

KÖTÜ HUYLU PROBLEMLERLE MÜCADELE STRATEJİLERİ: PROBLEM ODAKLI VE DURUMSALCI BİR PERSPEKTİF

Abdullah UZUN*

ÖZ

Belirsiz, karmaşık, çözüme karşı dirençli ve sınırları aşan özelliklere sahip “kötü huylu problemler” kavramı, kamu yönetimi ve kamu politikası araştırmalarında giderek daha fazla dikkat çekmektedir. Bu araştırmaların çoğunda, iş birliğine dayalı yaklaşımlar ve liderlik tarzları, hükümet birimleri ve kurumları arasındaki koordinasyon, kötü huylu problemlerle mücadele etmenin evrensel stratejileri olarak sunulmaktadır. Çalışmada, bu temel stratejilerin hiçbirinin her koşulda kötü problemlerle başa çıkmak için daha uygun olmadığı savunulmaktadır. Bu iddia doğrultusunda çalışmada, hangi koşullar altında, hangi tür stratejiler hangi kötü problem türleri için daha uygundur? Başlıca stratejilerin başarılı bir şekilde uygulanmasında sınırlayıcı veya zorlaştırıcı faktörler nelerdir gibi sorulara cevap verilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda, literatürdeki pratik ve teorik çalışmalara ve ilgili tartışmalara odaklanarak, kötü huylu problemlerin doğası ve onlarla mücadele stratejileri üzerine probleme odaklı ve durumsalcı bir perspektiften bazı temel argümanlar geliştirilmiştir.

Anahtar Kavramlar: Kötü Huylu Problemler, Mücadele Stratejileri, Kamu Yönetimi, Kamu Politikası, Durumsalcı Perspektif.

* Dr. Öğr. Üyesi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, abduhahuzun@ktu.edu.tr, <https://or-cid.org/0000-0002-8657-4587>
Makalenin gönderilme tarihi: 5 Haziran 2020 *Kabul tarihi: 25 Eylül 2020*

STRATEGIES TO TACKLE WITH WICKED PROBLEMS: A PROBLEM ORIENTED AND CONTINGENCY PERSPECTIVE

ABSTRACT

The concept of “wicked problems”-those that uncertain, complex, relentless and cross-cutting- has attracted increasing attention in public management and public policy research. In most of this research collaborative approaches and leadership styles, coordination between government units and institutions are presented as basic panacea strategies to tackling wicked problems. The paper argues that none of the major strategies are suitable for tackling wicked problems in all circumstances. It aims to search for answers to the following questions: Under what conditions, which types of strategies are more suitable for which types of wicked problem or with which distinctive features? What are the limiting or coercive factors in the successful implementation of the major strategies? In this context, some basic arguments have been developed from a problem-oriented and contingency perspective on the nature of wicked problems and strategies to tackling them by focusing on practical and theoretical studies and related discussions in the literature.

Keywords: Wicked Problems, Tackling Strategies, Public Administration, Public Policy, Contingency Perspective.

GİRİŞ

Günümüzde karar alıcılar ve uygulayıcılar iklim değişikliği, göç, işsizlik, yoksulluk, doğal veya insan kaynaklı krizler, pandemiler, çevresel problemler gibi çözülmesi son derece zor, belirsiz, karmaşık, sınırları aşan boyutlara sahip kötü huylu “wicked”¹ olarak adlandırılan problemlerle yüz yüzedir. İlk defa Rittel ve Weber (1973) tarafından kavramsallaştırılan kötü huylu problem kavramı fen bilimlerinden sosyal bilimlere birçok disiplinde ele alınmaktadır. Kamu yönetimi araştırmacıları ve özellikle de kamu politikası analistleri son yirmi yıldır kötü huylu problemleri tanımlamakta ve onlarla “başa çıkma” veya “mücadele etme” doğrultusunda (çözümünün imkansız görülmesinden dolayı) çeşitli stratejiler geliştirmektedir.

Kötü huylu problemlerle mücadeleye ilişkin literatürde genellikle üç strateji veya yaklaşımın öne çıktığı görülmektedir. Bunlar, iş birlikçi yönetim

¹ “Wicked problem” kavramının Türkçe karşılığına ilişkin literatürde bir fikir birliği yoktur. Karmaşık, habis, kötü huylu, muzip, zorlu, hınzır gibi nitelermeler yapılmaktadır. Rittel ve Weber (1973) wicked kavramını niteleyen ifadelerden biri olarak “iyi huylu” (benign) kelimesinin zıttı olarak “kötü huylu”, “habis” manasına gelen “malignant” ifadesini kullanmaktadır (s. 160). Bu çalışmada da bu nitelme bağlamında “kötü huylu” ifadesi, “wicked” kavramından türeyen “wickedness” kavramı için de “kötülük derecesi” ifadesi kullanılmıştır.

ve ağ yaklaşımı (Daves, Cresswell ve Pardo, 2009; Durant ve Legge, 2006; Ferlie, Fitzgerald, McGivern, Dopson ve Bennett, 2011; Head, 2010; Keast, Mandell, Brown ve Woolcock, 2004; Koppenjan ve Klijn, 2004; Roberts, 2000; Van Bueren, Klijn ve Koppenjan, 2003; Weber ve Khademian, 2008), kamu kurumları arasında yatay ve dikey koordinasyon ve bütünleşme (Australian Public Service Commission (APSC), 2007; Christensen, Fimreite ve Lægreid, 2014; Christensen, Lægreid ve Rykkja, 2013, 2016; Halligan ve Addams, 2004; Head, 2010; Lagreid ve Rykkja, 2015; Pollitt, 2015) ve karar alıcıların veya kamu yöneticilerinin iş birliğini öne çıkaran liderlik süreçleri veya tarzlarıdır (Bao, Wang, Larsen ve Morgan, 2013; Benington ve Harley, 2010; Heifetz, 1994; Grint, 2010). Fakat bu çalışmaların çoğunda savunulan stratejiler tüm kötü huylu problemlere uygunmuş gibi sunulmaktadır. Oysa tüm kötü huylu problemler aslında “yeganedir” (Rittel ve Weber, 1973) ve her biri kendine has ayırt edici özelliklere veya kötülük derecesine (wickedness) sahiptir. Aynı zamanda bu problemler siyasi, kurumsal ve yönetsel olarak farklı bağlamlara yerleşiktirler. Dolayısıyla kötü huylu problemlerle mücadeleye her durumda geçerli evrensel stratejiler ile değil, problem odaklı ve durumsal bir perspektiften geliştirilen stratejilerle yaklaşmak gerekmektedir.

Literatürde kötü huylu problemlerle mücadelede bu stratejileri bir arada kullanan veya durumsal bakış açısını vurgulayan bazı çalışmalar bulunmaktadır (Alford ve Head, 2017; Daviter, 2017; Head ve Alford, 2015; Roberts, 2000). Örneğin Roberts’a göre (2000) kötü huylu problemlerle mücadele etmek için merkezi (veya otoriter), rekabetçi ve iş birliği olmak üzere üç ana strateji bulunmaktadır. Her strateji birtakım avantajlara ve dezavantajlara sahiptir. Bir başka çalışmada Alford ve Head (2017), kötü huylu problemlerin ele alınmasında tek bir stratejinin aynı şekilde her probleme uygulanmasının uygun olmadığını ve problemin kötülük derecesine göre uygulanacak iş birliği stratejilerinin farklılaşacağını vurgulamaktadır. Daviter’e (2017) göre de, kötü huylu problemlerin yönetişimine evrensel olarak uygulanabilir bir yaklaşımın savunulmasından ziyade, onları yönetmenin farklı yolları analitik olarak makul ve normatif olarak daha gerçekçidir.

Durumsal bakış açısına sahip çalışmalarda problemlerin nitelikleri veya bağlamsal koşullarına yönelik detaylı bir analiz yapılmadan özellikle iş birliğine dayalı stratejilerin veya farklı stratejilerin tüm problemler için uygun olmadığı genellemesi yapılmaktadır. Dolayısıyla hangi stratejilerin hangi durum ve koşullara göre, hangi özelliklere sahip kötü huylu problemlerle mücadelede daha uygun olduğu, problemlerin ele alınmasında ne gibi avantajları ve dezavantajları barındırdıkları ve başarıyla uygulanmaları önündeki temel kısıtların ve zorlukların ne olduğunun açığa çıkarılması gerekmektedir. Bu amaca yönelik olarak bu çalışmada kötü huylu problemlerin doğasına ve onlarla mücadele stratejilerine ilişkin problem odaklı ve durumsal bir perspektiften bir takım argümanlar geliştirilmiştir.

Bu doğrultuda çalışmada ilk olarak, kötü huylu problemlere ilişkin çeşitli tanımlayıcı özelliklere ve sınıflandırmalara yer verilmiştir. İkinci olarak da kötü huylu problemlerle mücadelede iş birliğine, koordinasyona ve liderlik süreçlerine yönelik temel stratejiler ele alınmıştır. Bu kısımda, bu stratejilerin her biri ile ilgili teorik ve pratik çalışmalara vurgular yapılarak, her bir stratejinin hangi problemler için hangi koşullarda daha uygun olabileceğine ilişkin probleme odaklı ve durumsalcı bir perspektiften bazı temel argümanlar geliştirilmiştir.

I. KÖTÜ HUYLU PROBLEM KAVRAMI

Kötü huylu problem kavramını ilk dile getiren Rittel ve Weber'dir (1973). Yazarlar, "Planlamanın Genel Teorisinde İkilemler" adlı eserlerinde, doğal ve sosyal bilimlerin ele aldığı problem türlerinin birbirinden farklılaştığını ifade etmişlerdir. Yazarlara göre, doğal bilimlerle uğraşan bilim adamları veya mühendisler "iyi huylu" veya "uysal" (tame veya benign) olarak adlandırılabilir kolayca tanımlanabilir ve çözümleri de basit olan problemlerle uğraşmaktadır. Bir matematik probleminin çözümlenmesi buna örnek gösterilebilir. Oysaki sosyal veya siyasi planlamada olduğu gibi sosyal bilimcilerin uğraştığı tüm problemler kötü huylu niteliktedir. Bu tür problemler, iyi huylu problemlerin aksine kolayca tanımlanamayan, çözümü zor olan, tekrar tekrar çözülmek zorunda olan ve bilimsel ölçütler yerine siyasi yargılara dayanan problemlerdir (Rittel ve Weber, 1973, ss. 158-167). Kötü huylu problem kavramı daha sonraki yıllarda kamu yönetimi ve kamu politikası çalışmaları da dahil olmak üzere çeşitli disiplinler dahilinde yapılan çalışmalarla daha da detaylandırılarak ele alınmıştır (APSC, 2007; Conklin, 2006; Head ve Alford, 2015; Lægveid ve Rykkja, 2015, Rittel ve Weber, 1973; Roberts, 2000; Van Bueren vd., 2003; Weber ve Khademian, 2008). Bu çalışmalarda kötü huylu problemler ayırt edici özellikleri bağlamında tanımlanmış ve bazı çalışmalarda ise kötü huylu problemlere ilişkin çeşitli sınıflandırmalar yapılmıştır.

