

SEKTÖRLERARASI İŞBİRLİĞİ VE ORTAKLIKLARIN KURULUŞ VE İŞLEYİŞİNDE TEMEL AŞAMALAR

Muhittin ACAR*

ÖZET

Yaklaşık son yirmi yıldır, değişik türden sektörlerarası işbirliği ve ortaklıkların (SİO'ların) bir yönetim mekanizması/aracı olarak araştırma-geliştirme, sağlık, eğitim ve yerel/bölgesel kalkınma gibi farklı alanlarda kullanımı giderek yaygınlaşmaktadır. Bu yazıda, SİO'ların gelişim aşamalarına ilişkin genel bir perspektifin ortaya konulmasına yardımcı olmak amacıyla, bu konuyu ele alan altı ayrı çalışma özlüce tanıtılmaktadır. Yazı kısa bir değerlendirme ile sona ermektedir.

Anahtar Kelimeler

Sektörlerarası işbirliği ve ortaklıklar, kamu-özel ortaklıkları, işbirliğinin gelişim aşamaları, işbirliğinde yaşam döngüsü, yerel/bölgesel kalkınma.

ABSTRACT

In the last twenty years or so, there has been a growing use of different types of multi-sectoral collaborations and partnerships (MSCPs) as a governance mechanism/tool in such diverse areas as research and development, health, education and local/regional development. In this paper, an attempt has been made to help putting forward a general perspective on developmental stages or phases of MSCPs by concisely describing six different pieces in the literature dealing with the topic. The paper ends with a brief discussion.

Keywords

Multi-sectoral collaboration and partnerships, public-private partnerships, developmental phases of collaboration, collaborative life-cycles, local/regional development.

*Yrd.Doç.Dr., Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu

1.GİRİŞ

Kamu yönetimlerini kuşatan siyasal-toplumsal çevrenin dinamiklik ve karmaşıklığı arttıkça, “kamusal” sorunların teşhisi, tahlili ve tedavisine ilişkin süreçler de çeşitlenmekte ve karmaşılaşmaktadır. Bu durum karşısında ortaya konulan tepkilerin ve arayışların türleri ve niteliklerinde; aynı ülke içinde zamanla önemli değişiklikler oluşabildiği gibi, belli bir dönemde değişik ülkeler arasında ciddi farklılıklar bulunduğu da gözlemlenebilmektedir. Yaklaşık son yirmi yıldır, kamusal sorunların giderek artan karmaşıklığı ve içiçe geçmişliği karşısında başta Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere bazı ülkelerde gözlenen gelişmelerden birisi, sektörlerarası işbirliği ve ortaklıkların (SİO’ların) bir yönetişim biçimi ya da aracı olarak kullanımının giderek yaygınlaşmasıdır.

Oldukça genel ve geniş bir tarzda, “farklı ekonomik-sosyal sektörlerden (kamu sektörü, özel sektör ve üçüncü sektör) kurumları temsil eden bireylerin, ortak bir amacı gerçekleştirmek için biraraya gelip, birlikte çalıştığı oluşumlar” şeklinde tanımlanabilecek SİO’ların sayıları ve yaygınlıklarında son yıllarda meydana gelen artışı tek bir nedene bağlamak imkansızdır. Araştırmageliştirme, sağlık, eğitim ve yerel/bölgesel kalkınma gibi çok değişik alanlarda farklı türden SİO’ların yükselişinde etkili olan makro trend ve etmenlerin başlıcaları şunlardır: Neo-liberal siyasetin ve siyasal partilerin yükselişi; küreselleşme; bilgi ve iletişim teknolojileri alanındaki gelişmeler; yerelleşme; yerindenlik ve yönetişim kavramları etrafında gelişen yeni anlayış ve uygulamalar; şirketler dünyasında sosyal sorumluluk yaklaşımının yaygınlaşması; ve sivil toplumun ve sivil toplum örgütlerinin yükselişi.¹

Farklı sektörlerden bireylerin ve kurumların ortak bir sorun etrafında biraraya gelip, sözkonusu sorunun çözümü için birlikte hareket etmeleri fikri üstüne kurulu işbirliği ve ortaklık mekanizmaları kendiliğinden ortaya çıkmadığı gibi, kurulmaları ve işletilmeleri de çoğu kez doğrusal ve pürüzsüz bir gelişim çizgisi izlememektedir. SİO’ların hangi safhalardan ve süreçlerden geçerek kuruluş ve işleyişlerini gerçekleştirdiklerinin bilinmesi, hem bu tür oluşumların yönlendirici ve katılımcıları, hem de bunları denetlemek ve değerlendirmek durumunda olanlar açısından büyük önem taşımaktadır. Dolayısıyla, bu yazıda, Türkçe literatürde SİO’lar konusundaki çalışmaların yok denecek kadar az olması gerçeği de gözönünde bulundurularak, SİO’ların kuruluş ve işleyiş süreçlerindeki temel aşamalar ile başarılarını etkileyen unsurlara dair genel bir perspektifin ortaya konulmasına yardımcı olacak bir tartışma yürütülecektir. Bu doğrultuda, izleyen bölümde altı ayrı çalışmada SİO’ların gelişimindeki belli başlı safhalara dair ortaya konulan fikir ve argümanlar özlüce tanıtılıp, tartışılacaktır. Yazı, kısa bir değerlendirme ile sona erecektir.

