

AVRUPA KONSEYİ BAKANLAR KOMİTESİ

COMMITTEE
OF MINISTERS
COMITÉ
DES MINISTRES



YEREL KAMU HİZMETLERİ VE KULLANICILARIN HAKLARINA İLİŞKİN ÜYE DEVLETLERE YÖNELİK BAKANLAR KOMİTESİ

R (97) 7 SAYILI TAVSİYE KARARI

(1 Nisan 1997 tarihinde Delegeler Komitesinin 587. toplantısında
Bakanlar Komitesi tarafından kabul edilmiştir)

Unofficial translation to Turkish: Recommendation No. R(97)7 of the Committee of Ministers to member States on local public services and the rights of their users (Adopted by the Committee of Ministers on 1 April 1997 at the 587th meeting of the Ministers' Deputies)

Text originated by, and used with the permission of, the Council of Europe. This unofficial translation is published by arrangement with the Council of Europe and with financial support of the European Union within the EU-CoE Joint Project on Improving the Effectiveness of the Administrative Judiciary and Strengthening the Institutional Capacity of Council of State, but under the sole responsibility of the translator.

Bu yayının orijinali Avrupa Konseyi tarafından hazırlanmış ve Konseyin izniyle kullanılmıştır. Bu resmî olmayan çeviri, Avrupa Konseyinin düzenlemesiyle basılmış olup, "İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi" AB-AK Ortak Projesi kapsamında, Avrupa Birliği'nin maddi desteği ile hazırlanmıştır. Çevirmenin yegâne sorumluluğu altındadır.

Bakanlar Komitesi, Avrupa Konseyi Tüzüğü'nün 15b maddesi hükümleri uyarınca:

Avrupa Konseyinin hedefinin, üyelerinin ortak mirası olan ideallerini ve ilkelerini korumak ve gerçekleştirmek ve ekonomik ve sosyal ilerlemelerini teşvik etmek amacıyla üyeleri arasında daha güçlü bir birliğin sağlanması olduğunu göz önünde bulundurarak;

Yerel kamu hizmetlerinin yerel halkın günlük ortamını şekillendirdiğini ve büyük ölçüde yaşam kalitelerini belirlediğini göz önünde bulundurarak;

Yerel kamu hizmetlerinin, somut olarak ifade edilmesini ve gerçek anlamda gelişmesinin bir ölçüsünü sağladıkları yerel öz yönetimin hayati boyutlarından biri olduğunu göz önünde bulundurarak;

Yaptıkları harcamalar, tahsis ettikleri kaynaklar ve yerine getirdikleri işlevler nedeniyle ulusal ekonominin önemli bir bölümünü oluşturduklarını göz önünde bulundurarak;

Bu hizmetlerin bölge içindeki tesislerin ve hizmetlerin yerel olarak kalkınmasına ve mekânsal anlamda organizasyonuna önemli bir katkı sağladığını göz önünde bulundurarak;

Kamu ihtiyaçlarını karşılamak için gerekli hizmetleri sağlayarak sosyal dayanışmanın organize edilmesinde öncü bir rol oynadıklarını göz önünde bulundurarak;

Yukarıdakiler ışığında, bu hizmetlerin kullanıcılarının mümkün olduğunca ulusal ve bölgesel kamu hizmetleri tarafından sağlananlarla aynı hak ve güvencelerden yararlanmaları gerektiğini ve ilgili mevzuat çerçevesinde, uygun olduğu hâllerde, özel sektör işletmelerinin müşterilerine sağladıkları ile karşılaştırılabilir seviyedeki bir korumadan yararlanmaları gerektiğini göz önünde bulundurarak;

Yerel kamu hizmetleri tarafından gerçekleştirilen görevlerin çok çeşitli olması ve yeni sosyal taleplerin ortaya çıkması göz önüne alındığında;

Yerel kamu hizmetlerinin, üye devletler ve vatandaşları için; iş yaratma, sosyal dayanışma ve uyum, demokrasinin geliştirilmesi, uygulamada insan haklarına saygı veya çevrenin korunması gibi ciddi endişe kaynağı olan konuların çözümüne önemli bir katkı sağlayabileceği göz önüne alındığında;

Yerel kamu hizmetlerinin, serbest rekabete engel olmayacak şekilde modern ekonomik mekanizmalara entegrasyonunu sağlama ihtiyacı göz önüne alındığında;

Üye devletlerin, bir yandan yerel öz yönetim ilkelerine, kullanıcıların haklarına ve piyasa ekonomisinin kurallarına saygı gösterirken, diğer yandan yerel kamu hizmetlerinin yönetim ve işletme yöntemlerinin modernizasyonunu bir öncelik hâline getirmesi gerektiğini dikkate alarak;

Üye devletlerin hükûmetlerine:

– Yerel idarelerini toplumun ihtiyaçlarını daha etkin bir şekilde karşılamaları ve kullanıcıların haklarına daha eksiksiz şekilde saygı göstermeleri için kamu hizmetlerini geliştirmeye teşvik etmek amacıyla politikalarının ve mevzuatlarının çerçevesini oluştururken, bu Tavsiye Kararı'na bağlı olarak *Avrupa'daki yerel kamu hizmetleri Kılavuz İlkeleri*'ni dikkate almalarını;

