

# KAMU YÖNETİMİ VE BİLGİ TEKNOLOJİLERİ

M. Kemal ÖKTEM\*  
Metin YILDIZ\*\*

## ÖZET

Bu çalışmada kamu yönetimi disiplininin bilgi teknolojilerindeki ilerlemeyle koşut olarak yaşadığı değişim sistem yaklaşımı açısından incelenmiştir. Bu amaçla sözkonusu değişimin kuramsal temelleri ve uygulamaya yönelik sonuçları özetlenmiştir. Sonuç yerine, Tartışma başlığı altında kısa bir değerlendirmeyle çalışma sonlandırılmıştır.

## 1. Giriş

Hızla değişim yaşanan yönetim bilimi alanında, özel kesim örgütlenmelerini olduğu kadar kamu yönetimini de zorlayan gelişmeler, özellikle bilgi teknolojilerinin gelişimine uyarlanabilen, etkileşime açık ve duyarlı yaklaşımlar gerektirmektedir. Bu tespitten yola çıkarak, bilgi teknolojilerinin kamu yönetimine etkilerinin çeşitli açılardan incelendiği bu çalışmada, İnternetin Kamu Yönetiminde Kullanım Örnekleri, Sistem Kuramı, Kamu Yönetiminde Yenilenme, Kamusal Bilgiye Erişim, Örgütsel Yapının Etkilenmesinde Bir Araştırma ve Sonuçları gibi birbirleriyle bağlantılı alt başlıklar yer almaktadır. Sonuç yerine, Tartışma başlığı altında kısa bir değerlendirmeyle çalışma sonlandırılmıştır.

## 2. İnternet ve Kamu Yönetimi

Günümüzün moda deyimlerinden "küresel köy (global village)"ün isim babası Kanada'lı iletişim (ve gelecek) bilimci Marshall McLuhan, 1967 yılında yayımlanan aynı adlı kitabında, daha sonra "küresel köy" sözü kadar ünlü olacak "İletişim ortamı iletinin ta kendisidir (Medium is the message)." görüşünü dile getiriyordu. Elektronik-Devlet ya da kısaca E-Devlet olarak anılan fikir ve uygulama akımının izleyicileri bu görüşe içtenlikle katılıyor olsalar gerek. Çünkü İnternet, her ne kadar askeri bir projenin ürünü de olsa, son zamanlarda hızla

---

\* Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F.Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlileri

\*\* Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F.Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlileri

ticarileşse de; katılımcı yapısı ile gerek kamu yönetiminin iç örgütlenmesi, gerekse bireylerin ve grupların yönetim birimleriyle ilişkileri açısından parlak bir gelecek vaadediyor.

İnternet'in kamu yönetiminde kullanılmasını heyecanla olduğu kadar endişeyle izleyenler de var. Kötümserlerin başlıca kaygısı, İnternet'in George Orwell'in 1984 kitabındaki benzer şekilde, hayatın her alanını kontrol eden bir büyük ağabey (big brother), ya da herbiri belli bir alandaki davranışları kontrol eden bir sürü küçük ağabey yaratması. İyimserler ise İnternet'in adem-i merkezietçi ağ yapısının merkezietçi kontrolü zorlaştıracığını, vatandaşların kamu hizmetlerine daha kolay ve hızlı ulaşabileceğini, şeffaf ve katılımcı bir kamu platformu oluşacağını umuyorlar.

Dünya örneğine baktığımızda devlet örgütlerinin sanal hizmetlerinin öncelikle örgüt düzeyinde ve kopuk kopuk ortaya çıktığını görüyoruz. Ama yakın geçmişte gözlemlenen, devlet örgütlerinin tüm sanal bilgi ve hizmetlerinin bir çatı altında toplanması denemeleri, artık bu hizmetlerin –en azından biçimsel olarak– merkezileşeceğini gösteriyor. Merkezileşme, kaynak tasarrufu sağlaması açısından olduğu kadar vatandaşların tüm sanal hizmetleri çabucak bulabileceği tek bir adres oluşturması bakımından da çok önemli. Bu konuda tüm dünyaya öncülük eden ABD'nin tüm sanal kamu bilgi ve hizmetleri ayrı bir web sayfasında (www.firstgov.gov) biraraya toplaması bu sürece iyi bir örnek. Türkiye'de ise henüz kamu örgütlerinin tek tek web sayfası oluşturması aşaması yaşanıyor. Merkezi bir web sayfası kurulması, kamu bilimcilerinin düşünmesi gereken önemli meselelerden biri gibi görünüyor.

Uzun dönemde ise amaç, kamu örgütlerinin sadece şu anda verdikleri bilgi ve hizmetleri web üzerinde daha hızlı, kolay ve katılımcı bir biçimde sunması değil, şu anda vermediği ya da veremediği bilgi ve hizmetleri de sunarak artı değer yaratmasıdır. Daha da önemlisi, İnternet'i bir toplumsal katılım ve hesap verme aracı haline getirmektir. McLuhan'ın "İletişim ortamı iletinin ta kendisidir" görüşü bu açıdan oldukça anlamlı görünüyor (Yıldız <"http://www.teknoturk.org/">).

