

KAMUDA İNOVASYON

Müfit Akyos
Endüstri Mühendisi
Teknoloji Yönetimi Danışmanı
Ziyabey C. Yüksel Sitesi E Blok Nu: 25, 06520 Balgat - Ankara
mufita@ttnet.net.tr

ÖZET

Bu çalışmada, yaygın olarak ürün esaslı yenilikçiliği çağrıştıran inovasyon kavramının kamu sektöründeki anlamı, yeri, uygulamaları ve uygulama koşulları irdelenmektedir. Yerel yönetimlerden, kamusal nitelik taşıyan hizmetlere ve kamu idarelerine kadar geniş bir bağlamda ele alınan kamuda inovasyon kavramına ve yenilikçi yaklaşımların örneklerine 1980'lerden sonra globalizasyonun özellikle gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan olumsuzluklarının giderilmesinde bir araç olarak sıkça rastlanılmaktadır. Kamu siyasasının genel amacı vatandaşlarının refahını ve yaşam kalitesini arttırmaktır. Demokrasinin derinleştirilmesinde temsiliyetin artırılmasının ötesinde vatandaşın kamusal konulara katılımının sağlanması, yenilikçi kurumsal mekanizmaların, süreçlerin ve siyasaların inşası gerekmektedir. Bu bağlamda kamuda inovasyonun ayrılmaz bileşenleri olan öğrenme ve kamu çalışanları ile inovasyonun önündeki engeller ve kolaylaştırıcılar, yaygın araçları ve siyasa ilkeleri bütünsel bir süreç yaklaşımı ile ele alınarak, kamuda yenilikçi yaklaşımın vatandaş odaklı bir demokrasinin yaygınlaştırılmasındaki yeri de bu çalışmada irdelenmektedir.

Giriş

Kamu sektörü nasıl tanımlanırsa tanımlansın bütün ülkeler için büyük bir önem taşır. Kamu yapısı içinde yer alan kurumlar, yüklendikleri işlevler ve sundukları hizmetlerle vatandaşlar için yaşamsal önemdedir. Toplumda diğer sektörler için de büyük önem taşımaları nedeniyle kamudaki değişim ülkenin kalkınmasını, sosyal ve kültürel yaşamını derinden etkiler.

Kamu siyasasının genel amacı vatandaşlarının refahını ve yaşam kalitesini arttırmaktır. Bu amaca ulaşmak için kamuda yer alan kurumların yükümlendikleri işlevleri yerine getirme

yetenekleri ile teknoloji, toplumsal ve kültürel yapıdaki değişime uyum yetenekleri çok önemlidir.

Geçtiğimiz yüzyılın sonlarından başlayarak hükümetler bir yandan global boyutta giderek karmaşıklaşan sosyal ve ekonomik meselelerle (yoksulluk, HIV/AIDS gibi küresel hastalıklar, işsizlik, eğitim ve sağlık sistemlerinin yetersizliği gibi) baş etmeye çalışırken diğer yandan vatandaşlarının artan ve çeşitlenen taleplerini karşılamak durumunda kalmışlardır. Ancak bu durumda özellikle gelişmekte olan ve geçiş ekonomisi içindeki ülkeler için kamu sektörünü etkin ve işlevsel kılabilmek hiç de kolay olmamaktadır.

Yalnızca pazarın ve özel sektörün kalkınmayı hızlandıracağı, büyümenin öncüsü olacağı, eşitsizlikleri yok edeceği ve yaşamı daha iyi yapacağı mitinin acı sonuçlarının görülmesi vatandaşların hükümetlerden taleplerini arttırmış ve farklı yaklaşımların ve farklı çözümlerin geliştirilmesini gerektirmiştir. Bütün hükümetlerin/kamu yönetimlerinin karşı karşıya oldukları temel sorunlar üç ana başlıkta toplanabilir:

1. Azalan kaynaklarına ve sınırlı işletme kapasitelerine karşın daha geniş kesimlere daha yüksek nitelikli hizmet sağlanması. Bunun anlamı kaynakların kullanımında ve kapasite yaratılmasında daha etkin olmanın ötesinde yaratıcı/yenilikçi olunması gereğidir.
2. Vatandaş yönelimli kamu idaresinin oluşmasını özendirerek kamu kurumlarının daha hesap verebilir-duyarlı-etkili olmasının sağlanması.
3. Artık kendilerini yalnızca sunulan hizmetlerin tüketicisi olarak değil fakat ortaya çıkan meselelerin çözümü ile daha fazla ilgilenmek/katılmak isteyen vatandaşların bu isteğine daha duyarlı olunması.

Kamu tanımı

- **Yasal tanım:** devlet kurumları ve kamu yasalarıyla yönetilen kurumlar
- **Finansal tanım:** kamu kaynakları ile finanse edilen kurumlar (eğitim ve sağlık kurumları gibi)
- **İşlevsel tanım:** kamu yönetimi alanına giren; sosyal güvenlik, adalet, güvenlik, eğitim, sağlık, kültür (finansal kaynağından bağımsız olarak) kurumları

Bu çalışmada en geniş tanım olması nedeniyle “işlevsel tanım” esas alınmıştır

Konu bu boyutlarıyla Avrupa Birliği'nin de gündemindedir. T.C. Sanayi Bakanlığı web sitesinde de yer verilen; AB İnovasyon Politikası Konusunda Bildiri'de konumuzla ilgili olarak;

“C) Avrupa inovasyon politikasının geliştirilmesi için yeni yönelimler:

4. *Kamu Sektöründe inovasyonu teşvik etmek: Kamu sektörü bütün Avrupa Ülkelerinde önemli bir rol oynamaktadır ve yeni ürün ve hizmetlerin önemli bir alıcısıdır. Etkin, açık ve rekabetçi kamu ihaleleri sistemi, inovasyonu teşvik etmek için önemli bir enstrümandır. Kamu ihalelerinin buluşların kaynağı olarak rolünü geliştirmek için kamu sektörünün yeni tip hizmetleri teşvik etmesi, e-hükümet, e-sağlık, e- eğitimi kullanması önemli görülmektedir.*

3. *Komisyon:*

- *Komisyon; Kamu sektöründe inovasyonun teşvikine;*
- *Hükümette ve kamu sektöründe inovasyon alanındaki bilgilerin yayılması ve teşviki konusunda edinilen tecrübelerin değişimini organize ederek katkı sağlayacaktır.”*

denilmektedir.

Kamu ve inovasyon

Demokrasinin derinleştirilmesinde temsiliyetin arttırılmasının ötesinde vatandaşın kamusal konulara katılımının sağlanması, yenilikçi kurumsal mekanizmaların, süreçlerin ve siyasaaların inşası gerekmektedir.

Ancak, kamu kurumlarının etkinliğinin arttırılması ile ilgili olarak “kamu reformu”, “modernizasyon” kavramları etrafında çalışmalar olsa da endüstriyel siyasa alanında olduğu gibi bütünsel bir inovasyon siyasasından söz etme olanağı yoktur. Oysaki, kamu için, reform ve etkinliğin arttırılmasının ötesinde, kamu kurumlarının öğrenme ve yaratıcılıkları ile özel kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları ile etkileşimlerinde genel bir bütünsel inovasyon siyasasına gerek vardır. Avrupa ülkelerinin inovasyon siyasalarını etkileyen, öğrenme ve inovasyona sistemik yaklaşımlarıdır. Bu yaklaşıma göre, teknolojik gelişme ve yetenek geliştirme; farklı firmaları, kurumları, finansman kaynaklarını, ilgili kamu ajanslarını kapsayacak biçimde karşılıklı etkileşim ve birlikte öğrenme olarak karakterize edilebilir.

Yine bu yaklaşıma göre kamu otoriteleri inovasyonu, öğrenmeyi güçlendirerek ve bilgi ve personelin dağılımını/dolaşımını sağlamak için etkin ağıyapılar geliştirerek özendirebilirler. Kamuda inovasyon için genel çerçeve koşulları; vergilendirme, fiziksel altyapı, kamu kurumları, yasa ve yönetmelikler dikkate alınarak oluşturulmalıdır. Bu nedenle kamuda “bütünsel

inovasyon siyaseti”, firma düzeyinde inovasyonda doğrudan dikkate alınmayan alanları da kapsamaktadır.

Deneyimler inovasyonun yönetişimde yer almasının bazı olumlu sonuçlar doğurduğunu göstermektedir:

- Daha açık/katılımlı yönetim kültürünün oluşmasını özendirilmesinin ötesinde kamu değeri yaratmada kaynaklardan ve kapasitelerden yararlanmayı ençoklaştırmaya yardımcı olabilmektedir.
- Kamu sektörünün imajını ve hizmetlerini geliştirerek hükümetlerin vatandaşların güvenini tekrar kazanmalarını ve meşruiyetlerinin inşasını sağlamaktadır.
- Yönetişimde inovasyon; sürekli iyileştirme kültürünü özendirilmenin ötesinde kamu çalışanlarının kendilerine güven/gurur duymalarını sağlamaya yardımcı olmaktadır. (1980 sonrası ülkemizde kamuya yapılan haksız saldırıların kamu çalışanları üzerindeki etkisi anımsanmalıdır !)
- Bir sektördeki başarılı bir inovasyon başka alanlarda da inovasyonların kapısını açabilmektedir.

