

KAMU POLİTİKASI ANALİZİNDE DOĞRUSAL MODELİN YETERSİZLİĞİ: KARMAŞIK BİR MODEL ÖNERİSİ

Süleyman Çelik

Gazi Üniversitesi

İktisadi ve idari Bilimler Fakültesi

Özet

Kamu kurumları, görevleri ile ilgili alanlardaki sorunları inceleme, çözümüne uygun politika geliştirme ve bu politikaları uygulama konusunda eskiden olduğundan daha yoğun ve karmaşık bir uygulama alanına sahiptir. Kamu politikası uygulamasında karşılaşılan sorunlar incelendiğinde, sorunun kaynağı, doğrusal rasyonel modellere göre tasarlanan politikalar ile doğrusal olmayan bir biçimde hareket eden uygulamadaki çevresel koşullar arasındaki farklar olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum, oluşturulan kamu politikaları ile uygulama arasındaki bağlantıyı sağlayabilecek doğrusal olmayan yaklaşımları gerektirmektedir. Öğrenebilen, geçmişten ders alan ve mevcut koşullara adapte olabilen örgütlenme anlayışı; teknik, kültürel ve örgütsel özellikleriyle oluşturulan kamu politikaları ile söz konusu politikaların uygulanması arasındaki farkı kapatabilecek niteliktedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası, Doğrusal Olmayan Sistemler, Örgütsel Öğrenme, Sosyo-Teknik Sistemler

Süleyman ÇELİK

INSUFFICIENCY OF LINEAR MODEL IN PUBLIC POLICY ANALYSIS: A COMPLEX MODEL PROPOSITION

Süleyman Çelik

Gazi University

Faculty of Economics and Administrative Sciences

Abstract

Public organizations have more complex and intense implementation processes especially in analyzing and addressing public policy problems. One of the most critical problems of the practice of public policy analysis is the gap between the linearly and rationally designed public policies and nonlinearly operating environmental conditions. This critical state requires nonlinear approaches that can close the gap between the given public policies and surrounding nonlinear conditions. A learning and self adapting nonlinear organizational model with its technical and cultural strengths offers a bridge between policy making and implementation phases.

Key Words: Public Policy, Nonlinear Systems, Organizational Learning, Socio-Technical Systems

1. GİRİŞ

Günümüz sosyal bilimlerinin temel amacı pratik problemleri anlayarak, onları çözmek için sürekli bir uğraş içinde olup çözümler üretmek olmalıdır. Oysa sosyal bilimlerin güncel sorunların çözümüne ne kadar katkı yaptığı tartışmalıdır. Temelini (orijinini) pratikten alan sosyal bilimler, pratik sorunları çözüme kapasitemizi arttıran “uygulanabilir bilgi”yi (usable knowledge) nadiren üretmektedir (Lindblom ve Cohen, 1979; Dunn, 1994). Teori ve uygulama arasındaki uyumsuzluk, politika analizcilerinin ve ya bu politikaları uygulamakla görevli olan kamu görevlilerinin, gerekli ve uygun çözüm üretmedeki kapasite eksikliğinden değil daha ziyade kamu görevlilerinin içinde yaşadığı “politika etki alanının” yanlış tanımlanmasından ortaya çıkmaktadır. Bu uyumsuzluğun temel nedeni, doğrusal bir düşünme metoduyla tasarlanan politikalar ile doğrusal olmayan, çok değişkenli “politika uygulama alanı” arasındaki farklılık olarak ifade edilebilir.

Bu çalışmada, doğrusal düşünme modelinin (kapsamlı rasyonel model) temel özellikleri ve doğrusal olmayan -kurumsal ve işlemsel- politika evreninin temel dinamikleri tanımlanıp, teori ve pratik arasındaki uyumsuzluğu ortadan kaldıracak öneriler sunulacaktır.

2. DOĞRUSAL MODEL

Politika analizi ve kamu yönetimi yazınında gerekirci (*determinist*) anlayış hem kavramlarda hem de uygulamada belirgindir (Kiel, 1994; Byrne, 1998; Wheatley, 1999). Bu anlayış, politika eylemlerinin istenen sonuçları doğuracağını kabul etmekle kalmaz, aynı zamanda bu eylemlerin ve sonuçlarının doğrusal olduğunu varsayar. Gerekirci-doğrusal modelin önerdiği kurumsal ve işlemsel politika evrenini iyi anlayabilmek için, doğrusal modelin temellendirildiği bazı önemli noktaları açıklamak gerekir.

Doğrusal model, politika analizcilerinin veya yapıcılarının, konu edilen sorun hakkında eksiksiz bilgiye sahip olduğunu varsayar (Patton ve Sawicki, 1993). Bu anlayışa göre, politika analizcileri ve yapıcıları, gerekli bilgileri toplayıp, bütün politika seçeneklerini değerlendirme imkân ve kabiliyetine sahiptirler. Dolayısıyla, sorunun çözümü için en iyi seçeneği belirlemek onlar için zor olmayacaktır.

Doğrusal model, ekonomik rasyonelliğe vurgu yapar. Ekonomik rasyonelliğin en önemli değeri “etkinliktir” (*efficiency*). Dolayısıyla en iyi çözüm, fayda-maliyet analizleri sonucunda ortaya çıkan en karlı

seçenektir. Bu analiz modeline (fayda-maliyet analizi) göre problemlerin sınırları, bu problemlerin çözümü için sunulan önerilerin analizlerinin yapılmasından önce tanımlanmıştır (Dunn 1994; 1997).

Son olarak bu model, sorunların çoğunun çok iyi tanımlandığını ve yapılandırıldığını varsayar. Dunn (1994, 145–146) iyi yapılandırılan sorunların özelliklerini şöyle sıralamaktadır: (1) Bir veya birkaç politika yapıcısı sürece katılmış ve bir çözüm seçenekleri demeti oluşturulmuştur; (2) seçenekler sınırlıdır; (3) hedeflere ilişkin değerler konusunda bir görüş birliği söz konusudur; (4) ortaya çıkacak sonuçlar çok az hatayla tahmin edilebilir; (5) farklı çözüm önerilerinin sonuçları hesaplanabilir.