### **2.1 İnternet'in Kamu Yönetiminde Kullanımına Örnekler**

+ Pasaport başvurumuzu İnternet üzerinden yapabiliyoruz (Netgazete, İzmir Emniyet Müdürlüğü İnternet Üzerinden 681 Kişiyi Pasaport Verdi, 10/03/2000).

+ Vatandaşlık kimlik numaramızı Web'den öğrenebiliyoruz (<http://tckimlik.nvi.gov.tr>).

-Resmi gazeteyi İnternet üzerinden okuyup, arşivine erişebiliyoruz (<http://www.basbakanlik.gov.tr/ResmiGazete/Prgrler/Basla.htm>).

+ Öğretmenler olarak sorunumuzu Milli Eğitim Bakanına e-posta ile doğrudan iletebiliyoruz (Milli Eğitim Bakanı Bostancıoğlu, Öğretmenleriyle E-mail Yoluya Haberleşiyor, Netgazete, 3/4/2000).

İnternet hayatımızın her alanında olduğu gibi, e-devlet tartışmaları ile kamu yönetimi alanında da etkisini hissettiriyor. Yukarıda sıralanan örnekler ve benzeri haberler insani sevindiriyor. Ne var ki, kamudaki İnternet uygulamaları, Türk yönetim sisteminin müzmin sorunları olan etkililik, saydamlık ve toplumun ihtiyaçlarına duyarlı olma gibi konulara -en azından şu anda- çare olmaktan çok uzak. Tek tek devlet kuruluşları e-hizmetler veriyor olsa da ortada eşgüdüm ve stratejik bir plan var gibi görünmüyor. Türkiye'de İnternet konusunda uzman Mustafa Akgül'ün deyimiyle, "Türkiye İnterneti'nde vizyon ve liderlik eksikliği var." (E-Devlet Aranıyor, Btnet, 27/3/2000). Bu durumda kamu bilişiminden umudu kesmeli mi? kamu bilişiminin geleceğinden umutlu olmakla beraber, bu konudaki başarının ön şartının kamu bilişiminin sistematik bir biçimde incelenmesi ve elde edilecek bulgularla stratejik planlama yapılması gerekli görülmektedir.

Kamu bilişiminin analitik olarak incelenmesinde sistem kuramından faydalanmak olası. Çok basitçe açıklamak gerekirse, bu kuramın temelinde, her varlığın bir bütünü (sistemin) parçası olduğu ve sistemin parçalarını anlamamanın ancak sistemin bütünü anlamakla mümkün olabileceği yatar. Sistem kuramını bir ömikle somutlaştıralım: Küçüklüğümüzde çoğumuz yap-bozlarla oynamışızdır. Nasıl ki yap-bozda kendi başlarına çok da anlamlı olmayan parçalar bir araya gelince anlamlı bir resim ya da harita oluşturuyorsa, aynı şekilde sistemin kendisini anlamadan parçaların önemini ve sistemdeki işlevini kavramak da olası değildir.

Sistem kuramını kamu bilişimine uygulayalım: İnternet'in kamudaki kullanımını anlamak için sadece merkezi devletin Ankara ve taşradaki birimlerini incelemenin yeterli olmadığını görürüz. Aynı zamanda İnternet'in yönetim sisteminin diğer önemli parçaları olan yerel yönetimler (örneğin belediyeler), özel sektör ve sivil toplum kuruluşları tarafından da nasıl kullanıldığını anlamak gerekir. Özetlemek gerekirse, kamu bilişimindeki temel aktörler, merkezi devlet kuruluşları (bakanlıklar, genel müdürlükler), onların Ankara dışındaki uzantıları (taşra örgütleri), yerel yönetimler (belediyeler), özel sektör ve sivil toplum örgütleridir. Ne var ki bu örgütlerin kendi içlerinde ve diğer örgütlerle ilişkilerinde İnternet'i nasıl kullandıklarını çözümlmek tek başına bu sistemi anlamaya yeterli değildir. Tüm bu örgütlerin vatandaşlarla olan ilişkilerinde, vatandaşların diğer vatandaşlarla olan kamusal ilişkilerinde ve son olarak, tüm bu örgütlerin ve vatandaşların uluslararası düzeyde diğer vatandaşlar ve örgütler ile İnternet yardımıyla kurduğu ilişkilerin incelenmesi, oluşturmaya çalıştığımız tabloyu tamamlar.

Geliniz bahsettiğimiz bu kamu bilişimi sistemi hakkında somut örnekleri inceleyelim:

1. Pasaport almak isteyen bir kişi emniyete başvurduğunda, emniyet teşkilatı içindeki yazışmalarda İnternet nasıl kullanılmaktadır? Emniyet bu kişi hakkında diğer örgütlerden bilgi alma ihtiyacını hissederse İnternet'i kullanmakta mıdır? Varsayalım pasaport almaya çalışan kişinin uluslararası bir suçlu olma ihtimali var. Emniyet, Interpol ile kurduğu uluslararası bağlarda İnternet'i nasıl kullanmaktadır?
2. Bir başka örnek de yakın geçmişimizdeki deprem felaketlerinden: Deprem sonrasında vatandaşlar kendi aralarında haberleşmek, sivil toplum kuruluşlarından ve devletten yardım almak, yardım çalışmalarının eşgüdümü amacıyla ve uluslararası yardım kuruluşları ile bağlantı kurmak için İnternet'ten nasıl yararlandılar?
3. Vatandaşların devlet görevlilerine gönderdikleri e-posta iletileri dilekçe gibi resmi evrak yerine geçiyor mu? Bu iletileri makul bir süre içerisinde yanıtlamak resmi görevli için zorunlu mu?
4. Son örneğimiz kamu ve özel sektör ilişkilerinden: Kamu örgütleri ile özel şirketlerin iletişimde (örneğin ihale ilanlarında) İnternet nasıl kullanılmaktadır?