İnovasyon bir moda olarak ele alınmamalıdır. İnovasyon bütün vatandaşların yaşam kalitesini iyileştirmede demokratik yönetişimi güçlendirecek tamamlayıcı bir araç olarak değerlendirilmelidir.

İnovasyon ve “en iyi uygulama”

Bugün için inovasyon olarak tanımlanan bir uygulamanın uzun erimde farklı ortamlarda yayılımı ve tekrarlanabilirliği dikkate alındığında her zaman, zemin ve koşulda başarılı olacağı söylenemez. Konumuzla ilgili olarak bir uygulamanın “en iyi” olarak tanımlanabilmesi için;

- vatandaşların yaşam kalitesini geliştirici etkisinin kanıtlanabilir ve elle tutulabilir olması,
- kamu, özel ve sivil sektörün etkin işbirliği sonucu olması,
- sosyal, ekonomik ve çevresel olarak sürdürülebilir olması beklenmektedir. (UN, 1995, A/50/37)

Ancak “en iyi uygulama” tanımı, ulusal ve uluslararası düzeyde benzer uygulamalarla kıyaslandığı ve en iyi yöntem olduğu varsayımına dayandığından ve kamu yönetişimi ve kamu idaresi bağlamında yenilikçi düşüncelerin uygulanmasında birçok yöntem olabileceğinden

sorunlu bir tanımlama olmaktadır. Bunun yerine “iyi uygulama” veya “başarılı uygulama” daha doğru bir tanımlama olacaktır. Ayrıca, 1980’lerde özellikle özel kesimde yaygın bir ilgi gören “iyi uygulama” kavramının, tek tip bir uygulama olarak algılanıp örneklenmesinin gerçekte firmaların yenilikçi kapasitesini ve rekabetçiliğini engelleyen bir etkisi olduğunun görülmesi bu ilgiyi azalttı. Benzer biçimde kamu sektörü içinde farklı kültür, değer, liderlik ve yasal çerçeve “iyi uygulama”ların uyarlanmasını engelleyebilmektedir.

Kamuda inovasyonu tanımlamak, özel kesimde olduğu kadar çalışılmış bir konu olmadığından ve kamu sektörünün kendine özgü özellikleri nedeniyle kolay olmayabilir. Bir yaklaşıma göre inovasyon, sürdürülebilir olduğu durumda başarılı uygulama olur. Başarılı uygulama ile inovasyon arasındaki farkı açıklayan önemli bir ölçüt “yenilik (novelty)”tir. Kamuda inovasyonun ödüllendirilmesinde kullanılan bazı ölçütlerin incelenmesi bu konuya açıklık getirebilecektir. Örneğin; “United Nations Public Service Awards” da esas alınan “yeni bir kavramın sunulması”; kamu hizmetlerinde şeffaflığın, hesap verilebilirliğin ve hassasiyetin/tepki verilebilirliğin sağlanması için belirli bir ülke veya bölge bağlamında yönetimlerin özgün bir düşünceyi uygulamasını, bir problemin çözümüne ayırt edeci bir biçimde yaklaşılmasını veya özgün bir siyasa veya tasarımın uygulanmasını içerir. Benzer bir biçimde farklı örnekler Tablo 1 ve Tablo 2 de verilmiştir.

AMERİKAN HÜKÜMET ÖDÜLLERİ ÖLÇÜTLERİ	
Yenilik (novelty)	yaratıcılığa geçiş
Etkinlik	elle tutulur sonuçlar
Anlamlılık	kamuyu ilgilendiren bir problemi işaret etmesi
Aktarılabilirlik	kopyalanabilirlik ve ölçeklendirilebilirlik
Kaynak: American Government Awards	

Tablo 1. Amerikan hükümet ödülleri değerlendirme ölçütleri

Güney Afrika’da geri kalmış toplulukların yaşam kalitesini yenilikçi yöntemlerle iyileştirmeyi kamu ile kurulan ortaklıklar yoluyla sağlamayı amaçlayan çalışmaların ödüllendirilmesinde kullanılan ölçütler Tablo 2 de verilmiştir.

IMPUMELELO İNOVASYON DEĞERLENDİRME ÖLÇÜTLERİ	
Yenilikçilik	yoksulluğun ana meseleleriyle ilgili girişimci, yaratıcı ve yeni prosedürlerin geliştirilme yaygınlığı
Yönetimin katılımı	hükümetin ve ortaklıkların katılımı
Etkinlik	projenin tamamlanmış olma veya tanımlanmış hedeflerine ve sosyal olarak gereken çıktılara erişme düzeyi
Yoksulluğa etkisi	projenin yoksul toplulukların veya bireylerin yaşam kalitelerine görünür etkileri
Sürdürülebilirlik	finansman, işgücü v.b kısıtlar içinde projenin yaşatılabilirliği ve etkin işlevselliği
Yinelenebilirlik	yeni fikir ve iyi uygulama olarak yoksulluğu azaltma programları için başkalarına öğretme değeri
Kaynak: Impumelelo Innovation Award Trust (http://www.impumelelo.org.za)	

Tablo 2. Güney Afrika kamu inovasyon ödülleri değerlendirme ölçütleri

Amerikan Kamu İdaresi Birliği Kamu Servisi Ödülü (American Society for Public Service Awards) ise sürdürülebilirlik temelinde aşağıda sıralanan ölçütlerden bir kısmını veya tamamını başaran uygulamalara verilmektedir:

- Kamu servisleri geliştirmede büyük farklılık yaratmak
- Değişiklik için risk almak
- Daha demokratik bir toplum geliştirmek
- Toplumsal eşitlik için öncülüğe hizmet etmek
- Bir kamu kuruluşunun işleyişini amaçlarını daha iyi gerçekleştirecek biçimde değiştirmek
- Kamu faaliyetlerinde tatmin edici düzeyde tasarruf sağlamak
- Diğer kamu liderlerini yetiştirecek bir kadro oluşturmak

Yukarıda verilen örneklerde ortak noktaların yaratıcılık/yenilikçilik, etkinlik, yinelenebilirlik ve sürdürülebilirlik olduğu görülmektedir.

Kamu idaresinde inovasyon tanımı ve çeşitleri

İnovasyonun, “bir problemi/sorunu çözmek için farklı ne yapılabilir? sorusunun sorulduğu bir problem çözme süreci”dir, biçimindeki tanımı, kamu için, “kamu siyaseti sorunlarına odaklanan, yeni siyaset tasarımları ve yeni standart işletme prosedürlerinin geliştirilmesi” olarak değiştirilebilir.

Genel olarak, “... yeni bir uygulama veya süreci başlatma, yeni bir ürün veya hizmet geliştirme veya ürün ve hizmetlerin aktarımını da içerecek biçimde kurum içi veya kurumlar arası yeni bir yöntem uyarlama süreci...” olarak tanımlanabilecek inovasyonda öne çıkan kavram “süreç”tir. Bu yenilikçi sürecin uygulanması ile kamu yönetiminde yeni sorunlara etkin, yaratıcı ve özgün yanıtlar veya eski sorunlara yeni yanıtlar bulunmaya çalışılır. Öngörülen çözümün yenilikçiliğini belirleyen bir diğer özellik de kapalı, tamamlanmış bir çözüm olmayıp uyarlayana göre yeni açılımlara olanak veren niteliğidir.

Hizmet, hizmetin veriliş biçimi, uygulama esasları, kamu siteminin işletilmesi gibi noktalardan hareketle kamuda inovasyon farklı boyutlarda örneklenebilir:

- *ürün inovasyonu*: yeni veya geliştirilmiş hizmetler
- *kurumsal/sistem inovasyonu*: var olan bir yapının yenilenmesi, yeni bir yapılanmanın kurulması veya işbirliği ve etkileşim için yeni bir yöntem geliştirilmesi
- *süreç inovasyonu*: kamusal bir ürünün veya hizmetin üretim yönteminde veya sunulmasındaki/verilmesindeki kalitenin geliştirilmesi
- *yapısal-idari inovasyon*: ana siyasa da değişiklik veya kamu idaresinde yeni işletme/çalışma prosedürlerinin veya yönetim tekniklerinin uygulanması
- *kavramsal inovasyon*: yeni kavramlara bağlı olarak tarafların bakış açılarında değişime neden olacak yeni yönetim biçimlerinin (etkileşimli siyasa-tasarımı, yatay ağyapılar v.b) uygulanması

İnovasyon, yarattığı “kamusal değer”le değerlendirilmelidir. İnovasyonun sonucu olarak ortaya çıkacak “kamusal değer” kavramından hareketle inovasyon sürecinin anlaşılmasını sağlayabilecek iki model tanımlanabilir (Moore, 1995):

MODEL 1: Doğrudan yalnızca yenilikçi hizmetlerin yaratılması ve yayınıını.

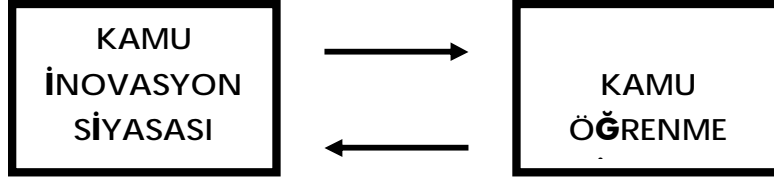
MODEL 2: Yenilikçi yapılanmalar yaratılarak sürekli inovasyonla küçük değişimlerin zamanla kayda değer değişimlere neden olması.