Kötü huylu problemlerin ayırt edici özellikleri kimi yazarlara göre farklılaşsa da en çok vurgulananlar bağlamında yaygın özellikler, yüksek karmaşıklık, belirsizlik, çözüme karşı direnç (relentless), sınırları aşma (cross-cutting), yüksek anlaşmazlık veya çelişkiler içerme olarak ifade edilebilir

Karmaşıklık problemin doğasıyla ilgilidir. Problemin net olarak tanımlanamaması, formüle edilememesi, farklı problemlerle bağlantılı olması veya içerisinde birbiriyle bağlantılı birden çok alt problem kümesi barındırması karmaşıklık göstergeleridir. Bir problemin ciddiyeti hatta bazen varlığı dahi sorgulanabilir. Örneğin iklim değişikliği buna örnektir. İklim değişikliğinin gerçekten ciddi bir problem olup olmadığı veya yol açtığı diğer alt problemler hep tartışma konusudur. Karmaşıklığın doğal bir sonucu olan *belirsizlik*, problemin nedenleri ve çözümleri hakkında bilinmezlikle ilgilidir. Probleme ilgili bilimsel bilgi eksikliğinden kaynaklı bilişsel belirsizlik, problemi çözmeye çalışanların farklı bakış açılarının ürünü olan stratejik belirsizlik ve problemin

hangi örgütler, idari düzeyler ve ağlar tarafından ele alınacağına ilişkin kurumsal belirsizlik söz konusudur (Van Bueren vd. 2003, ss. 193-94). *Çözümüne karşı dirençli olma*, problemin yüksek karmaşıklık ve belirsizlik içermesinden dolayı probleme ilişkin tam olarak doğru ve uygun çözümlerin bulunamayacağına ilişkindir. Problemlere uygulanan çözümlerin katılımcıların değer yargılarında doğru ve yanlıştan ziyade daha iyi ve daha kötü veya tatmin edici olacağı (APSC, 2007; Rittel ve Weber, 1973), kötü huylu problemin bir durma noktasının olmayacağı (Conklin, 2006; Rittel ve Weber, 1973) yani sürekli yeniden çözülmek durumunda kalacağı ifade edilmektedir. *Sınırları aşma*, kötü huylu problemlerin neden oldukları alt problem kategorileri nedeniyle birden çok sektörü, yönetim düzeyini, veya örgütleri ilgilendirmesiyle ilgilidir. Örneğin, göç ve mülteci problemi sadece hükümetleri veya göçle ilgili örgütleri ve bakanlıkları ilgilendirmemektedir. Problem yol açtığı eğitim, barınma, konut, sağlık gibi alt problemler itibarıyla hem yerel yönetim ve üçüncü sektör örgütlerini hem de birçok farklı sektördeki kuruluşları ilgilendirmektedir. Kötü huylu problemler problemin çözümü için bir araya gelen kilit aktörlerin (veya paydaşların) farklı dünya görüşlerine, değer yargılarına, çıkarlara veya çözüm perspektiflerine sahip olmasından dolayı yüksek düzeyde *çelişkiler ve anlaşmazlık* barındıran problemler olarak da görülmektedir. Bu yaygın olarak belirtilen özelliklerin yanı sıra, *yegane olma* (Camillus, 2008; Rittel ve Weber, 1973; Wexler, 2009), *içeriğinin, kapsamının ve sınırlarının sürekli değişmesi* (APSC, 2007; Camillus, 2008; Wexler, 2009) gibi bazı özelliklerle de kötü huylu problemler nitelendirilmektedir.

Kötü huylu problemlerin sınıflandırılmasına ilişkin ise iki farklı yönelim söz konusudur. Bazı yazarlar belli özellikleri taşıyan tüm problemleri kötü huylu olarak nitelendirmişlerdir (Camillus, 2008; Rittel ve Weber, 1973; Wexler, 2009). Yani bir problem söz konusu özellikleri taşıyorsa kötü huylu, taşıyamıyorsa iyi huylu olarak ele alınmıştır. Fakat bazı yazarlar ise iyi huylu ve kötü huylu gibi keskin bir ayırımın ötesinde farklı problem kategorilerinden bahsetmişlerdir. Örneğin Roberts (2000), iyi huylu, karmaşık ve kötü huylu problem sınıflandırması yapmıştır. Alford ve Head (2017), bir uçta uysal problemler diğer uçta kötü huylu problemler (uyuşturucu savaşı) ve aralarda ise orta derecede uysaldan orta derecede kötü huylu olanlara kadar diğer problem türlerinin (karmaşık problemler gibi) bulunduğu dokuz problem kategorisi belirlemiştir. Bao vd. (2013) basit problem, karmaşık problem, zor problem ve kötü huylu problem ayrımı yapmıştır. Grint (2010) ise problemleri iyi huylu, kritik ve kötü huylu olarak ayırmıştır. Fakat problemlere ilişkin yapılan sınıflandırmalar oldukça soyut kalmakta, hangi problemlerin hangi kategoriye girdiği netleştirilmemektedir. Yine sınıflandırmalar genellikle iki boyutta yapılmaktadır. Oysaki kötü huylu problemler birçok farklı ayırt edici özelliğe sahiptir.

Bazı yazarlar soyut sınıflandırmalardan ziyade problemlerin kötülük derecesine vurgu yapmaktadırlar (Conklin, 2006; Head ve Alford, 2015; Head,

2008; Newman ve Head 2017a, 2017b). Bu yazarlara göre kötü huylu problemler ayırt edici özelliklerin hepsini taşımayabilir. Dolayısıyla tüm politika problemleri kötü huylu özellik sergilemekle birlikte bazıları diğerlerine göre daha fazla kötülük derecesine sahiptir. Burada belirleyici olan söz konusu problemlerin kötü huylu problemlerin ayırt edici özelliklerinin ne kadarını taşıdığıdır. Bu doğrultuda söz konusu özelliklerin hepsini taşıyan problemler daha kötü huylu olarak görülmektedir. Hatta bu çizgide yukarıda belirtilen özellikler haricinde olumsuz anlamda ekstra özellikler ve farklılıklar barındıran iklim değişikliği gibi kimi problemler de süper kötü huylu “super wicked” problem (Lazarus, 2009; Lewin Cashore, Bernstein ve Auld, 2012; Peters, 2017) olarak ifade edilmektedir. Ayrıca problemlerin yerleşik olduğu bağlamlar da problemin kötülük derecesinde etkili olabilir. Örneğin Newman ve Head (2017a), ABD, Kanada ve Avustralya’daki “silahlanma ve silah şiddeti” problemlerine yaklaşımları ele aldıkları çalışmalarında, bir problemin kötü huylu olarak algılanıp algılanmayacağını ulusal boyutlara göre farklılaşacağını göstermişlerdir. Farklı ulusal bağlamlardaki politik dinamikler, yasal çerçeveler ve sosyal değerler kötü huylu problem nitelendirmelerinde ve onlarla mücadele stratejilerinde etkili olmaktadır.

Bu doğrultuda her bir problemin aslında yegane olması, kendine has özellikler taşıması ve farklı bağlamlara yerleşik olmasından dolayı soyut problem kategorileri ve bu problem kategorilerine göre de standart mücadele stratejileri geliştirilmesinin anlamsız ve faydasız olacağı aşikardır. Bir başka ifadeyle problemleri bir takım boyutlardan yola çıkarak soyut bir takım kategorilere ayırmaktansa neredeyse tüm sosyal problemlerin, iklim değişikliği, genetiği değiştirilmiş gıdalar gibi bazı teknik veya bilimsel problemlerin (Newman ve Headb, 2017) ve doğal veya insan ürünü çeşitli krizlerin (Christensen, vd. 2016; Head, 2019; Lægreid ve Rykkja, 2015) birçoğunun kötü huylu nitelik taşıdığı ve kötülük derecesinin problemlerin kendine has özelliklere ve yerleşik olduğu bağlamlara göre değiştiğini savunmak daha doğru bir yaklaşımdır.

Peki böyle bir yaklaşım ne gibi bir önem taşımaktadır? Bu sorunun cevabı kötü huylu problemlerle başarılı bir şekilde mücadele edilmesine ilişkin stratejilerle yakından ilgilidir. Problemlerin sahip olduğu kendine has özelliklere, yerleşik olduğu bağlama ve kötülük derecesine göre hangi mücadele stratejilerinin daha doğru veveyaha uygun olabileceği hakkında fikir yürütülebilir.

II. KÖTÜ HUYLU PROBLEMLERLE MÜCADELE STRATEJİLERİ

Kötü huylu problem kavramının kamu yönetimi ve kamu politikası çalışmaları bağlamında ele alınması 2000’li yıllarla birlikte olmuştur. Özellikle son 20 yılda bu alanlardaki araştırmalarda yeni yaklaşımların ortaya çıkmasıyla oluşan teorik zenginlik ve bunun kötü huylu problemlerle mücadelede

kullanılmaya çalışılması önemli bir etkidir. Kötü huylu problemlerle mevcut yönetim ve örgütlenme kalıplarıyla mücadele etmenin zor olacağı görüşünden hareketle (Clarke ve Stewart, 1997, s. 2), iş birliği ve ağ süreçleri, koordinasyon ve liderlik tarzları ön plana çıkarılmaktadır.