– Yerel idareler, bunların dernekleri ve eğitim kuruluşları ile iş birliği içinde, yerel kamu hizmetlerinin farklı yönetim yöntemleri ve kullanıcılarla ilişkilerin nasıl geliştirileceği hakkında ilgili bilgileri sağlamalarını veya sağlanmasını kolaylaştırmalarını;

– Yerel idareler, bunların dernekleri ve eğitim kuruluşları ile işbirliği içinde, tüm uygun yolları kullanarak, bu alanlardaki çalışmaların ve yenileşimin yanı sıra, yerel idareler arasında ulusal ve uluslararası düzeyde bilgi alışverişini teşvik etmelerini veya kolaylaştırmalarını;

– Tavsiye Kararı'nı ve rehber ilkeleri kendi resmî dillerine çevirmelerini ve metinleri yerel idareler arasında dolaşıma sokmalarını önermektedir.

R (97) 7 Sayılı Tavsiye Kararı'na Ek

Avrupa'da yerel kamu hizmetleri için Kılavuz İlkeler

I. Yerel kamu hizmetleri ve kamu yararı Kamu hizmetleri, yerel idarelerin öz yönetiminin en somut ifadelerinden biri ve kamu yararına hizmet etmeleri için güçlü bir araçtır.

1 • Yerel kamu hizmetleri, ilgili ulusal veya bölgesel mevzuat çerçevesinde, bunlardan sorumlu olan yerel idarelerin yetkilerini kullanmasına katkıda bulunur. Yerel kamu hizmetlerinin oluşturulması ve yönetimi öz yönetim ilkesinden kaynaklanır ve yerel idarelerin yetkilerini uygulamasına katkıda bulunur. Yerel makamlar, ilgili ulusal veya bölgesel mevzuat çerçevesinde, hizmetlerinden ve bunları, kendi topraklarında yaşayan nüfusun ihtiyaçlarına etkili bir şekilde cevap verecek ve sosyal talepteki eğilimler ile genel politika önceliklerine, sağlam ekonomik yönetimin gerekliliklerine ve teknolojik değişime ayak uyduracak şekilde organize etmekten sorumludur.

Yerel yönetimlerin hizmetler için farklı yasal veya finansal teşkilatlanma modelleri arasında seçim yapma özgürlüğü, devletin korumak istediği çıkarlara (eşitlik, kamu maliyesinin korunması, hizmetlerin özel sektöre devredilmesinde şeffaflık vb.) bağlı olarak daha fazla veya daha azdır.

Bununla birlikte, yerel kamu hizmetleri, Avrupa Konseyi üye devletlerinde zaten yaygın olarak kabul edilen günümüz koşullarında özellikle gerekli olan belirli ilkelere bağlı kalmaktadır.

2 • Yerel kamu hizmetleri, kullanıcılar için eşitlik ilkesini eksiksiz ve pratik bir şekilde sağlamalı ve ayrımcılık yapmama ve tarafsızlık ilkelerine saygı göstermelidir.

Yerel hizmetler, kamu hizmetlerinin genel ilkelerine - eşitlik, tarafsızlık, ayrımcılık yapmama ve süreklilik - uymalıdır ve bunlar, kamu menfaatine riayet etmek ve kaynaklar ve harcamalar arasında rasyonel bir denge sağlamakla yükümlüdürler. Bunu yapmak için, performanslarını iyileştirmelerini sağlayabilecek belediyeler arası her türlü iş birliğine başvurmalıdırlar.

Amaçları, kullanıcılar arasında gerçek ve eksiksiz bir eşitliği sağlamaktır ve bu, bir hizmetin kullanıcılarının veya kullanmaya aday olanların durumundaki *fiili* farklılıkları hesaba katmak için, uygun durumlarda, farklı muamelede (ücretler, destek, erişim koşulları vb.) bulunulmasını gerektirebilir.

Kullanıcılar bakımından tarafsızlık ve ayrımcılık yapmama ilkelerine, fikir özgürlüğüne ve güvence altına alma ve teşvik etme zorunlulukları bulunan tüm kamu özgürlüklerine saygı duyarlar.

3 • Yerel kamu hizmetleri, ekonomik ve bütçe kısıtlılıkları dâhilinde, toplum için temel hizmetlerin sürekliliğini garanti etmelidir.

Süreklilik ilkesine uygun olarak, ekonomik ve bütçe kısıtlılıkları dâhilinde, temel hizmetlerin topluma kesintisiz olarak sağlanmasını garanti etmelidirler.

Kalıcılık ve süreklilik birçok yerel kamu hizmetinin doğasında vardır: içme suyu, doğal gaz ve elektrik sağlanması, yangınla mücadele, evsel atık toplama, bölgesel ısıtma sistemlerinin ve eğitimin sunulması vb.. Bu ilkeler, yerel bir otorite adına hizmet veren bir yüklenici tarafından istihdam edilen personel de dâhil olmak üzere, hizmeti sunan personelin haklarıyla uzlaştırılmalıdır. Bu nedenle, mevzuat ya da çalışanlar ve işverenler arasındaki anlaşmalar yoluyla tüm kamu hizmetlerinin durumunu ulusal/bölgesel düzeyde düzenlemek gerekmektedir.

