme hakkına sahiptirler (McGuire, 2001: 497). Diğer taraftan, vaat edilen standartların altında hizmet verildiğinde elektrik, su ve demir yolu hizmetleri gibi birkaç istisna dışında parasal tazminat mevcut değildir.

İngiltere’deki Vatandaş Sözleşmeleri on yıllık kapsamlı bir program olarak uygulanmaya konulmuştur. İyi uygulamaları teşvik etmek amacıyla geliştirilen ödül sistemi (Charter Mark) 1992 yılından bu yana başarılı kamu kurumlarına verilmektedir. ABD, Belçika, Fransa, İtalya ve İspanya gibi diğer OECD ülkeleri söz konusu ödül sistemini model olarak benzer ödül sistemleri geliştirmişlerdir (Osborne ve Plastrick, 1997). Söz konusu ödülü kazanmak için kamu kurumları yukarıdaki altı ilke yanında vatandaşların memnuniyet düzeyinde ve hizmetlerin kalitesinde ölçülebilir iyileşme olduğunu göstermek durumundadır. Ödül üç yıllık bir dönem için verilmektedir (McGuire, 2001: 497).

İngiltere’de Vatandaş Sözleşmeleri uygulamaları yönetim tarafından en üst düzeyde desteklenmektedir. Başbakanlığa bağlı Kamu Hizmetleri Ofisi bünyesinde Vatandaş Sözleşmelerini izlemek amacıyla yeni bir birim oluşturulmuştur. Söz konusu birimin görevi en iyi uygulamaları yaygınlaştırmak, ilerlemeleri rapor etmek, denetlemek ve ödülleri yönetmektir (Keeble, 1996). Vatandaş Sözleşmesi uygulamalarını desteklemek amacıyla bir eğitim programı oluşturulmuştur. Söz konusu program kamu çalışanlarını eğitmeyi ve geliştirmeyi; böylece, kamu kurumlarının performansını yükseltmeyi hedeflemektedir. Eğitimde ağırlıklı olarak ele alınan konulardan birisi, kamu hizmetlerinde müşteri istek ve beklentilerine duyarlılıktır. Eğitimlerin ana teması kalite yönetimine uygun bir örgüt kültürü oluşturmaktır (Walsh, 1995: 97–98).

Belli başlı vatandaş sözleşmeleri Ulusal Denetleme Bürosunun (Sayıştay) denetimine tabidir (Bowerman, 1995; Torres, 2003). Sayıştay performans göstergelerinin geliştirilmesinden de sorumlu olup performans göstergelerine dayanarak belli başlı hizmet alanları için lig tabloları yayınlamaktadır (Lo Schiavo, 2000).

1997 yılında Blair hükümeti iş başına geldiğinde Vatandaş Sözleşmeleri her alanda yaygın olarak uygulanmaktaydı. Hasta Sözleşmesi, Ebeveyn Sözleşmesi, Mahkeme Sözleşmesi, Vergi Mükellefi Sözleşmesi gibi ana hizmet alanlarında ulusal Vatandaş Sözleşmeleri mevcuttu. On binden fazla sözleşme yerel düzeyde (hastane, okul, yerel yönetimler, yerel iş merkezleri vb.) hizmetten yararlananlara danışılarak hazırlanmıştı. Yeni Sol hükümet Vatandaş Sözleşmelerini bir modadan ziyade kalite yönetimini kamuda uygulayan ve geliştiren cesur bir program olarak değerlendirdi (Lo Schiavo, 2001: 682). Bu anlamda, daha sonraki Yeni Sol hükümet dönemlerinde de Vatandaş Sözleşmeleri uygulamaları büyük ölçüde devam etmekle birlikte sözleşmelerin vurgusu değişti. Seçim ve rekabet, paraya değer verme gibi neo liberal kavramların yerini katılım, hesap verebilirlik, temsil ve toplumun tüm kesimlerine karşı duyarlılık gibi kavramlar aldı (Bevir ve O'Brien, 2001: 541) Vatandaş Sözleşmeleri uygulaması hükümetin reform programı olan "Daha İyi Yönetim Programının" bir unsuru olarak "Önce Hizmet" uygulamasına dönüştü. Yeni program tüm paydaşlarla daha fazla işbirliğini, sonuçları yansıtan standartlar oluşturmayı, ilkeleri güncellemeyi ve ödülleri güçlendirmeyi hedeflemektedir (Torres, 2003: 7; Drewry, 2005: 325).

Yeni sözleşme altı ilke yerine dokuz ilkeden 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, tedarikçilerle iş birliğine gitmek olarak özetlenebilir (McGuire, 2001: 517). Yeni programdaki önemli bir yenilik rasgele seçilen 5000 kişiden oluşan Halk Paneli uygulamasıdır. MORI ve Birmingham Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü tarafından yönetilen panelde kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi ve kamu yönetimi reformlarının etkinliği hususunda vatandaşların görüşleri alınmaktadır. Diğer bir yenilik dış performans denetimi ile ilgili olarak yeni bir Kabine Komitesi oluşturulmasıdır. Bu kapsamda, tüm merkezi ve yerel kurumların müşteri memnuniyet ve şikayet raporları müşterilerin de görüşleri alınarak düzenli olarak ilan edilmektedir (McGuire, 2001: 498- 499).

İspanya

İspanya'da Vatandaş Sözleşmeleri uygulamaları "Kamu Yönetiminin Modernleştirilmesi" projesi çerçevesinde gerçekleştirilen ve vatandaşa yakın olma, hizmet sunumunun iyileştirilmesi unsurları da içeren kamu yönetimi reformlarının bir unsuru olarak uygulanmaktadır (Torres, 2003: 15-16).

İspanyol merkezi yönetiminde Vatandaş Sözleşmeleri "Önce Vatandaş" adı altında 1999 yılında yayınlanan bir Kraliyet Kararnamesi ile uygulamaya konulmuştur. Kraliyet Kararnamesi, "Önce Vatandaş" uygulaması ile birlikte Avrupa Kalite Mükemmellik Modelinin kamu sektörüne uyarlanmasını öngörmekte, Vatandaş Sözleşmelerinin en iyi uygulamalarını kalite ödülleriyle ilişkilendirmektedir. Uygulamada Vatandaş Sözleşmeleri genel olarak ISO standartları, Avrupa Kalite Mükemmellik Modeli gibi kalite model ve teknikleri ile birlikte ele alınmaktadır (Torres, 2006: 161). Söz konusu kararname vatandaşları ve kamu hizmetlerinden yararlananları yetkilendirmekte, sürekli iyileştirme felsefesini kamu kurumlarında uygulamaya koymayı amaçlamaktadır (Torres, 2003: 15-16).