A. İŞ BİRLİKÇİ YÖNETİŞİM VE AĞ YAKLAŞIMI TEMELLİ STRATEJİLER

İş birliği bir problem hakkında farklı bakış açılarına sahip tarafların, farklılıklarını yapıcı bir şekilde keşfederek problemin nasıl çözülebileceğine dair sınırlı vizyonlarının ötesine geçen çözümler aramasıdır (Gray 1989, s. 5). Güçlerin birleştirilmesiyle tarafların birbirinden bağımsız ve kopuk hareket ederek elde edebileceklerinden daha fazlasını kolektif olarak başarabilecekleri ilkesine dayanmaktadır (Roberts, 2000, s. 6). İş birliğinin felsefesi kazan-kazan olmaktadır.

İş birliği kavramı özellikle 1990'lı yılların sonlarından itibaren iş birlikçi yönetişim (veya yönetim) ve ağ yönetişimi (veya politika ağları, ağ yapıları) yaklaşımları doğrultusunda kamu yönetimi ve kamu politikası çalışmalarında çok fazla ilgi çeken bir konu olmuştur (Agranoff ve McGuire, 2003; Ansell ve Gash, 2008; Bingham ve O'Leary, 2008; Emerson ve Nabatchi, 2015; Koppenjan ve Klijn, 2004; O'Toole, 1997; Provan ve Kenis, 2008). Bu yaklaşımlarda ana odağı, kamu politikası üretme veya kamusal hizmet süreçlerinin devlet dışı aktörlerle yani paydaşlarla birlikte yürütülmesini sağlayan ve kolaylaştıran mekanizmalar oluşturmaktadır. Paydaş katılımı, müzakere, fikir birliğine dayanma, ortak üretim ve ortaklıklar, ağ yapıları iş birlikçi bir yönetişim anlayışının odağında yer almaktadır. İş birlikçi ilişkiler veya yapılar devlet aktörleri nezdinde resmi olarak oluşturulabileceği gibi (Agranoff ve McGuire, 2003; Ansell ve Gash, 2008; O'Toole, 1997) resmi bir otorite kontrolünde olmadan örgütlenen ağlar şeklinde de olabilmektedir (Provan ve Kenis, 2008).

İş birlikçi yönetişim yaklaşımının tek bir örgüt tarafından çözülemeyecek kötü huylu problemlere karşı kolektif bir eylemsel yanıt olarak ortaya çıktığı söylenebilir. Geleneksel ve hiyerarşik yönetim yapılarının bu problemlere uygun yapılar olmadığı ve iş birlikçi ve ağsal yapıların bu problemlerin çözümünde daha etkili olacağı düşüncesi söz konusudur (O'Toole, 1997, ss. 46). Dolayısıyla iş birlikçi yönetişim kötü huylu problemlere kolektif çözümler üretmenin (Ansell, 2016, ss. 35) daha esnek, daha kapsayıcı ve daha uyarlanabilir mekanizmalar geliştirmenin bir stratejisi (McGuire, 2006, ss. 34) olarak görülmektedir. İş birlikçi yönetişim ve ağ yaklaşımı perspektifinden kötü huylu problemleri ele alan birçok teorik ve pratik çalışmada bu stratejilerin fayda ve avantajlarına dikkat çekilmiştir (Daves vd., 2009; Durant ve Legge, 2006; Ferlie vd., 2011; Head 2010; Head ve Alford, 2015; Keast vd., 2004; Koppenjan ve Klijn, 2004; Van Bueren vd., 2003; Weber ve Khademan, 2008).

Bunlardan ilki, problemle ilgili belirsizlik ve karmaşıklıkların giderilmesi veya azaltılmasıdır. İş birliği, problemin doğasının ve altında yatan nedenlerinin daha iyi anlaşılabilmesi olasılığını arttırmaktadır (Head ve Alford, 2015, s. 725). Kilit paydaşların bir araya geldiği ve problemi tartıştığı politika ağları problemle ilgili maddi, stratejik ve kurumsal belirsizlikleri gidermekte ve problemi yönetilebilir hale getirmeyi sağlamaktadır (Van Bueren vd., 2003). İkincisi, problemin olası çözümlerine yönelik bilgilerin elde edilmesine veya paydaşlar arası bilgi akışının sağlanmasına yöneliktir. Yöneticilerin oluşturduğu bilgi ağları spesifik problemle ilgili bilgilerin aktarılmasını, alınmasını ve entegrasyonunu sağlayarak uzun vadeli iş birlikçi problem çözme kapasitesi yaratmaktadır (Weber ve Khademian, 2008, s. 344). Kamu sektörü bilgi ağları geleneksel organizasyon sınırları boyunca bilginin elde edilmesi ve paylaşımına olanak tanıyarak, spesifik bir probleme veya geniş bir perspektifte sistemik bir değişim yaratarak gelecekte ortaya çıkacak benzer problemlere yenilikçi çözümler getirmektedir (Daves vd., 2009). Üçüncüsü, taraflar arasındaki çatışmaların azaltılması ve fikir birliğinin oluşturulmasına ilişkindir. İş birliği, farklı anlayış ve algılara sahip tarafları bir araya getirdiği için probleme geçici çözümlerin bulunabilmesi ve üzerinde anlaşılması olasılığını arttırmaktadır (Head ve Alford, 2015). Dördüncüsü, müzakereci ve demokratik bir uygulama olması ile ilgilidir. Vatandaşlar bir paydaş olarak çeşitli iş birliği ve ağ yapıları ile politika yapım ve üretim süreçlerine dahil olma imkanına ulaşmaktadır (Ferlie vd., 2011). Beşincisi ise problemle ilgili çelişkilerin azaltılması ve taraflar arasında fikir birliği sağlanmasına ilişkindir. İş birliği, üzerinde anlaşılabilir problemlere ilişkin taraflar arasında koordineli eylemler ve karşılıklı düzenlemeler yapılmasına olanak tanıdığı için çözümlerin uygulanmasını kolaylaştırmaktadır (Head ve Alford, 2015, s. 726). Daha yüksek paydaş bağımlılığı ve daha etkili ve kapsamlı çözümler söz konusu olmaktadır (APSC, 2007).

İş birlikçi ağ yapıları, müzakere süreçleri veya vatandaş katılımı kötü huylu problemlerle mücadelede bir sinerji yaratma potansiyeli ile iş birlikçi avantajlar (Huxham, 2003) sunmaktadır. Fakat iş birliği her durumda söz konusu avantaj veya faydalara sahip midir? Her kötü huylu problem için uygun bir strateji midir? Veya tek başına kullanılabilir mi? Bu soruların cevabı için her bir problemin kendine has özelliklerine ve problemin yerleşik olduğu bağlamsal faktörlere odaklanmak gerekmektedir.

1. Probleme Özgü Faktörler

İş birliği stratejilerinin standart bir şekilde tüm problemlerle mücadelede uygulanması uygun değildir. Çünkü daha önce belirtildiği gibi her problem yeganedir ve kendine has özellikleri bulunmaktadır.

İş birliğinin önemli bir faydası olarak problemin çözümü için gerekli bilgilerin elde edilmesi, yayılması, paylaşılması ve bu bilgi ile belirsizlik ve çelişkilerin azaltılması gösterilmiştir. Fakat belirsizlik ve çelişkilerin

azaltılmasında farklı stratejilerde kullanılabilir. Burada alternatif bir strateji olarak Roberts'ın (2000) altını çizdiği uzman deneyimine ve bilgisine dayalı merkeziyetçi stratejiler ön plana çıkmaktadır. Yazara göre özellikle vatandaşların ve paydaşların, uzmanların sahip olduğu bilgiye veya sofistike problem çözme yeteneklerine sahip olmadıkları durumlarda uzmanlara güvenmek, problem çözmeyi daha 'profesyonel' ve 'objektif' yapabilir. Uzman olmayanlar karmaşık sorunların ince noktalarını anlayamaz ve bu yüzden nafile bir çaba ile zaman ve para israfı söz konusu olabilir (s. 4). Alford ve Head'a (2017) göre de, kötü huylu problemlerin temel nedeninin bilimsel bilgi eksikliği (örneğin iklim değişikliği hakkında) olduğu iddia edilirse, bu iddia zaten bir çözümü ima etmektedir. O da belirsizliği azaltmak ve şüphe duyanları ikna etmek için daha bilimsel araştırmalar ile bilime dayalı bir fikir birliği sağlamaktır. Öte yandan, problemin temel nedeni taraflar arası farklı bakış açıları ise, ima edilen çözüm, uygulanabilir bir fikir birliğine yol açabilecek kapsayıcı katılım ve iş birliği süreçleridir (ss. 410).

Özellikle teknik-bilimsel nitelikte olan bazı kötü huylu problemlerle mücadelede bilimsel araştırmalara ve uzman bilgisine dayanan merkeziyetçi stratejiler kullanılabilir. Hatta kötü huylu problem olarak ele alınan pandemilerde (Connolly, 2015) bu strateji daha belirgin olmaktadır. Bugün Covid-19 pandemisi gibi oldukça kötü huylu bir problemle yüzleşen dünya ülkelerinin birçoğunda salgın hastalıklar konusunda uzman kişilere ve kurullara dayanılarak (Türkiye'de olduğu gibi) merkeziyetçi stratejiler izlenmektedir (Uzun, 2020b). Problem hakkında neredeyse hiçbir şeyin bilinmemesi (uzmanlar dahil), bilimsel bilgiye ve uzmanlara her kesim tarafından saygı ve güven duyulmasına yol açmaktadır.

Bilimsel araştırmalara ve uzmanlara dayalı merkeziyetçi stratejilerin de her bilimsel-teknik problem için uygun olmadığını da belirtmek gerekir. Özellikle problemin tarafları arasında yüksek çelişki ve anlaşmazlıkların baskın olduğu durumlarda bu geçerlidir. Daha fazla araştırma, problemin algısındaki ve olası çözümlerindeki farklılıkları çözememekte, araştırmanın ve sonuçlarının belirsiz ve tartışmalı olmasını engelleyememektedir (Koppenjan ve Klijn, 2004, s. 13). Sınırlı ve tartışmalı bilgilere dayanan kararlar, paydaşların güçlü tepkilerini tetikleyebilmekte ve karar alma süreçlerini kutuplaştırabilmektedir. Özellikle iklim değişikliği, genetiği değiştirilmiş gıdalar ve doğal gaz aramada hidrolik kırma tekniklerinin kullanılması gibi teknik-bilimsel kökenli kötü huylu problemlerde karar vericilere sunulan bilgilerin kalitesi ve miktarı sorunun "kötülüğünü" azaltmaya yardımcı olmamıştır (Newman ve Head, 2017b, s. 415).