¹ Muhittin ACAR, “Sektörlerarası İşbirliği, İttifak ve Ortaklıklar”, (Editörler: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür) *Çağdaş Kamu Yönetimi-I Konular, Kuramlar, Kavramlar* içinde, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003, s. 394-400.

2. SİO'LARDA TEMEL SAFHALAR VE SÜREÇLER

Genel olarak örgütlerarası işbirliği, ittifak ve ortaklıklar konusunda, bunların kuruluş ve gelişimleriyle ilgili başlıca adım ve aşamaların da incelendiği geniş kapsamlı bir literatür mevcuttur.² Bu alt bölümde temel bulgu ve argümanlarına özet olarak yer verilen çalışmalar ise, doğrudan SİO'ları, ağırlıklı olarak da yerel/bölgesel düzeyde ekonomik kalkınmaya dönük çalışmalar yapmak amacıyla kurulan işbirliği ve ortaklık girişimlerini ele almaktadırlar.³

2.1. Bu alt bölümde ele alınacak çalışmalardan ilkinin sahibi olan R. Berger, yerel düzeyde oluşturulacak sektörlerarası işbirliği ve ortaklıkların üç temel yapıtaşının bulunduğunu bildirmektedir; ortaya çıkmak için güçlü bir vizyon, gelişip-büyüme için işbirliği, hedeflerine ulaşmak için liderlik ve uzmanlık.⁴ Adı geçen yazarın ortaya koyduğu çerçevede, SİO'ların esas olarak vizyon ve eylem başlıkları altında toplanabilecek iki temel aşaması bulunmakta, liderlik ve uzmanlık süreç boyunca farklı şekillerde etkisini hissettirmektedir. En yalın biçimiyle ele alındığında, vizyon üç alt kategorinin bileşimi olarak analiz edilmektedir. İlk olarak, yerel düzeyde yaşanan bir krize tepki olarak ya da yerel topluluğun henüz ortaya çıkmakta olan bir sorunu çözmek için harekete geçmek istemesi biçiminde, SİO girişiminin gerekliliğine dair bir algılamının oluşması gereklidir. Başka bir deyişle, öncelikle yerel düzeyde yaşanan ciddi bir soruna ya da krize ilişkin bir algılama ve bunun tetiklediği bir tepki geliştirme düşüncesinin oluşumu gereklidir. İkinci olarak, oluşan algılama etrafındaki fikirler ve mesajlar etkili ulaklar tarafından topluluktaki diğer kişi ve kümelerle iletilmelidir. Dolayısıyla, işbirliği ve ortaklık fikrinin bir kişi ya da kümenin bilmesiyle sınırlandırılması yerine, "doğru" kişilerce daha geniş bir çevreye yayılması gerekmektedir. Son olarak, "müteşebbis heyet" uygun bir ortam bulup SİO fikrini hayata geçirmek için girişimi geliştirmeye kalkışmalıdır. "Uygun ortam"ın ve "uygun zaman"ın ne olduğu ise, yerel topluluğun içinde ve dışındaki koşulların isabetli bir biçimde tahlili ile ortaya çıkacaktır.

² Örneğin bkz. Cyril TOMKINS, "Interdependencies, Trust and Information in Relationships, Alliances and Networks", **Accounting, Organizations, and Society**, C. 26 (2001), ss.161-191; Peter J. ROBERTSON, "Interorganizational Relationships: Key Issues for Integrated Services", (Editörler: J. McCROSKEY and S. D. EINBINDER) **Communities and Universities: Remaking Professional and Interprofessional Education for the Next Century** içinde Westport, CT: Greenwood Publishing Group, 1998, s. 67-87; C. OLIVER, "Determinants of Interorganizational Relationships", **Academy of Management Review**, C. 15 (1990), ss. 241-265.

³ Benzer nitelikte olup da, burada ele alın(a)mayan çalışmalara örnek olması için ayrıca bkz. Barbara GRAY, "Building Interorganizational Alliances: Planned Change in a Global Environment", **Research in Organizational Change and Development**, C. 4, (1990), ss. 101-140; Vivien LOWNDES & Chris SKELCHER, "The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance", **Public Administration**, C. 76 (1998), ss. 313-333.; Alti RODAL, "Managing Partnerships", **Optimum—The Journal of Public Sector Management**, C. 24, S. 3, (1993), ss. 49-63.

⁴ R. A. BERGER, "Building Community Partnerships: Vision, Cooperation, and Leadership", **National Civic Review**, MAYIS (1983), s. 250.

