

Örgütsel Değişim Faktörü Olarak İnovasyon ve Kamu Yönetimi

Ramazan ŞENGÜL

Prof. Dr., Kocaeli Üniversitesi
İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
ramazan.sengul@kocaeli.edu.tr

Örgütsel Değişim Faktörü Olarak İnovasyon ve Kamu Yönetimi

Özet

Küreselleşmeyle birlikte değişimin hızla yayılması özel ve kamu yönetimlerini yeni yönetim tekniklerini benimsemeye zorlamaktadır. Özel kesim kuruluşlarının değişime ayak uydurması kamuya göre daha kolay gerçekleşirken kamu kurumlarının tedrici şekilde değişim geçirdiği görülmektedir. Müşterilerinin taleplerini hızlı ve etkili şekilde karşılamak ve rekabet üstünlüğünü elde etmek isteyen işletmeler açısından inovasyon, yönetim alanında yükselen değer haline gelmiştir. İnovasyon, vatandaş odaklı yönetim anlayışının gereği olarak son dönemlerde kamu yönetimlerini etkisi altına almaktadır. Birçok ülkede kalkınma politikalarında inovasyon odaklı yaklaşımlar teşvik edilmekte ve inovasyon kamu kurumları için yönetsel ilke haline getirilmeye çalışılmaktadır. Bu çalışmanın amacı örgütsel değişim aracı olarak inovasyonun kamu yönetimine etkilerini ortaya koymaktır. Literatür araştırmasına dayalı olarak yapılan çalışmada inovasyonun kamuda etkinliğin tesisi ve hizmet kalitesinin yükseltilerek vatandaş memnuniyetinin artırılmasına katkı sağlayabilecek önemli bir etken olduğu tespit edilmiştir. Bununla birlikte yapısal ve işlevsel özelliklerinden kaynaklanan nedenlerle kamu yönetimlerinin birçok güçlüklerle karşılaştığı ve inovasyon politikalarını kontrollü bir şekilde uygulamaya koydukları görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: İnovasyon, Kamu Yönetimi, Değişim, Etkinlik.

Innovation as a Factor for Organizational Change and Public Administration

Abstract

The rapid spread of the change, especially with the phenomenon of globalization, private management and public administration is forced to adapt new management techniques. It is seen that private organizations adapt to the changes more easily than public, while public institutions gradually evolved. Innovation has become a rising value in the management field for businesses, which aims to meet the demands of customers quickly and effectively and to achieve competitive advantage. Innovation exercises influence over the public administrations in recent years, as a result of citizen-centered management approach. In many countries, innovation-based approaches in development policies are encouraged and are tried to be made managerial principles for public institutions. The purpose of this study is to reveal the effects of innovation on public administration as an organizational change tool. In the study, based on literature research, it was identified that innovation is an important factor that can make a contribution to the efficiency in public administration and improve the citizen satisfaction by increasing quality of services. In addition to this, due to reasons of structural and functional features, it was found that public administrations have faced with many challenges and are implemented innovation policies in a controlled manner.

Keywords: Innovation, Public Administration, Change, Efficiency

1. Giriş

Örgütlerde niteliksel değişimler meydana getirebilecek etkiye sahip yöntem ve süreçler bütünü olarak inovasyon yönetimleri derinden etkilemektedir. İnovasyonla birlikte kurumsal bazda yönetim düşünce ve pratikleri yenilenerek kurumsal istikrarın devamı sağlanmaktadır. Kamu yönetiminde inovasyon, kamu kurumlarının işgörme kapasitelerinin artırılması ve hızlandırılması, maliyetlerin azaltılarak kaynak yaratılmasını sağladığı gibi yönetilenlerin değişen taleplerini yakından takip etmeyi mümkün kılar. Bununla birlikte kamu yönetiminde inovasyon politikalarının süreç ve hedefler dikkate alındığında özel sektöre göre daha karmaşık bir nitelik taşıdığı dikkatlerden kaçırılmamalıdır. Beslendiği değerler, içinde bulunduğu çevre, yapısal ve işlevsel görünümüyle kamu yönetimlerinin inovasyona bakışı farklılaşmaktadır. Devletin teknik aygıtı olan ve kamu politikalarını yürütmekle sorumlu bulunan kamu yönetimi siyasal çevre içinde faaliyetlerini sürdürmektedir. İç ve dış çevrenin gözetimi ve baskısı altında çalışan kamu kurumlarının işgörme biçimlerindeki önceliği yönetsel işlem ve eylemlerin mevzuata uygun olarak düzenli şekilde sağlanmasıdır. Yönetsel politikaların icrasında yasalar ve siyasal organların kararları kamu yönetimine kılavuzluk ettiğinden inovasyon politikalarının benimsenmesinde öncelikle siyasal liderliğe ihtiyaç duyulur. Siyasal liderliğin destek verdiği inovasyon politikalarının kamu bürokratlarınca içselleştirilmesi sürecin başarıyla sonuçlandırılmasında tamamlayıcı unsurdur.