İş birliğinin uygunluğunu zorlaştıran probleme özgü bir diğer faktör problemin aciliyetidir. Genellikle eşitsizlik, yoksulluk, şiddet suçları gibi sosyal nitelikteki kötü huylu problemler yıllardır süregelen problemlerdir. Bu problemlerle mücadele stratejileri geniş bir zamana yayılabilir. Fakat ani mülteci akını, doğal felaketler, pandemiler gibi birtakım kriz kaynaklı kötü huylu

problemler acil çözüm bekleyen problemlerdir. Bu gibi problemler için iş birliği çoğu zaman son çare olarak düşünülmektedir. Nitekim Ansell ve Gash (2008, s. 563) etkin bir iş birliği için zamanın önemli bir unsur olduğunu belirtmektedir. Paydaşlar arasında fikir birliği oluşması zaman alıcı bir süreçtir. Dolayısıyla iş birlikçi yönetim muhtemelen kurumların hızlı karar alması ve bunları ivedi bir şekilde uygulaması gereken durumlar için iyi bir strateji değildir. Ayrıca iş birliği ataleti (Huxham, 2003) de söz konusudur. Yani iş birlikçi süreçlerde çıktı elde etme süreci aşırı yavaştır ve iş birlikçi düzenlemelerden elde edilen çıktılar da genellikle ihmal edilebilir. Başarılı sonuçlara da çok sancılı süreçler sonucu ulaşılabilmektedir (Huxham, 2003, s. 403).

Acil çözüm bekleyen problemler haricinde çok sayıda farklı tarafın yer aldığı problemler için de iş birliğinin kendisi bir karmaşıklığa neden olabilmektedir. Bu durumlarda hangi prosedürlerin veya kimin davranış kurallarının geçerli olacağını belirlemek zaman aldığı gibi paydaşların sayısı arttıkça, sinerji elde etmenin zorluğu da artmaktadır (Roberts, 2000, s. 7). Açıkçası üyelerin, ortakların kimlerden oluştuğunu bilmedikleri karmaşık iş birliği yapılarında, hedefleri belirlemek, karşılıklı anlayış oluşturmak ve güç ilişkilerini yönetmek zordur (Huxham, 2003, s. 406). Dolayısıyla acil çözüm bekleyen ve paydaş sayısının çok fazla olduğu kötü huylu problemlerle mücadelede alternatif stratejiler daha faydalı olabilir. Örneğin merkezîyetçi bir strateji ile daha az insanla daha hızlı ve daha az tartışmalı bir şekilde bu tür problemler ele alınabilir (Roberts, 2000, s. 7).

Özetle iş birliği stratejilerinin her probleme uygun olmadığı söylenebilir. Teknik-bilimsel niteliği ağır basan, krizler gibi acil çözüm bekleyen ve çok sayıda paydaş içeren kötü huylu problemlerle mücadelede alternatif stratejilerin çoğu zaman daha uygun olduğu iddia edilebilir.

2. Bağlamsal Koşullar

Problemlere has özellikler dışında problemin yerleşik olduğu bağlama özgü birtakım faktörler de iş birliği stratejilerinin uygunluğunu veya başarısını etkilemektedir. Bu faktörler, taraflar arasında düşük karşılıklı bağımlılık ve güven düzeyi, güç dengesizliği, içerilen risk ve maliyetler, kurumsal ve yönetsel kısıtlar olarak sayılabilir.

Taraflar arasında yüksek derecede güvensizlik söz konusu olduğunda iş birliği stratejisi iyi işlememektedir (Ansell ve Gash, 2008; Huxham, 2003). Fakat Ansell ve Cash (2008) taraflar arasında yüksek karşılıklı bağımlılık varsa düşük düzeyde güvenin tolere edilebileceğini ifade etmektedir. Dolayısıyla yüksek güvensizlik yanında düşük karşılıklı bağımlılık da söz konusu olursa, taraflar iş birliğinden ziyade farklı alternatiflere yöneleceklerdir (s. 563). Bu iddiayı destekleyecek bir çalışma Duit ve Löff'ün (2018) İsveç yaban hayatı politikaları kapsamında yırtıcılar üzerinde uzun süredir devam eden çatışmaları çözmeyi amaçlayan ve vatandaş katılımına dayanan iş birlikçi bir reform

girişimini inceledikleri araştırmadır. Paydaş katılımında önemli bir artışa rağmen iş birlikçi yönetimden beklenen meşruiyet sağlama, anlaşmazlıkları azaltma ve diyalog oluşturma gibi mekanizmalar tam tersine daha da azaldığı sonucuna ulaşılmıştır. Yazarlar, bunun nedenlerinden birini İsveç'te vatandaşların karar alıcılara ve uygulayıcılara yönelik artan genel güven kaybı olarak göstermişlerdir (ss. 1092-93).

İş birliği stratejisinin uygunluğunu belirleyen bir diğer faktör taraflar arasındaki gücün dağılımıdır. Nitekim Roberts'a (2000) göre, eğer güç taraflar arasında dağılmışsa ve rekabet yoğun değilse iş birlikçi stratejiler; yoğun rekabet var ise rekabetçi stratejiler; güç tek bir merkezde toplanmışsa ve taraflar arasında rekabet yoksa merkezî stratejiler daha uygun olmaktadır (ss. 4-7).

İş birliği stratejisinin önündeki başka bir engel içerdiği yüksek risk ve maliyetlerdir. Herhangi bir problem çözüme çabasına yüksek paydaş katılımı, 'işlem maliyetlerini' artırmaktadır (APSC, 2007). İş birliği yapmak aynı zamanda bir takım riskler de içermektedir. İş birliği çabaları kimi zaman başarısızlıkla sonuçlanabilmekte hatta daha ekstrem durumlarda taraflar arasındaki anlaşmazlık düzeylerini daha da artırabilmektedir. Dolayısıyla hem maliyetlerden hem de içerdiği risklerden dolayı karar alıcılar çoğu zaman iş birliğinin faydalarına inanmamakta, iş birliğini nafile bir çaba olarak görmekte ve tüm seçenekler başarısızlıkla sonuçlandığında en son çare olarak gönülsüzce bu yola başvurmaktadır (Keast vd., 2004, s. 365). Thompson ve Parry'ye (2006, s. 28) göre de, gönülsüzce ve yalnızca iş birliği yapmış olmak için iş birliği yapılması çoğu zaman başarısızlıkla sonuçlandığından, iş birliğinin en maliyetli kaynakları paradan ziyade kaybedilen zaman ve enerji olmaktadır.

Kötü huylu problemleri ele almaya yönelik çeşitli eylemsel stratejiler çoğu zaman pratiğe aktarılma konusunda kurumsal veya yönetsel düzeyde kısıt ve zorluklara da sahiptir (Van Bueren, 2003). Dolayısıyla bu kısıt ve zorluklar aşılardan stratejilerin hayata geçirilmesi hayli zordur. Kimi çalışmalarda bu zorlukların üstesinden gelecek şekilde kolaylaştırıcı yapı ve süreçlere, yönet(işim)sel yeteneklerin önemine vurgu yapılmaktadır (Head ve Alford, 2015; Termeer, Dewulf, Breeman ve Stiller, 2015). Termeer vd.'ye (2015) göre, kötü huylu problemlerle mücadelede eylemsel stratejiler haricinde aynı zamanda problemlerle mücadeleyi kolaylaştırma yollarını kapsayan yönetim yeteneklerini gerektirmektedir. Bunlar, (a) Dönüşümlülük (reflexivity) veya çoklu çerçevelerle başa çıkma yeteneği; (b) Esneklik veya belirsiz değişikliklere yönelik eylemleri ayarlama yeteneği; (c) Duyarlılık veya değişen gündemlere ve beklentilere cevap verme yeteneği; (d) Yeniden canlandırma veya durgunlukların engellenmesi yeteneğidir (s. 700). Yazarlara göre, bu yetenekler, kötü huylu problemlerle mücadelede büyük kazanımlardan ziyade küçük kazançlar elde etmenin temelini oluşturmaktadır. Yönetişim sistemlerindeki aktörlerin kötü huylu problemlerle iş birlikleri dahil çeşitli şekillerde başa çıkmak için yeteneklerini genişletmeleri gerekmektedir. Head ve Alford'a göre

(2015) göre, kamu yönetimi uzmanlarının kötü huylu problemlerle mücadele eforları izledikleri stratejilere göre değişmeksizin, yönetsel yapı ve süreçlerce kısıtlanabilir. Yazarlar, önerdikleri stratejilerin daha kolay uygulanabilmesi için kamu sektöründeki yapılarda ve sistemlerde, bir takım değişiklikler yapılması gerektiğini vurgulamışlardır. Bunlar; daha esnek bir organizasyon yapısı kurulması, esnek bütçeleme ve finansal sistemler oluşturulması, performans ölçümü ve program değerlendirmesinde daha sofistike veya incelikli bir yaklaşım ve insan kaynakları yönetimi ile ilgili olarak personelin işe alım, terfi ve beceri geliştirme süreçlerinin yeniden değerlendirilmesidir (ss. 731-32).

Özetle iş birliğini zorlaştıran veya kısıtlayan bazı bağlamsal koşullardan dolayı (düşük güven düzeyi, güç dengesizliği, maliyetler ve riskler, kurumsal, yönetsel veya siyasi kısıtlar gibi) iş birliği stratejileri kötü huylu problemlerle mücadelede özellikle uygulamada pratik zorluklar barındırmaktadır. Bu durumlarda çoğu zaman iş birliği başarısız olabilmekte, alternatif stratejilere yönelmekte veya en son çare olarak iş birliği süreçlerine başvurulmaktadır.

B. KOORDİNASYON TEMELLİ STRATEJİLER

Biçimsel ilişkileri içerecek şekilde insanların veya kurumların ortak bir amaç doğrultusunda yönlendirilmesi (Bryson ve Crosby, 2008) olarak tanımlanabilecek koordinasyon kavramı yönetim ve kamu yönetim literatürünün en eski konularından biridir. Fakat 2000’li yılların başlarından itibaren gerek uygulayıcılar gerekse de araştırmacılar tarafından oldukça ilgi çeken bir kavram haline gelmiştir. Kamu yönetimi disiplinde ortaklaşa yönetim “joined-up government” veya bütünleşik kamu yönetimi “whole of government” olarak kavramlaştırılan yaklaşımlar dahilinde yönetim düzeyleri arasında koordinasyon ve bütünleşmenin nasıl sağlanabileceği ve dinamikleri ortaya konulmaktadır (6, 2005; Bogdanor, 2005; Christensen ve Laegreid, 2007; Davies, 2009; Halligan, Buick ve O’Flynn, 2011; Ling, 2002; O’Flynn, Buick, Blackman ve Halligan, 2011; Pollitt, 2003).

