Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi-Tezli Yüksek Lisans

KAMU YÖNETİMİNDE KOORDİNASYON: TEORİK VE GÜNCEL TARTIŞMALAR

Atiye Seda İNTEPE

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2018

KAMU YÖNETİMİNDE KOORDİNASYON: TEORİK VE GÜNCEL TARTIŞMALAR

Atiye Seda İNTEPE

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi-Tezli Yüksek Lisans

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2018

KABUL VE ONAY

Atiye Seda İntepe tarafından hazırlanan "Kamu Yönetiminde Koordinasyon: Teorik ve Güncel Tartışmalar" başlıklı bu çalışma, 31/05/2018 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Mete YILDIZ (Başkan)

Prof. Dr. Muhittin ACAR (Danışman)

Doç. Dr. Savaş Zafer ŞAHİN

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Musa Yaşar SAĞLAM

Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin/raporun tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin/raporumun kağıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

☐ Tezimin/Raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

☐ Tezim/Raporum sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.

☒ Tezimin/Raporumun 2 yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

31.05.2018

Atiye Seda İNTEPE

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin/raporumun tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kâğıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinlerin yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

o**Tezimin/Raporumun tamamı dünya çapında erişime açılabilir ve bir kısmı veya tamamının fotokopisi alınabilir.**
(Bu seçenekle teziniz arama motorlarında indekslenebilecek, daha sonra tezinizin erişim statüsünün değiştirilmesini talep etseniz ve kütüphane bu talebinizi yerine getirse bile, teziniz arama motorlarının önbelleklerinde kalmaya devam edebilecektir)

x o**Tezimin/Raporumun 01.07.2020 tarihine kadar erişime açılmasını ve fotokopi alınmasını (İç Kapak, Özet, İçindekiler ve Kaynakça hariç) istemiyorum.**
(Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir, kaynak gösterilmek şartıyla bir kısmı veya tamamının fotokopisi alınabilir)

o**Tezimin/Raporumun.....tarihine kadar erişime açılmasını istemiyorum ancak kaynak gösterilmek şartıyla bir kısmı veya tamamının fotokopisinin alınmasını onaylıyorum**

o **Serbest Seçenek/Yazarın Seçimi**

31 /05/2018

Atiye Seda İNTEPE

ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu, **Prof. Dr Muhittin ACAR** danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.

Atiye Seda İNTEPE

TEŞEKKÜR

Değerli hocam sayın Prof. Dr. Muhittin ACAR'a, her zaman desteğim sevgili eşim Yusuf'a, en değerlim, biricik kızım Zeynep'ime ve hep yanımda olan canım aileme en içten teşekkür ve sevgilerimle...

ÖZET

İNTEPE, Atiye Seda. *Kamu Yönetiminde Koordinasyon: Teorik ve Güncel Tartışmalar*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2018.

Koordinasyon, yüzyıllardır kamu yönetiminin temel sorun alanlarından birini oluşturmasına rağmen son yıllarda çok katmanlı ve çok aktörlü yönetişim anlayışının hâkim olduğu küreselleşen dünyada, koordinasyonun önemi ve koordinasyon sorununa yapılan vurgu artmıştır. Ancak özellikle Türkiye'de kamu yönetiminde böylesine hayati bir öneme sahip olan koordinasyon konusunda oldukça büyük bir eksiklik bulunmakta, kurumlararası koordinasyon sorununu tüm hatlarıyla ele alan ve günümüzde çokça konuşulan güncel konularla ilişkisini ortaya koyan kapsamlı bir çalışma bulunmamaktadır. Ulusal literatürdeki bu eksikliğin giderilmesine katkı sağlamak bu çalışmanın temel amaçlarından birisidir.

Çalışmanın ilk bölümünde kamu yönetiminde koordinasyonun önemi, koordinasyonsuzluk sorununun kaynakları, koordinasyona duyulan ihtiyaç, koordinasyonun fırsat ve maliyetleri ile koordinasyon tanımları ve tarihsel süreçte koordinasyon konusu ele alınmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde koordinasyon düzeyleri ve türleri ile koordinasyona yönelik araç ve mekanizmalar ve koordinasyon kapasitesi uluslararası literatür ışığında incelenmektedir.

Tez çalışmasının üçüncü bölümünde koordinasyon konusunun yeni bir biçimde ele alınmasını gerektirecek gelişmelerin neler olduğu belirlenerek bu konuların kamu yönetiminde yarattığı sorunlar ile koordinasyonu hangi açıdan etkilediği/önemli hale getirdiği tartışılmaktadır. Tezin son bölümü olan sonuç ve öneriler bölümünde ise koordinasyon konusunun kuramsal açıdan değerlendirilmesi, ileride yapılacak araştırmalar için öneriler, uygulama ve politikaya yönelik öneriler ile birlikte diğer sonuç ve öneriler ortaya konmaktadır.

Anahtar Sözcükler

Koordinasyon, Kurumlararası Koordinasyon, İşbirliği, Eşgüdüm

ABSTRACT

İNTEPE, Atiye Seda, *Coordination in Public Administration: Theoretical and Current Debates,* Master's Thesis, Ankara, 2018.

Although coordination has been one of the main problem areas of public administration for centuries, the importance of coordination has increased in recent years. In a globalized world where multi-level and multi-sectoral governance is mainstream, the issue of coordination is becoming increasingly important. However, in Turkey there is no comprehensive study examining the issue of coordination with all its aspects. Contributing to filling this gap in the national literature is one of the main objectives of this work.

In the first section of the thesis, the importance of coordination in public administration, the sources of the problem of coordination, the need for coordination, the advantages and disadvantages of coordination, the definitions of coordination and coordination in the historical process had been discussed. In the second section, the levels and types of the coordination and mechanisms for coordination and the coordination capacity had been figured out in the light of international literature.

In the third part of the thesis, the issue of coordination had been dicussed in the light of current disscussions in the public administration. In the final results and suggestions section of the thesis, the theoretical evaluation of coordination, suggestions for future researches, proposals for implementation and policy, and other conclusions and suggestions had been examined.

Keywords

Coordination, Inter-Organizational Coordination, Cooperation, Collaboration

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY i
BİLDİRİM ii
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI iii
ETİK BEYAN iv
TEŞEKKÜR v
ÖZET vi
ABSTRACT vii
İÇİNDEKİLER viii
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ x
TABLOLAR DİZİNİ xi
ŞEKİLLER DİZİNİ xii
GİRİŞ 1
1. BÖLÜM 5
KOORDİNASYON KAVRAMI, ÖNEMİ VE TARİHSEL SÜREÇTE KOORDİNASYON 5
1.1 KOORDİNASYON(SUZLUK) SORUNUNUN KAYNAKLARI VE KOORDİNASYON İHTİYACI 5
1.2 KOORDİNASYONUN AVANTAJ VE DEZAVANTAJLARI 10
1.3 KOORDİNASYON TANIMLARI 13
1.4 TARİHSEL SÜREÇTE KOORDİNASYON TARTIŞMALARI 18
2. BÖLÜM 27
KOORDİNASYON DÜZEYLERİ, TÜRLERİ, ARAÇLARI VE KAPASİTESİ 27
2.1 KOORDİNASYON DÜZEYLERİ 27
2.2 KOORDİNASYON TÜRLERİ 30
2.3 KOORDİNASYONA YÖNELİK ARAÇLAR 37
2.4 KOORDİNASYON KAPASİTESİ 52
3. BÖLÜM 58
GÜNCEL TARTIŞMALAR VE KOORDİNASYON 58
3.1 GÜNCEL KONULAR 59
3.1.1 Ekonomik Sorunlar ve Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı 59
3.1.2 Belirsizleşen Sınırlar ve Yetki Alanları 62
3.1.3 Kamusal Sorunların Nicelik ve Niteliğindeki Değişimler 68
3.1.4 Bilgi İletişim Teknolojilerinde Yaşanan Gelişmeler 72

3.2 GÜNCEL YAKLAŞIMLAR 78

3.2.1 Yeni Kamu İşletmeciliği Sonrası (Post-YKİ) Reformlar ve Bütünleşik Kamu Yönetimi 79

3.2.2 Yeni Kamu Yönetişimi 83

3.2.3 Dijital Çağ Yönetişimi 87

3.2.4 Ekolojik Yönetişim 90

4. BÖLÜM 96

SONUÇ VE ÖNERİLER 96

KAYNAKÇA 104

EK 1. Orijinallik Raporu 119

EK 2. Etik Kurul İzin Muafiyet Formu 120

Ek 3. Koordinasyon(suzluk) Sorununa İlişkin Örnek Haberler 121

ÖZGEÇMİŞ 122

SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

AB: Avrupa Birliği

A.g.e: Adı geçen eser

AKM: Ağbağ koordinasyon mekanizması

BİT: Bilgi iletişim teknolojileri

BKY: Bütünleşik Kamu Yönetimi

Bkz: Bakınız

DÇY: Dijital Çağ Yönetişimi

GKY: Geleneksel Kamu Yönetimi

HKM: Hiyerarşi koordinasyon mekanizması

OECD: Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)

PKM: Piyasa koordinasyon mekanizması

POSDCoRB: Yönetimin temel işlev ve görevlerini ifade etmek için kullanılan Planlama (Planning), Örgütleme (Organizing), Personel Yönetimi (Staffing), Yöneltme (Directing), Eşgüdüm (Coordinating), İletişim (Communicating), Belgeleme (Recording) ve Malî Yönetim (Budgeting) kavramlarının kısaltması.

Post-YKİ: Yeni Kamu İşletmeciliği sonrası

STK: Sivil toplum kuruluşları

TDK: Türk Dil Kurumu

YKİ: Yeni Kamu İşletmeciliği

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1. Kurumlararası İşbirliklerinin ve Ağların Potansiyel Yararları 10
Tablo 2. Kurumlararası İşbirlikleri ve Ağların Potansiyel Zorlukları ve Bu Zorluklarla Başa Çıkma Yöntemleri 12
Tablo 3. Koordinasyon ve İşbirliğinin Avantaj ve Dezavantajları 13
Tablo 4. İşbirliği, Koordinasyon ve Ortak Çalışma'nın Temel Unsurları 16
Tablo 5. "İşbirliği", "Koordinasyon" ve "Ortak Çalışma"yı Birbirinden Ayıran Unsurlar .. 17
Tablo 6. Koordinasyon Düzeyleri 28
Tablo 7. Örgütler Arası İlişki Türlerinin Sınıflandırılması 30
Tablo 8. İç-Dış/Yatay-Dikey Koordinasyon Matrisi 34
Tablo 9. Koordinasyon Mekanizmalarının Temel Özellikleri 39
Tablo 10. Hiyerarşi, Piyasa ve Ağbağ Koordinasyon Mekanizmalarının Potansiyel Fayda ve Zararları 44
Tablo 11. Koordinasyona Yönelik Yönetsel Araçlar 48
Tablo 12. Koordinasyona Yönelik Yapısal Araçlar 49
Tablo 13. Tarafların Görüşleri Açısından Munis, Karmaşık ve Habis Sorunlar 70
Tablo 14. YKİ ve Post-YKİ Reformlarının Farkları 81
Tablo 15. GYK, YKİ ve YKY Anlayışının Temel Farkları 86
Tablo 16. Dijital Çağ Yönetişiminin Temel Bileşenleri 89
Tablo 17. Ekolojik Yönetişimin Temel Özellikleri 93

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1. Chisholm'un Resmi-Gayri Resmi İletişim Kanalları Diyagramı 35
Şekil 2. Koordinasyon Mekanizması Olarak Hiyerarşi 40
Şekil 3. Koordinasyon Mekanizması Olarak Piyasalar 41
Şekil 4. Koordinasyon Mekanizması Olarak Ağbağlar 42
Şekil 5. Farklı Ağbağ Koordinasyon Modelleri 45
Şekil 6. Başarılı Bir Koordinasyonda Rol Oynayan Faktörler 57
Şekil 7. Kanizsa Karesi 62
Şekil 8. Frederickson'un Kamu Yönetiminde İşbirliği Çemberi 63
Şekil 9. Frederickson'un Kamu Yönetiminde İşbirliği Küresi 64
Şekil 10. Yeni Teknolojilerin Yardımların Koordinasyonuna Etkisi 76
Şekil 11. Çok Katmanlı/Çok Aktörlü Yönetişim (Multi-Level Governance) 85

GİRİŞ

Klasik görüş tarafından yönetim biliminin evrensel ilkeleri olarak ortaya konulan POSDCoRB[1]'un 7 temel öğesinden biri olan koordinasyon günümüzde kamu yönetiminin en temel sorun alanlarından birini oluşturmaktadır. İdari yapıların bakanlıklar ya da genel müdürlükler gibi daha küçük idari birimlere ayrıldığı ilk zamanlardan itibaren bir kurumun başka bir kurumun ne iş yaptığını bilmemesi, kurumların plan ve programlarının birbiriyle uyumlu olmaması hatta çakışması veya aynı işin birkaç kurum tarafından mükerrer yapılıyor olması gibi yakınmalar sık duyulur hale gelmiştir. (Peters, 1998: 1) Özellikle kamuda gerek farklı kurumlar arasında gerekse kurumların kendi birimleri arasında hatta aynı birimde farklı bölümler arasında en sık dile getirilen sorunların başında 'koordinasyon eksikliği' gelmektedir.[2] Seidman koordinasyonu, yönetimin kusurlu yapısını sihirli bir şekilde değiştirebilecek güce sahip olması ve herkes tarafından aranıyor ancak ulaşılamıyor olması bakımından kamu yönetiminin *felsefe taşı (philosopher's stone)* olarak tanımlamıştır. (Seidman, 1970) Benzer biçimde, koordinasyonun, kamu yönetiminin *kutsal kâsesi (holy grail)* olduğunu ifade eden araştırmacılar da mevcuttur. (Kettl ve Milward, 1996: 1)

Koordinasyon kamu yönetiminde yüzyıllardır temel sorun alanlarından birisi olmasına rağmen, koordinasyona yapılan vurgunun son yıllarda gerçekleştirilen çalışmalarda giderek arttığı gözlemlenmektedir. Buna karşın, kamu yönetiminde böylesine hayati bir öneme sahip olan koordinasyonu tüm hatlarıyla ele alan, nasıl sağlanabileceğini araştıran ya da koordinasyon programlarının günümüze kadarki gelişimini inceleyen sistematik çalışmalar oldukça azdır. Özellikle Türkiye'de kamu yönetimi yazınında koordinasyon konusunda büyük bir eksiklik bulunmaktadır. Ulusal literatürdeki bu eksikliğin giderilmesine katkı sağlamak bu çalışmanın temel amaçlarından birisidir.

Bu tez çalışmasında koordinasyon konusu ağırlıklı olarak uluslararası (İngilizce) literatür ışığında ele alınmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde özellikle son zamanlarda neden kamu yönetiminde koordinasyona daha fazla ihtiyaç duyulduğu tartışılmakta ve sıkça bahsedilen koordinasyonsuzluk sorununun kaynakları ortaya konulmaktadır. Bölümde ayrıca koordinasyonun avantaj ve dezavantajları ele alınmakta ve farklı tanımları

---

[1] POSDCoRB'un detayı için bakınız: Gulick, (1936)

[2] Koordinasyon(suzluk) sorununa ilişkin bazı örnekler için Bkz. Ek.3

incelenmektedir. Bölümün son kısmında ise tarihsel süreçte farklı kuramların koordinasyon konusuna bakışı ve temel yönetim kuramlarının koordinasyon konusunu nasıl ele aldığı tespit edilmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde öncelikle koordinasyon düzeyleri ve türleri detaylı bir şekilde ele alınmaktadır. Bu bölümde ayrıca kurumlararası koordinasyonun nasıl sağlanabileceği konusunda uluslararası literatürde yer alan birçok farklı çalışma incelenerek kamu yönetiminde eşgüdüm sağlamaya yönelik kullanılabilecek araçlar ve yöntemler ortaya konmakta ve koordinasyon kapasitesi konusu ele alınmaktadır.

Tez çalışmasının üçüncü bölümünde koordinasyon konusunun yeni bir biçimde ele alınmasını gerektirecek gelişmelerin neler olduğu belirlenerek bu konuların kamu yönetiminde yarattığı sorunlar ve koordinasyonu hangi açıdan etkilediği/önemli hale getirdiği ile etkili koordinasyonun bu sorunların çözümüne ne tür katkılar yapabileceği tartışılmaktadır. Sonuç kısmında ise koordinasyon konusunun kuramsal ve bilimsel araştırmalar yönünden değerlendirilmesinin yanı sıra, kamu politikaları ve yönetim pratikleri açısından geliştirilen kimi öneriler ortaya konulmaktadır.

Bu tez çalışmasının temel amacı ulusal ve uluslararası literatürde dağınık olarak yer alan kamu yönetiminde koordinasyon konusunu birçok yönüyle ele alarak kapsayıcı bir kaynak ortaya koymaktır. Çalışmada uluslararası literatürde koordinasyon konusunda yazılmış belli başlı önemli eserler gözden geçirilerek, her birinde farklı yönüyle ele alınmış olan kurumlararası koordinasyon konusu tek bir kaynakta birleştirilmeye ve ulusal literatürdeki koordinasyona ilişkin eksiklik bir nebze de olsa giderilmeye çalışılmaktadır.

Bu tez çalışmasında temel olarak kurumlararası koordinasyon (inter-organizational coordination) konusu incelenmekte olup, kurum-içi koordinasyon ve işbirliği (intra-organizational coordination) bu çalışmanın odağında yer almamaktadır. Ayrıca çalışmada adından da anlaşılacağı üzere koordinasyon kamu yönetimi bakış açısıyla incelenmekte olup, kimi kısımlarda değinilse de[3] koordinasyon konusunda diğer bilim dalları tarafından ortaya konan çalışmalar bu tezin kapsamı dışında tutulmaktadır. Ayrıca çalışmada

[3] Bazı bölümlerde sadece kamu yönetimi değil genel anlamıyla yönetim/işletme bakış açısıyla yazılmış kimi çalışmalara yer verilmiştir.

Türkiye veya herhangi başka bir ülke ya da seçilmiş bir siyasa özelinde inceleme yapılmamakta, yeni bir kuramsal bakış açısı sunmak ya da kurumlararası koordinasyonsuzluk sorununun çözümü konusunda uygulamaya yönelik reçete sunmak gibi bir amacı bulunmamaktadır.

1. BÖLÜM

KOORDİNASYON KAVRAMI, ÖNEMİ VE TARİHSEL SÜREÇTE KOORDİNASYON

Yönetimin en eski sorunlarından biri olan koordinasyon, özellikle devletler daha büyük coğrafi alanlarda ve daha çeşitli konularda hizmet vermeye başladıkça daha önemli bir gündem maddesi haline gelmeye başlamıştır. Kamu sektörü büyüyüp, kamu hizmetleri yaygınlaştıkça, farklı programlar arasındaki uyumsuzluk ihtimali artmakta ve bu durum da politikaların başarısızlığı ile sonuçlanabilmektedir. Modern kamu yönetiminde koordinasyon problemi özellikle iç güvenlik ve kriz yönetimi gibi alanlarda olmak üzere birçok alanda en temel sorunlardan biri olarak görülmektedir.

Bu bölümde koordinasyon kavramının tanımları incelenmekte olup, koordinasyona duyulan ihtiyaç ve koordinasyonsuzluk sorununun nedenleri ile koordinasyonun fırsat ve maliyetlerinden bahsedilmekte böylece koordinasyonun ne olduğu ve önemi kapsamlı bir şekilde ortaya konmaktadır.

1.1 KOORDİNASYON(SUZLUK) SORUNUNUN KAYNAKLARI VE KOORDİNASYON İHTİYACI

Koordinasyon hem politika oluşturma hem de uygulama alanında eksikliğiyle sık sık gündeme gelmekte ve koordinasyonsuzluk sorunu sadece kamu sektöründe çalışanları huzursuz etmekle kalmayıp sıradan vatandaşlardan, işadamlarına kadar ülkedeki her kesimi rahatsız etmektedir. (Peters, 1998: 2) Vatandaşlar çoğu zaman farklı kurumların aynı belgeleri istediğinden ya da birçok yerde formlara aynı bilgileri doldurmak zorunda olduklarından yakınmakta ve kamu kurumları arasındaki koordinasyonsuzluktan şikâyet etmektedirler. Yine aynı şekilde özellikle deprem gibi beklenmeyen durumlarla karşılaşıldığında yardımlarda ve hizmet sunumunda yaşanan aksaklıklarla birlikte koordinasyonsuzluk problemi masaya yatırılmaktadır.

Koordinasyon sorunu basit bir siyasi ya da idari sorun olmayıp, özellikle kamuda çok çeşitli sorunları içinde barındırmaktadır. Kamu kurumları arasındaki koordinasyon sorununu anlamak ve soruna çözüm bulmak amacıyla akademisyenler ve uygulayıcılar teoride ve pratikte çok çeşitli çalışmalar yapmaktadırlar. Bu bölümde literatürde öne

çıkan çalışmalarda vurgulanmakta olan koordinasyon sorununun kaynakları incelenmekte ve koordinasyona duyulan ihtiyaç ortaya konmaktadır.

Kurumların işbirliği içinde ve eşgüdümlü bir şekilde çalışmasına duyulan ihtiyacı artıran temel nedenlerden biri finansaldır. Kurumlar arasında koordinasyon eksikliği, başlı başına bir maliyet unsuru oluşturabildiği gibi, hizmet sunumunun etkinliğini azaltarak yarattığı karmaşa nedeniyle oluşturulan politikaların da etkisini azaltabilir. Son zamanlarda yaşanan küresel ekonomik krizler hükümetler üzerinde kamu harcamalarının kısılması ve hesap verebilirliğin artırılması istikametinde baskılar oluşturmuştur. Harcamaları kısma baskısıyla karşı karşıya kalan hükümetler hizmet sunumunda daha etkin yollar aramaya başlamışlar ve çareyi mükerrerlikler ve çakışmaları ortadan kaldırmakta ve öncelikleri açık bir biçimde ortaya koymakta bulmuşlardır ki bu da kurumlar arasındaki işbirliği ve koordinasyonun artırılması anlamına gelmektedir. (Peters, 1998: 10)

Kamu yönetiminde koordinasyon eksikliği sorunu genel olarak kamu kurumları arasındaki negatif etkileşim ya da iletişim eksikliği gibi problemlerden kaynaklanmakta ve bu problemlerin kaynağı siyasi, yönetsel ya da kurumsal olabilmektedir. Koordinasyon problemi, aslında her biri bir kamu programının diğeriyle uyumlu çalışamamasından kaynaklanan birden fazla problemi de içinde barındırmaktadır. Kamu kurumları tarafından uygulamaya konulan politikalar ve programlar bazen mükerrer olabilmekte, birbirini tekrarlayabilmekte hatta birbiriyle çakışabilmektedir. Kamu sektöründe etkili koordinasyonun sağlanmasını engelleyen birçok etmen sıralanabilir. Dik kafalılık ya da inatçılık ya da daha basit anlamıyla koordineli çalışma isteğinin yoksunluğu bu engellerin başında gelmektedir. Koordinasyon, politika oluşturma ve uygulama konularında basmakalıp düşüncelerden kurtulup daha fazla esneklik ve gönüllülük gerektirdiğinden klasik anlamdaki tek düze bürokratlar bildikleri kalıpların dışına çıkmakta isteksiz davranabilmekte bu nedenle koordinasyon fikrinden kaçınabilmektedirler. (Bouckaert vd., 2010: 28-30)

Benzer şekilde bilgisizlik ve diğer kurumlarla bilgi paylaşımından kaçınmak da kurumların ortaklaşa çalışabilmesini engelleyebilmektedir. Dahası kamu ya da özel sektörde bilgi güç olarak görülebilmekte ve kurumlar diğerlerine karşı ellerinde bulundurdukları pazarlık güçlerini kaybetme korkusuyla bilgi paylaşımından

kaçınabilmektedirler. Aynı şekilde idari rutinler ve yasal uygulamalar da kurumlar arasında daha fazla uyum sağlama çabalarını engelleyebilmekte (örneğin: veri koruma kanunlarının farklı yorumlanması) ya da kurumların kendileri, sahip oldukları rutin davranış kalıpları ya da çıkarları sebebiyle işbirliği yapmaktan kaçınabilmektedir. Diğer yandan kişilerin ya da kurumların ilgi alanlarındaki konularla alakalı doğru olduğunu düşündükleri kurallara olan bağlılıkları da işbirliği yapmalarını engelleyebilmektedir. (Bouckaert vd., 2010: 25)

Parti politikası ya da siyasi kutuplaşma (Bertelli, 2011) da yöneticilerin birbirleriyle koordineli bir şekilde çalışabilmesinin önündeki temel engellerden birini teşkil etmektedir. Bu siyasi problem özellikle farklı politika alanlarındaki bakanlıkların başlarında farklı partilerden bakanların bulunduğu koalisyon hükümetlerinde daha fazla görülmektedir. Bu tarz siyasi farklılıklar, farklı politika önceliklerinin oluşmasına neden olabileceği için siyasi uyumu engelleyebilmektedir. Kurumlar ya da bireyler bir takım siyasi amaçlar güdebilmekte ve bu amaçlara ulaşma şansını azaltacağı korkusuyla diğer birey ya da kurumlarla işbirliği yapmaktan kaçınabilmektedirler. (Bouckaert vd., 2010: 30; James ve Moseley, 2006:3)

Etkili koordinasyonun önündeki bir diğer engel de özellikle demokratik hükümetler için çok büyük önem arz eden hesap verebilirliktir. Daha fazla koordinasyonun genellikle hükümet programlarının etkililiğini ve etkinliğini artıracağı düşünülse de bunun her zaman böyle olmadığı yönünde görüşler de vardır. Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için davranışların sorumluluğunun kime ait olduğu ve kamu fonlarının ne amaçlarla harcandığının açıkça bilinmesi gerekmektedir. Ancak birçok kurumun bir arada çalıştığı karmaşık ortamlarda işler yolunda gitmediğinde hatanın nerede yapıldığını tespit etmek de zor olacaktır. Koordinasyon, programların başarısızlığının kaynağını bulma ve paranın hangi kaynaklardan, ne için harcandığını tespit etme konusunda belirsizliğe neden olabileceği için hesap verebilirlik açısından bir takım sıkıntıları da beraberinde getirmektedir. (Bouckaert vd., 2010: 21; Peters, 1998: 23)

Koordinasyon ve işbirliğinin önündeki bir diğer engel de zamandır. Özellikle programların belirli bir zaman diliminde gerçekleştirilmesinin önemli olduğu durumlarda kurum ve programların uzun zaman dilimleri boyunca koordineli bir şekilde çalışmasının gerekmesi sıkıntılara neden olabilmektedir. Zamana yayılmış bu koordinasyon sıkıntısını

çözmek kimi zaman klasik koordinasyon problemlerinden daha zor olabilmektedir. (Bouckaert vd., 2010: 21, Peters, 1998: 31) Chisholm'e göre resmi koordinasyon araçlarının kullanılması da kurum içinde ya da kurumlar arasındaki iletişimde birçok sıkıntıya neden olmaktadır. Bu sıkıntıların başında yavaşlık gelmektedir. Resmi koordinasyon kanalları birçok durumda önemli rol oynasa da özellikle aciliyet gerektiren durumlarda yavaş ve yetersiz kalabilmektedir. Özellikle kurumlararası ilişkilerde ivedilikle sonuç alınması gereken durumlarda ya da resmi kanalların örgütsel politikalar ya da kişilerin isteksizliği gibi nedenlerle tıkandığı durumlarda, çalışanlar resmi iletişim kanallarını atlayarak diğer kurumda daha önceden temasta oldukları ya da tanıdıkları kişilere doğrudan ulaşarak bilgi alma yolunu sıklıkla tercih etmektedirler. Gayri resmi koordinasyon kanalları sayesinde bir iş hakkında sorumlu kişinin kim olduğu konusundaki muğlaklık ve resmi kanalların zaman alan zorunlulukları daha rahat bir şekilde aşılabilmektedir. (Chisholm, 1989; 65-70)

Bu kısımda bahsedilen ve koordinasyonsuzluk sorununa neden olan faktörler tersten okunduğunda başarılı bir eşgüdüm için gereklilikler de ortaya çıkmaktadır. Koordinasyon çabalarının başarılı olabilmesi için gereklilikler ya da diğer bir ifadeyle koordinasyon kapasitesini güçlendiren faktörler ikinci bölümde daha detaylı olarak ele alınmaktadır.

Kurumların diğer kurumlarla işbirliği geliştirmesinin ve eşgüdümlü bir şekilde çalışmasının altında çok çeşitli nedenler olabilmektedir. Bu amaçlardan bazıları; daha fazla kaynağı yönetme isteği, norm ve değerlere uyma arzusu, siyasi fayda elde etme, meşruiyet kazanma, belirsizliği azaltma, daha etkili hizmet sunma, karmaşık sorunları çözebilme ihtiyacı ve yasal zorunluluklar olarak sayılabilir. (Weiss, 1987) Ancak hangi amaçla olursa olsun, kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonun altında yatan temel neden tek başına gerçekleştirilmesi mümkün olmayan ya da çok güç olan sonuçları başarabilme ihtiyacıdır. (Provan ve Kenis, 2008: 240)

Chisholm kurumların neden koordinasyona ihtiyaç duyduğu konusunu incelerken kurumlararası koordinasyonun temel olarak üç nedeni bulunduğunu söylemektedir. Buna göre; ilk neden, kurumların diğer kurumlarla karşılıklı bağımlılık ilişkisi içinde olmalarıdır. Kurumlar kendi özel amaçlarına ulaşmak ve işlerini yapabilmek için diğer kurumların yaptıkları işlere ihtiyaç duyarlar. Chisholm bu karşılıklı bağımlılık türünü doğal bağımlılık (natural interdependence) olarak tanımlamaktadır. İkinci olarak,

kurumlar doğal karşılıklı bağımlılıktan farklı olarak, alanlarında kendi pozisyonlarını güçlendirmek için koordinasyona ihtiyaç duyarlar. Burada kurumlar için koordinasyonun amacı kaynakları elde edebilmek ya da çevrelerinde kontrolü kazanmaktır. Chisholm bu durumu gönüllü karşılıklı bağımlılık (voluntary interdependence) olarak adlandırmaktadır. Son olarak, kurumlar istekli olmasalar da dış faktörlerin zorlamasıyla koordinasyona ihtiyaç duyabilmektedir. Yapay karşılıklı bağımlılık (artificial interdependence) olarak adlandırılan bu tip koordinasyon genellikle kamu hizmeti sunan kurumlar tarafından etkinlik-etkililik ihtiyacı nedeniyle ve dışardan yapılan baskılar sonucu kullanılmaktadır. (Chisholm, 1989; 59-60)

Koordinasyon ihtiyacı her sektör ve alanda ön plana çıksa da özellikle kamu kurumlarının ürettiği politika ve hizmetlerin eşgüdümü yönünde beş temel baskı unsuru sıralamak mümkündür. Bu unsurlar: (Peters ve Savoie, 1995a; Canada, 1996: 3-4)

1. *Adil ve eşit davranma:* Kamuyu özel sektörden ayıran en önemli unsurlardan biri herkese eşit ve adil davranma zorunluluğudur. Bu yükümlülüğü yerine getirebilmek için ise politika ve programların koordinasyonunun sağlanması temel şartlardan biridir.
2. *Çakışma ve tekrarlar:* Hükümetler politikaların çakışma ve tekrarlamalarını ortadan kaldırabilmek için koordinasyona ihtiyaç duymaktadırlar.
3. *Mali baskılar:* Mali baskılar hükümetlerin yatay koordinasyon perspektifi kazanmaları yönünde bir baskı oluşturmaktadır. Kaynakları hükümet öncelikleri ile ilişkilendirebilmek için kesişen politika ve programların koordinasyonunu sağlamak gerekmektedir.
4. *Küreselleşme:* Diğer alanların yanında özellikle ekonominin küresel bir özellik kazanması nedeniyle uluslararası piyasada rekabet edebilmek amacıyla devletler çok çeşitli yasal düzenlemeleri ve politikaları koordineli bir şekilde yürütmek ve ekonomi ve sosyal politika alanında eşgüdüm sağlamak ihtiyacıyla karşı karşıya kalmaktadırlar.
5. *Kesişen politikalar:* Hükümetlerin karşı karşıya kaldıkları birçok temel politika alanı birbiriyle kesişmekte ve bu alanlardan hangisinden hangi bakanlık ya da alt birimlerin sorumlu olduğunu tespit etmek gittikçe zorlaşmaktadır. Bu kesişen politika konularına örnek olarak demografik değişiklikler, toplumsal cinsiyet

eşitliği, çevre, sürdürülebilirlik ve göç gibi konular gösterilebilir. (Wegrich ve Štimac, 2014: 45)

Bu unsurlar ile günümüzde koordinasyon ihtiyacının daha belirgin olmasına neden olan diğer unsurlar bu tez çalışmasının üçüncü bölümünde detaylı bir şekilde ele alınmaktadır.

1.2 KOORDİNASYONUN AVANTAJ VE DEZAVANTAJLARI

Kurumlararası işbirliği ve koordinasyonun kurumlar için birçok avantajı bulunmaktadır. Bu kapsamda koordineli bir şekilde ve işbirliği içinde çalışmanın risk paylaşımı, yenilikçilik, esneklik gibi hususlardaki çeşitli yararları farklı çalışmalardan derlenerek hazırlanmış olan tabloda gösterilmektedir. (Bkz. Tablo 1) Bu tabloya göre kurumlararası işbirlikleri ve ağlar, etkin ve değişime açık yapılar kurma konusunda hiyerarşik kurumlara göre daha başarılıdırlar. (Popp, J., MacKean, G. L., Casebeer, A., Milward, H. B. ve Lindstrom, R. R., 2014: 21)

Tablo 1. Kurumlararası İşbirliklerinin ve Ağların Potansiyel Yararları

Potansiyel Faydalar	Açıklama[4]
Kaynaklara erişim ve kaynakların etkin kullanımı	Kaynaklara erişimin belirli bir kurumun elinde tutulmaması ve kısıtlı kaynakların daha etkin kullanılmasının sağlanmasına yararlar.
Riskin paylaşımı	Riskin tek bir kuruma yüklenmeyerek dağıtımı ve paylaşımı yaratıcılığı ve inovasyonu artırıcı görev üstlenir.
Etkinlik	Kaynakların daha etkin kullanımı ve ölçek ekonomisinin başarılmasını sağlarlar.
Hizmet kalitesi ve koordinasyon	Daha koordineli ve yüksek kaliteli hizmet sunumuna olanak sunarlar.
Etki gücü	Ağdaki üyelerin çok sayıda olması ve çeşitliliği nedeniyle ağlar daha fazla siyasi etki sağlama ve topluluğa ulaşma kabiliyetine sahiptir. Bu da politika oluşturma sürecinde daha fazla baskı yapabilme gücünü beraberinde getirir.
Öğrenme ve kapasite geliştirme	Bilgi değişimi ağda bulunan üyeler arasında ya da daha geniş bir toplulukta öğrenmeyi ve kapasite geliştirmeyi olanaklı kılar.
Olumlu sapma	Ağlar kurumsal norm, yapı ya da emirlerden bağımsız olarak düşünmek ve harekete geçmek için bir forum olarak görev yapabilirler. Diğer bir ifadeyle standart kurumsal süreçlerden kasten saparak bilerek ya da bilmeyerek sistem değişimine katkı sağlarlar.
İnovasyon	İşbirlikçi ağlar inovasyon fırsatlarını yaratan yapılara olanak sağlarlar.
Paylaşılan sorumluluk	Finansal, sosyal, çevresel ve kültürel olarak sorumlulukların paylaşılması için ortak çalışma olanakları sunarlar ve üyelerin ağdaki diğer meslektaşlarına karşı bir çeşit hesapverebilirlik anlayışıyla hareket etmesini mecbur kılarlar.
Esneklik ve cevap verme yeteneği	Özellikle tahmin edilemeyen ve önceden kestirilemeyen sorunlara karşı daha esnek ve hızlı tepki verebilme kapasitesine sahiptirler.

Kaynak: Popp vd. 2014: 21

[4] Açıklamalar kısmında yararlanılan kaynaklarla ilgili detaylı bilgi için bkz. (Popp vd. 2014:21 Tablo 1)

Bu çalışmada koordinasyon konusunu ele alan diğer birçok çalışmada olduğu gibi temel olarak koordinasyona ve işbirliklerine neden ihtiyaç duyulduğu ve eksikliği konusunda ortaya çıkabilecek sıkıntılar konusuna odaklanılmaktadır. Ancak özellikle kurumlararası eşgüdüm ve ağbağların faydalarının yanında olası olumsuz etkilerinin de ortaya konması gerekmektedir. Bazı araştırmacılar ve politika uygulayıcıları koordinasyonun ve ağların 'her derde deva' olarak görülmesine karşı çıkıp, özellikle bazı karmaşık ve sürekli değişen konularda istenenin tam tersi bir etki yapabileceğini söylemektedirler. (Popp vd. 2014: 21)

Huxham (2003), özellikle atılacak adımların fikir birliği gerektirdiği durumlarda, kurumlararası işbirliği yapmanın uygulamada sıkıntılara neden olabileceğini ifade etmektedir. Bunun yanında kurumlararası işbirliklerinde ortaya çıkan bir diğer sorun ise uygulamada sık rastlanılan ve genellikle ortaya konan çıktıların önemsizliğine ve azlığına vurgu yapmak üzere geliştirilen "işbirlikçi atalet" (collaborative inertia) kavramıdır. (Huxham, 2003; 403)

Ayrıca başka bir çalışmada işbirliği ve ağların beklenmedik olumsuz sonuçlara neden olabileceği ortaya konmakta ve konuların birbiriyle içiçe geçmiş ve birbirine bağlı olmasından dolayı, bir konuda atılan ortak bir adımın başka bir konuda/sektörde/sistemde umulmadık sıkıntılara neden olabileceğine değinilmektedir. (Bryson, Crosby ve Stone, 2006)

Sistemlerin içiçeliği göz önünde tutularak işbirliklerinin kurulum aşamasından itibaren ortaya çıkabilecek sorunların belirlenebilmesi ve bu sorunlara zamanında müdahale edilebilmesi için eşzamanlı olarak izleme ve değerlendirme sistemleri gibi farklı yapıların da kurulması önem arz etmektedir. (Popp vd. 2014: 22) (Bkz. Tablo 2)

Tablo 2. Kurumlararası İşbirlikleri ve Ağların Potansiyel Zorlukları ve Bu Zorluklarla Başa Çıkma Yöntemleri

Zorluk[5]	Açıklama	Başa Çıkma Yöntemi
Amaçlara ulaşabilmek için fikir birliğinin sağlanamaması	İşbirliği içindeki farklı kurumlar masaya farklı bakış açıları ve önceliklerle oturmakta ve birbirlerine olan güvenleri ve tahammülleri farklı düzeylerde olabilmektedir. Bu durum ise ortak bir amaca ulaşabilmek için kişisel amaç ve ihtiyaçlarını bir kenara bırakabilmelerine engel olabilmektedir.	Hedefleri belirlerken tüm paydaşların ve uygulayıcıların yer aldığı katılımcı ve işbirlikçi bir süreç izlenmelidir. Ayrıca işbirliğinin amaçlarına ulaşabilmesi için görev tanımlarının önceden belirlenmesi de önem arz etmektedir.
Kültür çatışması ya da kurumsal mantıkların farklılığı	İşbirliği yapan kurumların kültürlerinin (iş yapış biçimlerinin) ve kurumsal mantıklarının (karar verme yaklaşımı, hizmet sunma biçimleri, şeffaflık anlayışı gibi) farklılık göstermesi temel yapı ve işleyiş üzerinde fikir ayrılıklarına neden olabilmektedir.	İşbirliğinin kurulum aşamasında kurumların farklı kültür ve mantıklarının açık bir şekilde tanımlanması ve ağın yapı ve işleyişinin de ortak bir mantıkla kurulması bu sorunu aşmak için önemlidir.
Özerkliği kaybetme	Birbirlerinden yasal olarak bağımsız farklı kurumların koordineli bir şekilde karar alması özellikle de alınan kararlar kurum için en iyi olan seçenekten farklıysa dirençle karşılanabilmektedir.	Bu zorluğu aşabilmek için planlama ve karar vermenin katılımcı ve açık süreçler olduğunun taraflara açıkça izah edilmesi ve alınacak kararlar sonucunda ortaya çıkacak kazanımların vurgulanması yararlı olabilecektir.
Koordinasyon maliyetleri ve yorgunluğu	İşbirliği içinde çalışmak ve kararlar ile eylemlerin koordinasyonu kurumlar için günlük faaliyetlerinin yanında ekstra zaman ve çaba gerektirmektedir. Bu durum kurumlar birden fazla ağbağa ve işbirliğine dâhilse daha da yorucu ve maliyetli olabilmektedir.	İşbirliği kurulurken uygun yönetim şeklinin seçilmesi ve yeterli kaynak tahsisinin yapılması kurumların bu işbirliğine ayrı ayrı harcadığı zaman ve çabadan tasarruf edilmesini sağlayabilecektir.
Güvene dayalı ilişkilerin kurulması	Güvene dayalı ilişkilerin kurulması zaman alabilmekte ve bu ilişkinin sürdürülebilmesi de karşılıklılık esasına dayanmaktadır.	İşbirliği içindeki kurumlar arasında güvenin inşası için öncelikle hayati önemi olmayan bilgilerin paylaşılması ve düşük riskli faaliyetler yapılması yoluyla karşılıklı iyi niyetin oluşturulması önemlidir. Bu aşamada karşılıklı adım atma yaklaşımı belirlenebilir. (Örneğin bir kurum bir konuda diğer bir kurumla işbirliği içine girerse bir dahaki sefere diğer kurum işbirliği için ilk adımı atabilir).

Kaynak: Popp vd. 2014: 24

Sonuç olarak bir amacın gerçekleştirilmesi için işbirliği ve koordinasyon mekanizmalarının kullanılması ya da hangi durumlarda kullanılıp hangi durumlarda kullanılmasına gerek olmadığının değerlendirilmesi için koordinasyonun tüm avantaj ve

[5] Zorluklar kısmında yararlanılan kaynaklarla ilgili detaylı bilgi için bkz. (Popp vd. 2014:24 Tablo 2)

dezavantajlarının ortaya konması ve bu sayede koordinasyonun getirilerinin götürülerinden fazla olduğundan emin olunması gerekmektedir. (Bkz. Tablo 3)

Tablo 3. Koordinasyon ve İşbirliğinin Avantaj ve Dezavantajları

Faydalar/Avantajlar	Maliyetler/Dezavantajlar
• Örgütler/birimler/aktörler için muhtemel olarak daha iyi sonuçların elde edilmesi • Büyük resmin görülerek tek başına gerçekleştirilmesi zor olan stratejilere ulaşmanın kolaylaşması • Politikalar ve hizmet sunumunda sinerji oluşturularak maliyet etkinliğin sağlanması • Ölçek ekonomisinden yararlanma imkânı (Örn: bilgi ve verilerin, malların, kaynakların, bilgi teknolojilerinin paylaşılması) • Örgütlerin/birimlerin kilit personellerinin bir araya getirilmesi sayesinde farklı alanlarda da fayda sağlanması • Hizmet alan/müşteri odaklı bakış açısını geliştirerek kullanıcı dostu ve kaliteli hizmet sunumunun sağlanması • Karar vermede önceliklendirmeye yardımcı olarak muhtemel sorunların önüne geçilmesi • Diğer örgüt ve birimlerle iyi ilişkilerin ve iyi niyetin temelleri atılarak gelecekte oluşması muhtemel eleştirilerin önüne geçilmesi	• Sınırların bulanıklaşmasından dolayı politika oluşturma ve hizmet sunumunda hesap verebilirlik sorunlarının ortaya çıkabilmesi • Karar verme süreçlerinin uzun sürmesi • Etkinliğin ölçülmesi, sonuçların belirlenmesi açısından zorluklar yaşanabilmesi • Ortak bir eylem gerçekleştirmek ve sürdürmek için oluşabilecek yönetim ve personele ilişkin dolaylı ve dolaysız maliyetler • Ortak yaklaşım ve yapıların kazanılması için oluşabilecek kurumsal maliyetler ve geçiş maliyetleri • Genelin faydasını sağlamak pahasına örgütsel olarak daha az iyi olan seçeneğin tercih edilmesine (uzlaşma ya da diğer bir ifadeyle en düşük ortak paydanın seçilmesi mecburiyetine) yol açma

Kaynak: New Zealand State Services Commission [NZSSC], 2008; 10

1.3 KOORDİNASYON TANIMLARI

Çoğu zaman eksikliğiyle gündeme gelen koordinasyonu, çok sık kullanılmasına rağmen tanımlamak oldukça güçtür. Koordinasyonun tanımlanamıyor olması bu konuda tanım eksikliğinden değil tam tersi çok sayıda ve çok çeşitli koordinasyon tanımı olmasından ve bu tanımlar arasında herkes tarafından kabul edilmiş genel geçer bir tanımın bulunmayışından kaynaklanmaktadır. (Alexander, 1995: 3)

Koordinasyonun sözlük anlamı "eş güdüm" olsa da (Türk Dil Kurumu [TDK])[6] çoğu zaman işbirliği (cooperation, collaboration), uyum (coherence), entegrasyon (integration) gibi sözcüklerle benzer anlamlı olarak da kullanılabilmektedir. Türkçe'ye Fransızca coordination kelimesinden geçen (TDK) ve kökeni eski Latinceye dayanan[7] koordinasyon kelimesi belli başlı İngilizce sözlüklerde "*bir plan ya da etkinliğe katılan tüm insanların organize bir şekilde birlikte çalışmasını sağlamak*"(Cambridge), "*hareket ve eylemlerin dengeli ve etkili etkileşimi*" (Collins) "*bir vücudun ya da eylemin farklı unsurlarını birlikte etkili bir şekilde çalışabilmek üzere organize etmek*" (Oxford) ya da "parçaların etkili sonuçlar için birbiriyle uyumlu bir şekilde çalışması"(Merriam Webster) şeklinde tanımlanmaktadır. Koordinasyon kavramının tanımlarının hepsinde ortak olan unsurlar "birlikte çalışmak", "etkinlik" ve "uyum"dur.