Örnekleri çoğaltmak mümkün. Ama biz yine Mustafa Akgül'ün lidersizlik ve vizyonsuzluktan yakınması noktasına dönelim. Eğer kamu bilişimi detaylı bir şekilde çözümlenirse, stratejik planlama yapmak ve Türkiye'de kamu bilişimi alanında vizyon üretmek mümkün olabilir. Geriye de bu vizyonu politikacılara, bürokratlara ve vatandaşlara anlatmak kalıyor. Herhalde daha zor olan da bu (Yıldız <"<http://www.teknoturk.org/>">). Yukarıda kısaca anlatılan kamu yönetimi, bilgi teknolojileri ve sistem kuramı ilişkisini örgüt kuramı yazını yardımı ile daha ayrıntılı inceleyebilir ve bu ilişkinin yönetim bilimi açısından sonuçlarını şöyle özetleyebiliriz.

### 3. Kamu Bilişimi ve Sistem Kuramı

Scott (1961, s. 7), sistem kuramının temel tanımını yaptığı makalesinde bir sistemi anlamak için şu soruları sormanın gerektiğini yazıyor:

Sistemin stratejik parçaları nelerdir?

Sistemin parçaları arasındaki karşılıklı bağımlılıklar nelerdir?

Sistemin parçalarını birbirlerine bağlayan ve uyumlarını sağlayan süreçler nelerdir?

Sistemin amaçları nelerdir? Bu sorulara tek tek yanıt vermeye çalışalım:

Kamu bilişimi sistemini içiçe geçmiş halkalara benzetebiliriz. İlk ve en içteki halkalar bireysel örgütlerin kamu bilişimi çabalarıdır. Örnek olarak web üzerinde bir İnternet sayfası oluşturan kamu kurumlarını gösterebiliriz. İkinci ve daha dıştaki halka sektörel ayrımdır. Bu aşamaya örnek olarak da belediyelerin, merkezi kamu örgütlerinin ve onların taşradaki uzantılarının, sivil toplum

örgütlerinin ve özel şirketlerin kamu bilişimiyle ilgili çalışmaları verilebilir. Son ve en dıştaki halka ise kamu bilişiminin faaliyet evrenini oluşturan çevresel etmenler, yani ülkenin içinde bulunduğu ekonomik, toplumsal ve siyasal koşullardır. Örneğin, Millet Meclisi'nin İnternet konusunda yaptığı düzenlemeler, bilişim sektörünün ekonomik krizden etkilenecek küçülmesi, gençler arasında bilgisayar kullanımının yaygınlaşması bu tip çevresel etkilerdendir. Kamu bilişimini oluşturan tüm bu parçaların aşama aşama ve birbirleriyle ilişkileri gözetilerek çözümlenmesi gerekmektedir.

Kamu bilişimi sisteminin parçaları ve aralarındaki ilişkiler bu makalenin sınırlarını aşacak bir karmaşıklıktadır. Yine de bir çok değişkenin rol oynadığı bir süreç içinde birbirlerini etkilemekte olan bu parçaların karşılıklı bağımlılığı verilebilecek birkaç örnek ile az da olsa açığa kavuşturulabilir: Özel şirketlerin daha önceden sunduğu hizmetleri İnternet ortamında daha çabuk, kolay, şeffaf ve etkili bir şekilde, günün 24 saati, haftanın 7 günü aralıksız sunmaları benzer taleplerin kamu örgütlerine de yönelmesi sonucunu ortaya çıkarabilir. Örneğin bankaların müşterilerine İnternet üzerinden hesap bilgisi verme, fatura ödeme benzeri hizmetler vermesi üzerine yurttaşlara belediyelerin de benzer şekilde hizmet vermesi, elektrik, su gibi faturaların İnternet üzerinden ödenmesi, kamu kuruluşlarına yapılan başvuruların ilerleyişinin İnternet üzerinden takip edilebilmesi gibi istekler yaratabilir.

Merkezi yönetimin İnternet'in kamu hizmetlerinde kullanımı konusunda aldığı kararlar ve gerçekleştirdiği uygulamalar, gerek merkezi yönetimin taşra örgütlerine, gerekse yerel yönetimlere örnek ve yol gösterici olabilir. Meclis tarafından yerel yönetimlere yasal düzenlemelerle kamu bilişimi amacıyla kullanılmak üzere ek gelir temin etme yolları açılabilir; ve/veya merkezi hükümet bu amaçla yerel yönetimlere ve kendi taşra teşkilatlarına kaynak aktarabilir. Merkezi yönetim ve/veya yerel yönetim birlikleri yerel yönetimlerin kamu bilişimi ihtiyaçlarını karşılamak üzere donanım, yazılım, uzman personel gibi kaynaklarını belli havuzlarda toplayarak yerel yönetimlerin hizmetine sunabilirler.