1980'li yıllardan itibaren kamu yönetimi alanında uygulanan reformlarla kamu kurumlarının hizmet politikalarında verimlilik, etkinlik, kalite, vatandaş memnuniyeti gibi prensiplere işlerlik kazandırılmaya çalışılmaktadır. Bilgi teknolojilerinin gelişimine bağlı olarak kamu sektörü dönüşmekte ve yeni şartlara uyum sağladığı ölçüde toplum nezdinde güvenilirliği artmaktadır. Bu süreçte gittikçe daha fazla ilgi görmeye başlayan konulardan birisi inovasyondur. Özellikle Anglo-Sakson ülkeleri inovatif pratiklerin kamu kurumlarında uygulanmasında belirli bir tecrübeye ulaşmışlardır. Avustralya, Kanada, ABD gibi ülkelerde kamu yönetiminde inovasyonu teşvik ve kurumsallaştırma yönünde önemli mesafeler alınmıştır. Teknolojik, örgütsel ve sosyal alanlardaki inovatif girişimlerden olumlu sonuçlar alınması inovasyonun hakim bir yönetsel politika haline gelmesine katkı sağlamaktadır. Sektörel bazda elde edilen başarılar sonrası gerek ulusal düzeyde gerekse de yerel düzeyde inovasyonla ilgili yönetsel birimler kurmuşlardır. Bu ülkelerin yaşadığı tecrübeler inovasyonun kamu yönetiminin etkinliğine sağladığı katkıları gösterdiği gibi karşılaşılan sorun ve engelleri de açığa çıkarmıştır. Farklı yöntemler takip etmelerine rağmen kamu kurumlarının inovasyona ilişkin benzer dirençlerle karşılaşması genelleştirmeye elverişli sonuçlar çıkarmaya yardımcı olmaktadır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde inovasyonun kavramsal çerçevesi incelenmiştir. İkinci bölümde inovasyonun kamu yönetiminin değişimindeki yeri analiz edilmiştir. Üçüncü bölümde ise kamu yönetiminin inovasyon konusunda karşılaştığı güçlükler belirlenmiş ve çalışmayla ulaşılan bulgular sonuç bölümünde değerlendirilmiştir.

2. İnovasyonun Kavramsal Çerçevesi

İnovasyon, günümüzde çokça kullanılan bir kavram olmasına karşın üzerinde birleşilen ortak bir tanıma sahip değildir. İnovasyon, örgütlerde karşılaşılan sorunların çözümüne yönelik olarak geliştirilen çabaların sonucu ortaya çıkar. Dış çevrelerinde yaşanan değişimlere bağlı olarak organizasyonlar çalışma yöntem ve metodlarını yenileyip daha çok teknoloji kullanarak hedeflerine ulaşmayı amaçlamaktadır. Yenilenmiş pratikler, işlemler ve teknolojiler ve çalışma yerlerinin uyumlaştırılması organizasyonel değişimlerin çıktılarıdır. Bu değişimlerin sonucu olarak çalışanlara daha fazla inisiyatif tanınmasıyla kurumsal performans ve verimliliğin artırılması amaçlanmaktadır (Harrison, 2013: 74).

İnovasyon teknolojik, sosyal ve organizasyonel/örgütsel olmak üzere kurumlarda üç şekilde görülmektedir. OECD ve Avrupa Komisyonu (Eurostat) tarafından ortaklaşa hazırlanan Oslo Kılavuzuna göre inovasyon, teknolojik yeni bir ürün veya yöntem şeklinde ortaya çıkar. Bir işletme veya organizasyonda daha yüksek performanslı ürünün geliştirilmesi veya yeni üretim veya dağıtım metodlarının kabul edilmesiyle inovasyon gerçekleşmiş olur. Diğer türlere nazaran sosyal inovasyon daha az bilinmektedir. Sosyal inovasyon, organizasyon tarafından yeni bir politikanın uygulamaya konulması veya yeni bir hizmet şeklinde kendini gösterir. Yeni yapısal değişikliklerin yapılması ise örgütsel inovasyon olarak tanımlanmıştır (CST, 2004: 30-58).