Doğrusal düşünme modelleri, organizasyon teorisi ve politika analizinde çok uzun süre egemen anlayış olmuş ve birçok analizci ve organizasyon teorisyeni için başvuru temel kuramsal çerçeveyi oluşturmuştur. Birçok örgütsel sistem bu ilkelere göre kurulup işletilmektedir. Örgüt kuramında bu modelin adı “rasyonel örgüt sistemi modelidir” (rational organizational system model) (Scott, 1981).

Rasyonel örgüt sistem modeline göre, örgütler belirli amaçları elde etmeye yönelmiş ve göreceli olarak yüksek derecede biçimsel (formel) sosyal yapılar içeren topluluklardır (Scott, 1981, 23). Rasyonel görüş teorisyenleri, örgüt tasarımlarının kurallar, roller ve ilişkilerden oluşan biçimsel yapılar içerdiğini ileri sürmektedir. Bu biçimsel yapılar, çok iyi tarif edilmiş hedeflere verimli bir şekilde ulaşmayı vurgulamak amacıyla oluşturulmuştur. Örgütler, görev ve sorumlulukları belirleyen ve bunların usullere uygun olarak gerçekleştirildiğini garanti eden standart işletme metotları ve formel yapılar içermektedir. Bu görüşe göre örgütler, bütün eylem ve davranışların, amaçlara ulaşmayı garanti edecek şekilde kolayca kontrol edilip, koordineli bir şekilde yönetilebilecek makineler gibidir (Morgan, 1997).

Bugün birçok ülkede kamu kurumlarının çoğu bu ilkeler doğrultusunda makine metaforuna uygun olarak şekillenmiştir. Bu “kumanda kontrol” modellerinin en başta gelen örgüt yapılanması “bürokratik-hiyerarşik” örgüt şeklidir. Bürokratik-hiyerarşik örgütler, gerekirci (determinist) ve doğrusal olarak işleyecek şekilde dizayn edilmiştir. Yüksek kademedeki bir amirin vereceği bir emrin (cause), hiyerarşinin daha alt basamağındaki bir görevliye aynen iletileceği ve planlandığı gibi kusursuz olarak yerine getirileceği (effect) varsayılmaktadır. Fakat bu konudaki çok sayıda yazın, “uygulama sürecinin” doğrusal ve determinist değil tam tersine doğrusal olmayan bir süreç olduğunu belirtmektedir (Comfort, 1999; Stacey, 2000; 2001).

3. DOĞRUSAL MODELİN SINIRLARI

Doğrusal modelin birinci zayıf noktası, karar vericilerin, karar verme sürecinde en doğru seçimi yapacak şekilde, kamu sorunlarına ilişkin tüm bilgilere sahip olduğunu varsaymasıdır. Simon'ın (1997) “sınırlı rasyonellik” (bounded rationality) modeli bu “kapsamlı rasyonellik” (comprehensive rationality) modeline karşı geliştirilen en etkili anlayış olmuştur.

Simon, bugünün karmaşık dünyasında bireylerin, kusursuz bir biçimde rasyonel karar vermeye yetecek tüm bilgileri değerlendirme ve elde etme şansını imkânsız görür (Simon, 1997, 323). Zaman, maddi kaynakların yetersizliği ve bireylerin bilgi kapasitesinin sınırlılığı gibi pratik zorluklar vardır ve bu zorluklar durağan değil bilakis bireylerin kararlarını verdikleri örgütün çevresel şartlarına bağlı olarak sürekli değişmektedir. Simon, klasik kapsamlı rasyonellik yaklaşımındaki en verimli kararı veren “ekonomik insan” (economic-man) yerine, elindeki sınırlı kaynaklarla “doyum” (satisfice) peşinde koşan idari insanı (administrative-man) sunar. Simon'a göre birey (idari insan) elindeki kısıtlı imkânlar ölçüsünde mantıklı ve kabul edilebilir sonuçlar doğuracak kararlar vermeye çabalar.

Doğrusal modelin bir diğer zayıf noktası, karar alma sürecinde maliyetlerin azaltılmasına odaklanması ve “verimlilik” değerini tek ölçüt olarak ele almasıdır (Stone, 1997). Oysa hakkaniyet (equity) ve hürriyet (liberty) gibi bazı diğer değerler de karar alma sürecinde dikkate alınması gereken önemli değerlerdir (Stone, 1997)¹. Stone'a göre bir politik çevrede yürütülen, uygulanan ve değerlendirilmesi yapılan politika üretme faaliyetlerinin, içinde bulunduğu siyasal ve sosyal hayatın değerlerini içermesi gerekir. Sadece piyasa modeli (fayda-maliyet analizi/kapsamlı rasyonellik) varsayımlarına göre oluşturulan politikalar, bireylerin ve toplumun gerçek yaşamındaki sorunlara çözüm üretmede yetersiz kalacaktır.

¹ Deborah Stone Policy Paradox adlı kitabında politika analizlerinin farklı toplum kesimlerinin yer aldığı siyasal koşullarda incelenip uygulamaya konduğunu ve bu yüzden de toplum katmanlarının farklı değerlerinin ve beklentilerini dikkate alması gerektiğini belirtmektedir. Stone' a göre sorunları tanımlayıp çözüm önerileri sunarken kullandığımız analitik ölçütler temelde siyasidir ve belli bir tarafın görüşünü temsil eder. Dolayısıyla tamamen koşulların (piyasanın) ihtiyacı doğrultusunda mutlak objektif politika analizi üretmek söz konusu değildir.