Kamu yönetiminde koordinasyonun tanımı yazarlar arasında farklılık göstermekte ve kabul edilmiş tek bir koordinasyon tanımı bulunmamaktadır. Hall ve arkadaşlarına göre koordinasyon kavramı; *örgütlerin eylemlerini gerçekleştirirken diğer örgütlerin faaliyetlerini de göz önünde bulundurarak hareket etmesi*ni ifade etmektedir. (Hall, Clark, Giordano ve Rockel, 1976: 459) Başka bir tanımda ise koordinasyon; *katılımcılar için olumlu sonuçlar doğurmak ve olumsuz sonuçları engellemek üzere gerçekleştirilen karşılıklı düzenlemeler ya da planlanmış etkileşimi* ifade etmektedir. (Lindblom, 1965: 165)

Chisholm koordinasyonu "*bir çeşit düzen" oluşturmak üzere sarf edilen çaba* olarak tanımlarken (Chisholm, 1989: 13), Bouckaert ve arkadaşları kamu yönetiminde koordinasyonu; *kamu kurumları arasında görev ve girişimlerin gönüllü ya da zorunlu olarak işbirliği içinde yürümesini sağlayan araç ve mekanizmalar* olarak kabul etmektedir. (Bouckaert vd., 2010: 16) Onlara göre söz konusu araçlar; politika ve uygulama arasında daha fazla uyum yaratmak; tekrarlamaları, boşlukları ve çelişkileri azaltmak amacıyla kullanılmaktadır.

---

[6] Türk Dil Kurumu (TDK) (2017). Güncel Türkçe Sözlük (Koordinasyon maddesi), Erişim adresi: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5abd47885e4764.90860228 ; Erişim tarihi: 29.03.2018.

[7] Co-ordination kelimesi coordinatio, Latincedeki ordinatio -ayarlama, düzenleme-, ordinare -ayarlamak, düzenlemek- fiilinden türemektedir. (Merriam Webster İngilizce Sözlük, Erişim adresi: http://www.merriam-webster.com/dictionary/coordination, Erişim tarihi: 29.03.2018)

Peters (1998: 5) koordinasyonu "*politikalar, planlar ve programların minimum düzeyde eksiklik, gereksizlik ve tutarsızlıkla nitelendirildiği durum*" olarak tanımlamaktadır. Klasik örgüt kuramcılarından Fayol koordinasyonu: "*Bütün çabaları ve işlemleri uyumlaştırmak, birleştirmek ve birbirine bağlamak*" olarak ifade etmekte ve koordine etmeyi "*araçları amaçlara uygun hale getirmek*" şeklinde tanımlamaktadır. (Fayol, 1916'dan aktaran Şengül, 2007). Terry'nin yeğlediği eşgüdüm tanımı ise: "*herhangi bir amaca başarılı bir şekilde ulaşmak için ortaya konan çeşitli çabaların harmanlanması*" biçimindedir. (Terry, 1960'dan aktaran Güven, 1984: 79). Amacına vurgu yapılarak ortaya konan bir eşgüdüm tanımı ise şöyledir: "*Farklı bilgi ve yeteneklere sahip olan aktörlerin ortak bir amaç için birleştirilmesi ve eylemlerinin bu ortak amacı gerçekleştirmek üzere ahenkli bir şekilde organize edilmesidir.*" (Kondakçı ve Zayim, 2013: 50)[8]

Kamu yönetimi alanında özellikle işbirliği ve koordinasyon benzer anlamlarda kullanılsa da iki kavram arasında ince bir ayrım bulunmaktadır. İşbirliği (cooperation) kurumlar arası karşılıklı fayda sağlamak için geçici ve gayri resmi bir araç olarak görülürken; koordinasyon kurumlar ve bireyler arasında daha uzun soluklu ve uyumlu çalışmak için oluşturulmuş resmi yapı ve prosedürleri ifade etmektedir. (Bouckaert vd., 2010: 17)

"Ortak çalışma" (collaboration) da işbirliği gibi koordinasyon kelimesiyle benzer anlamda kullanılsa da koordinasyondan farklı olarak işbirliği ve ortak çalışma daha çok gönüllü ve normatif bir yapıdadır. Diğer bir ifade ile genellikle koordinasyon bir anlaşma sonucu değil de bir zorlama ya da teşvikin sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. (Bouckaert vd., 2010: 17) İkisi de kurumlararası çalışmanın farklı biçimleri ve yönetişimi gerçekleştirmeye yarayan araçlar olsa da işbirliği ve "ortak çalışma" kavramları da birbirinden farklıdır. Kooiman'a göre; işbirliği daha uzun soluklu ve daha resmi bir çalışmayı ifade ederken "ortak çalışma" daha geçici bir çalışma biçimini ortaya koymak için kullanılmaktadır. (Kooiman, 2003: 97-100)

McNamara'nın birçok farklı çalışmadan derleyerek aktardığına göre; işbirliği (cooperation), koordinasyon (coordination) ve "ortak çalışma" (collaboration) farklı

[8] Koordinasyonu daha iyi anlayabilmek için ikinci bölümde değinilecek olan koordinasyon düzeyleri ve koordinasyon türlerine detaylıca bakmak gerekmektedir.

etkileşim türlerinin yer aldığı bir düzlem (continuum) üzerinde gösterilerek açıklanabilmektedir. (Bkz. Tablo 4 ve Tablo 5)

Tablo 4. İşbirliği, Koordinasyon ve Ortak Çalışma'nın Temel Unsurları

Temel Unsurlar	İşbirliği	Koordinasyon	Ortak Çalışma
İlişkiler	İşbirliği genellikle bireyler arasındadır ancak üçüncü bir tarafça da yönlendirilebilir.	Kişisel ilişkiler temsil edilen örgüt tarafından da desteklenmektedir.	Örgütler ve yöneticiler temsilcilerine çalışma konusunda tam destek sağlamaktadır.
	Örgütsel amaç ve hedefler dikkate alınmaz.	Örgütlerin amaç ve hedefleri uygunluk açısından dikkate alınır.	Yeni ve ortak amaç ve hedefler belirlenir.
	Etkileşim ihtiyaçlarla sınırlı olup, süresi belirsizdir.	Etkileşim genellikle belirli bir süre için oluşturulmuş bir proje ya da görevle sınırlıdır.	Uzun dönemli amaçlar için bir veya daha çok proje üzerinde çalışılır.
Yapı, Sorumluluklar ve İletişim	İlişkiler gayri resmidir. Her örgüt/birim ayrı ayrı çalışır.	Örgütler/birimler belirli roller üstlenirler ancak çalışmalar yine de bağımsızdır.	Resmi bir işbölümü inşa eden yeni yapılar ya da açıkça belirlenmiş roller oluşturulur.
	Ortak planlama yoktur.	Bazı proje-bazlı planlamalar gerekebilmektedir.	Ortak stratejiler oluşturmak ve etkileri ve performansı ölçmek üzere detaylı bir planlama gerekmektedir.
	Bilgiler ihtiyaçlar doğrultusunda paylaşılır.	İletişim rolleri belirlenir ve etkileşim kanalları kurulur.	Bilgi paylaşımı çalışmanın başarısında kilit rol oynadığı için roller ve kanallardan da öte birçok iletişim seviyesi de belirlenir.
Yetki ve Hesap Verebilirlik	Her örgüt/birim yalnızca kendi yetkilerini kullanır.	Her örgüt/birim kendi yetkilerini kullanır ancak aktörler arasında belirli bir seviyede eşgüdüm vardır.	Ortak amacı gerçekleştirmek için yetkiler çalışmanın gerektirdiği ölçüde dengeli bir şekilde belirlenir.
	Kumanda tek eldedir ve kontrol merkezidir.	Belirli düzeyde kumanda ve kontrol paylaşımı vardır.	Kumanda ve kontrol karşılıklı olarak bölüşülmüştür
	Tüm yetki ve sorumluluk bağımsız hareket eden örgütlerin/birimlerin elindedir.	Bazı riskler paylaşılmış olsa da yetki ve sorumluluklar örgütlerin/birimlerin kendisine aittir.	Ortak çalışmaya dahil olan tüm örgütler/birimler riski eşit derecede paylaşır.
Kaynaklar ve Ödüller	Kaynaklar (personel, zaman, para ve yetenekler) ayrıdır ve kendi örgütlerinin/birimlerinin hizmetindedir.	Kaynaklar ayrıdır ancak belirli bir proje için diğerine de açık hale getirilebilir.	Kaynaklar uzun dönemli amaçlar için belirli bir havuzda toplanır ve ortak çalışma yapılarınca garanti altına alınarak yönetilir.
		Ödüller karşılıklı olarak belirlenmiştir.	Örgütler/birimler tek başına elde edemeyecekleri ve birlikte başardıkları çıktıları paylaşırlar.

Kaynak: Mattessich ve Monsey, 1992; Ek A.

Bu düzlemin en sonunda yer alan işbirliği, her biri kendi kurumsal hedeflerine tek başına ulaşabilecekken, var olan politika ve yapılar aracılığıyla birlikte çalışmayı tercih eden katılımcılar arasında gerçekleşen etkileşimi ifade etmektedir. Koordinasyon bu düzlemin ortasında yer almakta ve katılımcıların kurumsal hedeflerini yerine getirmek için birbirlerinin yardımına ihtiyaç duydukları durumlarda resmi bağlantılar aracılığıyla gerçekleşmektedir. Düzlemin öteki ucunda yer alan "ortak çalışma" ise katılımcıların tek başlarına gerçekleştiremeyecekleri karmaşık hedeflere ulaşabilmek için birbirleriyle bağlantılı görevleri ortak bir sorumlulukla yerine getirmek üzere bir araya geldikleri etkileşim biçimini ifade etmektedir. Bu açıdan "ortak çalışma"nın işbirliği ve koordinasyondan daha yakın ilişkiler, daha sıkı bağlantılar ve ortak kaynaklar gerektirdiğini söylemek mümkündür. (McNamara, 2012: 391).

Tablo 5. "İşbirliği", "Koordinasyon" ve "Ortak Çalışma"yı Birbirinden Ayıran Unsurlar[9]

Unsur	İşbirliği	Koordinasyon	Ortak Çalışma
Yapılanma	Varolan kurumsal yapılar	Hiyerarşik yapılar vasıtasıyla merkezi kontrol	Güç paylaşımı anlaşmaları
Resmiyet Düzeyi	Gayri resmi anlaşma	Resmi anlaşmalar	Resmi ve gayri resmi anlaşmalar
Kurumsal Otonomi	Tamamen özerk kurumlar: ortak anlaşmaları yönetmek için politika geliştirilmez	Yarı-özerk kurumlar: üst makamlarca ortak anlaşmaları yönetmek için politikalar geliştirilebilir	Özerklik yok: ortak anlaşmaları yönetmek için taraflarca karşılıklı politikalar geliştirilir
Personel Yapısı	Alt düzeyde katılım: yöneticiler katılmaz	Üst makamlara dayanan bir ortaklık: bağlantıları geliştirmek üzere aracılar kullanılabilir	Katılımcılara dayanan ortaklık: bir üye katılımcıları bir araya getirmeye yardımcı olabilir
Bilgi Paylaşımı	Temel bilgiler gayri resmi kanallar vasıtasıyla paylaşılır	Bilgi değişimi daha resmi kanallar vasıtasıyla gerçekleşir	Resmi ve gayri resmi kanallar vasıtasıyla açık ve sürekli iletişim
Karar Verme	Bağımsız karar verme	Merkezi karar verme	Katılımcı karar verme
Sorunların Çözümü	Sorunlar bağımsız bir şekilde çözülür	Tarafsız bir arabulucu sorunların çözümüne yardımcı olabilir	Katılımcılar sorunları çözmek üzere birlikte çalışırlar
Kaynak Paylaşımı	Bilgi değişimi	Bağımsız hedeflere ulaşmak üzere fiziksel ve fiziksel olmayan kaynakların değişimi	Ortak hedeflere ulaşmak üzere fiziksel ve fiziksel olmayan kaynaklar ortak bir havuzda toplanır
Sistem Düşüncesi	Sistem birleşmesi görülmez	Bağımsız hedeflere daha kolay ulaşabilmek için sistem birleşmesi görülebilir	Ortak hedeflere daha kolay ulaşabilmek için sistem birleşmesi görülür
Güven	Güven ilişkisi gerekli değildir ancak oluşabilir	Yöneticiler güvene dayalı bir ilişki kurabilmek için yakın bir şekilde çalışırlar	İlişkinin sürdürülebilmesi için katılımcılar arası güvene ihtiyaç vardır

Kaynak: McNamara, 2012: 392.

[9] Herbir unsurla alakalı detaylı bilgi için bkz: McNamara, 2012.

Six tarafından yapılan diğer bir tanımda ise koordinasyon; ortak ve bütüncül çalışma, ortak bilgi sistemleri, kurumlar arası diyalog, birlikte planlama ve karar verme sürecinin oluşturulması yönünde düşüncelerin geliştirilmesine işaret etmektedir. Her ne kadar örgüt teorisinde koordinasyon kavramı entegrasyon (integration) ile çoğu zaman aynı anlamda kullanılsa da yazara göre koordinasyon kavramı entegrasyon kavramıyla karıştırılmamalıdır. (Six, 2004: 106) Örgüt teorisinde örgütün farklı bölümlerinin entegrasyonu koordinasyon mekanizmalarının kurulması sayesinde başarılabilmekte iken, örgütlerarası bakış açısına göre entegrasyon koordinasyondan daha kuvvetli bir ilişkiyi ifade etmektedir. (Bouckaert vd., 2010: 17) Buna göre Six'in ifade ettiği üzere entegrasyon; koordinasyonun çıktılarının kurumsal yapıların geliştirilmesi ve mesleki uygulamaların birleştirilmesi yoluyla hayata geçirilmesi anlamında kullanılmaktadır. (Six, 2004: 106; Bkz. Tablo 7)

Koordinasyonun farklı yazarlar tarafından farklı şekilde tanımlanıyor olmasının yanında geçmişten günümüze de koordinasyona yüklenen anlam farklılık göstermektedir. Bu kapsamda bir sonraki alt başlıkta tarihsel süreçte koordinasyon konusunun ele alınış biçimi incelenerek bu farklılıklar ortaya konmaktadır.

1.4 TARİHSEL SÜREÇTE KOORDİNASYON TARTIŞMALARI

Koordinasyon kavramı, her zaman örgütleri inceleyen teorik düşüncelerin merkezinde yer almıştır. Çalışmanın bu kısmında esas itibariyle yönetim literatüründeki temel kuramlarda ve kamu yönetimi konusunda yazılmış klasik metinlerde koordinasyon konusunun nasıl ele alındığı incelenmekte olup, konu hakkında genel bir çerçeve çizilmektedir.

Bu çalışmanın temel amacı özellikle kamu yönetiminde örgütler/kurumlar arası koordinasyon konusunu derinlemesine incelemektir. Ancak her ne kadar bu çalışmanın ana inceleme konusu olmasa da örgütler arası koordinasyon konusunu daha iyi anlayabilmek için bu bölümde örgüt içi koordinasyon ve özel sektörde örgütler arası koordinasyon ve işbirliği konusuna da değinilmektedir.

Yönetim biliminde farklı kuramlar, örgüt tanımlarında, örgütlerin temel özelliklerinde ve örgütlerde koordinasyonu sağlayacak olan aktörün kim olması gerektiği üzerinde farklı görüşlere sahiptirler. Bu görüşlerden hangisinin yönetimde koordinasyonun

sağlanmasında daha etkili olacağı konusunda mutabakata varılmış kesin bir görüş bulunmamakla birlikte bu görüşleri dönemler itibariyle incelemek koordinasyon konusunda yazılanları anlayabilmek için yararlı olacaktır.

Temel örgüt kuramlarını dönemler itibariyle klasik, modern ve post-modern teoriler olarak ayırabileceğimiz gibi, yönetimleri de kısaca bürokratik yönetim ve post-bürokratik yönetim biçimleri ya da daha açık bir ifadeyle şekli/bürokratik (procedural) yönetim, şirket tipi (corporate) yönetim, piyasa (market) tipi yönetim ve son olarak ağbağ (network) yönetimi olarak ayırmak mümkündür. (Considine ve Lewis, 2003; 133)

Bu farklı yönetim biçimlerinin temel özelliklerine bakıldığında bürokratik yönetimin temelinde kuralların, kontrolün ve önceden tanımlanmış görev ve kararların olduğu görülmektedir. Ancak zaman içinde bürokratik yönetim modelinin yanına alternatif modeller gelmiştir. Bunlardan biri özellikle 1980'lerden sonra birçok ülkede benimsenmiş olan ve kamu kurumlarının özel şirketlere benzer şekilde yönetilmesi gerektiğini öneren şirket tipi yönetim modelidir. Buna göre kamu çalışanları yöneticiler tarafından belirlenmiş hedefler doğrultusunda performans ölçümüne dayalı şekilde çalışmalıdır. İlerleyen zamanlarda ise bazı ülkeler bir adım daha ileri giderek piyasa tipi yönetim şekliyle işleyen kamu kurumları oluşturma yoluna girmişlerdir. Özellikle 90'lı yıllarda hizmet alımı ve rekabetçi ihaleler gibi unsurların ön plana çıktığı bu model ideal yönetim biçimi olarak kabul edilmekte olup, amacı planlamayı ve düzenlemeyi azaltarak daha fazla esneklik sağlamaktır. Son zamanlarda ise bu yönetim tiplerine bir yenisi daha eklenmiş ve ağbağ (network) yönetim biçimi konuşulmaya başlanmıştır. Çok aktörlü sistemlerin yarattığı koordinasyon sorununa farklı bir boyut getiren bu yönetim şeklinde kamu kurumları dış kurumlarla olan ilişkisine daha güçlü bir stratejik ortaklık mantığıyla devam etmektedir. Bu modelde rekabet ve gizliliğin yerini ortak eylemler ya da "ortaklaşa yönetim" (joined-up government) almaktadır. Bu yeni ideal ağbağ yönetim şeklinde kurallar ve denetime daha az ihtiyaç duyulmakta ve güven inşasına daha fazla önem verilmektedir. (Considine ve Lewis, 2003; 133-134)

Tüm bu yönetim biçimlerinin koordinasyon konusuna bakışı da farklılaşmaktadır. Bu kapsamda koordinasyonun nasıl sağlanabileceğine odaklanan yaklaşımlarda yönetim biçimleri ile paralel olarak hiyerarşi, piyasa ve ağbağ yaklaşımı olmak üzere üç tip koordinasyon mekanizması ortaya çıkmaktadır. Geleneksel yaklaşımlar koordinasyonun

aşina olunan hiyerarşi ve piyasa mekanizmalarına odaklanırken, son zamanlarda ağbağlar da yeni bir koordinasyon mekanizması olarak ortaya çıkmaktadır. Bu koordinasyon mekanizmaları bir sonraki bölümde koordinasyona yönelik araçlar kısmında detaylıca ele alınmaktadır.

Koordinasyon konusunu ele alan kuramlar dönemler itibariyle genel olarak kurumsal roller ve görevler (yapılar), bu rolleri oynayan ve görevleri yerine getirenler (aktörler) ve bu aktörlerin kurum içinde ve dışında verilen görevleri nasıl yürüttüğü (süreçler) konularıyla ilgilenmişlerdir. Klasik yazarların metinleri incelendiğinde, örgüt kuramlarının ilk dönemlerinde kurum içindeki görevlerin koordine edilmesi konusu ön plana çıkarken, zaman içinde örgütsel davranışların daha karmaşık çevreler ve diğer örgütlerle ilişkileri göz önüne alınarak incelenmeye başlanmasıyla birlikte kurumlararası koordinasyon konusunun önem kazanmaya başladığını görmek mümkündür.

1930'lara kadar kamu yönetiminde koordinasyon öncelikle hiyerarşik bürokratik yapılar gibi iyi tasarlanmış resmi örgütsel yapıların bir sonucu olarak görülmektedir. 1940'lardan 1960'lara kadar sosyal bilimlerde baskın olan davranışsalcılık anlayışında koordinasyonun, rasyonel ve kuralcı aktörlerin yönettiği resmi kurumlar eliyle sağlandığı görüşü ağır basmaktadır. 1960'larda ortaya çıkan koşul bağımlılık kuramı; daha önceki koordinasyon fikirlerinden farklı olarak koordinasyonun, içinde bulunulan şartlar dikkate alınarak özel durumlara göre, etkili liderler tarafından tasarlanarak sağlanabileceğini savunurken, 1980 ve 90'lardan itibaren yeni-kurumsalcı kuram koordinasyonun temel yürütücüsü olarak tekrar kurumları işaret etmeye başlamıştır. (Pedersen, Sehested ve Sørensen, 2011:2-4)

Geleneksel kamu yönetimi kuramları, yönetimin bağımsız bir yönetici tarafından resmi kurumlar aracılığıyla yürütüldüğü, karar verme süreçlerinin hükümetin elinde olduğu ve bu kararları uygulayan bir bürokrasi kurumunun olduğu fikrini savunmaktadır. Bu kuramda koordinasyon, baskın olarak dikey koordinasyon olarak ele alınmış olup, her aktörün her durum karşısında nasıl davranması gerektiğinin detaylıca belirlenmiş olduğu hiyerarşik emir-komuta zincirleri vasıtasıyla sağlanmaktadır. (Weber, 1920/1971'den aktaran Pedersen vd., 2011: 4)

Örgütlerin incelendiği ilk çalışmalarda odak noktasının sadece örgütler olduğunu ve bu örgütlerin çalışmaları arasındaki koordinasyonun iş bölümü ve standardizasyon gibi araçlarla sağlandığı düşüncesini gözlemleyebiliriz. Örgüt içi koordinasyona odaklanan bu çalışmalar planlamayı koordinasyonu sağlamak için kullanılacak en iyi yol olarak görmekte ve 'özel kuralları takip ederek görevlerin kesin bir şekilde bölüşülmesi' olarak tanımlamaktadırlar. Mintzberg'in koordinasyon mekanizmalarının gelişimini incelendiği çalışmasında, literatürün erken dönemlerinde odaklanılan noktanın resmi yapılar olduğu belirtilmiş ve 1950'lere kadar temel olarak iki ekolün baskın olduğu ifade edilmiştir. Bu ekollerden ilkinde doğrudan kontrol (direct supervision) anlayışı, ikincisinde ise standardizasyon anlayışının hâkim olduğu söylenmektedir. Fayol, Gullick ve Urwick gibi yazarların oluşturduğu ekolde doğrudan kontrol sağlayan resmi otoriteye (formal authority) yapılan vurgu ön plana çıkmaktadır. Bu yazarlar; her astın tek bir amiri olması gerektiğini ifade etmek için kullanılan "emir-komuta birliği" (unity of command), emirlerin en üst yöneticiden en alttaki çalışana kadar iletilmesini sağlayan hatları anlatan "kademeli yönetim zinciri" (scalar chain), belirli sayıda astın tek bir üste rapor verme zorunluluğunu ifade eden "kontrol alanı" (span of control) gibi kavramlara ün kazandırmışlardır. (Mintzberg, 1979; 9)

Literatürde söz konusu dönemde baskın olan ikinci ekol ise örgütlerde koordinasyon mekanizması olarak işlerin standardizasyonu anlayışını benimsemiştir. Taylor'ın "Bilimsel Yönetim" anlayışı ile Weber'in makinevari bürokratik yapıları bu ekolün en bilindik örnekleri olarak gösterilebilir. (Mintzberg, 1979; 10) 1950 ve 60'lara gelindiğinde ise "insan ilişkileri" ekolünün ortaya çıktığını görmek mümkündür. Bu ekolün ortaya çıkmasında ise işçiler üzerinde yapılan deneysel çalışmaların, çalışma grupları arasında var olan gayri-resmi ilişkilerin varlığını keşfetmesi etkili olmuştur. Bu ekole göre karşılıklı uyum (mutual adjustment) kurumlarda önemli bir koordinasyon mekanizması olarak görev yapmaktadır. (a.g.e., 10) 1960'ların sonunda resmi ve gayri resmi koordinasyon mekanizmaları arasındaki ilişkiler incelenmeye başlanmıştır. Bu dönemde, Crozier ve Galbraith gibi isimlerin de dâhil olduğu çalışmalarla resmi ve gayri resmi koordinasyon mekanizmalarının ayrılmaz bir biçimde birbiriyle bağlantılı olduğu ortaya konmuştur. (Mintzberg, 1979; 10)

Bu dönemde bir diğer grup araştırmacının kurumsal yapı ve durum arasındaki ilişkileri ortaya koyduğu çalışmalar "koşul bağımlılık kuramı" (contingency theory) başlığı altında toplanabilmektedir. Bu kuram, tüm kurumlar için en iyi ve tek bir koordinasyon mekanizmasının varlığını reddederek alternatif koordinasyon mekanizmalarının farklı durumlarda ve farklı kurumlar için işe yarayabileceğini savunmaktadır. Bu alanda çığır açan Joan Woodward, çalışmasında bir örgütün yapısının, sahip olduğu teknik üretim sistemi ile alakasını ortaya koymuştur. Diğer yandan Lawrance ve Lorsch kurumsal yapıları, içinde bulundukları çevresel şartlarla ilişkilendirmiş, Derek Pugh ve arkadaşları ise kurumsal yapı ile örgütün büyüklüğü arasındaki bağı ortaya koymuştur. (Mintzberg, 1979; 11)

1980'li yıllara gelindiğinde yeni kurumsalcılık yaklaşımının ortaya çıkmasıyla örgütlerin artık tek odak noktası olarak görülmemesi fikri ve koordinasyonun nasıl sağlandığı incelenirken örgütün çevresi ve örgütler arası ilişkilerin de dikkate alınması gereği ağır basmaktadır. Yeni örgüt kuramları, tek bir ideal evrensel kurumsal koordinasyon yapısı oluşturmaya çalışmanın zaman kaybı olduğunu savunarak, koordinasyonun farklı durumlar karşısında özel mantık ve anlamlarla farklı yollardan elde edilebileceğini ortaya koymuşlardır. (Pedersen vd., 2011:6-9)

Planlama literatürünün ilk zamanlarında koordinasyon, büyük planın uygulanmasını kolaylaştıran ve farklı işlevsel birim ve bölümler arasındaki yatay koordinasyonun gerçekleştirilmesini sağlayan dikey koordinasyon biçimlerinin bir sonucudur. Ancak 1980'li yıllardan sonra planlama kuramlarında, geleneksel hiyerarşik planlama prosedürlerinden ziyade yeni bir proje planlama mantığına geçilmiş ve artık kamu kurumlarının planlamayı vatandaşlar, çıkar grupları ya da özel şirketlerle işbirliği içinde gerçekleştirmesi gerektiğini savunan bir anlayışa geçilmiştir. (Pedersen vd., 2011:9-12)

90'lı yıllara gelindiğinde ise koordinasyona ilişkin kuramlar yönetişim anlayışıyla şekil almaya başlamıştır. Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı kamu yönetimini, sınırları kesin olarak çizilmiş rasyonel karar zincirlerinin bir sonucu olarak görmek yerine, kamu ve özel sektörün, politikacılar ve bürokratlarla resmi ya da yarı resmi müzakere süreçleri sonucunda çoğul bir anlayışla oluşturulan bir karar verme ve uygulama süreci olarak

görmektedir. Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışında etkileşimli işbirliği yapıları önemli bir koordinasyon mekanizması olarak görülmektedir. (Pedersen vd., 2011:4-6) [10]

Örgütler arası ve örgüt içi eşgüdüm ve işbirliğine ilişkin yönetim, ekonomi ve sosyoloji alanında çok sayıda çalışma bulunmaktadır ancak her ne kadar koordinasyon konusunun kapsamlı bir şekilde açıklandığı tek bir kuram bulunmasa da çeşitli çalışmalarda bu konuyu açıklayan kimi yaklaşımlara rastlamak mümkündür. Bu çalışmalar içinde örgütlerarası ilişkiler ve işbirliği konusunda başlıca kuramsal çerçeveleri ele alan Barringer ve Harrison'a göre altı temel paradigma bulunmaktadır. Bunlar: İşlem Maliyetleri Kuramı, Kaynak Bağımlılığı Kuramı, Stratejik Seçim Kuramı, Paydaş Kuramı, Öğrenme Kuramı ve Kurumsal Kuram'dır. (Barringer ve Harrisson, 2000'den aktaran Acar, 2004; 28-35)

Bir örgütün tüm faaliyetlerini üretim ve işlem maliyetlerini minimum seviyeye indirmek için eşgüdümlemesi üzerine yoğunlaşan "*İşlem Maliyetleri Kuramı*" özellikle şirketler arası işbirliği konusunu incelemektedir. Bu kuram üç temel koordinasyon mekanizması olan hiyerarşi, piyasa ve ağbağları karşılaştırarak hangi durumlarda bu mekanizmaların eşgüdüm araç ve yöntemlerinin daha etkili olduğu üzerine kafa yormaktadır. İşlem maliyetleri kuramına göre örgütler arası işbirliği, üretim ve işlem maliyetlerini minimize etmek ve piyasalar ya da hiyerarşilerin yaratabileceği farklı maliyet ve riskleri azaltmak amacıyla kullanılabilecek bir araçtır. Ancak bu yaklaşım işbirliği ve ittifakların amacının sadece etkinlik ve maliyet minimizasyonu olduğunu savunması nedeniyle eleştirilmektedir; işbirliklerinin sadece bu amaçlarla değil öğrenme ve meşruiyet gibi birçok farklı amaçla da kurulabildiğine dikkat çekilmektedir.[11]

"*Kaynak Bağımlılığı Kuramı*" açık sistem yaklaşımını temel almakta ve örgütlerin gerek duydukları kaynaklara ulaşabilmek amacıyla çevreleriyle ilişki içinde olmaları gerektiği anlayışına dayanmaktadır. Kaynakları elde etmeye duyulan bu ihtiyaç ve bu amaçla kurulan ilişkiler de örgütler ve diğer dış birimler arasında bir çeşit bağımlılık

---

[10] Bu bölümün bu noktaya kadar olan kısmı Pedersen, Sehested ve Sørensen'ın 2011 yılında yapmış oldukları "Emerging theoretical understanding of pluricentric coordination in public governance" adlı çalışmadan ve Mitzberg'in 1979 yılında yayımlanmış olan "The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research" adlı eserinden yararlanılarak oluşturulmuştur. Ayrıntılı kaynakça için bahsedilen çalışmalara göz atılması gerekmektedir.

[11] Bu bölümde bahsedilen 6 temel kuramın detaylı açıklamaları, örnekleri ve karşılaştırmalar için bkz. (Barringer ve Harrisson, 2000; 369-382)

yaratmaktadır. Kurama göre örgütler, ihtiyaç duyulan kritik kaynaklar üzerinde kontrol sağlamak suretiyle ya diğer örgütlere olan bağımlılıklarını azaltarak ya da bu sayede diğer örgütlerin kendilerine bağımlılığını artırarak kendilerini güçlendirebilirler. Bu kurama göre örgütler arası işbirliğinin temel amacı kritik kaynaklara erişim sağlayarak kaynak ihtiyacını gidermek ve diğer örgütlere karşı güç ve üstünlük elde etmektir. Ancak kaynak bağımlılığı kuramı da özellikle ittifakların oluşturulma sürecini açıklamaktaki yetersizliği nedeniyle eleştirilmektedir.

"*Stratejik Seçim Kuramı*" örgütlerin işbirliği ve ortaklık kurma amacının rekabet edebilirliği veya piyasa paylarını artırmak olduğunu söylemektedir. Bu kurama göre örgütler arası işbirliği kâr, büyüme, etkinlik, kaynak, pazar ve teknolojiye erişim, maliyetleri azaltmak gibi çok sayıda ve çeşitli stratejik gerekçeye dayandırılarak kurulmaktadır. Stratejik amaç kuramına göre bir örgüt örgütler arası ilişkiler geliştirirken ekonomik yararların maliyetlerden fazla olması, daha iyi ürün ya da hizmet sunumunun sağlanması veya sektördeki rekabetin azalmasını bekler.

"*Paydaş Kuramı*"na göre örgütler birbirine karşılıklı bağımlı olan ve karar ve faaliyetleriyle birbirlerini etkileyebilen birçok paydaşın bulunduğu bir ağın merkezinde bulunmakta olup, karar alırken ve işleri yürütürken bu paydaşların meşru isteklerini de göz önünde bulundurmak zorundadır. Paydaş kuramı örgütleri, paydaşların çıkarlarını koordine eden araçlar olarak görmektedir. Doğası gereği işbirliğine yatkın olan örgütler ortak amaçları gerçekleştirmek için işbirliği ve ittifaklar kurmaya meyillidirler. Örgütler arası işbirlikçi ilişkiler paydaşların çıkarlarını uyumlaştırmak ve örgütün çevresel belirsizliklerini azaltmak için önemli bir araçtır.

Örgütlerin öğrenme süreçleriyle ilgilenen "*Öğrenme Kuramı*", örgütlerin rekabet güçlerini daha fazla ve önemli bilgiye sahip olarak artırabilecekleri varsayımına dayanmaktadır. Bu kurama göre örgütler işbirlikleri ve ittifaklar sayesinde mümkün olduğu kadar fazla teknik bilgi ve beceri edinmeyi ve bu sayede örgütsel yeteneklerini artırarak örgüte katma değer kazandırmayı amaçlamaktadır. Bilgiyi fiyatlandırmada ve piyasadan elde etmede yaşanılan zorlukların yanında örtülü bilginin varlığı, örgütleri ihtiyaç duyulan bilgiye farklı işbirlikleri yoluyla ulaşma çabasına itmektedir. Ancak bir örgütün örgütler arası ilişkiler yoluyla ne kadar bilgi elde edebileceği örgütün bilgiyi özümseme (absorbe etme) kapasitesiyle yakından alakalıdır. Birçok açıdan iyi

kurgulanmış güçlü bir kuram olmasına rağmen, öğrenme kuramı da beceri geliştirmek ve transfer etmek için gerekli görülen maliyetleri hesaba katmaması (maliyet etkinlik açısından ele almamış olması) nedeniyle eleştirilmektedir.

"*Kurumsal Kuram*" temel olarak kurumsal çevrelerin örgütler üzerinde meşru görünme ya da sosyal norm ve kurallara uyma gibi konularda çeşitli baskılar oluşturduğu ve bu baskıların, örgütlerin görünüşte etkin olmayan bazı kararlar almasına ve faaliyetlerde bulunmasına neden olabileceği görüşünü savunmaktadır. Kurama göre örgütler arası işbirlikleri ve ittifaklar örgütler üzerindeki bu baskıların sonucu kurulabilmektedir. Diğer bir ifadeyle kurumsal çevreler, örgütlerin örgütler arası ilişkiler içine girmesi yönünde motive edici olmaktadır. Küçük bir örgütün görünürlüğünü ve ününü artırmak ayrıca imaj ve prestijini yükseltmek için büyük bir örgütle gerçekleştirdiği ortaklık bu ilişkiye örnek olarak gösterilmektedir.

Ancak bu kısımda yer alan kuramların örgütlerarası işbirliği konusuna tek bir açıdan bakarken diğer işbirliği amaçlarını göz ardı ettiğini ve bu açıdan genel bir kavramsal çerçeve çizmekte yetersiz kaldığını belirtmek gerekir. Bunun yanında bu kuramlar genel olarak özel sektördeki örgütleri temel alarak analiz yapmakta olup, kamu kurumlar arasındaki işbirliklerini incelerken bahsi geçen kuramların eksik ya da anlamsız kalabileceğini de hatırda tutmak gerekir. (Acar, 2004; 36-37)

Günümüzde koordinasyonun nasıl sağlandığı konusuna kuramsal bakış açısında büyük bir değişim olduğunu gözlemleyebiliriz. Geleneksel kuramlar koordinasyonun fonksiyonel olarak ayrılmış birimler arasındaki süreçlerin bir sonucu olduğunu savunurken, son yıllarda bu anlayışın yerini çok merkezli koordinasyon anlayışına bıraktığı görülmektedir. Geçmişte yatay ve dikey koordinasyon ayrımı daha net bir biçimde gözlemlenebiliyorken, günümüzde bu ayrımın giderek bulanıklaştığını söylemek yanlış olmayacaktır. Günümüzde yönetimlerin koordinasyona bakışı ve güncel tartışmalara ilişkin detaylar bu tez çalışmasının üçüncü bölümünde ele alınacaktır.

Bu bölümde özet olarak koordinasyonsuzluk sorununun hangi nedenlerden kaynaklanabileceğini, kurumlararası eşgüdümü sağlamanın neden önemli bir ihtiyaç olarak öne çıktığını, koordinasyonun zaman içinde farklı kuramlar tarafından nasıl ele alındığını ve koordinasyon konusunda literatürde yer alan tanımlama fark ve çeşitliliği

detaylı bir şekilde incelenmiştir. Takip eden bölümde koordinasyonu tanımlama çeşitliliğinin, kademelendirme ve sınıflandırma konusunda da devam ettiğini kanıtlayacak bilgilere yer verilmektedir. Bir sonraki bölümde koordinasyon düzeyleri ve türlerine ilişkin detaylı bilginin yanında eşgüdüm sağlamaya yönelik olarak kullanılabilecek araç, yöntem ve mekanizmalar ele alınacak, ilaveten koordinasyon kapasitesine ilişkin tartışmalara değinilecektir.

2. BÖLÜM

KOORDİNASYON DÜZEYLERİ, TÜRLERİ, ARAÇLARI VE KAPASİTESİ

Bir önceki bölümde koordinasyonun tanımı ve öneminden bahsedilmiş olup bu bölümde uluslararası literatür ışığında koordinasyon düzeyleri ve türleri, yöntemleri ve araçlarından bahsedilecektir. Bölümde ayrıca yönetsel kapasiteye ilişkin güncel tartışmalara yer verilerek yönetimlerin güncel sorunlarla anlamlı bir şekilde başa çıkabilmek için ihtiyaç duyduğu koordinasyon kapasitesi ele alınacaktır.

2.1 KOORDİNASYON DÜZEYLERİ

Koordinasyonun tek bir tanımı olmadığı ve kurumların birbirleriyle etkileşiminin farklı düzeylerde olabileceği gerçeğinden yola çıkarak, koordinasyonun farklı düzeylerde ortaya çıkabileceğini ifade etmek mümkündür. Diğer bir ifade ile koordinasyona 'ya hep ya hiç' anlayışı ile yaklaşmak yerine, koordinasyonun derece ve düzeylerinden bahsetmek gerekmektedir. Çünkü koordinasyon; bir örgütün görevlerinin, yapılarının ve kaynaklarının birbirleriyle karşılıklı ilişkilerini ifade etmekte olup, farklı düzeylerde ve farklı boyutlarda ortaya çıkabilmektedir. (Osifo, 2012: 1)

Literatürde ihtiyaç duyulan koordinasyon düzeyini belirlemek ve tanımlamak üzere sıkça kullanılan bir metodoloji geliştirmiş olması bakımından Metcalfe'nin koordinasyon skalası önem arz etmektedir. Koordinasyonu tanımlarken tek bir koordinasyon tanımına bağlı kalmadan koordinasyonun farklı anlamlarını ayrıştırarak seviyelendiren Metcalfe; kurumların bir konuda tamamen bağımsız karar vermesi gibi kamu politikalarında ve faaliyetlerinde en alt düzeyde koordinasyondan, tüm kamu sektöründe uyumlu bir şekilde yürütülen ortak yönetim stratejisi gibi en üst düzeyde uyum ve koordinasyona kadar uzanan bir koordinasyon skalası oluşturmuştur. (Metcalfe, 1994, Bkz. Tablo 6)

Bu skala ile en basit görevler için bile uygun olan daha zayıf bir koordinasyon modeli ile daha karmaşık görev ve sistemleri entegre etmek üzere gerçekleştirilmesi gereken daha güçlü koordinasyon modeli arasında ayrım yapmak mümkündür. Farklı düzeylerde koordinasyonun varlığı, bize belirli bir düzeyde koordinasyon sağlanırken daha üst düzeyde koordinasyonun gerçekleştirilememiş olabileceğini göstermektedir. Bu da belirli

bir kurumda, kurumlar arasında ya da genel olarak kamu sektöründe hangi düzeyde koordinasyona ihtiyaç duyulduğunu belirleme gerekliliğini de beraberinde getirmektedir.

Tablo 6. Koordinasyon Düzeyleri

Düzey	İlişki Türü
9	Ortak bir yönetim stratejisi
8	Temel öncelikleri oluşturma
7	Kurumların faaliyetlerine belirli sınırlamalar koyma
6	Politika uyuşmazlıkları için arabuluculuk
5	Kurumlar arası anlaşma/mutabakat arayışı
4	Kurumlar arası uyuşmazlıkları ortadan kaldırma
3	Farklı kurumlara danışma, fikir alışverişi yapma (geribildirim sağlama)
2	Diğer kurumlarla iletişim (bilgi paylaşımı)
1	Bağımsız politika geliştirme

Kaynak: (Metcalfe, 1994)

Metcalfe'nin koordinasyon konusunda geliştirmiş olduğu bu skala koordinasyon düzeylerini ortaya koyan en önemli ve en bilindik çalışmalardan bir tanesi olup, bu skaladaki her bir düzeye bir önceki düzeyin başarılması sayesinde ulaşılmaktadır. Bu da basit düzeyde koordinasyona duyulan ihtiyacı göz önüne sermektedir. Diğer bir ifadeyle bilgi paylaşımı, danışma ve arabuluculuk gibi daha düşük düzeyde koordinasyon sağlanmadan kamu politikaları oluşturmak ve stratejik amaçları belirlemek gibi daha üst düzeyde bir koordinasyonu gerçekleştirmek kolay olmayacaktır. (Jordan ve Schout, 2006: 43).

Tablo 6'daki koordinasyon düzeylerini inceleyecek olursak; ilk düzey olan *"bağımsız politika geliştirme"* aşamasında kurumlar politika belirlerken ve kararlar alırlarken başka bir kuruma danışmadan bağımsız olarak hareket etmektedirler. Bu düzeyde kurumlar ve görevleri belirlidir. Ancak günümüzde çevre sorunları gibi iç içe geçmiş sorun alanlarında kurumları ve görevlerini tam olarak birbirinden ayırmak pek mümkün olmamaktadır. Diğer bir deyişle özellikle bu alanlarda bir kurum karar alırken diğer bir kurumdan tamamen bağımsız olarak hareket edemeyebilmektedir. Koordinasyonun *"diğer kurumlarla iletişim (bilgi paylaşımı)"* düzeyinde kurumlar arasında bir bilgi akışı söz konusudur. Bu bilgi paylaşımı özellikle kesişen sorun alanlarında alınan bir kararın olası etkilerini hesaplamak üzere yapılmakta olup, tek yönlüdür. Kurumlar elde ettikleri bu bilgiyi nasıl kullanacaklarını belirlemede özgürdürler.

Üçüncü koordinasyon düzeyi olarak tanımlanmış *"danışma, fikir alışverişi yapma"* aşamasında taraflar diğer tarafın ne yaptığıyla etkin bir şekilde ilgilenmekte ve karşı taraftaki muhatabına geribildirim sağlamaktadır. Ancak bu düzeyde hala aktörler bu geribildirimi nasıl kullanacakları hatta kullanıp kullanmama konusunda özgürdürler. *"Uyuşmazlıkları ortadan kaldırma"* düzeyi aslında negatif anlamda bir koordinasyonu ifade etmekte olup, aktörlerin aynı tarafta olduklarını göstererek birbirlerine ters düşmekten kaçınmasını ifade etmektedir.