Bütünleşik kamu yönetimi düşünce ve eylemde yatay ve dikey koordinasyonu sağlama düşüncesi ve isteğidir (Pollitt, 2003: 35). Ortak bir hedefe ulaşmak ve belirli problemlere bütünleşik bir yönetim yanıtı vermek için resmi veya gayri resmi bir şekilde politika geliştirme, program yönetimi ve hizmet sunumuna odaklanan, sınırlar arası çalışan kamu kurumlarını ifade etmektedir (Christensen ve Lægred, 2007: 1060). Bütünleşik kamu yönetimi yatay ve dikey koordinasyon ve bütünleşmeye vurgu yapmaktadır. Yatay koordinasyon farklı sektörlerde faaliyet gösteren kamu kurumları (örneğin hizmet bakanlıkları) arasındaki bir bütünleşme ve iş birliğine ilişkin iken, dikey koordinasyon farklı yönetim düzeyleri arasındaki (ulus üstü-ulusal ve ulus altı birimler arası gibi) bütünleşme ve iş birliği ile ilgilidir.

Bütünleşik kamu yönetimi Birleşik Krallık, bazı OECD ülkeleri ve özellikle ABD, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi Anglo-Sakson ülkelerdeki

reform girişimleri ile ortaya çıkmıştır (Pollitt, 2003: 34). Bu reformlar 1980 sonrası yeni kamu işletmeciliği reformlarının etkisiyle kamu yönetiminin aşırı derecede uzmanlaşmış, parçalanmış ve birbirinde kopuk doğasına bir yanıt olarak görülmektedir (Bogdanor, 2005; Christensen ve Læg Reid, 2007; Askim, Christensen, Fimreite ve Læg Reid, 2009). Reformlarla kamu yönetiminin koordinasyon temelinde yeniden bütünleştirilmesi ve güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Bütünleşik kamu yönetimi düşüncesinin gelişiminde kötü huylu problemlere yönelik çözüm arayışları da etkili olmuştur. Probleme özgü faktörlere ve bağlamsal koşullara odaklanarak koordinasyon stratejilerinin kötü huylu problemlerle mücadeledeki uygunluğu veya başarısı değerlendirilebilir.

1. Probleme Özgü Faktörler

Gerek bütünleşik kamu yönetimi literatürü gerekse de kötü huylu problemleri bu perspektiften ele alan çalışmalar incelendiğinde, yüksek düzeyde koordinasyon ve bütünleşmeye dayalı stratejilerin bazı kötü huylu problemler için daha fazla önem taşıdığı görülmektedir.

Bütünleşik kamu yönetimi düşüncesi sınırları aşan ve oldukça kötü huylu (veya süper kötü huylu) problemlere bir yanıt olarak ortaya çıkmıştır. Nitekim bütünleşik kamu yönetimi kavramı, Birleşik Krallık'ta ilk olarak 1997 yılında Tony Blair Hükümeti tarafından tanıtılmıştır. Temel amaç, kamu sektörü örgütlerinin ve yönetsel birimlerin politika alanlarının sınırlarını aşan "kötü huylu" problemleri daha iyi kavramasını sağlamaktır (Christensen ve Læg Reid, 2007, s. 1060). Bu kapsamda bütünleşik kamu yönetimi kötü huylu problemleri ele almak amacıyla kurumlar arası politikaları koordine etmeye çalışan bir strateji olarak tanımlanmaktadır (Askim vd., 2009, s. 1006). Özellikle sınırları aşan, birden çok kurumu ve yönetim düzeyini ilgilendiren kötü huylu problemlere koordineli yanıtları içeren bir reform düşüncesidir (Halligan ve Adams, 2004, s. 86; Halligan vd. 2011, s. 74). Bu konudaki pratik bir çalışmada Læg Reid ve Rykkja (2015), yatay (sektörler arası) ve dikey koordinasyon (merkezi yönetim ve yerel yönetimler arası) ve bütünleşmenin, birden çok yönetim düzeyini ve sektörü ilgilendiren iç güvenlik ve refah yönetimi gibi kötü huylu problemlerin karmaşıklığı ve belirsizliği ile mücadele etmenin en iyi yolu olduğunu vurgulamıştır. Başka bir çalışmada Pollitt (2015), süper kötü huylu problem olan iklim değişikliğine ilişkin başarılı azaltım ve uyum politikalarının geliştirilmesi ve uygulanmasında farklı kamu kurumları ve sektörler arasında yüksek düzeyde bir koordinasyon ve ortaklığa ihtiyaç duyulduğu vurgusunu yapmıştır.

Yüksek koordinasyon ve bütünleşme çeşitli krizlere karşı da en uygun stratejidir. Nitekim Christensen ve Læg Reid (2007), bütünleşik kamu yönetimi düşüncesinin gelişimini bir dizi nedenden dolayı dünyanın giderek daha güvensiz ve tehlikeli olarak algılanmasına bağlamaktadır. Giderek daha fazla ülke krizler, çeşitli afetler, SARS veya kuş gribi gibi salgınlar ile terörizm tehditleri gibi kötü huylu problemlerle yüzleşmek zorunda kalmıştır. Bütün

bunlar hükümetlerin daha da merkezileşmesine, koordineli ve bütünleşik yapılara ve düzenlemelere yol açmıştır (s. 1060). Kettle (2003, s. 275), 11 Eylül terör saldırıları gibi nadiren ortaya çıkabilen ve asla tekrarlanamayacak kritik problemler için hükümet, kurumlar ve kamu görevlileri arasındaki farklı düzeylerde iş birliğine dayalı çalışmanın öneminin kavrandığını ifade etmiştir. Benzer şekilde Halligan ve Adams'da (2004, s. 85), 2002 yılında Endonezya'daki Bali Bombalı Eylemi gibi uluslararası terörist eylemler ve güvenlik tehditlerine verilen yanıtın bir sonucu olarak Avustralya'da, yatay yapılar ile süreçlere daha fazla vurgu yapılarak yatay koordinasyon ve bütünleşmenin önem kazanmaya başladığını ifade etmişlerdir. Bu konuda pratik bir çalışmada Christensen vd. (2016), yatay ve dikey koordinasyonun, özellikle sorumluluk ve hesap verebilirlik ilişkilerinin belirsiz, kolektif kaynakların ve dikkatin az olduğu kamu güvenliği ve kriz türünden (mülteci akını ve terör eylemleri gibi) kötü huylu problemlerle mücadele için çok önemli olduğunu belirtmişlerdir.

Sonuç itibari ile bütünleşik kamu yönetimi düşüncesinin aslında tüm kötü huylu problemler için uygun olduğu söylenebilir. Fakat özellikle sınırları aşan özelliklere sahip, oldukça kötü veya süper kötü huylu olarak nitelendirilen (iklim değişikliği gibi) ve kriz kaynaklı kötü huylu problemler için dikey veya yatay düzeyde yüksek koordinasyon ve bütünleşmeye yönelik düzenlemeler büyük bir önem taşımaktadır. Düşük düzeyde koordinasyon ve bütünleşme bu problemlerle mücadeleyi zorlaştırmaktadır.

2. Bağlamsal Koşullar

Her ne kadar kötü huylu problemleri ele almada etkin bir koordinasyon önemli olsa da uygulamada siyasi ve yönetsel bazı zorluklar söz konusudur (Peters, 2015). Bağlama özgü bu sınırlar ve kısıtlar, bu stratejilerin başarısında ve uygulanmasında olumsuz koşullar ortaya çıkarmaktadır.

Bu zorluklardan bir kısmı yönetsel ve kurumsal düzeydedir. Bunlardan en önemlisi performans yönetimi ve hesap verebilirlik mekanizmalarına ilişkindir. Bütünleşik kamu yönetimi girişimleri ile performans yönetim sistemleri arasında bir gerilim bulunmaktadır. Bütünleşme girişimlerinde, karmaşıklık, belirsiz hesap verebilirlik düzenlemeleri vb. nedenlerle yüksek başarısızlık riskleri mevcuttur (Pollitt, 2003, s. 38). Belirsiz ve karmaşık siyasi kontrol ve hesap verebilirlik ilişkilerinin ortaya çıkardığı çatışmalar, yatay koordinasyon ve bütünleşme girişimlerini olumsuz etkileyerek yeniden uzmanlaşmaya ve bölünmeye yol açabilmektedir (Askim vd. 2009; Christensen ve Læg Reid, 2013). Yatay bütünleşme reformları, ağları, sınır ötesi hedefleri ve kuruluşlar arasındaki iş birliğini teşvik etmeyi amaçlarken, geleneksel performans yönetimine dayalı sistemler kuruluşları kendi performans hedeflerine ulaşmaya teşvik ederek organizasyon biçimlerinde bir miktar parçalanma ve ayrışmaya yönelik bir eğilime neden olmaktadır (Christensen vd., 2014).

Kamu kurumları arasında birlikte çalışma ve bütünleşme önündeki aşılmaz derecedeki bürokratik engeller performans düşüklüğüne yol açmaktadır (O'Flynn vd., 2011). Yine iş bölümü ve uzmanlaşma, modern örgütlerin kaçınılmaz özellikleridir. Bu sayede örgüt sınırları içerisinde çalışanlar neyi, ne şekilde yapacakları hakkında gerekli bilgi ve yeteneklere sahiptir olmaktadır. Fakat örgüt ötesinde çalışmak neyin ne şekilde yapılacağına ilişkin karmaşıklık ve belirsizliklere yol açarak işbölümü ve uzmanlaşmanın avantajlarını ortadan kaldırmaktadır (Pollitt, 2003, Christensen vd. 2014). Ayrıca koordinasyon aynen iş birliği ve ağ yaklaşımlarında olduğu gibi yüksek maliyetli ve zaman tüketen bir süreç olarak da görülmektedir (Christensen ve Lægred, 2007).

