

**Derleme Makalesi / Review Article**

**GÜNCEL GELİŞMELER IŞIĞINDA KAMU YÖNETİMİNDE  
KURUMLAR ARASI KOORDİNASYON\***

Atiye Seda İNTEPE\*\*

**ÖZ**

Temel yönetim işlevlerinin (POSDCoRB) 7 asıl ögesinden biri olan koordinasyon (eşgüdüm) geçmişten günümüzde kamu yönetiminin en köklü sorun alanlarından birini oluşturmaktadır. Uzun yıllardır tartışılmalı olan örgüt-İçi ve örgütler-arası ilişki ve yapıların nasıl etkili olarak koordine edilebileceği sorusunun, modern dünyada belirsizlik ve karmaşıklık artması ve evrensel kabul görmüş bir koordinasyon formülünün imkansızlığı nedeniyle daha uzun yıllar çeşitli açılardan tartışılmaya devam edeceği düşünülmektedir. Bu makalede koordinasyon konusunda kamu yönetimi alanında ortaya konmuş temel çalışmalar sistematik bir biçimde ele alınmakta ve koordinasyonun çok aktörlü ve çok katmanlı günümüz yönetim dünyasında daha önemli bir gündem maddesi olarak ortaya çıkmasında rol oynayan faktörler değerlendirilmektedir. Çalışmada ekonomik sorunlar, değişen yönetim algısı, küreselleşme ve yerelleşme ile belirsizleşen sınır ve sorumluluklar, iç içe geçmiş karmaşık sorunlar ile bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin günümüzde artan koordinasyon ihtiyacının en önemli belirleyicileri olduğu kabul edilerek bu güncel gelişmeler ile koordinasyon arasındaki ilişki ortaya konmaktadır. Bu sayede kamu yönetimi yazınında son otuz yılda oldukça geniş bir şekilde tartışılan ancak ülkemizde yeterince ilgi görmediği düşünülen eşgüdüm konusuna temel ve kapsamlı bir giriş yapmak ve konuyu güncel gelişmeler ışığında değerlendirmek amaçlanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Koordinasyon, Kurumlar-arası Koordinasyon, Eşgüdüm, İşbirliği

\* Bu makale Atiye Seda İntepe tarafından yazılmış olan “Kamu Yönetiminde Koordinasyon; Teorik ve Güncel Tartışmalar” başlıklı yüksek lisans tezinden yararlanarak hazırlanmıştır.

\*\* Sosyal Güvenlik Uzmanı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Ankara, asedaintepe@gmail.com, ORCID: 0000-0001-5104-8512



## **INTER-ORGANIZATIONAL COORDINATION IN PUBLIC ADMINISTRATION AND CURRENT DISCUSSIONS**

### **ABSTRACT**

*Coordination (coordination), which is among the seven main elements of basic management functions (POSDCoRB), is considered as one of the most fundamental problem areas of public administration. Although the question about how to coordinate intra and inter-organizational relationships and structures efficiently have been discussed for many years it seems to continue to be a relevant question in the near future, due to the increase in uncertainty and complexity in the modern world and impossibility of creating a universal formula of coordination that is valid in any case. Main studies on public administration in the field of coordination are addressed in a systematic manner in this article, and the factors that play role in the emergence of coordination as a concept that has been emphasized more and more in today's multi-level/multi-sectoral global world are evaluated. Moreover, in this study, by accepting the economic problems, changing administration perception, blurred boundaries and responsibilities with globalization and localization, cross-cutting/wicked issues and developments in information and communication technologies as the most important determinants of the increasing need of coordination, the relationship between these current developments and coordination is presented. In this way, it is aimed to raise awareness about the issue of coordination which has been discussed in public administration literature from various aspects over three decades but has been a neglected area of study in literature running in Turkish language, by making a basic and comprehensive introduction and to evaluate the issue in the light of current developments.*

**Keywords:** *Coordination, Inter-Organizational Coordination, Cooperation, Collaboration*

## GİRİŞ

Koordinasyon yönetim bilimleri açısından eski ancak eskimeyen ve hatta gittikçe önem kazanmakta olan bir konudur. Doğabilecek çakışmaları önlemek ve etkinliği artırmak amacıyla örgütler tarafından gerçekleştirilen faaliyetler çeşitli seviye ve türde koordinasyona ihtiyaç duymaktadır. Koordinasyona duyulan ihtiyaç her alanda aşikâr olsa da özellikle kamu yönetiminde koordinasyon eksikliği gerek farklı kurumlar arasında gerekse kurumların kendi iç işleyişinde en sık dile getirilen sorunların başında gelmektedir. Bu kapsamda örgütleri ele alan çalışmalarda, örgüt içi ve örgütler arasındaki ilişki ve yapıların nasıl etkili olarak koordine edilebileceği sorusu önemli bir yere sahiptir.

Koordinasyon konusuna yapılan vurgunun son yıllarda gerçekleştirilen çalışmalarda giderek arttığı gözlemlenmektedir. Kamu yönetiminde böylesine hayati bir öneme sahip olmasına karşın özellikle Türkçe yazında koordinasyonu genel hatlarıyla ele alan ve koordinasyon ihtiyacını ortaya koyarak günümüz gelişmeleri ile arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmalar konusunda alanda önemli bir eksiklik olduğu fark edilmiştir. Başta işbirliği olmak üzere katılımcılık, planlama, stratejik yönetim gibi diğer kavramlarla sıklıkla iç içe geçmiş bir şekilde kullanılan koordinasyonu inceleyen akademik çalışmaların belki de bu iç içe geçmişlik nedeniyle özellikle Türkçe kamu yönetimi yazınında planlama ve insan kaynakları gibi diğer yönetim işlevlerini konu edinen çalışmalara kıyasla oldukça sınırlı sayıda kaldığını görmek mümkündür.

Bu çalışmanın temel amaçlarından birisi ulusal yazında eksikliği hissedilen konu hakkında kavramsal bir çerçeve çizerek neden koordinasyona ihtiyaç duyulduğu sorusuna verilebilecek cevapların araştırılması ve özellikle günümüzde kamu yönetiminde koordinasyonun daha önemli bir gündem maddesi olarak ortaya çıkmasında rol oynayan faktörlerin belirlenmesidir. Literatür taramasına dayanan bu çalışmada temel olarak kurumlar-arası (inter-organizational) koordinasyon konusu incelenmekte olup, kurum-içi (intra-organizational) koordinasyon ve işbirliği konuları bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur. Çalışma hazırlanırken koordinasyon konusunda İngilizce dilinde ortaya konmuş temel referans çalışmalar taranmış ve alt başlıklar belirlenerek aynı başlıklar altında yer alan çalışmalarda öne çıkan hususlar derlenmiştir. Bu sayede literatürde dağınık olarak yer alan kamu yönetiminde koordinasyon konusunu

daha sistematik olarak inceleme olanağı yakalanmıştır.