İspanya'da Vatandaş Sözleşmeleri uygulamaları geleneksel bürokratik kültürden vatandaşların ihtiyaçlarına cevap veren, kamu hizmetlerine erişimi kolaylaştıran, şeffaf ve vatandaşlara açık bir kamu yönetimi oluşturmaya geçiş olarak değerlendirilmektedir. İspanyol Vatandaş Sözleşmelerinin belli başlı özellikleri olarak; sunulan hizmetlerin hangi standartta olması gerektiğinin ortaya konulması, hizmetlerin vaat edilen düzeyde sunulmasından kimin sorumlu olduğunun belirlenmesi ve vatandaşlara şikayet mekanizmaları hakkında rehberlik edilmesi olarak sıralanabilir. İspanya idare hukukuna dayalı kamu yönetimine sahip olmasına karşın Vatandaş Sözleşmeleri idari düzenlemelerle vatandaşlara garanti edilen bir kullanıcı hakkı değildir. Daha çok ulaşılması gereken kalite ve yönetim hedefidir (Torres, 2003: 23).

Merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde gönüllülük esasına dayanan Vatandaş Sözleşmeleri üç bölümden oluşmaktadır; yasal bilgiler, kalite taahhütleri ve şikayet mekanizmalarını da içeren diğer bilgiler. Yerel ve bölgesel yönetimler genel olarak hizmet sözleşmesi için rehberler oluşturmaktadır. Kalite taahhütleri kalite

birimlerinin desteği ile üst düzey bürokratlar, siyasi yöneticiler ve çalışanlardan oluşan çalışma grupları tarafından hazırlanmaktadır. Vatandaşların şikayetleri ve görüşleri genel olarak ilk kademe kamu görevlileri tarafından web sayfaları, kullanıcı memnuniyet anketleri ve kullanıcı panelleri yoluyla alınmaktadır. Şikayet mekanizmalarının sonuçları siyasi yetkililere veya hükümetin değerlendirme birimine erişmekte ve raporlar halinde kamuoyuna açıklanmaktadır (Torres, 2006: 161).

Şikayet ve tazminat durumunda Vatandaş Sözleşmeleri kamu çalışanları için bir cezalandırma içermemekte, başarı durumunda da çalışanlara fazladan bir ödemeyi öngörmemektedir. Bu açıdan İspanya yaklaşımı Anglo- Amerikan uygulamalarına benzemektedir (Torres, 2003). Diğer taraftan Anglo – Amerikan uygulamasında dış denetim birimleri kamu kurumlarının Vatandaş Sözleşmelerine ilişkin performanslarını düzenli olarak denetlemekte, Vatandaş Sözleşmesi Birimleri de düzenli olarak ilerleme raporları hazırlamakta, sonuç ve hedefleri gözden geçirmektedirler. İspanya’da ise Vatandaş Sözleşmeleri için dış denetim mekanizması mevcut olmayıp bunun yerine kalite yönetimi uygulamalarıyla ilişkilendirilmektedir (Torres, 2003: 23- 24). Vatandaş Sözleşmelerindeki taahhütlere ne derece uyulduğu kalite birimlerine sunulan düzenli raporlarla izlenmektedir. İspanya’da Vatandaş Sözleşmeleri kamu hizmetlerinde yerel ve bölgesel düzeyde yaygın olarak uygulanmaktadır (Torres, 2006).

Fransa

Fransa’da vatandaş sözleşmeleri uygulamalarının arka planını 1989 yılında Sosyalist hükümet tarafından gerçekleştirilen “Kamu Hizmetlerini Yenileme Programı” oluşturmaktadır. Söz konusu programının başlıca temaları kamu hizmetlerinin yeniden yapılandırılması, politika değerlendirme anlayışının kamuya aktarılması ve kamu hizmetlerinin vatandaşların istek ve beklentilerine daha duyarlı hale getirilmesidir. Vatandaş istek ve beklentilerine duyarlı olma teması, özellikle 1992 yılında uygulanmaya konulan Kamu Hizmetleri Sözleşmelerinde (Charte des Services Publics) gözlemlenebilir. Sözleşme şeffaflık, sorumluluk, yalnlık, erişilebilirlik, katılım, farklı vatandaş istek ve beklentilerine adapte olabirlik , itimat ve güven gibi kamu hizmeti ilkelerine dayanmaktadır.

Fransa’daki Kamu Hizmetleri Sözleşmelerinin odağında kamu hizmetlerinde yasallık ve yasal yola başvurma ilkelerini yeniden canlandırarak Cumhuriyetçi kamu hizmetlerinin modernleştirilmesi bulunmaktadır. Reformların üzerinde durduğu diğer bir konu 1990’lı yıllardaki skandal ve rüşvet olaylarıyla zayıfladığı düşünülen Fransız kamu hizmetlerindeki etik ve profesyonelliğin (sadakat ve bütünlük) yeniden güçlendirilmesidir (Clark, 2000: 154- 156).

Kamu yönetiminin standartlarının yükseltilmesi bağlamında İngiliz ve Fransız Vatandaş Sözleşmelerinin aynı aileden olduğunu söylemek mümkündür (Clark, 2000: 176). Bununla birlikte Fransa ve İngiltere’deki genel olarak kamu reformları, özel olarak Vatandaş Sözleşmeleri uygulamaları benzerlikler kadar farklılıklar da içermektedir. Her iki ülkedeki reform uygulamaları kamu hizmetlerinin mikro ve makro düzeyde kapasitelerinin geliştirilmesi çabaları ve geleneksel kamu yönetimi değerlerinin (hukuk yoluna başvuru hakkı, şeffaflık ve haksızlıkların telafi edilmesi) yeniden canlandırılması bağlamında benzerlikler içermektedir. Benzer olarak her iki ülkede de yolsuzluklardan dolayı artan kamuoyu ilgisi nedeniyle kamu etiğinin güçlendirilmesi yeniden gündeme gelmiştir (Clark, 2000). Diğer taraftan iki ülke arasında önemli farklılıklar da bulunmaktadır. Fransa’da 1980 ve 1990’larda pek çok ülkede olduğu gibi neo- liberal reformlar ve kamu yönetimi reformları Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı doğrultusunda gerçekleşmiştir. Bununla birlikte pek çok kurumsal ve politik faktör geleneksel kamu yönetimi değerlerinden uzaklaşmayı sınırlamıştır. Bu faktörlerin başlıcaları kamu hukukunun düzenleyici etkileri, devletin kamu politikalarını düzenlemedeki stratejik etkisinin devamı, kamu hizmetlerine toplumun güçlü bağlılığı ve kamudaki emekçi sendikalarının etkisi ve direncidir (Clark, 1998).

Fransa ve İngiltere karşılaştırıldığı zaman, her şeyden önce her iki ülkedeki devlet ve vatandaşlık anlayışları açısından farklılıklar bulunmaktadır. İngiltere’de milli egemenlik çoğulcu bir anlam ifade ederken, Fransa’da birlik ve düzeni sağlamakla görevli addedilen uniter devlet anlayışı hakimdir. Soyut düzeyde her iki ülkede politik vatandaşlığın kavramlaştırılması farklıdır. İngiltere’de ikinci dünya savaşı sonrasında depolitize olmuş, liberal bireyci vatandaş anlayışı gelişmiştir. Fransa’da ise vatandaşlık bağlamında insanlar eşitlik ve dayanışma değerlerine dayanarak devletten sivil toplumun diğer üyelerinin sınırsız özgürlüğe karşı kendi haklarını korumayı talep etmektedir (Clark, 2000: 163).