Doğrusal modele bir diğer eleştiri de problemlerin sınırlarının önceden belirlendiği varsayımına ilişkindir (Dunn, 1994). Fayda-maliyet analizinin varsaydığı gibi problemlerin sınırları, bu problemlerin çözüm önerilerinin analizlerinin yapılmasından önce yeterli oranda tanımlanmış değildir. Problemlerin sınırlarının yanlış belirlenmesi, daha sonra önerilen çözüm ile problem arasındaki uyumsuzluğa sebep olmaktadır. Dunn buna “üçüncü tip hata” (Type III Error)² yani “yanlış problemi çözmek” demektedir. Uygulama makamındaki kamu görevlilerinin genelde içine düştüğü hata budur. Politika uygulayıcıları doğru bir şekilde tanımlanamamış bir probleme ilişkin çözüm önerileri üretmekte ve sonra da uygulamaya kalkmaktadırlar. Sonuçta bu uygulamalar sorunu çözmekte ve hatta başka sorunlar üreterek problemleri içinden çıkılmaz hale getirmektedir.

Son olarak, sosyal hayattaki problemler çok iyi yapılandırılmış ve tanımlanmış (well-structured problem) sorunlar kategorisinde değerlendirilemez. Tam tersine, politika yapıcılarının karşılaştığı günümüzün birçok meselesi “sağlıksız-yapılandırılmış” (ill-structured) sorunlardır (Dunn, 1994; Simon, 1996). Dunn sağlıksız yapılandırılan sorunların özellikleri şöyle sıralamaktadır: (1) karar alma süreci çok fazla politika yapıcısını içermektedir; (2) sınırsız seçenek söz konusudur; (3) amaçlara ilişkin değerler üzerine bir görüş birliği yoktur; (4) ortaya çıkacak sonuçlar tam olarak bilinemez; (5) farklı seçeneklerin sonuçları tam olarak hesaplanabilir değildir.

Doğrusal düşünme biçimine ilişkin saydığımız bütün bu eksiklikler, bu modele dayanılarak oluşturulan politika eylemlerinin başarı şansını azaltmaktadır. Başarılı olabilmek için, uygulayıcı konumundaki kamu görevlilerinin, çalıştıkları örgütsel ortamın ve karşılaştıkları sorunların daha iyi tanımlanmış olmasını gerekmektedir. Teori ve uygulama arasındaki boşluğu kapatacak ve politikaların faydalı bir sosyal değişime kapı aralatacak şekilde oluşturulabilmesi için kamu sorunlarını daha iyi tanımlayan ve örgütsel yapıyı daha iyi anlatan yeni bir modele ihtiyaç vardır.

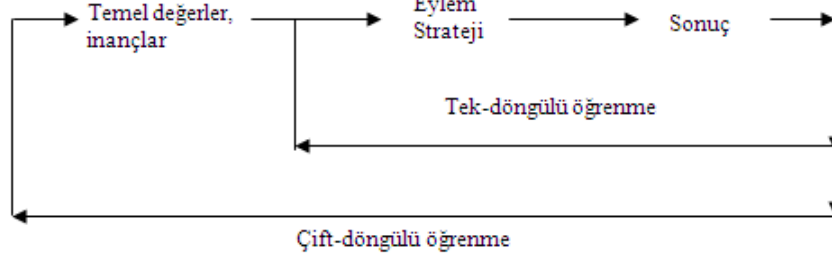
² Dunn (1994, 151) üçüncü tip hatayı, *yanlış problemi çözmeye çalışmak* diye tanımlamaktadır. Bir analizcinin en önemli görevi mevcut şartları en kapsayıcı şekilde yansıtabilecek biçimde sorunu tanımlamaktır. Ama karmaşık (complex) ilişkilerin şekillendirdiği politika ortamında, sorunun tam olarak kapsamını, taraflarını ve sınırlarını belirlemede zorluklar olmaktadır. Bu durumda politika analizcilerinin en çok içine düştükleri durum yanlış soruya doğru cevap bulmaya çalışmak olmaktadır.

4. KAMU POLİTİKASINDA DOĞRUSAL OLMAYAN MODEL: KARMAŞIK UYARLANABİLEN SİSTEMLER (KUS)

Günümüzün hızla değişen dünyasında kamu politikaları sorunları ve bu politikaları yapma süreci her zamankinden daha karmaşık ve dinamiktir. Politika yapma süreci farklı değer ve amaçları olan birden çok tarafı (aktörü) içine almaktadır. “Politika tercihinin etrafını saran belirsizlik ve karmaşıklıkla ilintili olarak her zaman ortaya çıkabilecek şartlar, kamu politikasının uygulanması aracılığıyla sosyal sorunları çözmeye yönelik her türlü girişimi etkisiz kılabilir” (Dryzek, 1983, 346). Bu karmaşık çevre, örgütleri, zamanla örgüt yapılarını değiştirip, çevreyle başarılı bir şekilde uyumlaştırmaya zorlar. Karmaşıklık arttıkça sistem içindeki üniteler arasında ve sistem ile sistemi saran çevre arasında karşılıklı bağıllık artar. Sistemdeki bir alt ünite meydana gelen değişim, sistemin diğer parçalarını da etkiler ve onları da bu değişime ayak uydurmaya zorlar. Bu karmaşık ortamda “bilgi” (information), karar vericiler açısından, değişen şartlara hızlı ayak uydurabilmeleri için en önemli unsurlardan biri halini alır. Bilgi aynı zamanda, hem tek tek bireylerin hem de toplumun etkin bir şekilde politika analiz süreçlerine katılabilmelerinin önemli bir aracıdır.