Çalışmada koordinasyon konusu incelenirken öncelikle mevcut araştırmalar doğrultusunda koordinasyonun tanımı, türleri, dereceleri incelenerek temel bir kavramsal çerçeve çizilmekte ve koordinasyona ilişkin genel resmin farklı yönleriyle bütün olarak görülebilmeye katkı sağlanmaktadır. Ardından koordinasyona duyulan ihtiyaç ortaya konarak koordinasyon konusunun yeni bir biçimde ele alınmasını gerektirecek öne çıkan gelişmelerin neler olduğu tespit edilmektedir. Bu sayede alandaki diğer çalışmalardan farklı olarak koordinasyon konusunun günümüz şartlarında incelenme olanağı yakalanmakta ve bu güncel konuların kamu yönetiminde yarattığı sorunlar ve koordinasyonu hangi açıdan etkilediği/önemli hale getirdiği tartışılmaktadır.

## 1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Koordinasyonu tartışmaya başlamadan önce kavramın zihinlerde netleştirilmesi adına detaylı bir tanımının yapılması önem arz etmektedir. Ancak dilimizde yerleşik bir kavram olarak sıklıkla kullanılan koordinasyonun tanımını yapmak, kabul edilmiş bir çatı tanımın bulunmayışından dolayı oldukça zor olabilmektedir (Alexander, 1995; 3). Kökeni eski Latinceye uzanan<sup>1</sup> koordinasyon teriminin karşılığı Türk Dil Kurumu tarafından yapılan tanıma göre “eşgüdüm”dür.<sup>2</sup> Söz konusu Kurum eşgüdümü ise “*belli bir amaca ulaşmak için türlü işler arasında bağlantı, ilişki, düzen ve uyum sağlama*” (TDK, 2019) olarak tanımlamaktadır.

Farklı çalışmalarda değişik açılardan yapılmış birçok koordinasyon tanımı olsa da<sup>3</sup> koordinasyon kavramının tanımlarının büyük bir çoğunluğunda “birlikte çalışmak”, “etkinlik” ve “uyum” gibi unsurlara vurgu yapılmaktadır. Bu çalışmada kamu yönetiminde koordinasyon konusu tartışılırken temel olarak Bouckaert ve arkadaşları tarafından ortaya atılan koordinasyon tanımı dikkate alınmaktadır. Bu tanıma göre koordinasyon “*kamu kurumları arasında görev ve girişimlerin gönüllü ya da zorunlu olarak işbirliği içinde yürümesini sağlayan araç ve mekanizmalar*” olarak kabul edilmekte ve bu araçların politika ve uygulama arasında tekrarlamaları,

<sup>1</sup> *Co-ordination* kelimesi *coordinatio*, Latincedeki *ordinatio* -ayarlar, düzenleme-, *ordinare* -ayarlamak, düzenlemek- fiilinden türemektedir. Bkz. (Merriam-Webster Online İngilizce Sözlük)

<sup>2</sup> Bu çalışmada eşgüdüm ve koordinasyon kelimeleri, söz konusu tanım referans alınarak, değişimli olarak kullanılmaktadır.

<sup>3</sup> Farklı çalışmalarda yapılan koordinasyon tanımları ve koordinasyon teriminin benzer anlamlarda kullanılan diğer terimlerden farkı için bkz. (İntepe, 2018: Bölüm 1.3).

boşlukları, çelişkileri azaltmak ve daha fazla uyum yaratmak amacıyla kullanıldığı varsayılmaktadır (Bouckaert, Peters ve Verhoest, 2010: 16).

Koordinasyonu kavramını açıklarken izlenebilecek bir diğer yol da benzer anlamlarda kullanılan işbirliği (*cooperation*), bütünleşme (*integration*) ve ortak çalışma (*collaboration*) gibi kavramlarla arasındaki farkın ortaya konmasıdır. Her ne kadar özellikle Türkçe yazında kimi zaman eşanlamlı olarak kullanılıyor ve bazı ortak unsurlar içeriyor olsalar da işbirliği ve koordinasyon kavramları aynı anlama gelmemektedir.<sup>4</sup> Koordinasyonun aksine işbirliği ve ortak çalışma daha gönüllü bir yapıda olup, eşgüdüm sağlamak için teşvik, zorlama ya da ceza gibi belirli bir düzeyde itici güce ihtiyaç duyulmaktadır<sup>5</sup>(Bouckaert vd., 2010: 17).

İşbirliği, koordinasyon ve ortak çalışmayı birbirinden ayıran temel unsurlara ilişkin detayları görebilmek adına McNamara tarafından oluşturulan tablodan yararlanmak mümkündür. (Bkz. Tablo 1.)

**Tablo 1. “İşbirliği”, “Koordinasyon” ve “Ortak Çalışma”yı Birbirinden Ayıran Unsurlar**

Unsur	İşbirliği	Koordinasyon	Ortak Çalışma
Yapılanma	Var olan 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 araçlar kullanılabilir	Katılımcılara dayanan ortaklık: bir üye katılımcıları bir araya getirmeye yardımcı olabilir
Bilgi Paylaşımı	Temel bilgiler gayri resmi kanallar vasıtasıyla paylaşılır	Bilgi değişimi resmi kanallar vasıtasıyla gerçekleşir	Resmi ve gayri resmi kanallar vasıtasıyla açık ve sürekli iletişim mevcuttur.

<sup>4</sup> *Cooperation* ve *Collaboration* kelimelerinin her ikisinin de Türkçe karşılığı olarak “İşbirliği” terimi kullanılmakta olup bu durum anlam karmaşasına neden olmaktadır. Öte yandan İngilizce yazında bile bu iki kelimenin birbirleriyle eş anlamlı olarak kullanıldığı görülebilmektedir.

<sup>5</sup> “İşbirliği”, “koordinasyon”, “ortak çalışma” ve “entegrasyon” kavramlarının farklarını ortaya koyan daha detaylı çalışma örnekleri için bkz. (Mattessich ve Monsey, 1992: Ek A) ve (Six, 2004: 106)



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 kaynakların ortak bir havuzda toplanması
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.

Koordinasyonun çeşitli tanımları olduğu gibi, bu alanda çalışan araştırmacılar tarafından farklı türlerini gösteren çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Öncelikle koordinasyon türlerini çeşitli şekillerde sınıflamak mümkün olup, bu sınıflamalardan sıklıkla kullanılan bazıları; negatif-pozitif, yatay-dikey, zorunlu-gönüllü, aşağıdan yukarıya (*bottom-up*)-yukarıdan aşağıya (*top-down*), resmi-yarıresmi-gayriresmi, geçici-sürekli, tek konulu-kısmi-kapsamlı, ikili (*bilateral*)-çok taraflı (*multilateral*), kurumiçi-kurumlararası-kurumlarüstü, sektörel-sektörlerarası-sektörlerüstü, yerel-bölgesel-ulusal-uluslararası-küresel koordinasyon şeklinde sıralanabilir (Acar, 2004).