Özetle, Belirsiz ve karmaşık hesap verebilirlik mekanizmaları, kurumlar arasında iş birliği alışkanlığının olmaması ve bunun önündeki bürokratik engeller, yüksek maliyetler ve riskler, uzmanlaşmanın faydalarının göz ardı edilmesi yönetsel zorluklar olarak ifade edilebilir. Fakat bu yönetsel zorluklar aşılmaz değildir. Bu zorlukları aşmak için geleneksel hesap verebilirlik sistemlerini daha modern, çoğulcu ve hibrit hale dönüştürmek (Christensen vd. 2014), iş birliğini ve davranış değişikliğini teşvik etmeye yönelik ödüllendirme sistemleri ve performans sistemleri geliştirmek (O'Flynn vd. 2011), kamu sektörünün kötü huylu problemlerle mücadeledeki esnekliğini, kurumların birlikte çalışabilme yeteneklerini ve becerilerini artıracak kolaylaştırıcı yapı ve süreçler tasarlamak (APSC, 2007) gerekmektedir.

Siyasi bir takım faktörler de koordinasyon stratejilerinin başarıyla uygulanması önünde bir kısıt veya zorluk oluşturabilir. Bu faktörlerden biri, ülkede güçlü bir siyasi gücün var olup olmaması veya gücün bölüşülüp-bölüşülmemesi ile ilgilidir. Genellikle sınır ötesi fikirleri uygulamanın hiyerarşik mekanizmalar olmadığı sürece etkili olmayacağı fikri söz konusudur (Peters, 2015). Hükümetlerin koordinasyon ve iş birliği uygulamalarına ilişkin bir takım göstergeler, bu uygulamaların merkezden güçlü liderlik gerektirdiğini göstermektedir (Humpage, 2005, s. 49). Dolayısıyla güçlü bir siyasi otoritenin olduğu veya gücün tek bir merkezde toplandığı üniter yapıli devletlerde koordinasyon daha başarılı olabilmektedir. Nitekim çok sayıda hükümet ve yönetim düzeyi içermesi nedeniyle federal ülkelerde bütünleşik kamu yönetimi yaklaşımının başarıyla uygulanmasının daha zor olduğu savunulmaktadır (O'Faircheallaigh, Wanna ve Weller, 1999). Bu duruma güncel bir örnek Covid-19 Pandemisine yönelik mücadelede özellikle ABD ve Brezilya gibi federatif yapıda olan bazı ülkelerdeki koordinasyon zorlukları gösterilebilir. Bu ülkelerde pandemi ile mücadelede merkezi yönetim ile eyaletler arasında yaşanan ve basına yansıyan görüş ayrılıkları ve çatışmalar koordinasyon ve iş birliği önünde önemli engeller oluşturmaktadır.

Etkin bir koordinasyon için üniter yapıya sahip olmanın tek başına yeterli olamayacağı açıktır. Özellikle merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki dikey koordinasyonda bir takım siyasi çekişmeler ve merkeziyetçilik-

özerklik tartışmaları koordinasyon ve bütünleşmeyi zora sokmaktadır. Her ne kadar bütünleşik kamu yönetimi düşüncesinde yukarıdan aşağıya dayatmadan ziyade iş birliği ve bütünleşme süreçlerine (Pollitt, 2003) atıf yapılsa da, bütünleşik kamu yönetimi reformları yeni kamu işletmeciliği reformları sonucunda yerleşen devlet yönetimlerinin karar alma, politika geliştirme ve uygulamayı koordine etme süreçlerini ve kapasitesini yeniden merkezileştirmesine yol açmıştır (Christensen ve Læg Reid, 2007, s. 1063). Nitekim Læg Reid ve Rykkja (2015) bu hususla ilgili bir çalışmalarında, Norveç'teki reform girişimleri ile yerelde refah yönetimi uygulamalarında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki koordinasyonu sağlamaya dayalı girişim ve ortaklıkların zamanla önceki düzene bir eğilimi yansıtan hibrit yapılar dönüşüğü bulgusuna ulaşmışlardır. Yazarlar, bu başarısızlığın temel nedeni olarak, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görev bölüşümü ve hesap verebilirlik mekanizmalarına ilişkin belirsizlikler ile merkezietçi uygulamalar nedeniyle yerel yöneticilerin yerel özerkliğin azaldığı yönündeki algıları olarak göstermektedir. Dolayısıyla dikey bütünleşmede merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında görev dağılımındaki belirsizlik ve çelişkiler ile özerkliğe ilişkin siyasi gerilimler koordinasyon ve iş birliğini zora sokabilmektedir (Læg Reid ve Rykkja, 2015, s. 483).

Özetle, bir ülkedeki siyasi gücün kapsamı ve dağılımı, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki siyasi çekişmeler ve görev dağılımdaki belirsizlik veya anlaşmazlıklar, merkezietçilik-özerklik dengesindeki değişimlere yönelik algılar özellikle dikey koordinasyon veya bütünleşmenin başarısını, tercih edilip edilmemesini etkileyen siyasi nitelikteki faktörler olarak ifade edilebilir.

C. LİDERLİK ODAKLI STRATEJİLER

Kötü huylu problemleri ele alan bazı çalışmalarda kötü huylu problemlerle mücadelede liderlik süreçlerine ve tarzlarına odaklanılmıştır. Genellikle bu çalışmalarda dönüşümcü, uyarlanabilir, iş birlikçi, problem çözücü, değer merkezli yönetim liderliği gibi liderlik tarzları ön plana çıkmaktadır (Bao vd. 2013; Benington ve Hartley, 2010; Grint, 2010; Head ve Alford, 2015; Heifetz, 1994).

İlki, liderin bir vizyon belirlemesi ve hedefler koyması ve bu hedeflere ulaşmak için yönler belirleyerek ve izleyicileri seferber ederek değişim ve dönüşümü gerçekleştiren dönüşümcü liderliktir (Bass, 1990). İkincisi, Heifetz'in (1994) ortaya koyduğu "uyarlanabilir liderliktir". Heifetz'e göre, geleneksel liderlik tanımlarında (dönüşümcü liderlikte olduğu gibi) liderlerin hedefler koyduğu ve bu hedeflere ulaşmak için izleyicileri seferber ettiği şeklindeki bir liderlik yaklaşımı, nedenleri ve çözüm yolları hakkında belirsizlik, karmaşıklık ve anlaşmazlıklar içeren iklim değişikliği, yoksulluk gibi problemler için pek uygun olmamaktadır. Liderler bu tür kötü nitelikte problemler için hedef veya çözümler belirlememeli (zaten belirlenemez), aksine çözümleri bulması gerekenler insanlar olmalıdır. Lider, problemlere çözümler bulmalarında

insanlara yardımcı olmalıdır. Head ve Alford (2015) da, uyarlanabilir liderliği kötü huylu problemle mücadelenin temel stratejilerinden biri olarak görmektedir. Yazarlara göre, bu tarz liderler karşıt değerlerin ve çıkarların ve onlara ilişkin kişiler arasındaki diyalogun ortaya çıkmasını sağlayacak şekilde birçok paydaşı sürece dahil ederek çeşitlilik sağlarlar (s. 729).

Üçüncüsü, iş birlikçi liderlik veya Crosby ve Bryson'un (2005) “ortak güç dünyasında liderlik” olarak adlandırdığı liderliktir. Bu liderlik tarzı, insanları okuma, büyük resmi düşünme, iletişim, etkileme, güven oluşturma ve ikna etme gibi iş birliği becerileri listelerindeki bir dizi perspektifi kapsamaktadır (Head ve Alford, 2015, s. 731).

Dördüncüsü, Benington ve Hartley'in (2010) problem çözücü liderlik olarak adlandırdığı liderliktir. Yazarlara göre, karmaşık ve sınırlar ötesi olan problemler, örgüt içi liderliğin yanı sıra örgütün dışında ve ötesinde, resmi otoriteden ziyade etkilemeyi içeren farklı liderlik ve eylem kalıplarını gerektirmektedir. Böyle bir liderlik aynı zamanda karmaşık problemlere büyüdü cevaplar bulan “guru”dan ziyade, örgütler arası ağlarda çalışan, karmaşık sınırları aşan problemlerle mücadele eden politika yapımcılar ve uygulayıcıların öncülüğündeki problem çözme yönelimli bir liderliktir (ss. 190-94).

Beşinci bir liderlik tarzı ise Bao vd. (2013) tarafından vurgulanan değer merkezli liderliktir. Yazarlar kötü huylu problemlerle başa çıkmak, yönetsel performansı artırmak, güven ve meşruiyetin tesisi için temelini yeni kamu yönetişimi yaklaşımına (Osborne, 2006; 2010) dayandırdıkları değer merkezli yönetişimsel bir liderlik modeli ortaya koymuşlardır. Değer merkezli liderlik, liderlerin veya kamu görevlilerinin çelişen değerleri merkeze aldığı, devlet aktörleri ile devlet dışı paydaşlar arasındaki bu çelişen değerleri dengeleme ve problemin çözümü üzerinde uzlaşma sağlama rolünü üstlendiği diplomatik nitelikli bir liderliktir. Kamu görevlileri sadece hiyerarşik yönetim tarzı ile bağlı kalmayıp, sıkı kurallar ve sert güç kullanımı yerine anlaşma üzerine kurulu gevşek yapılı ağlar oluşturma ve işletmede iyi olmalıdır. Bu, ikna, iş birliği, etkileme, ilişkiler, ortaklıklar ve dayanışmaya dayanan yumuşak bir güç kullanımı ile ilişkilidir (Bao vd. 2013, ss. 454-58).

Görüldüğü üzere kötü huylu problemlerle mücadelede genellikle iş birliği stratejileri ile uyumlu olacak şekilde kolektif bir eylem ve fikir birliği oluşturmaya dayalı liderlik tarzları ön plana çıkmaktadır. Liderlere, problemi çözmeye gayret etmekten ziyade toplumu bu problemle yüzleşme ve mücadele için teşvik etme rolü verilmektedir. Bunda, liderliğin bir topluluğu kötü huylu problemlerle yüzleşmek için bir araya getirme sanatı (Grint, 2010, s. 171) olarak görülmesinin etkisi büyüktür. Fakat kötü huylu problemlerle mücadele diğer stratejilerde olduğu gibi probleme özgü ve bağlamsal koşullara göre farklı liderlik tarzları da mümkün olabilir.

