

**T.C.  
MARMARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
SİYASET VE SOSYAL BİLİMLER BİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNDE KOORDİNASYON**

**Doktora Tezi**

**Hakan Gökhan GÜNDOĞDU**

**İSTANBUL, 2020**

**T.C.  
MARMARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
SİYASET VE SOSYAL BİLİMLER BİLİM DALI**

# **TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNDE KOORDİNASYON**

**Doktora Tezi**

**Hakan Gökhan GÜNDOĞDU**

**DANIŞMAN: PROF. DR. ÖMER FARUK GENÇKAYA**

**İSTANBUL, 2020**

**MARMARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ**

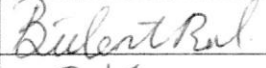
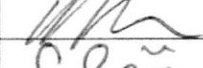
**TEZ ONAY BELGESİ**

KAMU YÖNETİMİ Anabilim Dalı SİYASET VE SOSYAL BİLİMLER Bilim Dalı  
DOKTORA öğrencisi HAKAN GÖKHAN GÜNDOĞDU'nun TÜRKİYE'DE KAMU  
YÖNETİMİNDE KOORDİNASYON adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun  
6.02.2020 tarih ve 2020-5/21 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği / oy çokluğu ile  
Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi 19 / 03 / 2020

**Öğretim Üyesi Adı Soyadı**

**İmzası**

|    |               |                               |                                                                                       |
|----|---------------|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. | Tez Danışmanı | Prof. Dr. ÖMER FARUK GENÇKAYA |  |
| 2. | Jüri Üyesi    | Prof. Dr. BESİM BÜLENT BALI   |  |
| 3. | Jüri Üyesi    | Prof. Dr. BURAK SAMİH GÜLBOY  |  |
| 4. | Jüri Üyesi    | Prof. Dr. ERBAY ARIKBOĞA      |  |
| 5. | Jüri Üyesi    | Prof. Dr. SÜLEYMAN SÖZEN      |  |

## İTHAF

**Kıymetli Eşime ve Aileme...**

## ÖNSÖZ

Özellikle 1980 sonrasında dünya genelinde kamu yönetimlerini etkileyen yeni yaklaşımlar ve reformlar, yönetsel yapılar üzerinde çeşitli etkilere neden olmuşlardır. Kamu yönetiminde koordinasyon konusu da bu yeniliklerden birisidir. Bu çerçevede, bu tez çalışması kamu yönetiminde koordinasyon konusundaki genel eğilimleri ve Türkiye örneğini ele almaktadır. Bu bağlamda, bu tez çalışması Türk kamu yönetiminin 1980’den günümüze kadar geçen sürede koordinasyon konusundaki gelişmelerin bir haritasını çizmeye çalışmakta ve bu gelişmelerin dinamiklerini sorgulamaktadır. Kamu yönetiminde koordinasyon konusunu Türkiye örneği ile farklı ülke deneyimlerini karşılaştırmalı olarak ele almak tezin bir başka özgün yönüdür. Son olarak, bu tez çalışması iyi ve etkin yönetimin sağlanması amacıyla, kamu yönetiminde koordinasyon ve işbirliği süreçlerinin önemine dikkat çekmektedir. Bir başka deyişle, bu tez çalışmasının kamu yönetiminde koordinasyon literatürüne bilimsel olarak önemli bir katkı sunacağı düşünülmektedir.

Tez yazım süreçleri tez sahibinin okumaları ve çalışmaları üzerine oluşturduğu metin ile tez danışmanı ve tez izleme komitesi üyelerinin önerileri ve geri bildirimlerinden oluşur. Bu sürecin sonucunda, bilimsel kıstaslara uygun, özgün ve bilimsel bilgiye katkı sağlayan, tez çalışmasının nihai metninin ortaya çıkması beklenmektedir. Bu bağlamda, tez çalışmalarının başlangıç hali ile son hali arasında hiç şüphesiz büyük farklar oluşmaktadır. Bu tez çalışmasında da benzer bir süreç yaşanmıştır. Bu nedenle, tez yazım sürecinde kamu yönetiminde koordinasyon konusunu belli bir sorunsal üzerinden açıklamaya çalıştığınızda, konuyu etraflıca düşünmeye başlar ve tüm bunları daha fazla kişisel yaşamla içselleştirirsiniz. “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Koordinasyon” başlıklı tez çalışmasında, yukarıda ifade ettiğime benzer bir süreç ve deneyim yaşanmıştır.