Sosyal ve örgütsel yaşamda başarılı bir değişimi sağlayabilmek, vatandaşların politika yapma süreçlerine ortak olabildiği kendi kendine uyumlaşabilen örgütler oluşturabilme kabiliyetiyle yakından ilintilidir (Wildavsky, 1979). Böyle bir süreç, gerektiğinde bilgi sistemlerini kullanarak karar vericilerin kapasitesini arttırmayı amaç edinirken, hem örgütün içinde yaşadığı karmaşık çevreyi iyi anlamayı hem de bireysel ve örgütsel öğrenmeyi (double-loop learning) (Argyris, 1992; 1993) destekleyen ve geliştiren yapılar kurmayı gerektirir. Argyris (1992; 1993) farklı sorunları çözmek için bireylerin kullandığı iki tip öğrenme biçimi tanımlamaktadır: Tek-döngülü öğrenme (Single-loop learning) ve çift-döngülü öğrenme (Double-loop learning). Tek-döngülü öğrenme biçimlerinde bireyler bir sorunla karşılaştığı zaman davranışlara (faaliyet stratejisi) odaklanırlar ve davranışı değiştirerek sorunu çözmeye çalışırlar. Bu tarz öğrenmelerde bireyler/örgütler mevcut politika ve programlarında bir değişikliğe gitmezler. Genellikle aynı sorun tekrar eder ve sorun her tekrar ettiğinde aynı yöntemlerle çözülür. Çift-döngülü öğrenme biçiminde ise davranışların altında yatan temel güdüler/değerler sorgulanır. Sadece faaliyet stratejisini değiştirerek sorunları çözmek amaçlanmaz. Karmaşık sorunları çözmek için stratejilerin ve davranışların altında yatan temel değerlerin çözülmesi hedeflenir. Bu bir anlamda “statükoya” itirazdır.

Şekil 1: Tek-Döngülü ve Çift-Döngülü Öğrenme



Sorunları bir kez “karmaşık sosyal sorunlar” diye kabullenirsek, pratik çözüm önerilerinin temelindeki varsayımlar da toptan değişecektir. Önemli olan nokta, politika analizcilerinin, bu politikaları uygulayacak insanlar için kullanılabilir bilgi üretmesidir. Bu bağlamda, politika analizcileri sadece kendi alanıyla alakalı profesyonel, bilimsel bilgiye değil aynı zamanda sıradan vatandaşın, uzmanların, politikacıların ürettiği pratik bilgiye de ihtiyaç duymaktadır (Lindblom, 1990). Lindblom’a göre pratik bilginin tam anlamıyla verimli olabilmesi için sıradan vatandaşın “zihinsel sakatlığı” (cognitive impairment)³ giderilmelidir ki; sıradan insanlar aydınlatılmış düşünme biçimlerine ve çoklu politika seçeneklerine sahip olabilsin. Karmaşık uyumlu örgüt sistemlerini daha iyi anlayabilmek için temel bir kaç noktayı açıklığa kavuşturmak gerekmektedir.

4.1 Karmaşıklık

Orijinini fizik, kimya, biyoloji gibi doğa bilimlerinden alan karmaşıklık teorisi (Kauffman, 1993; 1995; Prodigine ve Stengers, 1984) genel anlamda sosyal bilimlere, özel anlamda ise yönetim bilimine uygulanması, genel sistem teorisinin açtığı yolda örgütsel sistemlerin ve bu sistemlerin karşılaştığı sorunların karmaşıklığının kabulüyle gündeme

³ Lindblom insanların sosyal değişiklikler yapmak için gerekli olan düşünce kapasitelerinin şiddetli bir şekilde hasar gördüğünü (impaired) ileri sürmektedir. Toplumdaki bilgi akışının insanların davranışlarını kontrol etmek amacıyla tek yönlü olarak aktığını ileri sürmektedir. Eğitim ve kitle iletişim araçları bu kontrol mekanizmalarının en önemlileridir. Bu ve benzeri araçlarla yanlı bir şekilde bilgilendirilen sıradan vatandaşlar, nihayetinde elit sınıfın politik görüşlerini, sonuçları hususunda tam bilgi sahibi olmadan desteklemektedir. Bu durum otoriteye bağımlılığı ve değişime karşı direnmeyi beraberinde getirir. Lindblom, bu hasarı ortadan kaldırmadan (tamir etmeden) kalıcı ve yenilikçi bir sosyal değişimin gerçekleşmesini çok zor görmektedir.

gelmiştir. Sosyal bilimler ile ilgili araştırma yapan birçok akademisyen, günümüz örgütsel yaşamını anlayabilmek için örgütlerin içinde yaşadığı karmaşık, doğrusal olmayan, çok aktörlü, kaotik çevrenin varlığının anlaşılması gerektiğini vurgulamaktadır (Kiel, 1994; Stacey, 1995; Mathews vd., 1999). Bilim adamları, geleneksel Newtoncu anlayışın doğurduğu pozitivist (determinist), doğrusal modellerin günümüz örgütsel yapısını şekillendirmede uygun olmadığı ve örgütlerin yaşamın karşılaştığı sorunları çözmede yetersiz kaldığı hususunda görüş birliğindedir (Comfort, 1999; Kiel ve Elliot, 1996; Stacey 2000; 2001).

Karmaşıklık yönetim biliminde uyarlandığında örgütsel yaşamın çok katmanlı, çok aktörlü ve önceden tahmin edilmesi güç ilişkiler bütününe sahip olduğunu ifade etmektedir. Karmaşıklık, bir örgütsel sistem içerisindeki alt sistemler arasında ve sistem ile çevresi arasındaki karşılıklı bağıllık ve ilişkiler neticesinde ortaya çıkar. Günümüzün sorunları ve sistemlerini en iyi anlatan kavram “karmaşıklık”tır. Herhangi bir sosyal problem, başka sosyal problemler ile bir şekilde ilintilidir. Ackoff’un (1974) “düzensizlik” (mess) diye tarif ettiği bu karmaşık sorunlarla baş edebilmek için, örgütlerin geleneksel davranış ve yapılarını değiştirmeleri gerekmektedir. Karmaşık sosyal sistem sorunlarını çözmek için oluşturulacak örgütsel sistemlerin karmaşıklık kurallarına uygun olarak oluşturulması gerekmektedir.