Fransa'da kamu hizmeti birden fazla anlama gelmektedir. Kamu hizmeti hem devlet gücünün meşrulaştırma aracı hem de kamu iktisadi teşekküllerinin fiyatlandırma politikası örneğinde olduğu gibi bir sosyal ve kurumsal realitedir. En önemlisi de hukuksal bir kategoridir. Bu nedenle idare hukuku ve mahkemeler (en önemlisi Danıştay (Counseil D'etat)) Fransız hükümetinin kamu reformlarındaki seçimlerinde büyük oranda etkilidir. Bir yargı organı olarak Danıştay başlıca Cumhuriyetçi ilkeler olan işlemlerin devamlılığı, hizmetten yararlananların eşitliği ve örgütsel biçimlerin değişen ihtiyaçlara göre değişebilirliği ilkelerine göre Fransız kamu hizmetlerinin örgütsel yapısını etkilemektedir. Bu anlamda Fransa'daki güçlü yasal kontrol İngiltere örneğine bir tezat teşkil etmektedir (Clark, 2000: 164).

İngiliz Vatandaş Sözleşmesinin altındaki temel düşünce vergi veren ve kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşlarla bu hizmeti sunan kamu kurumları arasında bir sözleşme oluşturmaktır. Kamu hizmetlerinden yararlananlara mevzuata dayanmayan müşteri hakları verilmektedir; bilgi edinme hakkı, şikayet etme ve düzeltme isteme hakkı ve mümkünse seçme hakkı. İngiltere'deki uygulamada, kamu hizmetlerinin sunumunun iyileştirilmesinde ortak eylem yerine vatandaşlığın bireyselleştirilmesi söz konusudur. Bu çerçevede Vatandaş Sözleşmeleri liberal- bireyci vatandaş kavramına bağlı kalarak idari karar alma süreçlerinde prosedürel eşitlik ve şeffaflık değerlerinin güçlendirilmesini hedeflemektedir. Diğer taraftan Fransa'da vatandaş sözleşmeleri kamu hizmetleri ve bakanlıklarda stratejik yönetimin bir unsuru olarak kullanılmıştır. Fransız örneğinde kamu hizmetleri sözleşmesi kamu hizmetleri ve vatandaşların arasındaki ilişkiyi düzenleyen yönetsel bir işlem olmaktan ziyade yasal bir sistemdir. Fransa'da kamu hizmetleri sözleşmesi kamu hizmeti müşterisi anlayışından daha çok Cumhuriyetçi eşit vatandaşlık anlayışının yeniden vurgulanmasıdır. Bu anlamda vatandaşlar hiçbir ayrıcalık ve ayrımcılık olmaksızın kamu hizmetlerinden yararlanmada eşittir (Clark, 2000: 165- 169; Torres, 2003; Torres, 2006: 160).

Fransa'da Vatandaş Sözleşmeleri, daha çok kurum içi amaçlar için kullanılmakta, çoğu zaman kamuoyuna açıklanmamaktadır. Genel kural olarak Kamu Hizmetleri Sözleşmeleri Fransız hükümetinin yönetin reformu hedeflerinin ve kamu kurumlarının vatandaşla olan ilişkilerinin düzeltilmesine yönelik niyet belgesi olarak tanımlanmaktadır. Vatandaş sözleşmelerinin kamuoyu ve kamu görevlileri tarafından bilinmemekte, kamuoyunca fazlaca tanıtımı da yapılmamaktadır (Drewry, 2005: 325).

Avustralya

Avustralya'da Vatandaş Sözleşmeleri Federal düzeyde ilk defa 1997'de Hizmeti İlk Sıraya Koymak (Putting Service First) Programı ile uygulamaya konuldu. Program hizmet kalitesinin iyileştirilmesi ve kurumların vatandaş ilişkileri kültürünün değiştirilmesi için bir çerçeve çizmekte, sunulan kamu hizmetlerinin düzey ve kalitesini ilan etmektedir. Hizmet Sözleşmesi kamu kurumlarının çıktılara odaklanması, kamu hizmetlerinin performanslarının değerlendirilmesi için performans kriterleri geliştirmesi ve hizmet kalitesini diğer kurumların hizmet standartları ile kıyaslamasını amaçlamaktadır (McGuire, 2001: 502). Hizmet Sözleşmelerinin uygulanması ve gözetlenmesinden Müşteri İlişkileri Bakanlığı sorumludur. Tüm kamu kurumlarının Vatandaş Sözleşmesi uygulamaları her üç yılda bir bağımsız denetleme birimleri tarafından denetlenmekte, kurumlar her yıl Maliye ve Yönetim Kurumuna rapor sunmaktadır. Vatandaş Şikayetlerine ilişkin ilerlemeleri Ulusal Denetleme Ofisi (Sayıştay) raporlamaktadır. Ayrıca, tüm kamu kurumları Vatandaş Sözleşmeleri ile ilgili gelişmeleri, şikayet mekanizmalarını ve performansındaki ilerlemeleri yıllık raporlar halinde Parlamente'ye sunmaktadır (Terros, 2003: 9).

Hizmeti İlk Sıraya Koyma Programı tüm kamu kurumlarına uygulanmadan önce Vergi İdaresi ve Çocuk Destek Kurumu tarafından uygulandı. Bu anlamda bu iki kurum Vatandaş Sözleşmeleri için pilot kurum olma özelliği taşımaktadır. 1997 yılından itibaren vatandaşla doğrudan ilişkili olan tüm kurumlarından müşterilerini tespit etmeleri ve Müşteri Sözleşmelerini geliştirmeleri talep edildi. Sözleşmeler kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaş ve paydaşlara belli bir hizmet standardı garanti etmekte, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi ve denetiminde temel oluşturmaktadır. Avustralya'da Hizmet Sözleşmesi Uygulama Birimi tarafından hazırlanan "Hizmeti İlk Sıraya Koymak- Hizmet Sözleşmesi Geliştirmenin İlkeleri" başlıklı kılavuz kitapçık hizmet standartlarının oluşturulması, geliştirilmesi ve denetlenmesinde kamu kurumlarına rehberlik etmektedir. Söz konusu kitapçıkta Vatandaş Sözleşmelerinin dokuz ilkesi yer almaktadır. Bu dokuz ilke İngiltere uygulaması ile büyük ölçüde benzeşmektedir (McGuire, 2001: 501).

