



**Akın AK**  
Başbakanlık Uzmanı

# OECD Perspektifinden: Kamu Hizmetlerinin İyileştirilmesinde İnovasyon



**S**on yıllarda yaşanan ekonomik krizler, artan bütçe açıkları ve kamu borçları, kamu hizmetlerine artan talep, beklenti ve isteklerin çeşitlenerek artması hükümetlere kamu hizmetlerinin sunumunda geleneksel yöntemlerin ötesinde yeni yöntemler bulması yönünde büyük baskı yapmaktadır. Bakıldığında birçok ülke bu sorunlara eğilmek adına yönetim, eğitim, sağlık, ulaşım gibi farklı alanlarda çeşitli inovatif girişimlerde bulunmakta ve böylece daha etkin, kaliteli, hızlı, katılımcı ve vatandaş odaklı kamu hizmetleri sunmaktadır. Ancak diğer ülkeler bu ülkelerdeki başarılı uygulamaların ya hiç farkında olmamakta ya da kısmen bilgi sahibi olabilmektedir. OECD Kamu Yönetimi Komitesi (PGC) "Kamuda İno-

vasyon Projesi"ni hayata geçirerek bu boşluğu dolduracak önemli bir girişimin temellerini atmıştır.

## OECD'nin İnovasyon Tanımı

İnovasyon kavramı için özel sektör bağlamında yapılmış birçok tanım bulunmaktayken kamuda inovasyon kavramı için üzerinde uzlaşılan net bir tanım bulunmamaktadır. OECD proje çerçevesinde inovasyonu ele alırken Oslo Kılavuzundaki inovasyon tanımını benimsemektedir. Buna göre inovasyon "önemli ölçüde" 1) hizmet sunumunda maliyetleri azaltan 2) hizmet kalitesini erişilebilirlik, etkinlik, güvenilirlik açısından artıran veya 3) hizmetten yararlananlar ya da hizmeti sunanlar açısından memnuniyeti artıran yeniliklerdir. Yenilik, yeni bir ürün

**Her şeyden önce inovasyon konusunda başarılı olan ülkelerde kamu kurumlarının hem insan kaynakları hem de bütçe açısından bağımsızlık düzeyleri yüksektir. Bu bağımsızlık, kurumların çalışanlarına daha yenilikçi ve yaratıcı bir ortam sağlamaktadır. Sahip olduğu beşeri ve mali sermayeyi kendi inisiyatifinde kullanabilen kurumlar diğer kurumlara göre daha fazla iyi uygulama örneğine sahiptir. Ülkemizde ise kurumların bahsedilen serbestiyetleri oldukça düşüktür.**

veya yeni bir hizmet olabileceği gibi yeni bir yöntem de olabilir. Bu tanımda "önemli ölçüde" ibaresine özellikle vurgu yapılmıştır. Zira ürünler veya hizmetler ile usulde ya-

## İnovasyon konusuna Türkiye penceresinden bakıldığında kamuda yenilikçi girişimleri teşvik eden, ödüllendiren ve iyi uygulamaları yaymayı hedefleyen merkezi bir politikanın varlığından söz edilememektedir.

pılacak her değişim inovasyon değildir. Bu çerçevede, her inovatif girişim bir yeniliktir; ancak her yenilik inovasyon olarak adlandırılmaz.

Bir girişimin ya da uygulamanın inovatif olup olmadığı ancak o girişim ya da uygulama bağlamında ele alınarak anlaşılabilir. Örneğin elektronik yazışma bir ülke için ya da bir kamu kurumu için gerçekten de tanımdaki üç kriteri de karşılayan inovatif bir uygulama iken, başka bir ülke ya da kurum için yerleşik bir uygulama olabilir. Burada asıl olan ilgili kamu kurumu için önemli ölçüde bir yenilik getirip getirmediğidir. Girişimin dünyada hiç uygulanmamış bir yenilik olması gerekmez. İnovasyon için önemli bir kriter de söz konusu inovatif girişimin fikir aşamasından çıkarak uygulanıyor olmasıdır. Ancak başarılı sonuç alıp almaması mühim değildir.