Nüfusun menfaatlerinin büyük çoğunluğunun korunmasına öncelik verilmesi, geçici bile olsa, tam bir kesintinin kabul edilemez olduğu hizmetlerin bir listesinin hazırlanmasına yol açabilir. Bu gibi durumlarda, işin kaçınılmaz olarak kesintiye uğrayacağına dair önceden bildirim yapılmalı ve/veya asgari seviyede hizmet sağlanmalıdır.

Ulusal ve bölgesel düzenlemeler, uygun olduğu hâllerde, bu hizmetlerle korunmaları amaçlanan menfaatlerle bağdaşmayan uzunluktaki süreler boyunca bu hizmetlerin tamamen kapanmasını önlemek amacıyla, tatil günleri ve uzatılmış veya uzun hafta sonları gibi özel günlerde bu hizmetlerin tamamen kapanmasını önlemek amacıyla yapılacak ayarlamaları belirleyen yerel anlaşmalar ile tamamlanmalıdır.

Süreklilik ilkesi ve eşitlik ilkesi, belirli kamu hizmetlerini sürdürmenin gerekli olduğu, düşük nüfus yoğunluğunun bunların kârsız olmalarına yol açtığı yerlerde bile, özellikle de kırsal alanlarda, çakışmaktadır. Bu gibi durumlarda, bir kamu hizmetinin kapatılması; hizmetlerin yeniden gruplandırılması, çoklu hizmete erişim masaları veya modern teknolojilerin kullanımı gibi alternatif çözümlerin uygulanabilir olmadığını gösteren belirtilen gerekçelerle desteklenen bir kararın sonucu olmalıdır.

Yerel kamu hizmetleri; ya yasalarla kurulan dayanışma hizmetlerini sağlamak, böylece ulusal toplumu bir bütün olarak kapsayan sosyal yardım politikalarının uygulanmasına katkıda bulunmak, ya da yerel düzeyde var olan ihtiyaç ve kaynaklara göre bu politikaları tamamlamak ve bunlara dayanmak için kendi güçlerini kullanarak sosyal uyuma katkıda bulunmalıdır.

Yerel kamu hizmetlerinde kaygı, topluma ve özellikle de dezavantajlı kesimlere sundukları hizmetlerin kalitesi sayesinde, sosyal dokuda kopmaları önlemek ve yerel topluluklar arasındaki dayanışmayı sürdürmek amacıyla yerel toplumun uyumunu güçlendirmektir. Sürdürülebilir bir sosyal ilerleme için vazgeçilmez olan ekonomik ilerlemeyi teşvik ederek uyumlu bir toplum yaşamının devamlılığını hedeflemektedir.

4 • Yerel kamu hizmetleri, sürdürülebilir kalkınmaya ve mevcut kaynakların yerel yönetime ait bölge genelinde dengeli ve rasyonel bir şekilde dağıtılmasına katkıda bulunmalıdır.

Yerel kamu hizmetleri, bir yandan kentsel ve kırsal topluluklar arasında, diğer yandan ise tarımsal ve endüstriyel alanlar ile korunmayı hak eden gelişmemiş alanlar arasındaki karşılıklı bağımlılığı dikkate almalıdır. Ekonomik gereklilikleri, uygun olduğu hâllerde bölgelerin, devletin ve uluslararası kuruluşların yardımı ile çevre koruma gereklilikleriyle uzlaştırmalıdır.

Bunlar, değeri millî hasıla içinde dikkate alınan mal ve hizmetleri üreten kurumsal sektörler arasında kabul eden modern ekonomik doktrin anlamında ayrı ekonomik varlıklardır. Bununla birlikte, çoklu ve farklı ekonomik mantığa bağlıdır.

Bazıları, büyük ölçüde vergi veya devlet hibeleri ile finanse edilen yasal anlamda veya *fiilen* bir tekel olma hakkına sahip (güvenlik, polis, arazi kullanımı kontrolü, yolların inşası ve bakımı vb.) olan mutlak kamu hizmetleridir.

Diğerleri ise, prensip olarak, veya bazen istisnai olarak, kullanıcılardan alınan ödemeler ve ücretlerle finanse edilen ticari nitelikteki hizmetlerdir. Bu ticari nitelikteki hizmetler, duruma bağlı olarak, bir tekel (su, doğal gaz, elektrik, kablolu televizyon vb.) olabileceği gibi, tam tersine, bazen dolaylı da olsa, farklı rekabet biçimlerine konu olabilir (eğitim, yerel ulaşım, sağlık hizmetleri, yüzme havuzları ve spor tesisleri vb.).

Her iki tür yerel kamu hizmeti de, her durumda, yerel makamlarınkiler de dâhil olmak üzere, ilgili tüm menfaatleri en iyi şekilde dikkate alan ve en iyi maliyet-fayda oranını sunan yönetim yöntemlerini ve finansman araçlarını seçmelidir. Bu amaçlar doğrultusunda, sosyal dayanışma, çevre koruma ve arazinin doğru kullanımı ile ilgili olanlar da dâhil olmak üzere, hizmete ilişkin faaliyetlerin doğrudan ve dolaylı etkilerini dikkate almalıdırlar.