Koordinasyon düzeylerinde beşinci sıradaki *"anlaşma/mutabakat arayışı"* aşaması pozitif anlamda bir koordinasyon düzeyi olup kurumlar arasında ortak hedefler belirlemek amacıyla gerçekleştirilir. Bir sonraki koordinasyon düzeyi olan *"uyuşmazlıklar için arabuluculuk"* aşamasında ortak karar alınamayan durumlarda tarafsız bir üçüncü aktör tarafından yapılan orta yolu bulma çabası mevcuttur. Bu aşamadan sonra koordinasyon tek taraflı ve gayri resmi olma özelliğini yitirmektedir. Arabuluculuğun yeterli olmadığı durumlarda ise taraflar bir adım daha öteye giderek uyuşmazlıkları çözmek üzere kararı üçüncü bir aktöre bırakabilirler. (Örneğin uyuşmazlık mahkemesine başvurmak.)

"Kurumların faaliyetlerine belirli sınırlamalar koyma" aşamasında taraflar kesin karara varmadan önce anlaşmanın gerçekleşeceği yönünde ortak bir mutabakata varmaktadırlar. Bu aşamada esnekliği sağlayabilmek için en sonunda anlaşmanın sağlanacağı varsayımına dayanarak bazı hassas noktalar ilk etapta ele alınmaz. Koordinasyonun en güçlü ve son düzeyleri olan *"temel öncelikleri oluşturma"* ve *"ortak bir yönetim stratejisi"* aşamalarında artık tüm taraflar tek bir kapsamlı hedefi gerçekleştirmek üzere taahhütte bulunurlar.[12]

Six tarafından yapılan sınıflandırma da temelinde entegrasyon ve koordinasyon arasındaki farkı ortaya koymakta olsa da kurumlararası ilişki düzeyleri açısından incelenmesinde yarar görülen başka bir sınıflandırmadır. Bu sınıflandırmada ilişki düzeyine göre kurumların birbirleriyle kurdukları etkileşimin adı koordinasyondan

[12] Tablo 6'da belirtilen koordinasyon düzeylerinin açıklamaları ve örnekleri Jordan ve Schout, (2006) ile Peters, (1998)'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

entegrasyona hatta karşılıklı bağlılığa kadar değişebilmektedir. (Six, 2004:106, Bkz. Tablo 7)

Tablo 7. Örgütler Arası İlişki Türlerinin Sınıflandırılması

İlişki Kategorisi	Örgütler Arasındaki İlişki Türü	Açıklama
Koordinasyon	Dikkate Almak	Diğer örgüte etkisini de dikkate alarak strateji geliştirme
	Diyalog	Bilgi alışverişi
	Ortak Planlama	Geçici olarak ortak planlama ya da ortak çalışma
Entegrasyon	Ortak Çalışma	Geçici işbirliği
	Ortak Girişim	En azından örgütlerden birinin temel işlerinden biriyle alakalı bir proje üzerinde uzun dönemli ortak planlama ve ortak çalışma
	Uydu	Bütünleştirici bir araç olarak hizmet etmesi tasarlanmış, sahipleri aynı olan ancak ayrı tüzel kişiliğe sahip yapılanma
Artan Yakınlık ve Karşılıklı Bağlılık	Stratejik Ortaklık	En azından örgütlerden birinin temel işleri konusunda uzun dönemli ortak planlama ve ortak çalışma
	Birleşme (Union)	Farklı kimliklerin korunarak yönetimlerin resmi olarak birleşmesi
	Örgüt Birleşmesi (Merger)	Tek bir kimliğe sahip yeni bir yapı oluşturmak üzere örgütlerin birleşmesi

Kaynak: (Six, 2004: 108)

2.2 KOORDİNASYON TÜRLERİ

Koordinasyonun değişik tanımlamaları ve farklı derece ve düzeylerinin yanında farklı türleri de araştırmacılar ve uygulamacılar tarafından çeşitli şekillerde tasnife tabi tutulmuştur. Bu kapsamda sıkça karşılaşılan koordinasyon türlerinden bazıları (Acar, 2004);

- Negatif-pozitif,
- Yatay-dikey,
- Zorunlu-gönüllü,
- Aşağıdan yukarıya (bottom-up)-yukarıdan aşağıya (top-down),
- Resmi-yarıresmi-gayriresmi,
- Geçici-sürekli,

- Tek konulu-kısmi-kapsamlı,
- İkili (bilateral)-çok taraflı (multilateral),
- Kurumiçi-kurumlararası,
- Sektörel-sektörlerarası,
- Yerel-bölgesel-ulusal-uluslararası-küresel koordinasyon şeklinde sıralanabilir.

Koordinasyon düzeyleri incelenirken koordinasyon minimalist ve maksimalist olmak üzere iki farklı boyutuyla ele alınmaktadır. Minimalist açıdan koordinasyon, kurumların diğer kurumların faaliyetlerinden haberdar olarak dürüstçe tekrar ya da taklitten kaçınması olarak tanımlanmışken, koordinasyonun maksimalist tanımı kurumların faaliyetleri üzerinde daha sıkı kontrol, yetki alanları üzerinde daha fazla yargısal denetim ve hizmetlerin sunumunda oluşan boşlukların giderilmesini gerektirmektedir. Maksimalist açıdan bakıldığında koordinasyon tüm ülkede hizmet sunumunda ve faaliyetlerde standart bir düzeni ifade etmektedir. (Peters, 1998: 5)

Koordinasyon tanımları incelendiğinde aslında koordinasyon; kurumların ya da programların tek başlarına hareket ederek başaramayacakları sonuçları birlikte çalışarak elde edebilmelerini sağlayan önemli bir araç olarak görülmektedir. Ancak minimalist anlamda koordinasyon burada bahsedildiği gibi en temel anlamda bir işbirliği olmadan da sağlanabilmektedir. Negatif koordinasyon olarak da adlandırılan bu tip koordinasyonu sağlayabilmek için kurumların birbirlerinin program ya da faaliyetlerine zarar vermeyeceklerini sadece sözlü olarak da olsa taahhüt etmeleri yeterlidir. Diğer yandan sadece çıkar çatışmalarını engellemekle kalmayıp tüm program ve faaliyetlerde uyumu ifade eden pozitif koordinasyon ise devletin genel çıkarı için aktörlerin bazı hedeflerinden ve bu hedefleri gerçekleştirmek için uygulayacakları politikalardan vazgeçmelerini gerektirebilmektedir. (Bouckaert vd., 2010: 20) Bu yönüyle pozitif koordinasyonu sağlayabilmek negatif koordinasyondan çok daha zordur.

Yönetim bilimleri alanında koordinasyona dair yapılan çalışmalarda sıkça bahsedilen bir diğer ayrım da yatay ve dikey koordinasyon ayrımıdır. Yatay koordinasyon; bakanlıklar ya da daire başkanlıkları gibi yönetimde aynı ya da yakın hiyerarşik kademedeki kurumlar ya da birimler arasındaki koordinasyonu ifade ederken, dikey koordinasyon daha üst kademedeki bir kurum ya da birim tarafından daha alt kademedeki aktörlerin faaliyetlerinin koordine edilmesi anlamında kullanılmaktadır. (Bouckaert vd., 2010: 24)

Dikey koordinasyon dendiğinde devletin farklı kademeleri arasındaki koordinasyondan bahsedilebileceği gibi, tek bir kademesindeki koordinasyondan da bahsetmek mümkündür. Merkezi hükümet tarafından yerel yönetimlerin faaliyetlerini uyumlaştırmayı amaçlayan koordinasyon farklı düzeylerdeki; bir genel müdürlük içindeki farklı daire başkanlıklarının faaliyetleri arasındaki uyumu amaçlayan koordinasyon ise aynı düzeydeki dikey koordinasyona örnek olarak gösterilebilir. (Bouckaert vd., 2010: 24) Günümüzde çok katmanlı yönetişim ile birlikte devletin farklı kademeleri arasındaki dikey koordinasyon da giderek önem kazanmaktadır.

Yatay koordinasyonda hiçbir aktör bir diğerine, hiyerarşik yetkilerine başvurarak kendi fikirlerini dayatamaz. Bu nedenle yatay koordinasyon doğası gereği dikey koordinasyona göre daha gönüllü bir yapıya sahiptir. Ancak uygulamada her zaman teoride öngörülen ölçüde bir gönüllülük mümkün olmayabilir. Uygulamada örneğin bir bakan, yönetimi altındaki iki farklı kurumu bilgi paylaşımı ve uyumlu hizmet sunumu konusunda işbirliği yapmaya zorlayabilmektedir. (Bouckaert vd., 2010: 24) Burada dışarıdan bakıldığında aynı düzeydeki iki kurum arasında yatay koordinasyondan bahsetmek mümkünken, bu koordinasyonun gönüllülük esasında dayandığını söylemek pek de isabetli değildir.

Aşağıdan yukarıya (bottom-up) ve yukarıdan aşağıya (top-down) koordinasyon ayrımı da koordinasyon konusunda yapılmakta olan bir diğer ayrımdır. Yukarıdan aşağıya koordinasyonda politikalar en yukarıdaki aktörler tarafından oluşturulmakta olup, bu aktörlerin sunulan hizmetlerle uyumlu politikalar ortaya koymak için yeterli bilgiye sahip olduğu varsayılmaktadır. Aşağıdan yukarıya koordinasyonda ise bakanlıklarda çalışan kamu görevlileri hizmet alanların ihtiyaçlarını daha iyi karşılayabilecek programlar hazırlayabilmek amacıyla kendi aralarında görüşmeler yapmakta ve politikalar bu görüşmeler doğrultusunda oluşturulmaktadır. (OECD, 1996: 31)

Koordinasyonun çok çeşitli mekanizmaları ve süreçleri olsa da klasik anlamda politikanın koordinasyonu genellikle merkez tarafından belirlenen yukarıdan aşağıya bir özellik göstermektedir. Dikey koordinasyon mekanizmalarıyla üst düzey hükümet yetkilileri otoritelerini kullanarak, alt düzeyde çalışan kamu görevlilerinin faaliyetlerini (emrederek ya da motive ederek) koordine ederler. Ancak araştırmalar göstermiştir ki alt düzeydeki uygulayıcı aktörler de politika süreç ve sonuçlarına etki etme gücüne sahiptirler. (James ve Moseley, 2006: 3)

Yatay koordinasyon mekanizmaları genellikle aşağıdan yukarıya bir özellik göstermekte olup, dikey koordinasyonun aksine karşılıklı güvene dayanan, daha esnek ve gayri resmi özelliklere sahiptir. Aşağıdan yukarıya doğru koordinasyonda politikalar saha deneyimi ve bilgisine sahip uygulayıcılar düzeyinde oluşturulmaktadır. Özellikle günümüzün çok aktörlü dünyasında yukarıdan aşağıya hiyerarşik koordinasyonun kısıtları daha da belirginleşmekte ve yeni yönetişim mekanizmalarına duyulan ihtiyaç daha da artmaktadır. (James ve Moseley, 2006: 5-8)

Koordinasyon konusunda yapılabilecek bir diğer ayrım da iç ve dış koordinasyon ayrımıdır. Kurumlar-arası koordinasyon çalışmalarında temel odak noktası iki ya da daha fazla kurumun birbiriyle olan ilişkileriyken, kurum-içi koordinasyon çalışmalarında belirli bir kurumdaki iç ilişkiler temel alınmaktadır. Kurum-içi koordinasyon (intra-ageny/organizational coordination), bir kurumun nihai hedefine ulaşabilmek için kendi birimleri ve farklı rolleri arasındaki eşgüdümü ifade ederken, kurumlar-arası koordinasyon (inter-agency/organizational coordination) ise kurumun farklı kurumlarla olan ilişkisini temel alır. Kamu yönetimi açısından bakıldığında iç koordinasyon merkezi hükümet içerisindeki, dış koordinasyon ise merkezi hükümet ve onun dışındaki kurumlar arasındaki koordinasyonu ifade etmektedir.

Tablo 8'de iç-dış ve yatay-dikey koordinasyon matrisi yer almaktadır. Bu matris koordinasyon konusunu farklı boyutlarıyla ve çok katmanlı sistem içerisinde ele almaktadır. Merkezi hükümet temel analiz birimi olarak alındığında, *dikey örgüt-içi koordinasyon (1)*; siyasi ve idari yöneticilerin kendilerine bağlı alt birimleri koordine etme ve kontrol altına alma çabası olarak değerlendirilebilir. Burada otoritenin güçlü olduğu görülmektedir. *Yatay örgüt-içi koordinasyon (2)* ise merkezi hükümet içinde bakanlıklar ve diğer kurumlar arasındaki koordinasyonu ifade etmektedir. Bu koordinasyon biçiminde başkan/başbakan ya da kabine temel aktör olup otoritesi yüksektir. (Christensen ve Lægreid, 2007a; 11-12)

Tablo 8. İç-Dış/Yatay-Dikey Koordinasyon Matrisi

	Yatay Koordinasyon	**Dikey Koordinasyon**
İç Koordinasyon	Farklı bakanlıklar, kurumlar ya da birimler arasındaki koordinasyon (2)	Bakanlıklar ve altındaki ilgili-bağlı kurum ve daireler arasındaki koordinasyon (1)
Dış Koordinasyon	Sivil toplum örgütleri, özel sektör kuruluşları gibi kurumlarla koordinasyon (4)	Yukarıya doğru uluslararası kuruluşlarla, aşağıya doğru yerel yönetimlerle koordinasyon (3)

Kaynak: (Christensen ve Lægreid, 2007a; 12)

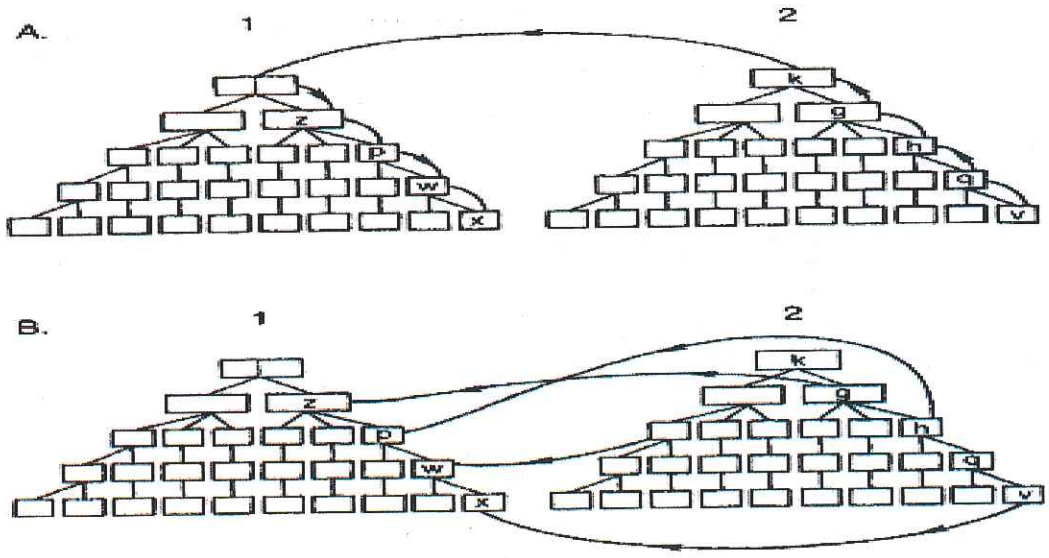
Dikey örgütler-arası koordinasyon (3); merkezi idare düzeyi ile diğer coğrafi düzeyler arasındaki koordinasyon anlamına gelmektedir. Bu tip koordinasyonda siyasi ve idari yöneticiler önemli aktörler olmakla birlikte bunların otoritesi bölgesel ve yerel yönetimler tarafından dengelenmekte olduğundan nispeten daha zayıftır. *Yatay örgütler-arası koordinasyon (4)* toplumsal gruplar ve merkezi hükümet arasındaki koordinasyonu ifade etmekte olup, burada temel aktörler idari ve siyasi aktörler ve bunların özel sektördeki muadilleridir/muhataplarıdır ve diğer koordinasyon tiplerine göre burada idarenin otoritesi daha da zayıftır. (Christensen ve Lægreid, 2007a; 12)

Beşinci bir boyut olarak ulus-üstü ya da çok uluslu örgütlerle koordinasyonu gösterebiliriz. Bu tip koordinasyon çoğunlukla yatay örgütler-arası bir özellik göstermekte olup, özellikle Avrupa Birliği (AB) gibi ulus-üstü kuruluşlar söz konusu olduğunda dikey örgütler-arası bir özellik gösterebilmektedir. Ulusal idarelerin otoritesi uluslararası, çok-uluslu ve ulus-üstü örgütlerle koordinasyonda en zayıf halini almaktadır. (Christensen ve Lægreid, 2007a; 12)

Kurum-içi ve kurumlararası koordinasyon ayrımının yanında literatürde var olan başka bir koordinasyon çeşidi ise Avrupa yazınında çok katmanlı (multilevel), Kuzey Amerika yazınında ise hükümetlerarası (inter-governmental) koordinasyon olarak adlandırılan dikey olarak merkez-yerel arasındaki veya merkezi hükümetler ile federal yönetimlerin arasındaki ilişkiyi ifade eden koordinasyondur. Sınırlararası (inter-territorial) koordinasyon ise literatürde geçen bir diğer koordinasyon türü olup, devletler arasındaki ya da federal yönetimler arasındaki koordinasyon ile alakalıdır. (Six, 2004:105)

Koordinasyona dair yapılan çalışmalarda bahsedilen bir diğer ayrım türü de resmi-gayri resmi koordinasyon ayrımıdır. Chisholm'e göre gayri resmi koordinasyon doğal bir şekilde gelişirken, resmi koordinasyon yapılandırılmış bir süreçtir. (Chisholm, 1989; 34) Chisholm tarafından ortaya konmuş resmi ve gayri resmi koordinasyon kanalları Şekil 1'de gösterilmiştir. Chisholm'un diyagramına göre A örneğinde resmi koordinasyona ilişkin, B örneğinde ise gayri resmi koordinasyona ilişkin model ortaya konmaktadır.

Şekil 1. Chisholm'un Resmi-Gayri Resmi İletişim Kanalları Diyagramı



Kaynak: Chisholm, 1989; 35.

Diyagramdan da anlaşılacağı üzere, resmi iletişim kanallarının hâkim olduğu A örneğinde, farklı birim ya da kurumlarda aynı mevkilerde çalışanlar doğrudan iletişim kurmak yerine koordinasyon en üst seviyede gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. B örneğinde gösterilen gayri resmi iletişim kanalları sayesinde ise farklı kurum ya da birimlerdeki çalışanlar doğrudan ve daha sağlıklı iletişim kurma şansına sahiptirler. Chisholm daha fazla zaman alan ancak yeterince etkin olmayan resmi koordinasyon kanallarının neden olduğu sıkıntıları aşmak için daha esnek olan gayri resmi koordinasyon kanallarına ihtiyaç duyulduğunu ifade etmektedir. (Chisholm, 1989; 35)

Genellikle kişisel ilişkilere dayanan ve ihtiyaç anında geliştirilebildiği için oldukça esnek ve uyarlanabilir olan gayri resmi iletişim kanalları uygulamada koordinasyon amacıyla en sık kullanılan ve en etkili araç olup kurumlararası eşgüdümün sağlanmasında doğrudan rol oynarlar. Chisholm gayri resmi koordinasyon kanallarının karşılıklı güven ilişkisine

dayanılarak genellikle resmi yollarla yapılan bir işin hangi aşamada olduğunun kontrol edilmesi ve hızlandırılması amacıyla da kullanılabildiğini ifade etmektedir. Diğer yandan gayri resmi iletişim kanalları zaman içinde sıklıkla ve başarıyla kullanıldıkça, resmi mekanizmalar aslında arka planda yapılan gayri resmi temasların ön planda şeklen tasdik edilmesi şeklinde rol oynamaya başlayabilmektedir. (Chisholm, 1989; 70)

Koordinasyon konusunda yapılan analizlerde sıkça sorulan stratejik sorulardan birinin koordinasyonun bir politika (policy-politika dizaynı) aracı mı yoksa yönetim (administration-politika uygulama) aracı olarak mı ele alınması gerektiği şeklinde ifade edildiğini görebiliriz. Yönetsel anlamda koordinasyon daha çok hizmet sunumu konularıyla alakalı olup aşağıdan yukarıya doğru koordinasyonu ifade etmektedir. Politika yönlü koordinasyon ise politika oluşturma aşamasında etkili bir koordinasyon sağlanırsa bunları uygulama konusunda daha az problemle karşılaşılacağını savunan yukarıdan aşağıya doğru koordinasyonu ifade etmektedir. (Peters, 1998: 14-15)

Hustedt ve Tiessen koordinasyonu idari (administrative), idari-politik (political-administrative) ve siyasi (political) olmak üzere üç kademeye ayırmışlardır. (Hustedt ve Tiessen, 2006; 8) Onlara göre idari koordinasyon alt kademedeki kamu görevlilerinin koordinasyon sürecinin başlangıcındaki tüm koordinasyon faaliyetlerini kapsamaktadır. İdari-politik koordinasyon aşaması çoğunlukla idari kademenin ağır bastığı ve politika önerilerinin henüz siyasi kademeye gönderilmediği durumları ifade etmektedir. Bu kademede siyasi değerlendirmeler önem kazanmakta ve temel aktör olarak üst düzey bürokratlar koordinasyon sürecine dâhil olmaktadırlar. Bu üst düzey bürokratlar alt düzey kamu görevlilerine göre daha fazla siyasi yönelimli olmakla birlikte bakanlar kadar siyasi düşünmemektedirler. İdari-politik kademe idari ve siyasi kademe arasında bağlantı sağlamaktadır. Üçüncü olarak koordinasyonun siyasi kademesinde bakanlar ve hükümetin başında yer alan aktörler rol almaktadır. Koordinasyonun bu son aşamasında belirli siyasi amaç ve hedefler doğrultusunda hareket edilmektedir. Teoride koordinasyonun bu üç aşaması belirlenmiş olsa da uygulamada bu üç aşama arasındaki sınırlar netliğini kaybedebilmekte ve bulanıklaşabilmektedir. (Hustedt ve Tiessen, 2006; 8-9)

Ancak koordinasyonla ilgili konuşulması gereken tek konu politika oluşturma ya da uygulamayla ilgili değildir. Devletlerin koordinasyona ihtiyaç duyduğu bir diğer önemli

alan da işletme (management) uygulamalarıdır. Günümüzde hükümetler enerjilerinin büyük bir kısmını kamu sektöründe özellikle insan kaynakları ve finansal yönetim gibi alanlarda uyumu ve tüm kurumlarda ortak bir kalite anlayışını gerçekleştirebilmek için işletme uygulamalarının koordinasyonunu sağlamaya harcamaktadırlar. (Bouckaert vd., 2010: 20)

Öta yandan, koordinasyonun bir süreç mi yoksa bir sonuç mu olduğu üzerinde de tam anlamıyla bir mutabakat olmasa da, koordinasyonu hem ortak kararların alındığı bir süreç hem de bu sürecin ortaya çıkarmış olduğu bir sonuç olarak görmek yanlış olmayacaktır. (Chisholm, 1989; 29)

2.3 KOORDİNASYONA YÖNELİK ARAÇLAR

Koordinasyonla ilgili tartışmaların biraz daha somutlaştırmak için eşgüdümü sağlamak ve sürdürmek amacıyla kullanılabilecek araçların ve yöntemlerin daha iyi anlaşılması gerekmektedir. Bu konuda öncelikle vurgulanması gereken husus; her örgüt kendine özgü yapıya, kültüre, farklı işleyişe ve çevreye sahip olduğu için başarılı bir eşgüdüm sağlayabilmek amacıyla örgütlerin (hatta aynı örgüt içinde farklı birimlerin) kendi iç ve dış özelliklerine, yapılarına, ihtiyaçlarına ve imkânlarına uygun koordinasyon araçlarını ve yöntemlerini tespit ve tercih etmelerinin oldukça önemli olduğudur.

Kurum içinde ve kurumlar arasında koordinasyonun nasıl sağlanabileceği üzerine hem uygulayıcılar hem de farklı kuramlar tarafından çeşitli düşünceler ortaya atılmış ve farklı mekanizmalar geliştirilmiştir. Belki de bu bağlamda öncelikle ele alınması gereken önemli bir husus, koordinasyonun dayatmayla mı yoksa müzakereyle mi daha iyi gerçekleştirilebileceğine dair tartışmanın kısaca da olsa altının çizilmesidir. Burada, "eğer koordinasyon yönetimler için bu kadar önemliyse neden yöneticiler politikaları ve uygulamaları uyumlaştırmak için daha fazla zaman ve çaba sarf ederek hiyerarşik güçlerini bu yönde kullanmıyorlar?" sorusu sorulabilir. Diğer yandan, koordinasyonun başarılı olabilmesi için belki de katılımcılar tarafından sahiplenilmesi gerektiği düşüncesiyle karşılaşılabilir. Eğer bu düşünce doğruysa etkili koordinasyonu sağlamanın tek yolunun müzakere olduğu söylenebilir. (Peters, 1998: 16)

Bu kısımda öncelikle resmi-gayri resmi koordinasyon mekanizmalarından bahsetmek gerekmektedir. Simon'a göre; resmi koordinasyon sürecinin üç temel unsuru

bulunmaktadır. Bunlardan ilki; bir eylem planının geliştirilmesi, ikincisi; bu eylem planının bunu yürütecek aktörlere bildirilmesi ve üçüncüsü; planın bu aktörler tarafından kabul edilip sahiplenilmesi gerekliliğidir. (Simon, 1957; 104) Chisholm bu üç unsura ek olarak eylem planına ve yürütümüne ilişkin gerekli bilgi ve istihbaratın alınması gerekliliğinden bahsetmektedir. (Chisholm, 1989; 30) Gayri resmi koordinasyon mekanizmaları ise resmi koordinasyon mekanizmalarının sorunları çözme konusunda yetersiz kaldığı durumlarda ihtiyacı karşılamak üzere oluşturulmuştur. Gayri resmi iletişim kanallarının kullanılması, gayri resmi pazarlık ve anlaşmalar gibi yöntemler doğrudan ya da dolaylı olarak koordinasyon sürecine katkı sağlamaktadırlar. Gayri resmi koordinasyon mekanizmaları özellikle daha önce anlaşmazlık ve çatışma konusu olan konularda ortak bir karara varılmasını sağlayarak resmi koordinasyon planlarının kurulmasına da önayak olmaktadırlar. Gayri resmi koordinasyon mekanizmaları daha esnek ve problem odaklı olmaları sayesinde resmi, hiyerarşik ve önceden katı bir şekilde belirlenmiş rollerin yarattığı sıkıntılardan kaçınmayı kolaylaştırmaktadırlar. (Chisholm, 1989; 11-12) Ancak Chisholm'e göre resmi koordinasyon mekanizmaları kurum-içi ya da kurumlararası karşılıklı bağımlılıkları yönetmekte yetersiz kalmasına rağmen, çoğu zaman onun yerine kullanılabilecek gayri resmi koordinasyon mekanizmaları akademisyenler ya da yöneticiler tarafından gereken ilgiyi görmemektedir. (Chisholm, 1989; 9, 13)

Öte yandan belirtilmelidir ki, daha önceki koordinasyon düzeyleri alt bölümünde bahsedilen; stratejik amaçların ve üst düzey görevlerin belirlenmesi gibi yüksek düzeylerde koordinasyonu sağlayabilmek için öncelikle bilgi alışverişi, danışma ve arabuluculuk gibi daha alt düzeylerdeki koordinasyon mekanizmalarının inşa edilmiş olması gerekmektedir.

Koordinasyonun nasıl sağlanabileceği konusunu inceleyen çalışmalarda temel olarak Hiyerarşi (Hierarchy), Piyasa (Market) ve Ağbağ (Network) olmak üzere üç koordinasyon mekanizması öne çıkmaktadır.[13][14]Geleneksel yaklaşımlar koordinasyonun daha bilinir olan hiyerarşi ve piyasa mekanizmalarına odaklanırken, son zamanlarda

[13] Kimi yazarlar tarafından "Otorite (Authority)", "Fiyat (Price)" ve "Güven (Trust)" olarak da adlandırılabilmektedir.

[14] Üç farklı koordinasyon mekanizmasına, bu mekanizmaları ekonomik ve oyun teorisi yaklaşımı ile ele alan daha farklı bir açıdan bakmak için bkz. Scharpf, (1994).

koordinasyon konusunu çalışan akademisyenler ağbağları da yeni bir koordinasyon mekanizması olarak ortaya koymuşlardır. Hiyerarşik koordinasyon idare eliyle, piyasa ve ağbağ mekanizmalarıyla gerçekleşen koordinasyon ise kendiliğinden oluşmaktadır. Wegrich ve Štimac'a göre temel olan hiyerarşik koordinasyon ve kendinden koordinasyon (self-coordination) mekanizmalarının yanında teşvik temelli ve spontane koordinasyon mekanizmalarının da detaylı incelenmesi gerekmektedir.[15] (Wegrich ve Štimac, 2014: 48-51)

Thompson ve arkadaşları bu üç tip koordinasyon mekanizmasının temel özelliklerinin belirtildiği bir liste hazırlamışlardır. (Thompson, Frances, Levacic ve Mitchell, 1991'den aktaran Beuselinck, Verhoest ve Bouckaert, 2007; 6) (Bkz. Tablo 9)

Tablo 9. Koordinasyon Mekanizmalarının Temel Özellikleri

Temel Özellikler	HİYERARŞİ	PİYASA	AĞBAĞLAR
İletişim Araçları	Rutinler	Fiyatlar/Ücretler	İlişkiler
Sorun Çözme Yöntemleri	İdari emirler (Süpervizyon)	Pazarlık (Mahkemeler)	Karşılıklılık ilkesi (İtibar kaygısı)
Esneklik Derecesi	Düşük	Yüksek	Orta
Tarafların Bağıtlılık Düzeyi	Orta-Yüksek	Düşük	Orta-Yüksek
İlişkinin atmosferi	Resmi, bürokratik	Hassasiyetli ve/veya şüpheli	Açık uçlu, karşılıklı fayda
Aktörlerin seçimleri/tercihleri	Bağımlı	Bağımsız	Karşılıklı bağımlı

Kaynak: (Thompson v.d., 1991'den aktaran Beuselinck v.d., 2007; 6)

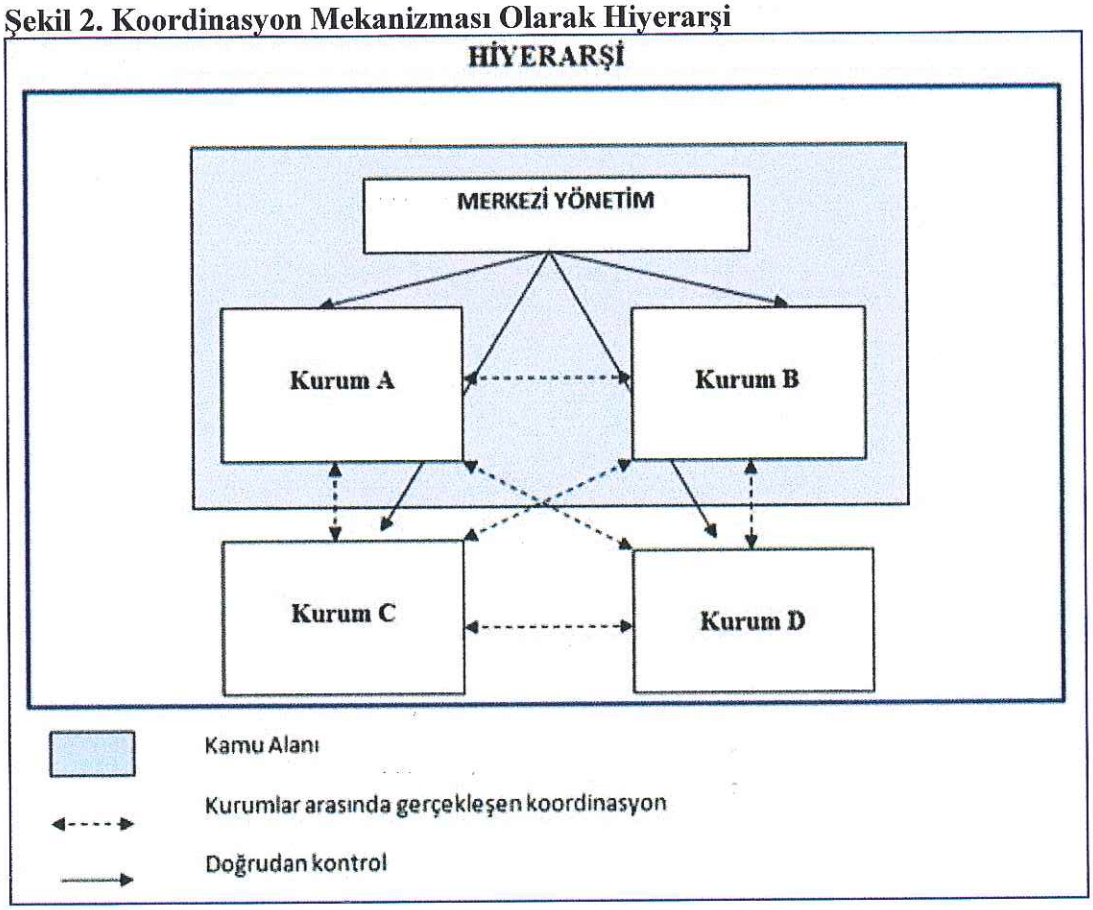
Hiyerarşi yaklaşımı koordinasyonu sağlamak için en etkili mekanizmanın dayatma olduğunu savunmaktadır. Bu yaklaşıma göre; koordinasyona ihtiyaç duyulduğunda merkezi yönetimin üst kademesi inisiyatifi eline almakta ve kurumlar arasında ihtiyaç duyulan işbirliğini sağlamaktadır. Burada iyi niyet ve sahiplenme, sağlam hiyerarşik yapılar olduğu sürece büyük önem arz etmemektedir. (Peters, 1998: 17) (Bkz. Şekil 2) Hiyerarşi mekanizmasının en iyi işlediği ortamlar örgütlenmenin yukarıdan aşağı yönde olduğu ve açık kural ve standartların bulunduğu örgütlerdir. (Jordan ve Schout, 2006: 15).

Hiyerarşi yaklaşımının temel gereksinimleri otorite, hâkimiyet, yönetsel düzen, kurallar ve planlamadır. (Bouckaert vd., 2010: 35) Hiyerarşi yaklaşımının önerdiği türden bir

[15] Detaylı bilgi için bkz. Wegrich ve Štimac, (2014)

koordinasyon, oldukça merkezi bir yapıda olsa da uygulaması çok güçtür. Tepeden inme koordinasyon dayatmaları birçok çalışan tarafından reddedilebileceği gibi merkezdeki karar verici de her konuda tam ve yeterli bilgiye sahip olamayacağı için koordinasyonun etkin bir biçimde sağlanabilmesi mümkün olmayabilecektir. (Peters, 1998: 18) Scharpf motivasyon ve bilgi olmak üzere hiyerarşik koordinasyon mekanizmalarının iki önemli sorunu olduğunu belirtmiştir. Bunlardan ilki olan motivasyon sorunu hiyerarşik karar alma pozisyonunda bulunanların kişisel çıkarları doğrultusunda bu güçlerini suistimal edebilecek olmasıyla alakalıdır. Bu suistimal riskini en aza indirmek için yapılacak kurumsal düzenlemeler ise hiyerarşik koordinasyonu sınırlandırabilmektedir. Hiyerarşik koordinasyonun bir diğer sorunu ise merkezin bilgiyi işleyişinde karşılaşılan sınırlı kapasitesidir. Aşağıdan yukarıya doğru bilgi transferi sağlarken bazı bozulmalar ortaya çıkabilmekte ve yerelin sahip olduğu kritik bilgi süreçte bir şekilde kaybolabilmekte, bu durum da hatalı bilgiye dayanarak verilen kararlara neden olabilmektedir. (Scharpf,1994: 32-34)

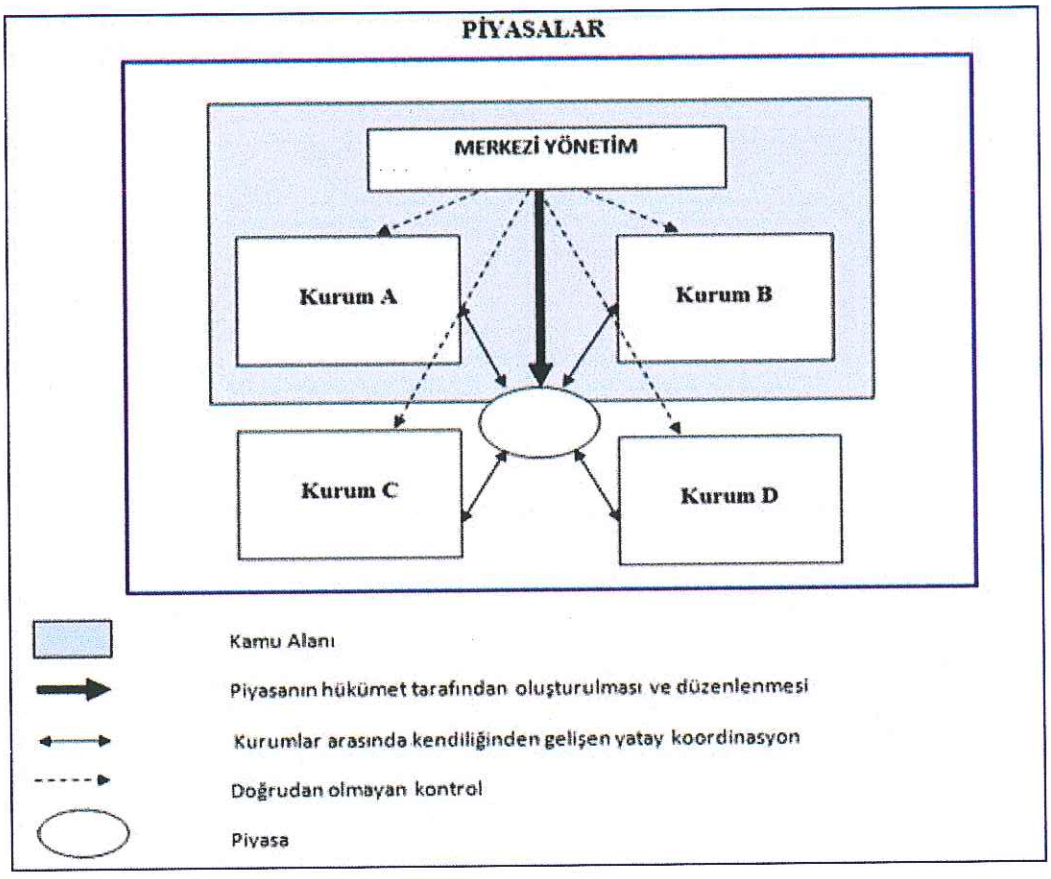
Şekil 2. Koordinasyon Mekanizması Olarak Hiyerarşi



Kaynak: (Bouckaert vd., 2010: 40)

Hiyerarşi yaklaşımının aksine piyasa ve ağbağ yaklaşımı koordinasyonun müzakere ve paylaşımla sağlanabileceğini savunmaktadır. Piyasa yaklaşımı; piyasada alıcılar ve satıcılar olmak üzere iki aktör bulunduğunu ve çatışan çıkarları sayesinde her iki katılımcının da karşılıklı alışverişten bir kazanç sağladığını savunur. (Peters, 1998: 19) (Bkz. Şekil 3) Bu yaklaşıma göre, koordine edici rol üstlenen piyasalar rekabete, müzakereye ve karşılıklı alışverişe dayanır ve fiyat mekanizması, teşvikler ve katılımcıların kişisel çıkarları, koordinasyonun 'görünmez bir el' tarafından gerçekleştirilmesine katkıda bulunurlar. (Bouckaert vd., 2010: 35)

Şekil 3. Koordinasyon Mekanizması Olarak Piyasalar



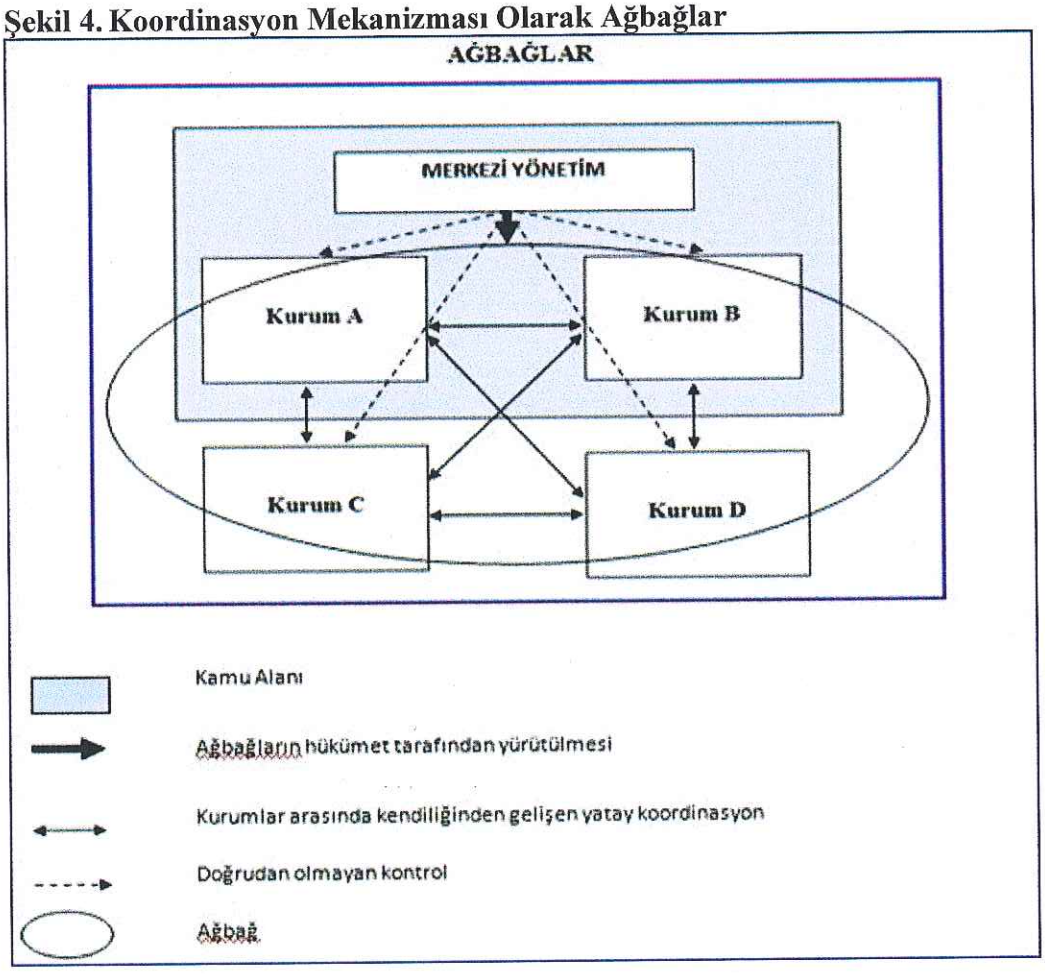
Kaynak: (Bouckaert vd., 2010: 44)

Ancak uygulamada her zaman çok sayıda kurum arasında koordinasyonun, piyasalar aracılığıyla etkili bir biçimde sağlanması mümkün olmayabilmektedir. Özellikle kurumların birbirine zıt çıkarları yerine birbirini tamamlayan çıkarları olduğunda piyasa mekanizmasının etkili olmayacağı aşikârdır. Ayrıca piyasa yaklaşımına göre karşılıklı

uyumla gerçekleştirilen hedefler her zaman üst yöneticilerin ya da yasa koyucunun istediği yönde veya vatandaşın çıkarına uygun olmayabileceğinden koordinasyonun etkililiği tartışmaya açılabilir. (Peters, 1998: 20)

Son olarak, ağbağlar koordinasyonun gerçekleşmesini sağlayan diğer müzakere araçlarıdır. Ağbağ yaklaşımına göre; koordinasyonun sağlanması, aynı politika konularında kurumlar ve bireyler arasındaki doğal etkileşim sayesinde olur. Ağbağlar, çoğu profesyonel mantıkla bir an önce işlerini yapmayı amaçlayan bireyler ve kurumların sahiplenmesi ve çıkarlarının uyuşması mantığına dayanır. (Peters,1998: 20) (Bkz. Şekil 4) Ağbağ yaklaşımına göre kurumlararası koordinasyonun sağlanabilmesi için temel gereksinimler karşılıklı bağlılık, dayanışma, paylaşılan değerler, ortak problemler, fikir birliği ve güvendir. (Bouckaert vd., 2010: 36)

Şekil 4. Koordinasyon Mekanizması Olarak Ağbağlar



Kaynak: (Bouckaert vd., 2010: 49)

Hiyerarşide olduğu gibi idari talimatların, piyasalarda olduğu gibi fiyatların aksine ağbağ mekanizmasında koordinasyon güven ve sadakat temelinde inşa edilmekte olup, bu mekanizmada aktörler arasında bir çeşit eşitlik bulunmakta ve sorumluluk paylaşılmaktadır. (Jordan ve Schout, 2006: 15). Ağbağlar yaklaşımının kuvvetli yanlarına rağmen bir takım zayıflıkları da vardır. Özellikle bazı durumlarda koordinasyonun sağlanabilmesi için fikirlerin çatışmasına ihtiyaç duyulabilmektedir. Farklı çıkarlar ve fikirlerin varlığı politika oluştururken ortaya çıkabilecek tekrarlamaların ve yanlışların önceden fark edilmesini sağlayabilmektedir. (Peters,1998: 21)

Yönetişim kavramıyla birlikte kamu kurumlarının özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle daha koordineli bir şekilde çalışması yönündeki beklentiler daha belirgin olmaya başlamıştır. Bu durum da ağbağ mekanizmasının günümüzde daha etkili bir rol oynamasının önünü açmaktadır. (Bouckaert vd., 2010: 23) Ayrıca özellikle yönetimdeki habis sorunlar (wicked issues)[16] söz konusu olduğunda klasik yatay ve dikey koordinasyon mekanizmalarının yerini ağbağ yoluyla yatay koordinasyon mekanizmaları almaktadır. Ağbağlar bölünmüş idari sistemler ve dağıtılmış karar verme yapılarının olduğu durumlarda da yeni koordinasyon uygulamaları oluşturma konusunda hiyerarşi için iyi bir alternatif olarak ortaya çıkmaktadır. (Lægreid ve Rykkja, 2015: 9-10).