Öğrenme ve inovasyon

Yukarıda verilen, inovasyonun farklı boyutlardaki tanımları, genellikle teknoloji yönü öne çıkartılarak yapılan tanımlardaki öğrenme boyutunun eksikliğini vurgulamaktadır. Çalışanlar (memurlar ve yöneticiler), bir başka yerde geliştirilmiş yeni yöntemleri, sistemleri veya teknolojileri yalnızca uyarlayacak “boş kaplar” değildir. Yani bunlardan yararlanmak için bulmaları, anlamaları ve öğrenmeleri gerekmektedir. Yeni uygulamaların başarısı için gerekli Kamuda İnovasyon, M.A, Mart 2007

olan davranışlardaki değişim, yeni yöntemlerin, sistemlerin veya teknolojilerin yalnızca uygulanması ile değil yeni hizmetlerin kullanılması, kurum yapılarının değişimi veya yeni yeteneklere sahip olunarak gerçekleştirilecektir.

Bu bağlamda kamu için inovasyon politikası aynı zamanda bir öğrenme politikası olmalıdır. Şekil 1.



Şekil 1. Kamuda inovasyon-öğrenme ilişkisi

Bu modele göre başarılı bir inovasyon için (problem çözmeye yönelik):

- İlgili yeteneklerin ve teknoloji sağlayıcılarının ağyapılarına (resmi olmayan kişisel ağyapılar ile konsorsiyum, ortaklıklar ve kurumların kurumsal düzeyde yer aldıkları ağyağları kapsayacak biçimde);
- İlgili kurum içi yeteneklere;
- İnovasyon yönelimli kültür ve yapılanmaya (öğrenme ve inovasyonu özendirilen/izin veren kurum içi bir kültüre ve öğrenme ve inovasyon sürecini destekleyen kurumsal bir yapıya) gerek vardır.

İnovasyondaki insan öğesinin ve öğrenmenin önemi nedeniyle çalışanları ve kurumları yenilikçi olmaya hazırlama, uygulamaların başarısı ve gerçekleştirilen yenilikleri yayınının sağlanabilmesi için yapılması gerekenler:

i. Öğrenme stratejileri geliştirme

Kamu sistemi bileşenleri arasında yatay ve düşey iletişim eksiklikleri kurumlar arası bilgi akışının/geçişinin en önemli engelidir.

Kamu kurumları bir başka noktada geliştirilmiş yeteneklerden yararlanabilmek için kendileri için iç/kurumsal öğrenme stratejileri geliştirmelidirler.

Öğrenmeyi geliştirici olası mekanizmalar:

- Kıdemli çalışanlarca iç/kurumsal eğitim verilmesi,
- Konu ile ilgili uzmanlığın işlendirilmesi (istihdamı),
- Öneri kutuları,
- Kurumlar arası “konuk uzman” değişimi,
- Ömür boyu öğrenme,

- Yeni teknoloji, hizmet ve araştırma ile ilgili çalışmalara çalışanları da katarak ilgili uzmanlık ağının bir parçası olmalarının sağlanması,
- Yetenek ve teknoloji temin edilen firma ve kurumlarla olduğu gibi paydaşlar, STK'lar ve ilgili kurumlarla formal ağı yapılar ve çalışma grupları oluşturulması ,
- İnovasyon ve siyasa öğrenmek için ulusal ve uluslararası forumlara katılması,
- Periyodikler, veri tabanları ve diğer enformasyon kaynaklarına erişim
- İnovasyon sürecine halkın katılımının sağlanacağı resmi olmayan sosyal ortamlara, toplantı ve “beyin fırtınalarına” katılım.

ii. Teknolojik “know-how”a yatırım

Çalışanların kendi sorumluluk alanlarında inovasyon için teknolojinin olanaklarını ve sınırlarını bilmeleri, yeni teknolojilerde anlamlı seçim ve yatırımın ne zaman ve nasıl yapılacağına bilinmesi için gereklidir. Yöneticilerde ilgili kurumsal yetenekler üzerine odaklanmalıdırlar.

iii. Performans ölçümü ve değerlendirilmesi

Pek çoğu bütün organizasyonun öğrenmesine yardımcı olacağından, inovasyon ve kurumsal performans için ölçütler geliştirilerek kullanılmalıdır. Bir organizasyonun performansının ölçülmesinde yalnızca nicel (kantitatif) ölçütler değil nitel (kalitatif) ölçütler de kullanılmalıdır. Nitel ölçütlerle yapılan ölçme/değerlendirmeler kurumun inovatif kapasitesinin gelişmesini de sağlayacaktır.

iv. İnovasyonun daha fazla değişikliğe yol açması

İnovasyon genellikle problem-yönelimli olup bir kurumda pratik ve yapısal sorunları çözebilir. Ancak bir alandaki çözüm/gelişme bir başka alanda sorunlara neden olabilir. Yöneticiler ve çalışanlar bu döngünün farkında olacak ve böylesi durumlarda çözüm geliştirecek biçimde eğitilmelidirler (örneğin, problem çözme teknikleri).

Yenilikçi çözümler için ilkeler

Kamu yönetişiminde ve kamu idaresinde görülen başarılı yenilikçi çözümler incelendiğinde bazı temel ilkelerin ve stratejilerin öne çıktığı görülmektedir. Bunlar:

- i. *Hizmetlerin entegrasyonu:* Kamunun verdiği hizmetlerde hizmetlerin çeşitlenmesinin yanı sıra odaklanılan bir başka nokta bu hizmetlerin nasıl verildiğidir. Örneğin bir dizi sosyal hizmetin, aile sağlığı hizmetinin veya nüfusla ilgili hizmetlerin birleştirilerek vatandaşa sağlayacağı yararları dikkate alınarak aynı noktada verilmesi.

- ii. *Hizmetin sunulmasının yaygınlaştırılması:* Verilen hizmetlerin ulusal düzeyden yerel düzeye indirilerek vatandaşa daha yakın noktalara taşınması. Böylece tek tip olarak tasarımılanan hizmetin yerel geribildirimler de dikkate alınarak vatandaşın gereksinimlerine daha uygun biçime getirilmesi de sağlanmış olacaktır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta hizmetin kalite standartlarının tanımlanmasıdır.
- iii. *Ortaklıklardan yararlanılması:* Hizmetin tanımlanması ve sunulma biçimlerinin belirlenmesinde oluşturulacak kamu-özel kesim-sivil toplum kuruluşları-vatandaş ortaklıkları kaynakların etkin kullanımı ve hizmetin gereksinimleri karşılayacak biçimde ve yaygın olarak verilebilmesinin yolunu açabilecektir. Bu tür ortaklıklarda dikkat edilmesi gereken noktalar; vatandaş odaklı bir yaklaşımın esas olması, çıkar gruplarının çatışmalarından uzak tutulması ve önceliklerin belirlenmesinde toplumsal yararın gözetilmesidir.
- iv. *Vatandaşın katılımı:* Vatandaşların karar süreçlerine katılım düzeyi, biçimi ve yaygınlığı demokrasinin derinliğini tanımlayan önemli bir göstergedir. Son yıllarda bazı ülkelerde yönetimlerin siyasa oluşturma ve izleme-değerlendirme faaliyetlerine vatandaşların aktif katılımını sağlamak için stratejiler geliştirdikleri görülmektedir.
- v. *Enformasyon ve telekomünikasyon teknolojilerden (ICT) yararlanma:* Son yıllarda özellikle kamu bürokrasisini azaltmayı amaçlayan internet ve ICT uygulamalarının arttığı görülmektedir. Bu uygulamalarla hizmetin yaygınlaştırılması ve kolaylaştırılması, kalitesinin artırılması, şeffaflığın sağlanması, bilgiye erişimin kolaylaştırılması ve vatandaşla etkileşimin artırılması gibi amaçlar güdülmektedir. Ancak genel olarak “e-uygulamalar” olarak tanımlayabileceğimiz ICT’den yararlanılarak tasarımılanan hizmetlerin kullanımında altyapının her noktaya taşınamamasından, teknolojiyi kullanım eğitimlerindeki yetersizliklerden kaynaklanan sorunlar olabilmektedir. Hatta eğitim düzeyine ve internete erişim olanaklarına bağlı olarak bu tür hizmetlerde bir tür “adaletsizliğin” olduğu bile söylenebilir. Elbette yapılması gereken hizmetin eşit kullanımını sağlayacak koşulların oluşturulmasıdır.

