



ETKİLİ KAMU YÖNETİMİNDE

MEKANİZMALARI

Uğur KARAGÖZ

İl Planlama Uzmanı -
Başbakanlık İdareyi
Geliştirme Başkanlığı

Yakın gelecekte kamu yönetimi dijital ortamda kendini yenileyen muazzam bir görüntüye kavuşacaktır.

Günümüz kamu yönetimi anlayışı 19. yüzyılın ikinci yarısında şekillenmeye başlayan klasik kuramdan başlamak üzere sürekli bir gelişim ve değişim içindeyken, kitlesel üretimle birlikte hız kazanan kapitalizm anlayışı, devletçi veya liberal politikalara rağmen hala tüm ekonomilerdeki başat oyuncu olmaya devam etmektedir.

1990'lı yıllardan başlamak üzere etki alanı genişleyen ve başta gelişmiş ülkelere benimsenen yeni kamu işletmeciliği

yaklaşımı özel sektör yönetim anlayışını kamu sektörüne daha yakın kılmış, kapitalizmle birlikte küresel ekonomi düzeni içerisinde devletlerin küçülme olgusunu ön plana çıkarmıştır. Peki devletin küçülmesi görüşü ülke yönetimi ve piyasalar üzerinde daha etkili bir yönetimi beraberinde mi getirmiştir yoksa piyasa başarısızlıkları ve/veya kamu yönetimi etkisizliği yeni bir dizi soruna mı yol açmıştır? Kuşkusuz bu soruya verilecek cevap çok yönlü bakış açısını gerekli kılmakta, ülkedeki yönetim şekline uygulanan para

ve maliye politikalarına, gelişmişlik düzeyinden uluslararası diplomatik ilişkilere kadar geniş bir alana ilişkin çözümlere yapmayı gerektirmektedir. Bununla birlikte iktisatta belirli analizlerde kullanılan *ceteris paribus*¹ dan hareketle Türkiye’de uygulanacak yeni hükümet sistemi ve mevcut cumhuriyet rejimi default² olarak kabul edilerek yazıda Türk kamu yönetiminde dijital karar mekanizmaları gereği üzerinde durulacaktır.

Kamu yönetimi evvela kamu gücü demektir. Bu güç, bir taraftan ülkedeki en temel mutlak yönetim gücünü ifade ederken, diğer taraftan hükümet sistemlerine göre en demokratik veya antidemokratik gücü ifade edebilmektedir. Cumhuriyet rejiminin geçerli olduğu Türkiye’de, gerek meclis seçimleri gerekse cumhurbaşkanlığı/ülke başkanı seçimi halkın makro düzeydeki yönetime sandık başında katıldığı ve hür iradesiyle fikrini dile getirdiği etkili bir mekanizmadır. Ancak yönetim³ anlayışı gereği katılımçılık sadece seçim dönemlerinde değil, halkın sürekli olarak yönetime katkıda bulunduğu istikrarlı bir katılımçılığı ifade etmektedir. Katılımçılık salt halkı değil, sivil toplum kuruluşları, özel sektör, üniversite, sendika vs. gibi unsurları da kapsayan bütüncül bir yapıyı teşkil etmektedir.

Kamu gücünü kullanacak yapı ise Weber tarafından geliştirilen bürokrasi modelinin kamu yönetiminin yönetsel yapısı içerisine nüfuz etmiş görüntüsü olarak karşımıza çıkmaktadır. Weber’in bürokrasi ku-

ramı; biçimsel örgüt yapısına dayalı, işbölümü ve uzmanlaşmanın esas olduğu, kurallara bağlı, meritokrasi ve kariyer sistemini temel alan bir görüntü sergilemektedir. Kamu yönetiminin omurgasını oluşturan böylesine bir bürokrasi anlayışı her ne kadar siyasi mekanizmadan net olarak sıyrılmış olmasa da kendine özgü ilkelerle kamu yönetimine yön vermeye devam etmektedir.