Öte yandan, eylem aşaması da dört temel adımdan oluşmaktadır:

- a) Bir örgütsel yapının oluşturulması,
- b) Sorunu tanımlayan ve çözüme ilişkin hedefleri ortaya koyan bir yönetim planının geliştirilmesi;
- c) SİO'nun ihtiyacı olan kaynakların boyutları, türleri ve nerelerden/kimlerden temin edileceğinin tesbiti, ve
- d) Değişik kümelerin ve kurumların devamlı desteğini sağlayacak şekilde irtibatlar ve ilişkiler kurup-geliştirme (networking) sürecinin başlatılması ve etkin bir biçimde işletilmesi⁵.

R. Berger 'ın SİO'ların gelişim süreci ve aşamalarına dair ortaya koyduğu ve yukarıda kısaca özetlenen çerçevenin altı çizilmesi gereken özelliklerinden birisi, liderlik ve uzmanlık olarak adlandırılan niteliklere atfedilen önemdir; bu nitelikler tüm aşamalarda ve süreçlerde sonucu derinden etkileyici unsurlar olarak takdim edilmektedir. Sözkonusu yaklaşımı belki de daha özgün kılan en önemli husus ise, vizyoner (visionary), satııcı (seller), kurucu (builder) ve sürdürücü (sustainer) gibi "liderlik" rollerinin, SİO'ların değişik aşamalarında kamu örgütlerinden ya da özel sektörden gelen farklı kişi ya da kümeler tarafından üstlenilebileceğini öngörmesidir. Bu yönüyle, adı geçen yaklaşım, örgüt-yönetim yazınında yaygın bir biçimde kullanılan yaşam döngüsü (life-cycle) ve durumsallık (contingency) yaklaşımları ile de paralellikler taşımaktadır. Başka bir deyişle, bir oluşumun ya da örgütün değişik gelişim aşamalarının varlığı ve her bir aşamada başarılı olmak için gereken önderlik tiplerinin ve politikalarının farklılıklar göstereceği kabul edilmektedir.

2.2. "Topluluk-temelli kamu-özel sektör inisiyatifleri" için genel bir aksiyon planı öneren Salisbury Adams,⁶ bu tür girişimlerin kavramlaştırılmasının ve uygulanmasının değerlendirilmesinde yararlanabilecek bir genel çerçevenin üç unsuru bulunması gerektiğini öne sürmektedir. Buna göre, SİO'lar herşeyden önce, değişik katılımcılar arasında "topluluğun ihtiyaçlarının, kaynaklarının ve hedeflerinin değerlendirilmesine dönük olarak koordineli ve düzenli bir biçimde çaba gösterileceğine" dair geliştirilen bir anlaşmadır. Başka söyleyişle, işbirliğinin henüz başlangıcında, girişimi başlatanlar ve ilk katılımcılar arasında, yerel topluluğun sahip olduğu kaynakların yanısıra, gereksinimler ve ulaşılmak istenen hedefler hususunda ortak ve eşgüdümlü çabaları da içeren bir niyet ve irade beyanını gerekmektedir. İkincisi, SİO girişimi ilgili topluluğun dokusu ve geleceğine uygun ve bunlarla uyumlu ve mevcut ilişkilere duyarlı olmalıdır. Bu ise, yerel topluluktaki geleneksel güç dengelerinin yanısıra, geçmişteki benzer sayılabilecek uygulamaların başına gelenleri, başarı ve başarısızlıklarına katkı yapan faktörlerin ve aktörlerin etraflı ve doğru bir biçimde analiz edilmesini gerektirmektedir. Son olarak, SİO girişimi; eylem, değişim ve yenilik aracı

⁵ BERGER, s. 251-254.

⁶ Salisbury M. ADAMS, "Public-Private Sector Initiatives: Principles and Action Strategies", *National Civic Review*, Şubat (1983), s. 83-98.

olarak algılanmalıdır. Başka bir deyişle, işbirliği ve ortaklık girişiminin mevcut ve potansiyel katılımcıları ve destekçileri arasında; yapılmaya çalışılan “yerel topluluğa somut bir hareketlilik getirecek, sonuç alıcı ve yenilikçi-yaratıcı” bir girişim olduğuna dair bir düşüncenin, en azından bu yönde bir algılamının yeterli düzeyde oluşması gereklidir⁷.