Tez ile ilgili çalışma konusu ve yöntemi belirleme sürecinde, bana hem engin bilgi birikimi ve akademik deneyimi ile yol göstermesi hemde değerli yorumlar ve yararlı öneriler sunması sebebiyle değerli danışmanım Prof. Dr. Ömer Faruk

Gençkaya'ya, tüm içtenliğimle teşekkür ederim. Bu tez çalışmasının tamamlanmasında vermiş olduğu profesyonel ve kaliteli geri bildirimleri paha biçilemezdi ve destekleri ile çalışma sürecimin her aşamasını kolayca sona erdirmeme vesile olmuştur.

Tez çalışmasının “Türkiye Örneği” bölümünü, TÜBİTAK 2214-A Yurtdışı Doktora Sırası Araştırma Bursu kapsamında Belçika'daki KU Leuven Üniversitesi Kamu Yönetimi Enstitüsü'nde gerçekleştirdim. Bu çalışmama maddi destek sağlayan TÜBİTAK'a (Sayı No: 53325897-115.02-166509) şükranlarımı sunarım. Bu çalışmayı gerçekleştirmek üzere yaptığım başvuruyu kabul etmeleri ve konu hakkındaki derin deneyimleriyle çalışmama yaptığı değerli katkılardan dolayı Prof. Dr. Geert Bouckaert'a sonsuz müteşekkirim. amacıyla

Ayrıca, tez izleme komitemde yer alarak değerli fikir ve eleştirileriyle tez çalışmama katkı veren Prof. Dr. Besim Bülent Bali'ye ve Prof. Dr. Burak Samih Gülboy'a minnettarlığımı ifade etmek isterim. KU Leuven Üniversitesi Kamu Yönetimi Enstitüsü'nde doktora sonrası araştırmacı olarak çalışan Dr. Evrim Tan'a ve Marmara Üniversitesi'nden Dr. Öğretim Üyesi İhsan Oğuz Bakkalbaşı'a çalışmama yönelik değerli yorumları nedeniyle müteşekkirim olduğumu belirtirim. Son olarak, tez savunma jürimde yer alarak değerli yorum ve önerileri ile çalışmayı zenginleştiren Sayın Prof. Dr. Süleyman Sözen ve Sayın Prof. Dr. Erbay Arıkboğa'ya son derece önemli yorum ve değerlendirmeleri amacıyla teşekkür ederim. Son olarak, bu tez çalışmasını okuyarak görüş ve önerilerini benimle paylaşan ve tezin nihai haline erişmesine katkı veren tüm öğretim üyelerine şükranlarımı sunarım.

Tez çalışmamın araştırma ve yazım süreçlerinde desteğini esirgemeyen, Marmara Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Fransızca Programı'ndaki tüm öğretim üyelerine ve, araştırma görevlisi arkadaşlarıma ve ismini ifade edemediğim tüm arkadaşlarıma da yardımları, katkıları ve önerilerlerinden dolayı teşekkürü bir borç bilirim. Son olarak, tez yazım süresi boyunca büyük sabır göstererek, kendisine ayırmam gereken zamanlarda bana gösterdiği anlayış ve amacıyla hiç bir zaman desteğini esirgemeyen ve tezimi tamamlamamda beni sürekli motive eden, bu süreçte aynı zamanda kendisi de tezini bitirmekle uğraşan sevgili eşime minnet borçluyum. Bu nedenle, hayatıma varlığı, sevgisi, anlayışı ve fedakârlığı ile huzur veren ve anlam katan

sevgili eşim Sezgi ve biricik kızım Ahsen Ece, iyi ki varsınız. Azimle çalışarak, bu tezin nihayete ermesinin altında yatan en önemli nedenlerden biri şüphesiz, sizin sağladığınız mutluluk olmuştur. Bu nedenle, beni daima mutlu ve ayrıcalıklı hissettirdiğiniz amacıyla size ne kadar teşekkür etsem azdır. Son olarak ve her şeyden önce, bana maddi ve manevi desteğini ve yardımlarını hiçbir zaman esirgemeyen kıymetli aileme yürekten teşekkür ederim.