Yukarıda belirtildiği gibi kamu kurumları Vatandaş Sözleşmelerine ilişkin raporları Maliye ve Yönetim Kurumuna sunmaktadır. Söz konusu kurum tüm kamu kurumlarının Vatandaş Sözleşmeleri uygulamalarına ilişkin rapor hazırlamakta ve başbakanı sunmaktadır (McGuire, 2001: 503). Maliye ve Yönetim Kurumunun raporlarına göre müşteri geri bildiriminde, şikayet dinleme sistemlerinde, süreç ve bekleme zamanında, hatalar için kişisel ve kurumsal olarak özür dilemelerde ve bunların bir sonucu olarak kamu kurumlarının hizmet sunumunda iyileşmeler gerçekleşmiştir. Kamu kurumlarının şikayet mekanizmaları geliştirmeleri Vatandaş Sözleşmeleri uygulamasının en önemli sonuçlarından birisi olarak kabul edilmektedir. Avustralya Ombudsmanı'nın raporları kamu kurumlarının vatandaş şikayetlerini daha iyi ele almasının nedenini Vatandaş Sözleşmeleriyle ilişkilendirmektedir. Benzer olarak Avustralya Ulusal Denetleme Ofisi (Sayıştay) de kamu kurumlarının vatandaş şikayetlerini ele almalarında iyileşmeler olduğunu ifade etmektedir. Avustralya Hizmet Sözleşmeleri uygulamalarında kamu kurumlarının vatandaşla olan ilişkilerinde önemli ilerlemeler sağlanmıştır. Bu başarının başlıca nedenleri arasında Vatandaş Sözleşmeleri uygulamalarının yanı sıra ülkenin sahip olduğu iyi gelişmiş yarı yargısal mahkemeleri, bilgi edinme yasaları ve bağımsız Ombudsman uygulamaları gösterilmektedir (McGuire, 2001: 504).

Hindistan

Hindistan, Vatandaş Sözleşmelerini yaygın olarak uygulayan ülkelerin başında gelmektedir (Drewry, 2005). Hindistan yukarıdaki ülkelerden pek çok açıdan farklılıklar göstermektedir. Her şeyden önce gelişmekte olan bir ülke olarak yönetsel, ekonomik, sosyal ve politik sorunlar diğer reform programları gibi Vatandaş Sözleşmesi uygulamalarına da ciddi kısıtlamalar getirmektedir. Ayrıca, dünyanın en kalabalık nüfuslarından ve en geniş topraklarından birine sahip olan ülkede kast, sınıf, din ve ırk temeline dayanan ciddi sosyal dışlama ve eşitsizlikler mevcuttur. Bu nedenlerle Hindistan gelişmiş ülkeler için Vatandaş Sözleşmeleri uygulamalarına “uygun bir örnek” teşkil etmektedir (Haque, 2005: 393).

Hindistan'da Vatandaş Sözleşmesi 1997 yılında uygulamaya konulan ve Kamu Yönetiminin modernleştirilmesini amaçlayan Etkili ve Duyarlı Yönetim Eylem Planına dayanmaktadır. Söz konusu planda Vatandaş Sözleşmelerinin öncelikle vatandaş ile doğrudan ilişki içinde olan demir yolları, telekomünikasyon, posta hizmetleri hizmetlerden başlayarak merkez ve eyalet düzeyinde her kurumda uygulamasına karar verildi (Sharma ve Agnihotri, 2001: 735, Sharma: 2004). Hindistan uygulamasının özgün yönlerinden birisi Vatandaş Sözleşmelerinin aşamalı olarak uygulanmasıdır. Hindistan'da bankacılık Vatandaş Sözleşmeleri uygulamasında diğer kurumlara örnek oluşturması açısından pilot sektör olarak seçilmiştir. Bankacılık sektörünün seçilmesinin nedenleri arasında sektörün ekonomik reformun ikinci aşamasını oluşturması, bilişim teknolojisi bakımından aşama kaydetmesi ve sektörde vatandaş hizmetleri alanında sorunlar yaşanması yer almaktadır. Başlangıçta vatandaş sözleşmeleri diğer kurumlara model oluşturması için üç büyük bankada uygulanmıştır. Uygulamalar bağımsız kurumlarca analiz edildikten sonra eylem planı tekrar gözden geçirilmiş ve revize edilmiştir. Vatandaş Sözleşmelerinin söz konusu bankalarda tam olarak uygulandığına karar verildikten sonra, diğer bankalarda ve sektörlerde de uygulamaya konulmuştur (Sharma ve Agnihotri, 2001: 736).

Vatandaş Sözleşmelerinin formüle edilmesi, uygulanması ve eşgüdümünden merkezi düzeyde İdari Reform ve Kamu Şikayetleri Kurumu (İRKŞK) sorumludur. Adı geçen kurum merkezi yönetim ve eyalet düzeyinde Vatandaş Sözleşmelerinin başlıca unsurlarını tanımlamaktadır. Vatandaş Sözleşmeleri kamu kurumlarının vizyon ve misyonunu, hizmet, iş ve işlemlerin detaylarını, müşteri ve vatandaşların tanımını, hizmet kalitesi ve normlarının detayını, sunulan hizmetlere nasıl erişileceğini, mevcut şikayet mekanizmalarını, müşteriye/kullanıcıya karşı olan yükümlülüklerini içermektedir (Haque, 2005: 397; DARPG, 2004; Sharma, 2004). Hindistan uygulamasının model aldığı İngiltere ve diğer ülke uygulamalarında önemli bir farkı “müşterilerden beklentilerin” diğer bir deyişle “vatandaşların sorumluluklarının” sözleşmelerde yer almasıdır ((Sharma ve Agnihotri, 2001: 734).

Vatandaş Sözleşmesi uygulayan her kurumda vatandaşlara programlar/ şemalar, kurallar ve prosedürler vb. hakkında bilgi sağlayan Danışma ve Yardım Noktası (Vezni) mevcuttur. Danışma ve Yardım Noktaları aynı zamanda vatandaş şikayetleri için bir temas noktası durumundadır. İdari Reform ve Kamu

Şikayetleri Kurumu her altı ayda bir düzenli olarak Danışma ve Yardım Noktalarını denetlemektedir (Sharma ve Agnihotri, 2001: 737).

Vatandaş Sözleşmelerinin formüle edilmesi, koordinasyon ve uygulanmasında kimi kurumlar doğrudan yer almaktadır. Yukarıda belirtildiği üzere, İdari Reformlar ve Kamu Şikayetleri Kurumu (İRKŞK), merkezi hükümet ve eyalet düzeyinde oluşturulan tüm Vatandaş Sözleşmelerinin formüle edilmesinde, kılavuz ilkelerin belirlenmesinde, sözleşmelerin uygulanması ve denetlenmesinde merkezi kurum olarak görev yapmaktadır. Her kamu kurumunun sunduğu taslak sözleşme Vatandaş Sözleşmesi Merkez Grubu (Core Group on Citizen's Charter) tarafında gözden geçirilmekte ve onaylanmaktadır. İdari Reformlar ve Kamu Şikayetleri Kurumunun başkanı söz konusu kurumun bir üyesi olup, kurumun bağlı olduğu bakanlığın (Personel, Şikayet ve Emeklilik Bakanlığı) müsteşarı da söz konusu grubun başkanlığını yapmaktadır. Ayrıca, her bakanlık ve kurumdan bir yetkili (bakan yardımcısı veya eşdeğer görevlisi) Vatandaş Sözleşmesi için temas kişi (Nodal Officer) olarak görev yapmaktadır. Bu kural eyalet düzeyinde de uygulanmaktadır (Haque, 2005: 397- 398).