S. Adams, yedi aşamalı bir aksiyon planı ortaya koymakta ve her bir aşamanın izleme-denetleme etkinliğiyle desteklenmesi gerektiğini savunmaktadır. Buna göre, ilk aşama; topluluğun gereksinimlerinin ve sunduğu fırsatların farkına varılıp, kimi ilk adımların atıldığı “*keşif*” aşamasıdır. Bunu izleyen “*taahhüt*” (commitment) aşamasının içeriğinde ise, girişime öncülük edecek kümenin üyelerinin belirlenmesi, bunların ve önderlerinin kabul ve katılımının aranması ve misyona dair kabaca bir uzlaşmanın sağlanması gibi etkinlikler yer almaktadır. “*Araştırma*” adı verilen üçüncü aşama, topluluk ihtiyaçları ile mevcut ve potansiyel kaynakların ve engellerin daha detaylı olarak tesbit edilip değerlendirildiği bir dilimdir. Dördüncü aşama, “*işbirliği*” (cooperation), müzaker/pazarlık ve toplulukla bütünleşme aşamasıdır. Önceliklerin, stratejilerin ve sorumlulukların kesinleştiği beşinci aşama, “*yön tayini*” (direction) aşamasıdır. Altıncı aşama olan “*uygulama*” ise, esas itibarıyla kaynak tahsisi, kontrol-izleme-değerlendirme gibi yönetsel işlevlerin ağırlık ve yoğunluk taşıdığı bir döneme işaret etmektedir. SİO’ların son aşaması olarak “*devamlılık*” (continuation) ele alınmakta ve bu kapsamda, halkla ilişkiler programlarının kurulup geliştirilmesi, uzun vadeli planlama süreçlerinin gerçekleştirilmesi ve değişimin yönetimi gibi etkinliklerin tasarlanıp yürürlüğe konulması tartışılmaktadır.⁸

2.3. SİO’ların oluşumu ve gelişimine ilişkin aşamaların incelenmesi bağlamında kısaca değinilmesi gereken bir başka analitik çerçeve Gunyou’nun çalışmasında⁹ ortaya konmaktadır. Buna göre, “ortaklıkların kilit değer taşıyan dört unsuru” olarak değerlendirilen hususlardan ilki “*karsılıklı yarar*”dır. Bunun varlığı ya da yokluğu ise, yerel bir soruna dair beklentilerin ve hedeflerin ilgili tüm taraflarca birlikte belirlenmesi ve paylaşılması süreci sonucunda belirginlik kazanmaktadır. “*Roller ve sorumluluklar*” başlığı altında toplanan ikinci unsur, SİO’larda örgütlenmenin ve liderliğin önemine vurgu yapmaktadır; kişisel ve kurumsal olarak kimin hangi rolü, yerine getireceği, rol ve sorumluluk dağılımının nasıl bir yöntemle ve ne derece etkin olarak gerçekleştirildiği, başka faktörler yanında, örgütlenmenin ve liderliğin etkinlik ve yetkinliği konusunda bir fikir verecektir. Üçüncü unsur, “*fizibilite değerlendirmesi*” ise, hem ekonomik ve mali tahminlerin, hem de işbirliği ve ortaklıktan beklentilerin gerçekçi ve

⁷ ADAMS, s. 88-89.

⁸ ADAMS, s. 90-96.

⁹ J. GUNYOU, “Financial Analysis for Public-Private Partnerships”, (Editör: Barbara WEISS), **Public-Private Partnerships: Financing a Common Wealth** içinde, Government Finance Center: Washington, D. C., (1985), s. 3-35.

bütüncül bir yaklaşımla ele alınması gereğine işaret etmektedir. Son unsur ise, “*planlama ve uygulama*”dır. Buna göre, girişime ilişkin planlama; karşılıklı risk ve fırsata dayalı olarak gerçekçi ve başarılabilir bir nitelik taşımalı, uygulama ise; ortakların kendi bakış açılarının açık bir biçimde ortaya konulduğu müzakereleri temel alarak gerçekleştirilmelidir.¹⁰

2.4. Bu alt bölümde ele alınacak çalışmalardan dördüncüsü, SİO'ların gelişim safha ve süreçlerine ilişkin “*evrimsel model*” adını verdiği bir çerçeve ortaya koyan Sandra A. Waddock'a aittir.¹¹ Önemli ölçüde, örgütlerarası ilişkiler konusundaki literatürdeki yaşam döngüsel ya da çevrimsel modellere dayanarak hazırlanan çerçevede, üç önemli gelişim aşaması belirtilmektedir, *girişim/başlangıç, kuruluş ve olgunlaşma*. Ancak, Waddock'un SİO'ların gelişim seyrine ilişkin aşamalar konusundaki yaklaşımının daha iyi anlaşılabilmesi için, bağlam (context) ve kapsam (content) hususundaki görüşlerinin de değerlendirilmeye alınması gerekmektedir. Adı geçen yazara göre, SİO'ların ortaya çıkmasına sebep olabilecek faktörler altı ana başlık altında toplanabilir: yasal bir zorunluluğun ya da hükmün varlığı; mevcut ağbağlardan (networks) kaynaklanabilecek bir baskının ortaya çıkışı; üçüncü taraflardan ya da aracılardan SİO kurulması yönünde gelebilecek baskılar; bir sorunun tanımı ve tedavisi konusunda ortak bir vizyonun varlığı; bir krizin varlığı; ve vizyoner önderlik.¹²