Finansman sistemleri, kendilerine özgü işlevlerine, ekonomik rasyonalitenin gerekliliklerine ve sosyal taleplere en uygun olanı olmalıdır. Hizmetin türüne ve konumuna göre değişen koşullara bağlı olarak, olası bir dizi finansman sistemi bulunmaktadır. Bunların arasında, en azından, genel vergilerle veya özel olarak tahsis edilmiş bir vergiyle (örneğin “kırleten öder” ilkesini uygulamak suretiyle) ve diğer kurumlardan veya devletten gelen sübvansiyonlar ile ya da bu yöntemlerin bir kombinasyonu yoluyla - ki bu sıklıkla tercih edilen bir çözümdür - finansmanın sağlandığı dengeli bir bütçe sistemi sunan bir fiyat sistemi bulunmaktadır.

5 • Yerel makamlar, değişen sosyal taleplere, sağlam finansal yönetimin gerekliliklerine ve teknolojik gelişmelere yanıt vermek için hizmetlerinin kalitesini sürekli olarak iyileştirmelidir.

Yerel kamu hizmetleri, kamu yönetiminin modernizasyonuna katkıda bulunur. Genellikle teknik yenileşimin ya da sosyal deneyimlerin ön saflarında yer alırlar.

Toplumun değişen ihtiyaçlarına uyum sağlamalı ve ilerlemeyi teşvik ederken ve kullanıcı memnuniyetini artırmayı sağlarken yeni teknolojileri benimsemelidirler.

Çeşitlilikleri, esneklikleri ve yöneticilerinin karar verme kapasiteleri ile desteklenen deneysel faaliyetler için sık sık fırsatlar sunarak, gelişim eğilimlerine katkıda bulunurlar. Bu nedenle, genellikle, yeni kamu yönetimi yöntemlerindeki ilk deneyler yerel düzeyde gerçekleştirilmektedir. Bunlar, daha büyük ulusal hizmetler için ileriye yönelik yolu dahi gösterebilirler. Bunun bir örneği, garanti edilmiş standartları koruyan yerel kamu hizmetlerine sertifika verilmesi yoluyla kalite yönetiminin teşvik edilmesidir.

Yöneticileri, yurt dışındakiler de dâhil olmak üzere, diğer makamların deneyimlerinden alınacak derslere dikkat etmelidir. Bu nedenle, yerel kamu yönetimi uygulamalarını geliştirmek için, ulusal ve uluslararası düzeyde bilgi alışverişine katılımları teşvik edilmektedir.

Kendilerinin değişim ve iyileşmesine katkı sağlayacak teknikler kullanmaları gerekir: atık su ve çöp arıtması, nakliyesi vb. Bu nedenle, doğal olarak bir test etme veya ayarlama (ayar yapma) zemini olarak hizmet ederler ve bu tür hizmetlerde, yerel yönetimler altyapılarını yenilerken, yeni teknolojiler yavaş yavaş yayılmış olacaktır.

Yerel idareler, baskın menfaatlerinin olmadığı alanlarda bile, yeni tekniklerin hayata geçirilmesi için çok sayıda pilot projeye katılmaktadırlar. Enerji tasarrufu ve kirlilik kontrol politikalarının gösterilmesinde öncü rol oynarlar.

Bununla birlikte, yenileşim sadece bir teknoloji meselesi değildir. Refah, sağlık, güvenlik, uyuşturucu bağımlılığının önlenmesi, eğitim, kamunun karar verme sürecine vatandaşın katılımı, kültürel veya spor faaliyetleri vb. alanlardaki yeni sosyal uygulamalarda da kolayca ifade edilebilir. Yerel idarelerin hizmetlerinde bir değişim dinamiğini ve uyum sağlama isteğini vurguladıkları birçok örnek olmuştur.

Bununla birlikte, yerel kamu hizmetlerinin tüm farklı talepleri karşılayamadığı durumlar da bulunmaktadır. Vatandaşların arzuları ve demografik değişiklikler sıklıkla maliyetlerden tasarruf etme baskısı ile çatışır.

Tüm idareler aynı hızda ilerleyemese de, girişim ruhunun mümkün olan her yerde serbest hareket etmesine izin verilmesi ve başarılı projelerin daha sonra yaygınlaştırılması esastır. Sonuçlarından yararlananlara bir dereceye kadar güvenlik hissi veren deneyimleme, kamu yönetiminde değişimin en önemli faktörlerinden biridir.

II. Kullanıcılar için daha fazla

Kullanıcılara sundukları hizmetlerin doğası gereği, birçok yerel kamu hizmeti, demokratik toplumların ortak bir hedefi olan özgürlüğün geliştirilmesine etkin bir şekilde katkıda bulunur. Kullanıcılarla ilişkilerini mümkün olan en iyi şekilde organize ederek yine bu hedefe katkıda bulunurlar.

Tanıtım yapma yükümlülüğünden bilgi edinme hakkına

6 • Yerel kamu hizmetleri, ilgili tüm taraflara, hakları ve elde edebilecekleri hizmetlerin yanı sıra geçerli kurallar hakkında uygun bilgileri sunarak, kullanıcılarla iletişimi organize etmelidir.