Ancak ağbağ mekanizmaları günümüzde önemli olsa da ağbağlarda insan kaynağı, finansal ve teknik kaynakların eksikliği gibi nedenlerle uygulamada bu mekanizmaların hayata geçirilmesi zor olabilmektedir. Bunun yanında bazı çalışmalar göstermiştir ki ağbağ mekanizmaları uygulamada sık sık hiyerarşiye ihtiyaç duymakta ve hiyerarşinin gölgesinde gerçekleşebilmektedir. (Lægreid ve Rykkja, 2015: 9-10).

Üç başat koordinasyon mekanizmasının, yani hiyerarşi, piyasa ve ağbağın her birinin farklı avantajları olduğu gibi muhtemel bazı dezavantajları da bulunmaktadır. Bu potansiyel üstünlük ve zaafları bütüncül olarak görebilmek için Verhoest ve Bouckaert tarafından oluşturulmuş tablodan yararlanılabilmektedir. (Bkz. Tablo 10)

[16] Kamu yönetiminde "Wicked issues- Habis Sorunlar" konusunda daha detaylı bilgi için bkz. Bölüm 3.1.3 ve (Head, 2008), (Head ve Alford, 2015) ve (Lægreid ve Rykkja, 2014)

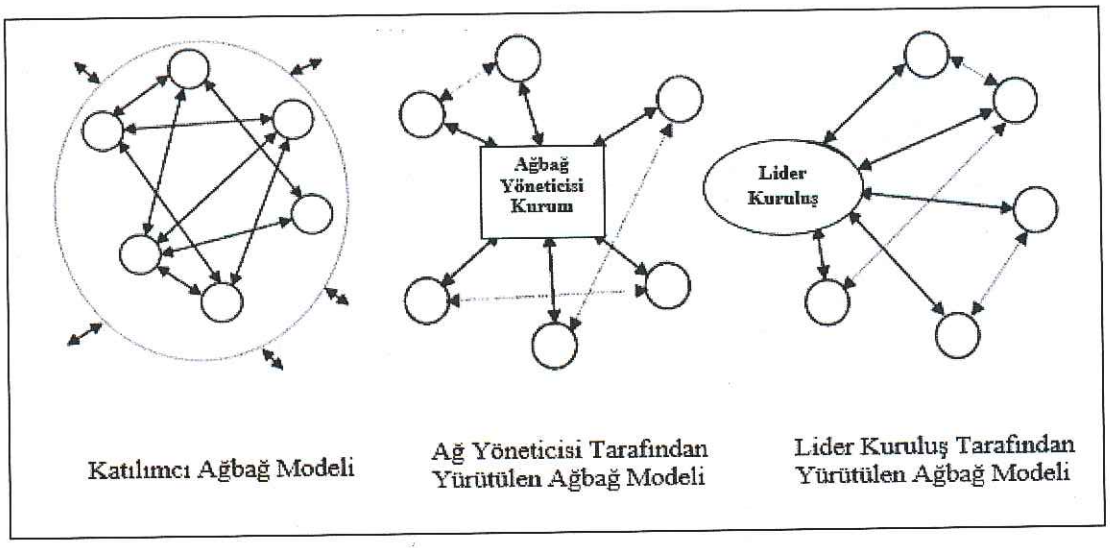
Tablo 10. Hiyerarşi, Piyasa ve Ağbağ Koordinasyon Mekanizmalarının Potansiyel Fayda ve Zararları

Koordinasyon Mekanizması	Potansiyel Faydalar	Potansiyel Zararlar
Hiyerarşi	• Kesinlik ve hız (Özellikle kriz zamanlarında) • Potansiyel eşitlik ve objektiflik • Açık sorumluluklar	• Meşruiyet ve sahiplenme eksikliği • Büyük kurumsal yapıların karmaşık çevreye uyum sorunu • Fazla iş yükü ve darboğazlar
Piyasa	• Harekete geçmek için teşviklerin varlığı • Sözleşmeden kaynaklı belirginlik • Arz ve talebin eşitliği	• Kurumsal çıkarlar ve kurumlararası rekabete yapılan aşırı vurgu • Sistemin istikrarsızlığının artması • Ölçek ekonomisinin olası kaybı • Bilginin tek yönlü olması
Ağbağ	• Alınan kararların meşruiyeti • Bilgi paylaşımından dolayı alınan kararların geçerliliği • Bilgi teknolojileri ile gelişmesi • Uluslararası ortak değerlere yapılan vurgu	• Yavaş ve zor süreçler (özellikle de karar almada) • Sorumlulukların belirsizliği • Yürürlüğe koyma kapasitesinin eksikliği

Kaynak: Verhoest ve Bouckaert (2005)

Her ne kadar klasik görüş tarafından üç koordinasyon mekanizmasının ayrımı yapılmış olsa da gerçekte koordinasyonun işleyişi çok daha karmaşık olabilmekte ve koordinasyon mekanizmaları arasındaki bu kesin ayrım bulanıklaşarak koordinasyon çabaları melez bir özellik gösterebilmektedir. (Lægreid ve Rykkja, 2015: 8) Bu melezlik özellikle koordinasyon ve işbirliği çabalarının üçüncü taraflarca dayatıldığı durumlarda ortaya çıkmakta olup, uygulamada genellikle bu dayatma kamu otoritesinden gelmekte ve bu tip koordinasyon mekanizması "himaye altında ağbağlar" (mandated networks) olarak adlandırılmaktadır. (Hermansson, 2016; 334). Kenis ve Provan, ağbağların; aktörlerin katılımı, sınırları ve belirli tipte bağlantıların varlığına, kısacası tasarımına, göre farklı türlerde gerçekleşebileceğini ortaya koymaktadır. Buna göre temel olarak (1) katılımcı/müşterek (shared) ağbağ modeli, (2) ağ yöneticisi kurum tarafından yönetilen (network administrative organization governed) ağbağ modeli ve (3) lider-kuruluş tarafından yönetilen (lead-organization governed) ağbağ modeli olmak üzere üç tip ağbağ koordinasyon modeli bulunmaktadır. (Kenis ve Provan, 2009; 446). (Bkz. Şekil 5)

Şekil 5. Farklı Ağbağ Koordinasyon Modelleri



Kaynak: Kenis ve Provan, 2009; 447.

Katılımcı ağbağ modeli en basit ağbağ tipidir ve herhangi bir yönetici/lider kurum/kuruluş olmadan tüm ortaklar sistem içerisinde eşit bir şekilde yer almaktadır. Daha çok küçük ve yakın coğrafi mesafelerde yer alan ortaklar arasında ve yüz-yüze katılımla gerçekleşebilecek olan bu modelin güçlü yönü tüm ortakların katılımını öngörmesi ve esnek olmasıdır. Ancak diğer modellere göre görece etkisiz kalabilmesi bu modelin dezavantajıdır. (Kenis ve Provan, 2009; 446).

Lider kuruluş tarafından yürütülen ağbağ modelinde ağın içinden bir kurum/kuruluş lider olarak görülmekte ve bu kurum genellikle diğerlerinden daha fazla kaynak ve güce sahip olmaktadır. Bu model genellikle kamu tarafından finanse edilen sağlık gibi hizmetlerde ortaya çıkmakta olup, merkezi bir role sahiptir. Modelde tüm paydaşların ortak bir amacı bulunmaktadır ve paydaşlar bunu gerçekleştirmek amacıyla birbirleriyle etkileşime geçebilirler (kesik çizgiler) ancak bu sistemde nihai olarak tüm aktiviteler ve temel kararlar lider kuruluş tarafından koordine edilmektedir. Etkililiği ve meşruluğu bu modelin güçlü yönleriyken, lider kuruluşun ağı kendi gündemi doğrultusunda domine etme ve bu durumda diğer paydaşların ortaklığa mesafeli yaklaşma ihtimali bu modelin riskleridir. (a.g.e; 446-448)

Katılımcı ağbağ modelinin etkisiz kalması ve lider kuruluş tarafından yürütülen ağbağ modelininde de lider kuruluşun ağı domine etme riskine karşın ağ yöneticisi kurum tarafından yönetilen ağbağ modeli bir alternatif olarak kullanılabilir. Bu modelde ağı

yönetmek ve koordine etmek üzere bağımsız bir idari yapıya sahip kurum/kuruluş oluşturulmaktadır. Bu kurum lider kuruluş tarafından yürütülen ağbağ modelinde olduğu gibi aktiviteleri yürütmek ve koordine etmekten sorumluyken, lider kuruluştan farklı olarak ağ içindeki aktörlerden biri değil sadece ağ yönetişimini gerçekleştirmek için özel olarak kurulmuş bir yapıdır. Çoğunlukla devlet kurumu ya da kar amacı gütmeyen bu ağ yöneticisi kuruluşun varlığı sistemin meşruiyetini ve etkisini artırmaktadır ancak zaman içinde fazla bürokratik bir yapıya sahip olma ihtimali bu modelin riski olarak görülmektedir. (a.g.e; 448-449)

Koordinasyon yazınında temel olarak belirlenmiş bu üç farklı koordinasyon mekanizması dışında yeni ya da esnek (soft) yöntemler olarak adlandırılan bazı mekanizmalar da bulunmaktadır. Yeni yönetişim araçları olarak da adlandırılan bu yöntemler gönüllü anlaşmalar, farklı öz-düzenleme (self-regulation) biçimleri, esnek (bağlayıcılığı olmayan) kanunlar (soft law) ve açık koordinasyon yöntemlerini (open methods of coordination) içermektedir. (He´ritier, 2001: 3). Bu yeni yönetişim araçları içinde öne çıkan ve özellikle Avrupa Birliği'nde Lizbon süreci altında uygulanan açık koordinasyon yöntemleri (Open Coordination Methods); ülkelerin diğer ülke uygulamaları içinde en iyi olanları belirleyerek bunları kılavuzlar, bağımsız değerlendirmeler, kıyaslamalar ve politika öğrenme yöntemleriyle kendi sistemlerine adapte etmeleri yoluyla gönüllülük esasına dayanarak işlemektedir. (Dehousse, 2003: 3).

Bu yeni yöntemler klasik koordinasyon mekanizmalarının yerini tutmasa da bu mekanizmaları tamamlayıcı bir özellik sergilemektedir. Yeni koordinasyon yöntemleri çok katmanlı yönetişimin daha bağlantılı (networked) halini ifade etmekte ve günümüzde giderek daha fazla sektörde ve siyasi sistemde görülmektedir. Bu anlamda hiyerarşik koordinasyon yapılarından daha dağınık ve karmaşık toplumsal yöntemlere geçiş aslında yönetimden yönetişime geçişin de bir ifadesi olarak kabul edilebilmektedir. (Jordan ve Schout, 2006: 6).

Kamu politikalarının yatay koordinasyonunu oluşturmak ve geliştirmek üzere yukarıda bahsedilen üç temel koordinasyon mekanizmasının altında sınıflandırılabilecek birçok kurum ve teknik bulunmaktadır. Bu koordinasyon araçlarından birçoğu uzun yılların ve çabaların eseri olsa da bazı teknikler ve yöntemler görece yeni olup değişen şartlara uyumu sağlamak amacıyla inşa edilmiştir.

Peters'a göre koordinasyonu sağlayan kurum ve süreçler şöyle sıralanmaktadır: yukarıdan aşağıya koordinasyon mekanizmaları (çekirdek yönetim ekibi, bakanlıkların kendi kurumları, koordinasyonla görevli birim ve kuruluşlar, bakanlıklararası kuruluşlar, görev ve çalışma grupları, birimlerarası komiteler, koordine edici kurumlar), aşağıdan yukarıya koordinasyon mekanizmaları, süreçler (bütçeleme, düzenleme ve inceleme, değerlendirme), koordinasyon yorumları, resmi olmayan kurum ve kuruluşlar (siyasi partiler, çıkar grupları ve sivil toplum kuruluşları)[17]. (Peters, 1998: 27-44)

Kurumlararası koordinasyonu sağlayabilmek için kullanılan en geleneksel yöntemlerden biri kurumlararası komiteler olup, bu komitelerde genellikle her kurumun temsilcisi bulunur ve karar alınması için oybirliği gerekir. Ancak her ne kadar bu komiteler kurumlararası bilgi paylaşımı ve koordinasyona katkı sağlasa da yavaş işlemeleri, fazla bürokratik yapıda olmaları ve çoğunlukla karar alıcı temsilcilerden oluşmamaları nedeniyle karmaşık sorunların çözümü konusunda yetersiz kalmışlardır. (Hatipoğlu, 2015; 161) Kurumlararası komitelerin bu zayıf yönlerini aşmak amacıyla oybirliği ile karar almayan ve belirli bir zamanda ve belirli konular için oluşturulmuş olan özel görev komiteleri ise yüksek maliyetleri ve temsilcilerinin kendi kurumlarına yabancılaşması gibi nedenlerle istenilen ölçüde kullanılamamıştır. (Hatipoğlu, 2015; 161-162) Bahsedilen bu komiteler dışında iki ya da daha fazla kurumun kendi amaç ve kimliklerini korumak suretiyle belirli bir amaç için bir arada çalışmalarını ifade etmekte olan ortaklıklar (partnership) ve varolan kurumların dışında belirli bir amacı gerçekleştirmek için yeni kurumlar olarak kurulan sınır ajansları (frontier agencies) gibi mekanizmalar da koordinasyonu sağlamaya yönelik kullanılmakta olan araçlardandır. (Hatipoğlu, 2015; 162)

Başka bir sınıflandırmaya göre merkezi idarenin koordinasyon sağlarken kullandığı teknikler yapısal ve yöntemsel/yönetsel olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. (Hustedt ve Tiessen, 2006: 10-11; Beuselinck, Verhoest ve Bouckaert, 2007; Ek 2)[18] Bunlardan yöntemsel koordinasyon teknikleri tutarlı hükümet politikaları ortaya çıkarabilmek için düzenlenmiş yol ve araçları ifade etmektedir. Kamu kurumları bu yöntemsel teknikler

[17] Bahsigeçen koordinasyon mekanizmalarının detaylarına bu tez çalışmasında değinilmemiş olup, söz konusu koordinasyon mekanizmalarının alt kırılımları ve bu mekanizmalarda rol oynayan kamu görevlileri Peters'ın anılan çalışmasında incelenebilir.

[18] Bu araçların her biri üç temel koordinasyon mekanizması olan hiyerarşi (HKM), piyasa (PKM) ve ağbağlar(AKM) mekanizmalarının altında sınıflandırılabilmektedir.

sayesinde politikalar hakkında bilgi paylaşımında bulunmakta ve anlaşmalar yapabilmektedir. (Bkz Tablo 11)

Tablo 11. Koordinasyona Yönelik Yönetsel Araçlar

YÖNETSEL ARAÇLAR	Koordinasyon Mekanizması	Açıklama
1. Stratejik Yönetim	AKM -HKM	Bu araçlar, kamu kurumlarının faaliyetlerini birbirine bağlı ve farklı seviyelerdeki plan, amaç ve hedefler sistemi ile uyumlaştırmak amacıyla kullanılır.
a. Aşağıdan yukarı ve interaktif stratejik yönetim	AKM	Farklı düzeylerdeki amaç ve hedeflerin planlanması sırasında alt düzeydeki çalışanların katılımı ve katkısı yüksektir. Planlama süreci çift taraflı olup, alt birimlerdekilerle müzakere sonucunda oluşturulur. Üst seviye planlar alt seviye planlara dayanarak yapılır. İzleme ve değerlendirme süreci de farklı seviyelerdeki ortak komite ve ağbağlar aracılığıyla gerçekleştirilir.
b.Yukarıdan aşağıya ve tek taraflı stratejik yönetim	HKM	Alt seviyedeki planlar üst seviyedeki planlar, amaç ve hedeflere göre düzenlenir. Planlama genellikle yukarıdan aşağıya doğru talimatlarla gerçekleştirilir ve tek taraflıdır. İzleme ve değerlendirme sistemi de yukarıdan aşağıya doğru tek yönlü olarak gerçekleşir.
2. Mali Yönetim (bütçeleme, muhasebeleştirme ve denetim)	HKM- PKM-AKM	Kamu kurumları için bütçe süreci güçlü bir koordinasyon aracıdır. Bunun temel olarak 3 nedeni vardır: 1-Bütçeleme süreci tüm politika alanlarını kapsar. 2- Gelecekte olası stratejik yönelimleri değerlendirebilmek için periyodik fırsatlar sunar. 3- Hükümetin politika önceliklerini belirlemesinde önemli rol oynar.
a. Geleneksel-girdi odaklı mali yönetim sistemleri	HKM	Girdi odaklı bütçeleme sürecinde hangi kaynakların nelere harcanacağının ince detaylarına kadar belirlenmesi gerekmektedir. Bu anlamda kurumlar için gerekli görülen yerlere harcama yapılması pek mümkün değildir. Tüm kurumların uymak zorunda olduğu tek yönlü bir tasarruf talebi vardır.
b. Sonuç odaklı mali yönetim sistemleri (Teşvike dayalı)	PKM	Bu tarz mali yönetim sistemlerinin odak noktası kurumsal birimlere performanslarını artırmaları amacıyla teşvik vermek üzerine kurulmuştur. Bütçeleme kurumların beklenen ya da geçmiş performanslarına dayanılarak yapılır. Performansı zayıf olan kurumlara bir çeşit yaptırım uygulamak söz konusu olabilmektedir.
c. Sonuç odaklı mali yönetim sistemleri (Bilgi alışverişi ve müzakereye dayalı)	AKM	Bu tip mali yönetim sistemleri kurumlar ve politika alanları arasında finansal müzakere ve bilgi alışverişine dayanır. Burada istikamet ortak hedef ve amaçlara ulaşabilmek için kurumlararası işbirliğini artırmaktır. Bu sistemde verilen teşvikler de bu amaca yöneliktir.
3.Kurumlararası Kültür ve Bilgi Yönetimi	Ağırlıklı olarak AKM	Bu mekanizma, kurumlararası koordinasyonu geliştirmek için vizyon, değerler, normlar ve bilginin paylaşılması, bunu da ortak eğitimler, personel hareketliliği, uyum yönetimi gibi yöntemlerle yapmak fikrine dayanır.
4.Denetimli Danışma veya Gözden Geçirme Sistemi		Politika yapımı aşamasında karşılıklı danışma ve gözden geçirme sistemleri kullanılmaktadır.

Kaynak: Beuselinck v.d., 2007; 6, 31-32 (Ek.2)

Yapısal teknikler ise tutarlı hükümet politikaları ortaya çıkarabilmek için kurulmuş olan kurumsal yapıları ifade etmekte ve ilgili aktörler bu kurumsal yapıların altında bir araya gelmektedirler. (Örneğin; kabine, bakanlıklar arası çalışma grupları vb.) (Bkz. Tablo 12) Kamuda bu iki koordinasyon tekniği eş zamanlı olarak kullanılabilmektedir.

Tablo 12. Koordinasyona Yönelik Yapısal Araçlar

YAPISAL ARAÇLAR	Koord. Mek.	Açıklama
1.Görev-Yetki Değişimi	Ağırlıklı olarak HKM	Birbiriyle alakalı faaliyetleri bir araya getirmek amacıyla kurumları birleştirerek koordinasyonu artırmak amaçlanmaktadır. Alakalı faaliyetleri bir araya getirmek için merkezileştirme yolu kullanılabilmekte olup, kimi durumlarda adem-i merkeziyetçilik yolu da işe yaramaktadır.
2.Kontrol Hatlarının Değişimi: Koordinasyon amaçlı bir yapı oluşturmak	Ağırlıklı olarak HKM	Koordinasyonun kesişen kontrol hatlarının oluşturulması yoluyla artırılması mümkündür. Buna örnek olarak matris yönetimi ya da özel olarak koordinasyon işlevi gören veya belirli bir planı/hedefi izleme ve rehberlikle görevli birimlerin kurulması gösterilebilir.
3. Görevlerin Eşgüdümü		Diğer birim veya görevleri koordine etmekle görevli proje ya da koordinasyon bakanları/bakanlıkları gibi kişi ya da birimlerin tespitini ifade etmektedir.
4. Düzenlenmiş Piyasalar	Ağırlıklı olarak PKM	Kurumlar arası koordinasyonu artırmak için onları bir piyasada bir araya getirmek gerekmektedir. Görev ve faaliyetlerin eşgüdümü bu sayede fiyat ve rekabet, arz ve talep mekanizmalarıyla sağlanabilmektedir. Bu tarz bir piyasa devlet kontrolünde oluşturulabilmektedir Ancak bu mekanizmanın işleyebilmesi için para ve teşviklerin varlığı elzemdir. Örnek olarak rekabetçi ihaleler verilebilir.
5.Bilgi Değişimi Sistemleri	Ağırlıklı olarak AKM	Yeni ya da revize edilmiş bilgi paylaşım sistemleri sayesinde karar verici kurumlar, diğer kurumlardaki son gelişme ve faaliyetlerden daha hızlı ve kolay bir şekilde haberdar olabilmektedir.
6.Müzakere ve Danışma Birimleri	Ağırlıklı olarak AKM	Bu geçici ya da sürekli birimler sayesinde farklı kurumların temsilcileri bir araya gelerek tek taraflı ya da karşılıklı olarak bilgi alışverişinde bulunabilmektedir. Bu birimler tarafından alınan kararlar daha üst bir birim tarafından onaylandıktan sonra geçerli olmaktadır ve kararların bağlayıcılık derecesi yasal, etik ya da politik olarak değişebilmektedir. Bu mekanizmaya örnek olarak danışma kurulları gösterilebilmektedir.
7. Ortak Karar Verme Birimleri	Ağırlıklı olarak AKM	Danışma birimlerinden farklı olarak bu yapılar diğer kurumların üyelerini doğrudan bağlayacak kararlar alabilmektedirler. Örnek olarak yönetim kurulu ya da bakanlar kurulu verilebilmektedir.
8.Ortak Kurumlar	Ağırlıklı olarak AKM (HKM)	Bu tip koordinasyonda iki ya da daha fazla kurum ortak görevleri yürütmek üzere ve ana kurumlar tarafından kontrol edilen/ana kurumla bağlantıları olan ortak bir kurum kurabilirler. Kamu-özel ortaklıkları, müşterek teşebbüsler (joint venture) gibi yapılar buna örnek olarak gösterilmektedir.
9.Zincir Yönetimi Yapıları	Ağırlıklı olarak AKM	Bu mekanizma, belirli bir politika alanında kalıcı bir danışma birimi kurulmasını ifade eder. Bu yapıda söz konusu politikayla ilgili tüm özel ve kamu kurumları eşit derecede temsil hakkına sahiptir. Bu yapı politikanın hazırlık, uygulama ve değerlendirme aşamalarının hepsine dâhil olarak tüm süreçleri izler. Su yönetimi, mülteci politikası gibi konularda bu gibi yapılara rastlamak mümkündür.

Kaynak: Beuselinck v.d., 2007; 6, 31-32 (Ek.2)

Çalışmanın temel amacı kurumlararası koordinasyon konusunu incelemek olsa da alakası nedeniyle kurum-içi koordinasyona yönelik mekanizmaların ortaya konmasının kurumlararası eşgüdüme yönelik yöntemleri anlamak açısından yararlı olacağı düşünülmektedir. Yönetim yazınında örgüt içi koordinasyon mekanizmalarını ortaya koyan çalışmalardan en bilineni Mintzberg tarafından geliştirilmiştir. Mintzberg'e göre çömlek yapımından aya insan gönderilmesine kadar her örgütlü insan etkinliği iki temel ve birbirine zıt gerekliliği doğurmaktadır: yapılması gereken görevler için iş bölümü ve bu görevlerin koordinasyonu. Mintzberg'e göre 5 temel koordinasyon mekanizması bulunmaktadır. (Mintzberg, 1979; 3-8) Bir örgütü bir arada tutan harç olarak nitelendirilen bu mekanizmalar;

- Karşılıklı uyum,
- Doğrudan gözetim,
- İş süreçlerinin standardizasyonu,
- İş çıktılarının standardizasyonu ve
- İşçi becerilerinin standardizasyonudur.

Mintzberg tarafından ortaya konan bu koordinasyon mekanizmalarından ilki olan *karşılıklı uyum* eşgüdümü basit bir iletişim süreci ile sağlamakta olup, burada işin kontrolü işi yapanların elindedir. Doğası gereği en basit örgütler tarafından kullanılmakta olan bu koordinasyon mekanizması çok karmaşık yapıya sahip örgütler tarafından oldukça zorlu durumlarda da tek alternatif olarak ortaya çıkmaktadır. *Doğrudan gözetim* nispeten daha büyük örgütler tarafından tercih edilen bir koordinasyon mekanizması olup, genellikle tek bir kişinin diğer çalışanların işlerine ilişkin sorumluluğu alması ve onları yönlendirip denetlemesi sayesinde gerçekleştirilir. Mintzberg tarafından diğer önemli bir koordinasyon mekanizması olarak ortaya konan *standardizasyon* mekanizması iş süreçlerinin, çıktıların ve becerilerin standardizasyonu olmak üzere üçe ayrılmaktadır. *İş süreçlerinin standardizasyonu* yoluyla eşgüdüm sağlamak ancak işin içeriği belirli ve programlıysa mümkündür. *Çıktıların standardizasyonu* mekanizması işin beklenen sonuçları belirliyse işlemekte olup, istenen çıktılara ulaşıldığı sürece işin nasıl yapıldığının çok fazla önemi bulunmamaktadır. Ancak koordinasyon gerektiren kimi durumlarda iş sürecinin ya da çıktıların standartlaştırılması mümkün olmamaktadır. Bu durumda *becerilerin standardizasyonu* mekanizmasının kullanılabilmesi ise işin

yapılabilmesi için gereken eğitim, bilgi ve becerinin belirli olması ile mümkün hale gelmektedir. (Mintzberg, 1979; 3-8)

Bahsedilen bu beş temel koordinasyon mekanizması kabaca bir sırayı takip etmekte olup, yapılan işler karmaşıklaştıkça tercih edilen koordinasyon aracı da karşılıklı uyumdan becerilerin standardizasyonuna ve sonra tekrar karşılıklı uyuma doğru değişmektedir. Mintzberg'e göre belirli şartlar altında örgütler bir koordinasyon mekanizmasını diğerine tercih edebilmekte ve gerekli gördükçe tercihini değiştirebilmektedir. Ancak buradan bir örgütün kendine uygun bir koordinasyon mekanizması seçerek tüm işlerini bu sayede koordine edebileceği fikrini çıkarmak hatalı olacaktır. Örgütler işleri arasında eşgüdüm sağlayabilmek için bu beş temel mekanizmanın bir karışımını kullanmaktadır. (Mintzberg, 1979; 8) Jordan ve Schout, Mintzberg'in çalışmasından yola çıkarak altı temel koordinasyon mekanizması ortaya koymaktadır. Bunlar: hiyerarşi, bürokratik prosedürler, yeteneklerin geliştirilmesi ve eğitim, çıktıların belirtilmesi (hedefler doğrultusunda yönetim), yatay koordinasyon mekanizmaları ve misyon bildirisi (amaçların ayrıntılandırılması)'dir. (Jordan ve Schout, 2006; 44).

Örgüt içi koordinasyon konusunda Nou tarafından yapılmış bir çalışmada ise koordinasyon mekanizmaları şöyle sıralanmıştır; (Nou, 2015; 31-51).

- Merkezileştirme,
- Uzmanlaşma (ihtisaslaşma),
- Ayırma,
- Standardizasyon ve Prosedürler.

Otoritenin *merkezileştirilmesi* örgüt kuramcılarının hemen hepsi tarafından önemli bir koordinasyon mekanizması olarak kabul edilmektedir. Özellikle kamu kurumları için dağınık yapıdaki bilginin tek elde toplanması, daha az maliyetli ve daha etkin olması nedeniyle, koordinasyon açısından daha büyük önem taşımaktadır. İkinci bir eşgüdüm mekanizması olan *uzmanlaşma* örgütteki görevlerin yatay bir biçimde dağıtımı ile alakalıdır. Bu mekanizmada hiyerarşik otoriteye olan yakınlıktan ziyade farklı sorumlulukların nasıl paylaşıldığı önemlidir. Uzmanlaşma, işlevsel (functional) ve bölümsel (divisional) şekillerde gerçekleşebilir. İşlevsel olarak ayrılmış örgütler

personellerini eğitim ya da meslek alanlarına göre, bölümsel olarak ayrılmış örgütler ise işin konusu ya da politika alanlarına göre istihdam eder.

Bir diğer koordinasyon mekanizması olan *ayırma* örgüt yöneticisinin bazı kararları bağımsız olarak verme kabiliyetiyle alakalıdır. Bu mekanizmada örgüt içindeki ya da dışındaki iki aktörün, yasaklama ya da kısıtlamalar gibi çeşitli yöntemlerle, iletişim kurmalarının önüne geçilmekte ve bu yolla üst yöneticiye bilgi akışının bağımsız olarak sağlanması sayesinde daha yerinde kararlar alınabilmektedir. *Standardizasyon ve prosedürler* sayesinde eşgüdüm sağlamak diğer alternatif mekanizmalar olarak ortaya çıkmaktadır. Kurallar, yönlendirici belgeler, usul ve esasların belirtildiği kılavuzlar gibi prosedürlerin varlığı sayesinde işleyişe ilişkin süreçler ve boşluklar açığa çıkmakta ve yüksek önceliğe sahip alanlar ve görevler belirlenebilmektedir. (Nou, 2015; 31-51).

Kamu yönetiminde son yıllarda ortaya çıkan sorunları aşmak ve koordinasyon ve işbirliğini etkin bir şekilde sağlayabilmek için koordinasyon kapasitesine ilişkin yapılan tartışmalar önem arz eden bir diğer konudur. Kamu yönetimi ve kamu politikası açısında oldukça önemli olan koordinasyona dair yönetim sistemlerinin kapasitesini geliştirmek yönetimlerin reform politikalarının başlıca gündemini oluşturmaktadır. (Wegrich ve Štimac, 2014: 41) Bu kapsamda bir sonraki alt başlıkta devletlerin koordinasyonla alakalı geliştirmesi gereken yönetsel kapasiteye ilişkin detaylar ele alınmaktadır.

2.4 KOORDİNASYON KAPASİTESİ

Günümüzde devlete ilişkin yapılan değerlendirme ve tartışmaların temelinde devletin otoritesi ile güncel sorunları çözme kapasitesinin eksikliği yer almaktadır. Bir devletin kararının diğer bir devleti oldukça etkilediği ve yaşlanan nüfus, iklim değişikliği, enerji üretimi ve dağıtımı gibi sınır aşan konuların önem kazandığı günümüz dünyasında devletin rolünün ne olması gerektiği ile ilgili anlaşmazlıklar bulunmaktadır. Devletin rolü hakkındaki bu belirsizlik devletlerarası ve devlet dışı aktörlerle olan işbirliğine duyulan ihtiyacı da daha belirgin kılmaktadır. Bu anlamda sorulması gereken en önemli soruların başında "devletler günümüz sorunlarıyla anlamlı bir şekilde başa çıkabilmek için ne tür yönetsel kapasitelere gereksinim duymaktadır?" sorusu gelmektedir. (Lodge ve Wegrich, 2014a: 15).

Yönetsel kapasite; kamu bürokrasisinden beklenen, problem çözmeyi kolaylaştıracak ve sorunların çözümüne katkı sağlayacak beceri ve yetkinliklerin bütünü olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamda yönetsel kapasite hem bürokrasinin belirli fonksiyonlarının işlemesini sağlayan yapısal ve yöntemsel düzenlemeleri içermekte hem de bu bürokrasi içindeki siyasi yöneticilerin ve kamunun beklentilerini karşılayacak beceri ve yeterlilikte olan bireyleri kapsamaktadır. (Lodge ve Wegrich, 2014b: 27).

Lodge ve Wegrich'e göre yönetimin temel ayağı olan yönetsel kapasitenin; hizmet sunumu kapasitesi, düzenleyici-denetleyici kapasite, koordinasyon kapasitesi ve analiz kapasitesi olmak üzere dört temel unsuru bulunmaktadır. Bunlardan hizmet sunumu kapasitesi "işlerin yapılmasını sağlayan" kapasiteyi ifade etmektedir. Bu kapasiteye örnek olarak çöplerin toplanması, su tedariki ya da postaların dağıtımı gibi temel faaliyetler verilebilir. Düzenleyici-denetleyici kapasite gözetim ve kontrolle alakalıdır, diğer bir deyişle telekomünikasyon ve eğitim gibi devlet ve özel sektör eliyle yürütülen faaliyetlerin gözetiminin yapılmasını gerektirir. Koordinasyon kapasitesi bir problemi çözmek üzere farklı aktörleri bir araya getirmekle ve analiz kapasitesi ise karar vericileri bilgilendirici tahminler ve istihbaratla alakalıdır. (Lodge ve Wegrich, 2014a: 17; Lodge ve Wegrich, 2014b: 28). Düzenleniş ve devlet içinde konuşlanma biçimi değişse de yönetim sistemleri bu yönetsel kapasitelerin bir karışımını gerektirmektedir.

Ekonomiler ve toplumların daha iç içe olduğu, bilgi akışının hız kazandığı, devlet mimarisinin değişim gösterdiği günümüzde yönetim de daha karmaşık ve problematik olmaktadır. Yönetimin aktörler arası güç dağılımı olarak tanımlandığı göz önüne alındığında bu dağınık aktörlerin bir araya getirilmesi süreci olarak tanımlanan koordinasyon önemli bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. (Lodge ve Wegrich, 2014b: 35). Devletin etkin işleyişi, kurum içi ve kurumlararası koordinasyon sisteminin iyi işlemesi ile doğrudan alakalıdır. (Saygılıoğlu ve Arı, 2003; 163)

Koordinasyon çabaları özel olarak belirli problemlere ya da politika alanlarına yönelebileceği gibi tek bir alanla sınırlı kalmayıp yönetim sisteminin bütününü de kapsayabilir. Örneğin ülkenin su politikası sadece belli bazı kurumların koordineli çalışmasını gerektirirken özellikle çevre ve cinsiyet ile ilgili alanlarda bütün kurum ve kuruluşların ortak bir politika ve öncelik çerçevesinde koordineli bir biçimde çalışması beklenir. Ancak koordinasyon düzeyi ne olursa olsun koordinasyon çabalarının etkili

olabilmesi için aktörlerin koordinasyon kapasitesinin diğer bir deyişle birlikte etkin bir şekilde çalışabilme yetisinin yeterli olması gerekmektedir. (Jordan ve Schout, 2006: 40).

Yönetim faaliyetlerinin büyük bir kısmı koordinasyonla alakalıdır. Bir kurumun tek başına haraket ettiği durumlarda bile o kurumun kararları ve eylemleri diğer kurum ve kuruluşlar üzerinde çeşitli etkilere sahip olabilmektedir. Koordinasyon görevinin zorluğu özellikle işler yolunda gitmediğinde daha da belirgin olabilmektedir. Ayrıca işbirliği yapılacak aktörler ne kadar çeşitliyse koordinasyon kapasitesinin de o kadar güçlü olması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle katılımcıların çeşitlilik gösterdiği, güvensizliğin hakim olduğu ve kapalı sektörel ağların bulunduğu durumlarda koordineli bir şekilde çalışabilmek için daha etkili ağbağlar oluşturulması gerekmektedir. (Jordan ve Schout, 2006: 37).

Koordinasyon kapasitesi kamu politikasının tasarlanması ve uygulanmasında rol alan kurumsal birimlerin faaliyetlerini düzene sokan yapısal bir kaynak olup, yönetimin yapısında ve mimarisinde meydana gelen temel değişimler vasıtasıyla şekillenmektedir. (Wegrich ve Štimac, 2014: 41) Değişen şartlar altında yönetimlerin koordinasyon kapasitesini artırmayı amaçlayan girişimler iki temel soruyla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bunlardan ilki; ele alınması gereken koordinasyon sorununun türünü belirlemek, bir diğeri ise en uygun koordinasyon yöntemine karar vermektir. İlk soru kapsamında genellikle koordinasyon sorununun fonksiyonel farklılaşma ve uzmanlaşmadan kaynaklandığı ortaya konmaktadır.

Farklı koordinasyon sorunlarının varlığı koordinasyonu sağlamak için farklı yolları gerekli kılmaktadır. Günümüz karmaşık yönetim dünyasında kurumsal sınırlar dâhilinde yönetsel faaliyetlerin nasıl koordine edilmesi gerektiği sorusu koordinasyon kapasitesiyle alakalı ikinci sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle etkili bir koordinasyon hangi yöntemlerle sağlanabilecektir?

Son zamanlarda yaşanan gelişmeler, devletin rolünün değişmesine ve artık hiyerarşik yönetimden daha işbirlikçi yönetime ya da ağbağ yönetimine geçişe işaret etmektedir. Bu durum da bir yandan devletin güçsüzleşerek içinin boşaldığını savunan görüşlerin yükselmesine neden olsa da diğer yandan toplumsal aktörlerin içerildiği ve devletin arabuluculuk görevi ile koordinasyon kapasitesinin arttığını savunan görüşü

güçlendirmektedir. (Wegrich ve Štimac, 2014: 42) Koordinasyon kapasitesinin geliştirmesi yönündeki tavsiyeler bu iki karşıt görüşten yola çıkarak geliştirilmiştir. Günümüz yönetimlerindeki değişimi idare kapasitesinin yitirilmesi olarak yorumlayan ilk görüşe göre reformların amacı; izleme ve müdahale kapasitesini güçlendirerek, merkezi kapasitenin (dağınık durumdaki idari yapıları birleştirmek gibi yollarla) eski formunu kazanması olmalıdır. İşbirlikçi yönetim uygulamalarını bir fırsat olarak değerlendiren ikinci görüşe göre ise; koordinasyon kapasitesi kapsayıcı yöntemler ve paydaşlar arası arabuluculuk faaliyetleri vasıtasıyla güçlenmektedir. (Wegrich ve Štimac, 2014: 42)

Günümüzde yönetimler birçok değişiklikle karşı karşıya kalsalar da koordinasyon kapasitesine duyulan ihtiyaç değişmemiştir. Politika oluşturma devletin özel sektörden farklılaştığı en önemli temel faaliyetlerden bir tanesi olup, bu faaliyet bakanların, milletvekillerinin ve üst düzey kamu görevlilerinin bir arada koordineli bir şekilde çalışmasını gerektirir. Politika oluşturmanın etkinliği ise teker teker tüm birimlerin kapasitesine (yani kendi birimlerini koordine etme, diğer birimleri etkileyecek konuları belirleyip o birimlere danışma ve diğer birimlerden gelen teklifleri/önerileri inceleme yeteneğine) bağlıdır. (Canada, 1996: 3).

Koordinasyon kapasitesi bürokrasiler için birçok önemli etkiye sahiptir. İlk olarak koordinasyon kapasitesi yönetimlerdeki uçbeylerinin[19] (sınır-kapsayıcı/boundary-spanners[20]) varlığına gereksinim duymaktadır. Bu uçbeylerinin genellikle çekişmeli müzakereleri yönetecek ve kolaylaştıracak becerilere sahip olması gerekmektedir. İkinci olarak koordinasyon kapasitesi; bir yandan kurum içindeki farklı işlevlerin dağıtımı ve yeni aktörler oluşturma yoluyla uzmanlaşma ihtiyacı ile diğer yandan dağınık aktörler arasında ortak çıkarları koruma ihtiyacı arasında arabuluculuk yapma yeteneğini gerektirmektedir. Son olarak koordinasyon kapasitesinin gerekli kıldığı uçbeyliği yolu ile dağınık ağbağ ve aktörler arasında arabuluculuk faaliyetlerinin bazı olumsuz etkileri olabilmektedir. Diğer bir ifadeyle işbirliğine yapılan vurgu, çıktılara ve sonuçlara

[19] Yaratıcı çeviri önerisi Prof. Dr. Muhittin Acar'a aittir.

[20] Sınır Kapsayıcı; iki ya da daha fazla grup arasında bilgi paylaşımını kolaylaştıran kişilere denilmektedir. Daha detaylı bilgi için bkz: Jemison, D. B. (1984). The Importance of Boundary Spanning Roles in Strategic Decision-Making, *Journal of Management Studies*, *21*(2), 131-152.

odaklanan performans esaslı ödül sistemi ile çelişebilmektedir. (Lodge ve Wegrich, 2014b: 41).

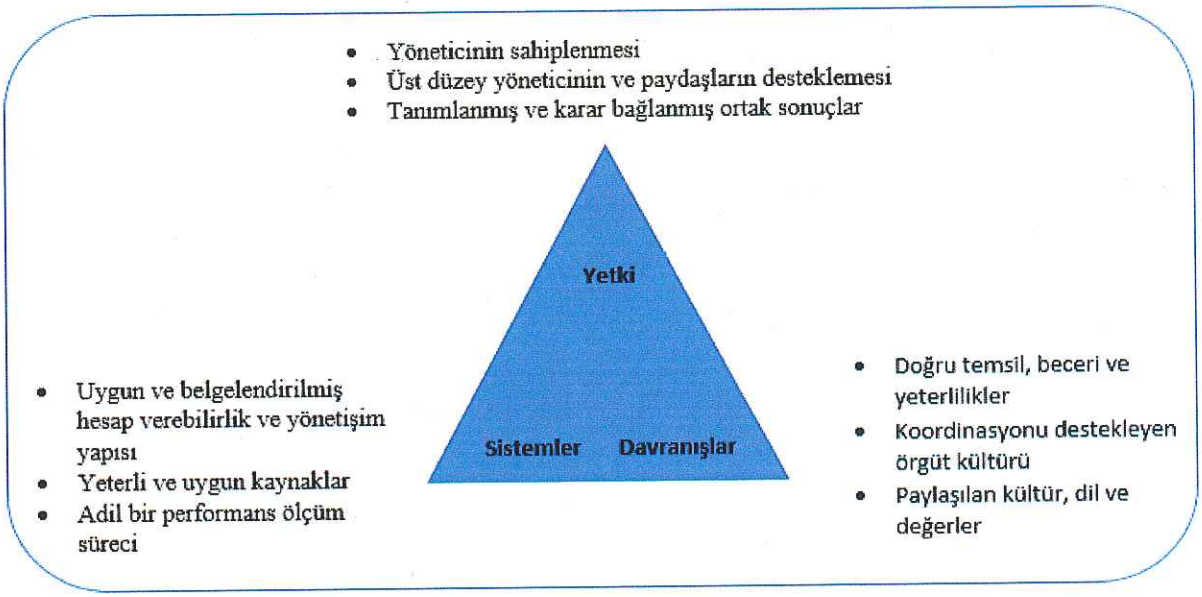
Yönetimde koordinasyon çabalarını kuvvetlendiren ve zayıflatan birçok faktör bulunmaktadır. Bu faktörler aynı zamanda koordinasyon kapasitesinin güçlendirilmesi ya da geriye gitmesiyle de ilişkilendirilebilmektedir.