Politika yapıcılar tarafından çerçevesi çizilen ve teorinin uygulayıcısı konumunda bulunan bürokratlar işte bu yapı içerisinde kendilerine tahsis edilen kamu kaynaklarını yine kendilerine tahsis edilen yönetim alanları içerisinde kullanarak kamuya hizmet etmektedirler. Kuşkusuz buradaki en hassas nokta sunulan mal ve hizmetlerin etkili şekilde sunulmasına yönelik kararların doğru verilmesidir. Doğru karar, halkın mal ve hizmetlerden en yüksek faydayı almasını sağlarken kamu kaynakları açısından optimum kullanımı beraberinde getirecektir.

Kamu yönetiminde karar almanın her aşaması öylesine önemlidir ki, önceden belirlenmiş politikalar, kurallar, kurumlar, bürokratlar, kaynaklar vs. tüm unsurlarla ilgili faaliyetlerin birbirini tamamlar kararlardan oluşması gerekmektedir. Kamu yönetimi sahip olduğu imkânlarla doğru ve etkili karar alma yollarına muktedir olabilmekte ancak bu husus, alınan kararların her zaman için bilimsel, rasyonel veya mantıksal bir doğrulamasının yapılmasını zorunlu kılmamaktadır. Bu noktada siyaset kamu yönetimi ayrışmasının net şekilde var olduğunu default kabul ederek açıklamalara devam etmek-te fayda vardır.

“Etkin devlet yapısı, kamu hizmetlerinin çağdaş kural ve kısıtlar içinde, hesap verebilirlik, katılımçılık, öngörülebilirlik ve saydamlık ilkeleri doğrultusunda, iç denetim

Kamu yönetiminde karar almanın her aşaması öylesine önemlidir ki, önceden belirlenmiş politikalar, kurallar, kurumlar, bürokratlar, kaynaklar vs. tüm unsurlarla ilgili faaliyetlerin birbirini tamamlar kararlardan oluşması gerekmektedir.

mekanizmaları ile performans değerlendirmesinin ön plana çıktığı iyi yönetim esasına dayanan bir yapıda verilmesini gerektirmektedir”⁴. Bununla birlikte yeni kamu işletmeciliği anlayışıyla devletin etkinlikten ziyade etkili⁵ (*efficiency is concerned with doing things right. Effectiveness is doing the right things*) olmasının ön plana çıktığını söylemek mümkündür.

Günümüzde gerek politika yapıcılara gerekse uygulayıcı konumunda bulunan bürokratlara, doğru işlerin yapılmasında karar vermelerine yardımcı çok çeşitli enstrümanlar bulunmaktadır. Bunların bir kısmı geleneksel yönetim anlayışından gelen araçlar olabildiği gibi diğer bir kısmı bilgi ve iletişim teknolojilerinin sağladığı imkânlar olabilmektedir. Dijital çağı yaşamaya başladığımız yakın zamandan itibaren

1 *Ceteris paribus*, Latince “Diğer tüm durumlar sabitken” anlamına gelen bu kalıp, hemen hemen tüm bilimlerde kullanılan bir analiz yöntemidir.

2 Varsayılan

3 BM tarafından yönetim, bir ülkenin her düzeyindeki işlerinin yönetiminde iktisadi, siyasi ve idari otorite kullanımı şeklinde tanımlanmaktadır.

4 Nevzat Saygılıoğlu ve Selçuk Arı, “Etkin Devlet, Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi”, İstanbul, Şubat:2003,s:135

5 Peter F. Drucker with Joseph Maciariello, “Management”,s:32. Drucker etkinlik ve etkililiği şu şekilde tanımlamaktadır. Etkinlik: işleri doğru yapmak, etkililik ise doğru işleri yapmaktır.

bilgi toplumundan ağ toplumuna⁶, endüstri devrinden endüstri 4.0⁷'a, basit algoritmalarla yapay zekaya⁸ uzanan bir dünya düzenine giden yolculuğumuz bizleri de doğru işler yapmaya sevk edecek kararları almamızda hayli zorlarken kamu yönetiminin etkin/etkili kararlar almasını sağlayacak araçları elde etmesi nasıl mümkün olacaktır? Sorunun yanıtı devletin hızlı, güvenilir, kontrollü, kademeli ve dinamik olarak dijitalleşmesinden geçiyor demek yanlış olmayacaktır. Çünkü devlet dijital dünyada var olabildikçe onu oluşturan unsurlar da dijitalleşerek bu varlığın uyumlu gelişimine katkı sağlayacaktır. Aksi takdirde devletin veya kamu yönetiminin bütünlüğü olumsuz yönde etkilenebilecektir.