4.2 Doğrusal Olmama

Karmaşık sorunların sırası (birbirini izleme sırası), kendilerini nadiren tekrar eder ve sürekli değişiklik gösterir. Bu sıralı düzenin ilerlemesi doğrusal değildir. Hareketsiz bir dönem, çok ani, keskin bir değişimle noktalanabilir. Doğrusal olmayan bu sistemler başlangıç koşullarına karşı çok hassastırlar. Bazı zamanlarda arttırılan çabalar, sonuçlar üzerinde herhangi bir iyileşme meydana getirmezken, diğer bazı zamanlarda yapılan küçük bir eylem beklenmeyen oranda önemli sonuçlar doğurabilmektedir (Comfort, 1999). Comfort, sorunlar doğrusal olmadığı için, geleneksel politika analiz metotlarının bu sorunlara cevap üretmede yetersiz kaldığını iddia etmektedir. Aynı zamanda problemin parçaları ile bunların çevreleri ile arasındaki sınırlar açık (iç içe geçmiş) olduğu için, geleneksel metotlarla bu sınırları belirlemek mümkün olamamaktadır.

4.3 Dinamik ve Belirsiz Çevre

Potansiyel risklere karşı önceden tasarlanacak herhangi bir politika, uygulanacak eylem biçimini tanımlayacak olan belirsizlik (uncertainty) durumunun derecesine bağlıdır (Comfort, 1994, 1). Comfort’a göre belirsizlik, örgütlerin yerine getirmekle yükümlü oldukları görevler için gerekli olan bilgi ile o an ellerinde var olan bilgi arasındaki farktan

kaynaklanmaktadır. Tahmin edilemeyen dinamik ortamlarda olağanüstü oranda bilgiye ihtiyaç duyulur. Mevcut bilgi, yetenek ve kaynaklar önceden tahmin edilemeyen talepleri karşılamaya yetmeyebilir. Bu çalkantılı ortam örgütleri, görev ve yetki sınırlarının ötesine geçmeye zorlar.

Cohen ve Axelrod (1999, 153) karmaşık uyumlu sistemleri tarif için üç terim kullanır: aracı/temsilci (agent), strateji (strategy) ve bütün/sistem (population). Karmaşık uyumlu sistemler birbirleriyle etkileşim halindeki araçlardan (agent) oluşur. Strateji bu etkileşim halindeki araçların kullandıkları eylem biçimidir. Mikro düzeydeki araçların birbirleriyle karşılıklı bu ilişkileri, sistemin makro düzeyde nasıl davranacağını belirler. Sistemin bütününe veya araçlarının kullandıkları birbiri ile rekabet halindeki stratejiler, makro düzeydeki sistemin bütününe belli bir yönde davranmaya zorlar. Egemen strateji sistemin hangi yöne doğru hareket edeceğini belirler. Araçlar arasındaki bu etkileşimlerin doğası ve sistemin başlangıç koşullarına karşı hassaslığı sürekli aynı davranış biçimini üretmesi beklenen doğrusal bir ilişkinin oluşumunu engeller (Allen, 1997; Williams, 1997).

Etkileşim halindeki araçlar değişen çevre koşullarına kolayca uyum sağlayabilen karmaşık uyumlu sistemlerin oluşmasını sağlar. Bu karmaşık sistemler sadece davranışlarını çevrelerine uyumlaştırmakla kalmazlar, aynı zamanda biçimsel yapılarını da çevreye daha uygun olarak yeniden yapılandırır. Evrimci biyolog Kauffman'a (1993) göre, karmaşık uyumlu sistemler "karmaşanın sınırında" (the edge of chaos) hareket ederler. Karmaşadan düzene süreklilik arz eden bir doğrudan, "karmaşanın sınırı", düzenle karmaşa arasındadır. Dolayısıyla karmaşık sistemler, ne davranışlarını çok hızlı değiştiren tam düzensiz bir sistem ne de tam tersi uçta yer alan durağan bir sistemdir. Karmaşık sistemler bu iki ucun arasında yeterli ve fakat esnek bir yapıya sahiptir. Bu yapı, araçlar arasında etkileşimi sağlayan bilgi alışverişinin sağlıklı bir şekilde yerine gelmesini sağlamaktadır.

Bu sistemlerin hedeflerine ulaşabilmeleri için bilgi akışı hayati bir önem arz eder. Alt sistemler arasındaki ilişkilerin kuvvetliliği birbirine bağlı üniteler arasında akan bilginin varlığıyla yakından ilgilidir. Bilgi akışkanlığını arttırmak, sistemdeki birimlerin arasındaki bağlılığı ve son tahlilde sistemin bir bütün olarak hareket edebilme kapasitesini artırır. Bu anlamda, gelişmiş bilgi sistemleri bu bağlılığı destekler ve örgütlerin şartları daha iyi yönetmelerine imkân verecek şekilde örgütteki birimlere ulaştırılan bilginin niceliğinin ve niteliğinin artmasına yardım eder.

5. TEORİ İLE UYGULAMA ARASINDAKİ KÖPRÜ: SOSYO-TEKNİK SİSTEMLER

Doğrusal olmayan problemlerin gerektirdiği doğrusal olmayan kamu politikası araçları sosyo-teknik sistemler kavramını gündeme getirmektedir. Sosyo-teknik sistemler teori ve uygulama arasındaki farklılıkları ortadan kaldıracak niteliktedir. Bu sistemler, uygulama makamındaki kamu görevlilerine, gerekli politikaları uygulamak ve başarılı bir sosyal değişimin temellerini atmalarına yardım edecek üç önemli değişkeni bünyelerinde bulundurlar.