Tosun tarafından koordinasyon çabalarını kuvvetlendiren ve zayıflatan faktörler, her örgütte ve işbirliği sisteminde bulunan ve birbiriyle sürekli mücadele halinde olan dağıtıcı ve birleştirici kuvvetler üzerinden ortaya konmaktadır. Bireyler arasındaki menfaati fikir ve duygu karşıtlıkları, hırslar, ihtiraslar ve düşmanlıklar, muhafazakârlık ve değişime olan direnç, iletişim eksiklikleri ve aksaklıkları, bilgisizlik ve yeteneksizlik, bürokrasi ve yönetim eksiklikleri gibi kuvvetler örgütler için dağıtıcı (centrifugal) kuvvetler olarak sıralanmıştır. Diğer yandan birleştirici (integrative) kuvvetlere örnek olarak ise menfaat, fikir ve hedef birliği, fedakârlık, iyi bir haberleşme ve iletişim sisteminin varlığı, bilgili, yetenekli ve yüksek vasıflı yöneticiler verilmiştir. Bu kuvvetlerden dağıtıcı olanlar koordinasyon kapasitesini zayıflatıcı, birleştirici olanlar ise güçlendirici bir rol üstlenmektedirler. (Tosun, 1964;182) Tosun'a göre koordinasyon kapasitesini geliştirebilmek için örgütteki yöneticilerin asıl görevi birleştirici kuvvetlerin etkisini artırarak, dağıtıcı kuvvetlerin etkisini azaltmak üzere gerçekleştirilen koordinasyon görevidir. Bu amaçla gerçekleştirilecek iyi bir koordinasyonun yolları ise aynı çalışmada şöyle sıralanmıştır: iyi bir planlama, kusursuz bir teşkilatlanma, iyi bir emir komuta ve haberleşme sistemi, etkili bir kontrol ve teftiş mekanizması. (Tosun, 1964;185-189)

Güven tarafından eşgüdüm sürecini etkileyen temel örgütsel unsurlar ise; örgütsel iletişim yapısı, örgüt büyüklüğü ve bölümlendirme biçimleri olarak sıralanmaktadır. (Güven, 1984; 82-85) Aynı yazar örgütlerdeki eşgüdüm sorunlarının çözümü için çeşitli öneriler geliştirmiştir. Buna göre örgütler; eşgüdüme katkı sağlayacak bir yapının oluşturulması, gönüllü eşgüdüme daha geniş şekilde yer verilmesi, örgütsel amaç ve politikaların açık bir şekilde belirlenmesi ve benimsetilmesi, örgütün belirli ilkelere sahip olması, planlar arasında uyumun sağlanması, emir talimat ve bilgiler arasında tutarlılık bulunması sayesinde eşgüdümle ilgili karşılaştıkları sorunları daha rahat bir şekilde çözebileceklerdir. (Güven, 1984; 92)

Başka bir çalışmada koordinasyon çabalarının başarılı olması için gerekli olan dokuz faktör sayılmıştır. Burada sıralanan faktörleri aynı zamanda koordinasyon kapasitesini güçlendiren faktörler olarak okumak mümkündür. Yetki, sistem ve davranış olmak üzere üç ana başlık altında sınıflandırılan bu faktörler birbiriyle bağlantılı olup örgütte daha etkin bir şekilde eşgüdüm sağlanması ve amaçlara ulaşılmasına yardımcı olurken koordinasyon kapasitesini de güçlendirici rol oynamaktadır. (NZSSC, 2008; 11) (Bkz. Şekil 6)

Şekil 6. Başarılı Bir Koordinasyonda Rol Oynayan Faktörler



Kaynak: New Zealand State Services Commission [NZSSC], 2008

Bu tez çalışmasının ilk iki bölümünde koordinasyonun anlamı, tanımı, düzeyleri ve türlerine değinilmiş olup, neden koordinasyonun önemli bir gündem maddesi haline dönüşmesi gerektiği sorusunun cevaplanması amaçlanmış ve koordinasyon(suzluk) sorununun kaynakları, bu sorunu aşmaya yönelik araçlara ve koordinasyon kapasitesine yer verilmiştir. Bir sonraki bölümde güncel tartışmalar ve konular ışığında koordinasyon konusundan bahsedilmekte olup, bu konuların koordinasyon(suzluk) sorununa etkisinin yanında aynı zamanda koordinasyon(suzluk) sorununun da söz konusu güncel konulara olan etkisi ele alınmaktadır.

3. BÖLÜM

GÜNCEL TARTIŞMALAR VE KOORDİNASYON

Son yıllarda devletler ve yönetimler büyük bir değişimle karşı karşıya kalmışlardır. Özellikle batılı devletler için 1950'lerden 1980'lerin ortasına kadarki dönem idarelerin hem rollerinde hem de boyutlarında genişlemenin olduğu bir dönemdir. Bu genişleme aslında o tarihlerde geçerli olan devletin artan ekonomik, sosyal ve kültürel konulardan sorumlu olması gerektiği fikrini yansıtmaktadır. Ancak 1980'li yılların sonu ile 1990'ların başında bu genişlemeci yönelim tersine dönmüştür. Özellikle bu dönemden sonra kamu yönetimi, küresel birçok ekonomik ve siyasal değişimler neticesinde yeniden mercek altına alınmıştır.

Günümüzde katı hiyerarşik ve merkezi kurum yapılarının yerini yatay ve ademi merkezi yapıya sahip kurumlara bırakması yönünde temel bir eğilim vardır. Ayrıca diğer kurumlar, sektörler ve aktörlerin bir arada çalışması ile farklı ortaklık yapıları gelişmiş ve yaygınlaşmış, küreselleşme ile birlikte örgütlerarası, yönetimlerarası, uluslararası kurum ve kuruluşlarla işbirlikleri ve ağların da gittikçe yaygınlaşmasıyla günümüz yönetimleri çok çeşitli fırsat ve tehditlerle karşı karşıya kalmıştır. Bunların yanında günümüzde devletler iç içe geçmiş sorunlar, bilgi iletişim teknolojileri ve toplumun değişen yapısı gibi birbirinden farklı ancak birbiriyle yakından alakalı konularla da baş etmeye çalışmaktadır. Tüm bu konular yönetimlerin roller, öncelikler ve toplumdaki diğer aktörlerle ilişkiler gibi alanlarda yeni düzenlemeler yapmasını zorunlu kılmaktadır. Yeni düzenlemeler de beraberinde koordinasyona ilişkin yeni sorunlar getirmektedir.

Sorunların karmaşıklık, belirsizlik ve iç içeliğinin artması; siyasa ve piyasalarda yaşanan değişimler; kurumsal, yönetsel ve sektörel sınırlarda ve sorumluluklarda kaymalar; yaptırım-yetki alanları ile yerleşim-etki alanlarının örtüşmemesi ve küreselleşme ve bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişmeler gibi güncel konular koordinasyonsuzluk probleminin ve koordinasyon ihtiyacının daha fazla belirginleşmesine neden olan temel faktörler olup, sadece kamu sektöründe değil tüm sektörler arasında daha fazla işbirliği ve koordinasyon ihtiyacını da beraberinde getirmektedir. (Acar, 2004)

Bu bölümde son yıllarda yönetimlerin yapısında önemli değişikliklere yol açan ve koordinasyonun öncelikli bir gündem maddesi olması ihtiyacını artıran temel bazı

konular ve yaklaşımlar ele alınmaktadır. Ancak burada güncel konuları ve yaklaşımları tartışmaya başlamadan önce belirtilmelidir ki, bunlar birbirinden tamamen bağımsız öğeler olarak değerlendirilmemelidir. Farklı başlıklar altında ele alınmış olsa da son dönemlerde yaşanan ve koordinasyon ihtiyacının daha da vurgulanmasına sebep olan konuların her biri birbiri ile iç içe geçmiş ve etkileşim halinde bulunan konulardır. Bu nedenle bölümde ele alınan konuları bütüncül bir bakış açısıyla değerlendirmek ve kurumlararası eşgüdüm konusuna etkisini bu bakış açısıyla tartışmak gerekmektedir.

3.1 GÜNCEL KONULAR

Koordinasyon yöneticiler ve yönetim bilimciler açısından eski ama eskimeyen bir mesele olup, son yıllarda daha önemli hale gelmesinde rol oynayan pek çok etmen bulunmaktadır. Bu etmenlerden bazıları koordinasyon sorununun büyümesine ve daha karmaşık hale gelmesine neden olurken kimileri ise koordinasyonu kolaylaştırıcı rol oynamaktadır.

3.1.1 Ekonomik Sorunlar ve Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı

Günümüzde koordinasyon meselesini tekrar gündeme taşıyan en önemli faktörlerin başında ekonomik-mali sorunlar gelmektedir. 1980'li yıllardan itibaren kamu yönetimi önemli bir tartışma alanı haline gelmiş olup, ortaya konulan ana başlıklar devletin sınırlandırılması, daha ekonomik, etkin ve etkili kamu hizmeti sunumuna duyulan ihtiyaç ve özel sektörün güçlendirilmesidir. (Ömürgönülşen, 2003;3)

İkinci Dünya savaşından sonra ortaya çıkan refah devleti anlayışı ile istihdam ve kalkınmanın temel anahtarı genişleyen devletin ekonomik alanda yaptığı düzenleme ve müdahaleler olarak görülmekteydi. Bu dönemde devletler beşikten mezara kadar tüm vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlüydü ve bu anlayış doğrultusunda yaşlı ve çocuk bakımı, emeklilik, ücretsiz eğitim ve sağlık gibi geniş bir alandaki hizmetleri kapsayan bürokratik bir yönetim anlayışına sahipti. Ancak 1970'lere gelindiğinde devletin bu yapısı karmaşıklık, hantallık, kapalılık, esnek, verimli ve maliyet etkin olmama gibi hususlarda eleştirilmeye ve sorgulanmaya başlanmıştır.[21] Ortaya çıkan mali krizle birlikte kaynakların kıtlığı ve verimli kullanılmadığı yönündeki eleştiriler daha da

[21] Bu dönemde bürokratik yönetimin sorun alanları ve bunlara ilişkin çözüm önerileri ile ilgili daha detaylı bilgi için bkz. Tuncer ve Usta, 2013; 183-186

belirginleşmiş ve yönetimlerin yapısına dair yapılan tartışmalar daha da güçlenmiştir. Bu dönemde vatandaşların devlete bakış açısında da bir değişim olmuş ve vatandaşlar daha az müdahale eden ve daha fazla söz sahibi olabilecekleri bir devlet isteğini ortaya koymaya başlamışlardır. Bu da çevresine kapalı bürokrasi anlayışının kırılması sonucunu ortaya çıkarmıştır. (Tuncer ve Usta, 2013; 183-187)

1980'li yılların başında devletin daha etkin ve verimli olması amacıyla getirilen çözüm önerileri devletlerin küçülmesi ve kamu harcamalarının kısılması yönündeyken, ilerleyen yıllarda bu öneriler; kamu yönetimine özel sektör anlayışı getirilmesi, geniş amaçlı kurumlar yerine tek amaçlı uzmanlaşmış kurumların kurulması, rekabetçiliğin artırılarak piyasa benzeri mekanizmaların kurulması, esneklik ve vatandaşların taleplerinin daha fazla dikkate alınması yönünde şekillenmiştir. (a.g.e. 185-186) Bu dönemde yönetimlerin hiyerarşik ve hantal yapısının daha esnek hale getirilmesi, yetki-devri (devolution), kamu-özel işbirliği ve ortaklıkları, sözleşme ile hizmet alımı (subcontracting), deregülasyon ve özelleştirme gibi temel adımlar atılmıştır.

Devletlerin üzerindeki mali baskılar, merkezi hükümetlerin kimi görevlerini yerel yönetimlere ve özel sektöre devretmesine neden olmuş ve bu durum da kamu-özel sektör arasında ve kurumlar arasındaki işbirliği ve eşgüdümün önem kazanmasını sağlamıştır.

1980'li yılların sonunda kamu yönetimine ilişkin yapılan reformlar temel olarak Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) başlığı altında toplanmıştır. Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı kısaca geleneksel katı hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetimi anlayışından etkin, esnek, piyasa temelli, performansa dayalı, rekabetçi ve müşteri odaklı anlayışında olan kamu işletmeciliği yaklaşımına geçişi ifade etmektedir. (Ömürgönülşen, 2003;4)

Genel olarak iş bölümü ve uzmanlaşmanın artmasının inovasyon ve pazar hâkimiyetini sağlamak için önemli avantajları olduğunu savunan YKİ yaklaşımı kamuda performansı yükseltmek için uzmanlaşmayı temel faktörlerden biri olarak görmektedir. (Six, 2004:107) Bu yaklaşımın temel önerilerinden biri büyük ve çok amaçlı kurumların parçalara ayrılarak yerine uzmanlaşmış tek-amaçlı kurumların getirilmesidir. Ayrıca bazı kamu görevlerini özel ve kar amacı gütmeyen sektörlere devretmek gereğine vurgu yapılmaktadır. (Van de Walle ve Hammerschmid, 2011; 194). Uzmanlaşma dikey ve yatay uzmanlaşma olarak iki şekilde gerçekleşmektedir. Yatay uzmanlaşmada bir

yönetim biriminin ikiye bölünmesinde olduğu gibi kurumları aynı idari ve hiyerarşik düzeyde bölerek her bir birime farklı görev ve yetkiler verilmesi söz konusudur. Dikey uzmanlaşmada ise farklı birimler arasında idari ve siyasi görev ve yetkiler tanımlanarak sorumluluk hiyerarşik düzeylerde farklılaştırılmaktadır. (Lægreid, Rolland, Roness ve Ågotnes, 2003: 7) Yatay ve dikey uzmanlaşma yoluyla tek amacı ya da tek tür görevi ve daha küçük yetki alanı olan bağımsız kurumlar oluşturulmaktadır. (Bouckaert vd., 2010: 26) Ancak uzmanlaşma, çakışma (overlap) ve sahipsiz kalma (underlap) olmak üzere iki farklı koordinasyon sorununa neden olmaktadır. (Wegrich ve Štimac, 2014: 42)

Daha sıkı kontrolün ve performans ölçümünün sağlanması amacıyla ortaya konan bu öneriler zamanla beklenenin tersi sonuçlara yol açarak kamu sektörünün parçalanmasına ve ciddi koordinasyon sorunlarına yol açmıştır. YKİ anlayışının uygulanmasıyla ortaya çıkan yeni sistemde yeni kontrol mekanizmaları, teşvikler ve performans değerlendirmeleri aktörlerin birbirleriyle işbirliği yapma konusundaki heveslerini kırmış ve bu durum da koordinasyon sorunlarını beraberinde getirmiştir. (Van de Walle ve Hammerschmid, 2011; 194-195).

Her ne kadar kimi yazarlar uzmanlaşma ve koordinasyonun bir arada bulunamayacağı görüşüne karşı çıkarak bu iki olgunun karşılıklı olarak birbirini destekleyebileceğini savunsa da (Six, 2004:107), birçok yazar tarafından koordinasyonsuzluk sorununun temelinde idarenin dikey ve yatay olarak bölünmesi (fragmentation) ve uzmanlaşmanın yatmakta olduğu söylenmektedir. Örgüt ve işletme teorilerine göre uzmanlaşma ve koordinasyon arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır. Örneğin Gulick (1937) uzmanlaşma ve koordinasyon arasındaki dinamik ilişkiye dikkat çekerek bir kamu kurumu ne kadar uzmanlaşmışsa koordinasyon ihtiyacının da o ölçüde artmakta olduğunu ifade etmektedir. (Gulick, 1937'den aktaran Christensen ve Lægreid, 2007a: 11).

Koordinasyon sorununun yanında meşruiyet, demokrasi ve hesap verebilirlik konularında da birçok eleştiriye maruz kalan YKİ anlayışı, özellikle 2008 ekonomik kriziyle birlikte ciddi bir şekilde sorgulanmaya başlamıştır. Günümüzde hala etkileri devam eden 2008 küresel ekonomik krizi ile çöken bankacılık ve finans sektörünü kurtarmak amacıyla devletler yüklü miktarda mali kaynak aktarmış ve bunun sonucunda kamu harcamalarının kısılması ve vergi oranlarının artırılması gibi devletin ekonomiye çeşitli müdahaleleri olmuştur. Diğer bir ifadeyle, 2008 mali krizinden sonra müdahaleci devlet anlayışı

yönünde bir geri dönüş olmuş ve devletin düzenleyici rolü tekrar öne çıkmaya başlamıştır. Bu durum da piyasa değerlerine göre ve piyasa mekanizmaları ile işleyen YKİ yaklaşımının etkisini kaybetmesine neden olmuştur. (Tuncer ve Usta, 2013; 192)

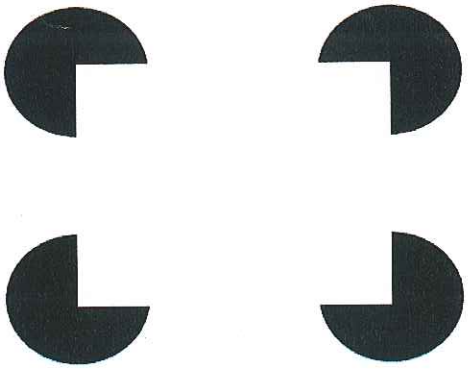
Son zamanlarda başta koordinasyon sorunu olmak üzere YKİ ile ortaya çıkan sorunlara çözüm bulmak amacıyla Yeni Kamu İşletmeciliği sonrası (Post-YKİ) olarak adlandırılan yeni yaklaşımlar ortaya konmuş olup günümüzde devlet politikalarının ve reformların gidişatını anlamlandırmak üzere paradigma geliştirme çabaları devam etmektedir. (Köseoğlu ve Sobacı, 2015)

3.1.2 Belirsizleşen Sınırlar ve Yetki Alanları

Koordinasyonun son zamanlarda neden daha fazla ihtiyaç duyulan ve daha fazla gündeme gelen bir husus olduğunu incelerken küreselleşme, yerelleşme ve bölgeselleşme olguları ile birlikte son yıllarda yönetimde yer alan aktörlerin çeşitliliği ve bu aktörlerin rol ve sorumluluklarındaki değişimler nedeniyle belirsizleşen sınırlar ve yetki alanlarından bahsetmek gerekmektedir.

Modern yönetimlerde çeşitli aktörler ve bu aktörlerin rol ve sorumluluklarında belirsizleşen sınırlar ve bulanıklaşan yetki alanlarını anlamak için öncelikle Frederickson'un çalışmasına bakmak yararlı olacaktır. (Frederickson; 2014) Bu çalışmada işbirliği ve koordinasyonun farklı boyutları farklı figürler aracılığıyla ortaya konmuştur. İlk figürlerde, siyah renkli şekiller aktörleri temsil etmekte ve bu şekillerin arasında aslında herhangi bir çizgi ya da renkle çizilmemiş olsa da oluşan kare şeklini ise bu aktörler arasındaki işbirliği ya da koordinasyonu ifade etmektedir (Bkz. Şekil 7)

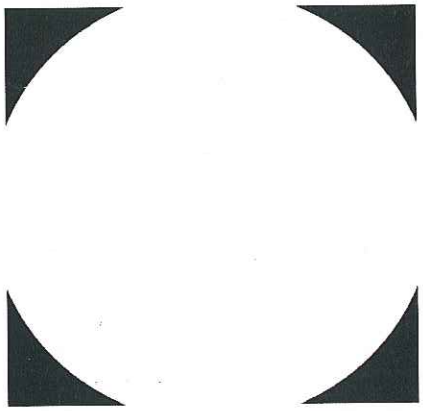
Şekil 7. Kanizsa Karesi



Kaynak: Frederickson, 2014; 3

Frederickson kurumlararası koordinasyonun hiçbir zaman bu denli net ve kesin sınırları olmadığı fikrinden yola çıkarak bu figürü yeniden tasarlamış ve sınırları daha yumuşak olan "Kamu Yönetiminde İşbirliği Çemberi"ni ortaya koymuştur. (Bkz. Şekil 8)

Şekil 8. Frederickson'un Kamu Yönetiminde İşbirliği Çemberi

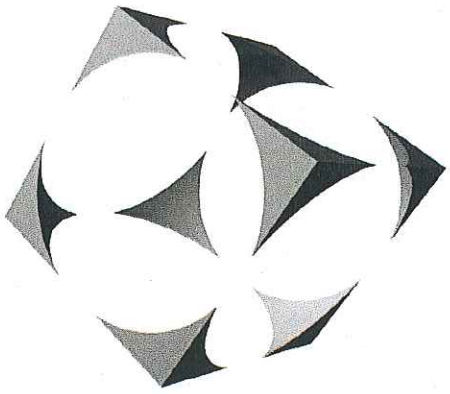


Kaynak: Frederickson, 2014; 4

Frederickson'a göre bu figürde siyah şekiller farklı yetki sınırlarını (jurisdiction) ifade etmekte ve bunların klasik Weberyan özelliklere sahip herhangi bir devlet, yarı-devlet ya da devlet-dışı kurum olarak algılanabileceğini ifade etmektedir. Şekildeki çember ise kamu yönetiminde işbirliğini ifade etmekte olup, bu çemberin içi boş görünse de aslında içinde farklı birçok bağı, ilişkiyi ve anlaşmayı barındırmaktadır. (Frederickson, 2014; 4)

Son olarak Frederickson günümüzde kurumlararası koordinasyon ve işbirliğinin bu kadar basit ve kolay bir şekilde ortaya konamayacağını ifade ederek daha karmaşık ve gerçekçi bir figür tasarlamıştır. Bu figür günümüzdeki çok katmanlı ve çok aktörlü yönetişimin karmaşıklığı ve çok boyutluluğu ile yetki alanı karmaşasını göstermek için kullanılabilecek farklı bir örnektir. (Bkz. Şekil 9) İki örnekte de belirli politikaları hayata geçirmek için kurumlararası eşgüdüme ihtiyaç duyulmakta ancak bu ihtiyaç son örnekte aktörlerin sayıca daha fazla olması ve yetki alanlarındaki karmaşıklık nedeniyle daha belirgin olarak hissedilmektedir.

Şekil 9. Frederickson'un Kamu Yönetiminde İşbirliği Küresi



Kaynak: Frederickson, 2014; 6

3.1.2.1 Küreselleşme, Yerelleşme, Bölgeselleşme

Küreselleşme günümüzde sınırlar arasındaki ayrımın netliğini kaybetmesinde rol oynayan temel faktörlerin başında gelmektedir. Küreselleşme beraberinde getirdiği karmaşıklık ve sınırlarda yarattığı belirsizlik ile ulusal devletlerin otoritesini sarsmakta ve koordinasyon ve işbirliğine olan ihtiyacı arttırmaktadır. Bu durum da hem yerel düzeyde hem de uluslararası ve bölgesel düzeyde aktörler arasındaki işbirliği ve eşgüdümü güçlendirmektedir.

Küreselleşme ile etkisi hissedilen olgulardan birçoğu yeni olmamasına rağmen bunların dünyaya yayılma ve değişim hızı günümüzde oldukça artmıştır. Son yıllarda çevreden çalışma hayatına kadar birçok alanda hizmet veren topluluklar artık ulusal sınırların çok ötesinde çalışmakta ve bireylerin hayatlarını etkileyen sosyal politikalar bile günümüzde küresel ve sosyal medya sayesinde uluslararası etkilere oldukça açık hale gelmektedir. Kısacası küreselleşme ve alametleri devletler için sınırların (her anlamıyla) belirlenmesini ve sürdürülmesini oldukça zorlaştırmaktadır. (Washington, 1996; 3-4)

Küreselleşme diğer faktörlerle birlikte ulus devletlerin ve buna bağlı olarak kamu yönetimi anlayışının da sorgulanmasına ve değişmesinde rol oynamıştır. Bir önceki kısımda bahsedilen olguların yanında küreselleşme ile uluslararasılaşan (sınır-aşan) birçok sorunun yanında iç işleri ile alakalı birçok konu ve olay da artık ulusal devletlerin tek başlarına kontrol edemeyecekleri kadar karmaşıklaşmakta ve devletler bu sorunlarla

baş edebilmek ve küresel politika eğilimlerine ayak uydurabilmek için rollerini, sorumluluklarını ve siyasa ilişkilerini gözden geçirerek güçlendirmek zorunda kalmaktadır. Bu durum aynı zamanda devletlerin koordinasyona ilişkin mekanizmalarının güçlendirilmesi gerekliliğini de beraberinde getirmektedir.

Küreselleşmenin giderek yaygınlaşması küresel yönetişim anlayışının ortaya çıkmasında rol oynamıştır. Öncelikle ekonomi politikalarında kendini gösteren küresel yönetişim anlayışı küresel düzeyde karşılıklı karar verme süreçleri oluşturmuştur. (Heywood, 2014'ten aktaran Gençkaya ve Gündoğdu, 2017; 126) İşbirliği yoluyla sorunları çözmeye yardımcı olan ve kamu, özel sektör kurum ve kuruluşları ile resmi ve resmi olmayan yapıları da içeren ve geniş kapsamlı karar verme süreçlerini ifade etmekte olan küresel yönetişim anlayışı ile Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, OECD, Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası platformlar, uluslararası sorunlarda koordinasyonun sağlanması ve ulusal çıkarların uyumlaştırılmasında temel rol oynayan aktörler olarak belirlenmiştir. (Gençkaya ve Gündoğdu, 2017; 126)

Söz konusu uluslararası platformlar küresel politika alanında devletlerin diğer devletlerle ve ulus-üstü kurumlarla işbirliği ve koordinasyonu geliştirmek amacıyla yararlandığı mekanizmalar olarak görülmektedir. (a.g.e.,127). Ancak bu platformlar devletler ve kurumlar arasındaki eşgüdümü geliştirmeye yardımcı olurken aynı zamanda yetki alanları karmaşasına ve koordinasyon sorunlarına da neden olmaktadır. Örneğin küreselleşme ile kalkınma ve sürdürülebilirlik gibi makro amaçlara ulaşmak amacıyla ulusal devletler küresel aktörlerin etki alanına girmekte ve bu uluslararası aktörler zamanla belirli ölçüde devletlerin ulusal politika alanlarını etkilemekte bu durum da sınırlar ve yetki alanlarına ilişkin tartışmalara neden olmaktadır. (Çukurçayır, 2003; 266)

Son yıllarda sınırlar arasındaki ayrımın giderek bulanıklaşmasında rol oynayan temel faktörlerden bir diğeri de yerelleşme yönündeki eğilimlerdir. Günümüzde merkezi hükümetlerle yerel yönetimler arasında görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı sayesinde daha demokratik bir yönetimi amaçlayan yerelleşme kavramı (Acar, 2003;399) ile özellikle merkezi ve yerel yönetimler arasında farklı türde yatay ve dikey koordinasyon mekanizmalarına olan ihtiyaç da gündeme gelmektedir.

Günümüzde devletlerin yönetme kapasitesinin geliştirilmesinin eskiden olduğu gibi merkezi hükümetin yetki alanının genişletilmesi ile ve yukarıdan aşağıya dikte edilen programlarla değil, bu yetkilerin paylaşılarak "yerindenlik ilkesi"nin (subsidiarity) hayata geçirilmesi ile mümkün olabileceği ortaya konmaktadır. (Saygılıoğlu ve Arı, 2003; 151) Bu anlayışa göre etkin ve iyi yönetim için küreselleşme kadar etkinlik, katılım ve demokratikleşme ile özdeşleşen ve politika geliştirme süreçlerine yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve gönüllü kuruluşların da katılımını ifade eden yerelleşmenin önemli olduğu vurgulanmaktadır.

Bölgeselleşme de son dönemde koordinasyon konusunun sıkça gündeme gelmesinde rol oynayan diğer bir faktördür. Bölgeselleşme; bölgesel aktörlerin yönetimlerde önemli bir role sahip olması anlamında kullanılmakta olup ağırlıklı olarak günümüzde en önemli bölgesel aktör olan Avrupa Birliği uygulamaları üzerinden ve bir sonraki kısımda detaylıca ele alınmakta olan çok katmanlı yönetişim kapsamında tartışılmaktadır.

Avrupa Birliği'nde koordinasyon geleneksel olarak yasal düzenlemelerle yürütülen "Topluluk Yöntemi" (Community Method) ile sağlanmakta iken zamanla bu geleneksel yöntem Birliğin ve ulus devletlerin egemenlik alanının sorgulanmasına neden olmuş ve farklı koordinasyon mekanizmalarının geliştirilmesini zorunlu kılmıştır. Özellikle uluslararası terörizm, çevre ve uyuşturucu gibi son yıllarda gittikçe önem kazanan karmaşık ve sınır-aşan konularda Birlik içinde koordinasyonun sağlanması amacıyla koordinasyona ilişkin gönüllü anlaşmalar, öz-düzenlemeler (self-regulation), esnek hukuk (soft-law) ve açık koordinasyon metodu gibi yeni yöntemler tanımlanmıştır. (Jordan ve Schout, 2006).[22]

Özetle, küreselleşme, yerelleşme ve bölgeselleşme ile bazı ülke ve bölgelerde kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reformların diğer bölge ve ülkelere yayılmasında rol oynayarak bu aktörler arasındaki paylaşım, işbirliği ve koordinasyonu geliştirmekte iken, aynı zamanda yetki alanları ve aktörlerin sınırlarına ilişkin tartışmalara da neden olarak koordinasyonu güçleştirebilmektedir.

[22] Avrupa Birliği'nde koordinasyona ilişkin detaylı bilgi için bkz. Jordan ve Schout, (2006).

3.1.2.2 Aktörlerin Çeşitliliği ve Değişen Sorumluluklar

Son zamanlarda yönetim sadece devlet yöneticilerinin ve politika yapıcılarının ilgi ve görev alanıyla sınırlı olmaktan çıkmış ve ulusal, yerel, bölgesel ve küresel çok çeşitli düzeyde ve sektörde farklı aktörlerin rol aldığı bir yapıya bürünmüştür. Yönetimde farklı katmanlardaki çok çeşitli aktörün yer almaya başlaması bu aktörler arasındaki sınırların ve yetki alanlarının da giderek bulanıklaşması ve belirsizleşmesine neden olmakta, bu durum da bir yandan tüm bu aktörler arasında koordinasyon ihtiyacını artırmakta diğer yandan da aktörler arasında eşgüdüm sağlanmasını zorlaştırmaktadır.

Günümüzde kamu, özel ve gönüllü sektörler arasındaki ayrımın gittikçe bulanıklaşmasında büyük oranda bir önceki bölümde detaylıca ele alınan kamu yönetimi anlayışının değişmesi etkili olmuştur. Bu kapsamda devletlerin giderek artan zorluklar karşısında beklentileri karşılayamaması, karmaşık sorunlara yenilikçi çözümler sunamaması ve tüm bu nedenlerle meşruiyetinin sorgulanması sonucunda devlet anlayışının değişmesi yönetim yapısında yeni düzenlemelere ve reformlara ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur. Bu amaçla YKİ anlayışı ile kamu yönetiminde etkinliği sağlamak için özel sektör uygulamalarından esinlenilerek yapılmış reformlar, devlet işlerinin özelleştirme ve taşeronlaşma ile özel sektöre devredilmesi gibi uygulamalarla aktörlerin rol ve sorumluluklarındaki bulanıklığın artmasına neden olmuştur.

Ayrıca sivil toplum örgütlerinin politika yapımı ve uygulamasındaki ağırlığının artmasının yanında, özel sektörün sosyal sorumluluk adı altında kar amacı gütmeden yeni sorumluluklar ve görevler üstlenmesi de mümkün hale gelmiştir. (Acar, 2003; 398-399)

Politika oluşturulması sürecine merkezi hükümetle birlikte yerel yönetimlerin, sivil toplum örgütlerinin ve özel şirketler gibi aktörlerin katılımı beraberinde değişik düzlemlerde koordinasyon ihtiyacı ve olanaklarını da getirmektedir. Çok farklı alanda çok çeşitli aktörün varlığı görevlerde çakışmalara neden olabileceği gibi bazı konularda sorumluluğu üstlenecek aktörün belirsizliğine ve böylece bazı konuların açıkta kalmasına neden olabilmektedir. Bu kapsamda faklı aktörlerin politika oluşturma ve uygulama aşamasında farklı rol ve sorumluluklara sahip olması, uyumlu bir kamu politikası ve kaynakların etkin kullanımı açısından tüm bu aktörler ve görevler arasında etkin koordinasyonu zorunlu kılmaktadır. Bu durumun yaratmış olduğu en önemli olumsuzluk

çok sayıda aktörün koordinasyonunun işlem maliyetidir. Diğer bir ifadeyle yönetimde aktörlerin sayısı artıkça koordinasyon maliyeti de artmaktadır. (Liesbet ve Gary, 2003; 239).

Günümüzdeki artık hiyerarşilerin yerine çok aktörlü ve karşılıklı etkileşimle şekillenen bir yönetim anlayışı vardır ve bu çok aktörlü etkileşimli yapılar da farklı katmanlarda işbirliği ve koordinasyon çabalarını da beraberinde getirmektedir. Son dönem yönetim anlayışı ve küreselleşme, bölgeselleşme (ya da daha özel bir ifadeyle Avrupalılaşma) ve yerelleşme trendi ile hem ulusal, federal, ulusüstü ve uluslararası aktörleri kapsayan çok katmanlı; hem de kamu, özel, sivil toplum taraflarındaki aktörleri bir araya getiren çok aktörlü/sektörlü yönetişim ve koordinasyon anlayışı güç kazanmıştır[23]. (Acar, 2004; 69)

3.1.3 Kamusal Sorunların Nicelik ve Niteliğindeki Değişimler

Günümüzde koordinasyon ihtiyacının giderek daha da belirgin olmasının bir diğer nedeni ise birbiriyle iç içe geçmiş/kesişen konuların (cross-cutting issues) giderek artması ve önem kazanmasıdır. Kamu kurumları son yıllara kadar standart ve rutin konularda hizmet sunmuş ve politika geliştirmiş oldukları için günümüzdeki rutin ve standart olmayan konularla başa çıkma konusunda yeterli tecrübe ve deneyime sahip değillerdir. Bu durum özellikle karmaşık, kestirilemeyen, açık uçlu ve kontrol edilmesi zor konularda daha belirgin olmaktadır. (Head ve Alford, 2015; 712). Politika konularının hiçbiri bir diğerinden bağımsız olmasa da, bazı kesişen politika konularının eşgüdümünü sağlamak son zamanlarda daha fazla önem kazanmıştır. Bu kesişen politika alanlarına örnek olarak sosyal içerme, iklim değişikliği, işsizlik, suç, evsizlik, sürdürülebilir sağlık hizmetleri, yoksulluk, göç ve terörizm konusu gösterilebilir. (Lægreid ve Rykkja, 2014; 8) Birbiriyle iç içe geçmiş bu sorunlarla başa çıkabilmek amacıyla ülkeler artık uluslararası kurumlar, bölgesel birlikler ve diğer ülkelerle ve aynı zamanda yerel aktörler, STK'lar ve özel sektörle de koordineli çalışmak zorunda kalmaktadırlar. (Peters, 1998: 11)

Kurumlar kesişen sorun alanlarında birlikte çalışma konusunda ahlaki zorunluluk hissetmektedirler. Ancak çoğu yazara göre özellikle yoksulluk, kronik sağlık sorunları ve çevre kirliliği gibi kesişen politika konuları sadece ahlaki zorunluluk nedeniyle değil aynı zamanda geleneksel bürokratik hiyerarşik kurumların bu sorunlarla başa çıkmada yetersiz

[23] Çok katmanlı yönetişim konusunda detaylı bilgi Bölüm 3.2.2'de verilmektedir.

kalması nedeniyle de koordinasyon ihtiyacını beraberinde getirmektedir. Huxham (2003), karmaşık ve kesişen sosyal konularla başa çıkmak için oluşturulan kurumlararası ortaklık ve işbirliklerini açıklamak için "işbirlikçi fayda" (collaborative advantage) terimini kullanmaktadır. Buna göre; kurumlararası işbirlikleri sayesinde kurumlar sadece kendi imkân, kaynak ve uzmanlıklarına bağlı kalmak zorunda olmadığı için yapabileceklerinin sınırı oldukça genişlemektedir.

Son yıllarda toplumsal sorunların temel özellikleri, hem kamu kurumlarının kendi aralarında hem de kamu sektörü ile özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında daha yaygın ve etkili koordinasyon ihtiyacını oldukça artırmıştır. (Acar, 2004; 49) Günümüzde kesişen, içiçe geçmiş konular (cross-cutting issues) farklı şekillerde[24] isimlendiriliyor olsa da yönetim literatüründe genellikle habis sorunlar (wicked problems) olarak adlandırılmaktadır. Habis sorunlar kavramı kamu politikasında karmaşık, inatçı ve kalıcı sorunları ifade etmek için kullanılmakta olup, ilk defa Rittel ve Webber tarafından politika ve planlama alanında özellikle bilimsel sorunlardan çok daha farklı olan sorunları tanımlamak için kullanılmıştır. (Rittel ve Webber, 1973'ten aktaran NCCHPP, 2013;1) Bunlara göre politika alanındaki bazı sorunların belirli bir formülü olmadığı için, bu sorunlar matematik ve fizikteki klasik bilimsel sorunlar gibi ele alınamaz. (Klasik sorunlar için uygulanan sorunu tanımla, veri topla, veriyi analiz et ve çözüm önererek uygula metodu bu sorunlar için geçerli değildir). Habis sorunların çözümü için farklı kurumlar arasında yatay işbirliği ve koordinasyona ihtiyaç duyulmaktadır. (Lægreid, Randma-Liiv, Rykkja ve Sarapu, 2015; 349).

Habis sorunların yanında günümüzdeki toplumsal sorunlar munis sorunlar (tame problems) ve karmaşık (complex problems) sorunlar olarak sınıflandırılabilmekte olup, bu sorunları birbirinden ayırmak zor değildir. Adından da anlaşılacağı üzere munis sorunlar tanım itibariyle açıktır ve bu sorunların nasıl çözüleceği konusunda da genellikle uzlaşı vardır. Bu sorunlar için çözüm yolları ve politikalar herhangi başka bir yerdeki benzer sorunların çözüm yollarına oldukça yakındır. Buna örnek olarak bir nehrin üzerine inşa edilecek köprü gösterilmektedir. Karmaşık sorunlar kimi zaman habis sorunlarla karıştırılıyor olsa da, karmaşık sorunlarda problemin yapısı konusunda tüm taraflar

[24] İçinden çıkılması zor sorunlar (messy problems), çok büyük sorunlar (metaproblems), bölünemeyen sorunlar (indivisible problems) gibi adlandırmalar mevcuttur. (bkz. Acar, 2004; 50-51)

hemfikir olabilmekteyken, habis sorunlarda hem problemin yapısı hem de çözüm yolu konusunda bir anlaşmazlık bulunmaktadır. (Head ve Alford; 2015; 717) (Bkz. Tablo 13) Sorunların karmaşıklığı ve belirsizliği ile bu sorunlar üzerindeki fikir ayrılığı artıkça bu sorunların habisliği (wickedness) de artmaktadır. (Head, 2008; 103)

Tablo 13. Tarafların Görüşleri Açısından Munis, Karmaşık ve Habis Sorunlar

	Munis Sorunlar	Karmaşık Sorunlar	Habis Sorunlar
Sorunun yapısı	Uzlaşı	Uzlaşı	Anlaşmazlık
Çözüm yolu	Uzlaşı	Anlaşmazlık	Anlaşmazlık

Kaynak: NCHHPP,2013

Habis sorunların üzerinde anlaşmaya varılmış tek ve kapsayıcı bir tanımı bulunmasa da yazarların çoğunun kabul ettiği ortak kriterler belirlenmiştir.[25] (NCCHPP,2013; 2-3; Rittel ve Weber; 1973; 106) Bu kriterler sorunların karmaşıklığını ve bu sorunları çözmek için koordinasyona duyulan ihtiyacı anlamak açısından önemli olup, aşağıdaki gibi sıralanabilir;

1. *Habis sorunlar genellikle çözüm önerisi ile birlikte tanımlanır.* Bu sorunların tek bir tanımı bulunmadığı için tüm taraflar sorunu farklı açılardan tanımlarlar. Örneğin yoksulluğun ortadan kaldırılması için kimi taraflar eğitim verilmesi gerekliliğine vurgu yaparak aslında sorunun eğitimsizlikten kaynaklandığını ifade etmekte iken, başka taraflar sorunun çözümü için vergi sisteminin gözden geçirilmesini önererek aslında sorunun gelir dağılımındaki adaletsizlikten kaynaklandığına vurgu yapabilir.

2. *Habis sorunların çözüme kavuştuğu nihai bir son nokta yoktur.* En karmaşık sorunların bile son aşamada bir çözüm yolu varken habis sorunların çözümü için sarf edilen çabalar genellikle kaynakların tükenmesi ile son bulur. Örneğin insanların aya nasıl ayak basacağı sorunu oldukça zor bir sorun olsa da, 1969 yılında aya çıkılması ile bu sorun çözülmüştür. Ancak habis sorunlar için böyle kesin bir son çözüm noktası yoktur.

[25] Kriterlerin daha fazlası ve detayları ile örnekler için bkz. Rittel ve Weber; 1973 ile NCCHPP,2013; 2-3

3. *Habis sorunlar için doğru ya da yanlış bir çözüm yoktur.* Sadece daha iyi ya da daha kötü çözümler vardır. Diğer bilim dallarının uğraştığı sorunların aksine habis sorunlar için uygulanabilecek doğru çözüm formülü yoktur.

4. *Her bir habis sorun kendine has ve içinde bulunduğu şartlara göre farklı özellikler taşır.* Bu nedenle bir yerdeki habis sorunu çözmek için uygulanan çözümler farklı yer ve zamanlarda aynı sorunun çözümünde işe yaramayabilir.

5. *Habis sorunları çözmek için atılan adımların hepsi kendine özgüdür ve farklı başka sorunları tetikleyebilir.* Habis sorunların hepsi sosyal bir karmaşıklıkla çevrili olduğu için bu sorunların çözümü için atılan adımlar farklı şartlarda önceden kestirilemeyen farklı sorunların ortaya çıkmasına yol açabilmektedir.

6. *Habis sorunlar genellikle oldukça karmaşık değişken yapıda olduğundan dolayı çözümü için çok aktörlü ve çok sektörlü bir bakış açısına gereksinim vardır.*

Habis ve iç içe geçmiş sorunların tüm bu özellikleri aslında bu sorunların olası en iyi çözüm seçeneklerini ortaya koyabilmek için taraflar arasındaki koordinasyona duyulan ihtiyacı gözler önüne sermektedir. Her bir habis sorun için farklı ortaklıkların ve farklı koordinasyon mekanizmalarının kurgulanması önem arz etmektedir. Halk sağlığı ve doğal afetler gibi çok acil durumlarda daha otoriter ve tek merkezden yönetilen bir koordinasyon mekanizmasına ihtiyaç duyulurken, özellikle karmaşık habis sorunların çözümü için (ulusal, yerel, bölgesel ya da uluslararası) farklı katmanlardaki kurum, sektör ve bakış açılarının bir araya geldiği ve işbirliği içinde çalıştığı ağbağ koordinasyon mekanizmalarına gereksinim duyulmaktadır. (Head ve Alford, 2015)

Habis sorunlarla başa çıkmak için kurumlar ve aktörler arasındaki işbirliği ve koordinasyon mekanizmalarının güçlendirilmesi sayesinde daha geniş kapsamlı bilgi paylaşımı yoluyla problemin yapısı ve altında yatan nedenler ile olası çözüm yollarının daha iyi anlaşılması sağlanmaktadır. Öte yandan habis sorunların çözümü amacıyla tüm ilgili aktörlerin eşgüdümlü olarak çalışması çözüm yolunun uygulamaya geçirilmesini de kolaylaştırarak başarı şansını yükseltmektedir. (Head ve Alford, 2015;724-728)

Özetle, sorunların iç içe geçmişliği, günümüzde toplumsal sorunların birçoğunun tek bir aktör tarafından çözülemeyeceği gerçeğini gözler önüne sermekte ve farklı katmanlardaki

yönetim birimlerinin kendi aralarında koordinasyon ve işbirliği ihtiyacının yanında geleneksel olmayan aktörlerin de yönetimde rol almasını ve sorunların çözümünde geleneksel yönetim birimleri ile eşgüdümlü olarak çalışmasını gerekli kılmaktadır.(Acar, 2003; 398)[26]

3.1.4 Bilgi İletişim Teknolojilerinde Yaşanan Gelişmeler

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki (BİT) gelişmeler günümüzde her alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında yaşanan değişimlerin de temel belirleyicilerinden birisidir. Bilgi çağı, bilgi devrimi, bilgi toplumu, bilgi ekonomisi gibi çeşitli tanımlamalarla nitelendirilen ve son dönemlerde toplumda yaşanan değişim ve dönüşüme damgasını vuran bilgi ve iletişim teknolojileri kaçınılmaz olarak yönetim biçimlerini ve devletin işleyişini de doğrudan etkilemektedir.