Diğer yandan, sivil toplum örgütlerinin kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verme (accountability) yönündeki çağrılarını kimi kamu hizmet ve bilgilerinin sanal ortama taşınması ile, kısmen de olsa, yanıt bulabilir.

Bu konuda verilebilecek sayısız örnek olmakla birlikte, sözkonusu ilişkilerin örnek olaylar yardımıyla incelenmesi ve bu incelemelerden elde edilecek bilgiler yardımıyla stratejik planlamaya gidilmesi kamu bilişimine sağlam temeller kazandıracaktır. İkinci nokta ile bağlantılı olarak sistemin parçalarını birbirlerine bağlayan ve birbirlerine uyumunu sağlayan süreçleri politik, ekonomik ve toplumsal süreçler olarak gruplayabiliriz. Politik süreçlere politik karar alıcıların İnternet'in kamu yönetimi sisteminde kullanılmasına karşı tutumu, seçmenlerden bu yönde gelecek olan istek ve yönlendirmeler, ortaya çıkacak yasal düzenlemeler, siyasi partilerin seçmenlerle olan ilişkilerinde olduğu kadar kendi iç

yapılanmalarında da İnternet'in olanaklarından yararlanmaları, kamu bilişimi konusundaki uluslararası oluşumlara katılım (örneğin Avrupa Birliği'nin E-Avrupa projesi, [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/index_en.htm)) örnek verilebilir.

Ekonomik süreçlere ise kamu sektörünün giderek küçüldüğü bir ortamda kamu bilişiminin ayrılabilecek kaynakların miktarı ve nerelerden temin edilebileceği, elektronik ticaret altyapısının kamu bilişimi amacıyla ne ölçüde kullanılabileceği, özel sektör kuruluşlarının İnternet'in olanaklarından yararlanmasının kamu sektörü için yaratacağı olumlu ve olumsuz dışsallıklar, vs. örnek gösterilebilir.

Toplumsal süreçlere örnek olarak da halkın kamu bilgi ve hizmetlerini İnternet'ten alma konusundaki isteği, ve karar vericilere bu yöndeki baskısı, toplumda bilgisayar kullanımının yaygınlaşması, bilgi ekonomisinin üretim ekonomisinin yanında serpilip büyümesi, hatırı sayılır bir bilgi profesyonelleri topluluğu oluşması gibi olası gelişmeler sayılabilir.

Kamu bilişimi sisteminin amacı her şeyden önce vatandaşlara kamu hizmet ve bilgilerini hızlı, kolay, kesintisiz ve etkili olarak sunmaktır. Ayrıca kamu sektöründe şeffaflık ve hesap verme kavramlarını yaygınlaştırmak, bu yönde süreçler geliştirmek de önemli amaçlar arasında sayılabilir. Kamu bilişimi sistemini diğer politik, ekonomik ve toplumsal süreçlerle olan dinamik ilişkisi açısından açık bir sistem olarak incelemek gerekir. Kamu bilişiminin çevresel etkilere olan bu bağımlılığını Katz ve Kahn'ın (1966) ve Kast ve Rosenweig'in (1972:449-450) ayrıntılı biçimde açıkladıkları açık sistemlerin belli başlı bazı özelliklerine bakarak incelemek yerinde olacaktır:

### ***Olumsuz Entropi (Negative Entrophy)***

İnternet'te kamu kesimine ait bilgi ve hizmet sunan kamu kuruluşları arttıkça, bu bilgi ve hizmetleri sunmak kamu kuruluşları için olmazsa olmaz bir nitelik haline gelmeye, diğer bir deyişle bir "norm" olmaya başladıkça, sanal ortamda faaliyet göstermeyen kamu kuruluşları gerek vatandaşlar gerekse etkileşimde buldukları diğer kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları tarafından sanal ortama geçme yönünde bir baskı görebilirler. Böyle bir ortamda varolma mücadelesi verecek olan kamu kuruluşu, "olumsuz entropi" prensibi gereği ortama uyum sağlayacak ve sanal ortama geçecek; böylece örgütsel hayatını sürdürme gücüne tekrar kavuşacaktır.

### ***Bilgi Girdisi/ Sinyalleme***

Kamu örgütleri bilişim alanındaki faaliyetlerini çevrelerinden aldıkları açık ve kapalı sinyallere göre ayarlayacaklardır. Örneğin meclisten çıkan bir yasada İnternet'in kullanımı konusunda yeni kararlar alınıyor ise, kamu örgütleri de sanal bilgi ve hizmet planlarını bu kararlara göre yapacaklardır.

### ***Olumsuz Geribildirim***

Olumsuz entropi örneğinin tam tersi şekilde olumsuz geribildirim ise ortalamadan sapmaları düzelteren bir mekanizmadır. Örneğin benzer kaynaklar ve işgücü ile benzeri örgütlerden üst düzeyde sanal bilgi ve hizmet veren bir kamu kuruluşunun bu yüksek düzeyi sürdürme yönünde bir güdülenmesi yoktur; çünkü daha düşük bir düzey de kabul edilebilir durumdadır. Çevresindeki örgütlerin performansından olumsuz geribildirim alan böyle bir öncü örgütün sanal faaliyetlerini azaltarak ortalama düzeye indirmesi beklenebilir.