5.1 Teknik Yapı

Sağlam teknik yapı hem sistemdeki birimler arasında hem de karar vericiler arasında bir iletişim ağının kurulmasını sağlar ve bilgi akışını etkin bir şekilde sağlayarak yöneticilerin kapasitesini arttırarak örgütsel karar verme sürecinin gelişmesini sağlar. Teknik alt yapı gerek örgüt içi kararların alınmasında gerekse örgütlerarası koordinasyon ve işbirliğinin geliştirilmesine katkı sağlar. Kendini yenileyebilen bir örgüt, çevresinden sürekli enformasyon sağlayan, bu enformasyonu örgüt içi üyelerle paylaşabilen, işleyebilen, depolayabilen ve gerektiğinde kullanmak üzere hatırlayabilen bir örgüttür. Bu bakımdan örgütsel kararların alınması adına gerekli enformasyonun örgüt içi ve dışında araştırılmasını, paylaşılmasını ve tartışılmasını kolaylaştıracak teknik alt yapı öne çıkmaktadır. Söz konusu yapı örgüt içi aktörleri birbirine bağlayan bir unsur olmanın ötesinde, ortaya çıkan kamu politikalarının uygulanması ve revize edilmesi adına gerekli enformasyonu örgütsel aktörlere sürekli şekilde taşıyacaktır. Bilgi ve enformasyon teknolojisi temelli böyle bir ağın kurulması örgütler arası boyutu aşan bir önem arz etmektedir. Ekonomiden, afet yönetimine birçok kamu politikası problemi çok sayıda örgütün merkezi ve/veya yerel düzeyde koordinasyon ve işbirliğini gerektirmektedir. Söz konusu işbirliğinin örgütler arası düzeyde sağlanmasıyla gerekli teknik alt yapının kurulması arasında yakın ilişki söz konusudur. Örgütlerin, sahip oldukları bilgi/enformasyonu ortak veri tabanlarıyla sürekli paylaşmasının ötesinde, gerekli kaynak ve personelin örgütler arası reorganizasyonu ya da yeniden paylaşımı düzenli ve sürekli iletişimi gerektirmektedir. Bu bakımdan örgüt içi ve örgütler arası karar alma ve uygulama mekanizmasını destekleyecek, ilgili aktörleri besleyecek iyi çalışan bilgi ve enformasyon temelli altyapı kamu politikasında doğrusal yaklaşımdan, doğrusal olmayan yaklaşıma doğru atılacak önemli bir adım olacaktır.

5.2 Örgütsel Esneklik

Esnek örgütsel sistemler, geribildirim imkânı sağladığı için, karar vericilere, daha önce verdikleri hatalı kararları değerlendirerek doğruları öğrenme şansı verir. Bu geribildirim mekanizması, örgütteki bireylere, çift döngülü (double-loop) sorunları çözmek için gösterdikleri davranışlarının temelinde yatan kabulleri değiştirmeye yardım eder (Argyris, 1992).

Emir-komuta odaklı, hiyerarşik geleneksel örgüt yapısı, kamu politikalarının etkili ve verimli bir şekilde oluşturulması ve uygulanması adına önemli problemler oluşturmaktadır. Geçmişte yaşanan tecrübelerden ders alabilen ve mevcut koşullara uyum sağlayabilen bir örgütlenme anlayışı, katı kuralcı ve bürokratik anlayışın değişimini gerektirmektedir. Mevcut yapı Stuart Kaufman'ın (1993) yaklaşımından hareketle aktörler ya da birimler arasında bilgi ve enformasyon akışını sağlamaya yetecek kadar katı olmalıdır. Bunun ötesinde, karar alıcı ve uygulayıcıların, örgütsel misyon ve vizyon dahilinde gerekli kararları alıp uygulamasına olanak verecek bir esnekliği de ihtiva etmelidir. Böyle bir yapıda dikey koordinasyondan çok, yatay koordinasyon, işbirliği ve takım çalışması ön plana çıkmaktadır. Her düzeyde birim ve aktör arasında sürekli enformasyon ve bilgi değişimini içeren örgütsel yapı, alt birimlere günlük kararlarında kamu politikalarının uygulanması adına inisiyatif tanırken, merkezi düzeyde de tabandan gelen enformasyon ışığında örgütün vizyon, misyon ve temel amaçlarında gerekli revizyonları yapılmasına olanak tanımaktadır. Bu durum günümüz kamu sektörü stratejik planlama çalışmalarının başarısı açısından da özel önem arz etmektedir.

Örgütsel esnekliğin diğer önemli bir özelliği, örgüt içerisindeki bölüm (department) ve birimlerin kendi aralarında yatay ilişkileri geliştirmelerine, kaynak ve personelin yeniden dağıtımına olanak vermesi kadar, ortak amaçlar doğrultusunda farklı örgütler arasında kolektif hareketi geliştirmesidir. Farklı şehirde bulunan, farklı görev ya da yetkilere sahip olan örgütlerin ilgili kamu politikası alanında ortak amaç doğrultusunda faaliyet göstermesi, söz konusu örgütlerin birlikte evrilebilmesini gerektirmektedir. Bu ise geleneksel emir- komuta odaklı anlayışın yerine enformasyon bazında faaliyet göstererek birbirlerinin kararlarına uyum sağlayabilen, birlikte karar alabilen esnek bir örgütsel alt yapıyı gerektirmektedir. Afet yönetimi bunun en önemli örneklerindedir. Normal zamanlarda, farklı alanlarda görev yapan onlarca bazen yüzlerce örgüt afet anında birlikte çalışmakta ve yerel komünlerde söz konusu olan can ve mala yönelik zararı en aza indirmeye çalışmaktadır. Örgütler arası kolektif hareket ve esneklik açısından

önemli diğer bir husus ise söz konusu koordinasyon ve işbirliğinin yalnızca kamu örgütleri arasında değil, ilgili kamu politikasının uygulanmasına katkı sağlayan ya da uygulamanın etkililiğine katkı sağlayacak sivil ve özel sektör kuruluşlarıyla da geliştirilmesi hususudur.

5.3 Örgütsel Kültür

Örgütsel kültürün yeni bilgilere ve değişimlere açıklığı sağlaması gerekir (Comfort, 1999). Bu açık kültürlülük olmazsa, Lindblom'um (1990) toplumun her düzeyi için istediği, sürekli doğruyu araştıran, sorgulayan zihinsel yapının oluşması imkânsızdır.