Bilginin giderek daha önemli bir rol oynadığı modern iletişim toplumlarımızda, yerel kamu hizmetlerinin kullanıcılarına sağladığı bilgiler çeşitli amaçlara, yani tüm ilgili paydaşlara haklarıyla ve kullanabilecekleri hizmetlerle ilgili ayrıntıların yeterli bir şekilde sunulmasına hizmet etmeli ve hizmet ettiği toplum ile olan ilişkilerini güçlendirerek hizmet kalitesini artırmanın bir aracı olmalıdır.

Yerel, bölgesel veya ulusal idari makamların eylemlerine ve amaçlarına yönelik tanıtım yapılması, Avrupa hukuk sistemlerinin dayandığı temel ilkelerden biridir ve genellikle idari kararların uygulanabilirliği için bir ön koşuldur.

Bununla birlikte, tanıtımın normalde sağlandığı yöntemler, hem hizmetlerin düzgün çalışması hem de kullanıcı hakları açısından her zaman tatmin edici değildir. Kullanılan dilin çok uzmanlaşmış ve dolayısıyla bu itibarla ve ayrıca seçilen yöntem ve bu temel bilgiye erişim bakımlarından nüfusun bir kısmı için anlaşılmaz olmasını önlemek için özel bir çaba gösterilmelidir.

Ancak kamu hizmetlerinden gerçek bir bilgi politikası tanımlamasını ve yürütmesini isteyerek, kullanıcıların bilgi alma haklarıyla el ele giderek bunun ötesine geçmesi arzu edilebilir görünmektedir.

Genel ve kapsamlı bilgi sağlama yükümlülüğü sadece hukuk kuralları için değil, hizmetlerin organizasyonu ve işleyişi (hizmetlerin niteliği, fiyatlar, kalite, süreler) ile ilgili tüm bilgiler için de geçerlidir. Bu bilgi, hizmetin niteliğine ve ilgili topluluğun özelliklerine bağlı olarak çeşitli yollarla genel olarak erişilebilir hâle getirilmelidir.

Bu nedenle, idari makamlar bilginin etkili bir şekilde erişilebilir olmasını sağlamalıdır. Her ne kadar eşitlik gerekçesiyle haklı görülse de, bu tür bilgiler kamu hizmetlerinin sorunsuz çalışması için de gereklidir. Bu ise, personel ve kullanıcıları gibi ilgili herkesin, geçerli kuralların tam olarak farkında olmasını gerektirir.

Bilgi sağlama görevi, aslında eşit muamelede bulunma ilkesinin doğal bir sonucudur. Kuralların karmaşıklığının giderek artması, her geçen gün daha fazla sayıda insanın anlamasını zorlaştırmaktadır. Çok sayıda insanın kamu hizmetlerinden hangilerinin erişilebilir olduğuna dair uygun bir bilgiyi elde edememesinden kaynaklanan ayrımcılık, kamu hizmetleri kullanıcılara sürekli bir biçimde, şeklen ve içerik olarak, uygun bilgileri sağlamaya çalışmadığı sürece devam edecektir.

Bilgi ve iletişim bilimlerinin yanı sıra, yerel idarelerin uzun yıllar boyunca edindikleri deneyim, belirli bir durum için en uygun ortamı seçmeyi mümkün kılmıştır: afişler, özel danışma hizmeti, yerel basın, belediye bülteni, radyo, televizyon, bilgi sistemleri, telefon vb.

Her hizmet, kendine özgü yapısına ve hedef kitlesine göre kullanacağı teknikleri seçer.

Bir kamu hizmetinin veya tesisin faaliyete geçirilmesi veya sonlandırılması gibi tüm önemli projelerden önce, kullanıcılar detaylı bir ön bilgi almalıdır. Daha sonra, kendi görüşlerini sorumlu idari makamlara ifade etme fırsatı sunulmalıdır.

Kullanıcılara bir seçenek sunulması

7 • Yerel idareler, kullanıcıların, uygun olduğunda, çeşitli hizmetler veya hatta çeşitli tedarikçiler arasında seçim yapabilmeleri için kamu hizmetlerini organize etmelidir.

Yerel kamu hizmetleri genellikle tekel durumundadır ve bu, kamu statülerinden daha fazla olarak, muhtemelen kullanıcılarla ilişkilerinde karşılaştıkları bazı zorlukları açıklar. Kamu hizmetlerinin sunumu çeşitlendirildiğinde, kullanıcılar tercihlerini belirtme araçlarına sahip olur. Bu, onların ihtiyaçlarına daha fazla dikkat edilmesi için bir teşvik olup, ekonomik veya sosyal ilerlemeyle sonuçlanabilir.

Sonuç olarak, yerel idarelerin, söz konusu hizmetin niteliği bunu mümkün ve uygun kıldığı durumlarda, kullanıcılara çeşitli hizmetler arasında veya hatta farklı tedarikçiler arasında seçim yapma fırsatı sunan ticari veya endüstriyel nitelikteki kamu hizmetlerini organize etmeleri önerilir. Yasa, açıkça gerekçelendirilmiş sınırlı sayıdaki durumlar dışında, ayrıcalıklı kurallar koymaktan kaçınmalıdır.