Bilgi ve iletişim teknolojileri hem bilgisayar aracılığıyla olan iletişim (computer-mediated communication) teknolojilerini hem de telefon gibi diğer elektronik teknolojileri kapsamaktadır. Literatürde bireyler ve kurumlar arasında ortak görevleri yürütmek amacıyla kullanılan elektronik teknolojilerin bütünü e-işbirliği (e-collaboration) kavramıyla açıklanmaktadır. E-işbirliği çalışmaları ve buna yönelik geliştirilen araçlar, yazılımlar, hizmet ve ürünler aktörler arasındaki koordinasyon ve birlikte çalışma ihtiyacının giderek arttığı küresel dünyada oldukça hız kazanmıştır. 1800'lü yılların ortalarında telgrafın ve telefonun icadıyla başlayan e-işbirliği teknolojileri, 1960'ın sonlarında e-posta'nın ortaya çıkması ve ilerleyen yıllarda gittikçe yaygınlaşması, zamanla bilgisayarların daha küçük, daha güçlü ve daha erişilebilir olması ve yerel alan ağlarının yaygınlaşması ile hayatın her alanında kullanılmaya başlanmıştır. 1980'lerin sonunda e-işbirliği programları daha da yaygınlaşarak toplantı etkinliği, karşılıklı iletişim, grup karar destek sistemleri, fikir üretme, oylama, e-öğrenme gibi çok çeşitli amaç için kullanılmaya başlanmıştır. (Kock, 2008; 16-18)

1990'lı yılların başında ise bugünkü anlamıyla dünya çapında internetin ve Web servislerinin yaygınlaşması sayesinde e-işbirliği teknolojileri de önemli şekilde gelişmiştir. (Kock, 2008;18, Migliarese ve Corvello, 2006; 180) Dijital çağ birçok farklı

---

[26] Habis sorunlar (Wicked problems) ve özellikleri ile çözüm yolları konusunda daha detaylı bilgi ve örnekler için bkz. (Head ve Alford, 2015); (Head, 2008) ; (Camillus; 2008); (Christensen ve Lægreid, 2012).

konuda değişikliği de beraberinde getirmiştir. Kurum-içi ve dışı iletişimde yaygın şekilde e-posta yöntemine geçilmesi, web siteleri ve kurum içi intranet sitelerinin geniş ölçüde yaygınlaşması, çeşitli müşteri grupları için elektronik hizmetlerin geliştirilmesi, elektronik ihale sistemlerinin oluşturulması ve yazışma ve kayıt tutma sistemlerinde kâğıttan elektroniğe geçilmesi bu değişikliklerden en bilindik olanlarıdır. (Dunleavy, Margetts, Bastow ve Tinkler, 2006; 479) Günümüzde bu sayılanların dışında Web 2.0 uygulamaları[27], sanal sosyal ağlar, sosyal medya, bulut teknolojileri ve mobil teknolojiler ile bireyler ve kurumlar arasındaki işbirliği ve koordinasyon fırsatları da oldukça artmıştır. Web 2.0 uygulamalarının koordinasyon ve işbirliğini artırıcı etkisi daha çok kriz ve afet yönetimi, sosyal hizmet ve sağlık hizmetleri sunumu, savaş ve istihbarat konusunda enformel bilgi paylaşımı (Intellipedia) ve kurum içi politika üretme konularında ortaya çıkmaktadır. (Osimo, 2008; 27-28)

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeleri temel olarak beş başlık altında toplamak mümkündür. (Snellen, 2002; 184-187) Bu teknolojiler ve kullanım alanları aşağıdaki gibidir:

1. *Veritabanı teknolojileri (database technologies):* Temel olarak kayıt, sektörler arası bilgi akışı ve kontrol sistemlerinde kullanılmaktadır. Veritabanı teknolojileri sayesinde kurumlar büyük hacimli verilerini gerektiğinde kullanmak üzere depolayabilir. Ayrıca oluşturulacak web servisleri ve benzeri uygulamalarla verilerin paylaşımı sayesinde kurumlar arası koordinasyon kolaylaştırılabilir.
2. *Karar destek teknolojileri (decision support technologies):* Genellikle uygulamanın içindeki bürokratlar tarafından kullanılmakta olup, karar alma süreçlerini kolaylaştırmak amacıyla oluşturulmaktadır. Bu teknolojiler veritabanı ve bu verileri işleyen algoritma ve formülleri çalıştıran bileşenlerden oluşmaktadır. Karar destek sistemleri sayesinde veri miktarının artışı karşısında kurumlar karmaşık hesapları kolay bir şekilde yaparak en doğru kararı verebilirler.
3. *Ağ teknolojileri (networking technologies):* Günümüzde son derece hızlı bir şekilde yayılmakta olan ağ teknolojileri teknolojiye iletişim boyutu katarak zaman

[27] Web 2.0, kullanıcıların da içerik geliştirebildiği, birbirleriyle işbirliği yapabildiği, karşılıklı bilgi ve fikir alışverişini destekleyen ikinci kuşak web platformu olarak tanımlanmaktadır. (Mergel, Schweik ve Fountain, 2009;3)

ve mekân sınırlarını ortadan kaldırmaktadır. Dosya paylaşım sistemleri (bulut teknolojileri), internet ve intranet siteleri, e-postalar, navigasyon, sohbet ve video konferans uygulamaları bu teknolojilere örnek olarak verilmektedir. Bu teknolojiler de kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonu kolaylaştıran önemli araçlardandır.

4. *Kişisel tanımlama ve izleme teknolojileri (personal identification and tracking technologies):* Akıllı kimlik kartları, gps ve mobese (cctv) sistemleri gibi kişileri tanımlama ve takip ve kontrol etmek amacıyla kullanılan teknolojilerdir. Bu teknolojiler özellikle ulusal güvenlikle alakalı konularda koordinasyon ve işbirliğini kolaylaştırıcı etkiye sahiptir.
5. *İşyeri otomasyon ve multimedya teknolojileri (office and multimedia technologies):* Temel olarak yazı işleme ve paylaşma gibi amaçlarla kullanılan teknolojiler olup, doküman yönetim sistemleri, arşiv sistemleri vb. işyeri sistemleri bu teknolojilere örnek olarak gösterilebilir. Bu teknolojiler sayesinde kurumlar yazışmaları çevrimiçi sistemler üzerinden yapabilmekte ve anlık olarak dosyalayıp arşivleyebilmektedir. Bu teknolojiler de hem kurum-içi hem de kurumlar arasındaki koordinasyonu güçlendirmektedir.

BİT ile ortaya çıkan bilginin üretilmesi, toplanması, depolanması, işlenmesi, analizi, sunulması ve dağıtılması gibi yeni imkânlar sayesinde kurumlararası koordinasyon ve işbirliği sorununun çözümü için yeni olanaklar ortaya çıkmış, diğer bir ifadeyle kurum-içi ve kurumlararası koordinasyon daha kolay hale gelmiştir. (Snellen, 2002; 183) Günümüzde birçok kurum için hizmetlerin sunumunda sahip oldukları veri ve bilgileri paylaşmak bir zorunluluk haline gelmiş ve bu sayede birbirlerinin iş ve işleyişlerinden haberdar olan kurumların birbiriyle koordineli olarak çalışması imkân dâhiline girmiştir. (Yavuz, 2015; 276)

Küreselleşme yeni bilgi çağının hem nedeni hem de bir sonucudur. Haberleşmede yaşanan gelişmeler, düşük maliyetler sayesinde katlanarak artan programlama gücü ve internet gibi elektronik iletişim ve bilgi ağlarındaki gelişmeler küreselleşmenin arkasındaki itici güçler olup, fiziksel uzaklık gibi bariyerlerin aşılmasını sağlamışlardır. (Washington, 1996; 3-4) Küreselleşme ile birbirlerini karşılıklı besleyen bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ile coğrafi sınırlar önemini kaybetmiş ve farklı kurumlar ve

aktörler ortak amaçlar için çok daha kolay bir şekilde bir araya gelebilmeye ve yine BİT sayesinde çok daha koordineli bir biçimde çalışmaya başlamışlardır.

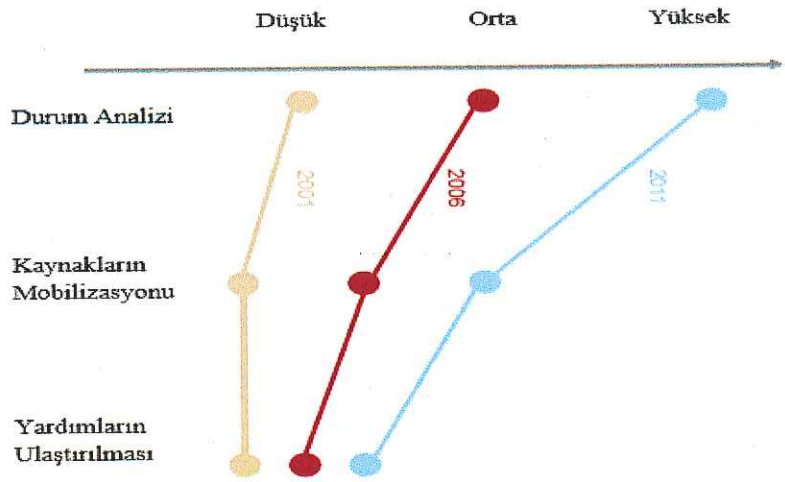
Geleneksel yönetim biçiminde kurumların diğer kurumlarla karşılıklı bağımlılık içinde faaliyetlerde bulunmak istediklerinde karşılarına fiziksel uzaklık ve bilgi işleme kapasitesindeki sınırlılıklar çıkmakta iken, günümüzde gelişen BİT sayesinde karşılıklı etkileşim içerisinde ortak hareket etmek finansal olarak çok daha avantajlı hale gelmiştir. (Child ve Mcgrath, 2001'den aktaran, Acar 2004; 72) Özellikle internet teknolojisi sayesinde zamansal ve mekânsal bağımlılıklar ortadan kalkmış ve bilgiye erişim maliyetleri oldukça azalarak sanayi devriminde yaşanan üretim ve zenginlik artışı, son yıllarda bilgiye erişim ve bilgi paylaşımı sayesinde gerçekleşmeye başlamıştır. (Baştan ve Gökbunar, 2013; 71)

Ancak devletlerin ve yönetimlerin elektronikleşmesini sadece bilgi ekonomisi modellerinin kamuya uyarlanması ve ekonomik verimlilik hedefi ile ifade etmek yeterli değildir. Yönetimlerdeki BİT ile gelen bu dönüşümlerde öncelikler, hizmet alanların katılım ve denetim talebiyle yakından alakalıdır. (Uçkan, 2003;1) Diğer bir ifade ile internet teknolojileri, elektronik posta ve web sistemlerindeki gelişmeler sadece devlet yönetiminde ve ofislerde değil, sivil toplum ve devlet ilişkisinde de değişim ve farklılıklara yol açmaktadır. (Dunleavy vd., 2006) Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler bilgi edinme ve iletişim yeteneklerini artırarak diğer aktörlerle birlikte vatandaşların yönetimsel süreçlere katılımı için yeni olanaklar sunmuştur. (Uçkan, 2003; 4) BİT'deki gelişmelerle birlikte kamu yönetiminde teknoloji kullanımı yaygınlaşmış ve bu durum da devlet ile vatandaşlar, özel şirketler, sivil toplum örgütleri arasındaki etkileşimin elektronik ortama aktarılmasını sağlamıştır. Devletin dijitalleşme yönünde yeniden yapılanması ve dönüşümü ise e-devlet ya da e-yönetişim gibi yeni kavramların doğmasına yol açmıştır. (Yavuz, 2015;274)

Özellikle son dönemde sosyal medyanın yaygın kullanımı sayesinde vatandaş, sivil toplum, merkezi hükümet ve yerel yönetimler arasındaki etkileşim artmış ve bu sayede karar alma süreçlerine vatandaşların ve sivil toplumun etkin katılımı desteklenmiştir. Sosyal medya devletlerin vatandaşlara doğrudan ve daha kolay şekilde ulaşabilmesini kolaylaştırmış, diğer yandan vatandaşların ortak hareket etme kabiliyetlerini ve politikaları etkileme gücünü ve bu sayede politika koordinasyonunu artırmıştır.

BİT'nin koordinasyonu kolaylaştırıcı etkisinin hissedildiği bir diğer alan da acil durumlarda yapılan yardımlardır. Özellikle afet ve acil durumlarda bilgi ve iletişim teknolojilerinin eşgüdümü artırıcı etkisi sayesinde sorunlara hızlı ve etkin çözümler üretilebilmektedir. Son yıllarda yaşanan krizlere yönelik yapılan insani müdahalelere bakıldığında, yeni teknolojilerin, koordinasyonu farklı açılardan (durum analizi, kaynakların mobilizasyonu ve yardımların ulaştırılması açısından) etkilediği görülmektedir. Şekil 10'a göre 2001 yılında koordinasyonun bu üç farklı boyutunun internet ve mobil araç teknolojisinden en az seviyede etkilendiği gözlenirken, 2011 yılında bu etkinin artığını söylemek mümkündür.

Şekil 10. Yeni Teknolojilerin Yardımların Koordinasyonuna Etkisi



Kaynak: Schofield ve Johnson; 2011; 6

Son dönemlerde gittikçe karmaşıklaşan sorunlar nedeniyle kamu yönetiminde önemli bir ikilem ortaya çıkmıştır. Bir yandan karmaşık sorunlarla başa çıkacak yeni yapıların ortaya çıkması ve bürokratik uzmanlaşmaya gereksinim varken, bir yandan da bu sorunların içiçe geçmişliği ve karşılıklı bağımlılığı nedeniyle bütünleşmiş bir yapıya ihtiyaç bulunmaktadır. BİT bu ikilemi ortadan kaldırmaya yarayacak önemli çözümler üretmekte, kurumsal yapılanmada köklü değişimlere gerek kalmadan daha etkin ve basit hizmet sunumuna katkıda bulunmaktadır. (Killian ve Wind, 1998; 274) Sonuç olarak, kurumsal sınırların ötesinde veriye erişimin olanaklı hale gelmesiyle kamu yönetiminde koordinasyon sorunu da önemli ölçüde aşılmış olmaktadır.

Son yıllarda bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerle birlikte kamu yönetiminde teknoloji kullanımı yaygınlaşarak devletin dijitalleşmesi süreci hız kazanmış ve bu süreç e-devlet kavramının doğmasına neden olmuştur. E-devlet kavramı artan ihtiyaçlar doğrultusunda BİT yardımıyla giderek daha etkin hale gelecek yeni devlet anlayışının bir ifadesidir. (Baştan ve Gökbunar, 2013; 74).

Literatürde farklı birçok tanımı bulunan e-devlet temel olarak *"devletin vatandaşa karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetler ile vatandaşların buna karşılık devlete karşı olan görev ve sorumluluklarının karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli bir biçimde yürütülmesi"* olarak tanımlanabilmektedir. (Saygılıoğlu ve Arı, 2003; 157) Ancak bu tanım oldukça karmaşık bir yapıya sahip olan e-devlet kavramı için yetersiz kalmaktadır. E-devlet kavramı aynı zamanda kamu kurumlarının diğer kamu kurumlarıyla, özel şirketlerle, sivil toplum kuruluşlarıyla (ve hatta uluslararası kuruluşlarla)[28] ve en önemlisi de vatandaşlarla etkileşimi ifade etmektedir. [29] (Yıldız, 2003; 305-308) E-devlet kavramıyla çok benzer şekilde devletin toplumun tüm kesimleriyle olan etkileşimine vurgu yapan e-yönetişim kavramı ise daha çok BİT ile daha etkin hale gelen katılımcılık, saydamlık, hesap-verebilirlik gibi değerlere odaklanmaktadır. (Toprak, 2010)

Kamu yönetiminin yeniden yapılanmasının en önemli araçlarından biri olarak görülen e-devlet ile 7 gün 24 saat ve mekân kısıtı olmadan daha kaliteli, verimli, düşük maliyetli ve yaygın kamu hizmeti verilmesi, devletin tüm kesimlerle etkileşiminin artması ve bu sayede tüm aktörlerin devlet yönetimine katılması, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması, bilgi paylaşımının artırılması ile şeffaflık ve güvenin sağlanması ve kurumlararası ve kurum içi eşgüdümün sağlanması gibi potansiyel yararların gerçekleşmesi beklenmektedir. (Yavuz, 2015; 274)

BİT temel olarak bilgiye erişimi ve koordinasyonu kolaylaştırıcı bir etkiye sahip olsa da kimi zaman olumsuz bazı sonuçları da olabilmektedir. Bu teknolojiler sayesinde hızla yaygınlaşan fazla bilgi, bilgi kirliliğine yol açarak yararlı ve gerçek bilginin önemini yitirmesine neden olabilmekte bu durum da kimi zaman koordinasyon üzerinde negatif

---

[28] Bkz. (Snellen, 2002; 185)

[29] E-devlet tanımlarına ilişkin daha detaylı bilgi için bkz. (Yıldız, 2003), e-devlet hizmetlerinin sınıflandırılması için bkz. (AB Komisyonu, 1999)

etkiye sahip olabilmektedir. Bunun dışında devletin dijitalleşmesi güvenlik ve koordinasyon konusunda siber saldırı ve verilerin güvenliğine ilişkin daha büyük riskleri de beraberinde getirmektedir. Özellikle Web 2.0 teknolojilerinin yaygınlaşması ile bu teknolojilerin kamu yönetiminde kullanılmasına ilişkin bir paradoks ortaya çıkmıştır. Web 2.0 uygulamaları bir yandan şeffaflık, hesap verebilirlik, iletişim, işbirliği ve koordinasyon ve katılım gibi temel kamu yönetimi konularında dönüştürücü fırsatlar yaratmakta, diğer yandan ise devlet içindeki bilgi akışını kısıtlayıcı bir etkiye sebep olmaktadır. Kamu çalışanları çoğu zaman veri güvenliği ve bilgi üzerindeki güçlerini kaybetmek istememe gibi nedenlerle kurum dışındakilerle (ve hatta kurum içinde) bilgi paylaşımından kaçınmaktadır. Bu durum da beraberinde ciddi koordinasyon sorunlarını getirmektedir. (Mergel, Schweik ve Fountain, 2009)

Sonuç olarak bu bölümde bahsedilen güncel gelişmelerin hepsi farklı hızlarda ve seviyelerde gerçekleşiyor olsa da hiç kuşkusuz her biri bir diğerini birçok farklı şekilde etkilemektedir. Örneğin küreselleşme ile birlikte konuların iç içeliği artmakta ve bu durum da çok katmanlı ve çok aktörlü yönetişim kavramının ve ağbağ koordinasyon mekanizmasının giderek daha fazla önem kazanmasına neden olmaktadır. Aynı şekilde devletlerin sınırları ve sorumluluklarındaki değişimler de kamu yönetiminde devlet dışı aktörlerin gücü ve etkisini artırarak koordinasyon ihtiyacını da beraberinde getirmektedir. Diğer taraftan küreselleşme bilgi teknolojilerinin öneminin artmasına neden olmuş, buna karşılık bilgi teknolojilerindeki gelişmeler ise küreselleşme olgusunun hız kazanmasına sebebiyet vermiştir. Tüm bu karşılıklı etkileşim ve ilişkilerin nasıl yönetileceği diğer bir ifadeyle nasıl koordine edileceği sorusu ise günümüzdeki güncel tartışmaların ortaya çıkardığı ortak sorudur.

3.2 GÜNCEL YAKLAŞIMLAR

Günümüzde ekonomik sorunlar, çoğalan aktörler, belirsiz sınırlar ve karmaşıklaşan roller, içiçe geçmiş sorunlar ve bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişmeler gibi birçok iç ve dış baskı unsuru kamu yönetiminin sorgulanmasına neden olmuş ve ortaya çıkan güncel sorunlarla başa çıkabilmek üzere reform arayışlarının hız kazanmasını sağlamıştır.

Yirminci yüzyılın sonlarında güncel sorunlar karşısında yetersiz kalan geleneksel kamu yönetimi anlayışına tepki olarak Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı ortaya çıkmış ve bu

yaklaşım yaygın olarak kabul görmüştür. Ancak 2000'li yıllara gelindiğinde YKİ anlayışı esaslı bir şekilde sorgulanmaya ve tartışılmaya başlanmıştır. Son yıllarda YKİ anlayışı ile ortaya çıkan (başta koordinasyon sorunu olmak üzere) sorunlar alternatif paradigma arayışlarını hızlandırmış ve genel olarak Yeni Kamu İşletmeciliği Sonrası (Post-YKİ) olarak adlandırılan bir çok yeni yaklaşımın doğmasına neden olmuştur. YKİ anlayışını sorgulamak suretiyle yeni alternatif modeller geliştirerek yeni paradigma olma konusunda çabalayan bu yeni yaklaşımlar, farklı başlıklarda ele alınmış olsa da bu yaklaşımları net sınırlarla birbirlerinden ayırmak oldukça zordur. (Köseoğlu ve Sobacı; 2015; 2)

Bu bölümde son yıllarda kamu yönetiminin yeniden gözden geçirilmesini gerekli kılan güncel sorunları aşmak üzere ortaya çıkan yeni bazı paradigmalar koordinasyon perspektifinden incelenmektedir. Bu nedenle özellikle vurgulanmalıdır ki; son yıllarda geliştirilen güncel kamu yönetimi yaklaşımlarının hepsinini ele almak bu tez çalışmasının amacı ve kapsamı dışında olduğundan, bu alt bölümde son yıllarda koordinasyon meselesini önemli hale getiren ve bir önceki kısımda sıralanan güncel sorunları aşabilmek amacıyla ortaya konan bazı yaklaşımlar ele alınmaktadır.

3.2.1 Yeni Kamu İşletmeciliği Sonrası (Post-YKİ) Reformlar ve Bütünleşik Kamu Yönetimi

Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı birçok alanda reformların sürükleyicisi olsa da çeşitli açılardan eleştirilere maruz kalmıştır. Özellikle kamuda birimlerin küçük parçalara ayrılması ve dikey koordinasyona atfedilen önem ile bunun sonucunda ortaya çıkan koordinasyon eksikliği bu eleştirilerin en önemli vurgusudur. (Hatipoğlu, 2015; 156) Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışıyla kamu yönetiminde koordinasyon problemi özellikle çakışan politika ve hizmet alanlarında daha da belirginleşmiş ve bu durum politika ve yönetimin koordinasyonu konusunun daha fazla vurgulanmasına ve incelenmesine neden olmuştur. (Bouckaert vd., 2010: 27) YKİ anlayışının ortaya çıkarmış olduğu sorunları aşmak amacıyla geliştirilen yaklaşımları genel olarak Post-YKİ yaklaşımı olarak adlandırmak mümkündür.

Post-YKİ anlayışının ortaya çıkmasında rol oynayan çok sayıda etmen olmakla birlikte Christensen bu etmenleri 4 başlık altında özetlemiştir. (Christensen, 2012; 4-5)[30] Buna göre post-YKİ anlayışının oluşmasında etkili olan ilk faktör yapısal yetki devridir (structural devolution). Otoritenin merkezi siyasi-idari düzeyden düzenleyici ve hizmet üreten kuruluşlar ile kamu şirketlerine transferini içeren bu yetki devri birçok olumsuzluğa neden olmuş ve hesap verebilirlik ve kapasite gibi konularda tartışmalara yol açmıştır. Bu kapsamda post-YKİ anlayışı ile yapılan reformlar temel olarak merkezin otoritesini yeniden sağlayarak bu tartışmalara son vermeyi amaçlamaktadır.

İkinci olarak post-YKİ anlayışı, YKİ ile kamu sektörünün sütunlaşmasına ve ayrışmasına (pillarization and siloization) bir tepki olarak görülmektedir. Performans yönetimi, uzmanlaşma ve tek-amaçlı kurumlara odaklanan YKİ reformları yatay koordinasyon ve entegrasyon sorunlarını göz ardı etmiş ve görev çakışmasını engellemek ve uzmanlaşmayı sağlamak üzere kurulan tek amaçlı kurumlar daha fazla parçalanmaya neden olarak koordinasyon sorunlarına yol açmış ve böylece etkinlik ve verimlilik amaçlarının ıskalanmasına neden olmuştur.

Post-YKİ anlayışının doğmasında rol oynayan üçüncü faktör son yıllarda birçok nedenden dolayı dünyanın daha güvensiz ve tehlikeli bir yer olarak algılanmasıyla ortaya çıkan korku faktörüdür. Terörist saldırılar, tsunami ya da salgın hastalıklar gibi ulusal ve uluslararası felaketler/tehditler devletlerin yapısının yeniden gözden geçirilerek güçlendirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Yeni tehditler kurumlar arasında işbirliği, iletişim ve koordinasyonun öneminin anlaşılmasını sağlamış ve bu yönde adımlar atılmasını gerekli kılmıştır.

Son olarak YKİ ile yapılan reformların birçoğu maliyet etkinlik ve verimlilik gibi vaadedilen ya da beklenilen sonuçlara ulaşmakta etkisiz kalmış ve hatta ekonomik ve politik açıdan daha olumsuz sonuçlara yol açmıştır. Bu durum da post-YKİ reformlarının hayata geçirilmesinde önemli rol oynamıştır. Bu kapsamda son yüzyıla damgasını vuran YKİ ve post-YKİ reformlarını birbirinden ayıran farklı özellikleri bütün olarak Tablo 14'te görmek mümkündür.

[30] Bu faktörler ile ilgili detaylı bilgi ve ayrıntılı atıflar için bkz. Christensen, 2012.

Tablo 14. YKİ ve Post-YKİ Reformlarının Farkları

Yeni Kamu İşletmeciliği	Yeni Kamu İşletmeciliği Sonrası
Etkinlik ve verimlilik odaklı	Koordinasyon Odaklı (Hem kamu kurumlarının yatay koordinasyonunu hem de kamu ve diğer sektörler arasındaki koordinasyonu güçlendirmeyi amaçlamaktadır.)
• Kamuda yatay uzmanlaşmayı, • Özel sektör tipi yönetim biçimini, • Piyasalaşmayı, • Sözleşmeciliği (contractualization), • Performans standartlarını, • Çıktı/Sonuç odaklılığı savunmaktadır.	• Kurum-içi hizmetlerle piyasa karışımı bir modeli, • Müşteri odaklı, bütüncül bir yönetim biçimini, • Uçbeyliği becerilerini, • Ortak hedefleri, • Tarafsızlığı ve ahlaki değerleri, • Yöntem odaklılığı, • Merkezi kontrolü savunmaktadır.
Politikacıların amaçları belirleyici stratejik bir rolü vardır.	Politikacılar çok sayıdaki paydaş arasında yapılan anlaşmaların garantörüdür.
Kamu görevlileri performans düzenlemelerini ve teşvikleri dikkate alan özerk yöneticiler olarak görülmektedir.	Kamu görevlileri ağ yöneticileri ve ortaklık liderleridir.

Kaynak: Christensen, (2012) ile Lodge ve Gill, (2011)'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı ile yapılan reformlar etkinliğin ve saydamlığın artırılması ve rollerin belirsizliğini azaltmayı amaçlamakta olmasına rağmen pratikte dikey uzmanlaşmayla siyasi kontrolü azaltmış aynı zamanda "tek amaçlı örgütler" prensibiyle de kapasite ve koordinasyon sorunlarına neden olmuştur. (Christensen ve Lægreid, 2007b:7) Birbiriyle eşgüdüm içinde çalışmayıp sadece kendi amaçlarını gerçekleştirmeye odaklanmış olan bu tek amaçlı örgütler idarenin parçalı bir yapıya sahip olmasına ve yatay koordinasyonun ihmal edilmesine neden olmuştur.

Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı sonrası yapılan reform çabaları ile dikey ve yatay koordinasyon sorunu "Ortaklaşa Yönetim" (joined-up government) veya "Bütünleşik Kamu Yönetimi" (BKY- whole of government) programlarıyla yeni bir boyut kazanmıştır. Bütünleşik Kamu Yönetimi ya da diğer bir ifadeyle Ortaklaşa Yönetim yaklaşımı 1990'lı yılların sonuna doğru ortaya çıkmıştır. Ortaklaşa yönetim yaklaşımı kamuda etkinlik ve koordinasyon arayışının bir sonucu olarak ortaya çıkmış olup, terim ilk defa Blair hükümeti tarafından kullanılmaya başlanmış ve kısa zamanda Avustralya, Yeni Zelanda, Kanada gibi ülkelerde uygulanmaya başlanmıştır. (Bogdanor, 2005: 6)

İngiltere'de Ortaklaşa Yönetim terimiyle ifade edilen bu yaklaşım Kanada'da "yatay yönetim" (horizontal government), Avustralya'da da "bütünleşik kamu yönetimi" adıyla anılsa da temelde aynı amaca hizmet eden reformları tanımlamak için kullanılmaktadır. (Hunt, 2005; 8)

Pollit'in tanımına göre "ortaklaşa yönetim" ifadesi düşünce ve eylemlerin yatay ve dikey koordinasyonunun sağlanması yönündeki isteği ifade etmektedir. Bu koordinasyonun sağlanması ile; karşılıklı olarak birbirine zarar veren politikaların tasfiye edilmesi, kıt kaynakların daha etkin kullanılması, farklı paydaşların bir araya gelmesi sayesinde sinerji oluşması ve vatandaşların birbiriyle alakalı hizmetlere kesintisiz olarak ulaşmasının sağlanması gibi birçok fayda elde edilmiş olacaktır. (Pollitt, 2003: 35) Özellikle suç, uyuşturucu madde bağımlılığı, sosyal dışlanma gibi bazı habis sorunların devletin tek bir birimi tarafından kontrol edilmesinin zor olması ve bu konuların merkez ve yerelde devletin tüm birimleri ile birlikte özel sektör ve gönüllü kuruluşların imkânlarının kullanılarak çözülmesi gerektiği fikri Ortaklaşa Yönetim yaklaşımının önem kazanmasına neden olmuştur.

Ancak belirtilmelidir ki her ne kadar Ortaklaşa Yönetim ve Bütünleşik Kamu Yönetimi terimleri birbiriyle benzer anlamları ifade etse de ikisi arasındaki temel fark ortaklaşa yönetim kavramının BKY gibi sadece kamu kurumları arasındaki koordinasyonu ifade etmek için değil aynı zamanda özel sektör ve diğer kar amacı gütmeyen kuruluşlarını da kapsayıcı bir anlam taşımasıdır. Bu iki terimin yanında kullanılan bir diğer terim de "bütüncül yönetim" (holistic government)'dir. Bütüncül yönetim anlayışında devlet, ortaklaşa yönetimde olduğu gibi sadece programların birlikte daha etkili çalışması yönünde teşebbüste bulunmaz, daha da ileri giderek tüm kamu sektöründe daha tutarlı hedefler ve uyumlu programlar yaratmaya çalışır. (Six, 2004) Hangi terimle ifade edilirse edilsin temelde koordinasyon ihtiyacına yapılan vurgu, Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımının temel olarak YKİ ile yaygınlaşan kamu sektöründeki idari bölünmüşlük sorununa tepki olarak ortaya çıktığını göstermektedir.

YKİ ile gelen olumsuzlukların dışında habis sorunların varlığı, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, kamu hizmeti sunumunda vatandaşa yönelik tutumlardaki değişim (müşteri odaklılık, tek noktadan hizmet- one-stop shop), yöneticilik anlayışında yaşanan değişim de koordinasyona ve kamu yönetiminde bütüncül bir bakış

açısına vurgu yapan Bütünleşik Kamu Yönetimi anlayışının son zamanlarda önem kazanmasına neden olmuştur. (Hatipoğlu, 2015;158-163) Diğer bir ifadeyle BKY yaklaşımının temelinde özellikle gelişen bilgi iletişim teknolojileri ile halkın birleşik kamu hizmeti taleplerindeki artış, finansal baskılar ve etkinlik arayışının bulunduğunu söylemek mümkündür. (Christensen & Lægreid, 2006)

BKY anlayışının temel hedefi kamu hizmetlerinin daha bütüncül ve vatandaş odaklı olarak sunulmasının sağlanmasıdır. Bu amaçla oluşturulan tek noktadan hizmet veren devlet anlayışı kamu hizmeti sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılmasını zorunlu kılmış ve bu durum da e-devlet anlayışının güç kazanmasını sağlamıştır.[31] (Hatipoğlu, 2015; 163) Diğer yandan BKY reformları kamu kurumları arasında yatay koordinasyon ve işbirliğini güçlendirmeyi amaçlamakta olsa da bu reformların başarılı olması için kurum yöneticileri ile çalışanlarının da diğer kurumlarla işbirliği içinde ve koordineli bir şekilde çalışmaya açık ve hazır olması gerekmektedir. (a.g.e; 161)

BKY anlayışı, zaman içinde bütüncül bir yapının ortaya çıkarabileceği olumsuzluklar üzerinden eleştirilmiştir. BKY anlayışına yöneltilen eleştiriler temel olarak özellikle hizmetin kalitesi, dengeli bir kamu yönetimi, veri güvenliği ve gizliliği gibi amaçlar için kurumların birbirinden bağımsız olarak çalışması gerekliliğine ve uzmanlaşmanın önemine vurgu yapmaktadır. BKY anlayışının eleştirildiği en önemli noktalardan bir diğeri de hesapverebilirlik konusunda yarattığı belirsizliktir. Ayrıca yüksek işlem maliyetleri ile reformların uygulamaya konulması için uzun zamana ihtiyaç duyulması ve performans değerlendirmesini zorlaştırması BKY anlayışına yöneltilen diğer eleştirilerdendir. (Hood, 2005; Davies, 2009; Hodges, 2012)

3.2.2 Yeni Kamu Yönetişimi

Devlet yönetiminde farklı katmanlardaki çok çeşitli aktörün yer almaya başlaması kamu yönetiminde yeni tartışmaların ve yaklaşımların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Temel olarak devlet ve devlet-dışı aktörlerin politika geliştirme ve uygulama aşamasında birbirleriyle olan etkileşimi ve ilişkileri inceleyen bu yaklaşımlar Çok-Katmanlı

[31] E-devlet'e ilişkin detaylı bilgi için bkz. Bölüm 3.2.3.

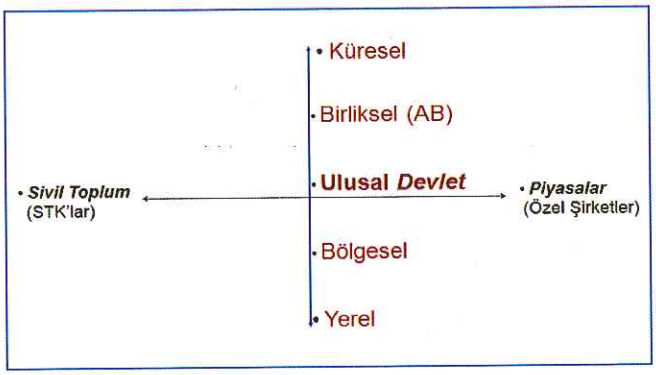
Yönetişim, Ağ Yönetişimi, Yeni Kamu Yönetişimi ve MetaYönetişim gibi farklı başlıklar altında toplanmıştır.

YKİ ve sonrası dönemde çok sayıda ve çeşitte toplumsal aktör tarafından düzenlenmekte olan yönetim süreçlerini açıklamak için yönetişim kavramı kullanılmaktadır. Yönetişim kavramı son yıllarda sıkça kullanılan yeni bir terim olsa da aslında bu terim kullanılmaya başlamadan önce de birçok benzer fikir ve uygulama bulunmaktadır. (Orhan ve Yalçın, 2015;172) Devletin, kâr amacı gütmeyen sivil toplum örgütleri ve kâr amaçlı özel şirketler gibi toplumdaki diğer aktörlerle birlikte koordineli bir şekilde çalışması ihtiyacı eski olmakla birlikte yönetişim kavramıyla yeni bir paradigma halini almıştır. (Bouckaert, Peters ve Verhoest, 2010: 23) İyi yönetişim (good governance), ağ yönetişimi (network governance), küresel yönetişim (global governance) gibi farklı anlamlandırmaları olsa da yönetişim temelde toplumların devlet ya da devlet-dışı çok çeşitli aktör ve yapılar tarafından yönetilme çabalarının bütünü olarak ifade edilebilir. (Kooiman, 2003)

Değişen toplumsal dinamiklere ve giderek büyüyen toplumsal karmaşıklık ve çeşitliliğe bir yanıt niteliğinde olan yönetişim kavramı ile toplumsal sorunlarla başa çıkarken sadece devletin değil piyasanın ve sivil toplumun da önemli rol oynaması gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. (Kooiman ve Jentoft, 2009; 820) Temel olarak birlikte yönetmek anlamında olan ve karşılıklı etkileşimi çağrıştıran yönetişim kavramı özellikle aktörlerin çeşitliliğine vurgu yaparak çok katmanlı/çok aktörlü yönetişim şeklinde ele alınmaktadır. Çok katmanlı yönetişim, küresel dünyada birbiriyle etkileşim içinde olan çok sayıda aktörün varlığı fikrine dayanmakta ve yerel ve uluslararası otorite düzlemleri arasındaki yakın karmaşık ilişkileri ifade etmektedir.

Kavram; küresel, ulus-üstü, ulusal, bölgesel ve yerel aktörlerin kesişen politika ağlarıyla sarılmış olması durumunu anlatmak için kullanılmakta ve bu aktörlerin sınırları arasındaki çizgilerin giderek kaybolmakta olduğunu işaret etmektedir. (Bache, 2004) (Bkz. Şekil 11). Bu anlayış hem kamu, özel şirketler ve sivil toplum kuruluşları gibi ulusal aktörler arasındaki sık ve karmaşık ilişkilere hem de ulusal aktörlerin bölgesel ve yerel aktörlerle ve uluslararası ve ulusüstü kuruluşlar gibi küresel ve birliksel aktörlerle arasındaki yatay ve dikey ilişkilere ve hatta bütün bu aktörlerin birbirleriyle olan sınırları belirsiz ilişkilerine vurgu yapmaktadır.

Şekil 11. Çok Katmanlı/Çok Aktörlü Yönetişim (Multi-Level Governance)



Kaynak: Acar, M. Kamu Yönetiminde Eşgüdüm ve İşbirliği Sunumu

Çok katmanlı yönetişim farklı aktörler arasındaki ilişkilerdeki değişimi ifade etmekte olup, ilk defa Avrupa Birliği (AB) uyum politikaları ile ilgili çalışmalarda ortaya çıkarak genel olarak AB ile alakalı yönetim konularından bahsedilirken kullanılmaktadır.[32] (Marks, 1993'ten aktaran Bache, 2005; 5) Bu kavram hem hükümetler arası aktörler arasındaki gittikçe daha yaygın ve karmaşık olan dikey ilişkileri hem de gittikçe daha fazla politika yapımında yer alan devlet-dışı aktörlerle olan yatay ilişkileri kapsamaktadır. (Bache, 2005; 5) Bu anlamıyla çok katmanlı yönetişim ulusal devletlerin rolü, otoritesi ve diğer aktörlerle ilişkileri konusunda yeni soruların doğmasına neden olmuştur. Çok katmanlı yönetişim kavramı özellikle AB siyasa oluşturma sürecinde devleti tek ve en önemli aktör olarak gören bakış açısını sorgulayıp tek bir aktörün gittikçe karmaşıklaşan politika alanında yalnız başına yeterli olmayacağını savunarak aslında günümüzde devletin değişen yapısı ve rolünü de ortaya koymaktadır.[33] (Awesti, 2007; 3)

Günümüzde bu çok katmanlı ve karşılıklı etkileşime dayanan yönetişim anlayışı Osborne tarafından yeni bir paradigma olarak Yeni Kamu Yönetişimi anlayışı çerçevesinde kavramsallaştırılmıştır. (Osborne, 2006; 381) Çok çeşitli aktör arasında karşılıklı etkileşime dayanan bu anlayış özellikle güçlü devlete ve sivil toplum geleneğine sahip batı demokrasilerinde hızla yayılmaya başlamıştır. (Torfing ve Triantafillou, 2013; 10). YKY anlayışına göre yönetimlerin amacı sadece etkinlik ve verimliliği artırmak değil

[32] AB uyum politikalarındaki "ortaklık-partnership" anlayışı ile hükümet-dışı aktörlere (sivil toplum örgütleri, çevre ile alakalı gruplar vs.) resmi roller verilerek dikey koordinasyonun yanında yatay koordinasyonun gelişmesi yönünde baskı oluşmuştur. (Bache, 2005; 6)

[33] Yönetişim kavramıyla birlikte devletlerin değişen yapısına yapılan vurgu konusunda detaylı bilgi için Bkz: Peters ve Pierre, (1998).

aynı zamanda kamu yararını sağlamak olarak görülmekte ve bu kamu yararının oluşturulmasını kamu sektörünün yanında özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin de katıldığı bir ortak/birlikte üretme (co-production) süreci olarak görmektedir. (Sobacı ve Köseoğlu, 2015; 236) Bu kapsamda tüm bu aktörler ile görev ve sorumlulukları arasında eşgüdümün sağlanması YKY anlayışının uygulanabilmesi için temel gerekliliklerin başında gelmektedir.

Bu bağlamda YKY anlayışının temel değerlerinin çoğulculuk, işbirliği, aktif katılım, müzakere ve uzlaşma, birlikte üretme ve koordinasyon olduğunu söylemek mümkündür. (Osborne, 2006; 382 ve Torfing ve Triantafillou, 2013;12). Yeni Kamu Yönetişimi anlayışı temel olarak Örgütsel Sosyoloji ve Ağ Teorisine dayanmakta olup, çoğulcu devlete, kurumlararası yönetişime, karşılıklı bağımlı aktörlere ve güvene dayalı sözleşmelere vurgu yapmaktadır. (Osborne, 2006; 383) Bu kapsamda YKY anlayışının Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY) anlayışı ve Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışından farklılaşan yönlerini anlayabilmek için Sobacı ve Köseoğlu tarafından çeşitli kaynaklardan derlenerek ortaya konmuş tabloya bakmak yararlı olacaktır. (Bkz.Tablo 15)

Tablo 15. GYK, YKİ ve YKY Anlayışının Temel Farkları

	Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu İşletmeciliği	Yeni Kamu Yönetişimi
Vatandaş Algısı	Seçmen, vergi yükümlüsü	Müşteri	Ortak üretici
Devlet Dışı Aktörlerin Sisteme Katılımı	Oy verme	Oy verme, kullanıcı anketleri ve tercihleri	Oy verme, kamu ve özel sektörü biraraya getiren doğrudan katılım yöntemleri
Hizmet Sunumunda Benimsenen Değerler	Bürokratik ilkeler, profesyonel standartlar	Rekabet	Farklı seviyeler, aktörler ve sektörler arasında işbirliği
Kamu Kurumlarının Görevleri	Vatandaşın hukuk kurallarına uymasını sağlamak	Kamu hizmetinde etkinlik ve verimliliği sağlamak	Ağ koordinasyonunu sağlamak ve ihtiyaçları beraber karşılamak
Üretilen Çıktılar	Eşitliği gözeten kamu hizmeti	Deregülasyon, talep yönlü kamu hizmeti (etkinlik ve kullanıcı memnuniyetini amaçlayan)	Problem çözme ve hizmet üretiminde paydaşları yetkilendiren ve sürece katılımlarını sağlayan yeni araçlar
Kontrol ve Hesapverebilirlik	Periyodik seçimler ve anayasal hesapverebilirlik	Performans ölçümü ve rekabet aracılığıyla yaptırımlar	Çeşitli standartlara dayalı çok yönlü hesap verebilirlik

Kaynak: Sobacı ve Köseoğlu, 2015; 240

Öte yandan, YKY anlayışının uygulamaya konulmasının önünde bazı engeller bulunmaktadır. Torfing ve Triantafillou (2013) bu engelleri devlet-dışı aktörlerin işbirliğine katılım yönündeki isteksizlikleri, kamu görevlilerinin geleneksel rollerinden kopamaması, yeni katılımcı yöntemlerin eşitsizliklere yol açması, aktörler arasındaki güç eşitsizliklerinin işbirliğini sekteye uğratabilmesi, sorunların tanımlanması ve çözümü için gereken yolların tespiti konusunda ortaya çıkabilecek belirsizlik, paydaşların sorun çözme kapasitelerinin yetersiz kalması ve çok yönlü hesap verebilirlik yöntemlerinin pratikte iş yükünü artırması şeklinde sıralamaktadır. Bu noktada ortaya çıkması olası tüm bu engelleri yok etmek ve yönetişimin yapısından kaynaklı muhtemel sorunları aşmak amacıyla "yönetişimin yönetişimi" olarak tanımlanmakta olan MetaYönetişim anlayışı ortaya konmaktadır. (Sobacı ve Köseoğlu, 2015; 244)[34]

Sonuç olarak günümüzde kamu yönetimi süreçlerine çok çeşitli aktörün katılımıyla birlikte işbirliği, karşılıklı etkileşim, birlikte üretme, koordinasyon, katılım ve ağbağların önemine vurgu yapan yönetim anlayışının benimsenmesi yönünde yaygın bir eğilim bulunmaktadır. Ancak her ne kadar aktörlerin çeşitliliği ve sınırlar ile sorumluluklardaki belirsizlik sorununa karşı önemli bir yönetim anlayışı sunuyor olsa da YKY anlayışının son yıllarda kamu yönetiminde hâkim yaklaşım olması yönünde şüpheler ve geleceğine yönelik endişeler de dile getirilmeye devam etmektedir. (Lynn, 2010).