Bir kamu örgütü ya da belirli bir amaç doğrultusunda bir araya gelen örgütler gerekli örgütsel ve teknik alt yapıya sahip olsalar da söz konusu altyapı örgüt kültürü ve bireylerin zihinsel modellerinde bir değişiklik meydana getirmiyorsa, yapılan reform çalışmalarının başarıya ulaşması mümkün olmayacaktır (Aykaç, 1991). Geçmiş reform denemelerinin başarıya ulaşamaması, ya da halen uygulamada bulunan stratejik planlama performans bütçeleme gibi reformların karşılaştığı en önemli sorunlardan birisinin bu olduğu ileri sürülebilir. Mevcut bürokrasi, Avrupa Birliği sürecinin zorlaması ya da doğrusal politika sürecinin bir göstergesi sonucu “kanun yaparak” veya “bakanlık kurarak” problem çözme yaklaşımı kültürel açılımlarla desteklemedikçe bürokratların eski düzeni yeni formlarda yeniden devam ettirme taktiklerine kurban olabilmektedir.

Örgütsel açıklık ve değişim odaklı kültür konusu reform hareketlerinin ötesinde örgütlerin günlük operasyonlarını, karar alma ve uygulama süreçlerini etkileyen özelliğe de sahiptir. Geleneksel, bürokratik örgütlenme anlayışı kendine uygun bir örgüt kültürünü de beraberinde geliştirmiştir. Emir komuta odaklı yönetim anlayışı, inisiyatif ve sorumluluktan kaçınan, gerektiğinde gizlilik zırhının arkasına sığınmaya çalışan, kamu politikalarının etkili ve verimli uygulanmasından ziyade resmi kuralara uygun bir anlayışla yerine getirilmesini içeren anlayışı içermektedir. Ortak zihinsel model halini alabilen böyle bir anlayışla, kamu politikalarıyla uygulama arasındaki bağlantının kurulması oldukça zordur. Dolayısıyla, mevcut bürokratik örgüt kültürünün çağdaş yönetim tekniklerinden de faydalanılarak değiştirilmesi önemlidir. Bu bakımdan sonuçlara, kaliteye ve paydaşların tatminine odaklanan ve bu hususlara ulaşma adına değişime açık örgüt kültürü ve zihinsel modellerin geliştirilmesi gerekmektedir. Argyris'in ifadesiyle uygulamadaki değerlerle savunulan değerler arasındaki farkın giderilmesi, sisteme yön veren ve temelde yatan değer ve varsayımların yenilenmesi gereklidir.

Bu bakımdan geçerli ve zamanında elde edilen enformasyon ve bilgi bağlamında hareket edebilen personelin geliştirilmesi önemlidir. Senge'nin (1990) ifadesiyle "pozisyonum neyse ben oyum" diyen yönetici anlayışından, farklı karar alternatiflerine ilişkin varsayımlarının personel tarafından açık bir şekilde tartışabildiği, sorgulanabildiği ve en doğru kararın alınabildiği karar süreçlerinin geliştirilmesinde moderatör rolü oynayan lider yönetici anlayışına geçilmesi gerekmektedir. Böyle bir anlayışın sonucu olarak kişisel ya da bölüm menfaatlerinden, kurallara şeklen bağlılıktan, örgüt misyon ve vizyonunun gerektirdiği değerleri üretebilen kararların alındığı ve uygulandığı örgütsel yapıların geliştirilmesine doğru gidiş söz konusu olacaktır.

Örgüt kültürü yalnızca örgüt ya da bölüm içi etkili karar alma ve uygulamanın ötesinde örgüt içindeki farklı birimler ya da farklı örgütlerle birlikte çalışma adına da önemlidir. Gerek, farklı örgüt kültürü ve çalışma yöntemlerine sahip kamu örgütleri arasında gerekse sivil ve özel sektör örgütlerinin bir kamu politikası doğrultusunda koordine olabilmesi belirli zorlukları beraberinde getirmektedir. Gizlilik gerekçesiyle birbirleriyle iletişim ve bilgi paylaşma anlayışına sıcak bakmayabilen kamu örgütlerinin, kamuyu ilgilendiren bir sorunun çözümü için sivil ve özel sektör örgütleriyle de işbirliği yapabilmesi, üzerinde özellikle çalışılması gereken bir konudur.

Sonuçta, değişime açık bir örgüt kültürü ve ortak zihinsel modeller teknik ve örgütsel alt yapıları desteklediği ölçüde, sosyo-teknik sistemler alt birimlerin sistemin tümü ile alakalı bilgiye ulaşmasına imkân verir. Sosyo-teknik perspektifle örgütler, sistemin alt birimlerini bütününden kopuk birimler olarak görmeyerek, birimler arasındaki iletişim, eşgüdüm ve işbirliğinin sağlanmasına ve dolayısıyla sistemin genel hedefleri, davranışları ve sorunları hakkında bilgi sahibi olup bu meseleler hakkında yaratıcı çözümler üretebilmesine imkan tanır.

Sosyo-teknik sistemleri tehdit eden birkaç etmenden de bahsetmek gerekir. Birincisi, karmaşık, uyumcu sosyo-teknik sistemler kaosu eşliğinde hareket ettiği için ilişki halindeki araçlar (agent) ve ya alt birimler arasındaki bağlantı çok sıkı veya çok gevşek olmamalıdır. Birbirine bağlı araçlar birbirlerini kolayca etkileyebileceğinden, çok gevşek bağlantılardan oluşan sistemler kolayca kaotik (nizamsız/kuralsız) ortamlara düşebilirler. Diğer taraftan çok sıkı bağlantılı araçlardan oluşan sistemler değişen çevre koşullarına hızlıca adapte olabilmek için imkânlarını kaybederler. Sistemin başarısı için, bağlantılar iki durum arasında bir yerde dengeye oturtulmalıdır. İkinci risk, bilgi sistemlerinin amaca uygun olmayacak şekilde kullanılması sistemin hedeflerine ulaşması önünde önemli bir engeldir. İnanılmaz bir bilgi taşıma

kapasitesine sahip bu sistemler bazıları tarafından yanlış bilgilendirmek için de kullanılabilir ki bu da mevcut hatalı durumun devamını sağlayabilir. Bu yanlış bilgilendirme değişimlere karşı bir savunma rutini geliştirebilir (Argyris 1992). Bu yüzden bilgi sistemleri farklı davranışları kontrol altına almak için değil, bilgi kanallarını açarak statükonun ortadan kalkmasını sağlayacak şekilde dizayn edilmelidir.