OECD'ye göre inovasyonun, hizmet sunumunda maliyetleri azaltan, hizmet kalitesini arttıran ve hizmetten yararlananlar veya sunanların memnuniyetini arttıran yenilikler olması gerekir. Hizmet politikalarındaki değişim belirgin ve hissedilir olmalıdır. Organizasyonun sunduğu ürün veya hizmetlerdeki her değişim inovasyon kapsamına girmez. Bir yeniliğin inovatif nitelik taşıyıp taşımadığı her örnek için ayrı ayrı değerlendirilir. Benzer bir uygulamanın hiç görülmemesinden ziyade uygulamaya aktarılan teknik veya yöntemlerin organizasyon için önemli ölçüde yenilik oluşturması esas alınmaktadır (Ak, 2013: 27-28). Diğer bir ifadeyle inovasyon kendisini kabul edip uygulayanlar açısından yeni bir düşünce veya uygulamadır. Yenilik yaratma ve yayma aşamalarını içeren inovasyon farklı biçimlerde kendini gösterebilir (Harrison ve Roy, 2004: 2).

OECD, Kamu Sektörü İnovasyon Birimi (Observatory of Public Sector Innovation- OPSİ-), kamu sektöründeki inovasyon çalışmalarına odaklanmıştır. OPSİ'nin çalışmalarında yenilik, uygulama ve etki olmak üzere 3 anahtar kriter kullanılmaktadır. İnovasyonun her zaman evrensel nitelikler taşıması gerekmez. Özel sektörde veya başka bir ülkede denenmiş uygulamalar kamuda benimsenip uygulandığında ulusal ölçekte yeni bir duruma işaret eder. Uygulama kriteriyle anlaşılması gereken bir yöntem veya düşüncenin uygulanmış, denenmiş veya en azından uygulanma sürecinde olmasıdır. İnovatif uygulamanın etkilerinin analizi, sözkonusu politikanın genelleştirilmesi açısından önemlidir. OPSİ, inovasyonun hizmet kalitesi, maliyet etkisi (verimliliği) ve vatandaş memnuniyeti boyutları üzerine yoğunlaşmaktadır (OECD, 2014: 11).

Örgütlerde inovasyon politikalarının başarılı olması beşeri ve maddi kaynakların etkili şekilde harekete geçirilmesine bağlıdır. Bu süreçte kurumsal faaliyetlerle ilgili aktörlerin desteğine ihtiyaç duyulur. İnovasyonun kepsamı, getirilen yeniliklerin gerekli ve etkili olduğuna ilişkin örgütte güçlü bir kanaat oluşturmalıdır. Kurum çalışanlarınca benimsenmeyen, önemsenmeyen ve anlaşılmayan yenilikler kalıcı olamaz. Geleneksel çalışma yöntemlerinin değiştirilip yeni teknik ve yöntemlerin uygulamaya konularak kurumsal hedeflere ulaşmada çalışanların ikna edilmesi önemli bir husustur (Harrison, 2013: 77).

3. İnovasyonun Kamu Yönetiminin Değişimindeki Yeri

Özel sektördeki üretim, verimlilik, kalite ve müşteri memnuniyetini arttıran başarılı inovasyon politikaları kamu yönetimlerini etkilemektedir. Kamu hizmetlerinin etkin ve verimli şekilde yürütülmesi, vatandaş memnuniyetinin sağlanması kamu reformlarının temel amaçlarından biridir. Bu amaçları gerçekleştirmek için inovasyon, kamu sektörünün kullanabileceği önemli araçlardan birisi haline gelmiştir. Örgütler inovasyon sürecini farklı şekilde yaşamaktadırlar. Behn'e göre kamu sektöründe inovasyonda iki farklı strateji uygulanmaktadır. Birinci strateji tecrübe etme üzerine kurulu iken ikinci strateji birincisinin tersi olup planlamayı esas alır. Planlama yaklaşımı, inovasyona girişmeden önce sınırların çizilmesine önem verir. Tecrübe yaklaşımı, değişime vurgu yaparak kamu yöneticilerinin deneyimlerini avantaj olarak görür. İki yaklaşımın birleştirilmesi mümkündür. Uygulamada inovasyon, planlı yaklaşıma göre gerçekleşmektedir. Planlamaya dayalı inovasyon ile tecrübeye dayalı inovasyon yasal mevzuatın rolü ve yeri, uygulamadan önce planlamanın önemi ve rolü, inovatif düşüncenin seçimi ve gelişimi ile uygulama sürecinde inovatif projede yapılan değişikliklerin kapsamı noktalarında birbirinden farklılık gösterir (CST, 2004: 35-39). Kamuda inovasyona ilişkin iki model karşılaştırmalı olarak aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1. İnovasyon Modellerinin Karşılaştırılması