Koordinasyon türlerine ilişkin bu sınıflandırmalardan ilki olan negatif-pozitif koordinasyon ayrımı, aktörler arası ilişkinin derecesiyle yakından alakalıdır. Pozitif koordinasyon kavramı aktörler arasında farklı düzeylerde de olsa bir etkileşimi gerektirmekte olup, bunun aksine negatif koordinasyon ise herhangi bir etkileşim sergilemeden, sadece aktörlerin birbirlerinin faaliyetlerinden haberdar olarak çakışmalardan kaçınmaları yoluyla sağlanabilmektedir (Peters, 1998: 5).

Koordinasyon türlerine ilişkin sıklıkla gündeme gelen bir diğer ayırım da yatay-dikey koordinasyon ayırımıdır. Dikey koordinasyon, alt kademedeki aktörlerin eylemlerinin daha üst kademelerdeki aktörler tarafından koordine edilmesini tanımlamak için kullanılırken, yatay koordinasyon tanımı ise aynı ya da benzer kademelerdeki aktörlerin eylemlerinin uyumunu ifade etmek için kullanılmaktadır (Bouckaert vd., 2010: 24). Tanımlardan da anlaşılacağı üzere eşitler arası bir ilişkiyi ifade etmek için kullanılan yatay koordinasyon doğası gereği dikey koordinasyona göre daha gönüllü ve gayri-resmi ya da yarı-resmi bir yapıya sahiptir ve genellikle aşağıdan yukarıya bir yön izlemektedir.<sup>6</sup>

İç ve dış koordinasyon ayırımı, eşgüdüm konusundaki çalışmalarda sıklıkla karşılaşılan bir diğer ayırımıdır. İç koordinasyon ya da diğer bir ifade ile örgüt-içi koordinasyon belirli bir örgütün kendi birimleri ve rolleri arasındaki eşgüdümü temel almaktayken, dış koordinasyon çalışmalarının odağında birden fazla örgütün birbirleriyle ilişkisi vardır. Kamu yönetimi bakış açısı ile iç koordinasyon; merkezi hükümetin kendi birimleri arasındaki, dış koordinasyon ise; merkezi hükümetin etkileşim içinde olduğu diğer aktörlerle ilişkisinin eşgüdümünü ifade etmekte olup bu ilişki aynı zamanda yatay ve dikey koordinasyon ayırımına da tabi tutulabilir (Bkz. Tablo 2).

**Tablo 2. İç-Dış/Yatay-Dikey Koordinasyon Matrisi**

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

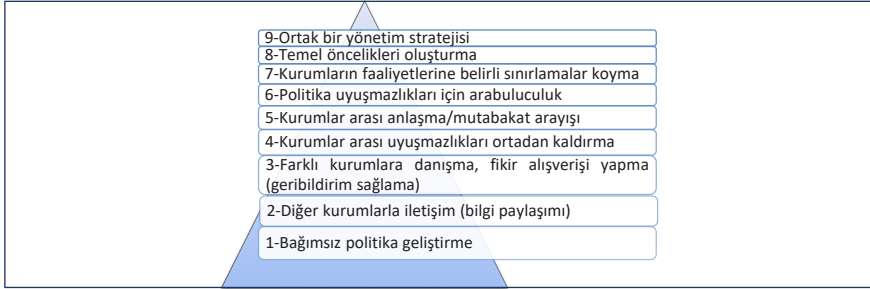
**Kaynak:** Christensen ve Lægread, 2007: 12.

Bu matris koordinasyon konusunu farklı boyutlarıyla ve çok katmanlı sistem içerisinde ele almaktadır. Koordinasyonun farklı seviye ve katmanlarına ilişkin tartışmalar, koordinasyon konusunu daha detaylı bir şekilde anlayabilmek için incelenmesi gereken bir diğer önemli konudur.

<sup>6</sup> Gönüllü-zorunlu, aşağıdan-yukarıya/yukarıdan-aşağıya ve resmi-yarıresmi-gayriresmi eşgüdüm ayırımı ile bu çalışmada bahsedilmeyen diğer koordinasyon tasniflerine ilişkin detaylı bilgi için bkz. (Intepe, 2018: 30-37).

Koordinasyonun birçok farklı tanımı olduğu ve farklı türleri bulunduğu gerçeğinden yola çıkarak aktörlerin birbirleriyle etkileşim seviyeleri ile doğru orantılı olarak değişen farklı koordinasyon düzeylerinden bahsetmek mümkündür. Koordinasyon düzeyleri konusunda ortaya konmuş en önemli çalışmalardan biri olan ve ilgili yazında sıkça atıf yapılan Metcalfe (1994)' nin koordinasyon düzeyleri skalası tek bir koordinasyon tanımına bağlı kalmadan, koordinasyonun farklı anlamlarını sistemli bir şekilde seviyelendirmesi bakımından önem arz etmektedir.

Bu koordinasyon düzeyleri skalası basit görevlerin uyumlaştırılması için kullanılan eşgüdüm modelinden, karmaşık sistemlerin entegre edilmesine yönelik kullanılan eşgüdüm modeline doğru uzanan dokuz basamaklı bir yapıdadır ve bu skala sayesinde aktörler arasındaki koordinasyonun düzeyini belirlemek mümkün hale gelmiştir (Bkz. Şekil 1). Bu sınıflandırmada en alt seviyedeki koordinasyon düzeyine ulaşmadan en üst seviyede eşgüdümün sağlanması olası değildir. Diğer bir ifadeyle eğer tüm sistemin koordineli bir şekilde çalışması arzulanıyorsa ilk etapta bilgi paylaşımı ve karşılıklı fikir alışverişi gibi temel koordinasyon seviyelerinde başarılı olmak gerekmektedir (Jordan ve Schout, 2006: 43).



**Şekil 1. Koordinasyon Düzeyleri<sup>7</sup> (Metcalfe, 1994)**

Örgütlerarası ilişki düzeyleri açısından incelenmesinde fayda görülen başka bir sınıflandırma da Six tarafından ortaya konmuştur. Bu sınıflandırmada kurumların birbirleriyle kurdukları etkileşimin adı, ilişkinin düzeyine göre koordinasyondan entegrasyona ve karşılıklı bağlılığa kadar değişebilmektedir (Six, 2004:106, Bkz. Tablo 3).

<sup>7</sup> Koordinasyon düzeylerine ilişkin açıklamalar için bkz. (İntepe, 2018: 28-30).