### ***Farklılaşma***

Katz ve Kahn'a göre açık sistemler farklılaşma ve karmaşıklaşma yönünde bir eğilim gösterirler (s. 22). Bu prensibi kamu bilişimine uygulayacak olursak zamanla kamu bilişimi sisteminin her bir değişik alt sisteminin, örneğin belediyelerin, merkezi kamu kuruluşlarının, sivil toplum kuruluşlarının vb. kendilerine özgü sanal hizmet ve bilgi uygulamaları doğrultusunda farklılaştığını ve bu çabaların farklı şekilde karmaşıklaştığını görebiliriz. Örneğin yerel yönetimler daha katılımcı, sivil toplum kuruluşları daha şeffaf, merkezi kamu kuruluşlarının ise daha etkili düzeyde bilgi ve hizmet sunduğuna tanık olunabilir.

### ***Eşsonuçluluk (Equifinality)***

Her ne kadar her alt sistem kendine özgü biçimlerde farklılaşsa ve karmaşıklaşsa da, eşsonuçluluk ilkesine göre farklı yollardan aynı sonuçlara ulaşmaları mümkündür. Örneğin farklı sanal bilgi ve hizmet sunumunda farklı katılımcılık, şeffaflık ve etkililik düzeylerine sahip kamu bilişimi örgütleri belli bir gelişme döneminin ardından aynı topluma hesap verme bilincine ve düzeyine erişebilirler. Eşsonuçluluk ilkesinin önemli bir sonucu da kamu bilişiminde belli hedeflere (şeffaflık, etkililik, hesap verme, vs.) varmak için tektip örgütsel yapı ve uygulamaların şart olmadığı kamu örgütlerinin kendilerine ve ortamlarına özgü düzenlemelerle de bu hedeflere farklı yollardan ulaşabilecekleri görüşüdür.

### ***Eşgüdüm ve Kaynaşma***

Bu ilke her ne kadar farklılaşma ilkesi ile gelişkili gözüküyorsa da aslında onu tamamlayıcı niteliktedir. Kamu bilişimi sistemi önce çesitli alt sistemler olarak, sonra da bir bütün halinde gelişip serpildikçe alt sistemler arasındaki kaynaşma ve eşgüdüm ihtiyaçları artacaktır. Örneğin farklı alt sistemlerden birçok örgüt ortak bilgi bankaları kullanabilecektir. Veya belli bir örgütte başlayan sanal bilgi ya da hizmet sunumu bir diğer kuruluş tarafından sonuçlandırılacaktır.

Yukarıda açıklanan sistem kuramı, kamu yönetimi ve bilgi teknolojileri etkileşimi yönetim anlayışında önemli bir değişim ve yenilenme gerekliliğini de beraberinde getirmektedir. Bir sonraki bölümde bu değişimin ana hatları ayrıntılarıyla tartışılmıştır.

#### 4. Kamu Yönetiminde Yenilenme:

Kamu ve diğer örgütlerin yeni ekonomiye uyum sağlaması için, iş yapma biçimleri ve bürokratik süreçlerinde yenilikçilik ruhuna uygun olarak köklü biçimde değişim gerekli görülmektedir: Çok kademeli/hiyerarşik bürokratik oluşumları değiştirmek ve takım-ekip-grup çalışmaları ile yatay süreçlere geçilerek, bütünlük bir kamu yönetimi modeline erişmek üzere yenilenmek, teknoloji değişiminde girişimcilik gerekmektedir. Söz konusu teknoloji değişimine geçişte bazı adımları şunlar olabilir:

1. Sayısal ekonomi için analog yerine sayısal teknoloji,
2. Yüksek performanslı organizasyon için, geleneksel yarı iletken değil, mikro işlem teknolojisi,
3. İnternetle çalışan girişimlerde; ana bilgisayardan ağ merkezli işlemci/sunucu bilgisayar kullanımına geçiş,
4. Ağla çalışan ekonomiler için bahçe yolu yerine, geniş band iletişimini sağlayan bilgi otoyolu,
5. Bilgi otoyolu için akıllı ve açık bilgi aracı,
6. Kişiler arası yapılan tüm iletişimler için farklı veri, metin, telefon ve görüntüden daha çok etkileşimli-interaktif multimedya,
7. Modeli ve yöntemleri tartışmalı olsa da, fikri mülkiyette açık sistemler,
8. Akıllı ağlar,
9. Hızla değişen dünya için, zanaatten hızla yerleştirilmiş nesnel bilgi işleme geçiş ve

benzeri adımlar sıralanmaktadır.