Kapsam bağlamında ise Waddock, birbiriyle eş-zamanlı ve döngüsel olarak ortaya çıkabilen üç temel unsurun etkileşimine değinmektedir: Konunun ya da sorunun belirginleştirilmesi (issue crystallization), koalisyon kurulması ve amaç formülasyonu. İlk unsur olan sorun kristalizasyonu, üç alt kategoride incelenmektedir: SİO'lara taraf olabilecek kurumlar arasında karşılıklı bağımlılığın varlığı, bu kurumların herbirinin nezdinde SİO'lara katılım halinde elde edilebilecek yararlar için bir algılama ve SİO'ların konusunun potansiyel ortaklar açısından taşıdığı önem. Koalisyon kurma sürecinde ise, ağırlıklı olarak, ilgili paydaş kurumlardan temsil kabiliyetine sahip bireylerin bir araya getirilmesi ile bunların birbirleri ve SİO'ların odak olarak seçtiği sorun hakkında iletişim ve eğitim süreçlerinden geçmesinin önemi üzerinde durulmaktadır. Nihayet, hedef formülasyonu; ele alınan sorunun sahibinin ya da sahiplerinin kim olduğunun ve sosyal ortaklığın kapsamı ve derinliğine ilişkin hususların tartışılması ve belirginliğe kavuşturulmasını içermektedir.

Yukarıda belirten üç aşamadan ilki “ortaklık forumu”nun ortaya çıkarılmasıyla başlamaktadır.¹³ Bu aşamada koalisyon üyeleri arasındaki ilişkiler daha çok informel olarak yürütülmektedir. Waddock'un evrimsel modelindeki ikinci aşama olan kuruluş safhasında, bir formel yapının oluşumu ile formel

¹⁰ GUNYOU, S. 4.

¹¹ S. A. WADDOCK, “Understanding Social Partnerships—An Evolutionary Model of Partnership Organizations”, *Administration & Society*, C. 21 S. 1, (1989), s. 78-100.

¹² WADDOCK, s. 80-82.

¹³ WADDOCK, s. 86.

toplantıların, raporların ve değerlendirme etkinliklerinin gelişimi söz konusudur. Bu aşamada ayrıca koalisyon üyelerini gerekli değişikliklerden haberdar edecek geri bildirim mekanizmalarından da yararlanması salık verilmektedir. Üçüncü aşama olan olgunluk aşamasında ise, SİO'ların çok farklı yönere doğru evrilebilir olması söz konusudur. SİO'lar çalışmaya devam edebileceği gibi, dış ve iç faktörlere bağlı olarak ortadan kalkabilirler de. Örneğin, SİO'lar kurucuları tarafından sona erdirilebileceği gibi, daha başka yeni oluşumların ya da odakların ortaya konulduğu farklı bir yörüngeye ve yönelime de gidebilir. Alternatif olarak, taraflar arasında SİO'ların kurulmasına etken olan soruna ilişkin ilgi eksikliği, SİO'ları oluşturan koalisyondaki bir çatılma ya da hedeflerin gerçekleştirilememesi SİO'ların sonunu getirebilir¹⁴.

2.5. Yerel ekonomik gelişmenin sağlanmasına dönük olarak Britanya ve Almanya'da gerçekleştirilen kamu-özel işbirliği politika ve uygulamalarını inceleyen çalışmalarında Robert Bennett ve Gunter Krebs, SİO'ların yerel gelişme/kalkınma sürecinin tasarlanması ile uygulanması arasındaki ilişkiyi kuran bir ana bağlantı aracı olarak düşünülmeli gerektiğini savunmaktadır.¹⁵ Adı geçen yazarların, yerel ekonomik kalkınma sürecinin safhaları olarak ortaya koydukları şu noktalar SİO'ların gelişim aşamaları olarak değerlendirilebilir:

- a) Yerel düzeyde yaşanan sorunların, ilgili topluluğun sahip olduğu üstünlükler ve eksiklikleri de içerecek şekilde açıklıkla belirlenmesi,
- b) Açık ve ulaşılabilir hedeflerin somut bir biçimde ortaya konulması,
- c) Uygun hareket alanlarının tanımlanması,
- d) Spesifik etkinliklerin üretilmesi,
- e) Somut projelerin geliştirilmesi, ve
- f) İzleme ve değerlendirilmesi yapılabilecek bir dizi çıktının ya da sonucun ortaya konulması¹⁶.

Bennett ve Krebs'in çalışmalarının ilginç yönlerinden birisi, yerel kalkınmaya ilişkin sorunların tanımlanması ile paydaşların (stakeholders) tanımlanmasının birbirinden bağımsız iki ayrı süreç olarak tasavvur edilip, SİO'ların yerel kalkınma süreciyle ilgili resme ancak amaçların, eylemlerin, projelerin vb. belirlenmesinden sonra sokulmasıdır. Bir anlamda, yukarıda aktarılan yaklaşımlardan farklı olarak; SİO'ların katılımcı yönlerinin bu modelde daha az dikkate alındığı ve SİO'lardan, yerel düzeydeki değişik kümeler ya da kurumlar tarafından yönlendirilen kalkınma politikalarının bir aracı olarak, belli bir aşamada ve ancak ilgili aktörlerin ve kurumların arasındaki ilişki ve iribatların

¹⁴ WADDOCK, s. 88.