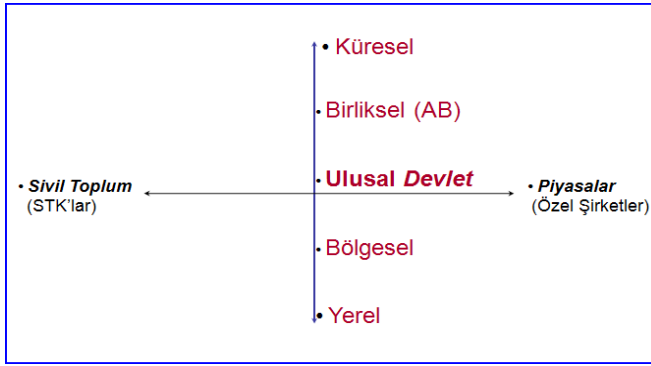
**Tablo 3. Örgütler Arası İlişki Düzeyleri**

İlişki Türü	Açıklama	İlişki Kategorisi
Dikkate Almak	Diğer örgüte olası etkisini de dikkate alarak strateji geliştirme	Koordinasyon
Diyalog	Bilgi alışverişi	
Ortak Planlama	Geçici olarak ortak planlama ya da ortak çalışma	
Ortak Çalışma	Geçici işbirliği	Entegrasyon
Ortak Girişim	Örgütlerden en az birinin temel işlerinden biriyle alakalı bir proje üzerinde uzun dönemli ortak planlama ve ortak çalışma	
Uydu	Bütünleştirici bir araç olarak hizmet etme yapısı tasarlanmış, sahipleri aynı olan ancak ayrı tüzel kişiliğe sahip yapılanma	
Stratejik Ortaklık	En azından örgütlerden birinin temel işleri konusunda uzun dönemli ortak planlama ve ortak çalışma	Karşılıklı Bağlılık
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.

Koordinasyona ilişkin yazın incelendiğinde, koordinasyon seviyelerinin yanında son yıllarda farklı katmanlar ve aktörler arasındaki koordinasyon konusuna yapılan vurgu dikkat çekmektedir. Bu eğilimi özellikle devlet yönetiminde farklı katmanlardaki çok çeşitli aktörün yer almaya başlaması ile kamu yönetiminde ortaya çıkan yeni yaklaşım ve tartışmalar ışığında değerlendirmek mümkündür. Temel olarak devlet ile devlet-dışı aktörlerin (STK'lar ve uluslararası kuruluşlar gibi) politika geliştirme ve uygulama aşamasında birbirleriyle olan etkileşimini inceleyen ve "yönetişim" kavramı altında toplanan bu yaklaşımlar ile birlikte çok çeşitli katmanlardaki farklı aktörlerin kamu yönetiminde birlikte koordineli bir şekilde çalışması ihtiyacı giderek daha fazla hissedilmeye başlanmıştır (Kooiman, 2003).

Son yıllarda sıklıkla kullanılan ve aslen karşılıklı etkileşim içinde birlikte yönetmek anlamında olan yönetim kavramı, özellikle aktörlerin çeşitliliğine vurgu yaparak çok katmanlı/çok aktörlü yönetim şeklinde ele alınmaktadır. Çok katmanlı yönetim kavramı yatay ve dikey olarak hem kamu, sivil toplum ve piyasalar gibi ulusal aktörler arasındaki ilişkilere hem de ulusal aktörlerin yerel, bölgesel, birliksel ve küresel aktörlerle aralarındaki ilişkilere vurgu yapmakta ve tüm bu aktörlerin birbirleriyle olan ilişkilerinin sınırlarındaki belirsizliği işaret etmektedir (Bouckaert vd., 2010: 23, Bkz. Şekil 2).



Şekil 2. Çok Katmanlı/Çok Aktörlü Yönetişim (Multi-Level Governance) (Acar, 2010)

## 2. KOORDİNASYON İHTİYACI

Koordinasyona ilişkin kavramsal çerçeve çizildikten sonra kurumların birbirleriyle eşgüdümlü bir şekilde çalışmasına diğer bir ifadeyle politika oluşturma ve uygulama aşamalarında etkili eşgüdümeye duyulan ihtiyacın altında yatan nedenlere bakmak yerinde olacaktır. Bu kapsamda kurumlar arası koordinasyona duyulan ihtiyacın altında birçok neden göstermek mümkündür. Bu nedenlerden bazıları;

- Daha fazla kaynağa hükmetme arzusu,
- Norm ve değerlerin baskısı,
- Siyasi fayda kazanma isteği,
- Meşruiyet elde etme amacı,
- Belirsizliği azaltarak karmaşık sorunları çözebilme ihtiyacı,
- Daha etkili hizmet sunma ve

- Yasal zorunluluklara uyma gereği olarak sayılabilir (Weiss, 1987).

Bunların yanında koordinasyonun avantajları arasında sayılan<sup>8</sup> risk ve sorumluluk paylaşımı, öğrenme ve kapasite geliştirme, yenilikçilik ve esneklik gibi unsurlar da kurumları eşgüdümlü bir şekilde çalışmak için harekete geçirebilmektedir (Popp, MacKean, Casebeer, Milward ve Lindstrom, 2014: 21).

Koordinasyon ihtiyacı diğer tüm sektör ve alanlarda olduğu gibi kamu sektöründe de oldukça yoğun bir biçimde hissedilmektedir. Kamu kurumlarının politika üretme ve hizmet sunma yönünde diğer kamu veya kamu dışı kurumlarla koordineli bir şekilde çalışması yönündeki baskı unsurlarını beş temel başlık altında sıralamak mümkündür (Peters ve Savoie, 1995a; Canada, 1996: 3-4). Bu unsurlar özetle;

- Adil ve eşit davranma yükümlülüğü,
- Çakışma ve mükerrerlikleri önleme/ortadan kaldırma isteği,
- Finansal baskılar/kaynakların etkin kullanılması zorunluluğu,
- Küreselleşme sonucu rekabet edebilirliği artırmak,
- İç içe geçmiş/kesişen politikaların varlığıdır.

Kurumlararası koordinasyon ihtiyacının temel nedenini Chisholm genel bir ifadeyle “karşılıklı bağımlılık” olarak adlandırmakta ve bu bağımlılığın da doğal, gönüllü ve yapay karşılıklı bağımlılık olmak üzere üç tipi olduğunu ifade etmektedir (Chisholm, 1989: 59). “Doğal karşılıklı bağımlılık” (*natural interdependence*) olarak tanımlanan ilk bağımlılık tipinde, kurumlar kendi özel amaçlarına ulaşmak ve asil işlerini yapabilmek için diğer kurumların yaptıkları işlere ihtiyaç duyarlar.

İkinci olarak kurumların zorunluluktan ziyade kendi pozisyonlarını güçlendirmek ve daha fazla kaynak ve güç elde edebilmek için koordinasyona ihtiyaç duyması durumu yazar tarafından “gönüllü karşılıklı bağımlılık” (*voluntary interdependence*) olarak adlandırılmaktadır. Son olarak, kurumların ihtiyaç ya da istek olmaksızın dış faktörlerin zorlamasıyla eşgüdümlü olarak çalışması durumu “yapay karşılıklı bağımlılık” (*artificial interdependence*) olarak tanımlanmakta olup, bu tip koordinasyon genellikle kamu kurumları arasında etkinlik ihtiyacı ve dış baskılar sonucunda ortaya çıkmaktadır (Chisholm, 1989: 59-60).