Kamu kurum ve kuruluşları geçmişin izlerini taşıyan gelenekçi bir anlayışa sahip olmak yanında gelişime ve değişime karşı direnç de gösteren

yapılardır. Bu direncin yaşanmasına birçok faktör neden olmakla birlikte bürokratik yapı, bilgi ve iletişim teknolojilerinin yönetimi, mevzuat karmaşası, insan kaynakları yönetimi bazılarıdır. Oysa kamu kurumları öyle bir yapı içinde çalışmalıdır ki kurumların birinde ihtiyaç duyulan bilgiye/veriye, onun temin edileceği kurumdan/kurumlardan akıllı yöntemler aracılığı ile akışın sağlanabileceği bir mekanizmanın işletilebiliyor olması gerekmektedir. Böylesine bir yapının kurulması bilgi/veri paylaşımında sürekliliği sağlamakla kalmayıp birçok kamusal maliyeti de ortadan kaldıracaktır. Bununla birlikte böylesi bütünlük bir yapı içerisine entegre edilen tüm elektronik uygulamalar sayesinde herhangi bir veri/bilgi değişiminin/yeniliğinin yaşandığı uygulamadaki yansımının dinamik olarak diğer tüm sistemlerde hissedilmesi sağlanabilecektir.

O halde denilebilir ki kamu yönetiminin dijital ortamda tanımlanması kabaca, elektronik ortamda halkın yönetime katılması, elektronik hizmet sunulması, sunulan hizmetlere/politikalara ilişkin geri bildirim alınması ve bu doğrultuda yeniden politika üretilmesidir. Söz konusu tanımlama dijital karar alabilmenin ön koşullarını oluşturmaktadır. Öyleyse kamu yönetiminin dijitalleşmesi için gereken öncü adımlar nelerdir ve Türkiye'de bu tarz çalışmalar başlatılmış mıdır?

Dijital karar mekanizmasına geçmeden önce karar destek sistemlerinin 1960'lı yılların sonu ve 1970'li yılların başlarında adından söz edilmeye başlandığını söyleyebiliriz. Sistemin gelişiminde ise; bilgisayar yazılım ve donanım teknolojilerindeki ilerlemeler, karar alma işlevinin etkililik kazandırılması çabalarına artan ilgi, tam, doğru, güvenilir bilgiye olan arzu, şiddetli rekabet bas-

kısı ile öncü üniversitelerde yapılan araştırmalar büyük rol oynamıştır⁹.

Dijital karar alma bağlamında ise bazı kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler veya üniversiteler elektronik ortamda hitap ettikleri kesimlerin önerilerini alabilmekte, görüş ve şikâyet dinleyebilmekte veya hizmet sunabilmektedir. Keza e-Devlet Kapısı da tek yönlü olarak (hizmeti verenden hizmet alan) bu amaca hizmet etmektedir. Ancak buradaki kilit nokta yapılan çalışmaların bütünlük değil müstakil olması, dinamik değil belirli zamanda belirli işler ile sınırlı olması gerçeğinde yatmaktadır.

Oysa kamu yönetiminin dijital bir altyapısının varlığı durumunda, geliştirilen herhangi bir müstakil kurum uygulaması kolaylıkla mevcut yapıya adapte edilebilmekte veya her bir uygulama daha ilk baştan birbirine uyumlu şekilde tasarlanabilmektedir.