¹⁵ Robert J. BENNETT & Gunter KREBS **Local Economic Development-Public-Private Partnership Initiation in Britain and Germany**, Belhaven Press, Berlin, 1991.

¹⁶ BENNETT & KREBS, s. 86-88.

istenilen doğrultuda gerçekleşmesini sağlayabilecek bir mekanizma olarak yararlanmanın salık verildiği gözlemlenmektedir.¹⁷

2.6. SİO'ların kuruluş ve gelişimindeki temel aşamalar ve unsurlara dair bu alt bölümde değinilecek olan son yazı, bu satırların yazarı tarafından hazırlanmıştır.¹⁸ “*Süreç modeli*” olarak adlandırılan ve dört temel gelişim aşaması öngören kavramsal çerçeve, SİO'larda performansın; “birbiriyle bağlantılı sözkonusu aşamaların herbirinde üzerinde odaklanılacak konuların ne derece başarılı biçimde halledildiğiyle yakından ilgili olduğu” ana fikri üzerine kuruludur. Çalışmada herne kadar SİO'ların düz ve doğrusal bir gelişim çizgisi izlediklerinin varsayılmadığı vurgulanıyorsa da, bir aşamada sağlanan etkinlik ve başarının sonraki aşamada ortaya konulacak performansı etkiyebildiğinin altı çizilmekte ve dört değişik aşamada üzerinde odaklanılması olası (ve gerekli) konulara ilişkin kimi bilgiler aktarılmaktadır..

Örneğin, “*algısal tepki ve taraftar kazanma*” (enacting & enlisting) olarak nitelendirilen ilk aşamada; işbirliği fikrinin ortaya çıkışını tetikleyebilecek kriz, yasal/yönetimsel zorunluluk gibi çeşitli nedenler üzerinde durulmakta, taraflar arasında karşılıklı bağımlılığın ve ortak çıkarların varlığının önemi vurgulanmaktadır. Bu aşamada ayrıca; işbirliği ve ortaklığa olabildiğince geniş ve etkin bir temsil ve katılımın sağlanması ile mevcut ve potansiyel ortakların dikkat ve çabalarının işbirliği yapılacak alana yönlendirilmesi gereğine işaret edilmektedir. “*Ayrıntılandırma ve yüklenim*” (elaboration & engagement) adı verilen ikinci aşama, işbirliği fikrinin daha fazla ciddiyet ve olgunluk kazanmasını sağlayacak süreç ve eylemlere tanık olunan bir dilimi ifade etmektedir. Artık, SİO'lar, işbirliği fikrini ortaya atan sınırlı sayıda öncü kişi ya da kurumun isteği olmaktan çıkıp, geniş bir çevre tarafından görünür ve kabul edilebilir kılınmaktadır. Bu aşamada, aşağıdaki konuların konsensusa dayalı olarak ayrıntılandırılmasının bir sonraki aşamada gösterilecek performansı önemli ölçüde etkileyeceği vurgulanmaktadır:

- a) Sonuçlar: (İşbirliğiyle ulaşılmak istenen hedef ve sonuçların somutlaştırılması)
- b) Kazançlar (Katılımcılar için öngörülen yararların ayrı ayrı ve ortaklaşa belirginleşmesi)
- c) Riskler (İşbirliğinin olası genel ve özel risklerinin açıklıkla belirlenip, değerlendirilmesi)

¹⁷ Aslında, SİO'ların tasarlanması, kurulması, işleyişi ve değerlendirilmesi süreçlerinin herbirinde geniş bir katılımın ve uzlaşmanın aranması ve sağlanması, retörikte değilse bile realitede birçok kez ihmal edilen, en haffinden SİO'larla ilgili eleştirilerde sıklıkla gündeme getirilen sorunlardan birisidir. Bu sorunun ele alındığı bir tartışma için bkz. 1. no'lu dipnottaki kaynak, s. 416-418.

¹⁸ Muhittin ACAR, “Performance in Multi-sectoral Collaborations: A Process Model”, *The 1st Asia Pacific Research Universities (APRU) Doctoral Students Conference*'da yapılan sunum, 3-5 Mart, 2000, LA, CA.