<sup>8</sup> Koordinasyonun avantaj ve dezavantajlarına ilişkin detaylı bilgi için bkz. (İntepe, 2018: Bölüm 1.2.)



Ancak hangi nedenle olursa olsun kurumlar arasında işbirliği geliştirmek ve koordineli bir şekilde çalışmak için duyulan ihtiyacının altında yatmakta olan temel nedeni “tek başına gerçekleştirilmesi zor hatta imkansız olan sonuçları başarabilme arzusu” olarak genellemek yanlış olmayacaktır (Provan ve Kenis, 2008: 240).

### 3. GÜNCEL GELİŞMELER VE KOORDİNASYON

Koordinasyon uzun yıllar boyunca yönetimin temel işlevlerine ve örgütlere dair tartışmalarda önemli bir yere sahip olmuştur. Öyle ki, herkesçe aranıyor ancak bulunamıyor olmasına ve sahip olduğu düşünülen dönüştürücü güce atfen kimi yazarlar tarafından kamu yönetiminin felsefe taşı (*philosopher's stone*) (Seidman, 1970) ya da kutsal kâsesi (*holy grail*) (Kettl ve Milward, 1996: 1) olarak nitelendirildiği bile olmuştur. 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. Kurumların çevresindeki belirsizlik ve karmaşıklığın artışıyla birlikte, son yıllarda özellikle örgütler-arası ilişkilerde etkili koordinasyona duyulan ihtiyaç daha güncel ve görünür hale gelmiştir.

Kamu yönetimi alanında ortaya konmuş klasik metinler incelendiğinde, örgüt kuramlarının ilk dönemlerinde kurum içindeki görevlerin koordine edilmesi konusunun ön plana çıktığını ve koordinasyonun odak noktasının kurum-İçi faaliyetler olduğunu görmek mümkündür. Ancak ilerleyen dönemlerde etkili eşgüdümün nasıl sağlanabileceği konusu incelenirken örgütün çevresi ve örgütler arası ilişkilerin de dikkate alınması gerektiği fikrinin ağır basmakta olduğu ve böylece kurumlar arası koordinasyon konusunun önem kazanmaya başladığı gözlenmektedir. Günümüzde ise koordinasyonun nasıl sağlandığı konusuna kuramsal bakış açısında büyük bir değişim olduğunu ve geleneksel koordinasyon anlayışının yerini son yıllarda çok merkezli-çok aktörlü koordinasyon anlayışına bıraktığı söylemek yanlış olmayacaktır.

Günümüzde sıklıkla görsel ve yazılı medyada gündeme gelen koordinasyon(suzluk) sorununun son yıllarda daha önemli bir gündem maddesi olarak ön plana çıkmasında 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.

Ancak koordinasyona etkisi ne olursa olsun son dönemlerde yaşanan ve koordinasyon ihtiyacının daha da vurgulanmasına sebep olan konuların her birinin birbiri ile iç içe geçmiş ve etkileşim halinde bulunan konular olduğunu akılda tutmak gerekmektedir. Bu kapsamda ele alınan tüm etmenleri bütüncül bir bakış açısıyla değerlendirmek ve kurumlar-arası eşgüdüm konusuna etkisini bu bakış açısıyla tartışmakta fayda olduğu düşünülmektedir.

Bu çalışmada günümüzde koordinasyon meselesinin tekrar gündeme taşınmasında rol oynayan çeşitli faktörler dört temel başlık altında toplanmaktadır. Bu başlıklar özetle aşağıdaki şekilde sıralanabilir;

- Ekonomik sorunlar ve değişen kamu yönetimi anlayışı,
- Belirsizleşen sınır ve yetki alanları,
- Kamusal sorunların nitelik ve niceliğindeki değişimler ile
- Bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişmeler.

### ***3.1. Ekonomik Sorunlar ve Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı***

Ekonomik nedenler her zaman kurumların eşgüdümlü bir şekilde çalışmasına duyulan ihtiyacı artıran temel nedenler arasında sayılmakta olsa da özellikle 1980 sonrası dönemde ekonomik ve mali sorunlar, koordinasyon meselesinin yeniden gündeme gelmesinde rol oynayan faktörlerin başında gelmektedir.

Özellikle yaşanan küresel ekonomik krizlerle, hükümetler üzerinde kamu harcamalarının kısılması ve hesap verebilirliğin artırılması yönünde baskılar oluşmuştur. Harcamaları kısma baskısıyla karşı karşıya kalan hükümetler, hizmet sunumunda daha etkin yollar aramaya başlamışlar ve çareyi mükerrerlikler ve çakışmaları ortadan kaldırmakta bulmuşlardır ki bu da kurumlar arasındaki işbirliği ve koordinasyonun artırılması anlamına gelmektedir (Peters, 1998: 10).

1980'li yılların başında devletin ekonomik açıdan 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 yönünde şekillenmiştir (Tuncer ve Usta, 2013; 185-186). Bu çerçevede 1980'li yılların sonunda kamu yönetimine ilişkin yapılan reformlar temel olarak Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) başlığı altında toplanmıştır (Ömürgönülşen, 2003;4).

Devlet yönetiminde etkinliğin sağlanması amacıyla YKİ anlayışı çerçevesinde ortaya konan bu öneriler zamanla beklenenin tersi sonuçlara yol açarak kamu sektörünün parçalanmasına ve ciddi koordinasyon sorunlarına yol açmıştır. Bu dönemde birçok yazar tarafından koordinasyonsuzluk sorununun temelinde idarenin dikey ve yatay olarak bölünmesi (*fragmentation*) ve uzmanlaşmanın yatmakta olduğu söylenmektedir (Christensen ve Lægheid, 2007: 11). Uzmanlaşma, çakışma (*overlap*) ve sahipsiz kalma (*underlap*) olmak üzere iki farklı koordinasyon sorununa neden olmuş (Wegrich ve Štimac, 2014: 42) ayrıca YKİ anlayışıyla gelen yeni kontrol mekanizmaları, teşvikler ve performans değerlendirmeleri aktörlerin eşgüdümlü olarak çalışması yönündeki heveslerini kırmış ve bu durum da koordinasyon sorunlarını beraberinde getirmiştir (Van de Walle ve Hammerschmid, 2011: 194-195).

Özellikle 2008 ekonomik kriziyle birlikte, koordinasyon sorununun yanında meşruiyet, demokrasi ve hesap verebilirlik konularında da birçok eleştiriye maruz kalan YKİ anlayışı, ciddi anlamda sorgulanmaya başlamıştır. Bu dönemden sonra devletin düzenleyici rolü tekrar öne çıkmaya başlamış, müdahaleci devlet anlayışına doğru bir geri dönüş olmuş ve bu durum da piyasa mekanizmaları ile işleyen YKİ yaklaşımının etkisini kaybetmesine yol açmıştır (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 ile günümüzde devlet politikalarının ve reformların gidişatını anlamlandırmak üzere paradigma geliştirme çabalarının devam etmekte olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Köseoğlu ve Sobacı, 2015).