3.2.3 Dijital Çağ Yönetişimi

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu yönetiminde yaygın olarak kullanılmasıyla birlikte ortaya çıkan yeni devlet anlayışı Dunleavy ve arkadaşları tarafından "Dijital Çağ Yönetişimi" (Digital Era Governance) olarak kuramsallaştırılmıştır. (Dunleavy vd, 2006) Bu yaklaşım, gittikçe gücünü yitiren Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımına bir eleştiri niteliğinde ortaya çıkarak, devlet yönetiminin BİT ile önemli şekilde değiştiğini savunmaktadır. Bu yazarlara göre kamu yönetimi reformu, bölünme, rekabet ve teşvike vurgu yapan YKİ yaklaşımından, hizmetlerin yeniden birleşmesine, bütüncül hizmet sunumuna ve dijitalleşmeye odaklanan ve böylece koordinasyon ve işbirliğini güçlendiren Dijital Çağ Yönetişimine doğru yön değiştirmiştir. (Dunleavy vd, 2006)

---

[34] Metayönetişim yaklaşımı ile alakalı detaylı bilgi için bkz. Sørensen ve Torfing, (2009). Peters, (2010); Sørensen, (2006); Kooiman ve Jentoft, (2009); Meuleman, Torfing ve Triantafillou, (2011).

YKİ anlayışı sonrası ortaya çıkan ve kamu hizmetlerinin yeniden birleşmesi ve bütüncül hizmet sunumu anlayışının yaygınlaşması tartışmalarının temelinde bilgi teknolojilerindeki ve bilgi sistemlerindeki değişim yer almaktadır. Her ne kadar bilgi teknolojileri geçmişte de kamu yönetiminde rol oynasa da 1990'lı yılların öncesindeki teknolojik gelişmelerin kamu yönetimini dönüştürücü etkisi sınırlı kalmaktadır. Bu dönemde özellikle ofis otomasyon sistemleri varolan kurumsal yapılara adapte edilerek yaygın bir şekilde kullanılmaya başlansa da bu teknolojilerin etkisi beklendiği kadar yüksek olmamıştır. Son yıllarda ise özellikle internetin, e-postanın ve web servislerinin yaygınlaşması ve tüm sektörleri kapsayacak şekilde genelleşmesi ile birlikte bilgi ve iletişim teknolojileri kamu kurumları ve sivil toplum arasındaki ilişkileri de önemli şekilde etkilemiştir. Dijital Çağ Yönetişimi anlayışı ile geçmişten çok daha hızlı şekilde yayılan bilgi teknolojileri ve beraberinde getirdiği değişimlerin özellikle gelişmiş ülkelerde kamu yönetiminin farklı boyutlarında yaratmış olduğu dönüşüm incelenmektedir. (Dunleavy vd., 2006; 477-479)

Dunleavy ve arkadaşları tarafından DÇY anlayışı ile ortaya çıkan uygulamalar temel olarak üç kategori altında özetlenmiştir. Bunlardan ilki *yeniden birleşme* başlığı altında toplanmıştır. Buna göre; dijital çağ teknolojileri YKİ anlayışıyla birbirinden ayrılan temel kamu hizmetlerinin yeniden bütünleşmesi yönünde olanaklar sağlamaktadır. Bu da kamu ve diğer sektörler arasındaki koordinasyonu geliştirerek tüm hizmetlerin eşgüdümlü bir şekilde sunulmasını sağlamaktadır. İkinci olarak DÇY ile ortaya çıkan uygulamalar *ihtiyaç temelli bütünsellik* (need-based holism) başlığı altında biraraya getirilmiştir. Buna göre; bütüncül reformlar kurumlar ve müşteriler/vatandaşlar arasındaki tüm ilişkileri değiştirip sadeleştirmiştir. Bu yaklaşım sayesinde gereksiz adımlar, formlar ve maliyetler ortadan kaldırılarak devletin sosyal çevresindeki değişikliklere daha hızlı ve esnek bir biçimde karşılık vermesi sağlanmış ve tüm aktörler arasındaki koordinasyon güçlendirilmiştir. Üçüncü olarak *dijitalleşme* başlığı altında DÇY ile tam anlamıyla dijitalleşme yönünde dönüşümden bahsedilmektedir. Bu yaklaşıma göre; elektronik araç ve teknolojiler geleneksel yönetim süreçlerinin tamamlayıcısı olarak değil tamamen dönüşerek yönetimin kendisi olarak görülmeye başlamıştır. Dijitalleşme sayesinde kamu hizmetleri çevrimiçi sunulmaya başlanmış ve zaman/mekân gibi kısıtlamalar ortadan kalkmıştır. (Dunleavy vd., 2006; 480) DÇY anlayışının temel özellikler Tablo 16'da gösterilmektedir.

Tablo 16. Dijital Çağ Yönetişiminin Temel Bileşenleri

Tema	Özellik[35]
Yeniden Birleşme	• Ajanlaştırmaya geri dönüş • Ortaklaşa Yönetim • Merkezi süreçlerin yeniden sağlanması • Üretim maliyetlerinin büyük ölçüde azaltılması • İdari birimlerin işlevlerinin yeniden yapılandırılması • İhale ve uzmanlaşma • Ağların sadeleştirilmesi
İhtiyaç Temelli Bütünsellik	• Müşteri ya da ihtiyaç temelli yeniden yapılanma • Tek-durak devlet • İnteraktif ve kolay bilgi arama • Veri depolama • Kaynaktan hedefe (end-to-end) hizmet sunumu • Hızlı ve esnek devlet süreçleri
Dijitalleşme	• Elektronik hizmet sunumu • Yeni otomatik süreçler (Zero-Touch Teknolojiler) • Aracıların ortadan kaldırılması • Aktif ve kesintisiz kanal akışı • Kendi kendine yönetim ve birlikte üretmenin kolaylaştırılması (kurum merkezli anlayıştan paydaş merkezli anlayışa geçiş) • Açık-kitap devlet anlayışına geçiş

Kaynak: Dunleavy vd., 2006; 481

2010 senesinden sonra ise bu yeni yaklaşım da kendini yeni BİT doğrultusunda güncellemiş ve bu yeni yaklaşım ikinci dalga Dijital Çağ Yönetişimi olarak adlandırılmıştır. (Margetts ve Dunleavy, 2013) Bu yeni dalga ile Dijital Çağ Yönetişimi bir taraftan ilk dalgada ortaya konan özelliklerini pekiştirmiş diğer taraftan da Web 2.0 uygulamaları, bulut sistemleri ve sosyal medya gibi yeni BİT ile kamu yönetiminde yeni dönüşümlere yol açmıştır.

Yeni Dijital Çağ Yönetişim anlayışında özellikle Web 2.0 uygulamaları ile vatandaşlar ve diğer kamu dışı aktörlerin kamu hizmeti sunumu ve politika üretme süreçlerine interaktif bir biçimde katılımı mümkün hale gelmiştir.[36] Ayrıca yeni teknolojik uygulamalarla eskiden olduğundan daha farklı bir biçimde ve hızda özgürce organize

[35] Özelliklerle ilişkin açıklayıcı bilgi ve örnekler için bkz. (Dunleavy vd., 2006; 481-488)
[36] Web 2.0 teknolojilerinin devlet üzerindeki etkilerine ilişkin daha detaylı bilgi için bkz. Mergel, Schweik ve Fountain, (2009), McNutt, K. (2014), Hui ve Hayllar, (2010), Osimo (2008) ve Bonsón, Torres, Royo ve Flores, (2012).

olabilen vatandaşların devletler üzerinde yaptırımı ve baskısı artmıştır. (Dunleavy ve Margetts, 2010; 13-14)

DÇY anlayışının eleştirildiği en temel nokta hesap verebilirlik ve sorumluluklar konusunda yarattığı muğlaklıklar üzerinedir. Çevrimiçi uygulamalarla yönetişim sürecinin karmaşıklaşması, dijital uçurum ve eşitsiz katılım ihtimali ile bilgi güvenliği gibi nedenlerle bilgiye ulaşımın kısıtlanması ve ayrıca aktörlerin işbirliği konusunda isteksiz davranma olasılığı ile kamu çalışanlarının veri ve yetki paylaşımı konusundaki isteksizliği gibi konular nedeniyle koordinasyon ve işbirliğini sağlayabilmek üzere oldukça fazla çaba gerektirmesi gibi hususlar DÇY anlayışının önündeki temel engeller olarak sıralanmıştır. (Yıldırım, 2013'ten aktaran Yavuz, 2015; 285-287)

DÇY yaklaşımı kimi yazarlar tarafından bir yandan YKİ anlayışının hedeflerine yönelik işlev gördüğü ileri sürülerek YKİ'nin dijital versiyonu olarak değerlendirilmekte ve diğer yandan katılım ve vatandaşlık vurgusu ile Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımıyla ilişkilendirilmekte olsa da bu yaklaşımın son dönemde, önündeki engelleri aşabilmesi şartıyla, yeni bir kamu yönetimi paradigması olarak karşımıza çıkmakta olduğu ifade edilmektedir. (Yavuz, 2015; 283,285,287) Nasıl değerlendirildiğinden bağımsız olarak günümüzde DÇY anlayışının bilgi ve iletişim teknolojileri yoluyla kurumları ve kamu hizmetlerini birleştirerek tüm aktörler ve sektörler arası işbirliği ve koordinasyonu güçlendirici rolü önem arz etmektedir.

3.2.4 Ekolojik Yönetişim

Son yıllarda kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlar toplumların yeni oluşmakta olan bir çağa geçişini ifade etmektedir. (Gunderson, 2001) Robertson ve Choi bu dönüşümü mekanik dünya görüşünden ekolojik olana doğru bir geçiş olarak anlamlandırmakta olup, oluşan bu yeni yönetim şekli de Ekolojik Yönetişim olarak kavramlaştırılmaktadır. (Robertson ve Choi, 2010; Anderies, Janssen ve Ostrom, 2004).[37] Sunduğu kapsayıcı açıklamalarla ve yeni kamu yönetimi anlayışına ilişkin geliştirmiş olduğu değişik bakış açısıyla farklılaşan bu yaklaşım gelecekte ortaya çıkması muhtemel

[37] Bu yaklaşıma benzer fikirleri ele alan bazı yazarlar tarafından yaklaşım; "Uyarlamalı/Uyarlanabilir Yönetişim" (Adaptive Governance, Adaptive Governance of Social-Ecological Systems (Folke, Hahn, Olsson ve Norberg, 2005) ya da Adaptive Governance of the Commons (Folke,2007; Armitage, 2008)) olarak ifade etmekte olup, bu bölüm temel olarak Robertson ve Choi'nin çalışmasından yararlanılarak yazılmıştır.

yönetişim anlayışına ilişkin amaç, tasarım, süreç ve ilişkiler olmak üzere bazı temel hususları ele almaktadır.

Daha önce de belirtildiği üzere günümüzde kamu yönetiminde yaşanan değişim trendi ile yönetim anlayışı yerini yönetişim anlayışına bırakmış, bir başka ifadeyle kamu yönetimindeki birçok konu artık sadece devletler tarafından değil kamu, özel, sivil toplum gibi çıkar gruplarını içinde barındıran ortaklıklar ve ağlar yoluyla ele alınmaya başlamıştır. Ekolojik Yönetişim anlayışına göre yönetimdeki bu değişim modern çağdan yeni oluşmakta olan başka bir çağa geçişi işaret etmekte ve bu çağ ekolojik dünya görüşünü yansıtmaktadır.

Bu yaklaşıma göre günümüz modern toplumları, evreni belirli bazı kesin kurallara göre işleyen mükemmel bir makine olarak gören mekanik dünya görüşünü yansıtmaktadır. Buna göre mekanik dünya görüşü ilk olarak; sistemlerin kendisini oluşturan parçaların analiz edilmesi ile anlaşılabileceğini savunan *indirgemecilik (reductionism)* yaklaşımını yansıtmaktadır. Buna göre modern yönetişim sistemi de daha büyük sistemin parçaları olan kurumlar ve birimler gibi farklı yetki ve faaliyet alanlarına sahip küçük parçalardan oluşmaktadır. İkinci olarak mekanik dünya görüşü *tahmin ve kontrol*e dayanmaktadır. Bu anlayışın modern yönetim sistemine yansıması ise bilimsel prensiplerle açıklanabilen hiyerarşik sistemler ve Weberyan bürokrasi olarak görülmektedir. Üçüncü ve son olarak mekanik görüş gelişimin altında *rekabet*in yattığını savunmaktadır. İnsan doğasının bencil ve rekabetçi olduğundan yola çıkarak modern kurumların da bu mantığa dayanılarak tasarlandığı kabul edilmektedir. (Robertson ve Choi, 2010; 90).

Ancak bu görüşe göre son yüzyılda bu mekanik dünya görüşünü yıkacak birçok gelişme ile birlikte yeni bir paradigmanın oluştuğu söylenmektedir. Buna göre bilimde kuantum fiziğine ilişkin buluşlar ve beyin üzerine yürütülen çalışmalarla birlikte sistemleri bir bütün olarak gören sistem yaklaşımı ve doğa bilimlerinde türlerin birbirleriyle olan işbirliğine dayalı ve altruistik etkileşimini inceleyen çalışmalar bu yeni görüşe temel teşkil eden çalışmalar olarak görülmektedir. Bu anlayışın örgütlere yansımasının da açık sistem yaklaşımı, koşul-bağımlılık kuramı ile postmodern ve eleştirel kuramlar gibi hümanist ideolojilerin ortaya çıkması olduğu iddia edilmektedir. Son olarak insanlarda oluşmaya başlayan çevre bilinci ile toplumun ekolojik bilincinin gelişmeye başladığını

ve artık insanların doğayla birbirlerine karşılıklı olarak bağımlı olduklarının farkına vardıkları ifade edilmektedir. (Robertson ve Choi, 2010; 91).

Robertson ve Choi'ye göre tüm bu gelişmeler ekolojik dünya görüşünün yaygınlaşmasına yol açmıştır. Buna göre ekolojik dünya görüşünü mekanik görüşten ayıran temel faktörler *karşılıklı bağlılığa* ve sistemlerin bütüncül olarak ele alınmasına ve tüm doğal sistemlerin *kendini düzenleme ve kontrol edebilme* yeteneğine yapılan vurgu ile rekabetten ziyade işbirliğine dayanan *birlikte evrimleşme* anlayışına olan inançtır. Bu görüş sistemin, onu oluşturan parçalarının ve çevresinin sürekli ve karşılıklı olarak yeniden evrimleşmekte olduğunu ifade etmektedir.(2010;91)

Ekolojik Yaklaşım, örgütleri yaşayan sistemler olarak gördüğü için örgütlerin karakterlerini ve dinamiklerini tartışırken hücresel örgütler (cellular organizations) terimini kullanmaktadır. Bu yaklaşıma göre hücresel örgütler bireyler, gruplar ve birimler gibi aktörlerden oluşan hücrelerin bir bütünüdür. Bir yandan bu hücreler arasındaki etkileşim ve faaliyetler sistemi geliştirirken, diğer yandan sistemin bütünü de hücrelerin gelişmesine katkı sağlar. Bu anlamda ekolojik görüşe göre bireyler de en az sistemin kendisi ve çevresi kadar önemlidir. (Robertson ve Choi, 2010; 91). Bu yaklaşım ideal örgütlenme modeline ilişkin kimi özellikler ortaya koymuştur. Bu ideal örgüt modeli modern bürokrasinin daha katılımcı, işbirlikçi ve uyumlu bir yapıya dönüşmesi yönünde yol gösterici olması bakımından önemlidir. Bu kapsamda Tablo 17'de gösterilen özellikler sektörden bağımsız olarak kamu yönetişiminde yer alan örgütlerin ve insanların faaliyetlerinin yeniden tasarlanması için bir çerçeve çizmektedir.

Tablo 17. Ekolojik Yönetişimin Temel Özellikleri[38]

Amaç	**1a.** Ekolojik yönetişimde birbirlerine karşılıklı olarak bağlı olan aktörler/hücreler sistemin bütününe değer katmak için çabalar ve olumsuz dışsallıklardan kaçınmaya çalışır.	**1b.** Ekolojik yönetişim sisteminde kendini düzenleme ve kontrol etme faaliyetleri sistemin temel amacı doğrultusunda geliştirilir ve ortak ilkeler aracılığıyla düzenlenir.	**1c.** Sistemin etkinliği geniş anlamıyla sistemden etkilenen aktörlerin ihtiyaç, talep ve beklentilerine cevap verebilme gücüyle doğru orantılıdır.
Tasarım	**2a.** Ekolojik yönetişim sistemi birbirleriyle etkileşim içinde olan hücreler arasındaki dinamik ağbağlar ile farklı rollerin uyum içinde bütünleşmesi sayesinde şekillenmektedir.	**2b.** Hücreler arasındaki etkileşimin kendini düzenleme ve kontrol etme özelliği sistemin sürekli değişen yeni koşullara adapte olabilmesini sağlar.	**2c.** Ekolojik yönetişim sisteminin işbirlikçi dinamikleri sistemin esnek, duyarlı ve yeniliğe açık olmasını ve bu sayede uyum ve yeniliğin geliştirilmesini sağlar.
Süreç	**3a.** Ekolojik yönetişim sisteminde karar verme süreçleri katılımcı, demokratik ve fikir birliğine dayalıdır.	**3b.** Ekolojik yönetişimde otorite değişken, uzmanlık temelli ve görevle alakalıdır. Ayrıca sistemde her aktör kendisinin ve sistemin başarısından sorumludur.	**3c.** Ekolojik yönetişimde farklı hücreler arasındaki koordinasyon karşılıklı adaptasyon vasıtasıyla gerçekleşmektedir. Bu sistemde liderler yol gösterici, yöneticiler de kolaylaştırıcı rolündedir.
İlişkiler	**4a.** Ekolojik yönetişim sisteminde hücreler arasındaki pozitif ilişki karşılıklı fayda mantığına dayanır ve bu durum da sistemin performansını artırıcı sosyal sermayeyi yaratır.	**4b.** Sistem içerisinde ve hücreler arasında değerlerin uyumlaştırılması motivasyonu artırır ve karşılıklı iyiliği geliştirir.	**4c.** Karşılıklı bağımlı aktörlerin birbirlerine sundukları değerlendirme ve geribildirimler öğrenme ve birlikte evrimleşme yeteneğine katkı sağlar.

Kaynak: Robertson ve Choi, 2010; 91-94'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Kurumların birçoğu henüz tabloda çerçevesi çizilen ekolojik yönetişimin prensiplerine uzak olmasına rağmen kimi kurum ve sektörlerde bu prensiplerden bazılarının uygulamaya geçtiğini görmek mümkündür. Bu uygulamalara örnek olarak (1) misyon ve vizyon ifadelerinin daha insancıl değerlerle ve paydaşlarla işbirliği içinde oluşturulması, (2) kurumların yatay kapasitelerinin gelişmesi ve ortaklıklara, işbirliklerine ve ağlara katılımın artması, (3) kurumların karar verme süreçlerine çalışanlarını, müşterilerini ve diğer aktörleri katma çabaları ve gelişen diyalog, danışma ve fikirbirliği mekanizmalarının varlığı ile (4) 360 derece performans değerlendirmeleri ile çalışanların

[38] Kurallara ilişkin detaylar ve örnekler için bkz. (Robertson ve Choi, 2010; 91-94).

geribildirimine önem verilmesi, kalite yönetimi, örgütsel sürekli öğrenmeye verilen önem gibi bazı uygulamalar gösterilebilir. (Robertson ve Choi, 2010; 94).

Zaman içinde bu uygulamaların yayılması kurumlar arasında ekolojik yönetişim yaklaşımının güçlenmesini sağlayabilecektir. Bu anlayışa göre değişimler çevrenin, sistemlerin baş edebileceklerinden daha karmaşık hale gelmesi ile tetiklenmekte olup, günümüzde değişimi tetikleyici bazı faktörlerin bulunduğu dile getirilmektedir. Buna göre küresel tehdit ve felaketler (artan nüfus, çevresel felaketler, küresel ısınma, yoksulluk, savaş ve terör gibi) günümüz yönetim sistemlerinin sorgulanmasına neden olmakta ve bu durum da değişim dinamiklerini harekete geçirmektedir. (Robertson ve Choi, 2010; 95).

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler de değişimi tetikleyen bir diğer unsurdur. Buna göre günümüzde bilgi en değerli ekonomik kaynak olarak görülmekte ve aşırı miktarda bilginin BİT'deki gelişmeler sayesinde hızla yayılması ile günümüzde inovasyon hızında da yüksek bir artış olmaktadır. BİT sayesinde oluşan "küresel beyin" dünya genelinde insanlar ve kurumlar arasındaki etkileşimi artırmakta ve hiyerarşileri gereksiz kılarak ağbağlarının gelişmesine olanak sağlamaktadır. Bilgiye erişim gücü artan ve karar verme süreçlerine daha fazla katılan, şeffaflık ve hesap verebilirlik yönünde baskı kuran birey ve kurumlar da ekolojik yönetişime geçiş konusunda tetikleyici etki yaratmaktadır. Öte yandan var olan statükodan memnun olmayan toplumsal kitlenin değişim yönünde oluşturduğu istek ve talep de yönetimlerin ekolojik yönetişim yönünde değişimini hızlandıracak bir etmen olarak değerlendirilmektedir. (Robertson ve Choi, 2010; 96).

Ekolojik yönetişim anlayışının yaygınlaşmasını sağlayacak etmenlerin dışında ayrıca bu anlayışın gelişmesini engelleyecek/yavaşlatacak bazı faktörler de mevcuttur. (Jiggins ve Roling, 2000). Öncelikle bu ölçekte bir sistem değişimini başarmak kurumsal atalet, isteksizlik ve direnç gibi nedenlerden dolayı oldukça zor olabilmektedir. Ayrıca var olan meşru yapıların yeni kurulacak sistem içindeki rolünün ne olacağı sorusu da ekolojik yönetişim anlayışının önüne bir sorun olarak çıkmaktadır. Hiyerarşik yönetimlerin kontrol ve hesap verebilirlik için zorunlu olduğu görüşü de bu anlayışın önündeki engellerdendir. Ancak Robertson ve Choi'ye göre bu engellerin hiçbiri aşılamaz değildir. (2010; 94).

Kurumlar ve aktörler arası ağların, işbirliğinin ve koordinasyonun sistem içerisinde kendiliğinden ve doğal olarak gelişebileceğini savunan Ekolojik Yönetişim anlayışı günümüzde var olan gelişmelere farklı bir açıdan bakarak tartışmalara farklı bir boyut getirse de, bu yaklaşımın günümüzde hakim paradigma olarak ortaya çıktığını ya da yakın gelecekte sistem dönüşümünü sağlayacağını söylemek mümkün değildir. Ancak bu anlayışın savunduğu ilkelerin yukarıda sayılan tetikleyiciler sayesinde yavaş bir şekilde ve kademeli olarak toplumlar tarafından kabul edilmesi ve yönetim anlayışını değiştirmesi muhtemeldir.

Kamu yönetimini güncel sorunlar ışığında yeniden tartışan çok sayıda çalışma bulunmakla birlikte, bu kısımda koordinasyon konusundaki güncel sorun alanlarına çözüm sunduğu düşünülen ve özellikle kamu yönetiminde koordinasyonun önemine vurgu yapan bazı temel yaklaşımlar ele alınmaktadır.

YKİ yaklaşımından sonra ortaya konan güncel tartışmaların yeni paradigma ortaya koymaktan ziyade, YKİ anlayışı ile kamu yönetiminde ortaya çıkan olumsuzlukların ve aksaklıkların ortadan kaldırılmasına yönelik çözüm arayışları olduğu öne sürülmektedir. Günümüzde kamu yönetimine ilişkin yapılan tartışmaların ve reformların yeni bir paradigma olarak ortaya çıkamamasının nedeni olarak YKİ anlayışının doğmasına neden olabilecek ölçekte ekonomik, siyasal ve toplumsal koşulların olgunlaşmamış olması, yeni anlayışların arkasında küresel ölçekte bir destek olmaması gösterilmektedir. (Sobacı ve Köseoğlu, 2015; 245) Ancak yeni bir paradigma olarak görülmese de bu bölümde incelenen güncel yaklaşımlar kamu yönetiminde devlet ve devlet-dışı aktörler arasındaki karşılıklı bağımlılık, etkileşim, işbirliği ve koordinasyonun önemine odaklanan yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmakta olduğunu ve gelecekte de bu değerlere yapılan vurgunun gittikçe artacağını göstermektedir.

4. BÖLÜM

SONUÇ VE ÖNERİLER

Koordinasyon, yönetimin aslî ve kurucu unsurlarından biri olup, yönetimin temel işlevlerine ve örgütlere dair tartışmalarda önemli bir yere sahiptir. Varlığından çok yokluğuyla gündeme gelen koordinasyonun günümüzde hem özel sektör hem de kamu örgütleri için çok önemli bir yönetim fonksiyonu ve sorun alanı olduğu yaygın biçimde kabul edilmektedir. Özellikle kamuda gerek farklı kurumlar arasında gerekse kurumların kendi birimleri arasında hatta aynı birimde farklı bölümler arasında en sık dile getirilen sorunların başında 'koordinasyon eksikliği' gelmektedir. Kurumların çevresindeki belirsizlik ve karmaşıklığın artışıyla birlikte, son yıllarda örgüt-içi ve örgütler-arası ilişkilerde etkili eşgüdüm ve işbirliğine duyulan ihtiyaç daha güncel ve görünür hale gelmiştir

Bu tez çalışmasıyla kamu yönetiminde oldukça önemli bir yere sahip olan koordinasyon konusu tüm hatlarıyla ele alınarak ulusal literatürde bu konuda var olduğu düşünülen eksikliğin giderilmesine katkı sağlamak amaçlanmıştır. Ağırlıkla uluslararası literatür ışığında kurumlararası koordinasyon konusu çeşitli yönleriyle ortaya konmuştur.

Tezin ilk bölümünde koordinasyon kavramı, önemi ve tarihsel süreçte koordinasyona bakış açısı incelenerek koordinasyon hakkında tanımlayıcı bir çerçeve çizilmiştir. Bu bölümde öncelikle kamu yönetiminde koordinasyonsuzluk sorununun kaynakları ortaya konmuş ve günümüzde neden koordinasyona daha fazla ihtiyaç duyulduğu tartışılmıştır. Bölümde ayrıca koordinasyonun yarattığı fırsatlar ve maliyetler ele alınmış diğer bir ifadeyle potansiyel fayda ve zararları ortaya konmuştur. Bölümün üçüncü kısmında koordinasyona yönelik yapılan tanımlar incelenerek koordinasyon ile benzer anlamlarda kullanılan diğer kavramlar arasındaki farklar ortaya konmuştur. Bölümün son kısmında ise tarihsel süreçte temel yönetim kuramlarının koordinasyonu nasıl ele aldığı tespit edilmiş ve geçmişten günümüze kamu yönetiminin koordinasyona bakışı hakkında genel bir resim çizilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde öncelikle koordinasyon düzeyleri ve türleri detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Bölümde ayrıca kurumlararası koordinasyonun nasıl sağlanabileceği konusunda uluslararası literatürde yer alan birçok farklı çalışma

incelenerek kamu yönetiminde eşgüdüm sağlamaya yönelik kullanılabilecek araçlar ve yöntemler ortaya konmuş ve koordinasyon kapasitesi konusu ele alınmıştır.

Tez çalışmasının üçüncü bölümünde koordinasyon konusunun yeni bir biçimde ele alınmasını gerektirecek gelişmelerin neler olduğu belirlenerek bu konuların kamu yönetiminde yarattığı sorunlar ve koordinasyonu hangi açıdan etkilediği/önemli hale getirdiği ile son dönemlerde bu sorunları aşmak üzere ortaya konan güncel yaklaşımlardan bahsedilmiştir. Üçüncü bölüm "Güncel Konular" ve "Güncel Yaklaşımlar" olmak üzere iki alt başlık altında organize edilmiştir.

Değerlendirmeler

Kamu kurumları arasında koordinasyon, kurumların hepsi vatandaşlar için daha iyi hizmet sunmak gibi aynı hedefler çevresinde örgütlendiği için kaçınılmazdır. Ancak unutulmaması gereken bir diğer nokta günümüzde kamu kurumlarının toplumdaki diğer aktörlerle koordineli bir şekilde çalışması yönünde gittikçe artan açık bir ihtiyaç ve bu yönde gelişen bir eğilim olduğudur. Çalışmanın çeşitli bölümlerinde ele alındığı üzere bu eğilim ekonomik sorunlardan değişen yönetim algısına, küreselleşme ve yerelleşme ile belirsizleşen sınır ve sorumluluklardan iç içe geçmiş sorunların karmaşıklığı ile teknolojik gelişmelere kadar birçok farklı sorun ve gelişmeye bağlanabilmektedir.

Tüm bu gelişmelerin nasıl yönetileceği daha da özel bir ifadeyle tüm bu sorunlarla daha belirgin hale gelen yönetimde eşgüdümün nasıl sağlanabileceği sorusu günümüzde kamu yönetimi alanında güncelliğini koruyan en önemli soruların başında gelmektedir. Literatürde çok sayıda yazar ve araştırmacı tarafından bu soruya cevap vermek üzere çeşitli çalışmalar yapılmış/yapılıyor olmakta ise de bu sorunun genel kabul görmüş, yaygın ve her durumda uygulanabilir bir cevabı bulunmamaktadır ve böyle bir cevabın yakın bir gelecekte de bulunması mümkün gözükmemektedir.

Bu imkânsızlık birçok nedene bağlanabilecekse de bu nedenlerin başında cevapların koşullara bağlı oluşu gelmektedir. Başka bir deyişle kullanılabilecek uygun koordinasyon mekanizmaları ve yöntemlerinin var olan koşullara göre değişiklik göstermesi gerekliliğidir. Koordineli çalışmayı gerektiren her süreç için koordinasyon tanımı farklılaşabilmekte ve türü ile düzeyine duyulan ihtiyaç değişebilmektedir. Koordinasyon

çabalarının başarılı ve uygulanabilir olabilmesi için her durumun içinde barındırdığı özel şartları ve çevreyi göz önünde bulundurarak tasarlanması gerekmektedir.

Eşgüdüm sağlamaya yönelik atılacak adımların şartlara özel dizayn edilmesi yönündeki gerekliliğin yanında aktörlerin farklılaşan değerleri, kültürleri, çıkarları ve önyargıları tüm durumlarda geçerli bir koordinasyon formülünü ve kuramını da imkânsız kılmaktadır. Koordinasyon meselesinin kültürel boyutunun incelenmesi, koordinasyona yönelik kullanılacak araç ve yöntemlerin seçimi açısından önemlidir. Bir kurumun ya da devletin yönetim kültürü, kurumsal/toplumsal özellikleri, yönetici kişilikleri gibi özellikleri o kurumun/devletin koordineli çalışma şekli ile yakından alakalıdır. Farklı bir şekilde ifade edecek olursak, aynı hizmetin sunumunda otokratik özelliklere sahip bir devlette/kurumda dayatmacı bir koordinasyon yapısı öne çıkarken, daha demokratik kültüre sahip bir devlette/kurumda eşgüdüm, müzakere ile uzlaşmacı bir şekilde sağlanabilmektedir. Bu bağlamda tercih edilen koordinasyon mekanizmasının seçiminde ya da koordinasyona ilişkin kuramsal bir yaklaşım oluşturma çabalarında, kültürel boyutun etkisinin göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Koordinasyon türlerini sınıflandırırken otokratik koordinasyon ve demokratik koordinasyon gibi bir ayrıma gidilmesi bu açıdan yararlı olabilecektir. Öte yandan gelecekte yapılacak araştırmalarda koordinasyon ve kültür ilişkisinin incelenerek[39] Türkiye'de nasıl koordine olunduğuna ilişkin yapılacak araştırmaların bu alanda önemli bir katkı yapacağı düşünülmektedir.

Koordinasyon amaçlarının farklılaşması da her durumda geçerli bir koordinasyon kuramı oluşturamamanın bir diğer nedeni olarak gösterilebilir. Neden koordine olunduğuna ilişkin soruya verilecek yanıt aynı zamanda ihtiyaç duyulan koordinasyon mekanizmalarının belirlenmesinde de kilit rol oynamaktadır. Özellikle çatışmaların uzlaştırılması için ve çatışma olmayan ortamlarda birlikte örgütlenme/aynı yöne gitmek için ihtiyaç duyulan koordinasyon mekanizmalarının yapısı gereği aynı olmasını beklemek doğru olmayacaktır. Diğer bir ifadeyle herşeyin yolunda gittiği durumlarda daha rahat bir ortamda, gönüllülük esasına dayanarak müzakere yoluyla yürütülen ve zamana yayılmış koordinasyon çabalarından söz ederken, kriz zamanlarında koordinasyon mekanizmalarının ortaya çıkması muhtemel problemleri aşmak üzere genellikle aceleci

[39] Kültür ve koordinasyon ilişkisi ile alakalı olarak yapılan örnek bir araştırma için bkz. Beuselinck, Verhoest ve Bouckaert, (2007).

ve zorunlu bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Bu nedenle içinde bulunulan durumun bu bakış açısıyla gözden geçirilerek koordinasyonun amacının belirlenmesinin, uygulanabilecek koordinasyon yönteminin seçilmesi açısından önemli olduğu düşünülmektedir.

Bu bağlamda değişen durumlar için kullanılabilecek koordinasyon yöntemini belirleyebilmek amacıyla koordinasyona ilişkin genel resmin farklı yönleriyle bütün olarak görülmesi önem arz etmektedir. Günümüzde eşgüdüm sağlamaya yönelik ortaya atılan yaklaşımların koordinasyona ilişkin her derde deva bir reçete sunması mümkün olmasa da birbiriyle etkileşim içinde olan çok aktörlü ve çok katmanlı günümüz yönetim dünyasında karmaşık ve iç içe geçmiş koordinasyon sorunlarını aşabilmek için çok boyutlu koordinasyon algısına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu tez çalışmasıyla bu yöndeki çabalara önemli bir katkı yapıldığı düşünülmektedir.

Türkçe literatürde başka bazı yönetim işlevlerine, örneğin planlamaya ve insan kaynaklarına kıyasla, koordinasyonu konu edinen araştırma ve tartışmaların yetersizliği dikkat çekmektedir. Literatürde koordinasyon konusundaki eksikliğin nedenleri sorgulandığında tartışmaya açık bazı önermelerde bulunulabilir. Öncelikle; koordinasyonu kavramsal olarak tanımlarken diğer süreç ve kavramlardan nasıl ayrıştırılabileceğine dair bir netlik bulunmamaktadır. Diğer bir ifadeyle, koordinasyon tanımı içerisinde yer alabilecek birçok unsur aynı zamanda planlama ve bütçeleme gibi diğer yönetim süreçlerine ya da katılımcılık, işbirliği gibi diğer kavramların içine dâhil edilerek incelenebilmektedir. Bu kapsamda örneğin planlamayı bir süreç olarak tanımlamak mümkünken, koordinasyon tüm bu süreçlerin her aşamasında ortaya çıkan bir gereklilik olduğundan dolayı tek başına koordinasyon sürecini ortaya koymak oldukça zor olabilmektedir. Ayrıca örneğin toplantı ya da resmi yazı gibi araçlar koordinasyon mekanizmaları olarak değerlendirilebileceği gibi katılımcılık örneği olarak da görülebilir.

Her ne kadar bazı çalışmalarda koordinasyon ile işbirliği ya da birlikte çalışma kavramları ayrıştırılmaya çalışılsa da uygulamada oldukça içiçe geçmiş bu konuların birbirinden izole edilerek incelenmesi kolay olmamaktadır. Tüm bu hususlar beraberinde koordinasyonun diğer süreç ve kavramlardan nasıl izole edilip araştırılabileceği konusunda cevaplanması gereken soruların doğmasına neden olmaktadır.

Koordinasyonun yönetim literatüründe diğer kavramlara kıyasla yeterince incelenmemiş olmasının altında yatan bir diğer neden de koordinasyonu operasyonel hale getirme konusunda yaşanan zorluk olarak değerlendirilebilir. Başka bir ifadeyle koordinasyonu teorik olarak ortaya koyma konusunda yaşanan zorluklar, uygulamaya yönelik ampirik çalışmalara konu edilmesini de oldukça güç hale getirmektedir. Günümüzde kurumların mevcut ölçeklerinin hızla büyümesi ile yatayda yönetim süreçlerinin oldukça karmaşıklaşması pratikte koordinasyona ilişkin yapılacak çalışmaların güçleşmesinde rol oynamaktadır.

Koordinasyon konusunda literatürde incelenmemiş ancak uygulamada dikkat çeken bazı hususlar da mevcuttur. Bunlardan ilki formel gruplarla informel grupların koordine olma yöntemleri ve yapılarındaki farklılaşmadır. Örneğin; mafya örgütleri gibi illegal grupların kaçakçılık gibi bir eylemi gerçekleştirirken sağladıkları koordinasyonun formel bir kurumun resmi sınır ticareti yaparken gerçekleştirmekte olduğu koordinasyondan daha güçlü olması bu farklılaşmaya örnek olarak gösterilebilir. Bu örnekten yola çıkarak koordine olamamanın riski büyüdükçe daha güçlü ve hatasız koordinasyonun mümkün olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu bağlamda koordinasyonsuzluk durumunda sorumluların tespit edilerek cezalar verilmesi gibi kimi yaptırımların uygulanmasının koordinasyonu güçlendirici rol oynayabileceği tezi ortaya atılabilir.

İkinci olarak "kimlik bazlı koordinasyon" olarak tanımlanabilecek koordinasyon türü de literatürde yer almamış ancak özellikle Türkiye'de sıklıkla kullanılan bir koordinasyon türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu tür de bir çeşit informel koordinasyon olarak görülebilecek olup, örgütsel statü, konum, hemşehricilik, tarikatçılık ve hatta cinsiyetçilik üzerinden sağlanan koordinasyon bu türe örnek olarak verilebilir.

Bu kapsamda koordinasyon kavramının her derde deva olarak görülmesinin kimi zaman pratikte bazı olumsuzluklara yol açtığını da ilave etmekte yarar olduğu düşünülmektedir. Siyaseten doğrucu bir kavram olan ve genellikle herkesin olumlu baktığı koordinasyonun özellikle başka alanlarda çözülemeyen sorunların üstünün kapatılması ya da sorumlu göstermekten kaçınma gibi amaçlarla kullanılabildiği gözlemlenmiştir. Bu açıdan bakıldığında koordinasyonun sorunları maskeleyici/öteleyici olarak ya da hesapverebilirliği engelleyici şekilde kullanılması, kavramın anlamını kaybetmesi ya da içinin boşalması riskini de beraberinde taşımaktadır.

Gelecek Araştırmalar için Öneriler

Türkiye'de yönetim literatüründe koordinasyona yönelik yapılan çalışmaların sınırlılığı dikkate alındığında, gelecekteki araştırmaları planlarken uluslararası literatürde örgüt-içi ve örgütler-arası eşgüdüm bağlamında gelişen teorik ve güncel tartışmaları tematik bir biçimde derleyen ve değerlendiren çalışmalara öncelik verilmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir. Çalışmada temel olarak kurumlararası koordinasyon konusu incelenmiş olup, kurum-içi koordinasyon ve işbirliği konusu bu çalışmanın odağında yer almamaktadır. Bu kapsamda bu çalışmanın bir benzerinin kurum-içi koordinasyona ilişkin olarak geliştirilmesinin söz konusu alanda çalışanlar için yararlı olacağı düşünülmektedir.

Bu tez çalışmasında Türkiye veya herhangi başka bir ülke ya da seçilmiş bir siyasa özelinde inceleme yapılmamıştır. Gelecekte bu yönde geliştirilecek çalışmalara ihtiyaç olduğu düşünülmektedir. Türkiye özelinde son zamanlarda sıkça tartışılan güncel konulara ve yaklaşımlara ilişkin var olan durumun ortaya konması ve koordinasyon bağlamında incelenmesi, ülkede var olan koordinasyon sorununun ve ihtiyacının tespit edilmesi açısından önemlidir. Bunların yanında belirli politikalar özelinde diğer ülkelerin koordinasyona yönelik uyguladıkları yöntem ve politikaların incelenmesi iyi/kötü uygulama örneklerinden faydalanmak ve Türkiye için çıkarımda bulunmak açısından önem arz etmektedir.

Ayrıca, konuyla ilgili araştırmaların, değişik düzeylerde gözlemlenen koordinasyon uygulamalarını karşılaştırmalı olarak ortaya koymaya ve tartışmaya imkân verecek bir biçimde tasarlanması önem arz etmektedir. Örneğin, kurum çalışanları ve yöneticilerinin kişilik ve liderlik özellikleri, yaş, cinsiyet, eğitim, meslek ve iş deneyimi gibi değişkenler açısından kurum-içi ve kurumlararası koordinasyona yönelik algı ve tutumları detaylıca incelenebilir. Diğer yandan, daha geniş kapsamlı çalışmalarla bir kurumdaki koordinasyon ve işbirliğine yatkınlık derecesi; örgüt iklimi ve kültürü, kurumsal bağlılık, güven ve sinizm ile örgüt üyelerinin ilişki ve etkileşimlerinin durumu, sıklığı gibi göstergelerden yola çıkarak değerlendirilip, tartışılabilir. Ayrıca yerel, bölgesel ya da ulusal düzeyde teşkilat yapılarının, benimsenen insan kaynakları ve benzeri politikalarının niteliklerinin, politika oluşturma süreçlerinin ve buna benzer diğer makro

düzey etmenlerin eşgüdüm ve işbirliğini zorlaştırıcı-kolaylaştırıcı yönleri değerlendirilip, tartışılabilir.

Tüm bunların yanında Türkiye özelinde koordinasyon konusunda dikkat çeken bazı hususlarda çıkarımda bulunacak olursak; özellikle kurum birleşmeleri sonrası yaşanan değişimler ve çatışmaların değerlendirilmesi açısından koordinasyon çalışmalarının yapılmasının önemli olduğu düşünülmektedir. İlaveten, ismi ve görevinde koordinasyon olan Türkiye İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı (TİKA) ve yerel düzeyde Kalkınma Ajansları, Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) ve Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) gibi kurumların ya da görev tanımında koordinasyon bulunan birimlerde çalışan kişilerin eşgüdüm sağlamaya yönelik iş ve işlemleri ile koordinasyona yönelik tutum ve algılarının detaylıca incelenmesi, uygulamaya dönük çalışmalar ortaya koyma konusunda yaşanan zorlukları aşabilmek için önemli bir araç olarak değerlendirilebilecektir.

Diğer taraftan benzer görevleri yapmakla yükümlü kurumların kurulmasıyla geçmişte bu görevleri yürüten kurumların uygulayıcı rollerinden sıyrılarak, koordine edici role bürünmesi ihtiyacı uygulamada yaşanan koordinasyon problemlerini aşmak için önemlidir. Bu kapsamda aynı/benzer görevleri yerine getiren kurumların görev çakışmalarının incelenmesi ve koordinasyona ilişkin yeni düzenlemeler önerilmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir. Bu duruma örnek olarak Avrupa Birliği Bakanlığı, TİKA, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı, Ulusal Ajans gibi kurumların kurulmasıyla Dış İşleri Bakanlığı'nın rolünün koordinasyon bakış açısıyla gözden geçirilmesi gerekliliği verilebilir.

Koordinasyon meselesini çalışacak araştırmacılar için ortaya konabilecek bir diğer öneri de koordinasyon eğitimi ile alakalıdır. Özellikle karar vericilerin sistemin bütününü görebilecekleri şekilde tasarlanması açısından koordinasyon bilincini oluşturmaya yönelik ne tür eğitimlerin verilebileceği yönünde yapılacak araştırmaların değerli olacağı değerlendirilmektedir.

Öte yandan, kamu yönetiminde bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımı son zamanlarda oldukça yaygın olmasına rağmen bu konu kamu yönetimi yazınında ihmal edilmiş bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu konuda özellikle Türkçe yazında yer

alan çalışmalar genel olarak e-devlet uygulamaları ile alakalı olmaktadır. Bu kapsamda özellikle bu teknolojilerin kullanımının kurum-içi ve kurumlararası koordinasyona etkisi konusunda yapılacak çalışmaların değerli katkılar sunacağı düşünülmektedir. Ayrıca e-katılım konusunda yapılmış çalışmalardan yola çıkarak e-koordinasyon uygulamalarını tespit etmeye yönelik yapılacak çalışmalara ve örneğin sosyal medya ile koordinasyon ilişkisi gibi konularda yapılacak araştırmalara ihtiyaç duyulduğu değerlendirilmektedir.

Bu tez çalışmasının temel amacı ulusal ve uluslararası literatürde dağınık olarak yer alan kamu yönetiminde koordinasyon konusunu birçok yönüyle ele alarak kapsayıcı bir kaynak ortaya koymak olarak belirlenmiştir. Çalışmada uluslararası literatürde koordinasyon konusunda yazılmış belli başlı eserler gözden geçirilerek, her birinde farklı yönüyle ele alınmış olan kurumlararası koordinasyon konusu tek bir kaynakta birleştirilmeye ve yapılan betimleyici çalışmayla ulusal literatürdeki koordinasyona ilişkin eksiklik bir nebze de olsa giderilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca, Türkiye'de bu alandaki akademik-profesyonel çalışmaların sayısının sınırlılığı hesaba katıldığında, mevcut tez çalışmasının koordinasyonla ilgili temel bilgiler ve tartışmaların yanı sıra, konunun uzmanlarının da ilgisini çekebilecek yeni ve güncel bilgi ve görüşleri harmanlaması bakımından değerli olduğu düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

AB Komisyonu. (1999). Public Sector Information: A Key Resource for Europe, Green Paper on Public Sector Information in the Information Society.