PLANLAMAYA DAYALI İNOVASYON	TECRÜBEYE DAYALI İNOVASYON
İnovasyon yasal destekle uygulamaya konulur.	Yasal destek yenilikçi projenin tasarlanması ve uygulamasından sonra gelir.
Planlama süreci uzayabilir.	Planlama süreci oldukça kısadır. Hızlı şekilde eyleme geçilmek istenir.
Projenin gerçekleşme sürecinde değişiklikler azdır. Başlangıç düşüncesinin uygun olduğundan emin olmak için kontrol araçlarına ve teşvik edici önlemlere başvurulur.	Projenin işleyiş sürecinde değişiklikler normaldir. Başlangıçtaki düşüncenin değişimi öğrenme ve memurların deneyimine göre gerçekleşir.
Sonuç başlangıçtaki öngörüye uygundur.	Birçok yıllık deneyim sonucunda projenin temel düşüncesinin başlangıç düşüncesiyle aynı olmaması mümkündür.

Kaynak: CST, 2004:39

Kamu yönetiminde inovasyonu ölçmedeki en önemli zorluk ortak ölçütlerin bulunmamasıdır. İnovasyonun özel sektördeki etkilerini ölçmek için harcamalar, patent alımı, verimlilik, kar ve istihdam gibi ölçütler kullanılır. Bu ölçütlerin kamuda ancak sınırlı şekilde kullanılabilirdiği ve birçok yenilikte farklı ölçütler belirlenmesi gereği sıklıkla dile getirilir. Kamu kurumlarında uygulanan inovatif girişimler bilhassa süreçler, ortam ve etkiler üzerine odaklanır. Ortam ve süreçlerin ölçülmesi inovasyona bağlı teşvik ve engellere, insan kaynaklarının rolüne ve becerilerine, inovasyonun kabulü ve yayımına odaklanır. Etkinin ölçülmesi ise kamu sektöründe inovasyonun belirlenen hedeflerine bakılarak ortaya koyulur. İnovatif değişimlerin kamu sektöründeki etkilerinin değerlendirilmesi şu hususlar üzerinden yapılır (OECD, 2014: 11-12):

- Kamu hizmetlerinin kalitesinin iyileştirilmesi
- Kullanıcı memnuniyetinin artması
- Kamu hizmet etkinliğinin artması veya kamu örgütlenmesinde etkinlik artışı
- Yönetimin hesapverebilirliği ve şeffaflığını temin etmek
- Kamu politikalarının başarısına ve işsizliğin azaltılmasına sağlanan katkı

Kamu kurumlarına yönelik inovatif değişimler toplumsal kazanımlar sağlamaktadır. Kamu hizmeti kullanıcıları pasif konumdan çıkarak kamusal sorunların aşılmasında aktif bir konuma geçerler. Bu yönüyle inovatif değişimler kamu yönetiminin

modernizasyonuna katkı sağlamakla kalmayıp yönetimde demokrasiyi de güçlendirir (BM, 2006'dan aktaran Maliye Bakanlığı:1).

Günümüzde OECD ülkeleri kamuda inovasyona duyarsız kalmayıp yönetsel reformlarda inovasyona ayrı bir bölüm ayırmaktadırlar. Kamu sektöründe inovasyon çalışma ve uygulamaları G.Kore'de, 20. yüzyılın 2. yarısından itibaren hızlı bir gelişme göstermiştir. Teknoloji ve inovasyon G.Kore'nin ekonomik, sosyal ve siyasal kalkınmasında anahtar rol oynamıştır. Bu süreçte Samsung, Posco, Hyundai gibi şirketler küresel genişleme göstermişlerdir. Kamu yönetiminde inovasyon uygulamasında Ulusal e-Devlet Portalı Minwon 24 projesi önemli bir yere sahiptir. Bu programın uygulanmasından önce kısıtlı sayıda hizmete internet üzerinden ulaşılabilirdi. Minwon 24, Kamu Yönetimi ve Güvenlik Bakanlığı tarafından 2000'li yıllarda başlatılan kamu sektörü reformlarının parçasıdır. Minwon 24 ile 3000'nin üzerinde kamu hizmeti online olarak sağlanmakta olup bu sayı kamu hizmetlerinin yarısından fazlasına tekabül etmektedir. Proje sayesinde yönetsel faaliyetler yönetimle vatandaşlar arasında daha az fiziksel temas ve daha az belgeyle gerçekleşmektedir (OECD, 2014: 14-15).