### **3.2. Belirsizleşen Sınırlar ve Yetki Alanları**

Son yıllarda yönetimde yer alan aktörlerin çeşitliliği ve bu aktörlerin rolleri ve sorumluluklarındaki değişimler beraberinde sınırların ve yetki alanlarının belirsizleşmesi sorunu getirmiştir ki bu sorun koordinasyon ihtiyacının yeniden

gündeme taşınmasında önemli bir rol oynamaktadır. Merkezi hükümetin yanında yerel yönetimlerin, sivil toplum örgütlerinin ve özel şirketler gibi aktörlerin politika oluşturma sürecine katılımı ile birlikte koordinasyon ihtiyacı ve olanakların da arttığını söylemek mümkündür. Politika oluşturma ve uygulama süreçlerinde farklı aktörlerin ve bunların farklı rol ve sorumluluklarının, herhangi bir belirsizliğe mahal bırakmadan ve çakışma olmaksızın uyum içinde işleyebilmesi için etkin koordinasyon mekanizmalarına ihtiyaç duyulmaktadır.

Son dönem yönetim anlayışındaki değişimin yanında küreselleşme, bölgeselleşme (ya da daha özel bir ifadeyle Avrupalılaştırma) ve yerelleşme trendi ile hem ulusal, federal, ulus-üstü ve uluslararası aktörleri kapsayan çok katmanlı; hem de kamu, özel, sivil toplum taraflarındaki aktörleri bir araya getiren çok aktörlü/sektörlü yönetim ve koordinasyon anlayışı güç kazanmıştır (Acar, 2004: 69).

Küreselleşme, günümüzde aktörlerin sınırları arasındaki ayrımın netliğini kaybetmesinde ve böylece koordinasyon ve işbirliğine duyulan ihtiyacın artmasında rol oynayan temel faktörlerin başında gelmektedir. Küreselleşmenin giderek yaygınlaşması ortaya konan ve işbirliği yoluyla sorunları çözmeye yardımcı olarak geniş kapsamlı karar verme süreçlerini ifade etmekte olan küresel yönetim anlayışı ile Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, OECD, Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası platformlar, ulusal çıkarların uyumlaştırılması ve uluslararası sorunlarda koordinasyonun sağlanmasında 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 görülmekte olsa da bunlar aynı zamanda yetki alanları karmaşasına ve koordinasyon sorunlarına da neden olabilmektedir.

Yerelleşme, son yıllarda sınırlar arasındaki ayrımın giderek bulanıklaşmasında rol oynayan temel faktörlerden bir diğeri olarak kabul edilmektedir. Günümüzde devletlerin yönetme kapasitesinin geliştirilmesinin merkezi hükümetin yetkilerinin paylaşılarak “yerindelik ilkesi”nin (*subsidiarity*) hayata geçirilmesi ile mümkün olabileceği ortaya konmaktadır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 151). Politika geliştirme süreçlerine yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve gönüllü kuruluşların da katılımını ifade eden ve etkinlik, katılım

ve demokratikleşme ile özdeşleşen yerelleşme ile özellikle merkezi ve yerel yönetimler arasında farklı türde yatay ve dikey koordinasyon mekanizmalarına olan ihtiyacın da arttığı söylenmektedir (Acar, 2003: 399).

### 3.3. Kamusal Sorunların Nitelik ve Niceliğindeki Değişimler

Koordinasyon ihtiyacının günümüzde daha belirgin olmasının bir diğer nedeni ise birbiriyle iç içe geçmiş/kesişen/habis konuların (*cross-cutting/wicked issues*)<sup>9</sup> giderek artması ve önem kazanmasıdır. Kamu kurumlarının günümüzdeki rutin ve standart olmayan konularla başa çıkma konusunda yeterli tecrübe ve deneyime sahip olmadığını söylemek mümkünken, bu durum özellikle karmaşık ve kontrol edilmesi zor konularda daha belirgin olmaktadır (Head ve Alford, 2015: 712).<sup>10</sup>

Sosyal içerme, iklim değişikliği, işsizlik, suç, sağlık hizmetleri, yoksulluk, göç ve terörizm gibi konular bu kesişen/iç içe geçmiş politika alanlarına örnek olarak gösterilebilir (Lægreid ve Rykkja, 2014: 8). Birbiriyle iç içe geçmiş bu toplumsal sorunların temel özellikleri kamu kurumlarının kendi aralarında ve yerel aktörler, STK'lar ve özel sektörle ve aynı zamanda uluslararası kurumlar, bölgesel birlikler ve diğer ülke kurumları ile koordineli bir şekilde çalışmasını zorunlu kılmaktadır (Peters, 1998: 11). Diğer bir ifadeyle habis sorunların çözümü için farklı kurumlar arasında yatay işbirliği ve koordinasyona ihtiyaç duyulmaktadır (Lægreid, Randma-Liiv, Rykkja ve Sarapu, 2013: 349).

Habis ve iç içe geçmiş sorunların kendilerine özgü özellikleri nedeniyle her bir sorun için farklı ortaklıkların ve farklı koordinasyon mekanizmalarının kurgulanması önem arz etmektedir. Aktörler arasındaki işbirliği ve koordinasyon mekanizmalarının güçlendirilmesi sayesinde daha geniş kapsamlı bilgi paylaşımı yoluyla, problemin yapısı ve altında yatan nedenler ve olası çözüm yollarının daha iyi anlaşılması sağlanabilmekte, bu sayede çözüm yolunun başarıyla uygulamaya geçirilmesi de kolaylaşabilmektedir (Head ve Alford, 2015: 724-728).

<sup>9</sup> Günümüzde kesişen ya da iç içe geçmiş konular (*cross-cutting issues*) farklı şekillerde isimlendiriliyor olsa da yönetim literatüründe genellikle habis sorunlar (*wicked problems*) olarak adlandırılmaktadır. İçinden çıkılması zor sorunlar (*messy problems*), çok büyük sorunlar (*metaproblems*), bölünemeyen sorunlar (*indivisible problems*) gibi adlandırmalar da mevcuttur. Bkz. (Acar, 2004: 50-51)

<sup>10</sup> Habis sorunların özelliklerine ilişkin daha detaylı bilgi için bkz. (İntepe, 2018: 72-74).



### **3.4. Bilgi İletişim Teknolojilerindeki Gelişmeler**

Günümüzde bilgi ve iletişim teknolojilerindeki (BİT) gelişmeler diğer birçok alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında yaşanan değişimleri belirleyen temel etmenlerin başında gelmektedir. BİT sayesinde ortaya çıkan yeni imkanlar sayesinde (bilginin üretilmesi, toplanması, depolanması, analizi ve paylaşımı gibi) koordinasyona ilişkin sorunlar için yeni çözüm yolları geliştirilmeye başlanmış ve kurum-İçi ve kurumlar-arası koordinasyon daha kolay hale gelmiştir (Snellen, 2002: 183). Küreselleşme ile birbirlerini karşılıklı besleyen bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ile coğrafi sınırların önemini kaybettiğini ve farklı kurumlar ve aktörlerin ortak amaçlar için daha kolay bir şekilde bir araya gelebilmesiyle çok daha koordineli bir biçimde çalışmaya başladıklarını söylemek mümkündür.