Yapılanmanın tamamlanması, bilgiye önem verilmesi ve kamu yönetiminde kullanılacak elektronik posta sisteminin, internet üzerinde işlerin yürütülebilmesi anlayışı, ön-koşul olarak görülmektedir. Ülkemizde ise, vizyonsuzluğa ek olarak, bu konuda oldukça yetersizlik ve donanımsızlık sorunları saptanmaktadır. Donanım sağlayabilen kamu kurumlarında, 'eski iş süreçleri yazılım haline getirilerek', yeni çağdaş iş süreçlerinin karşısında uygulanıyorsa, iş süreçlerinin birbirinden kopuk, hantal bir bürokratik süreçte yürütülme, donanım dağılımının kişisel kayırma yöntemleriyle yapılma risklerinden söz edilmektedir. İş verimliliği ve hizmet kalitesinde iyileşme sağlanması, bilgisayar ve mevcut ağ sistemlerinden verim alınabilmesinin, yenilikçi, yaratıcı, üretici, ehliyetli kadrolar gerektireceği açıkça gösterilmektedir. Daha esnek bir bürokrasi, veri tabanlarının her örgütte kopyalanması yerine ortak veri tabanında kullanılması, bilginin daha hızlı hareket etmesi, zahmetli onay mekanizmaları yerine, temel etkinliklerin bireylerin, yurttaşların, müşterilerin ihtiyaçlarına göre belirlenmesi önerilmektedir. Kuralların uygulamakta olduğu sistemden, en iyi sonuç alınan sisteme doğru geçiş yapılması olası görülmektedir (E-Devlet Bülteni).



#### **4.1 Kamusal Bilgiye Sayısal Erişim**

Yeni teknoloji, açık ve şeffaf yönetime olanak vermektedir. Kamu yönetiminin elinde bulunan ulusal veri tabanına, nüfus ve tapu idaresinin bilgilerine, vergi dairesinin bilgilerine erişmek ve işlem yapmak bir çok ülkede yurttaşların en doğal hakları olmaktadır. Ancak uygulamada, kamusal bilgiye nasıl ulaşılabileceğini, ne tür bilgilerin depolandığını bilmek gereği vardır. Bilgiye erişim, 'çok zaman harcanan, pahalı ve biraz da sınırları bozan bir işlem' olmamalıdır. Birkaç bürokratik işlemin tamamlanması için, yurttaşların 'bir pinpon topu gibi oradan oraya atılması' yönetsel etkililik ve verimlilik yaklaşımına uymamaktadır. Sorunların önemli bir bölümü, bilgilerin elektronik-sayısal ortama aktarılması ve bireylerin kamusal bilgiye ağ üzerinden, internet aracılığıyla erişmesiyle giderilebilir.

Bireysel erişim, evden, ofisten, işyerinden ya da internet cafelerden bilgisayar, telefon ve televizyon gibi farklı araçlarla gerçekleştirilebilir. 'Ulusal Çevre Bilgi Sistemi, Ulusal Adli Sicil Bilgi Sistemi, Ulusal Gümrük Bilgi Sistemi, Ulusal İklim Bilgi Sistemi, Ulusal Nüfus Bilgi Sistemi, Sigorta Bilgi Sistemi, Ulusal Sağlık Bilgi Sistemi, Ulusal Tapu Bilgi Sistemi, Ulusal Malzeme Bilgi Sistemi, Ulusal Ticari Bilgi Sistemi' vb. hizmetler artık internet üzerinden verilebilecek türden sayısal ortamdaki hizmetler olarak den görülmektedir (E-DevletBülteni).

#### **4.2 Değişime Bir Örnek: Örgütsel Yapının Etkilenmesinde Bir Araştırma**

Örgütsel yapı ve Bilgi Teknolojileri (BT)(Information Technology) bağıntısı araştırmacıların uzun zamandır üzerinde durduğu bir konudur (Heintze ve Bretschneider 2000:801-830). BT'nin örgütsel yapıya etkileri konusunda değişik görüşler bulunmaktadır. BT yönetici sayısını azaltıp daha düz bir örgütsel yapı oluşturur ve gelişmiş iletişim kanallarıyla karar vericilerin sayısını artırıp karar vermeyi etkiler varsayımı yapılırken, diğer yandan daha düz örgütsel yapıların gerçekten BT sonucu değil, BT'nin bu tür değişimi kolaylaştırması sonucu olduğu da önerilmektedir (Heintze 2000'de Pinsonneault ve Kraemer 1993). BT'nin neden olduğu ya da kolaylaştırdığı değişimlerin, örgütsel işbaşarımına etkisi ölçülmek istendiğinde, yapısal sorular daha önem kazanmaktadır. Yeniden yapılanmanın işbaşarımındaki sonuçlarının, BT'nin yapısal etkilerinden daha az anlaşılabilirliği belirtilmektedir.

Bu araştırmaların çoğunlukla özel örgütlerde yapıldığı vurgulanmaktadır. Ancak, BT uygulamaları hem uluslararası düzeyde (Heintze 2000'de Caudle, Gorr ve Newcomer 1991) hem de ülkemizde, kamu yönetiminin her kesiminde yaygınlaşmaktadır. Ayrıca, bir görüşe göre kamu kesimi özel örgütlere göre daha 'bilgi yoğunudur.' Bunun bir sonucu olarak, BT ve bilgisayarlardaki her gelişim daha derin etki yapar (Bretschneider ve Wittmer 1993). Kamu ve özel kesimdeki bu farklılıklardan şu sonuca varılabilmektedir (Bkz. Çizelge): BT uygulamaları