Fransa'da 2000'li yılların başından itibaren girilen yönetsel reformlar hizmet kullanıcılarının beklentisini dikkate almaya yöneliktir. Reformların temel amacı kamu hizmet kalitesine ilişkin eksikliklerin giderilerek kamu yönetiminde etkinliğin artırılmasıdır. 2005 yılında kabul edilen Charte Marianne kamu kurumlarında kullanıcı memnuniyetini temel amaç olarak belirlemiştir. 2010 yılında başlatılan Baromètre du Service Public programı kamu hizmet kalitesini ölçmeye odaklanmıştır. Kamu hizmeti kullanıcı anketleriyle kişilere memurların nasıl davrandığı, acil hizmetlerin ne kadar sürede karşılandığı ve kurumda bekleme süreleri ölçülmüştür. Programın uygulandığı kamu kurumlarında performans artışları tespit edilmiştir (OECD, 2014: 19-20).

Birleşik Krallık'ta kamu hizmetlerinin randımanı ve etkinliğini artırma aracı olarak inovasyon kavramındaki eğilimler gözle görülür şekilde artmaktadır. Birleşik Krallık hükümeti Ulusal İnovasyon isminde beyaz kitap yayınlayarak bu konudaki iradesini açıkça ortaya koymuştur. Kamu hizmetleri reformunda inovasyona başvurma hususundaki artış dikkat çekicidir (Osborne ve Brown, 2013: 88).

Kanada'da inovasyon politikaları kamu yönetiminin bütününde uygulama imkanı bulmuştur. 1998-2000 yılları arasında kamu kurumlarının 4/5'i organizasyon yapısı ve yönetim tekniklerini iyileştirmişlerdir. Kurumların %78,6'sı örgütsel değişiklik, %84,6'sı teknolojik değişiklik gerçekleştirmiştir. Kamu yönetiminin inovasyona bakışında son dönemde görülen olumlu değişimde ödüllendirme faktörünün payı ihmal edilmemelidir (CST, 2004: 33-34).

Kanada'nın Quebec bölgesindeki belediyeler arasında yapılan araştırmada, belediyelerin %36,4'ü inovasyon yaptıklarını beyan etmişlerdir. Belediyeler

düzeyinde gerçekleştirilen inovasyonlar %35,7 teknolojik inovasyon, %45 sosyal inovasyon ve %19 örgütsel inovasyon şeklinde dağılım göstermiştir. İnovasyon, belediyeler tarafından sundukları hizmetleri iyileştirebilmek için yapılan yeni hizmet ve yöntemler şeklinde anlaşılmıştır. Örneğin sosyal inovasyon %50'nin üzerindeki belediye için internet sitesi kurulmasını ifade ederken %20 oranındaki belediye için yerel park, bisiklet parkı, bedava internet eğitimi gibi yeni hizmetlerin sunulması olarak algılanmıştır (CST, 2004: 59,77-80).

Quebec'teki belediyelerde inovasyon konusunda yapılan araştırmadan çıkan sonuçlardan birisi inovasyona ilişkin farklı seçeneklerin önceden analiz edilmesinin başarı şansını arttırmasıdır. Birçok belediyenin ise önemli riskler nedeniyle inovasyon yapmadıkları görülmüştür (CST, 2004: 72). Araştırma sonuçlarına göre teknolojik inovasyonlar kurumda çalışma koşullarını iyileştirmekte ve ekonomik tasarruf sağlamakta, sosyal inovasyon gelecekteki değişimlere direnç göstermeyi azaltıp çalışanlarda kuruma bağlılığı ve ciddiyeti arttırmaktadır. Sosyal ve örgütsel inovasyon kurum içi iletişimin iyileşmesini sağlamıştır. İnovasyon politikalarının önemli diğer bir sonucu belediyelerin imajını düzeltmesidir. Hemşehrilerin ve hizmet kullanıcılarının belediyelere karşı olan güvenlerinde artışlar gözlenmiştir (CST, 2004: 94).

Türkiye'de kamu sektöründe inovasyon çalışmaları 2000'li yıllardan itibaren hız kazanmıştır. 2006 yılında uygulamaya konan Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı çerçevesinde e-devlet uygulama ve hizmetleri yürütülmüş, birçok e-devlet projesi somut nitelik kazanmıştır. 2012 yılı sonu itibarıyla 600'e yakın hizmetin e-Devlet Kapısına entegre edilmesiyle yaklaşık 14 milyon kayıtlı kullanıcıya ulaşılmıştır. Adres Kayıt Sistemi ve Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) oluşturulmuş; Merkezi Sicil Kayıt Sistemi (MERSİS) ve T.C. Kimlik Kartı projelerinin pilot uygulamaları tamamlanmıştır. Adalet, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, emniyet, kamu mali yönetimi gibi alanlarda uygulama projeleri gerçekleştirilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 59).