Bütünsel inovasyon süreci

İnovasyon krizler, yönetim değişikliği, yeni bir liderlik, fırsatlar veya gereksinimler nedeniyle ortaya çıkabilir. Genellikle insanlar inovasyon yapmak için yola çıkmazlar. Bir problemin çözülme yöntemi veya bir iyileştirme sonucu ortaya çıkan hizmet biçimi veya ürün yenilikçi olarak değerlendirilebilir. Deneyimler inovasyonun başarısına etki eden etmenlerin;

- Etkin liderlik (liderin inovasyonu kişiselleştirmemesi koşuluyla);
- Bütün paydaşlar için kapsayıcılık, yetkelendirme ve adanmışlık (ekipler ve ortaklıklar oluşturulması);

- Hedeflerin belirlenmesi ve bu hedeflere erişimi sağlayacak geçirgen bir ortamın yaratılması;
- Kıyaslama; tanımlanmış kıstasla göre değişimin gözlenmesi;
- Ödül sistemi (yaratıcı düşüncüyü sağlayan, yenilikçi yeteneklerin önünü açan)

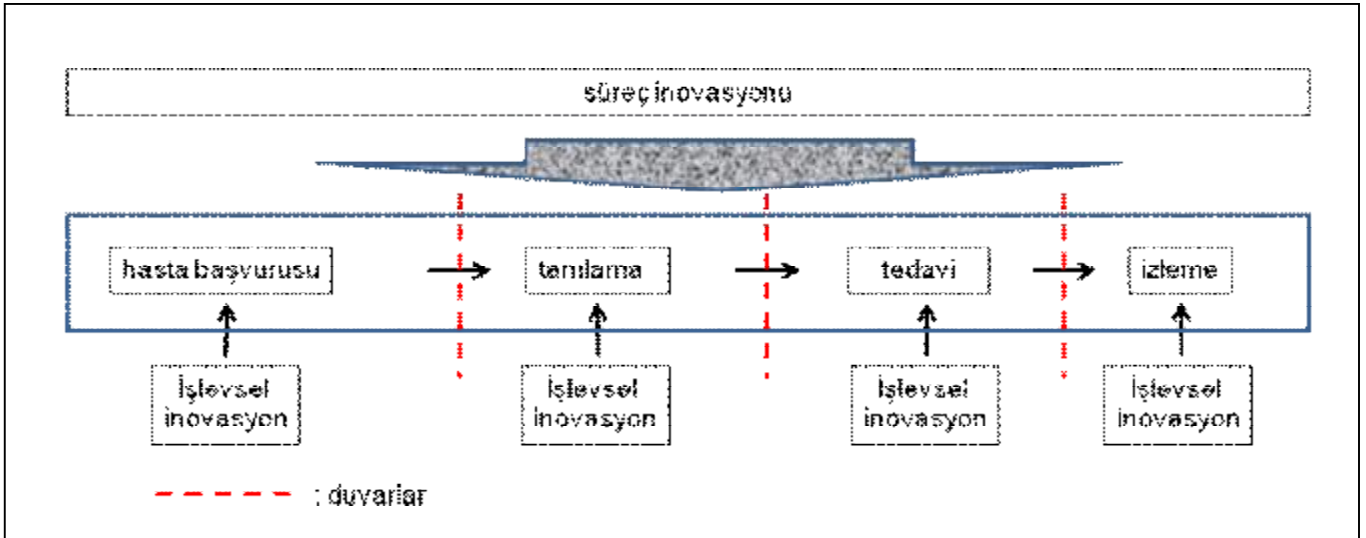
olduğunu göstermektedir.

Ancak inovasyonun gerektirdiği risk alma, başarısızlıklardan öğrenme kamu yönetiminde az rastlanır durumlardır. Bu nedenle kamuda inovasyonun iyi anlaşılabilmesi için yapısal (organizasyonel) boyuta da bakmak ve kamu yapısını iyi bilmek gerekir.

i. Yatay inovasyon süreci

İnovasyon bütünsel bir yaklaşımla ele alındığında, girdinin ürün veya hizmete dönüştüğü yatay boyutta bir süreçten (*proses*) söz edilmektedir. Örneğin bir hasta başvurusu ile başlayan süreç; “tanılama-tedavi-izleme”den oluşur. Bu süreçte yer alan farklı disiplinlerde ve kullandıkları teknik ve teknolojilerde yapılacak inovasyonlar, “işlevsel-fonksiyonel inovasyon” olarak tanımlanabilir. Amacı ve işlevi belli olan kurumun tasarımı ve yapılması ile ilgili inovasyon ise “süreç inovasyonu” olarak tanımlanabilir.

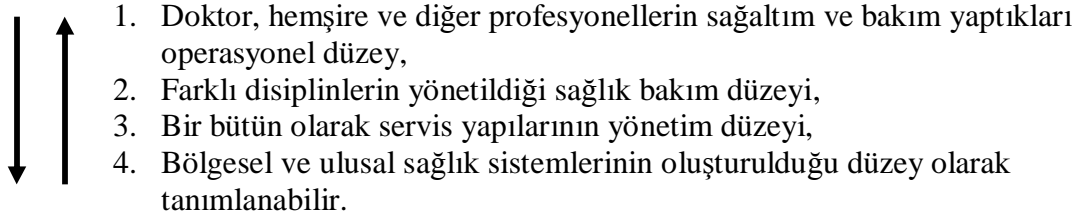
Yatay inovasyon sürecinde, birimler veya disiplinler arası iletişimsizlik, bir profesyonel grubun diğer(ler)ini dikkate almaması veya eşgüdümdeki eksiklikler inovasyonun oluşmasını engelleyen “duvarlar” oluşturabilir, Şekil 2.



Şekil 2. Yatay inovasyon süreci
Kamuda İnovasyon, M.A, Mart 2007

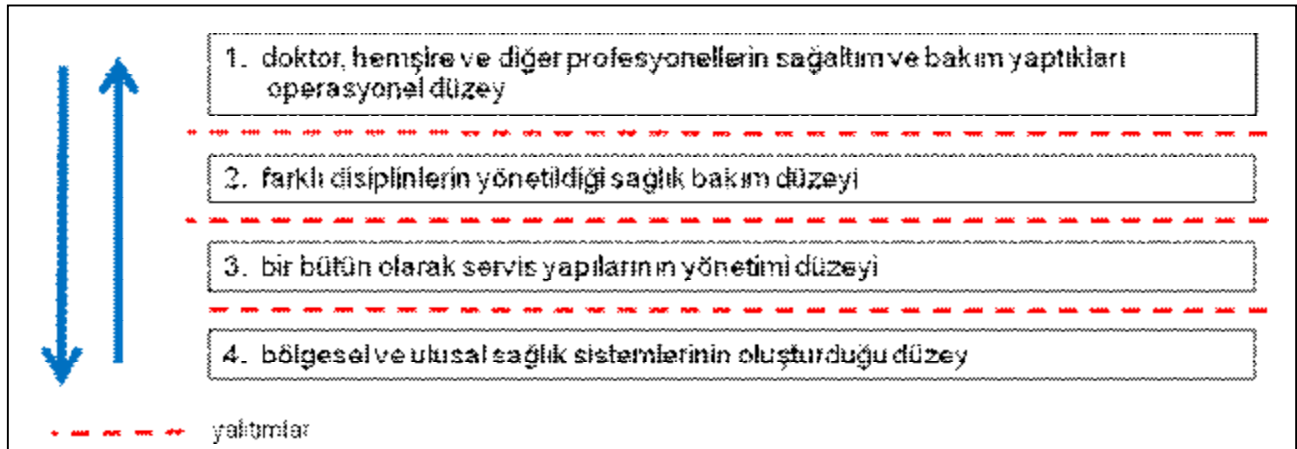
ii. Düşey inovasyon süreci

Bütünsel inovasyon yaklaşımının düşey boyutunda ise yönetim ve siyasa oluşturma yer almaktadır. Yine sağlık sisteminden örneklenecek olursa düşey yapı:



Bu boyutta hiyerarşik yapılar arasında “yatay” boyutta görülen sorunlardan kaynaklanan ve inovasyonun oluşum ve yayılımını engelleyen “yalıtımlar” oluşabilir.

Kamu kurumu içindeki “yatay” ve “düşey” boyutta inovasyonların kendilerine özgü, “dili, standartları, prosedürleri ve dinamikleri” vardır. Örneğin bir sağlık kurumu içinde “yatay” boyut hastanın iyileştirilmesi ile karakterize edilirken, “düşey” boyut, hiyerarşik güç ve ekonomik yanı ile karakterize edilir.



Şekil 3. Düşey inovasyon süreci

Bir yapı içinde “yatay” ve “düşey” süreçler birbiri içine geçmiş olabilir. İnovasyonun uygulanmasının karmaşıklığını geniş ölçüde belirleyen bu karmaşıklığın niteliğidir. Söz konusu karmaşıklık, kamu sektörü kuruluşlarında inovasyonun değerlendirilmesi için daha derin araştırmalar yapılması gereğine işaret eder. Yukarıda açıklanan “duvar” ve “yalıtımların” giderilebilmesi için siyasa koyucuların bunları ortaya çıkaran sosyal süreçleri anlamaları gerekir. Bu nedenle basit özendirici yapılar başarısız olabilmekte ve inovasyon veya üretimin yalnızca

nicel ölçütlerle değerlendirilmeleri inovasyon konusundaki başarısızlıkların nedenlerini ortaya çıkarmakta yetersiz kalmaktadır. Bir kurumda inovasyon ve öğrenme süreçlerine ilgisiz kalındığını anlayabilmek için kurumun içine girilip oluşan “duvar” ve “yalıtlımların” doğasının izlenmesi ve anlaşılmaya çalışılması gerekir.

İnovasyon bilgi ve öğrenme ile doğrudan ilişkilidir. İnovasyonun boyutu ve biçimi; inovasyona girdi olan bilginin karakteristiği ile inovasyonu yapan kurumun karakteristiğine bağlıdır.