kamu ve özel kuruluşları farklı yollarla etkilemektedir. Kamusal ve özel örgütlerin farklılıkları çevresel, örgütsel ve bireysel düzeylerde de ortaya çıkmaktadır. Kamu kuruluşlarının ekonomik çevreden çok siyasal çevreden etkilenebildiği belirtilmektedir. Siyasal çevrenin çalışmalara etkisi, kısa dönemli bakış açısı, katı mali denetim, kamu denetimi doğrultusunda görevler yerine getirilmesi biçimindedir (Bozeman ve Bretschneider 1986). Kamu örgütlerinde katı hiyerarşi yapılar, özellikle personel sisteminde kırtasiyecilik eğilimi görülebilmektedir (Heintze 2000'de Bretschneider 1993; Rainey, Pandey ve Bozeman 1995). Kamu yöneticilerinin iş güvencesi, ödeme ve yükselmeler gibi işbaşarıyı teşviklerine daha az tepki vermeleri olasılığından söz edilirken, özel kesim yöneticilerinin, kamu kesimindekilere göre örgütleriyle daha güçlü özdeşleşme ve iş arkadaşlarıyla daha yüksek memnuniyet duydukları ortaya konmuştur. Genelde, kamu görevlileri, mali konulardan çok hizmet anlayışıyla güdülenmektedir (Heintze 2000'de Buchanan 1974 ve 1975; Rainey 1979 ve 1983; J.Q. Wilson 1989).

Çizelge: Bilgi Teknolojilerinin Kamusal ve Özel Örgütleri Farklı Etkilemesi

#### "Bilgi Yoğun" Kamusal Örgütler

#### Özel Örgütler

Çevresel: Siyasal, kısa dönem,  
mali ve kamusal denetim

Ekonomik, uzun dönem

Örgütsel: Katı hiyerarşi ve personel  
sistemi, kırtasiyecilik

Esnek yapı

Bireysel: Hizmet anlayışı

İşbaşarıyı teşvikleri;

İş güvencesi, ödeme, terfiler

Özdeşleşme, memnuniyet

Kaynak: Heintze 2000'den uyarlanmıştır.

Kamu yönetimi açısından dikkat edilmesi gereken bir nokta, BT uygulamaları sonucu gündeme gelen herhangi bir yeniden yapılanma sürecinin işbaşarısına yararı olacağını varsayamayacağımız biçimindedir. Örgütsel amaçlar ve çıktılar dışındaki nedenlerle de uygulanmış olabileceğinden, işbaşarısını geliştirmese de yapısal değişimler korunabilir. Farklı amaçlar, örneğin, şişirildiği düşünülen kamu bürokrasisini düzeltmek olabilir. Bu nedenle kamu örgütlerinde BT uygulaması, örgütsel yeniden yapılanma ve işbaşarıyı bağıntısını incelemek özellikle önemli sayılmaktadır.

Amerikan yerel yönetimlerinde bilgisayar teknolojisi kullanımından kaynaklanan iktidar ilişkilerinin değişimini görgül bir araştırmayla 'teknolojik reformlardan hangi kesimlerin yararlandığını inceleyen bir çalışma 1979'da

yapılmıştır (Kreamer ve W.H. Dutton 1979:80-106). Bulgular, bilgisayara-dayalı sistemlerin varolan yerel yönetim güç ilişkilerini-ister çoğulcu ya da bürokratik, teknokratik veya siyasal merkezîyetçi olsun- izlediği ve güçlendirdiği yönündedir. Sonuçta, bilgisayar sistemlerinin, reformun çıkarlarına karşı status quo çıkarlarını destekler eğilimde olduğu gösterilmektedir.

Kamu kesiminde bilgisayar kullanımı ve üretkenlik artışı üzerine bir diğer araştırma, BT'ye yatırılan sermayenin 'excess returns' fazlasıyla geri döndüğü hipotezine uygun öngörülerde bulunmaktadır (LEHR ve LICHTENBERG 1998:257-279.). A.B.D. İşgücü İstatistikleri Bürosu-Federal Verimlilik Ölçümü Programı (Amerikan Bureau of Labor Statistics-Federal Productivity Measurement Program) ile bir bilgisayar şirketi (Computer Intelligence Infocorp.) verileri ve bazı kamu görevlileriyle yapılan görüşme sonucu elde edilen veriler kullanılarak, BT'nin kamu kesiminde verimlilik üzerine etkisi ekonometrik olarak incelenmiştir. BT sermayesini de girdi olarak kapsayan kamu hizmetleri için bir üretim fonksiyonu tahmin edilmiş ve diğer araç-gereç ve personel sayısı artışı kontrol edilerek, federal kuruluşlarda 1987-92 döneminde üretkenlik artışı ile bilgisayar-yoğun büyüme arasında güçlü ve olumlu bir bağıntı bulunmuştur. BT yatırımları geri dönmektedir.

#### **4.3 BT ve Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Araştırmasının Sonuçları**

BT uygulamaları, yönetim düzeyleri ve karar vericiler sayısında az etki yapmıştır.

BT etkisi, karar vericilerin sayısı üzerinde daha fazladır ancak, yine de azdır.

Yanıtlarda yaklaşık %30 oranında, BT'nin örgüt çalışanlarının karar süreçlerine katılımına izin verdiği gösterilmiştir.

Çalışma çevresinin yönetim düzeyleri sayısında önemli etkide bulunduğu saptanmıştır.