8 • Yerel kamu hizmetleri, ilgili mevzuat çerçevesinde kullanıcı haklarının geliştirilmesine ve korunmasına destek olmalıdır.

Yerelde seçilmiş temsilciler, yetkilerini kullanırken, yeterli düzeyde bir koruma sağlamalıdır.

Ayrıca, ticari veya endüstriyel nitelikteki hizmetler (diğerlerinin yanı sıra su, ulaşım, atık, enerji) söz konusu olduğunda, “en avantajlı tedarik ilkesi” yerel makamlar tarafından benimsenebilir. Bunun anlamı, kamu hizmetlerinin kullanıcılarının, benzer durumlar ve koşullarda, özel şirketlerin müşterilerine sağladıkları garantilerden daha az olmayan garantilerden yararlanmaları gerektiğidir. Bir kamu hizmetinin kullanıcısı, kamu hizmetlerine ilişkin özel ihtiyaçların, belirli bir hizmetin özelliklerinin veya yasanın açık bir hükmünün buna imkân tanımadığı hâller dışında, bir bütün olarak, tüketici mevzuatına dayanabilmelidir.

III. Kullanıcılar için daha fazla özen

9 • Genel olarak, tüm yerel kamu hizmetleri için geçerli yeknesak ve açık kuralların konulması ve aynı zamanda kullanıcılar için anlaşılabilir olan idari ve yasal dilin kullanılması teşvik edilmelidir.

Kamu hukukundaki gelişmeler, vatandaşların kişiliğinin ve haklarının giderek daha fazla resmî olarak tanınmasına yol açmıştır. Bu gelişmeler, her bir hizmetin *nihai varoluş nedeni* olmaları nedeniyle benzer seviyedeki özenden yararlanmaları gereken kamu hizmetlerinin kullanıcılarının - her zaman daha genel “vatandaşlar” teriminin kapsadığı aynı grup değil - yararına olarak devam etmelidir.

İdari sadeleştirme

Modern toplumların yönetiminin artan karmaşıklığı, hem kabul edilmesi hem de üstesinden gelinmesi gereken sabit bir unsurdur. Bu anlamda, birkaç makul davranış kuralına uymak mantıklı görünüyor.

İdari ve yasal dil, doğru olma gerekliliğine rağmen, toplum içindeki ilişkileri kolaylaştırmanın bir aracı olarak düşünülmemelidir. Bu nedenle, mümkün olan en fazla sayıdaki insan için anlaşılabilir olmak düşüncesiyle modern kültüre uyarlanmalıdır.

Mümkün olduğunca, tüm kullanıcıların anlayabilmeleri, uyabilmeleri ve güvenebilmeleri için, kuralların açık, tutarlı ve tüm yerel kamu hizmetleri için uygulanabilir hâle getirilmesine vurgu yapılmalıdır.

10 • Yerel kamu hizmetleri ile kullanıcıları arasındaki ilişkiler, kullanıcıların maruz kaldığı rahatsızlığı ve maliyeti en aza indirecek şekilde düzenlenmelidir.

Yerel kamu hizmetleri, gereksiz, işe yaramayan veya aşırı maliyetli prosedürlerden kaçınma hususunda dikkatli olmalı ve kullanıcılardan veya yerel sakinlerden yalnızca işlevlerini yerine getirmesi için kesinlikle gerekli olan şeyleri talep etmelidir.

Kullanıcılarla olan ilişkiler, mevcut kaynakların sınırları dâhilinde, özellikle bekleme veya seyahat süresi açısından, kendilerinden kaynaklanan rahatsızlık ve maliyetlerin en aza indirilmesi amacıyla düzenlenmelidir. Bu ise, iyi bir iletişim organizasyonu ile sağlanabilir: telefon, bilgi sistemleri, faks, video konferans vb.

Kamu hizmetleri personelinin motive edilmesi ve eğitimi

11 • Yerel kamu hizmetleri personeli, görevleri ile ilgili özel olarak eğitilmeli ve kullanıcıların haklarından haberdar edilmelidir.

Kullanıcılar için, kamu hizmeti, her şeyden önce, doğrudan irtibat kurdukları ve talep ettikleri hizmetleri sağlayan ya da reddeden personelden oluşmaktadır. Bu nedenle, bu hizmetlerin personelinin bu görevler için eğitilmeleri ve üstlendikleri görevleri ile hizmet sundukları kullanıcıların haklarının tam olarak farkında olmaları çok önemlidir. Özellikle, personelin kişisel sorumluluğunun artırılması sağlanmalıdır.

Ofis alanının düzenlenmesi, çalışma saatlerinin seçimi, personelin tanımlanması, yazılı irtibat kişileri de dâhil olmak üzere irtibat kişilerinin belirlenmesi, tüm bunların tamamı, bu amaçlara ulaşmak için kamu hizmetleri kapsamında uygulanan araçların bir parçasıdır.

Kullanıcı şikâyetlerinin ele alınması

12 • Şikâyet prosedürleri anlaşılır olmalı, vatandaşlar için öğrenmesi ve kullanması kolay olmalı ve hızlı işlemeye izin verecek şekilde düzenlenmelidir.