Hindistan'da Vatandaş Sözleşmesi uygulaması hem her aşamasının ayrıntılı olarak tasarlanması hem de ilgili paydaşların sürece katılımının sağlanması bakımından oldukça sistematik olarak yapılandırılmıştır. Vatandaş Sözleşmesi uygulamayı planlayan her kurum bünyesinde temas kişinin başkanlığında tüm çalışanların, müşteri gruplarının ve STK'ların temsilcilerden oluşan bir çalışma grubu (task force) oluşturulmaktadır. Söz konusu çalışma grubu Vatandaş Sözleşmesinin her aşamasında aktif olarak görev yapmaktadır (Haque, 2001: 398; Sharma, 2004). Görev gücü ve temas kişi dışında her bakanlık ve kurumda müşterilere/kullanıcılara kural ve prosedürler hakkında bilgi vermek ve onların şikayetleri ile ilgilenmesi için Bilgi ve Danışma Birimleri bulunmaktadır (Sharma ve Agnihotri, 2001: 736). Ayrıca, uygulamadaki problemleri çözmek için Kapasite Oluşturma Atölyeleri, vatandaş ve kamu çalışanlarının Vatandaş Sözleşmelerine karşı ilgilerinin yetersizliğini gidermek için Farkındalık Atölyeleri oluşturulmuştur. Tüm bu çabaların sonucu olarak Hindistan'da hem merkezi hem de eyalet düzeyinde Vatandaş Sözleşmelerinin oldukça yaygın olarak uygulandığı söylenebilir. 2004 Haziranı itibarıyla Merkezi Hükümet bakanlıkları ve kurumlar düzeyinde 97, Eyalet düzeyinde 616 Sözleşme mevcuttur (Haque, 2005: 388- 399).

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Hemen her kamu yönetimi programı ve uygulamasında olduğu gibi Vatandaş Sözleşmeleri hakkında da farklı görüş ve eleştiriler mevcuttur. Bunların bir kısmı Vatandaş Sözleşmelerinin anlam ve işlevine yönelik ideolojik tartışmalardır. Diğer bir kısmı ise Vatandaş Sözleşmelerinin uygulamadaki başarı ve sorunlarına yöneliktir.

Vatandaş Sözleşmelerinin uygulandığı ülkelerdeki araştırmalar Vatandaş Sözleşmelerinin kısmen de olsa başarılı olduğunu göstermektedir. Örneğin Vatandaş Sözleşmelerinin ilk uygulandığı ülke olan İngiltere'de Sözleşme Ödül Şemasının (Charter Mark Sheme) ektileri çeşitli kamu kurumları düzeyinde incelenmiştir. İngiltere'de mahkemeler Sözleşme Ödül Programlarını ulusal hizmet standardı olarak kabul eden ve uygulayan ilk kurum olma özelliğini taşımaktadır. Bir danışmanlık şirketinin 2001- 2004 yılları arasında 218 mahkemenin 17.877 müşterisinden topladığı verileri analiz ettiği araştırma sonuçlarına göre kamu danışmanlık hizmetlerinde Sözleşme Ödülüne sahip mahkemelerden memnuniyet oranları (yüzde 88) ödül almayan mahkemelere kıyasla (yüzde 80) anlamlı olarak yüksektir. Sözleşme ödülüne sahip mahkemelerin telefon hizmetlerinden memnuniyet oranı yüzde 83, ödüle sahip olmayan mahkemelerin telefon hizmetlerinden memnuniyet oranı yüzde 74'dir. Diğer taraftan bu oranlar Vatandaş Sözleşmelerinin sadece bir yönünü ele almaktadır. Bu nedenle kalite iyileştirme şemalarında neden- sonuç ilişkisi kurmak oldukça zordur (Thomson, 2005; Drewry, 2005: 336). İngiltere'de Sayıştay, Kamu Hizmeti Komitesi ve Ulusal Tüketici Araştırma Kurumu raporlarına göre Vatandaş Sözleşmeleri kamu kurumlarının kültüründe değişiklik yaparak kamu hizmetlerinin iyileşmesine önemli katkıda bulunmuştur (Mc Guire, 2001: 498). Bununla birlikte, performans sonuçlarının kamu görevlileri tarafından manipüle edildiğine ilişkin çoğunluğu anekdot düzeyinde suçlamalar bulunmaktadır. Örneğin, tren zaman çizelgeleri trenlerin nadiren geç olduğunu gösterecek şekilde ayarlandığı, polisleri çözülmesi zor gördüğü suçları rapor etmediği iddia edilmektedir (Drewry, 2005: 338).

Vatandaş Sözleşmeleri pek çok ülkede kamu hizmetlerinin kalitesinin iyileştirilmesi ve vatandaşın devlete olan güvenin artırılması için tasarlanmış ve uygulanmıştır. Vatandaş Sözleşmeleri, vatandaş beklentileri ve sunulan kamu hizmetleri arasındaki farkı kapatmak için kullanılırsa vatandaşların kamu kurumlarına olan güvenini artırma potansiyeline sahiptir (Torres, 2006: 163). Vatandaş Sözleşmeleri kamu kurumlarına sundukları hizmetlerin sürekli olarak izleme ve değerlendirmelerini öngörmekte, hizmet kalitesinin artırılması için önemli öğrenme fırsatları sunmaktadır. Vatandaş Sözleşmeleri kamu kurumlarının sunduğu hizmet ile vatandaş istek ve beklentilerinin arasındaki farkı kapatmak için uygulanırsa, vatandaşların devlete olan güvenini artırabilir (Torres, 2005: 697). İncelenen ülkelerde, devlete olan güveni artırmak için Vatandaş Sözleşmesi uygulamaları çerçevesinde şikayet ve haksızlığı giderme mekanizmaları geliştirilmiştir. İspanya uygulamasında Vatandaş Sözleşmeleri kamu yönetimi yapısında radikal bir değişime yol açmamakla beraber kamu yönetimi ve vatandaşlar arasında yeni bir ilişkiye işaret etmektedir. İspanya örneğinde, sözleşmeler vatandaş şikayetlerinin kamu hizmetlerin iyileştirilmesi için bir fırsat olabileceğini göstermektedir. Sözleşme uygulamaları ile beraber iç şikayet mekanizmalarında önemli artışlar olmuştur. Çalışanlarla yapılan anket ve mülakat sonuçlarına göre çalışanlar, vatandaş sözleşmesi ve kalite uygulamaları hakkında genel olarak olumlu görüşlere sahiptir. Benzer olarak politikacılar ve vatandaşlar da sözleşmeleri hakkında olumlu düşünmektedirler. Bunun bir istisnası kamu çalışanları sendikalarıdır. Sendikaların görece olumsuz tavrının nedeni vatandaş sözleşmelerinden kaynaklanan fazla çalışma için bir ödül sistemi olmaması olabilir (Torres, 2006: 162). Avustralya ve ABD’de yapılan araştırmalar da Hizmet Sözleşmelerinin kamu kurumlarının müşteri/vatandaş hizmetlerinde önemli iyileştirmelere yol açtığını göstermektedir (Torres, 2005: 696-697).