Bilgi Sistemleri (BS) üzerinde dış denetim azaldıkça (örgüt içinde daha merkezîleştikçe ve siyasal etkiye daha az sorumlu oldukça) yönetim düzeyleri sayısı azalmaktadır. Birim büyüdükçe, BT yeniliklerini uyarılma olasılığı artmaktadır.

Dışsal denetim arttıkça karar vericilerin sayısı artmaktadır.

BT, yönetim düzeyi ve karar verici sayısını arttırsa yöneticilerin teknolojiye yönelik tutumu güçlenmektedir. Örgütsel işbaşarımı arttıkça da aynı durum görülmektedir. Kaliteyi arttırmaya yönelik yönetici için de aynı eğilim vardır. Halkla ilişkiler yönelimi aynı etkiyi yapmamıştır. Bir ilginç saptama ise, yöneticiler teknolojiyi kendileri kullanmaktaysa, genelde BT yönelik tutumları daha az olumludur.

BT uygulamaları örgütsel iletişimi geliştirmektedir. Ancak, BT'nin yapıya etkisi iletişimi geliştirmemekte, yani BT işbaşarımında doğrudan etki yapmakta, yapı üzerindeki etkisi nedeniyle dolaylı etkide bulunmamaktadır.

BT konusunda yöneticilerin tutumu, teknik karar verme ve kalite beklentisinde etki yapmaktadır.

## 5. Tartışma

Yurtdışındaki bazı araştırmalara göre, kamu yönetiminin katı yapısı ve personel sisteminin esnek olmayışı nedeniyle, BT uygulamalarının yapı üzerindeki etkisi sınırlı olmakta, karar vericilerin ve yönetim düzeylerinin sayısı çok az artmaktadır. Ayrıca, örgüt yöneticileri BT üzerinde daha az denetime sahipse, dış etkenlerden daha çok etkilendikçe, görev ve pozisyonlarını koruma olasılıkları artmaktadır. Kamu yönetimini çevreleyen siyasal ortamın tekil niteliği ve personel sisteminin katılığı söz konusudur.

BT uygulamalarının getirdiği yapısal değişimler, yöneticinin örgütsel konumunu destekliyorsa, BT'ne daha olumlu tutumlar sergilemektedirler. Artan örgütsel işbaşarımı da bu durumu desteklemektedir. Yerel yönetimlerin, bilgi yoğun devlet ve diğer merkezi kuruluşlardan farklı öncelikleri olabileceği anımsatılmaktadır. Verimlilik konusunun çok tartışılan ancak henüz tam belirginleştirilemeyen, üzerinde çok yazılıp çizilen bir konu olduğu genel kabul görmektedir. İşin içine bir de kamu yönetimi, bilgi teknolojileri gibi karmaşık konular eklendikçe, daha çok inceleme ve araştırmalar yapılması gereksinimi kendiliğinden artmaktadır.

## ABSTRACT

This study examines the relationship between public administration, information technologies and system theory of organizations. The theoretical underpinnings and practical outcomes of this interaction are discussed. The study concludes with a short evaluation of the overall topic.

## KAYNAKÇA

ABD Sanal Kamu Hizmetleri. ([www.firstgov.gov](http://www.firstgov.gov))

AB'nin

E-Avrupa

Projesi.

[http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/index_en.htm)

AKGÜL, Mustafa. "E-Devlet Aranyor." Btnet: 27.3.2000.

E-Devlet Bülteni. <<http://www.edevlet.net>> Sayı: 1, Ocak 2002.

- KAST, Fremont E. ve J.E. ROISENWEIG. "General Systems Theory: Applications for Organization and Management." *Academy of Management Journal*, 1972:447-465.
- KATZ, Daniel ve Robert L. KAHN. *The Social Psychology of Organizations*, John Wiley and Sons, 1966:14-29.
- SCOTT, William G. "Organizational Theory: An Overview and an Appraisal." *Academy of Management Journal*, 4, 1961:7-26.
- HEINTZE, T. ve S. BRETSCHNEIDER. "Information Technology and Restructuring in Public Organizations: Does Adoption of Information Technology Affect Organizational Structures, Communications, and Decision Making?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 4, Oct. 2000:801-830.
- KREAMER, K.L. ve W.H. DUTTON, "The Interest Served by Technological Reform: The Case of Computing." *Administration & Society*, 11, 1, May 1979:80-106.
- LEHR, W. ve F.R.LICHTENBERG. "Computer Use and Productivity Growth in US Federal Government Agencies, 1987-92." *The Journal of Industrial Economics*, XLVI, 2, June 1998:257-279.
- Netgazete. 10.03.2000.
- Netgazete. 3.4.2000.
- Resmi Gazete İnternet. <[http://www.basbakanlik.gov.tr/Resmi\\_Gazete/Prgler/Basla.htm](http://www.basbakanlik.gov.tr/Resmi_Gazete/Prgler/Basla.htm)>
- <[www.firstgov.gov](http://www.firstgov.gov)>
- Vatandaşlık Kimlik Numarası Web sayfası. <<http://tckimlik.nvi.gov.tr>>
- YILDIZ, Mete. "İnternet ve Kamu Yönetimi." <"<http://www.teknoturk.org/>">
- 2001.
- YILDIZ, Mete. "Kamu Bilişimi ve Sistem Kuramı." <"<http://www.teknoturk.org/>">
- 2001.