### Kamuda İnovasyon Projesinin Amaçları

Kamuda İnovasyon Projesinin temel çıktısı inovatif uygulamaların bir araya getirildiği bir "platform" olacaktır. Oluşturulacak platform aracılığıyla üye ülkelerin kamu hizmetleri sunumunda başarılı addedilen iyi uygulamaları bir araya getirecektir. Bu platform ile;

- ülkelerin birbirlerinin deneyimlerinden yararlanmaları,
- ülkelerin karşılıklı işbirliği ve proje olanaklarını artırmaları,
- kamuda inovasyonu yaygınlaştırarak üye ülkelerde daha kaliteli kamu hizmetlerinin sunulması amaçlanmaktadır.

Şu an dünyada uluslararası ölçekte ülkelerin iyi uygulamalarını sistematik olarak gözlemleyip derleyen ve ülkeler arası mukayeseye imkân veren bir platform bulunmamaktadır. Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği Kamu Hizmetleri Ödülleri veya Ash Center İnovasyon Ödülleri gibi girişimler iyi uygulamaları toplamaktadır ancak sistemli bir şekilde bu bilgilerin kullanılmasını sağlayacak, ülkeler arası karşılaştırma yapılmasını mümkün kılacak kapsamlı girişimler değildir. Bu nedenle OECD tarafından hazırlanan bu platform kullanıcılar için önemli bir kaynak olacaktır.

### Paydaşlar ve Hedef Grupları

Kamuda İnovasyon Projesi 16 ülkenin katılımı ile başlamış, ilerleyen süreçte ülke sayısı 18'e çıkmıştır. Bu ülkeler ABD, Almanya, Avustralya, Avusturya, Belçika, İngiltere, Şili, Finlandiya, Fransa, İspanya, İsrail, İtalya, Meksika, Polonya, Portekiz, Slovenya, İsveç ve Türkiye'dir.

Kamu kesiminde yaşanan sorunların bizzat kamu çalışanları tarafından çözülmesi elde edilecek sonuçlar açısından riskli olabileceğinden projenin paydaşları arasında çeşitli uluslararası kuruluşlar (Avrupa Birliği Kamu Yönetimi Enstitüsü, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler Kamu Yönetimi Ağı vd.), önemli şirketler (Microsoft, IBM, Deloitte, PWC, McKinsey vd.) üniversiteler

(London School of Economics and Political Science, Erasmus University Rotterdam, German University of Administrative Sciences vd.) ve sivil toplum kuruluşları dâhil edilmiştir. Böylece katılımcı mekanizmalar işletilerek karşılıklı görüş alışverişi ile projenin çıktıları daha değerli kılmak istenmiştir.

Platform tamamen OECD Bilgi Teknolojileri ve Ağı (ITN) birimince hazırlanmaktadır. Böylece maliyetler azaltılmıştır. Platformun genel yöneticisi ITN olacaktır ancak kayıtlı tüm kullanıcılar sisteme yeni iyi uygulama örnekleri girebilecek, mevcut iyi uygulamalar hakkında yorum yapabilecek, uygulamaları oylayabilecek, diğer kayıtlı kullanıcılara mesaj gönderebilecektir. Bu bağlamda sistemin asıl yararlanıcıları kamuda inovasyon ile ilgilenen kamu çalışanları olacaktır. Bunların yanında platforma destek olabilecek ve platformdaki verilerden yararlanabilecek sivil toplum kuruluşları, düşünce kuruluşları, araştırma şirketleri, üniversiteler ve uluslararası kuruluşlar da platformun aktif kullanıcıları olacaklardır. Ayrıca bütün iyi uygulama örnekleri herhangi bir kayıt gerektirmeksizin herkese açık olacaktır.

### Proje Eylem Planı

Yukarıda verilen tanım ve amaçlar çerçevesinde OECD tarafından proje eylem planı hazırlanmıştır. Tabloda da görüleceği üzere proje sürecinde üç temel eylem bulunmaktadır.