Vatandaş Sözleşmesi gerçekten başarılı mı sorusunu cevaplarırken iki şeye dikkat edilmelidir. Birincisi ulusal veya sektörel düzeyde başarılı olan bir sözleşmenin diğer bir ülke veya sektörde başarılı olacağına ilişkin bir kanıt bulunmamaktadır. İkincisi Vatandaş Sözleşmesi kalite, verimlilik, vatandaş memnuniyeti gibi değer ve kavramları öne çıkarsa da esas itibarıyla tarafsız olmayıp, politik belgelerdir. (Drewry, 2005: 338).

Vatandaş Sözleşmeleri hizmet kalitesi, müşteri seçimi, hizmet standartları, paraya değer verme, hesap verebilirlik, şeffaflık gibi ilkelere vurgu yapmaktadır (Sharma ve Agnihotri; 2001: 733). Bununla birlikte bazılarında göre hizmet standartları kullanıcılar yerine hizmet sağlayıcıların bakış açısına göre tanımlanmakta, vatandaşların hoşnutsuzluğunu müşteri seçimine indirgemekte, müşteri bağımsızlığına gereğinden fazla vurgu yapmakta, yönetsel problemler yerine siyasi krizi öne çıkarmaktadır (McGuire, 2001; Van de Walle vd., 2003; Torres, 2003). Diğer bir deyişle, Vatandaş Sözleşmesi uygulamaları vatandaşın yönetimle vatandaş arasındaki güveni çözme iddiası gibi siyasi gündeme sahiptir. Vatandaş Sözleşmeleri, devletin meşruiyet problemini vatandaş müşteri olarak tanımlayarak ve onlara kamu hizmetlerinde daha fazla seçenek sunarak çözmeye çalışmaktadır (Haque, 1999).

Vatandaş Sözleşmelerinin vatandaşları “müşteri” düzeyine indirgediğine, bunun bir sonucu olarak da toplumda var olan sosyal, ekonomik dengesizliği tamir etmek bir tarafa artırdığına ilişkin ciddi argümanlar mevcuttur. Esasında bu eleştiri genel olarak 1980 sonrası uygulanmaya konulan neo- liberal politikalara yönelik eleştirilerin bir izdüşümüdür. Örneğin, Hindistan’da Vatandaş Sözleşmeleri farklı düzeylerde yaygın olarak kullanılmasına karşın, ülkede kast, sınıf, cinsiyet, ırk ve din temelli ciddi sosyal dışlama devam etmektedir. Hatta Vatandaş Sözleşmeleri uygulamalarının sosyal dışlanmışlığı ve bölünmüşlüğü artırma potansiyeli bulunmaktadır. Vatandaş Sözleşmeleri varlıklı “müşterilere” daha fazla kalite, seçenek ve şikayet hakkı sunarken, sosyal dışlamaya maruz gruplar için bir hak ve avantaj sağlamamaktadır. Daha da önemlisi Vatandaş Sözleşmelerinin bankacılık, ulaştırma, ticaret ve sanayi gibi alanlardaki amaç ve fonksiyonları düşük düzeyde gelire sahip vatandaşları nadiren ilgilendirmektedir. Bu insanların bu tür hizmetlerden önce gıda, sağlık gibi temel ihtiyaçları karşılanamamakta, bu tür hizmetlere erişim hakkı hizmetlerin kalitesinden önce gelmektedir (Haque, 2005: 393.) Ülkelerin büyük çoğunluğunda Vatandaş Sözleşmeleri bir yasal hak ve ehliyet sağlamamakta, hizmetlerden halihazırda yararlananlar için hizmet standartları ve şikayet mekanizmaları hakkında bilgi sağlamaktadır (Torres; 2003). Bu anlamda bazı eleştirmenler Vatandaş Sözleşmelerinin hizmet standartları konusuna vurgu yapmasının vatandaşlık hakkı ve devletin vatandaşa karşı sosyal sorumluluğu ile karıştırılmaması gerektiğine inanmaktadır (Haque, 2005: 408; Drewry, 2003).

Topumdaki sosyal dışlanma ve eşitsizlikler Vatandaş Sözleşmesinde gündeme getirilen hak ve seçeneklerin uygulanmasını ciddi ölçüde sınırlama potansiyeline sahiptir. Sözleşmelerin hedefleri ile sözleşmelerin prosedürel sınırları ve dış sosyal ekonomik kısıtlamalardan kaynaklanan küçümsenemeyecek bir açık bulunmaktadır. Bu, esasında sosyal politikalarda kuram- gerçek (uygulama- retorik) arasındaki sıkça rastlanan uçurumu yansıtmaktadır (Haq, 2005: 410). Vatandaş Sözleşmesi vasıtasıyla vatandaşlar hizmet kalitesi, hizmet standartları, şikayet mekanizmaları gibi uygulamalarla yetkilendirilmektedir. Diğer taraftan kamuda piyasa benzeri reformlar neticesinde yoksulluk yaygınlaşmaktadır. Pek çok ülkede hükümetler her iki tür uygulamayı da aynı anda yürütmekte, bu durum bir tezat teşkil etmektedir.

Vatandaş Sözleşmeleri uygulamalarında yaygın bir sorun hem çalışanların hem de kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşların Vatandaş Sözleşmelerine ilişkin farkındalık düzeyinin düşük olmasıdır. Hindistan'da bazı hizmet alanlarında yapılan kamuoyu araştırmaları vatandaşla doğrudan temasta olan çalışanların sözleşmelerin fazla farkında olmadıklarını, vatandaşların ise sadece sınırlı bilgiye sahip olduklarını ortaya koymaktadır. Teoride Vatandaş Sözleşmesinin tasarım ve uygulamasında tüm paydaşların katılımı öngörülmektedir. Hindistan uygulamasında Vatandaş Sözleşmesi Görev Gücü (Task Force) yüksek düzeyli kamu görevlileri, işçi sendikaları, müşteri grupları ve STK'ların temsilcilerinden oluşmakta, ancak yoksullar ve düşük kast grupları bu gruplarda nadiren temsil edilmektedir (Haq, 2005: 408-409). Aynı durum İngiltere uygulaması için de geçerlidir. İngiltere'de de vatandaş sözleşmeleri vatandaşlara yeterince danışılmadan hazırlanmaktadır (Haq, 2005: 408- 409, McGuire, 2001: 498). Fransa uygulamasında da Hizmet Sözleşmelerine ilişkin vatandaşların ve kamu çalışanlarının farkındalık düzeyi oldukça düşüktür (Drewry, 2005: 325).

Vatandaş Sözleşmelerine yönelik eleştirilerden birisi de "çok fazla sopa ve çok az havuç" sunmasına yöneliktir. Pek çok kamu kurumunun hiyerarşik yapısı göz önünde bulundurulduğunda "hizmet sunan" kavramının problemleri olduğunu görmekteyiz. Vatandaş Sözleşmeleri uygulamalarının ağırlıklı yükü ilk kademe kamu görevlilerine (öğretmenler, hastane resepsiyon görevlisi, vergi memuru vb.) düşmektedir. Fazladan bir ödül ve çoğu kez fazladan bir eğitim almadan şikayet ve eleştiriler bu görevlilere yönelmektedir. Vatandaş Sözleşmelerin ilişkin diğer bir eleştiri, özellikle bazı sektörlerde, vatandaşların beklentilerini abartılı şekilde artırabileceği endişesidir. İngiltere uygulamasında Vatandaş Sözleşmeleri gerçekçi olamayacak bir şekilde hastaların ve hasta yakınlarının beklentilerini yükseltmiş ve bunun sonucu olarak sağlık personeline şiddet uygulamaları artmıştır. Bu nedenle sağlık sektöründe hasta hakları ile sorumluluklarını dengeleyen yeni bir sözleşme hazırlanmıştır (Drewry, 2005: 329- 330).