OECD bünyesinde üye ülkelerin yoğun katkısıyla Kamuda İnovasyon Projesi yürütülmektedir. Pilot sürümü yayınlanan platformda 102 adet inovatif örnek arasında Türkiye'nin e-Devlet Kapısı, BİMER, UYAP olmak üzere 3 adet inovatif örneği bulunmaktadır. Bununla birlikte kamu kurum ve kuruluşlarında yenilikçi girişimleri teşvik eden, ödüllendiren ve iyi uygulamaları yaymayı hedefleyen merkezi bir politika konusunda sorunlar giderilebilmiş değildir (Ak, 2013: 29-30).

4. Kamuda İnovasyona İlişkin Yaşanan Güçlükler

İnovasyon konusunda ortaya çıkan ekonomik baskı kamu sektörü tarafından daha geç algılanmaktadır. Rekabetin önemli bir faktör olduğu özel sektörde ekonomik baskılara karşı hızlı bir şekilde karşılık verilmesi gerekir. Özel sektörde inovasyonun yaygınlaşmasında piyasa belirleyici iken kamu yönetimi açısından belirleyici olan içinde bulunduğu siyasal çevredir (Levesqué, 2014: 13). Kamu yönetimleri hükümet, parlamento, baskı grupları, sivil toplum gibi birçok unsurun ilgi alanındadır. Sözkonusu kurum ve yapılar yönetsel politikaları doğrudan veya dolaylı şekilde etkileme ve yönlendirmeye çalışır. Siyasi ve idari yapı ile çeşitli grupların baskısı altında işleyen kamu bürokrasisi risk ve belirsizlikler içeren inovasyon konusunda tereddütlü davranmaktadır. Kurumsallaşmış yapılar ve uygulamalardan ayrılarak etki ve getirileri denenmemiş ve bilinmeyen yeni yöntem ve tekniklerin kamuda uygulanması bürokratların öncelikleri arasına girememektedir.

Kamu yöneticilerinin risk almamasında Weberyen bürokrasi modelinin etkisini dikkate almak gerekir. Kamu bürokrasisinde hakim paradigmanın hata yapmamak üzerine kurulu olduğunu belirten Eryılmaz şu tespitte bulunmaktadır: “Çoğu durumlarda bir yönetici %99 başarılı olduğunda fazla dikkati çekmez, ancak %1 oranında hata yaptığı zaman hemen gözden düşer. Kamuda, yenilik ve yaratıcılık tehlikeli; kurallara körü körüne uymak ve hata yapmamak en doğru yol olarak görülür” (Eryılmaz, 2012: 55).

İnovasyonu organizasyonlarda teşvik eden maddi faktör, başarının ödüllendirilmesidir. Kamu kurumlarında başarının ödüllendirilmesi mevzuat tarafından belirlenir. Uygulamada bürokratların yüksek performanslarının karşılığı olarak aldıkları ödüller özel kesime göre düşük kalmaktadır. Diğer yandan kamu sektörüyle özel sektörün risk faktörüne bakışı yöneticilerin eylemlerini etkilemektedir. İnovasyon konusunda ortaya çıkan riskler özel kesim için girişimciliğin doğal sonuçlarından birisi olarak kabul edilirken kamu yönetiminde oldukça temkinli bir yaklaşım mevcuttur (Akyos, 2014: 14).

Özel sektörle karşılaştırıldığında kamuda inovasyon ağır işlemektedir. İnovasyonun etkili sonuçlar üretmesi için kurumsal destek kültürüne ihtiyaç vardır. İnovasyon, strateji, organizasyon bilgisi, risk alabilme gücü, ödül ve takdir sistemiyle çevrilidir (Osborne ve Brown, 2005’den nakleden Harrison, 2013: 77).

Kanada ve ABD’de yapılan çalışmalarda kamu kurumlarında inovasyonu engelleyen faktörler tespit edilmiştir. Yasal çerçeve, sendikalar, örgütsel kültür veya liderlik kurumsal değişim/yenilenme veya statükonun devamı yönünde etkili olmaktadır. Kamuda değişime gösterilen direncin nedenleri iç kaynaklı engeller yasal ve politik sisteme bağlı engeller ve dış kaynaklı engeller olmak üzere üç grupta toplanmıştır. Araştırmada ortaya çıkan sonuçlardan birisi liderlik ve sabrın inovasyonun başarısında önemli faktörler olmasıdır. Liderliğin varlığı kamu kurumunun

inovasyonda istekli olduğunu gösterir. Ayrıca kurum çalışanlarının inovasyonun parçası olması gerekir. Bu sayede yeni bir projeye uyum ve kabul kolaylaşır (CST, 2004: 38).