**1- İyi uygulamaların toplanması:** Üyelerin kendi kamu hizmet sunumunda ülkelerinde halen uyguladıkları inovatif örneklerin aşağıda açıklanan rapor kartı yöntemi ile toplanması



**2- Uygulamaların değerlendirilmesi:** Ülkeler tarafından gönderilen iyi uygulamaların fayda-maliyet analizlerinin yapılması ve uygun görülenlerin platforma taşınması

**3- İyi uygulamaların öne çıkarılarak yaygınlaştırılması:** Kamuda İnovasyonun Teşvik Edilmesine İlişkin Rehber yayımlanarak platformdaki iyi uygulamaların yaygınlaştırılması

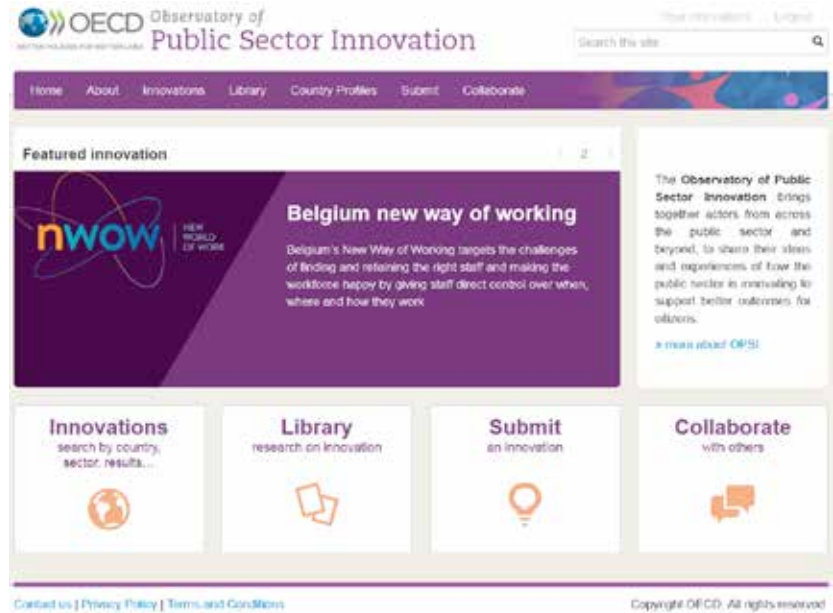
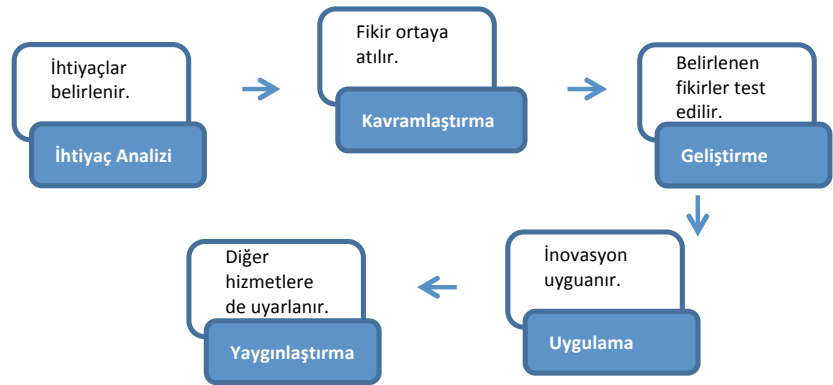
	İLK 6 AY	İKİNCİ 6 AY
2011	Fikrin ortaya atılması ve OECD nezdinde kabul görmesi	PGC 44 – Projenin OECD nezdinde onaylanması
2012	Ülkelere fikrin anlatılması, proje planının geliştirilmesi, gerekli kaynakların ve takvimin belirlenmesi	PGC 46 – Resmi olarak veri toplamaya başlanması
2013	İnovasyon örneklerinin değerlendirilmesi ve platforma taşınması	PGC 48 – Platformun pilot sürümünün tanıtımının yapılması, ülkelerden platform hakkındaki görüşlerin ve önerilerin alınması
2014	Platformun resmi açılışının yapılması	PGC 50 – Kamuda İnovasyonun Teşvik Edilmesine İlişkin Rehberin yayımlanması