Durumu biraz somutlaştırmak adına şöyle bir örnek verebiliriz. Farz edelim ki devlet aygıtı 400.000 birimden oluşan bir yapı. Bu birimlerde görev alan 3,5 milyon personel var ve devletin gelir gider bütçesi 550 milyar TL. Politika yapıcılara baktığımızda 550 milletvekili ile kurumlarda görevli binlerce bürokrat ve karşılarında hizmet bekleyen 79.814.871¹⁰ kişiden oluşan ülke nüfusu. Şimdi böylesine devasa bir organizasyonu yönetmek için her kurum/birim birbirinden bağımsız hareket etse, teknolojiyi salt kendi kurumu sınırları içerisinde düşünse, devlet aygıtından uzaklaşsa ve veri/bilgi alış verişi olmasa sonuç acaba ne olurdu?

6 Angela T. Ragusa, "Peer Learning and Social Interactions in an Asynchronous Learning Environment". *Ağ toplumu (network society): Toplumda internet iletişim teknolojilerinin getirdiği ve bireylerin ve grupların dijital bilgi ağları etrafında örgütlendiği değişiklikleri karakterize eden bir terimdir.*

7 Endüstri 4.0 ya da 4. Sanayi Devrimi, birçok çağdaş otomasyon sistemini, veri alışverişlerini ve üretim teknolojilerini içeren kolektif bir terimdir. Bu devrim nesnelere interneti, internetin hizmetleri ve siber-fiziksel sistemlerden oluşan bir değerler bütünüdür." Daha fazla bilgi için: <http://www.endustri40.com/endustri-tarihine-kisa-bir-yolculuk/>

8 Artificial intelligence (AI)/Yapay zeka, makinelerin tecrübelerden öğrenmesini, yeni girdileri ayarlamasını ve insan benzeri görevleri gerçekleştirmesini mümkün kılan bir olgudur. Satranç oynayan bilgisayarlardan kendi kendine araba kullanan otomobillere kadar bugün duyduğunuz çoğu AI örneği, derin öğrenme ve doğal dil işleme büyük ölçüde güvenlidir. Bu teknolojileri kullanarak, bilgisayarlar büyük miktarda veri işleyerek ve verilerdeki kalıpları tanımlayarak belirli görevleri yerine getirmek üzere eğitilebilirler." Daha fazla bilgi için: https://www.sas.com/en_us/insights/analytics/what-is-artificial-intelligence.html

9 Türksel Kaya Bensghir, "Bilgi Teknolojileri ve Örgütsel Değişim", TODAİE, 1996, s:85

10 www.tuik.gov.tr/PdfGetir.do?id=24638

Demek ki Türkiye’de kamu yönetiminin dijital ortamda bir yapılanma süreci başlamış ki bahsedilen devasa yapı bir çarkın dişlileri gibi çalışmaya devam ediyor. Ancak kamu yönetiminde sorun haline gelebilecek tek hadise etkili karar alma yollarının tespit edilmesi ve süratli doğru karar almanın önünün açılması. Bu bağlamda yapılması gereken, dijital ortama aktarılması öncelikli olan aşağıdaki kamu yönetimi unsurlarının bir an önce sayısallaştırılmasıdır. Hemen ardından ise dijital kimliklendirme yapılmış unsurlar arasında ilişkisel bağlantıların tespit edilerek gerekli veri/bilgi paylaşımını sağlayacak entegrasyon çalışmalarının tamamlanması son derece önemlidir.

- Devletin teşkilat yapısı
- Sunulan kamu hizmetleri
- Mevzuat
- Personel
- Hizmetlere ilişkin süreç haritaları
- Hizmet standartları
- Vatandaş memnuniyet ölçümlerleri
- Sistem envanteri
- Sistem entegrasyonları

Yukarıda sayılanlardan çoğu Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından yürütülen KAYSİS (Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi) kapsamında çalışılmakta ve kamu yönetiminin dinamik olarak dijital ortamda tanımlanması çalışmaları sürdürülmektedir. Sistem aslında İngiltere’de 1980 yılında Thatcher hükümeti zamanında geliştirilen Management Information System for Ministers(MINIS) ile bazı açılardan benzerlik göstermektedir.