Kullanıcıların şikâyetleri, kamu hizmetlerinin nerelerde düzgün çalışmadığını gösterir ve yöneticiler tarafından hizmetin organizasyonunu ve müşteri ilişkilerini iyileştirmek için fırsat olarak görülmelidir.

Şikâyetlerin işleme alınması herhangi bir işletmede normal bir işlemdir ve buna göre tasarlanmalı ve organize edilmelidir. Şikâyetlerin işleme alınması, ortaya konulan sorunlara hızlı bir çözüm bulmak ve şikâyetin gerçek olduğu durumlarda, sorunların nedenlerini ortadan kaldırmak şeklinde çifte amaca sahip olmalıdır.

Şikâyette bulunmaya ve işleme almaya ilişkin prosedürler, kullanıcıların genel dikkatine sunulmalıdır.

Şikâyetlerin ele alındığı pratik koşullar, hizmetin büyüklüğüne, faaliyetlerinin niteliğine, küçük veya büyük bir topluluk ya da endüstriyel bir grup (su, doğal gaz, ulaşım, elektrik vb.) ile ilişkili olmasına bağlı olarak, kaçınılmaz şekilde, büyük ölçüde değişiklik gösterir.

Genellikle seçilmiş bir temsilcinin, kullanıcıları temsil eden bir organın ya da seçilmiş bir komisyonun doğrudan sorumluluğu altında yer alan özel bir hizmet bulunabilir. Böyle bir durumda, personel, verimliliği sağlamak üzere, özellikle iyi eğitilmiş olmalı ve işine özen göstermelidir.

Birçok Avrupa ülkesinin deneyimlerinden sonra, bir ombudsmanın (veya arabulucunun) atanması, sağlanan hizmetlerin önemini gerektirdiği ve yerel yasal geleneğe uygun olduğu yerlerde teşvik edilecektir. Bazı yerel idareler, seçilmiş konseylerinin bir üyesini veya bir başka kişiyi, tüm kamu hizmetleri ile ilgili olarak veya niteliği gereği kullanıcılarla olan ilişkilerinde sorunlara yol açan hizmetler açısından bu tür işlevleri yerine getirmek üzere atamışlardır.

IV. Modern ve daha iyi yönetilen yerel kamu hizmetleri

Yerel kamu hizmetleri söz konusu olduğunda, vatandaşlar taleplerini dile getirebilecekleri ve eleştirilerini bildirebilecekleri erişilebilir birçok yerel demokrasi kanalına sahiptir: yerel konseylere ve makamlara yapılan seçimler, dilekçe verme ve şikâyet etme hakkı, müzakere toplantılarına katılım, referandumlara katılım, bazı durumlarda halk girişimleri vb.

Özel şirketlere karşı benimsedikleri tutumun aynısını benimseyen kullanıcılar, aynı zamanda kamu hizmeti sağlayıcılarını etkilemek için daha da isteklidirler; denetim ve değerlendirme mekanizmalarının kapsamının genişletilmesi bu beklentiyi karşılayabilir.

Kullanıcıların etkide bulunma araçlarının geliştirilmesi

13 • Yerel kamu hizmetlerinin kullanıcıları tanınmalı ve bu şekilde hizmet

Kullanıcıların en büyük kaygısı, alınan hizmetin kalitesi ve olası maliyet etkinliğidir. Görüşlerinin sadece seçmen veya vatandaş olarak değil, hizmeti kullananlar olarak da dinlenmesini ve dikkate alınmasını istemektedirler. Benzer şekilde, özel sektörde olduğu gibi, daha iyi hizmet almak için kamu hizmetlerini sağlayanlar üzerinde doğrudan bir etkiye sahip olabilmek istemektedirler.

Kullanıcılar, kendilerine verilen bilgilerden, sunulan alternatiflerden ve takip edilen değerlendirme prosedürlerinden yola çıkarak, benimsedikleri eylem vasıtasıyla, kamu hizmetlerinin sunumunu ve dağıtımını, delegeler aracılığı vasıtasıyla veya bu amaç için özel olarak kurulmuş kurum ve prosedürlerin yaygınlaştırılması yoluyla yapabileceklerinden daha büyük ölçüde etkileyebilmelidir.

Kullanıcıların yerel kamu hizmetlerinin yönetimine katılımları

14 • İlgili mevzuat çerçevesinde, yerel makamlar, kullanıcıların veya temsilcilerinin hizmetin niteliğine ve koşullarına uygun araçlarla yerel kamu hizmetlerinin yönetimine katılımını teşvik etmelidir.

Kullanıcıların yerel kamu hizmetlerinin yönetimine katılımı, temsili demokrasiye bir alternatif değil, vatandaşları yerel makama yaklaştırmanın bir yoludur.

Kullanıcıların kamu hizmeti yönetimine katılımının uygunluğu dikkatli bir değerlendirmeye tabi tutulmalı, ancak, şirketçiliği güçlendirmeksizin veya yönetim mekanizmalarını aşırı derecede karmaşıklaştırmaksızın, çıkarları daha iyi dikkate alınabildiğinde, katılımları teşvik edilmelidir.