- d) Kurallar (Girişimin kuruluş ve işleyişine dair temel kuralların ortaya konulması)
- e) Kaynaklar (Gerekli kaynakların tutarları ve türleri ile temini ve tabibinin kararlaştırılması)
- f) Roller (İşbirliği süresince ihtiyaç duyulacak rollerin ve sahiplerinin belirlenmesi)
- g) Sorumluluklar (Değişik aktörlerin sorumluluklarının içerik ve işleyişinin tespiti)
- h) İlişkiler (Raporlama dahil, taraflar arasındaki formel ve informal iribatların planlanması)

“Uygulama ve yetkilendirme” (execution & enabling) şeklinde nitelenen üçüncü aşama ise, yukarıda sıralanan hususlarda oluşturulan kararların, politikaların ya da programların tatbik ve test edildiği bir gelişim dönemine tekabül etmektedir. Bu safhada, daha önceki aşamalarda, özellikle de ikinci aşamada ortaya konulan gayret ve hedefler yaşama geçirilmektedir ve sınamaktadır. Örneğin, öngörülen risklerin hangileri, ne ölçüde ortaya çıkmıştır ya da çıkabilme olasılıklarını muhafaza etmektedirler? Konulan kuralların işlevselliği ne durumdadır? Ortaklar ve destekçiler, taahhüt ettikleri katkı ve katılımı sağlamışlar, kendilerine düşen rol ve sorumlulukları olabildiğince yeterli bir düzeyde yerine getirmişler midir? Bu kapsamda, SİO’ların, hem katılımcı kişi ve kuruluşların, hem de hedef kitle niteliğindeki yerel topluluğun sorun çözme kabiliyet ve kapasitesini ne oranda geliştirebildiğinin de sorgulanması gerekecektir. Ayrıca, uygulamanın izlenmesi ve değerlendirilmesinin kimler tarafından, hangi sıklıkla ve ne tür yöntemler/araçlar kullanılarak yapılacağına dair bir önceki aşamada varılan anlaşmaların işeyiş ve işlevselliğinin de sınıdığı bir dönem sözkonusudur.

“Dönüşüm ve çıkış” (evolving & exit) başlığını taşıyan SİO’ların dördüncü aşaması, bu oluşumların yaşam döngüsündeki son dilime ya da ana dikkatleri yöneltmektedir; işbirliği ve ortaklıklar neden ve nasıl sona ermektedirler? SİO’ları kuşatan toplumsal-siyasal çevrede yaşanan ani ve büyük çaplı değişimler kadar, öngörülen hedeflere ulaşılması ya da ulaşamayacağına anlaşılması; kilit önem taşıyan katılımcı kişi ya da kurumların değişik nedenlerle işbirliğinden çekilmeleri veya taahhütlerini yerine getir(e)memeleri; öngörülen sürelerin aşılması ya da kaynak/kazanç eksikliği gibi çok değişik faktörler bu aşamanın biçimlenmesinde etkili olabilmektedir. Bu noktada özellikle vurgulanması gereken bir husus şudur: formel niteliklerini kaybetmeler de bazı SİO’lar kuruldukları yerel topluluğun bünyesinde gelecekteki kimi yeni oluşumlara ilham verip, yol gösterici olabilecekleri gibi, ortak çalışma ve işbirliğine ilişkin kapasite ve istek yetersizliğini ağırlaştırarak bir sonla da sahneden çekilebilirler.

3. SONUÇ

Toplumsal-siyasal yaşamın dinamikliği ve karmaşıklığı, belli ölçülerde kamu yönetimini oluşturan kümesel ve kurumsal aktörlerin kamusal sorunlara çözüm arayışlarında kullandıkları yaklaşımlar, politikalar ve araçlarda da yankı bulabilmektedir. Bu yazıda, son yıllarda bazı ülkelerde bir yönetim biçimi ya da aracı olarak örneklerine giderek daha fazla alanda rastlanılan sektörlerarası işbirliği ve ortaklıkların gelişimindeki temel aşamalara dair genel bir çerçevenin ortaya konulması amacıyla, mevcut literatürdeki altı ayrı çalışmada öne sürülen temel düşünce ve argümanlar belli ölçülerde sistematize edilip, özetlenerek aktarılmıştır.

Bu noktada dile getirilmesinde yarar görülen bir gözlem şudur: SİO'ların kuruluş ve gelişimlerine dair değişik yazarlarca ortaya konulan kavramsal çerçevelerde altı çizilen unsurlar arasında benzerlikler olduğu gibi, kimi ayırt edici temalarda vardır. Örneğin, başlangıçta üç temel unsura vurgu yapmaları ve toplam yedi aşamadan oluşmaları gibi benzer özelliklerinin yanısıra, Adams (1983) ve Berger (1983)'in sundukları çerçevelerin bir ortak yönü de, SİO'ların içinde yeşerecekleri topluluktaki belli kişi ve kümelerin desteğini ve devamlılığı sağlamalarının önemine ve bu yöndeki etkinliklere yapılan vurgudur. Ancak, kimi ortak yönlerine rağmen, iki çerçevenin ayrıldığı noktalar da mevcuttur ki, bunlardan birisi; Adams (1983)'in çalışmasında ağırlığın yönetsel-tekniğe verilmesine karşın, Berger (1983)'in çalışmasında liderlik ve uzmanlığın daha çok öne çıkarılmasıdır.