MINIS’in geliştirilme sebebi temelde bürokratlara sistematik bilgi akışının sağlanmasıdır. Elbette üretilen bilgilerin karar alıcı konumunda bu-

lunlara yol gösterici nitelikte olması beklenmektedir. Ayrıca sistem ile bakanlıklara bağlı her kurumda yapılan faaliyetler, geçmişteki performans ve geleceğe ilişkin planlarla ilgili bilgiler bir arada aktarılarak bakanlara kamu bürokrasisini sıkı denetim alanında tutma imkanı da tanınmıştır¹¹.

İngiltere’de 1980’lerde MINIS oluşturulması için ortaya çıkan ihtiyaç, günümüz ölçeğinde değerlendirildiğinde geliştirilen tüm bilgi sistemlerinin kamu yönetimi için ne kadar değerli olduğu net şekilde anlaşılmaktadır. Özellikle kamu yönetimi verilerinin yer aldığı KAYSİS gibi ilişkisel veri tabanı mantığıyla ve dinamik çalışan yapıların daha fazla geliştirilmesi ve kamu sektöründe başta e-Devlet çalışmaları olmak üzere halkın refahına temas eden iyileştirici birçok bilgi sistemi için referans altyapı olarak kullanılması büyük önem taşımaktadır. Bununla birlikte kamu yönetiminin dijital karar mekanizmalarını çalıştırabilmesi için kamu sektöründe bulunan tüm elektronik sistem veya uygulamaların birbirine entegre olabildiği, veri trafiğinin sağlandığı, güvenli, güncel ve doğru bilginin üretilebildiği üst bir yapıya ihtiyaç bulunmaktadır. Bu yapının kurulması kamu yönetiminin kendi iç dinamiklerini harekete geçireceği gibi kamu hizmetlerinin sunumunda farklı bir boyuta geçilmesinde temel aktör olacaktır. Ayrıca dijital karar destek mekanizmaları aracılığı ile elde edilen bilgilerin kamu sektöründe anlık karar alma durumlarında kullanılabileceği gibi geleceğe dönük politika üretiminde de kullanılabilecektir. Söz konusu yapının oluşması için kamu sektöründe dijital dönüşüm alanında Cumhurbaşkanlığı düzeyinde kapsamlı bir yapılanmaya ve kapsayıcı bir analiz dokümanına ihtiyaç bulunmaktadır.

Yakın gelecekte kamu yönetimi, KAYSİS veya geliştirilmiş çok daha büyük bir yapı içerisinde dijital ortamda kendini yenileyen hatta yapay zeka uygulamaları ile kendi kendine öğrenen muazzam bir görüntüye kavuşacaktır. Bu husus kamu yönetiminin gerçek sahiplerine eşli bulunmaz bir yönetim kabiliyeti imkânı sunarken, verilerin rasyonel olduğu, erişimin zaman ve mekan boyutundan ayrıştığı bir dönemde geriye kalan analiz edilmiş verilerden hareketle evet veya hayır diyebilmek olacaktır.

Bilginin yeni petrol olarak tanımlandığı dijital çağda, dijital karar alabilmenin önemi, geçmişte at sırtında ve savaş ortamında karar alıp ülke kaderini çizmekle eşdeğer konuma gelmiş bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

Drucker Peter F. with Joseph Maciariello, Management

Kaya Benschir Türksel, Bilgi Teknolojileri ve Örgütsel Değişim, TODAİE, 1996

Ragusa, Angela T. Peer Learning and Social Interactions in an Asynchronous Learning Environment

Saygılıoğlu Nevzat ve Arı Selçuk, Etkin Devlet, Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi, İstanbul, Şubat:2003

Sözen Süleyman, Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi, Seçkin Yayıncılık, Ankara:2015

<http://www.endustri40.com/endustri-tarihine-kisa-bir-yolculuk/>

https://www.sas.com/en_us/insights/analytics/what-is-artificial-intelligence.html

<http://www.tuik.gov.tr/PdfGetir.do?id=24638>

¹¹ Süleyman Sözen, “Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi”, Seçkin Yayıncılık, Ankara:2015, s.70