Avustralya Hükümeti Endüstriyel İnovasyon, Bilim ve Araştırma Birimi tarafından gerçekleştirilen çalışmada ise kamuda inovasyona engel olabilecek durumlar şu şekilde sayılmıştır:

- Riskten kaçınma ve değişime direnç
- Bürokratik kültür
- Kaynak kısıtlamaları
- Teşvik eksikliği
- Siyasi belirsizlik
- Teknik engeller
- Üst yönetimin yetersiz desteği" (AUSDİSR, 2011: 18).

Kamuda inovasyon konusunda başarılı sonuçlar elde eden ülkeler yukarıda belirtilen güçlükleri aşacak önlemleri almışlardır. Ak, inovasyon politikalarını başarıyla uygulayan ülkelerin başarısını bağımsız çalışma ortamı, katılımcı kurum kültürü, inovasyona verilen önem, esnek mevzuat yapısı faktörlerine bağlamaktadır. Bağımsızlık, kamu personeli ve kurumsal bütçe açısından temin edilmelidir. Bağımsızlığın varlığı kurum çalışanlarına daha yenilikçi ve yaratıcı bir ortam sağlar. Ayrıca iç ve dış paydaşlara tanınacak olanaklarla katılım kültürü güçlendirilmelidir (Ak, 2013: 30).

5. Sonuç

Dünyada her alanda yaşanan değişimler özel ve kamu yönetimlerini etkilemektedir. Örgütler değişimlere kurumsal yenilenme politikalarıyla uyum sağlamaya çalışıyorlar. Özel sektör kuruluşlarının piyasa faktörünü dikkate alarak yeniliklere daha fazla duyarlık gösterdikleri bir vakadır. Rekabet koşulları altında varlıklarını sürdürmeleri inovatif politikalara gösterdikleri yaklaşıma bağlıdır. Bu nedenden dolayı özel sektör kuruluşlarında esnek örgütlenme ve bağımsız çalışma koşullarına dayalı yönetim anlayışı yaygınlık göstermektedir.

İnovasyon, özel sektör kuruluşları açısından temel bir faktör haline gelmişken kamu kurumlarının inovasyonla olan ilişkisi daha yavaş ve kontrollü şekilde gelişmektedir. Kamu yönetimlerinin geleneksel işgörme biçimleri ve rutin uygulamalara bağlılık göstermesinin arka planında yatan husus inovasyonun getireceği risk ve belirsizliklerden kaçınmadır.

Birçok OECD ülkesinde inovasyon politikaları uygulanmaya başlamıştır. Özellikle e-Devlet uygulamalarıyla artan ölçüde kamu hizmeti elektronik ortamda sunulmaktadır. Yönetimin elektronikleşmesiyle kamu sektöründe sürekli dile getirilen etkinlik ve verimlilik alanlarında gözle görülür iyileştirmeler olmuştur. Kamu yönetimlerinin katılımcı, şeffaf ve hesapverebilirliklerinin güçlendirilmesine yönelik katkılar sağlanması sürecin önemli çıktılarındandır. Kamu hizmetlerinden yararlananların memnuniyet düzeylerinin yükselmesi devlet ile vatandaş ilişkilerinde güveni arttırmıştır.

İnovasyon politikalarını uygulayan ülkelerde yaşanan deneyimler inovasyon düşünce ve pratiklerinin kamu sektörüne aktarılmasının kolay olmadığını göstermektedir. İnovasyon, kamu yönetiminin içinden ve dışından kaynaklanan dirençlerle karşılaşmaktadır. Söz konusu engellerin aşılması için kurumların örgütsel yapı ve işleyişlerinin inovasyon odaklı hale getirilmesi gerekmektedir. Kamu personelinin beceri ve kapasitelerinin geliştirilerek girişimci ruha sahip memur tipinin yaygınlaştırılması ancak Weberyen kaynaklı bürokratik kültürün değişime uğratılmasıyla mümkündür. Kamuda standart ve rutin çalışma anlayışı yerine değişim endeksli inovatif modelin ikame edilmesi ülkelerin uygulayacakları inovasyon politikalarının başarısını doğrudan etkileyecek temel etmendir.