### Platform İçin Veri Toplama Yöntemi: Rapor Kartı

İyi uygulamaları sistemli bir şekilde toplamak adına OECD halen uygulanmakta olan çeşitli çalışmaları incelemiştir. Bunlar arasında öne çıkanlar Güney Kore’de uygulanan İnovasyon Endeksi, İngiltere’deki Kamuda İnovasyon Endeksi Projesi, Avrupa Komisyonunun kullandığı

Avrupa Kamu Sektörü İnovasyon Skorbordu’dur. OECD veri toplamak için mülakat yapma, anket uygulama, kendiliğinden bildirme mekanizması kullanma, kamu hizmetleri ödülleri verme gibi çeşitli araçları gözden geçirmiştir. Yapılan çalışmalar neticesinde üyelerin de katılımıyla “rapor kartı” adı verilen bir form hazırlanmıştır. Rapor kartlarında genel olarak inovasyonun adı, inovasyonu gerçekleştiren kurum, inovasyon ile ortadan kaldırılan sorunlar, inovatif uygulama hayata geçirilirken karşılaşılan zorluklar, uygulamanın maliyeti, kimlerin yararlandığı gibi bilgiler yer almaktadır. Ülkeler tarafından doldurulup gönderilen ve ülkelerin iyi uygulama örneklerini içeren rapor kartları OECD tarafından veri tabanına yüklenmiştir ve böylece platformun temelleri atılmıştır. İleriki aşamada OECD devreden çıkacak ve her ülke alacağı yetki ile sisteme giriş yaparak rapor kartlarında istenilen verileri kendisi girecektir.

### İnovasyon Evreleri



Platformun anasayfasından bir görsel. Kaynak: OECD

### İnovasyon Konusunda Başarılı Ülkeler ve Türkiye

İnovasyon konusuna Türkiye penceresinden bakıldığında kamuda yenilikçi girişimleri teşvik eden, ödüllendiren ve iyi uygulamaları yaymayı hedefleyen

**Yenilikçi uygulamalara kapı aralayan bir başka önemli faktör de açık ve katılımcı kurum kültürüdür. Ülkemizde bu konuda iyi niyetli girişimlerin sayısı son yıllarda artsa da sistemli bir işbirliği mekanizmasının işlerliğinden söz etmek güçtür.**

merkezi bir politikanın varlığından söz edilememektedir. Bu konuda başarılı sayılan ülkelerin başarılarının altında çeşitli nedenler yatmaktadır. Bu nedenleri kısaca ele almak ülkemizdeki eksiklikleri görmek açısından son derece yararlı olacaktır.

**Bağımsız çalışma ortamı:** Her şeyden önce inovasyon konusunda başarılı olan ülkelerde kamu kurumlarının hem insan kaynakları hem de bütçe açısından bağımsızlık düzeyleri yüksektir. Bu bağımsızlık, kurumların çalışanlarına daha yenilikçi ve yaratıcı bir ortam sağlamaktadır. Sahip olduğu beşeri ve mali sermayeyi kendi inisiyatifinde kullanabilen kurumlar diğer kurumlara göre daha fazla iyi uygulama örneğine sahiptir. Ülkemizde ise kurumların bahsedilen serbestiyetleri oldukça düşüktür.

**Katılımcı kurum kültürü:** Yenilikçi uygulamalara kapı aralayan bir başka önemli faktör de açık ve katılımcı kurum kültürüdür. Günümüzde problemler çok taraflı ve girift bir yapı arz etmektedir. Dolayısıyla bir kurumun tek başına yenilikçi çözümler üretmesi ve uygulaması artık çok daha zordur. Kurumların hem diğer kamu kurumlarıyla ve özel sektörle hem de ilgili sivil toplum kuruluşları ve vatandaşlarla işbirliği

içinde hareket etmesi iyi uygulama örneklerini artıracaktır. Ülkemizde bu konuda iyi niyetli girişimlerin sayısı son yıllarda artsa da sistemli bir işbirliği mekanizmasının işlerliğinden söz etmek güçtür.