1. Probleme Özgü Faktörler

Kötü huylu problemlerin sahip olduğu kendine has özellikler nedeniyle iş birliğine yönelik liderlik tarzları haricinde farklı liderlik tarzları da kötü huylu problemlerle mücadelede daha uygun olabilir. Liderlik stratejilerini diğer stratejilerin bir aracı veya tamamlayıcısı olarak düşünmek hangi liderlik tarzlarının kötü huylu problemlerle mücadelede daha uygun olacağını belirlemede büyük önem taşımaktadır. İş birliğine dayalı stratejilerin hayata geçirilmesi veya başarılı bir şekilde uygulanabilmesi iş birliği, uyarlanabilir veya değer merkezli bir liderlik tarzı gerektirirken, yüksek ve başarılı bir koordinasyonun daha güçlü ve otoriter (Humpage, 2005) bir liderlik gerektirdiği söylenebilir.

Acil çözüm bekleyen veya kriz özellikli kötü huylu problemler için farklı liderlik tarzları söz konusu olmaktadır. Politik, sosyal ve ekonomik krizler, risklerin belirlenmesinde, beklenmedik durum planlamasında ve zorluğa çözüm olabilecek çeşitli kuruluşların koordine edilmesinde iyi liderliğin ve etkili yönetimin önemini vurgulamaktadır (Head, 2019, s. 189). Grint (2010), karar vericilerin temel rolünün problemleri ele almak için uygun cevaplar, süreçler veya sorular bulmak olduğunu belirterek komuta, yönetsel ve liderlik olmak üzere 3 tür yetki biçimi tanımlamıştır. Belirsizliğin ve iş birliği ihtiyacının düşük olduğu basit problemleri (bir asma köprüünün inşası gibi) standart çalışma prosedürlerinin uygulandığı yönetsel otoriteyle; kötü huylu problemleri genellikle liderlikle; acil yanıt verilmesi gereken ve daha düşük belirsizlik içeren kritik problemleri (büyük bir tren kazası, bir nükleer santralden radyoaktivite kaçağı, askeri bir saldırı, endüstriyel bir grev, 11 Eylül terör saldırısı gibi kriz kaynaklı problemler) ise problemin kesin bir cevabını bulmak için kararlı davranmak zorunda olan komuta yetkisi ile ilişkilendirmiştir (ss. 174-75). Grint, acil kararlar ve eylem gerektiren ve en azından ne yapılması gerektiği konusunda belirsizliğin az olduğu (en azından “komutan” açısından) kriz kaynaklı kötü huylu problemler için otoriter bir liderliği vurgulamıştır. Fakat iklim değişikliği veya küresel nüfus artışı gibi bazı kriz temelli kötü huylu problemler yavaş ve aşamalı olarak gelişir ve acil bir eylem gerektirmez (Head, 2019, ss. 189-90). Dolayısıyla bu kriz türleri için belki iş birliği liderlik tarzları daha etkili olabilir. Yani kriz türlerine göre de liderlik rolleri veya tarzları değişebilir. Burada dikkat edilmesi gereken husus yine problem odaklı bir bakış ile krizin kendine has özelliklerine odaklanmaktır.

Kötü huylu problemlerin sahip oldukları bazı ayırt edici özellikler liderlik tarzlarını farklılaştırabilir. Nitekim Bao vd. (2013), problemlerin sahip olduğu karmaşıklık ve taraflar arasındaki çatışma düzeylerine göre farklı liderlik rollerini vurgulamışlardır. Yazarlar, durumsalcı bir perspektiften problem türlerine göre farklı liderlik tarzları ve süreçleri geliştirmişlerdir. Onların sınıflandırmasında kötü huylu problemler yüksek karmaşıklık ve değer çatışmaları barındıran problemlerdir. Bu problemlerin çözümü için daha önce

belirtildiği üzere değer merkezli bir liderlik modeli gerekmektedir. Karmaşıklığın yüksek olduğu ve değer çatışmalarının düşük düzeyde olduğu problemler karmaşık problemlerdir. Bu problemler için yeni kamu işletmeciliği modeline dayanan performans odaklı stratejik liderlik gerekmektedir. Karmaşıklığın düşük olduğu ve değer çatışmalarının ise orta düzeyde olduğu problemler de zor problemlerdir. Bu problemler için ise en uygun liderlik yeni kamu yönetişimi yaklaşımına temellenmiş çıkara dayalı değer çatışmalarını çözmeye ve eylemler üzerinde anlaşma sağlamaya odaklı stratejik liderliktir (s. 454)

Sonuç olarak problemlerin kriz kaynaklı olup olmaması, acil bir eylem gerektirip gerektirmemesi, belirsizlik, karmaşıklık ve taraflar arasındaki çatışmaların düzeyi gibi problemlere has bazı özelliklerin kötü huylu problemlerle mücadelede en uygun liderlik tarzlarını belirlediği söylenebilir.

2. Bağlamsal Koşullar

Kötü huylu problemlerle mücadelede farklı liderlik tarzlarını gerektiren bağlama özgü faktörler de söz konusudur. Farklı liderlik tarzlarının veya süreçlerinin söz konusu olduğu koşullar siyasi olmaktadır. Bağlamsal koşulların etkisiyle kötü huylu problemlerle mücadelede siyasi liderler arasında kaçınma ve inkar, sembolik güvence, başkalarını suçlama, uzman sorgulamalarının oluşturulması, kilit paydaşlardan oluşan katılım forumları gibi çeşitli taktiklere söz konusu olabilmektedir (Head, 2019, s. 184).

Bu konudaki bir çalışma McConell'in (2018) kötü huylu problemlere siyasi açıdan yaklaştığı bir çalışmadır. Yazar, kötü huylu problemlere yönelik siyasi liderlerin yaklaşımını ele aldığı çalışmada hükümetlerin siyasi itibar, gündemi kontrol etme ve ideolojik yörüngesinde ilerleme gibi siyasi hedefleri sürdürme konusunda aldıkları riskin düzeyi ile liderlik tarzı arasında bir ilişki kurmuştur. Politika hedefler konusunda yüksek risk alan liderler güçlü, radikal ve yüksek profilli liderlerdir. Bu liderler problemlerin kökenine inerek kötü huylu problemleri çözmeyi hedeflerler. Politika hedefleri konusunda az risk üstlenen liderler ise düşük profilli liderlerdir. Onlar, problemlerin kökenlerine inmeden bir takım belirtilerine odaklanan, daha kısa dönemli, geçici çözümler üreten stratejik liderlerdir. Bir de bu iki liderlik tarzı arasında orta derecede risk üstlenen ılımlı liderler vardır. Onlar, müzakereye dayalı bir çözüm için iş birliği hareket eden liderlerdir (172-174).

McConnell'in (2018) çalışmasında görüleceği üzere gözetilen bir takım siyasi çıkarlar ve hedefler ile risk değerlendirmeleri kötü huylu problemleri ele almada siyasi liderlik rollerini ve stratejilerini etkilemektedir. Fakat bu konuda başka faktörler de elbet etkili olabilir. Benzer kötü huylu problemlere bazen liderlerin farklı karşılıklar vermesine neden olan bağlama özgü faktörleri açığa çıkaracak pratik çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır.

SONUÇ

Bu çalışmada kötü huylu problemler ve bu problemlere yönelik geliştirilen temel stratejiler değerlendirilmiştir. Değerlendirme sonucunda birbiri ile bağlantılı iki temel argüman ortaya konulmuştur.

İlki, kötü huylu problemlerin tanımlanmasına ilişkindir. Her bir problem aslında yeganedir. Kendine has özellikler taşımaktadır ve farklı bağlamlara yerleşiklerdir. Sınırlı bir takım ölçütlere göre bir uçta iyi huylu problemler diğer uçta ise kötü huylu problemler olacak şekilde soyut düzeyde problem kategorileri yapmak anlamsızdır. Aynı şekilde sadece sosyal nitelikteki problemleri de kötü huylu olarak nitelemek doğru değildir. Bazı bilimsel nitelikteki problemler ile ekonomik, sosyal veya doğal krizler de kötü huylu problemleri niteleyen özelliklerin bazen hepsine veya birkaçına sahip olduğundan kötü huylu olarak nitelendirilmelidir. Dolayısıyla problemleri bir takım boyutlardan yola çıkarak soyut bir takım kategorilere ayırmaktansa neredeyse tüm sosyal problemlerin, iklim değişikliği, genetiği değiştirilmiş gıdalar gibi bazı teknik veya bilimsel problemlerin (Newman ve Head, 2017b) ve doğal veya insan ürünü çeşitli krizlerin birçoğunun kötü huylu nitelik taşıdığını ve kötülük derecesinin problemlerin kendine has özelliklere ve yerleşik olduğu bağlamlara göre değiştiğini savunmak daha doğru bir yaklaşımdır.

İkincisi, kötü huylu problemlerle mücadele stratejilerinin hangi kötü huylu problemler için hangi durum ve koşullarda daha uygun olabileceğine ilişkindir. Kötü huylu problemleri çözmeyi veya mücadele etmeyi amaçlayan hiçbir strateji gerek uygulamada gerekse de teoride tek başına her durumda başarılı olamamaktadır. Her bir problem kendine has bir takım özelliklere, farklı kötülük düzeylerine ve farklı bağlamlara yerleşik olduğundan herhangi bir stratejinin evrensel olarak tüm kötü huylu problemler için uygun olmadığı söylenebilir. Dolayısıyla kötü huylu problemleri ele almada ve onlara yönelik stratejiler geliştirmede problemleri ve yerleşik oldukları bağlamsal koşulları analiz etmeye dayalı problem odaklı ve durumsal bir perspektif kullanılmalıdır. Bu sayede belirli stratejilerin hangi problemler için hangi koşullarda kullanılabileceği ortaya çıkarılabilir. Aynı zamanda stratejiler önündeki kısıtlar ve zorluklar analiz edilip pratikte başarı ile uygulanmalarının mümkün olup olamayacağı hakkında da fikir yürütülebilir. Çünkü kötü huylu problemleri ele almaya yönelik çeşitli eylemsel stratejiler çoğu zaman pratiğe aktarılma konusunda siyasi, kurumsal veya yönetsel düzeyde kısıt ve zorluklara sahiptir. Çeşitli stratejilerin tek başına veya bütüncül bir şekilde sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi önündeki kısıtların ve zorlukların aşılmasına bağlıdır.