İnovasyon, değişim süreci yaşayan Türk kamu yönetimi için dikkate alınması gereken önemli bir değişkendir. Türk kamu yönetiminde Tanzimat döneminden itibaren geleneksel yönetim anlayışı baskın bir nitelik göstermiştir. Weberyen bürokratik çerçeve içinde kamu kurumları, gizlilik, kapalılık, kural ve şekle öncelik veren girdi odaklı bir paradigmaya göre işlemiştir. 2000'li yılların başından itibaren gerçekleştirilen reformların özelliği söz konusu paradigmayı değiştirerek yeni kamu yönetimi anlayışı temelinde kamu kurumlarının örgütsel ve işlevsel sorunlarını çözümlenmeyi hedeflemesidir. Yeni yaklaşım, kamu kurumlarında stratejik yönetim anlayışına dayalı, performans ve kaliteyi hedefleyen vatandaş odaklı bir çalışma kültürü inşasına odaklanmıştır. Kamu kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik kullanılması sağlanarak sonuç odaklı çalışmaya yöneltilen kamu kurumlarının bu yeni perspektife uyum sağlaması inovasyonun yönetim prensibi hale gelmesiyle yakından ilişkilidir. Günümüzde çeşitli örnekleriyle karşılaşılan inovatif uygulamaların varlığı Türk kamu yönetiminin inovasyonla tanıştığını göstermektedir. Bununla birlikte yeniden yapılanma politikalarıyla bütüncül ve kapsayıcı bir inovatif ve girişimci yönetim kültürünün oluşturulması ancak belli bir süreç sonunda gerçekleşebilir. Sürecin başarıyla sonuçlanması Türk kamu yönetiminin yönetsel kapasitesini ve imajını olumlu yönünde değiştireceği gibi ekonomik ve toplumsal faydalar da sağlayacaktır.

Kaynaklar

Ak, A. (2013), "OECD Perspektifinden: Kamu Hizmetlerinin İyileştirilmesinde İnovasyon", İdarecinin Sesi Dergisi, Eylül, Ekim, Kasım, Aralık , 27-30.

Akyos, M. (2014), Kamuda İnovasyon, <http://www.inovasyon.org/pdf/MA.Kamuda.Inovasyon.pdf>, (Erişim: 05.06.2014).

AUSDİSR (2011), Working Towards A Measurement Framework For Public Sector Innovation in Australia, <http://innovation.govspace.gov.au/files/2011/08/APSII-Draft-Discussion-Paper.pdf>, (Erişim: 30.05.2014).

Conseil de la Science et de la Technologie (CST) (2004), L'innovation dans Les Municipalités Perception des Acteurs et Defis, Québec-Kanada, http://www.mesrst.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/publications/conseil_sciences_tech/avis/2004_a01_municipalites_mai.pdf,15.05.2014.

Eryılmaz, B. (2012), Kamu Yönetimi, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Harrison, D.,Roy, N. (2004), "Innovation du Travail et Fonction Publique: Des Efforts Louables; Un Arrimage Difficile" la Revue de L'Innovation, 9 (2), 1-16.

Harrison, D. (2013), "Réceptivité et Contraintes de L'innovation dans L'administration Publique", Telescope, 19 (2), 71-86, http://cerberus.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_19_no_2/Telv19_no2_harrison.pdf, (Erişim: 08.05.2014).

Kalkınma Bakanlığı (2013), Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu_Kalk%C4%B1nma_Plan%C4%B1.pdf, (Erişim: 04.06.2014).

Levesqué, B. (2014), " La Nouvelle Valeur Publique, Une Alternative à La Nouvelle Gestion Publique", http://www.eve.coop/mw-contenu/revues/17/169/RVE_Vol4_no2_Benoit.pdf, (Erişim: 13.02.2014).

Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Kamuda İnovasyon Yönetim Sistemi ve Tekniklerinin Geliştirilmesi (Kamin) Projesi, www.inovasyon.org/pdf/MA.Kamuda.Inovasyon.pdf, (Erişim:26.05.2015).

OECD (2014), An Exploratory Look At Public Sector İnnovation in GCC Countries, http://www.thegovernmentsummit.ae/media/496791/GS14_OECD_English_eversion.pfd, (Erişim: 14.04.2014).

Osborne, S.P., Brown, L. (2013), "L'innovation Dans Les Services Publics : Gouvernance plutôtque Gestion Des Risques, Telescope, 19 (2), 87-96, http://cerberus.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_19_no_2/Telv19_no2_osborne_brown.pdf, (Erişim: 15.05.2014).