Karar verme sürecine resmî katılım; özellikle sosyal, kültürel ve eğitim hizmetleri gibi açıkça “toplum” hizmetleri olan hizmetlerde, örneğin, *özel olarak oluşturulmuş* ortak komiteler, konsey komitelerinde veya yönetim kurullarında bölge sakinlerinin temsilcilerinin yer alması, hizmetlerin temsilcileri ile kullanıcıları arasındaki yıllık toplantılar, karşılıklı rıza ile hazırlanan bir gündem vb. yoluyla faydalı bir şekilde hayata geçirilebilir.

15 • Yerel idareler, kamu hizmetleri ile birlikte veya bunlara ek olarak, toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına katkıda bulunabilecek gönüllü hizmetleri, müşteri çevrelerini ve diğer girişimleri teşvik etmelidir.

Bazı ülkelerde, dernekler veya karşılıklı menfaat birlikleri içinde bir araya gelen vatandaşlar, kreşler, kantinler, okul otobüsü hizmetleri, kütüphaneler vb. belirli topluluk işlevlerinin kontrolünü doğrudan ele almaktadır. Aynı zamanda, gönüllü faaliyetler ve müşteri çevresi yeni uygulamalar bulmaktadır: Çevre, yaşlılar için hizmetler, sağlık, okulda zorluk çeken çocuklara yardım.

Yerel idareler bu tür girişimleri dizginlenmesi gerekli rekabet olarak görmemeli, aksine gelişmelerine yardımcı olmalıdır. Bunlar aslında, çoğu zaman, yerel bütçede bulunamayan ve topluluk ruhu ve dayanışmasının dikkate değer bir göstergesi olan önemli bir parasal olmayan kaynağı temsil ederler.

İdareler, faaliyetlerini desteklemek veya geliştirmek için bu alanlara müdahale etme eğiliminde olan bireyleri veya grupları cesaretlendirmeye çalışmaktan çok, yerellik ilkesine başvuruda bulunmalı ve yerel sakinlerin kendilerini etkileyen konularla doğrudan ilgilenmek üzere doğal olarak nitelikli olduklarını düşünmelidir.

Denetim ve değerlendirme

16 • Her büyük yerel kamu hizmeti, etkinliği ve kalitesi ile ilgili periyodik bir değerlendirmeye tabi tutulmalı ve sonuçlar kamuya açıklanmalıdır.

Kullanıcıların her bir yerel hizmeti izlemek üzere araçları yoktur. Yerel hizmetler, her şeyden önce, yerel konsey, ulusal makamlar, mahkemeler veya müfettişler gibi pek çok kurum tarafından uygulanan özel veya genel denetime tabidir. Siyasi ve idari denetim, yerel kamu hizmetlerinin yöneticilerine eylemlerinde yeterli özgürlük ve sorumluluk bırakırken, hedef belirleme ve sonuç değerlendirmeye odaklanmalıdır. Bu denetim, yalnızca usulsüzlükleri önlemeyi veya cezalandırmayı değil, aynı zamanda belirlenen hedefler ile elde edilen sonuçlar arasındaki tutarlılığa vurgu yaparak sağlanan hizmetin kalitesini iyileştirmeyi de amaçlamalıdır.

Teknik yetkinlikleri nedeniyle, bu kurumlar, kamu hizmetlerinin yetersizlikleri karşısında kullanıcılara sunulan bir garanti ve verilen değerli bir yardım olarak görülmelidir. Soruşturmalarının sonuçlarının, ilgili hizmetten sorumlu siyasi meclise iletilmesi gerekmekte olup, kullanıcılar için uygun bir bilgilendirmeye konu olabilir.

Tüm önemli hizmetler, birkaç basit göstergeye (abone sayısı veya abonelik iptalleri, kullanım oranları, fiyatlar, makbuzlar, tartışmalı taleplerin sayısı vb.) bağlı olarak ölçülen kullanıcı memnuniyetinin periyodik olarak değerlendirilmesine konu olmalıdır. Bulgular halka açık bir forumda tartışılabilir.

17 • Yerel kamu hizmetleri, yeterli maliyet değerlendirmesi yapmayı mümkün kılan, şeffaflığı ve finansmanın uygun şekilde dengelenmesini sağlayan ve yöneticilerin sorumluluğunu güçlendiren bir muhasebe sistemine sahip olmalıdır.

Yerel kamu hizmetleri, maliyetlerin değerlendirilmesini kolaylaştıran, finansmanın şeffaflığını sağlayan ve yöneticilerin sorumlu tutulmasını ve doğru bilgilendirilmiş vatandaşların ve kullanıcıların çıkarlarını destekleyen bir muhasebe sistemine sahip olmalıdır.

Yerel bir kamu hizmetinin yöneticisi, bunları en iyi şekilde kullanmak ve böylece ekonomik performansı artırmak ona ne kadara mal olduğunu ve kaynaklarının ne olduğunu tam olarak bilmelidir. Rasyonel bir ekonomik yaklaşım, hizmetin gerçekte yerine getirilmesinde kamu yararına bir artış sağlayacaktır.



Bu belgenin çevirisi, *İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi* projesi kapsamında Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından ortak finanse edilmiştir.

Translation is co-funded by the European Union, the Council of Europe and the Republic of Turkey under the Project on *Improving the Effectiveness of the Administrative Judiciary and Strengthening the Institutional Capacity of Council of State*.