Düşünce yapısındaki değişimi; bir siyasa meselesi üzerinde yapısal ve bilinçli bir düşünsel değişim olarak değerlendirmek gerekir. Öğrenmeyi de içeren bu süreçte “bireysel öğrenme”, “kurumsal öğrenme” ve “sosyal öğrenme” farklı anlamlar taşır. Kolektif öğrenmenin tek tek firma veya kurumların öğrenmesinin ötesine geçtiği durumda “*sosyal/toplumsal*” öğrenmeden söz edilebilir. “*sosyal/toplumsal*” öğrenme genellikle, bilimsel doğruluk kazanmış öğrenilmiş bilgiden çok normlar, sorumluluklar ve amaçlar gibi “üst düzey” değerlerle ilgilidir.

İnovasyon ve kamu çalışanları

İnovasyonun “fikir geliştirme” ile başlaması ve başarısında bilginin, öğrenmenin ve deneyimin özel bir yeri olması inovasyonun odağında gerek yaratıcısı gerekse kullanıcısı olarak insanın olması gerektiğine işaret eder. Özellikle kamuda yenilikçi uygulamaların geliştirilmesi ve yaygınlaşmasında iyi öğrenim almış ve iyi eğitim verilmiş kamu çalışanlarının önemi yaşamsaldır.

Kamu sektöründe inovasyon karmaşık ve zor bir süreçtir (White, 2003). İnovasyon için kamuda görev alanların içinde buldukları koşulları anlamalarını, inovasyon olasılıklarını ve kurumlarının kısıtlarını görmelerini sağlayacak araçlara ve tekniklere gerek vardır (Moore, 2005 ve Glor, 2001).

Kamu çalışanlarının yenilikçi yaklaşımlarla vatandaşa götürecekleri hizmetlerin niteliğinin, yaygınlığının ve erişilebilirliğinin adil olarak sağlanması için oluşturulması gereken yenilikçiliğe özendirici ortamın yanı sıra kamu yönetimi ile kamu çalışanları arasındaki güvenin ve kamuda çalışmanın onur verici, ayrıcalıklı ve değer verici bir konum olduğunun yaşama geçirilmesi gerekir.

Kamu, hizmetlerin ana sağlayıcısı olmasına karşın, kârın ençoklanması gibi bir güdü içinde değildir. Bu gelişme/geliştirme için özendiriciliğin eksikliği anlamına gelebilir. Kamuda inovasyon için özel kesimde olduğu gibi kâr güdüsü önde olmadığına göre; “idealizm”, yeni bir şeyler yaratmanın hazzı, ilgi, kariyer v.b öğeler öne çıkmaktadır.

Günümüzde yitirmekte olan bu değerler özellikle kamu çalışanları için nasıl gündeme getirilebilir? Öncelikle kamunun, çalışanlarını bir değer olarak kabul etmesi ve onlara buna uygun olarak davranması –insan kaynaklarını önemli bir değer olarak görmesi- beklenir. Bu bağlamda kamu, çalışanları ile “barışmalı”, onlara değer verdiğini ifade etmenin yöntemlerini geliştirmeli, güvenlerini kazanmalı ve başta eğitim olmak üzere bu kaynağına yatırım yapmalıdır.

GÜVEN: Siyasa koyucular-üst düzey uygulayıcılar-çalışanlar-çalışanların örgütleri-İlgili diğer kurumlar arası “güven”, problem çözme ve öngörülen çözümlerin uygulanması için “olmazsa olmaz” ön koşuldur.

Öncelikle siyasa koyucuların “ tarafların” görüş ve katkılarına almaksızın ve hepsinden önemlisi güven oluşturmaksızın alacakları kararların sağlıklı uygulanma şansı yoktur.

Kamu yöneticileri performanslarının karşılığı olarak özel kesime göre genellikle çok düşük ve daha az maddi ödül alırlar (hatta bunun hiç bir karşılığı olmayabilir). Bu onları risk alma konusunda isteksiz yapar.

Özel kesim inovasyon konusundaki “başarısızlığı” (inovasyonun beklenen getiriye sağlamaması, beklenen çıktılarının oluşmaması) girişimciliğin doğal bir riski olarak görmesine karşın kamuda bu devlet hazinesinin/kaynaklarının ziyan edilmemesi endişesi ile göze alınmayabilir.

Kamu çalışanları işlerini hiç bir inisiyatife sahip olunmayan bir ortamda ve ‘mekanik’ bir biçimde yapmakta iseler böyle bir ortamda inovasyonun ortaya çıkması güç olacaktır.

Çalışanların bilgi ve becerilerinin sürekli yenilenmesi ve geliştirilmesi yapılmaksızın, uzmanlık alanlarında en son gelişmelere erişimleri sağlanmaksızın kamu kurumlarına inovasyonun girmesi olanaksızdır.

Bu bağlamda uzaktan eğitim sürekli öğretim için maliyeti düşük geniş olanaklar sağlamaktadır.

Öneri: Ülkemizin açık öğrenim alanındaki deneyiminden yararlanılarak, kamu çalışanlarının işlerini daha etkin yapmalarını ve geliştirmelerini sağlayacak eğitim programlarının tasarımı olarak (hizmet kalitesi, problem çözme teknikleri, inovasyon, aile ilişkileri, sağlık v.b konuları da içerecek biçimde) çalışanlara sunulması. Kamu kurumlarının sahip olduğu bilişim altyapısının kullanılması yoluyla maliyeti düşürülebilir (çalışanların masalarındaki bilgisayarlarla erişimleri sağlanabileceği gibi oluşturulacak sınıflarda da eğitim alınabilir). Belli hizmetler için tanımlanacak zorunlu ve seçmeli derslerin alınması sınav yoluyla değerlendirilerek maaş ve/veya terfilerine etki etmesi sağlanabilir. Uygulama mesai saatlerinden ayrılacak bir saatle mesai saati sonrası çalışanların ayıracağı birer saat süresince gerçekleştirilebilir.

İnovasyonun veya “iyi uygulama”nın aktarılabilirliği

Başarısını ve sürdürülebilirliğini kanıtlamış bir inovasyonun veya “iyi uygulama”nın aktarımında söz konusu olan fikirler, “know-how”, beceriler ve çıkarılan derslerdir. Özellikle farklı ülkeler arası uygulama aktarımlarında kamu yönetimlerinin biçiminin, geleneklerinin ve kültürünün dikkate alınması gereğinin yanı sıra aktarılmak istenen uygulama:

- Deneyimin gerçekten başarılı olduğu,
- Bir başka ülkeye aktarılabilirliği
- Aktarılan ülkenin bu deneyimi, uygulama kapasitesi,
- Hangi gereksinimlere karşı geldiği,
- Uygulama için uygun yaklaşımlar ve metodolojiler

açılarından araştırılmalıdır. Bu araştırma sonuçlarının olumlu olması durumunda aktarılmasına karar verilen yenilikçi uygulamanın başarıyla uyarlanabilmesi için izlenebilecek olası adımlar:

- Uygulama ile ilgili ayrıntılı bilgi edinilmesi (yenilikçi hizmetin bileşenleri, beklenen çıktılar, yararlanıcılar gibi)
- Uygulamayı yapacak ekibin oluşturulması ve eğitimi
- Açık bir uygulama siyaseti ve sürecinin tanımlanması
- Sürdürülebilirliğin sağlanması için uyarlama sürecinin izlenmesi-ölçülmesi-raporlanmasıdır.

İnovasyonun sürdürülebilirliğinin sağlanması ise kurumlaştırılmasına, paydaşlarca sahiplenilmesine, uygulama için gerekli kapasitenin oluşturulmasına, ekonomik kaynakların sürekliliğine, iletişim ağyapılarının oluşturulmasına, uygulamanın sürekli iyileştirilmesine ve hizmetten yararlananlara (sosyo-ekonomik sınıflar, kadınlar, coğrafi alanlar, etnik gruplar v.b.) dengeli bir yararın sağlanmasına bağlıdır.

Engeller ve kolaylaştırıcılar

İnovasyon kamu sektörü için yeni bir olgu değildir. Bazı ülkelerin dönem dönem belirgin bir “inovasyon yönelimine” girdikleri görülmektedir. Bu yönelimin devletin rolü ve işlevinde önemli değişimlerin yaşandığı dönemlerde arttığının örnekleri vardır. Ülkemiz özelinde özellikle Cumhuriyet’in kuruluş yıllarındaki uygulamalar ve daha somut bir örnek olarak eğitim alanında Köy Enstitüleri verilebilir. Yenilikçi hizmet ve uygulamaların artmasında etkili olan bir başka etmen ise kamu hizmetlerinin tasarım ve sunulmasını tetikleyen teknolojik sıçramalardır. Genel olarak e-devlet olarak adlandırılan uygulamalar internet ve telekomünikasyon teknolojilerinin sağladığı olanaklarla gerçekleştirilebilmektedir.

Günümüzde kamu yönetimlerinin değişim veya inovasyon yönünde oluşturdukları siyasalarda, globalizasyon ve bütçe krizleri gibi yapısal faktörlerin yarattığı yeni sorunların, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (WB) gibi uluslararası finansman kurumlarının bir dış faktör olarak etkili olmalarının ve içerideki politikacı, bürokrat, uzman, siyasi taraftarlar ve sosyal hareketler gibi sosyal ve politik aktörlerin etkili oldukları görülmektedir.