6. SONUÇ

Karmaşık politik ortamlarda pratik politika yapma süreçleri için sorgulama yapmak uygun düşünme biçimleri ve ölçümleri gerektirmektedir. Doğrusal modellerin varsayımları gerçek dünyanın karmaşık, dinamik ve doğrusal olmayan ortamlarına uymamaktadır. Teori ve uygulama arasındaki bu farklılığı ortadan kaldırmak için, politika analizcileri kapsamlı rasyonel görüşlere dayalı çözümler üretmekten vazgeçmelidir.

Uygulama makamındaki kamu görevlileri çevrelerindeki değişime uyum sağlayabilen ve değişen şartlara bağlı olarak kendilerini sürekli yenileyebilen örgütsel sistemler kurmak için uğraşmalıdır. Böyle bir adım ise yeterli derecede teknik ve örgütsel kapasiteye sahip sosyo-teknik sistemler kurma adına yeni politika anlayışlarının gelişmesini ve yatırımları gerektirmektedir. Sosyo teknik sistemler yaklaşımı, doğrusal olmayan varsayımlara dayanan bir anlayışla, durumsallık arz etmeyen, kurallara sıkı sıkıya bağlı, her durumda geçerli olmak üzere tasarlanmış ancak pratikte bunu başaramayan klasik bürokratik mekanizmanın yerine, evrimleşerek dönüşen (beliren) örgüt anlayışını öngörmektedir. Bu sistemler, esnek örgüt biçimi ve katı hiyerarşik ve bürokratik kurallardan bağımsız yapısıyla, çevrelerindeki değişen parametrelere kolayca karşılık verebilirler. Böylece esnek örgüt biçimi, yeterli teknik altyapısı ve değişime açık örgüt kültürü ile desteklenen sosyo-teknik sistemler, politika yapıcılara ve uygulayıcılara, evrimleşen, dinamik ve karmaşık şartlarda, sürdürülebilir ve yaratıcı değişiklikler yapabilme imkânı sağlamaktadır.

KAYNAKLAR

Ackoff, R. L. (1974). *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems.* New York: John Wiley and Sons.

Allen, P.M. (1997). *Cities and Regions as Self-Organizing Systems: Models of Complexity.* London: Gordon and Breach.

<http://www.kli.ac.at/theorylab/AuthPage/A/AllenPM.html>

Argyris, C. (1992). *Knowledge for Action: A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*, San Francisco: Jossey-Bass.

Argyris, C. (1993). *On organizational Learning*. Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers.

Axelrod, R. ve D. M. Cohen (1999). *Harnessing Complexity: Organizational Implications of a Scientific Frontier*, New York: Free Press.

Aykaç, B. (1991). Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim, *Amme İdaresi Dergisi*, 24, (2).

Byrne, D.S. (1998). *Complexity Theory and Social Sciences*, London: Routledge.

Comfort, L.K. (1994). Risk and Resilience: Interorganizational Learning Following the Northridge Earthquake of January 17, 1997, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2 (3), 174-188.

Comfort, K. L. (1999). *Shared Risk: Complex Systems in Seismic Response*. Amsterdam; New York: Pergamon.

Deborah S. (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York: W.W. Norton.

Dryzek, J.S. (1983). Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design, *Journal of Public Policy*, 3, 345-368

Dunn, W. N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*, (2nd Ed.) Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Dunn, W. N. (1997). Probing the Boundaries of Ignorance in Policy Analysis, *American Behavioral Scientist*, 40(3), 277-298.

Gareth, M. (1997). *Images of Organization*, (2nd edition). Newbury Park, CA: Sage Publications.

Kauffman, S.A. (1993). *The Origins of Order: Self Organization and Selection in Evolution*. New York, NY: Oxford University Press.

Kauffman, S.A. (1995). *At Home in the Universe*, New York, NY: Oxford University Press.

Kiel, L.D. (1994). *Managing Chaos and Complexity in Government.* San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Kiel, L.D. ve E. Eliot (Eds) (1996). *Chaos Theory in Social Sciences,* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Lindblom, C., & D.K. Cohen (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Problem Solving.* New Haven, CT: Yale University Press.

Lindblom, C. (1990). *Inquiry and Change.* New Haven, CT: Yale University Press.

White, M.C., K.M. Mathews, R.G. Long (1999). The Problem of Prediction and Control in Theoretical Diversity: The Promise of the Complexity Sciences, *Journal of Management Inquiry* 8(1), 17-31.

Patton, C. V., ve D. Sawicki (1993). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning,* Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Prigogine, I. ve I. Stengers (1984). *Order out of Chaos: Man's New Dialogue with Nature,* New York: Bantam Books.

Scott, W. R. (1981). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems,* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: the Art and Practice of the Learning Organization,* New York, Doubleday/Currency.

Simon, H. A. (1996). *The Sciences of the Artificial,* (3rd) Cambridge, MA: London: M. I. T. Press.

Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations,* Simon New York: Free Press.

Stacey, R.D. (1995). The Science of Complexity: An Alternative Perspective for Strategic Change Processes, *Strategic Management Journal,* 16(6):477-495.

Stacey, R. D. (2000). *Complexity and Management,* London: Routledge.

Stacey, R. (2001). *Complex Responsive Processes in Organizations: Learning and Knowledge Creation,* London: Routledge.

Wheatley, M. J. (1999). *Leadership and the New Science: Discovering Order in a Chaotic World (2nd ed.)*, San Francisco: Berrett-Koehler.

Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Transaction Books: New Brunswick, NJ.

Williams, P.G. (1997). *Chaos Theory Tamed*. Joseph Henry Press, Washington.