Ghuman'a göre Vatandaş Sözleşmelerinin başarılı bir şekilde uygulanması için bazı ön şartlar bulunmaktadır. Hem hizmet sunanlar hem de vatandaşlar sözleşmelerin ne olduğu ve ne anlama geldiği hususunda berrak bir görüşe sahip olmalıdır. Vatandaş Sözleşmelerinin Hindistan örneğinde olduğu gibi çok geniş topraklara sahip, çok farklı etnik, dini ve sosyo ekonomik gruplar barındıran ve aynı zamanda sınırlı ekonomik kaynaklara sahip bir ülkede kamu hizmetlerinin kalitesini artırması çok çaba ve zaman gerektirecektir (Ghuman, 2002) Bu anlamda Vatandaş Sözleşmeleri bir farklılık yaratabilir, fakat her derde deva bir ilaç olmadığı gibi sıfır maliyetli de değildir (Drewry, 2005; 323). En iyi şekilde uygulansa bile Vatandaş Sözleşmelerinin kamu hizmetlerinde etkinliği ve adaleti sağlama kapasitesi sınırlıdır. Konuyla ilgili en yaygın eleştiri olan "vatandaşa güler yüzlü bir şekilde işinin olmayacağı, talebinin kabul edilmeyeceğinin söylenmesi ne dereceye kadar kamu yönetiminin amacına hizmet etmektedir?" sorusu çok meşru bir problem olarak ortaya çıkmaktadır. Halihazırda, vatandaş sözleşmeleri kamu hizmetlerinin sunumunda usule ilişkin düzenlemeler getirmekte, kamu hizmetlerinin esasını ve amacını göz ardı etmektedir.

Bynoe (1996: 235- 236) Vatandaş Sözleşmeleri programlarının başlıca temaları olan kalite, standartlar, kamu parasına önem verme ve seçme hakkı gibi ilkelerinin faydalı olmakla beraber yeterli olmadığını ifade etmektedir. Yazar, Vatandaş Sözleşmeleri uygulamalarında müşteri odaklı yaklaşımın genişletilerek sosyal haklar yaklaşımının benimsenmesini önermektedir. Bu bağlamda, Vatandaş Sözleşmesi programları hem içerik olarak hem de uygulama açısından geliştirilmelidir. Bu kapsamda, öncelikle vatandaş sözleşmesi programlarının her aşamasında vatandaş katılımının artırılması yerinde olacaktır. Mevcut durumda çoğunlukla vatandaş sözleşmelerinin planlanması ve tasarımında vatandaşların katılımı sağlanmamakta, yönetim hizmet standartlarını tek taraflı olarak belirlemektedir (Ateş ve Okur, 2009: 116) Vatandaş

Sözleşmelerinin planlanması ve tasarımında vatandaşların, kullanıcıların ve aynı zamanda çalışanların mümkün olan en üst düzeyde katılımının sağlanması programların etkinliğini artıracaktır. Araştırmalar hem vatandaşların hem de çalışanların Vatandaş Sözleşmelerinin içeriği konusunda yeterli bilgiye sahip olmadığını göstermektedir. Bu açığı gidermek için kamu hizmetlerinde açıklık ilkesi kabul edilmelidir. Kamu kurumları tüm vatandaşların kolayca bilgi alabileceği açıklık ve şeffaflıkta faaliyet göstermeli, vatandaşlar ve çalışanlar Vatandaş Sözleşmesi konusunda eğitilmelidir. İsteyen tüm müşteri ve vatandaşlar kamu hizmetleri hakkındaki bilgilere kolayca ulaşabilmelidir.

Adil ve eşit muamele hakkı kamu yönetiminin temel ilkelerinden olup özellikle eğitim, adalet, vergi ve sağlık hizmetleri için özel öneme sahiptir (Bynoe, 1996; 236). Mevcut durumda saygı ve yardım severlik Vatandaş Sözleşmelerinin temel ilkeleri arasında yer almaktadır. Bu ilkeler önemli olmakla birlikte vatandaşlara adil ve eşit muameleyi garanti etmeyebilir. Vatandaş Sözleşmeleri kapsamında, vatandaşlara adil ve eşit davranılması konusunda bazı adımların atılması yerinde olacaktır. Bu çerçevede, kamu kurumları vatandaşlara kararların nedenleri hakkında detaylı bilgi vermeli, kararların yerindelğini periyodik olarak gözden geçirmelidir.

Nihai olarak ve en önemlisi vatandaş sözleşmeleri mevcut haliyle sosyal bir hak olmaktan uzak olup, daha çok bir hizmet kalitesi standardı sunmaktadır. Bu durum özellikle dezavantajlı grupların kamu hizmetlerinden dışlanmasına yol açabilmektedir. Vatandaşlar, hizmetlerin vaat edilen zamanda yerine getirilmesi veya vaat edilen standartta olmaması durumunda şikayet etme hakkına sahiptir. Bununla beraber, hizmet standartlarına uyulmaması durumunda çoğunlukla vatandaş lehine önemli bir yaptırım mevcut değildir. Bu nedenle, Vatandaş Sözleşmeleri yönetim tarafından ortaya konulan bir vaat düzeyinde kalmaktadır. Bu kapsamda, kamu hizmetlerinin mümkün olan en geniş kapsamda tüm vatandaşlara bir hak olarak sağlanabilmesi doğrultusunda politikaların geliştirilmesi önem arz etmektedir. Kamu hizmetlerinin bir hak olarak öncelikle dezavantajlı gruplar olmak üzere tüm vatandaşlara sunulması kamu yönetiminin amacına uygun olacaktır.

KAYNAKLAR

- Aberbach, J.D. and Christensen, T (2005), *Citizens and Consumers. An NPM dilemma*. Public Management Review, 7(2), 226-245.
- Ateş, H. & Okur, Y (2009), Kamu Kurumlarında Performans ve Denetim Etkinliğinin Artırılması İçin Bir Alternatif : Yurttaş Şartları, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*,18 (2), 100- 125.
- Bevir, M., Rhodes, R.A.W. & Weller, P. (2003). The traditions of governance: Interpreting the changing role of public sector. *Public Administration*, 81 (1), 1-17.
- Bevir, M. and O'Brien, D. (2001), New Labour and the public sector in Britain, *Public Administration Review*, Vol. 61 (5), 535- 547.
- Bouckaert, G. (1995), Charters as frameworks for Awarding Quality: The Belgian, British, and French Experience. (Hermann, H. and H. Klages), *Trends in Public Sector Renewal: Recent Developments and Concepts of Awarding Excellence*, Frankfurt: Peter Lang, 185–200.
- Bowerman, M.(1995). Auditing performance indicators: the Role of the Audit Commission in the Citizen's Charter initiative, *Financial Accountability & Management*, 11 (2), 171- 183.
- Bynoe, I (1996). *Beyond the Citizen's Charter*. London: Institute of Public Policy Research.
- Carty, W. (2004). Citizen's Charters A comparative global surveys. *Paper Presented at the official launch of the Mexican Citizen's Charter initiative in June 2004*.
- Clark, D. (1998). The modernization of French civil service: crisis, change and continuity. *Public Administration*, 76 (1), 97-115.
- Clark, D. (2000). Citizens, Charters and public service reform in France and Britain. *Government and Opposition*, 35 (2), 152–169
- Common, R. (1997). *The New Public Management and policy transfer: the role of international institutions*, paper for the Public Sector Management for the Next Century”, Conference at the University of Manchester, 29 June- 3 July.
- Coşkun, S. (2004). Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik, (Acar, M.& Özgür, H). *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Ankara: Nobel, 129- 160.