Özellikle 1990'ların başında dünya çapında internetin ve web servislerinin yaygınlaşması sayesinde e-işbirliği teknolojileri önemli şekilde gelişmiş ve dijital çağ birçok farklı konuda değişimi de beraberinde getirmiştir (Kock, 2008: 18). Bu değişikliklerden en bilindik olanlarına örnek olarak; e-posta ile iletişim, web siteleri, intranet siteleri, müşteriler için elektronik hizmetler, doküman yönetim sistemleri, elektronik arşivler ve elektronik ihaleler gösterilebilir (Dunleavy, Margetts, Bastow ve Tinkler, 2006: 479). Bu örneklerin yanında günümüzde Web 2.0 uygulamaları<sup>11</sup>, sanal sosyal ağlar, sosyal medya, bulut teknolojileri ve mobil teknolojiler ile bireyler ve kurumlar arasındaki işbirliği ve koordinasyon fırsatları da gittikçe artmaktadır. Özellikle kriz ve afet yönetimi, sosyal hizmet ve sağlık hizmetleri sunumu, savaş ve istihbarat konusunda enformel bilgi paylaşımı ve kurum İçi politika üretme konularında Web 2.0 uygulamalarının koordinasyon ve işbirliğini artırıcı etkisi daha belirgin olarak gözlenebilmektedir (Osimo, 2008: 27-28).

BİT'deki gelişmeler sayesinde kamu yönetiminde teknoloji kullanımı yaygınlaşarak devlet ile vatandaşlar, özel şirketler, sivil toplum örgütleri gibi diğer aktörler arasındaki etkileşimin elektronik ortama aktarılması sağlanmış, elektronik veri paylaşımındaki kolaylıklar kurumların daha koordineli bir şekilde

<sup>11</sup> 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).



çalışabilmesine katkı sağlamıştır. Devletin dijitalleşerek yeniden yapılanması ve dönüşümü ise e-devlet ya da e-yönetişim gibi yeni kavramların doğmasına yol açmıştır (Yavuz, 2015: 274).

Bilgi iletişim teknolojilerinin yaygın olarak bilgiye erişimi ve koordinasyonu artırıcı etkiye sahip olduğu gözlenmekte ise de bu teknolojilerin olumsuz etkilerini yok saymak mümkün değildir. Bilgi kirliliği ve veri güvenliği bu olumsuz etkilerden en bilinen ikisidir. Teknoloji sayesinde oldukça hızlı yayılan çok sayıda bilgi, kimi zaman gerçek bilginin gölgede kalmasına neden olabilmekte, ayrıca devletin dijital ortama geçmesi de siber saldırılar gibi daha büyük riskleri de beraberinde getirmekte ve tüm bu durumlar da koordinasyonu negatif yönde etkileyebilmektedir (Mergel, Schweik ve Fountain, 2009).

Özetle her biri farklı hız ve düzeyde gerçekleşmekte olsa da bu çalışmada bahsedilen güncel gelişmelerin tümü birbiriyle etkileşim içindedir. Örneğin; ekonomik sorunlarla değişen kamu yönetimi anlayışı ile yönetimde aktörlerin sınırları ve rolleri değişmiş ve bu değişimler geleneksel aktörler dışında farklı aktörlerin de yönetim süreçlerine katılımını artırarak daha etkin koordinasyon ihtiyacını da beraberinde getirmiştir. Diğer yandan küreselleşme ile konuların iç içe geçmişliği artmış ve bu karmaşıklıkla baş etmek üzere farklı aktörlerin bir arada çalışmasına olan ihtiyaç daha belirgin olmuş, bu sayede yönetimde çok katmanlı ve çok aktörlü yönetişim kavramı ve buna uygun koordinasyon mekanizmaları önem kazanmıştır.

## SONUÇ

Son yıllarda birçok farklı gelişmenin sonucu olarak yönetimler büyük bir değişimle karşı karşıya kalmışlar, özellikle gelişmiş ülkeler için 1950'lerden 1980'lerin ortasına kadarki dönem idarelerin rolleri ve boyutlarında genişleme net bir şekilde görünür hale gelmiştir. Ancak 1980'li yılların sonu ile 1990'ların başında bu genişlemeci yönelim tersine dönmüş, bu dönemden sonra küresel birçok ekonomik ve siyasal değişimler neticesinde kamu yönetiminin yeniden mercek altına alınması ihtiyacı doğmuştur.

Günümüzde katı hiyerarşik ve merkezi kurum yapılarının yerini yatay, esnek ve ademi merkezi yapıya sahip kurumlara devretmesi yönünde temel bir eğilim vardır. Son yıllarda kamu kurumlarının farklı kurum, sektör ve aktörlerle bir

arada çalışması ile farklı ortaklık yapıları gelişmiş ve yaygınlaşmış, küreselleşme ile birlikte örgütler-arası, yönetimler-arası, 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 bu çalışmada ele alınan ya da alınmayan 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.

Bu çalışmada koordinasyon konusunun yeniden ele alınmasını gerekli kılan hususlar dört temel başlık altında tartışılmaktadır. Bu başlıklar ekonomik gelişmeler ışığında piyasalarda ve yönetim anlayışında yaşanan değişimler, küreselleşme ve yerelleşme gibi farklı unsurlar neticesinde çeşitlenen aktörler ile idari sınırlar ve sorumluluklarda yaşanan karmaşıklık, kesişen ve iç içe geçmiş konuların giderek artarak önem kazanması ve bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler olarak özetlenebilmektedir. Ancak sistematik bir şekilde ele almayı kolaylaştırmak amacıyla ayrıştırılan bu dört başlık altında sayılan güncel gelişmelerin birbirinden bağımsız konular olmadığı ve son dönemlerde yaşanan ve koordinasyon ihtiyacının daha da vurgulanmasına sebep olan bu konuların her birinin birbiri ile iç içe geçmiş ve etkileşim halinde bulunan konular olduğunu hatırd tutmak gerekmektedir. Bu çalışmada ele alınan konuları bütüncül bir bakış açısıyla değerlendirmek ve kurumlar-arası eşgüdüm konusuna etkisini bu bakış açısıyla tartışmak gerekmektedir.