Literatürde başta uluslararası dış finansman kurumlarının olmak üzere dış “aktörlerin” kamu siyasaları üzerindeki etkisi vurgulanmaktadır. Bu etki, finansman desteğini koşullara bağlamak (Melo, 2004; Cooke, 2004; Weyland, 2004) ve akademiya ve uluslararası kamu siyasası ağyapıları üzerinden bilgi ve fikirlerin dolaşımıyla (Farah, 2004; Melo, 2004; Weyland, 2004) oluşabilmektedir.

Cooke (2004), Dünya Bankası’nın katılımcı yönetim paradigmasını birçok gelişmekte olan ülkenin ajandasına soktuğunun altını çizmekte ve Dünya Bankası gibi gelişmiş dünyanın kurumlarının gelişmekte olan ülkelerin ajandalarını ve düşünce yapılarını kontrol ettiği tezini savunmaktadır. Böyle bir bakış açısı ulusal ajandanın inşasına etki etme kapasitesine sahip iç aktörlerin aktif olarak yer almalarını sınırlamaktadır (Farah, 2004). 1970 lerden beri güçlü sosyal hareketlerin kamu siyasalarının oluşumuna vatandaşların katılımını talep ediyor olması demokratikleşmenin bir bileşeni olarak öne çıkmaktadır.

Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK)’in web sitesinde Kamuda Esnek Çalıştırma ve Toplam Kalite Yönetimi başlığı altında inovasyon konusunda “**İNOVASYON:**

Kamuda İnovasyon, M.A, Mart 2007

Ne diyorlar?

Yenilik, değişim ve girişimcilik olarak entegrasyona uyum sürecini tanımlar.

Ne anlama geliyor?

İşletmeleri bölerek, tekellerin koşullarına uygun üretim yapılabilir veya pazara ayak uydurulabilir bir gelişime koşullanmak olarak kullanılmaktadır. Özellikle kamu kurumlarında inovasyon, liberasyona uyum olarak değişim geçirilmesidir.” denilmektedir.

Ülkemizde son yıllarda kamunun iyileştirilmesi adına yapılan hemen bütün değişikliklerin vatandaş odaklı bir yaklaşım yerine WB ve IMF'nin istekleri doğrultusunda yapılmış olduğu bir gerçektir. Bu gerçek KESK'in inovasyon konusundaki tepkisini ve yorumunu haklı gösterse de inovasyonun doğru tanımından hareket edildiğinde ve dünya örneklerine bakıldığında ülkemizde kamunun herkesçe kabul gören iyileştirilmesi gereksiniminde, yenilikçi yaklaşımların bir araç olarak nasıl kullanılması gerektiği konusunda bir öneri veya açıklamanın daha anlamlı olacağı açıktır.

i. Kamu inovasyonunda en önemli engeller:

- *Boyut ve karmaşıklık:* Kamunun karmaşık ve çok büyük yapılanmaları inovasyon için bir iç engel oluşturabilir. Böylesi büyük ve karmaşık yapılarda ortaya çıkan “duvarlar ve yalıtılmalar” sonucu kendi organizasyonel norm, görüş, ve uygulamalarını oluşturan ve bir diğeri ile çok az iletişim kuran “gruplar” iç engellerin oluşmasına neden olurlar.
- *Gelenekler ve miras:* Kamunun uzun geçmişe dayanan deneyim ve uygulamalarının- yönergelerinin varlığı. Genellikle içeride yapılmayan inovasyon ve değişikliklere yürürlükteki sistemi bozacağı endişesi ile direnç gösterilmesi rastlanılan bir durumdur.
- *Profesyonel direnç:* Deneyim, düşünce ve dünya görüşleri ile topluluk oluşturmuş profesyonel gruplaşmalar kurum içinde geçerli rollerinin, konumlarının değişeceği endişesi ile direnç gösterebilirler. Kamu sistemi içinde farklı profesyonel gruplar arasında yatay ve dikey iletişim eksikliği inovasyon ve inovasyonun yayını önünde engel oluşturabilir.
- *Risk almama/hoşlanmama:* Kamu kurumları, medya ve siyasacıların yakın izlemesi altında olmaları ve çalışanlarında risk aldıkları için ödüllendirilmeleri gibi bir performans ölçütü olmaması nedenleri ile geleneksel olarak risk almaktan hoşlanmazlar.
- *Danışma gereksinimi ve tanımsız çıktılar:* Uygulamaya konulan inovasyonun geniş bir paydaş kesimini etkileyecek olması ve bu etkinin başka alanlarda sorun yaratma, çözülmek istenen sorunu başka alanlara kaydırma olasılığı nedeniyle bir inovasyonun uygulamaya konması sonrası dikkatle izlenmesine ve değerlendirilmesine gerek vardır.
- *Değişimin hızı ve boyutu:* Kamuda yapılan reformların çokluğu ve bunları yürürlüğe koyan siyasacıların sonuçlarını görme isteğiyle hızlı uygulama istekleri kamu çalışanlarının “inovasyon yorgunu” olmalarına neden olabilir.

- *Kurumsal öğrenme kapasitesinin olmaması:* Kurumsal öğrenme için gerekli işleyiş ve yapılanmaların olmaması ve kamunun karmaşık sistemi içinde aktörler arası iletişim eksikliği nedenleriyle “iyi uygulamaların” yayınının yönetiminde güçlüklerle karşılaşmaktadır. Çok sık yapılan “yeniden yapılanmalar” kurumsal belleğin yok olmasına ve bu değişikliklere karşı “militanca” bir dirence neden olmaktadır.
- *Değişime toplumsal direnç:* İlgili toplum kesimi “nelere sahip olduklarını bilmeleri ancak nelere sahip olabileceklerini (değişiklikler sonrası) bilmemeleri” nedeniyle risk almak istememektedirler (değişime direnç göstermektedirler).
- *Kaynak yokluğu:* Finansal destek veya ilgili becerilerin veya destek hizmetlerinin yokluğu inovasyonun uygulanması için engel oluşturabilir.
- *Teknik engeller:* Yeni bir teknolojinin uygulanması doğrudan inovasyona yol açabileceği gibi eldeki teknolojinin yeni/farklı bir kullanımı da daha ileri düzeyde bir teknolojik yeniliğe neden olabilir. Ancak ilgili teknolojinin olmaması bir inovasyonun geliştirilmesini engelleyebilir.

ii. Kamuda inovasyona öncülük edecek veya kolaylaştıracak etmenler

- *Sorun çözme:* Kamuda pek çok inovasyonun çıkışı demografik faktörler, yaşlanan toplum, ailelerin dağılması, yabancılaşma, sosyal sorunlar gibi belli sorunların çözümü için olabileceği gibi hastanelerin etkin ve verimli kullanımı gibi daha özel alanlardaki problemlerin çözümü için de olabilir. İnovasyon süreci yeni ve daha özel problemlerle de -örneğin sokak çocukları gibi- ilgilenebilir.
- *Geliştirme/iyileştirme:* İnovasyon var olan bir hizmet veya sürecin iyileştirilmesi ile de sınırlı olabilir. Daha hızlı ve etkin hizmet vermek üzere inovasyona gitmek genel bir hedef oluşturmakta ise de bu özel bir sorun olduğu anlamına gelmeyebilir.
- *Politik baskı:* Kamuda stratejik değişim yukarıdan aşağıya çok güçlü politik bir tepit hareketle de olabilir. Bu ideolojik bir yaklaşımla olabileceği gibi toplumsal bir baskı nedeniyle de olabilir. Politik olarak belirlenen bir sorunun çözümü için özel kaynakların ayrılması gerekir. Bu durum “değerler sisteminde” de derin bir değişiklik gerektirebilir. Son yıllarda küreselleşmenin etkisi ile kamu sektöründe görülen “pazar” yönelimli eğilimlerin doğurduğu sorunlar buna örnek gösterilebilir.
- *Denetleme/gözden geçirme:* Yıllar içinde kamu sektörü kendi içinde güçlü bir denetleme mekanizması geliştirmiştir. Bu denetlemelerden beklenen sorunların belirlenmesinin yanı sıra kurumsal öğrenmenin de bir aracı olabilmesidir. Denetleme/teftiş uygulamaları inovasyon için engel oluşturabileceği gibi hızlandırabilir de.
- *İnovasyon için destek mekanizmaları:* İnovasyonun özendirilmesi ve uygulanması için uygun kaynakların (finansal ve diğer destek biçimleri) ayrılması. Kurum içinde inovasyon konusunda farkındalık yaratacak faaliyetler, problem çözme eğitimleri, inovasyon eğitimleri ile katılımı sağlayacak mekanizmalar (ağyapı oluşturma, yetenek geliştirme gibi) da inovasyonun yaygınlaşmasına katkıda bulunabilir.