Acar, M. (2003). 'Sektörlerarası İşbirliği, İttifak ve Ortaklıklar', *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (Ed. Acar, M. & Özgür, H.) Nobel Yayınları, Ankara. 393-430.

Acar, M. (2004), *Örgüsel Yönetim.* Nobel Yayın Dağıtım. Ankara.

Acar, M., Yayımlanmamış Kamu Yönetiminde Eşgüdüm ve İşbirliği Sunumu

Aghajani, H., Amin, F. & Abasgholipour, M. (2014). Empirical study on interorganizational coordination (evidence case: organizations of job and employment in Iran). *Iranian Journal of Management Studies (IJMS) Vol. 7, No. 2.*

Alexander, E. R. (1995) *How Organisations Act Together. Interorganisational Coordination in Theory and Practice* OSA, Amsterdam.

Alexiadou, N. (2007). The Europeanisation of education policy: researching changing governance and 'new' modes of coordination. *Research in Comparative and International Education, Vol. 2, No. 2*

Anderies, J., Janssen, M., & Ostrom, E. (2004). A framework to analyze the robustness of social-ecological systems from an institutional perspective. *Ecology and society,* 9(1).

Armitage, D. (2008). Governance and the commons in a multi-level world. *International Journal of the Commons,* 2(1), 7-32.

Australian Institute of Public Administration (AIPA) (2002). Working Together–Integrated Governance. *(Project Paper). AIPA.*

Awesti, A. (2007). The European Union, New institutionalism and types of multi-level governance. *Political Perspectives, 2(8),* 1-23.

Bache, I. (2005). Europeanization and Britain: towards multi-level governance? Erişim adresi: http://aei.pitt.edu/3158/ Erişim tarihi: 18.03.2018.

Bache, I. & Flinders, M. (2004). Multi-level governance and the study of the British state. *Public Policy and Administration*, 19(1), 31-51.

Barnard, C. I. (1968). *The Functions of the Executive* (11. Baskı). Harvard University Press.

Baştan, S. & Gökbunar, R. (2013). Kamu hizmetlerinin sunumunda e-devletle ilgili yeni gelişmeler: Tümleşik e-devlet sistemlerine doğru. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19*(1).

Berman, E. M. & Korosec, R.L. (2005). Planning to coordinate and coordinating the plan: evidence from local governments. *The American Review of Public Administration* 2005; 35; 380.

Bertelli, A. M. (2011). Federalist No. 41: Does Polarization Inhibit Coordination?. *Public Administration Review, 71* (s1).

Beuselinck, E. (2008). New Zealand's public sector coordination: institutions or actors as driving forces behind the "flavour of the decade"? (Konferans Bildirisi). Ku Leuven Public Governance Institute.

Beuselinck, E. & Verhoest, K. (2005) 'Patterns of Coordination in OECD– Public Organisations: Towards an Understanding of Underlying Causes.' (Konferans Bildirisi) 21st EGOS-Colloquium: 'Unlocking Organizations', Berlin.

Beuselinck, E., Verhoest, K. & Bouckaert, G. (2007) 'Reforms of Central Government Coordination in OECD Countries: Culture as Counterforce for Cross-national Unifying Processes?', (Ed. Schedler, K. & Proeller, I.), *Cultural Aspects of Public Management Reforms.*

Bogdanor, V. (2005). *Joined-up government* (Vol. 5). Oxford University Press.

Boleyer, N. (2011). The Influence of political parties on policy coordination. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 24, No. 3,* 469–494.

Bonsón, E., Torres, L., Royo, S., & Flores, F. (2012). Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government information quarterly,* 29(2), 123-132.

Bouckaert, G. & Verhoest, K. (2003). Machinery of government: shifting from effectiveness of coordination to coordination of effectiveness (Çalıştay Belgesi). City University of Hong Kong.

Bouckaert, G., Peters, B.G. & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Braun, D. (2008). Organising the political coordination of knowledge and innovation policies. *Science and Public Policy 35, 4*, 227-239.

Brinkerhoff, D. W. (1996). Coordination issues in policy implementation networks: an illustration from Madagascar's environmental action plan. *World Development, 24(9)*, 1497-1510.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review, 66(SUPPL. 1), 44–55.*

Buainain, A. M. & Leite, J. P. D. A. (2013). Organizational Coordination in Public Policy Implementation: Practical Dimensions and Conceptual Elements. *Central European Journal of Public Policy*, (Vol. 7/2), 136-159.

Cambridge İngilizce Sözlük, Erişim adresi: http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/ Erişim tarihi: 20.04.2017

Camillus, J. C. (2008). Strategy as a wicked problem. *Harvard Business Review,* 86(5), 98.

Canada, (1996). *Report of the Task Force on the Management of Horizontal Policy,* Canada. Erişim adresi: http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC93-8-1996-3E.pdf

Chisholm, D. (1989) *Coordination without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*, Berkeley: University of California Press.

Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics, 1*(1), 1-11.

Christensen, D. A., Christensen, T., Lægreid, P. & Midtbø, T. (2012). Cross-border coordination activities in central government administration-Combining organizational conditions and individual features. *Public Organization Review, 12(4),* 367-382.

Christensen, T., Danielsen, O., Lægreid, P. & Rykkja, L. H. (2014). *The governance of wicked issues: a european cross-country analysis of coordination for societal security* (Çalışma Belgesi 6-2014) Stein Rokkan Centre for Social Studies.

Christensen, T. & Lægreid, P. (2006). *The whole-of-government approach – regulation, performance, and public-sector reform* (Çalışma Belgesi 6-2006). Stein Rokkan Centre for Social Studies.

Christensen, T. & Lægreid, P. (2007a). *The challenge of coordination in central government organizations* (Çalışma Belgesi 5-2007). Stein Rokkan Centre for Social Studies.

Christensen, T. & Lægreid, P., (2007b). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review, November-December.*

Christensen, T. & Lægreid, P. (2007c). *Transcending New Public Management.* Aldershot: Ashgate.

Christensen, T. & Lægreid, P. (2008). The challenge of coordination in central government organizations: the Norwegian case. *Public Organization Review, Volume 8, Issue* 2, 97-116.

Christensen, T. & Lægreid, P. (2012). *Welfare reform and «wicked issues» - from coupling to de-coupling?* (Çalışma Belgesi 2-2012) Stein Rokkan Centre for Social Studies.

Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2013). *Wicked Problems and the Challenge of Transboundary Coordination: The Case of Emergency Preparedness and Crisis Management in Norway.* (Çalışma Belgesi No.11). COCOPS.

Collins İngilizce Sözlük, http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/ Erişim tarihi: 20.04.2017

Considine, M., & Lewis, J. M. (2003). Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review*, *63*(2), 131-140.

Craft, J. (2013). Appointed political staffs and core executive policy coordination: exploring locational and relational considerations. (Yayımlanmamış Çalışma) International Conference on Public Policy.

Çukurçayır, A. (2003). Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim. *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (Ed. Acar, M. &Özgür, H.) Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 259-275.

Davies, J. S. (2009). The limits of joined-up government: Towards a political analysis. *Public administration 87.1*, 80-96.

Dehousse, R. (2003). The open method of coordination: a new policy paradigm? *Les Cahiers européens de Sciences Po, 03*, Centre d'études européennes at Sciences Po. Paris.

Doğan, K. C. & Ustakara, F. (2013). Kamuda Bir Yapılanma Dönüşümü Olarak E-Devlet ve E-Yönetişim İlişkisi Üzerine. *Global Journal of Economics and Business Studies*, 2(3), 01-11.

Dunleavy, P. & Margetts, H. Z. (2010). The second wave of digital era governance. Erişim adresi: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1643850 Erişim tarihi: 01.05.2018

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2008). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government.* OUP Oxford.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, *16*(3), 467-494.

Edler, J. & Kuhlmann, S. (2008). Coordination within fragmentation: Governance in knowledge policy in the German federal system. *Science and Public Policy, 35(4)*, 265-276.

Eichengreen, B. (2011). *International Policy Coordination: The Long View*, NBER Çalışma Belgesi No. 17665.

Eşki, H. (2009). Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, (17),* 491-500.

Fayol, H. (1916). *General principles of management.* Classics of organization theory, 2.

Fimreite, A. L. & Lægreid P. (2005). *Specialization and coordination: Implications for integration and autonomy in a multi-level system* (Çalışma Belgesi 7-2005) Stein Rokkan Centre for Social Studies.

Folke, C. (2007). Social–ecological systems and adaptive governance of the commons. *Ecological research*, 22(1), 14-15.

Folke, C., Hahn, T., Olsson, P. & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources,* 30, 441-473.

Folke, C., Colding, J. & Berkes, F. (2003). Synthesis: building resilience and adaptive capacity in social-ecological systems. *Navigating social-ecological systems: Building resilience for complexity and change*, 9(1), 352-387.

Frederickson, H. G. (2014). Bureaucrats without borders: Public management and the end of geography. *Northern Illinois University 50th Anniversary of the Masters of Public Administration Degree Program.*

Gärtner, L., Hörner, J. & Obholzer, L. (2011). National coordination of EU policy: a comparative study of the twelve "new" member states. *Journal of Contemporary European Research 7.1,* 77-100.

Gençkaya, Ö, Gündoğdu, H. (2017). Küresel Yönetişim Ekseninde Stratejik Planlarda Koordinasyonun Önemi. *Siyasal Bilimler Dergisi, 5 (Özel Sayı Nisan 2017*), 141-153.

Gregory, R. (2003). "All the King's Horses and all the King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again." *International Public Management Review, 4 (2)*, 41-58.

Gulick, L. H. (1936). Notes on the Theory of Organization. (Ed. Gulick, L. & Urwick, L.), *Papers on the Science of Administration.* New York: Institute of Public Administration, 3–35.

Gunderson, L. H. (2001). *Panarchy: understanding transformations in human and natural systems.* Island press.

Güven, H. S. (1984) Örgütlerde Temel Bir Yönetim İşlevi Olarak Eşgüdüm, *Amme İdaresi Dergisi, 17(4),* 77-92.

Hall, R. A., Clark, J. C., Giordano P. V. V. & Rockel M. V. (1976) 'Patterns of Interorganizational Relationships, *Administrative Science Quarterly*, 22 (3), 457–74

Hatipoğlu, İ. (2015) Bütünleşik Kamu Yönetimi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Parçalayıcı Doğasına Yönelik Bir Sorgulama. (Ed. Köseoğlu, Ö. &Sobacı, M.Z.) *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi.* Bursa; Dora Basım, 153-170

Head, B.W. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy 3 (2),* 101-118.

Head, B.W. & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society, Vol. 47(6),* 711– 739.

He´ritier, A. (2001). *New Modes of Governance in Europe: Policy Making Without Legislating*? Max Planck Project Group, 2001/14. Bonn.

Hermansson, H. M. (2016). Disaster management collaboration in Turkey: Assessing progress and challenges of hybrid network governance. *Public Administration,* 94(2), 333-349.

Heywood, Andrew (2014), *Küresel Siyaset,* (Çev.) Nasuh Uslu ve Haluk Özdemir, 3. Baskı, Ankara: Adres Yayınları.

Hodges, R. (2012). Joined-up government and the challenges to accounting and accountability researchers. *Financial Accountability & Management,* 28(1), 26-51.

Hogl, K. (2002). *Inter-Sectoral Co-ordination,* (Çalışma Belgesi) COST-Action E19.

Hooghe, L. & Marks, G. (2004), 'Contrasting Visions of Multi-Level Governance', *Multi-Level Governance*, (Ed. Bache, I. & Flinders, M.) Oxford: Oxford University Press, 15-30.

Hood, C. (2005) 'The Idea of Joined-up Government: A Historical Perspective', *Joined up Government.* (Ed. Bogdanor, V.), Oxford University Press, 19-42.

Hudson, B., Hardy, B., Henwood, M. & Wistow, G. (2002) 'In Pursuit of Inter-agency Collaboration in the Public Sector: What Is the Contribution of Theory and Research?', *Public Management: Critical Perspectives, vol. II,* (Ed. Osborne, S.) 325–51.

Hui, G. & Hayllar, M. R. (2010). Creating public value in e-Government: A public-private-citizen collaboration framework in Web 2.0. *Australian Journal of Public Administration*, 69(s1).

Hunt, S. (2005). *Whole-of-government: does working together work?* (Tartışma Belgesi 05-01.) Asia Pacific School of Economics and Government.

Hustedt, T. & Tiessen, J. (2006) *'Central Government Coordination In Denmark, Germany and Sweden: An Institutional Policy Perspective',* Forschungspapiere 'Regierungsorganisation in Westeuropa', 2 (Potsdam: Univ-Verlag).

Huxham, C. (2003). Theorizing collaboration practice. *Public management review*, 5(3), 401-423.

James, O. & Moseley, A. (2006) 'Co-ordinating Public Services from the Top Down or Bottom-Up? Assessing the Implementation of Joined-up Government by Street-level Bureaucrats in Homelessness Services in England.' (Konferans Bildirisi) EGPA Conference, Milan.

Jennings Jr, E. T. & Krane, D. (1994). Coordination and welfare reform: The quest for the philosopher's stone. *Public Administration Review*, 341-348.

Jiggins, J. & Roling, N. (2000). Adaptive management: potential and limitations for ecological governance. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 1(1), 28-42.

Jones, E. Coordination and Harmonizatıon of National & Regional Public Sector Modernization Initiatives in CARICOM Member States: A Concept Paper. Erişim

adresi: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/caricad/unpan023024.pdf, Erişim tarihi: 01.03.2018

Jordan, A. & Schout, A. (2006). *The Coordination of the European Union Exploring the Capacities of Networked Governance* Oxford Univ. Press.

Jordan, A., Schout, A. & Zito, A. R. (2003). *Coordinating European Union environmental policy: Shifting from passive to active coordination* (Çalışma Belgesi) EDM, No. 04-05 CSERGE.

Juillet, L. & Bakvis, H. (2004). *The horizontal challenge: Line departments, central agencies and leadership.* Canada School of Public Service.

Gulick, L. H. (1936). Notes on the Theory of Organization. *Papers on the Science of Administration,* (Ed. Gulick, L. & Urwick, L.), New York: Institute of Public Administration, 3–35.

Keast, R. & Brown, K. (2002). The government service delivery project: A case study of the push and pull of central government coordination. *Public Management Review, 4(4),* 439-459.

Kenis, P. & Provan, K. G. (2009). Towards an exogenous theory of public network performance. *Public Administration,* 87(3), 440-456.

Kettl, D. F. & Milward, H. B. (1996). *The State of Public Management.* JHU Press.

Kettl, D. F. (2003). Contingent coordination: practical and theoretical puzzles for homeland security. *The American Review of Public Administration*, 33; 253.

Killian, W. & Wind, M. (1998). Changes in Interorganizational Coordination and Cooperation: The Implementation and Use of ICT in Public Administration. *Public administration in an information age: a handbook* (Ed. Snellen, I. T. M., & van de Donk, W. B.). (Vol. 6). IOS press.

Kock, N. (Ed.). (2008). *Encyclopedia of E-collaboration.* IGI Global.

Kondakçı, Y. & Zayim, M. (2013). Yönetim Süreçleri, *Eğitim Yönetiminde Kuram ve Uygulama*, (Ed. Özdemir S., Sezgin, F. & Koşar, S.) Ankara: Pegem. 9-57.

Kooiman, J. (2003) Governing as Governance (London: Sage).

Kooiman, J. & Jentoft, S. (2009). Meta-governance: values, norms and principles, and the making of hard choices. *Public administration,* 87(4), 818-836.

Köseoğlu, Ö. &Sobacı, M.Z. (2015) *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi.* Bursa; Dora Basım.

Lam, W. F. (2005). Coordinating the government bureaucracy in Hong Kong: An institutional analysis. *Governance*, 18(4), 633-654.

Lance, K. T., Georgiadou, Y. & Bregt, A. K. (2009). Cross-agency coordination in the shadow of hierarchy: 'joining up' government geospatial information systems. *International journal of geographical information science*, 23(2), 249-269.

Lægreid P. & Rykkja, L.H. (2014). *Governance for complexity – how to organize for the handling of «wicked issues»?* (Çalışma Belgesi 7-2014) Stein Rokkan Centre for Social Studies.

Lægreid, P. & Rykkja, L. H. (2015). New Coordination Challenges in the Welfare State. *Public Management Review Volume 17, Issue 7.*

Lægreid, P., Nordø, Å. D. & Rykkja, L. H. (2013). *The quality of coordination in Norwegian central government: The importance of coordination arrangements and structural, cultural and demographic factors* (Çalışma Belgesi No.14). COCOPS.

Lægreid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L. H. & Sarapuu, K. (2013). *The governance of social cohesion: Innovative coordination practices in public management.* (Çalışma Belgesi 5-3). COCOPS.

Lægreid P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L.H. & Sarapu, K. (2015). Emerging Coordination Practices in European Public Management. *International Review of Administrative Sciences Vol. 81(2)* 346–351.

Lægreid, P., Rolland, V. W., Roness P. G. & Ågotnes, J-E. (2003) "The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947–2003.", (Seminer Belgesi) organizational forms, autonomy and control in the public sector, Bergen.

Lee, M. (2003). Conceptualizing the new governance: A new institution of social coordination, Institutional Analysis and Development (Konferans Bildirisi).

Lie, A. (2010). *Coordination Processes and Outcomes in Norway and New Zealand: The Challenge of Inter-Organizational Coordination of Food Safety Issues.* Series of dissertations No. 235, Faculty of Social Sciences, University of Oslo.

Liesbet, H. & Gary, M. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American political science review*, *97*(2), 233-243.

Lindblom, C. E. (1965) *The Intelligence of Democracy*, Free Press, New York.

Lodge, M. & Gill, D. (2011). Toward a new era of administrative reform? The myth of post-NPM in New Zealand. *Governance,* 24(1), 141-166.

Lodge, M. & Wegrich, K. (2014a). Setting the Scene: Challenges to the State, Governance Readiness, and Administrative Capacities, *The Governance Report 2014*, Oxford University Press, Hertie School of Governance, Berlin, 15-26.

Lodge, M. & Wegrich, K. (2014b). Administrative Capacities, *The Governance Report 2014*, Oxford University Press, Hertie School of Governance, Berlin, 27-48.

Lynn, L. E. (2010). What endures? Public governance and the cycle of reform. *New Public Governance* Routledge. 121-140.

Margetts, H. & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Phil. Trans. R. Soc. A*, 371(1987), 20120382.

Marks, G. (1993), 'Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC', *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond,* (Ed. Cafruny, A. & Rosenthal, G.), Lynne Rienner, Colorado, 391-411

Marks, G. & Hooghe, L. (2001). Types of multi-level governance. *European Integration online Papers,* 5(11), 31.

Matei, A. I. & Dogaru, T. C. (2012). Coordination of public policies through strategic planning instruments Romania case study. (Konferans Bildirisi) NISPAcee Annual Conference, Ohrid.

Matei, A. I. & Dogaru, T. C. (2013). Coordination of public policies in Romania. An empirical analysis, *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 81, 65 -71.

Mattessich, P. W. & Monsey, B. R. (1992). *Collaboration: what makes it work. A review of research literature on factors influencing successful collaboration*. Amherst H. Wilder Foundation.

McNamara, M. (2012). Starting to untangle the web of cooperation, coordination, and collaboration: a framework for public managers. *International Journal of Public Administration*, 35, 389–401.

McNutt, K. (2014). Public engagement in the Web 2.0 era: Social collaborative technologies in a public sector context. *Canadian Public Administration,* 57(1), 49-70.

Mergel, I., Schweik, C. M. & Fountain, J. E. (2009). The transformational effect of Web 2.0 technologies on government. Erişim adresi: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1412796 Erişim tarihi: 01.05.2018

Meuleman, L., Torfing, J. & Triantafillou, P. (2011). Metagoverning governance styles-broadening the public manager's action perspective. *Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy,* 95-104.

Merriam-Webster İngilizce Sözlük, Erişim adresi: http://www.merriam-webster.com/dictionary/ Erişim tarihi: 20.04.2017

Metcalfe, L. (1994). International policy co-ordination and public management reform. *International Review of Administrative Sciences*, 60(2), 271-290.

Metcalfe, L. (1999). *New challenges in European public management designing inter-organisational networks*. European Institute of Public Administration, Maastricht.

Metcalfe, L. (1999, June). New challenges in European public management designing interorganisational networks. In International Public Management Network, "Assessing Alternative Research Methodologies in Public Management"

(Konferans Bildirisi) Siena (Italia). Erişim adresi: http://www.rrojasdatabank.info/metcalfe.pdf. Erişim tarihi: 06.01.2016

Migliarese, P. & Corvello, V. (2006). Cooperation and coordination in virtual enterprises: The role of e-collaboration tools. *AIM Conference*, 173-186.

Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research.* Prentice Hall.

National Collaborating Centre for Healthy Public Policy [NCCHPP], (2013), Wicked Problems and Public Policy, Fact Sheets, Quebec. Erişim adresi: http://www.ncchpp.ca/docs/WickedProblems_FactSheet_NCCHPP.pdf Erişim tarihi: 26.03.2018

New Zealand State Services Commission (2008). Factors for successful co-ordination: a framework to help state agencies co-ordinate effectively. Wellington. Web sitesi: http://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Factors-publication.pdf. Erişim Tarihi: 30.12.2015

Nou, J. (2015). *Intra-Agency Coordination. Coase Sandor Institute for Law and Economics.* The University of Chicago Law School.

OECD (1996) *Building Policy Coherence: Tools and Tensions*, PUMA Occasional Papers No. 12

OECD (2015), Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. Web sitesi: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/slovak-republic-better-co-ordination-for-better-policies-services-and-results_9789264247635-en. Erişim Tarihi: 06.01.2016

Orhan, G. &Yalçın, L. (2015) Ağlar, Yönetişim ve Ağ Yönetişimi: Tarihsel ve Kavramsal Bir Değerlendirme. *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi.* (Ed. Köseoğlu, Ö. &Sobacı, M.Z.) Dora Basım, Bursa. 171-204.

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review,* 8(3), 377-387.

Osifo, C. (2012). *Organization and coordination: An intra and inter-performance perspective.*(Çalışma Belgesi 3) Proceedings of the University of Vaasa.

Osimo, D. (2008). Web 2.0 in government: Why and how. *Institute for Prospectice Technological Studies (IPTS), JRC, European Commission, EUR, 23358.*

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge:* Cambridge University Press.

Oxford İngilizce Sözlük, Erişim adresi: http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/ Erişim tarihi: 20.04.2017

Ömürgönülşen, U. (2003) "Kamu Sektörünün Yönetim Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (Ed. Acar, M. &Özgür, H.) Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 3-43.

Parlak, B. (2003) "Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (Ed. Acar, M. &Özgür, H.) Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 347-391

Pelkonen, A., Teräväinen, T. & Waltari, S. T. (2008). Assessing policy coordination capacity: higher education, science, and technology policies in Finland. *Science and Public Policy, 35(4),* 241-252.

Pedersen, A. R., Sehested, K. & Sørensen E. (2011). Emerging theoretical understanding of pluricentric coordination in public governance. *The American Review of Public Administration July 2011 41*, 375-394.

Petak, Z. & Musa, A. (2012). Coordination for policy in transition countries: a case of Croatia. (Konferans Bildirisi) 22nd IPSA Conference, 8-12.

Peters, B. G. (2010). Meta-governance and public management. *The new public governance* Routledge. 52-67

Peters, B. G. (2005). The search for coordination and coherence in public policy: Return to the center. (Yayımlanmamış Çalışma) Department of Political Science. University of Pittsburgh. Erişim adresi: https://pdfs.semanticscholar.org/cf83/33a962291003569c3149b5b96b22ebf3f35e.pdf Erişim tarihi: 15.03.2017

Peters, B. G. (1998). Managing horizontal government: The politics of coordination. (Araştırma Belgesi No. 21) Canadian Centre for Management Development.

Peters, B. G. & Savoie, D. (1995) *"Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conumdrum",* Canadian Centre for Management Development. Canada.

Peters B. G. & Savoie D. (1995a), "*Governance in a Changing Environment",* Canadian Centre for Management Development Series on Governance and Public Management, Montreal, McGill-Queen's University Press.

Peters, B. G. & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 8, No. 2*, 223-243.

Polidano, C. (2000). Measuring public sector capacity. *World Development 28.5,* 805-822.

Pollitt, C. (2003). Joined-up government: a survey. *Political studies review,* 1(1), 34-49.

Popp, J., MacKean, G. L., Casebeer, A., Milward, H. B. & Lindstrom, R. R. (2014). *Inter-organizational networks: A review of the literature to Inform practice.* IBM Center for the Business of Government.

Priyantha, R. (2013) Multi-level Governance and Policy Coordination: Challenges of Coordination in Hierarchal and Network Systems (A Theoretical Overview). *Social Science and Humanities Review*, Vol. 01, No. 01, 187-230.

Provan, K. & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18(2),* 229.

Rhodes, R. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies, No. 44*: 652-657.

Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.

Robertson, P. J. & Choi, T. (2010). Ecological governance: Organizing principles for an emerging era. *Public administration review*, 70(s1).

Russel, D. & Jordan, A. (2007). Joining-Up or Departmentalism? Coordinating Policy for Sustainable Development in the United Kingdom (Çalışma Belgesi) EDM 07-01. Centre for Social and Economic Research on the Global Environment (CSERGE).

Russel, D. & Jordan, A. (2009). Joining up or pulling apart? The use of appraisal to coordinate policy making for sustainable development. *Environment and Planning A 2009, volume 41*, 1201-1216.

Sager, F. (2006). Policy coordination in the European metropolis: A meta-analysis. *West European Politics 29.3*, 433-460.

Saint-Martin, D. (2004). Coordinating interdependence: Governance and social policy redesign in Britain, the European Union and Canada. (Araştırma Raporu F/41). CPRN Social Architecture Papers.

Saner, R., Toseva, G., Atamanov, A., Mogilevsky, R. & Sahov, A. (2008). Government Governance (GG) and Inter-Ministerial Policy Coordination (IMPC) in Eastern and Central Europe and Central Asia. *Public Organization Review September 2008, Volume 8, Issue 3*, 215-231.

Saygılıoğlu, N. & Arı, S. (2003). *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi.* Sabancı Üniversitesi.

Scharpf, F. W. (1994). Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations, *Journal of Theoretical Politics, 6 (1):* 27–53.

Schout, A. & Jordan, A. (2003). Coordinated European governance: Self organising or centrally steered? (Çalışma Belgesi) EDM, No. 03-14. CSERGE.

Schofield, R. & Johnson, J. (2011). How New Technologies Impact Aid Coordination, Linksbridge. Web sitesi: http://linksbridge.com/wp-content/uploads/2014/02/How-New-Technologies-Impact-Aid-Coordination.pdf Erişim tarihi: 27.04.2018

Seidman, H. (1970). Politics, position, and power: The dynamics of federal organization. New York: Oxford University Press.

Simon, H. A. (1957) *Administrative Behavior*, New York: The Free Press.

Six, P. (2004) 'Joined-up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration', *Journal of Public Administration Research and Theory,* 14, 103–38

Snellen, I. (2002). Electronic governance: implications for citizens, politicians and public servants. *International Review of Administrative Sciences*, *68*(2), 183-198.

Sobacı, M.Z. & Köseoğlu, Ö. (2015) Yeni Kamu Yönetişimi: Birlikte Üretmenin ve İşbirliğinin Teorik Çerçevesi *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi.* (Ed. Köseoğlu, Ö. &Sobacı, M.Z.) Dora Basım, Bursa. 231-248.

Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American review of public administration*, 36(1), 98-114.;

Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration,* 87(2), 234-258.

Spanhove, J. & Verhoest, K. (2009). Coordinating top-level government bodies in the Flemish public sector: Looking for determinants. Paper, ECPR, 10-12, Berlin Potsdam.

Şengül, R. (2007). Henri Fayol'un Yönetim Düşüncesi Üzerine Notlar. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi,* 14(2), 257-273.

Terry, G. R. (1960). *Principles of Management.* Homewood, IL: Richard D. Irwin.

Thompson, G., Frances, J., Levacic, R. & Mitchell, J. (1991). *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. London: Sage.

Thompson, J. D. (1967). *Organizations in action: Social science bases of administrative theory.* Transaction publishers.

Thompson, J.D. (1974). Social Interdependence, The Polity, And Public Administration. *Administration & Society 1974; 6:3.*

Torfing, J. & Triantafillou, P. (2013). What's in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9-25.

Toprak, Z. (2010). E-yönetişim ve e-devlet. *Yönetişim*, 73-106.

Tosun, K. (1964) Devlet İdaresinde Koordinasyon Hakkında Bazı Mütalaalar, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, (10).*

Tuncer, A. & Usta, S. (2013). Iki Kriz Arasinda Yönetim: Yeni Kamu Isletmeciligi/The Case of Administration Between Two Crises: New Public Management. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* (30), 181-195.

Türk Dil Kurumu, Türk Dil Kurumu Genel Türkçe Sözlük, Erişim adresi: www.tdk.gov.tr. Erişim tarihi: 20.04.2017

Uçkan, Ö. (2003). E-devlet, e-demokrasi ve e-yönetişim modeli: Bir ilkesel öncelik olarak bilgiye erişim özgürlüğü. *Stradigma. com. Aylık Strateji ve Analiz E-Dergisi, Haziran*, (5).

Washington, S. (1996). Globalisation: what challenges and opportunities for governments? *OCDE/GD (96)64,* Vol. 4, No. 28. Organisation for Economic Co-operation and Development.

Waterval, N. M. (2011). "The Applicability of Inter-organizational Coordination within the Suriname Public Sector: The Cooperation between the Suriname armed Forces and the Ministry of Justice and Police", Master's Thesis. Institute for Social Studies (ISS).

Weber, M. (1971). Power and bureaucracy. *Sociological perspectives.*

Wegrich, K. & Štimac, V. (2014). Coordination Capacity. *The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities* (Ed. Lodge, M., & Wegrich, K.). Oxford University Press. 41-63.

Weiss, J. A. (1987). Pathways to cooperation among public agencies. *Journal of Policy Analysis and Management,* 7(1), 94-117.

Van de Walle, S. & Hammerschmid, G. (2011). The impact of the new public management: Challenges for coordination and cohesion in European public sectors. *Administrative Culture*, *12*(2), 189-209.

Verhoest, K. & G. Bouckaert (2005) 'Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialisation and Coordination', *Policy Capacity*, (Ed. Painter, M. & Pierre, J.), Basingstoke: Palgrave.

Verhoest, K., Bouckaert, G. & Peters, G. B. (2007). Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980—2005. *International Review of Administrative Sciences 73.3*, 325-348.

Verhoest, K., Peters, G. B., Beuselinck, E., Meyers, F. & Bouckaert, G. (2005). How coordination and control of public organizations by government interrelate: an analytical and empirical exploration. Scandinavian Consortium for Organizational Research (SCANCOR)/Structure and Organisation of Government (SOG) Workshop, Stanford, CA.

Yang, T. M. & Maxwell, T. A. (2011). Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors. *Government Information Quarterly*, 28(2), 164-175.

Yavuz, N. (2015) Dijital Çağ Yönetişimi; Kamu Yönetiminde İhtiyaç Temelli Bütünleşme Çabası, *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi.* (Ed. Köseoğlu, Ö. &Sobacı, M.Z.) Dora Basım, Bursa. 271-293

Yıldırım, M. (2013). *E-devlet ve yurttaş odaklı kamu yönetimi.* Nobel Yayın Dağıtım.

Yıldız, M. (2003). Elektronik (e)-devlet kuram ve uygulamasına genel bir bakış ve değerlendirme. *Çağdaş Kamu Yönetimi–1,* (Ed. Acar, M. & Özgür, H.) Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 305-328.

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS TEZ ÇALIŞMASI ORİJİNALLİK RAPORU

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 25/06/2018

Tez Başlığı: *Kamu Yönetiminde Koordinasyon: Teorik ve Güncel Tartışmalar*

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 115 sayfalık kısmına ilişkin, 25/06/2018 tarihinde tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda işaretlenmiş filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 3'tür.

Uygulanan filtrelemeler:

1- ☒ Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç
2- ☒ Kaynakça hariç
3- ☒ Alıntılar hariç
4- ☐ Alıntılar dâhil
5- ☒ 5 kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Tarih ve İmza

Adı Soyadı: Atiye Seda İNTEPE
Öğrenci No: N11129361
Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Programı: Kamu Yönetimi/Tezli Yüksek Lisans

25.06.2018

DANIŞMAN ONAYI

UYGUNDUR.

Prof. Dr. Muhittin ACAR

HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
MASTER'S THESIS ORIGINALITY REPORT

HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION DEPARTMENT

Date: 25/06/2018

Thesis Title : *Coordination in Public Administration: Theoretical and Current Debates*

According to the originality report obtained by my thesis advisor by using the Turnitin plagiarism detection software and by applying the filtering options checked below on 25/06/2018 for the total of 115 pages including the a) Title Page, b) Introduction, c) Main Chapters, and d) Conclusion sections of my thesis entitled as above, the similarity index of my thesis is 3 %.

Filtering options applied:

1. ☒ Approval and Declaration sections excluded
2. ☒ Bibliography/Works Cited excluded
3. ☒ Quotes excluded
4. ☐ Quotes included
5. ☒ Match size up to 5 words excluded

I declare that I have carefully read Hacettepe University Graduate School of Social Sciences Guidelines for Obtaining and Using Thesis Originality Reports; that according to the maximum similarity index values specified in the Guidelines, my thesis does not include any form of plagiarism; that in any future detection of possible infringement of the regulations I accept all legal responsibility; and that all the information I have provided is correct to the best of my knowledge.

I respectfully submit this for approval.

Date and Signature

Name Surname:	Atiye Seda İNTEPE
Student No:	N11129361
Department:	Political Science and Public Administration
Program:	Master of Science in Public Administration

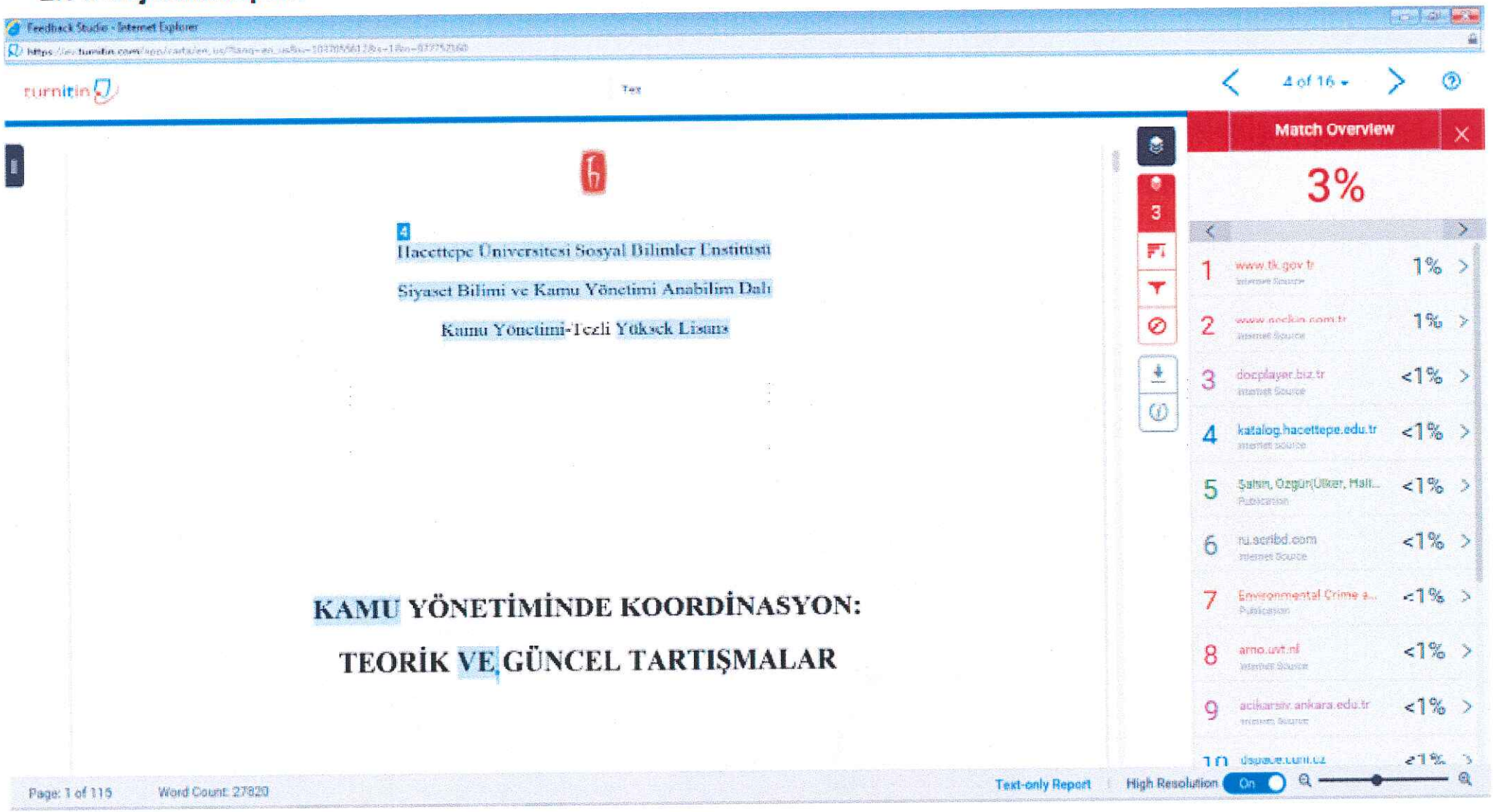
25.06.2018

ADVISOR APPROVAL

APPROVED.

Prof. Dr. Muhittin ACAR

EK 1. Orijinallik Raporu



EK 2. Etik Kurul İzin Muafiyet Formu

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ ÇALIŞMASI ETİK KURUL İZİN MUAFİYETİ FORMU

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 31/05/2018

Tez Başlığı / Konusu: Kamu Yönetiminde Koordinasyon: Teorik ve Güncel Tartışmalar

Yukarıda başlığı/konusu gösterilen tez çalışmam:

1. İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır,
2. Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmasını gerektirmemektedir.
3. Beden bütünlüğüne müdahale içermemektedir.
4. Gözlemsel ve betimsel araştırma (anket, ölçek/skala çalışmaları, dosya taramaları, veri kaynakları taraması, sistem-model geliştirme çalışmaları) niteliğinde değildir.

Hacettepe Üniversitesi Etik Kurullar ve Komisyonlarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre tez çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kuruldan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Tarih ve İmza

Adı Soyadı:	Atiye Seda İNTEPE
Öğrenci No:	N11129361
Anabilim Dalı:	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Programı:	Kamu Yönetimi Tezli Yüksek Lisans
Statüsü:	☒ Y.Lisans ☐ Doktora ☐ Bütünleşik Dr.

31.05.2018

DANIŞMAN GÖRÜŞÜ VE ONAYI

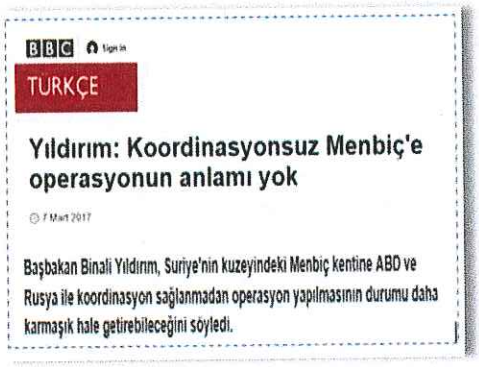
Prof. Dr. Muhittin ACAR

Ek 3. Koordinasyon(suzluk) Sorununa İlişkin Örnek Haberler

Milliyet.com.tr

Koordinasyonsuzluk Bursalıları Canından Bezdirdi

İnternet döşemek için yapılan kazılardaki koordinasyonsuzluk Bursalıları canından bezdirdi. Sürekli elektrik ve sularının kesildiğini iddia eden mahalle sakinleri çileden çıktı.



BBC TÜRKÇE

Yıldırım: Koordinasyonsuz Menbiç'e operasyonun anlamı yok

7 Mart 2017

Başbakan Binali Yıldırım, Suriye'nin kuzeyindeki Menbiç kentine ABD ve Rusya ile koordinasyon sağlanmadan operasyon yapılmasının durumu daha karmaşık hale getirebileceğini söyledi.

23 Mayıs 2006 Gündem

İstihdam ve yatırımda bir koordinasyonsuzluk var

İstihdam ve yatırımda bir koordinasyonsuzluk var

Samsun Sanayici ve İşadamları Derneği (SAMSİAD) Başkanı Celil Kurada, Samsun da istihdamın artırılması ve yeni yatırım alanları konusunda yapılması gereken çalışmaların bir koordinasyon içinde yürütülmesi gerektiğini söyledi. Kurada,

GÜNDEM

Trump ile Pentagon Arasında Koordinasyonsuzluk mu Var?

28 Kasım 2017 62

GÜNDEM | Haber detay

Putin kazanın nedenini Güvenlik Konseyi'nde açıkladı: "Koordinasyonsuzluk"

Rusya Devlet Başkanı Vladimir Putin, Rus savaş uçaklarının Türk askerlerini vurduğu kazayla ilgili sebebi açıkladı. Konu, Moskova'da Putin başkanlığında yapılan Rusya Ulusal Güvenlik Konseyi toplantısında ele alındı.

Dünya

"En büyük sorun koordinasyonsuzluk"

Paylaş Paylaş

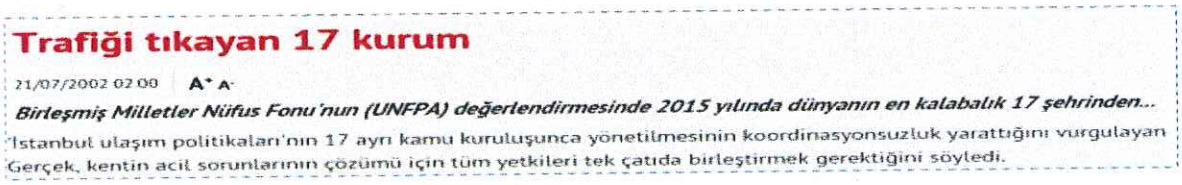
TTB, Soma'daki arama kurtarma çalışmalarında koordinasyon eksikliğinin en büyük sorun olduğuna dikkat çekti.

VAN DEPREMİ SONRASI "YETERSİZLİK" İTİRAFLARI

"Tespitler doğru. Ciddi bir koordinasyonsuzluk var.

Japon uzmanlar uyardı: Depremde en büyük tehlike koordinasyonsuzluk

17 Ağustos depreminden sonra Türkiye'ye gelip incelemelerde bulunan Japon ekibin hazırladığı raporda, muhtemel bir depremde koordinasyonsuzluğun yine büyük can kaybı ve kaosa sebep olabileceğine dikkat çekildi.



Trafiği tıkayan 17 kurum

21/07/2002 02:00 A A

Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu'nun (UNFPA) değerlendirmesinde 2015 yılında dünyanın en kalabalık 17 şehrinden...

İstanbul ulaşım politikaları'nın 17 ayrı kamu kuruluşunca yönetilmesinin koordinasyonsuzluk yarattığını vurgulayan Gerçek, kentin acil sorunlarının çözümü için tüm yetkileri tek çatıda birleştirmek gerektiğini söyledi.

'Adana'da altyapı uygulamalarında koordinasyonsuzluk hakim'

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Atiye Seda İNTEPE

Doğum Yeri ve Tarihi : Diyarbakır, 1985

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : Orta Doğu Teknik Üniversitesi, İİBF, Uluslararası İlişkiler Bölümü

: Anadolu Üniversitesi, İşletme Bölümü

Yüksek Lisans Öğrenimi : Hacettepe Üniversitesi, SBE, Kamu Yönetimi Tezli Yüksek Lisans

Bildiği Yabancı Diller : İngilizce

İş Deneyimi

Çalıştığı Kurumlar

- Uzman Yardımcısı (2009 Eylül-2010 Mayıs)- T.C. Halkbank
- Sosyal Güvenlik Uzman Yardımcısı, (2010 Mayıs-2014 Nisan)- Sosyal Güvenlik Kurumu-Stratejik Yönetim ve Planlama Daire Başkanlığı
- Sosyal Güvenlik Uzmanı (2014 Nisan-2016 Temmuz)- Sosyal Güvenlik Kurumu-Stratejik Yönetim ve Planlama Daire Başkanlığı
- Sosyal Güvenlik Uzmanı (2016 Temmuz-)- Sosyal Güvenlik Kurumu- AB ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı

İletişim

E-Posta Adresi : asedaintepe@gmail.com

Tarih : 31.05.2018