Çok aktörlü ve çok katmanlı günümüz yönetim dünyasında karmaşık ve iç içe geçmiş koordinasyon sorunlarını aşabilmek için çok boyutlu koordinasyon algısına ihtiyaç duyulmaktadır. Koordinasyona yönelik atılacak adımların bu algı çerçevesinde her durumun içinde barındırdığı özel şartları ve çevreyi göz önünde bulundurarak tasarlanması, koordinasyon çabalarının başarılı ve uygulanabilir olabilmesi için hayati öneme sahiptir. Bu kapsamda koordinasyona ilişkin bütüncül resmin farklı yönleriyle görülebilmesi önem arz etmekte olup, bu çalışmayla koordinasyona ilişkin genel çerçevenin ortaya konması çabalarına bir katkı yapmak temel amaçtır. Koordinasyon konusunda kavramsal bir çerçeve çizerek konunun



daha iyi anlaşılmasına katkı sağlanmasının yanında koordinasyonu günümüzün güncel gelişmeleri ışığında ele alması sayesinde konuya farklı bir pencereden bakılmasını sağlaması bu çalışmanın özgün özelliğidir.

Son yıllarda yaşanan tüm bu gelişmeler koordinasyon konusunu daha da karmaşıklaştırmış ve etkili koordinasyona ilişkin genel kabul görmüş, yaygın ve her durumda uygulanabilir bir kuram oluşturmayı daha da zorlaştırmıştır. Söz konusu kapsamlı kuramın yakın bir gelecekte de bulunması mümkün gözükmemekte ve etkili eşgüdüm sorununa ilişkin her durumda geçerli bir formül oluşturmaya yönelik imkânsızlık birçok farklı nedene bağlanabilmektedir. Bu nedenlerden en önemlisi koordinasyonun tanımı, türü ve düzeyi ile ihtiyaç duyulan koordinasyon mekanizmasının, koşullara göre farklılık göstermesidir. Bunun yanında aktörlerin farklılaşan değerleri, kültürleri, çıkarları ve önyargıları gibi kendilerine özgü kurumsal/toplumsal özellikleri ile koordinasyon amaçlarının farklılık gösterebilmesi de genel geçer bir koordinasyon kuramını imkânsız kılmaktadır.

Bu çalışma ile koordinasyon kavramı, türleri ve seviyeleri incelenmiş, koordinasyona duyulan ihtiyacın nedenleri sıralanmış ve son dönemlerde yaşanan bazı temel gelişmelerin koordinasyon konusuna atfedilen önemi artırdığına ilişkin önerme ortaya atılarak detaylı bir şekilde tartışılmıştır. Gelecekte yapılacak araştırmalarda da ulusal literatürdeki eksiklik göz önüne alınarak koordinasyon konusunu farklı açılardan incelenmesinin alana önemli katkılar yapacağı değerlendirilmektedir. Koordinasyonsuzluk sorununun kaynaklarının tespiti ile kurumlar arası eşgüdümü sağlamak ve sürdürmek amacıyla kullanılacak araçların ve yöntemlerin incelenmesi yönünde yapılacak araştırmalar ile kurum- içi koordinasyon, kültür ve koordinasyon ilişkisi, bilgi iletişim teknolojileri ve koordinasyon, koordinasyon algısı ve tutumları ve koordinasyon kapasitesi gibi konular gelecekte yapılacak araştırmalarda incelenebilecek olası konu başlıklarına örnek olarak verilebilir.

## KAYNAKÇA

Acar, M. (2003), "Sektörlerarası İşbirliği, İttifak ve Ortaklıklar", M. Acar ve H. Özgür (der.), Çağdaş Kamu Yönetimi I içinde, Ankara: Nobel Yayınları, 393-430.

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

Acar, M. (2010), Kamu Yönetiminde Eşgüdüm ve İşbirliği Sunumu (Yayımlanmamış).

Acar M. ve İntepe A.S. (2017), “Örgütlerde Koordinasyon ve İşbirliği”, S. Özdemir ve N. Cemaloğlu (der.), *Örgütsel Davranış ve Yönetimi içinde*, Ankara: PEGEM Akademi, 227-247.

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

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

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

Christensen, T. ve Lægreid, P. (2007). “The Challenge of Coordination in Central Government Organizations”, *Çalışma Belgesi 5-2007*, Stein Rokkan Centre for Social Studies.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. ve Tinkler, J. (2006). “New Public Management is Dead—Long Live Digital-Era Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.

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

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

İntepe, A.S. (2018). *Kamu Yönetiminde Koordinasyon: Teorik ve Güncel Tartışmalar*. (Yüksek Lisans Tezi). Hacettepe Üniversitesi.

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

Kanada Hükümeti (1996), “Report of the Task Force on the Management of Horizontal Policy, Canada”, <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC93-8-1996-3E.pdf> (20.01.2019).

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

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Londra, Sage.

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

Lægreid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L. H. ve Sarapuu, K. (2013). “The Governance



of Social Cohesion: Innovative Coordination Practices in Public Management”, Çalışma Belgesi 5-3, COCOPS.

Lægreid P. ve 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. ve Rykkja, L. H. (2015). “New Coordination Challenges in the Welfare State”, *Public Management Review*, 17 (7).

Mattessich, P. W. ve 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.

Mergel, I., Schweik, C. M. ve Fountain, J. E. (2009). “The Transformational Effect of Web 2.0 Technologies on Government”, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1412796](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1412796) (27.03.2019)

Merriam-Webster Online İngilizce Sözlük, Erişim adresi: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/> (25.12.2019)

Metcalf, L. (1994). “International Policy Co-ordination and Public Management Reform”, *International Review of Administrative Sciences*, 60(2), 271-290.

Osimo, D. (2008). “Web 2.0 in Government: Why and How”, Institute for Prospective Technological Studies (IPTS), European Commission, (EUR 23358).

Ömürgönülşen, U. (2003) “Kamu Sektörünün Yönetim Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, Acar, M. ve Özgür, H. (der.) *Çağdaş Kamu Yönetimi I* içinde, Ankara: Nobel Yayınları, 3-43.

Peters, B. G. (1998). “Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination”, Kanada: Canadian Centre for Management Development.

Peters, B. G. ve Savoie, D. (1995). “Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum”, Kanada: Canadian Centre for Management Development.

Popp, J., MacKean, G. L., Casebeer, A., Milward, H. B. ve Lindstrom, R. R. (2014). *Inter-Organizational Networks: A Review of the Literature to Inform Practice*, IBM Center for the Business of Government.

- Provan, K. ve Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229.
- Saygılıoğlu, N. ve Arı, S. (2003). *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*, Sabancı Üniversitesi.
- 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.
- Tuncer, A. ve Usta, S. (2013). "İki Kriz Arasında Yönetim: Yeni Kamu İşletmeciliği/ The Case of Administration Between Two Crises: New Public Management", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (30), 181-195.
- TDK (2019), Türk Dil Kurumu Genel Türkçe Sözlük, Erişim adresi: [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr). (10.01.2019).
- Wegrich, K. ve Štimac, V. (2014). "Coordination Capacity", M. Lodge ve K. Wegrich (der.), *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities* içinde, Oxford: 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. ve 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.
- Yavuz, N. (2015) "Dijital Çağ Yönetişimi; Kamu Yönetiminde İhtiyaç Temelli Bütünleşme Çabası", Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı (der.), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* içinde, Bursa: Dora Basım, 271-293.