- *İnovasyon için kapasite:* Kamu çalışanlarında var olan yüksek profesyonel deneyim, yaratıcılık ve sorun çözme becerilerini harekete geçirecek liderlerin/öncülerin oluşturulmasının yanı sıra bu konuda yetenek oluşturma faaliyetleri gerekmektedir.
- *Rekabetçilik:* Performans hedefleri ve yarışma ortamı yenilikçi yaklaşımların oluşmasını özendirir.
- *Teknolojik faktörler:* Teknolojik inovasyon izleyecek inovasyonlar için güçlü bir belirleyici olabilir.
- *STK'lar ve özel firmalar:* Hızlı ve esnek çalışabilen “üçüncü sektör” yapıları güçlü insan ve yaratıcılık kaynakları ile kamuda inovasyona yardımcı olabilirler. Özel kesim sunacağı teknoloji, ürün ve hizmetleri ile kamunun refah sağlama görevini yerine getirmesi ve inovasyon kapasitesinin artmasına katkıda bulunabilir. 1980'lerden sonra özel kesimin deneyimlerinin, yaklaşımlarının kamu inovasyonu için model oluşturması yönünde bir eğilim (baskı) daha çok “özelleştirme” biçiminde şekillenmiştir. Ancak bunun kesin ve etkin bir yöntem olduğu söylenemez. Bu nedenle farklı özelleştirme modelleri ortaya çıkmıştır. Kamu, STK'lar ve özel sektör arasındaki sınırların değiştiği ve kamunun görev alanlarına STK'ların ve özel sektör de girebildiği bir gerçektir.

Araçlar ve bir model önerisi

Reformlar ve iyileştirme deneyimlerine sahip olsa da kamu yapımızın henüz inovasyon kavramı ve uygulamaları ile karşılaştığı söylenemez. Ancak kamu stratejileri içinde yer alması durumunda kamu yaşamına girebilecek yenilikçilik yaklaşımının öğrenilmesi ve yaygınlaşması için bir dizi aracın geliştirilmesi gerekmektedir. Buna ilişkin bazı araç önerileri aşağıda verilmiştir:

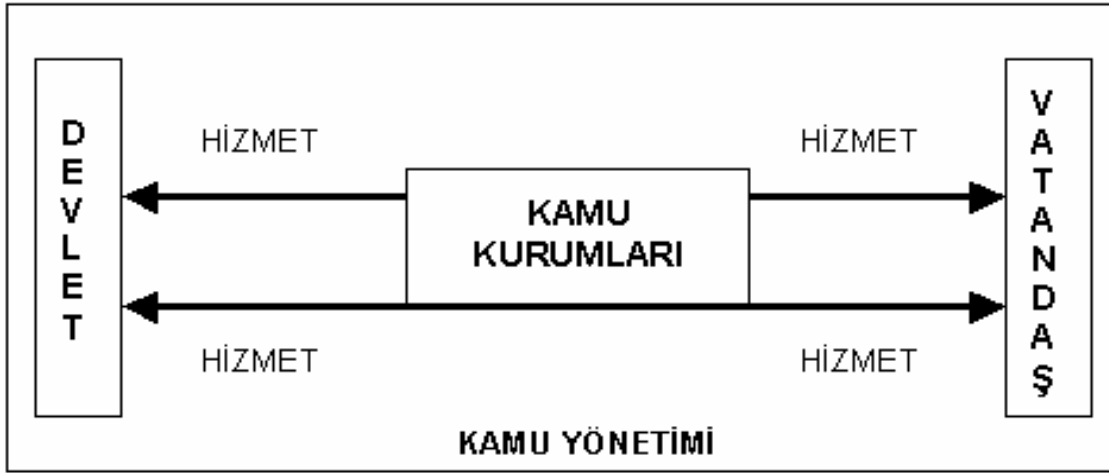
- i. Stratejik yaklaşım: İnovasyon kavramına ve yenilikçi yaklaşıma kamu strateji dokümanlarında yer verilmesi.
- ii. Farkındalık ve hizmet bilinci yaratma: kamunun yenilikçi yaklaşımların geliştirilmesi ve yaşama geçirilmesinde en önemli ve değerli kaynağı kamu çalışanlarıdır. Kamu çalışanlarına değer ve hizmetlerinin karşılığı verilerek hizmet bilincinin yükseltilmesi ve inovasyon konusunda farkındalık yaratılacak koşulların ve iklimin oluşturulması.
- iii. Vatandaş memnuniyetinin ölçülmesi: kamu kurumlarının verdikleri hizmetlerin iyileştirilmesi, çeşitlendirilmesi, ulaştırılmasının kolaylaştırılması ve yenilikçi hizmetlerin tasarımı hedefleyen bilimsel yöntemlerle vatandaş memnuniyetinin kurumlar düzeyinde düzenli olarak ölçülmesi. Elde edilen sonuçlarla kurumların “memnuniyet sıralamasının” oluşturularak izlenmesi.

- iv. Kamuda yenilikçi hizmet ödülleri: ödüllerin inovasyon konusunda farkındalık yaratmada (vatandaş ve kurumlar düzeyinde) önemli bir işlevleri olabilir. Kurumlar arası olumlu rekabetin oluşması ve sonuçların yayın, seminer ve konferanslarla paylaşılması ve oluşan bilgi birikiminin kamu tarafından kullanılması önemli çıktılardır.
- v. Kamu kurumları inovasyon endeksi: yenilikçi faaliyetlerin değerlendirilmesi-ölçülmesi ve kamu kurumlarının yenilikçi hizmet geliştirmede gösterdikleri başarımın sıralanabilmesi amacıyla denetimi esas alan bir endeksin oluşturulması.
- vi. Yaşam süreci/hizmetler süreci paralelliği: yaşam döngüsündeki ana vatandaşlık olayları ile bu döngüye paralel olası hizmetlerin tanımlanması ve tasarlanması.
- vii. Bilgi ve deneyim aktarım ağı yapıları: kamuda inovasyon ve yenilikçi uygulamalar konusunda enformasyon ve bilginin yayılımını sağlamak, deneyimleri paylaşmak için tartışma ve uzmanlık ağı yapılarının oluşturulması.

Bir model önerisi:

Kamu kurumlarının stratejilerinde önemli bir bileşen olarak yer alması gereken "vatandaş odaklı" yenilikçi yaklaşımın yaşama geçirilmesinde uygulanabilir bir modelin geliştirilmesi yararlı olabilir.

Kamu kurumlarının konumu "devlet" ve "vatandaş" bağlamında Şekil 4'de gösterilmiştir.



Şekil 4. Devlet - kamu kurumu – vatandaş ilişkisi

Devlet kaynak ayırarak, bedelini ödeyerek kuruluşlarından kamu hizmetleri vermelerini istemektedir. Doğrudan veya kuruluşları aracılığıyla da hizmetleri vatandaşlarına

ulaştırmaktadırlar. Bu ilişkide devletin ikili (dual) bir rolü vardır. Bu durumda devlet öncelikle iyi bir alıcı olmalıdır. Ne alacağını bilen, alacağı hizmetlerin karakteristiklerini tanımlayabilen, tedarikçilerinin (kamu kuruluşlarının) hizmet çeşitlerini artırmalarını ödüllendiren, hizmetin kalitesini tanımlayan ve isteyen, tedarikçilerinin performanslarını ölçen ve değerlendiren bir alıcı olmalıdır.

Diğer tarafta ise vatandaş yer almaktadır. Süregiden işleyişte vatandaşın kamu hizmetleri ile ilgili isteklerini ve taleplerini sahip olduğu “oy gücüyle” yaptırıma dönüştürme gücü yok düzeyindedir. Yani genel olarak vatandaş kamu yönetimi karşısında (verilen hizmetlere ilişkin tercihlerini, istemlerini belirtmede , etkin olmada) zayıftır. Bu olumsuzluğun giderilmesi esas olarak kamu yönetiminin iyileştirilmesi başlığı altında ele alınmaktadır.

Konumuzla ilgili olarak kurumsal düzeyde yenilikçi bir yaklaşımın temellerini oluşturmak üzere bütünsel bir yaklaşımla ele alınması koşuluyla uygulamada bir modelin ana bileşenleri:

- *Yönetim/işletme süreçlerine odaklanma:* Katılımcı yöntemlerle süreç sahiplerinin tanımlanarak oluşturulacak matriks çalışma gruplarıyla her bir kuralın ve sürecin gerekliliğinin irdelenmesi. Gereksiz, katma değeri olmayan süreçlerin elenmesi ve yararlanıcıların görüşleri de dikkate alınarak hızlı-kaliteli-ucuz-yaygın hizmet vermeyi sağlayacak yenilikçi süreçlerin tasarımı.
- *Vatandaşa odaklanma:* Vatandaşa “biz sizin için bir şeyler sunarız” yerine “sizin gereksinimleriniz nelerdir” sorusundan hareketle vatandaş ve/veya kurumların gerçek gereksinimlerinin tanımlı yöntemlerle belirlenmesi ve yanıtlanması. Kuruluşun vatandaşın yaşam kalitesini yükseltmeyi amaçlayan tepki veren, yenilikçi ve girişimci bir yapıya kavuşturulması.
- *İşbirliklerine odaklanma:* İlişkiler matriksinin (kamu kuruluşları, sivil yapılanmalar, uzmanlar, vatandaşlar) oluşturularak birlikte çalışma araçlarının tanımlanması ve işletilmesi.
- *Çalışanlara odaklanma:* Çalışanların bilgi, deneyim ve en önemlisi yaratıcılıklarını kullanmalarının önündeki engellerin kaldırılarak karar alma süreçlerine katılımlarının sağlanması. Sürekli eğitimlerinin, sağlıklı çalışma koşullarının sağlanması ve emeklerinin karşılığının adil olarak verilmesiyle motive edilmesi.
- *Öğrenmeye odaklanma:* Bilgi kaynaklarına erişmenin kolaylaştırılması, bilginin yaygınlaştırılması, paylaşılması ve bilgi edinmenin özendirilmesini sağlayacak ortamın oluşturulması. Enformasyon teknolojilerinden yararlanarak güçlü bir bilgi yönetim sisteminin kurulması.