Türkiye’de de karar alıcılar ve uygulayıcılar iklim değişikliği ve küresel krizler dışında (Örneğin Covid-19 pandemisi) terör, sınır ötesi göç, kadına şiddet gibi kötü huylu problemlerle uğraşmaktadır. Kamu yönetimi veya kamu politikası dahilinde çalışan araştırmacılar, kötü huylu problemleri ana araştırma

nesnelere biri kabul ederek karar alıcıların ve uygulayıcıların yüzleştiği bu tür problemlere küçük de olsa etkili çözümler bulmaya çaba sarf etmelidir (Uzun, 2020a, s. 672). Yapılan çalışmalarda her kötü huylu probleme evrensel veya standart olarak kabul edilen stratejilerle yaklaşmaktan ziyade problemi ve bağlamsal koşulları analiz ederek uygun stratejiler geliştirilmeli ve bu stratejiler önündeki kısıt ve zorlukların nasıl aşılabileceği gösterilmelidir. Bu makale bu doğrultuda çalışacak araştırmacılar için bir rehber niteliğinde olabilir.

KAYNAKÇA

- 6, P. (2005). Joined-up government in the west beyond Britain: A provisional assessment. Vernon Bogdanor (ed.). *Joined-up government* içinde (ss. 43-106). Oxford: Oxford University Press.
- Agranoff, R. ve McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Alford, J. ve Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: A typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36, 397–413.
- Ansell, C. (2016). Collaborative governance as creative problem-solving. Jacob Torfing ve Peter Triantafyllou (eds.). *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance?* İçinde (ss. 35-54). New York: Cambridge University Press.
- Ansell, C. ve Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543–571.
- Askim, J., Christensen, T., Fimreite, A. L. ve Lægred, P. (2009). How to carry out joined-up government reforms: Lessons from the 2001–2006 Norwegian welfare reform. *International Journal of Public Administration*. 32(12), 1006–1025.
- Australian Public Service Commission. 2007. *Tackling wicked problems: A public policy perspective*. Canberra: APSC. www.apsc.gov.au/publications-and-media/archive/publications-archive/tackling-wicked-problems
- Bao, G. Wang, X., Larsen, G. L ve Morgan, D. F. (2013). Beyond new public governance: A value-based global framework for performance management, governance, and leadership. *Administration & Society*. 45(4), 443–467.
- Bass, B. M. (1990). From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision. *Organizational Dynamics*. 19(3), 19-31.

- Benington, J. ve Hartley, J. (2010). Knowledge and capabilities for leadership across the whole public service system. Stephen Brookes ve Keith Grint (Eds.). *The new public leadership challenge* içinde (ss. 187-189). New York: Palgrave Macmillan.
- Bingham, L. B., ve O’Leary, R.. (2008). *Big ideas in collaborative public management*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Bogdanor, V. (2005) *Joined-up government*, Oxford: Oxford University Press.
- Bryson, J.M. ve Crosby, B. C. (2008). Failing into cross-sector collaboration successfully. Lisa Blomgren Bingham ve Rosemary O’Leary (eds.). *Big ideas in collaborative public management* içinde (ss. 55-79). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Camillus, J.C. (2008). Strategy as a wicked problem. *Harvard Business Review*. 86, 99-106.
- Christensen, T., Fimreite, A.L. ve Læg Reid, P. (2014). Joined-up government for welfare administration reform in Norway, *Public Organization Review*. 14(4), 439–456.
- Christensen, T., Læg Reid, P. ve Rykkja, L. (2013). After a terrorist attack: Challenges for political and administrative leadership in Norway. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 21, 167–177.
- Christensen, T., Læg Reid, P. ve Rykkja, L. (2016). Ambiguities of accountability and attention: Analysing the failure of a preventive security project. *Scandinavian Journal of Public Administration*. 20, 21–44.
- Christensen, T. ve Læg Reid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*. 67(6), 1059–1066.
- Clarke, M. ve Stewart, J. (1997). *Handling the Wicked Issues: A Challenge for Government*. Birmingham, UK: University of Birmingham, Institute of Local Government Studies.
- Conklin, J. (2006). Wicked problems and social complexity. E. Jeffrey Conklin (Ed.), *Dialogue mapping: Building shared understanding of wicked problems* içinde (ss. 3-40). Chichester, UK: John Wiley.
- Connolly, J. (2015). The “wicked problems” of governing UK health security disaster prevention The case of pandemic influenza. *Disaster Prevention and Management*. 24(3), 369-382.
- Crosby, B. C. ve Bryson, J. M. (2005). *Leadership for the common good* (2nd ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Davies, J. S. (2009). The limits of joined-up government: Towards a political analysis. *Public Administration*. 87(1), 80–96.

- Daviter, F. (2017). Coping, taming or solving: Alternative approaches to the governance of wicked problems. *Policy Studies*. 38(6), 571–588.
- Dawes, S., Cresswell, A. ve Pardo, T. (2009). From “Need to Know” to “Need to Share”: Tangled problems, information boundaries, and the building of public sector knowledge networks. *Public Administration Review*, 69, 392–402.
- Duit, A. ve A. Löf. (2015). Dealing with a wicked problem? A dark tale of carnivore management in Sweden 2007–2011. *Administration and Society*. 50(8), 1072–1096.
- Durant, R. F. ve J. S. Legge Jr. (2006). Wicked problems’, public policy, and administrative theory. Lessons from the GM food regulatory arena. *Administration and Society*. 38(3), 309–334.
- Emerson, K. ve Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S. ve Bennett, C. (2011). Public policy networks and ‘wicked problems’: A nascent solution?. *Public Administration*. 89(2), 307–324.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multi-party problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Grint, G. (2010). Wicked problems and clumsy solutions: The role of leadership. Stephen Brookes ve Keith Grint (Eds.). *The new public leadership challenge* içinde (ss. 169-187). New York: Palgrave Macmillan.
- Halligan, J. ve Adams, J. (2004). Security, capacity and post-market reforms: Public management change in 2003. *Australian Journal of Public Administration*. 63(1), 85-93.
- Halligan, J., Buick, F. ve O’Flynn, J. (2011). Experiments with joined-up, horizontal and whole-of- government in Anglophone countries. Andrew Massey (Ed.). *International Handbook on Civil Service Systems* içinde (ss. 74-99). Cheltenham: Edward Elgar.
- Head, B. W. (2010). How can the public sector resolve complex issues? Strategies for steering, administering and coping. *Asia Pacific Journal of Business Administration*. 2(1), 8–16.
- Head, B. W. (2019). Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies. *Policy and Society*. 38(2), 180-197.
- Head, B. W. ve Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration and Society*, 47(6), 711–739.

- Heifetz, R. (1994). *Leadership without easy answers*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Humpage, L. (2005). Experimenting with a ‘Whole of government’ approach: Indigenous capacity building in New Zealand and Australia. *Policy Studies*. 26(1), 47-66,
- Huxham, C. (2003). Theorizing collaboration practice. *Public Management Review*. 5(3), 401–423.
- Keast, R., Mandell, M., Brown, K. ve Woolcock, G. (2004). Network structures: Working differently and changing expectations. *Public Administration Review*. 64, 363-371.
- Kettl, D. F. (2003). Contingent coordination: Practical and theoretical puzzles for homeland security. *American Review of Public Administration*. 33(3), 253–277.
- Koppenjan, J. ve Klijn, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.
- Lægreid, P. ve L. H. Rykkja. (2015). Organizing for ‘wicked problems’ – Analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration. *International Journal of Public Sector Management*, 28(6), 475–493.
- Lazarus, R. J. (2009). Super wicked problems and climate change: Restraining the present to liberate the future. *Cornell Law Review*, 94, 1153–1234.
- Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S. ve Auld, G. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: Constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Sciences*. 45(2), 123–152.
- McConnell, A. (2018). Rethinking wicked problems as political problems and policy problems. *Policy & Politics*. 46(1), 165–180.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*. 66, 33–43.
- Newman, J. ve Head, B. W. (2017a). The national context of wicked problems: Comparing policies on gun violence in the US, Canada, and Australia. *Journal of Comparative Policy Analysis*. 19(1), 40–53.
- Newman, J. ve Head, B. W. (2017b). Wicked tendencies in policy problems: Rethinking the distinction between social and technical problems. *Policy and Society*. 36(3), 414–429.
- O’Faircheallaigh, C., Wanna, J. ve Weller, P. (1999). *Public sector management in Australia: New challenges, new directions*, (2nd Edn.), Melbourne: Macmillan.

- O'Flynn, J. L., Buick, F., Blackman, D. A. ve Halligan, J. (2011). You win some, you lose some: Experiments with joined-up government. *International Journal of Public Administration*. 34(4), 244–254.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*. 8(3), 377-387.
- O'Toole, L. J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*. 57(1), 45–52.
- Peters, B. G. (2015). *Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Peters, B. G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*. 36:3, 385-396,
- Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: A Survey. *Political Studies Review*. 1(1), 34–49.
- Pollitt, C. (2015). Wickedness will not wait: Climate change and public management research. *Public Money and Management*. 35(3), 181–186.
- Provan, K. G. ve Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18(2), 229– 252.
- Rittel, H. W. J. ve Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- Roberts, N. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review*. 1(1), 1–19.
- Thomson, A. M. ve Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*. Special Issue, 20-32.
- Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A., Breeman, G. ve Stiller, S. (2015). Governance capabilities for dealing wisely with wicked problems. *Administration and Society*. 47(6), 680–710.
- Uzun, A. (2020a). Bir araştırma nesnesi olarak habis sorunlar ve kamu yönetimi disiplini. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*. 15(2), 663 – 676.
- Uzun, A. (2020b). Kötü Huylu Problem Perspektifinden Covid-19 Pandemisi ile Mücadele Stratejileri: Teorik ve Pratik Bir Analiz. *Turkish Studies*, 15(4), 1193-1214
- Van Bueren, E. M., Klijn, E.-H. ve Koppenjan, J. F. M. (2003). Dealing with wicked problems in networks: analyzing an environmental debate from a

- network perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 13(2), 193–212.
- Weber, E. P. ve Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*. 68(2), 334–349.
- Wexler, M. N., (2009). Exploring the moral dimension of wicked problems. *International Journal of Sociology and Social Policy*. 29(9/10), 531–542.