- DARPG (Department of Administrative Reforms and Public Grievances) (2004). *Duties and Responsibilities of Nodal Officers of Citizen's Charter*, New Delhi: DARPG.
- Drewry, G. (2003). *Whatever happened to the Citizen's Charter?*, Paper presented at International Symposium on Service Charters and Customer Satisfaction in Public Services, City University of Hong Kong, Hong Kong, 8 – 9 December.
- Drewry, G. (2005). Citizen's Charters; service quality chameleons. *Public Management Review*, 7 (3), 321-340.
- Ghuman, B. S. (2002), *Citizens' Charter: A new approach towards accountable administration in India*, Paper presented at the Second Specialized International Conference of the International Institute of Administrative Sciences, New Delhi, India, November.
- Haque, S. M. (1999), Relationship between citizenship and public administration: a reconfiguration. *International Review of Administrative Sciences*, 65 (3), 309 – 325.
- Haque, S. M. (2001). The diminishing publicness of public service under the current mode of governance. *Public Administration Review* 61 (1), 65 – 82.
- Haque, S. M. (2005). Limits Of citizen's charters in India. *Public Management Review* 7(3), 391- 416.
- Harrison, S. (1999). Propaganda, persuasion and symmetry: local and central government perspectives on communicating with citizen. *British Journal of Management*, 10 (1), 53- 62.
- Hesse, J. J. (1997). Rebuilding the state: public sector reform in central and Eastern Europe. (J.E. Lane), *Public sector reform: rationale, trends and problems*, London: Sage Publications, 114- 146.
- Hood, C., Peters G, and Wollmann H. (1996), *Sixteen Ways to Consumerize Public Services: Pick'n Mix or Painful Trade-Offs?* *Public Money & Management*, 1996. 16(4),. 43-50.
- Im, T. (2003). Bureaucratic power and NPM reforms in Korea. *International Review of Public Administration*, 8 (3), 89- 102.
- Kaboolian, L. (1998). The New Public Management: Challenging the Boundries of Management vs. Administration Debate,, *Public Administration Review*, 58 (3), 189- 193.
- Keeble, P. (1996). The concept and operation of the Citizen's Charter. *Management Services*, 40 (5), 10-18.
- Kelly, R.M. (1998). An inclusive democratic polity, representative bureaucracy, and New Public Management. *Public Administration Review*, 58 (8), 201- 208.
- Kirkpatrick, I. and Martinez Lucio M. (1995), The Politics of Quality in the Public Sector, (Kirkpatrick, I. and Martinez Lucio, M) *Politics of Quality in the Public Sector*, Routledge, London and New York, 1-15.
- Lewis, N. (1993). The Citizen's Charter and Next Step: A New Way of Governing, *The Political Quarterly*, 64 (3), 316- 326.
- Lo Schiavo, L. (2000). Quality Standards in the public sector: differences between Italy and the UK in the Citizen's Charter initiative. *Public Administration*, 78 (3), 679–698.
- Madell, T. (2005). From the Citizen's Charter to Public Service Guarantees: The Swedish Model. *European Public Law*, Vol. 11 (2), 259- 280.
- McGuire, L. (2001). Service Charters—Global convergence or national divergence? A comparison of initiatives in Australia, the United Kingdom and the United States. *Public Management Review*, 3 (4), 493-524.
- Michalopoulos, N. (2000). *Trends of administrative reform in Europe: Towards administrative convergence?*, Paper presented at International Conference of the International Institute of Administrative Sciences, University of Bologna, Italy, 19 – 22 June.
- Michalopoulos, N. (2001). Trends of Administrative Reform in Europe: Towards Administrative Convergence. *International Public Management Review*, 2 (2), 39 – 53.
- OECD (2000), *Trust in Government Ethics Measures in OECD Countries*, OECD: Paris.
- Osborne, D. and Gaebler T. (1992) *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Osborne, D. and Plastrik. P. (1997). *Banishing Bureaucracy: the Five Strategies for Reinventing Government*. Massachusetts: Addison-Wesley.

- Rhodes, R.A.W. (1997). Reinventing Whitehall 1979- 1995. (Kickert, Walter J.M). *Public Management and Administrative Reform in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 4- 58.
- Sharma, A. (2004). *Citizen's Charter Initiative in India*. New Delhi: Department of Administrative Reforms and Public Grievances. http://www.goicharters.nic.in/ccinitives.htm#_ftnref1 12.10.2008
- Sharma, A. and Agnihotri, V. K (2001). New Developments in Public Administration: The Citizen's Charter: the Indian Experience. *International Review of Administrative Sciences*, 67 (4), 733- 739.
- Stearns, P. and N. Thijs (2005). *Quality Management on the European Agenda*, European Institute of Public Administration Report, http://www.eipa.nl/CAF/Articles/scop05_1_6.pdf 15.02.2009
- Terry L. D. (1999). From Greek Mythology to the Real World of the New New Public Management and Democratic Governance, *Public Administration Review*, 59 (3), 272- 277.
- Terry, L. D. (1998). Administrative Leadership, Neo- Managerialism and the Public Management Movement. *Public Administration Review*, 58 (3), 184-200.
- Torres, L. (2003). *Service Charters: Reshaping the Government- Citizen Relationship: The Case of Spain*. Conference of the European Group of Public Administration (ESPA), September 3-6, Lisbon, Portugal.
- Torres, L. (2005). Service Charters: Reshaping Trust in Government- the Case of Spain. *Public Administration Review*, 65 (6), 687- 699.
- Torres, L. (2006). Service Charters in Spain: Transparency and Citizen Empowerment or Government Marketing. *Public Money and Management*, 26 (3), 159- 164.
- Üstüner, Y. (2000). Kamu Yönetimi Kuramı ve İşletmeciliği Okulu. *Amme İdaresi Dergisi*, 33 (3), 15-31.
- Van de W., Thijs, N., and Bouckaert, G. (2005). A Tale of Two Charters: Political Crisis, Political Realignment and Administrative Reform in Belgium. *Public Management Review*, 7 (3), 367- 390.
- Walsh, K. (1995), Quality Through Markets, the New Public Service Management. (Wilkinson, A. and Hugh, W.), *Making Quality Critical*, London and New York: Routledge, 82- 104