Siyasa ilkeleri

Kamuda yenilikçi yaklaşımın kalıcılığının sağlanması ve bu konuda yeterli bir kapasite yaratılabilmesi için uygun siyasanın geliştirilmesi gereklidir. Bu siyasanın ilkeleri aşağıda özetlenmiştir.

i. Çoğulculuğun önemi

Farklı kesimlerin (dernekler, STK'lar, paydaşlar, birlikler v.b) hizmet vermelerinin özendirilmesi hizmet sağlamayı arttırıcı bir yöntem (çoğulculuk) olarak önerilebilir. STK'lar ve benzer yapıların bir hizmet alanında farklı modeller geliştirmesi inovatif çözümlerin ortaya çıkması ve kurumlar arasında örneklenmesi özendirici olunması gereken bir durumdur.

Yerel yönetimlere veya hizmet sağlayıcılara tanımlı bir otonomi içinde uygulama olanağı verilmesi yenilikçi bir ortamın oluşmasına katkıda bulunabilir.

ii. Fikirlere açık olma

Kamu kurumlarının ve yöneticilerinin kendileri dışındaki fikirlere ve önerilere de açık olmaları, yenilikçi çözümler bulma veya farkında olunamamış meselelerin tanımlanmasına yardımcı olacaktır. Bu yeni düşüncelerin ve yeni deneyimlerin hem yönetimlerce hem de yenilikçi çözüm ve hizmeti alacak olanlarca kolayca kabulü için önemlidir.

iii. Fırsatların yakalanması

Değişimlerin uygulamaya sokulması ve yeni düşüncelerin kabul ettirilmesi için bazen fırsatların (uygun koşulların) yakalanması çok önemlidir. Bu fırsatlar; kaynakların varlığı, önerilen değişikliğe gerek duyulması, yeni koşulları karşılaması ve kurumsal veya politik açıdan zamanlamanın uygun olması gibi faktörlerin birkaçının bir arada olmasını gerektirebilir.

iv. Girişimcilerin/liderlerin rolü

İnovasyonu benimsemiş yeterli bakış açısına sahip süreci "itekeleyecek", girişimci, önder kişilerin varlığı, bu kişilerin belirlenmesi ve desteklenmesi ve kaynak ve sorumlulukla donatılması kamuda inovasyon için önemlidir.

v. Ekip çalışması ve bağımsız düşünme

İnovasyon sürecinde “şampiyonlar” önemlidir, ancak inovasyon kavramının gelişme süreci içinde ürüne dönüştürülmesi için bir ekip çalışması ile desteklenmesi gerekir.

vi. STK’lar ve sivil toplum

STK’lar ve sivil toplum, “adlanmış” kişileri bir ağıyapıda bir araya getirebilmesi, güçlü ve yaratıcı insan kaynağına sahip olabilmesi ve hızlı ve esnek olabilmesi gibi kamu kurumlarında her zaman olmayan özellikleriyle inovasyon sürecinde önemlidirler. Sınırlı temsiliyetlerle kendi alanlarında toplumsal temsiliyet taşıyabilirler. Oluşturdukları kaynaklar ve yaratıcı hizmet modelleri ile geliştirme projeleri içinde yer alabilirler.

vii. Paydaşların katılımı

İnovasyonun başlatılması, uygulanması ve sürdürülmesinde olası dirençlerin giderilmesi, beklentilerinin karşılanması, aynı vizyonun paylaşılması ve edinilen deneyimlerin yayını için “paydaşların” katılımı önemlidir.

viii. Tepki verebilirlik

İnovasyonu gerçekleştiren ekip tarafından yapılan inovasyonun gözlenmesi-değerlendirilmesi-sonuçlarına tepki verilmesi yeteneğinin kazanılması öğrenme sürecinin gereğidir. Gözden geçirme eyleminin sonuçlarına hızla karşılık verebilme sorumluluğunun her düzeyde olması beklenir.

ix. Hizmetin gösterilmesi

İnovasyon ekibi ve kurumun gerçekleştirilen inovasyonu ve sonuçlarını gösterebilmesi/sunması ve tanıtması gerekli desteğin oluşmasına katkıda bulunacaktır.

x. Tanıtım ve destek

Uygun platformlarda inovasyonun tanıtılması, sonuçlarının paylaşılması, “iyi örneklerin” sunulması inovasyonu gerçekleştiren ekibe ve kuruma destek sağlayacaktır.

xi. Momentumun sürdürülmesi

Oluşturulan ilginin sürdürülmesi inovasyonun geliştirilmesini ve fırsatların oluşturulmasını sağlayabilecektir. Böylece kurumsal öğrenme kültürünün oluşmasına ve inovasyonun yaygınlaştırılmasına da katkıda bulunulabilecektir.

Sonuç

Genellikle “kalitesiz, yavaş, etkinlikten uzak, erişilmesi güç, katılımcılığa kapalı, adil dağıtılmayan” olarak nitelenen kamu hizmetlerinin ve kamu yapılanmalarının iyileştirilmeye muhtaç olduğu genel bir kanıdır. Bu durumun düzeltilmesinde önemli yasal ve yapısal değişiklikler gerektiren reform ve iyileştirmeler kadar önemli olan bir diğer değişim aracıda, vatandaşın günlük yaşamını kolaylaştıracak “kamusal süreçlerde” iyileştirmeler yaratacak olan “yenilikçi” çözümlerdir. Ancak, serbest pazar ekonomisini kurlsız ve koşulsuz uygulama taahhüdü içinde bulunan, dış borçlanması aşırı düzeyde olan ve bu nedenle dış müdahalelere açık ekonomik ve idari yapıya sahip gelişmekte olan ülkelerde “vatandaş odaklı” bir yönetim anlayışının oluşturulmasının oldukça güç olduğu söylenebilir. Ayrıca ülkemiz özelinde son yıllarda kamunun iyileştirilmesi adına yapılan hemen bütün değişikliklerin vatandaş odaklı bir yaklaşım yerine WB ve IMF’nin istekleri doğrultusunda yapılmış olduğu da bir gerçektir. Ancak Türkiye ve benzer ülkelerde uygulanan politikalar gereği hizmet alanı oldukça daraltılmış olan kamunun (sağlık, eğitim, güvenlik ve adalet gibi) bu durumu bir fırsata çevirme olasılığı olduğunu söylemek aşırı bir iyimserlik olmayabilir. Kaynakların daraldığı, vatandaş isteklerinin çeşitlenerek arttığı bir dönemde yenilikçi yaklaşımlar vatandaşın yaşam kalitesini arttırmada ve hizmet maliyetlerini düşürmede etkili bir yöntem olarak kullanılabilir. Bu yöntemin bir araç olarak benimsenmesi durumunda ilk öğrenilmesi gereken, inovasyonun sıradan bir iyileştirme kavramı olmayıp özellikle kamuda inovasyonun metnin içinde açıklanmaya çalışılan boyutlarıyla çok yönlü, derinlikli ve uyarlanması oldukça güç bir kavram olduğudur. Yenilikçiliği esas alan bir yaklaşımda dünya örneklerine, farkındalık yaratma yöntemlerine bakmak ve uygulama araçlarının değerlendirilmesi gereklidir. Ancak asıl başarı, kamunun yarattığı değer ve yaşamımızdaki önemli yerine uygun değerde ele alınarak başta kamu çalışanlarına yapılacak sistematik ve sürekli yatırımla, ülkemizin özellikle Cumhuriyet dönemi boyunca oluşturduğu kamu değerleri, gelenekleri, kültürü ve kurumlarından hareketle katılımlı bir süreçte belirlenecek vatandaş gereksinimlerinin “kaliteli-hızlı-ucuz-yaygın-şeffaf-eşitlikli” karşılanacağı yenilikçi yöntemlerin geliştirileceği bir iklimin yaratılmasıdır. Vatandaş bir adım daha öne çıkaracak bu iklimin oluşması demokrasinin yaygınlaşmasına da katkıda bulunabilecektir.

Kaynaklar

- Akyos, M. “Kamu yönetiminde toplam kalite (bir olabilirlik denemesi)”, Önce Kalite Dergisi, Kasım 1999.
- Glor, Elenor D. (2001a). Innovation Patterns, *Innovation Journal*, vol. 6 issue 3, July-November 2001
- Koch, P. et. al., “Innovation in the Public Sector, Summary and Policy Recommendations”, Publin Report No. D24, NIFU STEP, 2006.
- Moore, M.h (1995). Break-Through Innovation and Continuous Improvement: Two Different Models of Innovative Process in Public Sector, *Public Money & Management*, vol 25, no. 1, January 2005
- UN, Department of Economic and Social Affairs, “Innovation in Governance and Public Administration: Replicating what works”, 2006.
- Weyland, K. Weyland, 2004). Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform: An Introduction, in Weyland, Kurt (ed.) (2004). *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, DC.
- White, G. (2003). Developing Institutional Mechanizm to Catalyse Innovation, 9th International Winelands Conference, September 2003.