Türkiye’de politika yapım süreci genellikle yukarıdan aşağıya doğru bir yön izlemekte, politika metinleri üst seviyede hazırlanmaktadır. Kamu çalışanları, vatandaşlar, sivil toplum ve akademik çevreler genellikle bu süreçlere katılamamaktadır. Bu durum yenilikçi fikirlerin seslendirilmesini engellemektedir.

**İnovasyona verilen önem:** İyi uygulama örneklerinin artmasında en önemli faktörlerden biri de şüphesiz kurumun inovasyona verdiği önem ve inovatif girişimler için hasredeceği fonlardır. Yenilikçi uygulamaları artırma saikiyle hareket eden ülkeler her seviyeden çalışanın katılabileceği istişare toplantıları düzenlemekte, çalışanları maddi ve manevi olarak desteklemekte, çalışanlar için eğitim imkânları sunmakta ve inovatif çalışmalar için özel sektörün ar-ge faaliyetlerine ayırdığı gibi yüksek miktarda fon ayırmaktadır. Danimarka’daki “Mindlab” bunun en güzel örneklerinden biridir. Mindlab kamudaki inovatif girişimler için tüm kurumların yararlanabileceği bir kaynaktır. Ülkemizde ne bu konuda benimsenmiş merkezi bir politika ne de bu konu ile ilgili bir kurum, kuruluş, ajans bulunmaktadır.

**Esnek mevzuat yapısı:** İnovatif örneklerin sayısı bakımından çok olduğu ülkelerin önemli bir özelliği de esnek ve basitleştirilmiş mevzuat yapılarıdır. Kamuda teşkilat yapıları, ast-üst ilişkileri, harcamaların nasıl yapılacağı gibi konular bir kanunun ya da bir yönetmeliğin konusudur.

İlgili kurum yapacağı her türlü iş ve işlemde mevzuatın çizdiği çerçeve ve dâhilinde hareket eder. Yapılan düzenlemeler ne kadar detaylı ve emredici ise mevzuatın amirlere ve çalışanlara sunduğu hareket alanı o kadar dar olmaktadır. Ülkemizde de genel olarak yapılan düzenlemeler uzun süreçler sonucunda hazırlanan, oldukça kapsamlı ve detayları kaçırmamaya özen gösteren, genellikle emredici hükümlerin amir olduğu bir yapı arz etmektedir. Dolayısıyla mevzuatımız çalışanların yenilikçi adımlar atmasında önemli bir engel olarak karşımıza çıkmaktadır.

## **Sonuç**

OECD, üye ülkelerin yoğun katkısıyla Kamuda İnovasyon Projesinin son aşamasına gelmiştir. Pilot sürümü yayımlanan platformda şu an 102 adet inovatif örnek bulunmaktadır. Mayıs 2014’te yapılacak konferans ve tanıtımın ardından sayının büyük oranda artacağı beklenmektedir.

Ülkemizin şu an platformda yer alan üç adet inovatif örneği (e-Devlet Kapısı, BİMER ve UYAP) bulunmaktadır. Bu sayının önümüzdeki dönemde artırılması için kısa, orta ve uzun vadeli hedefler arasında inovatif girişimlere yönelik politikalara yer verilmesi, katılımcı kurum kültürünün yaygınlaştırılması, kurumların yenilikçi girişimleri destekleyici teşvikler sunması ve katı mevzuat yapılarından uzaklaşılması gerekmektedir. Zira, OECD tarafından kullanıma sunulan platformda iyi uygulama örneklerinden esinlenen yararlanıcı ülke konumunda olmaktansa, diğer ülkelere ilham veren uygulamaları başarıyla uyguluyor olmak ülkemizin itibarını büyük oranda artıracaktır.