Herne kadar, mevcut çalışmalarda öne sürülen aşamaların hangi tür ortaklıklarda, ne şekilde ve ne zaman geçileceğine (ya da gerçekleşeceğine) dair kesin yargılarda bulunmak oldukça güç ise de, SİO'ları kuşatan "çok aktörlü ve çok faktörlü" siyasal-yönetsel çevre, bunların durağan değil, dinamik ve değişken oluşumlar olarak kavranması ve kurgulanması gerektiğine işaret etmektedir. Bir yönetim biçimi ve aracı olarak SİO'ların gelişim aşamalarıyla ilgili olarak buraya kadar aktarılanlardan çıkarılabilecek bir başka sonuç, bu yazının başlangıcında aktarılan bir gözlemin burada biraz farklı bir biçimde yeniden vurgulanmasını gerektirecek kadar önemlidir: SİO'lar verili değildir, kurulmaları ve etkinlikle işletilmeleri için kişisel ve kurumsal girişim ve gayretlere ihtiyaç bulunmaktadır. Üç ayrı ekonomik-sosyal sektörün büyük oranda kendi kabuklarına çekilmiş olarak, hiyerarşik yapılanmalar içinde ve "eşgüdüm ve işbirliği" anlayış ve kanallarının oldukça yetersiz olduğu adacıklar halinde örgütsel yaşamlarını sürdürmesinin olağan kabul edildiği ortamlarda, oldukça sıradan sayılabilecek bu gözlemin önemi daha da artmaktadır. Dolayısıyla, bir topluluk içinde işbirliği ihtiyacına ilişkin algılamının önemi hususunda neredeyse bütün çalışmalarda yapılan vurgu oldukça anlamlıdır.

Aktarılan çalışmalardan çıkarılabilecek diğer bir sonuç, SİO'ların kurulup-işletilmelerinin sanıldığı kadar kolay olmadığıdır: kamusal sorunların kar-

maşıklığına bir çare olarak geliştirilebilecek yaklaşım ve yöntemlerin kendilerinin yeni ve aşılması daha zor karmaşıklıklara yol açmayacağını iddia edebilmek oldukça güçtür. Belki de, yukarıdaki aktarılanlara benzer çalışmaların en büyük pratik ve potansiyel yararı, kamu yöneticilerine ve onların işbirliği süreçlerindeki ortaklarına “karşılaşılması muhtemel karmaşıklık ve sorunlar” a dair bir liste sunmalarındır, planlama ve hazırlıklı olma konusunda uyarıda bulunup, rehberlik yapmaktır.

KAYNAKÇA

- ACAR, Muhittin, “Sektörlerarası İşbirliği, İttifak ve Ortaklıklar”, (Editörler: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), **Çağdaş Kamu Yönetimi-I Konular, Kavramlar, Kuramlar** içinde, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003, ss. 393-430.
- ACAR, Muhittin, “Performance in Multi-sectoral Collaboration: A Process Model”, **The 1st Asia Pacific Research Universities (APRU) Doctoral Students Conference**’da yapılan sunum, 3-5 Mart, 2000, USC, Los Angeles, California.
- ADAMS, Salisbury M., “Public-Private Sector Initiatives: Principles and Action Strategies”, **National Civic Review**, (Şubat 1983), ss. 83-98.
- BENNETT, Robert J. & KREBS, Gunter, **Local Economic Development-Public-Private Partnership Initiation in Britain and Germany**, Belhaven Press, Berlin, 1991.
- BERGER, R. A., “Building Community Partnerships: Vision, Cooperation, and Leadership”, **National Civic Review**, (Mayıs 1983), ss. 249-255.
- GRAY, Barbara, “Building Interorganizational Alliances: Planned Change in a Global Environment”, **Research in Organizational Change and Development**, C. 4, 1990, ss. 101-140.
- GUNYOU, J., “Financial Analysis for Public-Private Partnerships”, (Ed. Barbara Weiss), **Public-Private Partnerships: Financing a Common Wealth** içinde, Government Finance Center: Washington, D. C., 1985, ss. 3-35.
- LOWNDES, V. & SKELCHER, C., “The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance”, **Public Administration**, C. 76 (Yaz 1998), ss. 313-333.
- OLIVER, C., “Determinants of Interorganizational Relationships”, **Academy of Management Review**, C. 15, 1990, ss. 241-265.
- ROBERTSON, Peter J., “Interorganizational Relationships: Key Issues for Integrated Services”, (Editörler McCROSKEY, J., and EINHINDER, S. D.) **Universities and Communities: Remaking Professional and Interprofessional Education for the Next Century** içinde, Praeger, Westport: CT, 1998, ss. 67-87.

- RODAL, Altı, "Managing Partnerships", **Optimum-The Journal of Public Sector Management**, C. 24, S. 3, 1993, ss. 49-63.
- TOMKINS, Cyril, "Interdependencies, Trust and Information in Relationships, Alliances and Networks", **Accounting, Organizations, and Society**, C. 26, 2001, ss. 161-191.
- WADDOCK, Sandra A., "Understanding Social Partnerships—An Evolutionary Model of Partnership Organizations", **Administration & Society**, C. 21, S.1, 1989, ss. 78-100.