Hakan Gökhan Gündoğdu

İstanbul, 2020



## **GENEL BİLGİLER**

İsim ve Soyadı : Hakan Gökhan Gündoğdu  
Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi  
Programı : Siyaset ve Sosyal Bilimler  
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya  
Tez Türü ve Tarihi : Doktora- Mart 2020  
Anahtar Kelimeler : Koordinasyon, İşbirliği, Yönetişim, Yeni Kamu Yönetimi,  
Koordinasyon Mekanizmaları

## **GENERAL INFORMATION**

Name and Surname : Hakan Gökhan Gündoğdu  
Field : Public Administration  
Programme : Political and Social Sciences  
Supervisor : Professor Ömer Faruk Gençkaya  
Degree Awarded and Date : Ph.D.- March 2020  
Keywords : Coordination, Cooperation, Governance,  
New Public Management, Coordination Mechanisms



## ÖZET

### TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNDE KOORDİNASYON

Kamu yönetimi yapısı gereği, etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında kurumlar arası koordinasyona gereksinim duymaktadır. Bu nedenle, hem özel sektör hem de kamu sektörü yönetiminde, yönetim sürecinin işleyişinde koordinasyon ve işbirliğinin yerine getirilmesi gereklidir. Bu bağlamda, bu tezin amacı Türk kamu yönetiminde koordinasyonun genel çerçevesini açıklamaktır. Bu çerçeveyi amacılıştırmak amacıyla, öncelikle, Türk kamu yönetiminde 1980'den bu yana yapılan reformlar incelenecektir. İkinci olarak, koordinasyon konusunda farklı ülke deneyimleri değerlendirilecektir. Üçüncü olarak, Türkiye'nin kamu yönetimi reformları ile siyasi ve idari sistemi arasındaki ilişkiler irdelenecektir. Son olarak, 1980’den bu yana Türk kamu yönetimini etkileyen temel dinamikler, neo-liberal politikalar, AB katılım süreci, Yeni Kamu Yönetimi ve yönetimle ilgili gelişmelere odaklanılacaktır. Bu yaklaşım, dönemseller olarak hangi tip koordinasyon mekanizmasının Türk kamu yönetiminde daha baskın hale geldiğini ortaya çıkarmıştır. Bu yönüyle, bu tez çalışması HTM, PTM ve NTM temelli koordinasyona yönelik reformlarla ilgili uygulamaları çözümlemiştir. Sonuç olarak, Türk kamu yönetiminde HTM temelli koordinasyon uygulamalarının son birkaç yılda kademeli olarak arttığı gözlemlenmiştir.

Yukarıdaki ana başlıklar doğrultusunda, tez çalışmasının birinci bölümünde, kamu yönetiminde koordinasyon konusunun önemi, kuramsal ve tarihsel arka planı ve gelişimi ile ilgili literatür, kamu yönetiminde koordinasyonun türleri, düzeyleri ve mekanizmaları başlıklarında özetlenmiştir. Tez çalışmasının ikinci bölümünde, koordinasyon konusundaki yedi ülke deneyimleri, YKY ve yönetim ekseninde karşılaştırmalı olarak değerlendirilmektedir. Tez çalışmasının üçüncü bölümünde, Türk kamu yönetiminde etkili olan koordinasyon mekanizmaları ile ilgili yaşanan süreçler 1980’den günümüze çözümlenmiştir. Bu bağlamda, YKY ve yönetim yaklaşımı doğrultusunda, Türkiye'deki kamu yönetimi reformları çerçevesinde, Türk kamu yönetimindeki koordinasyon haritası çizilmeye çalışmıştır. Son bölümde, Türk kamu yönetimindeki güncel politika belgelerinin bir kısmı içerik analizi yöntemiyle

incelenmiştir. Bu bağlamda, 11. Kalkınma Planı, kamu yönetiminde koordinasyon ile ilgili altı bakanlığın güncel stratejik planları ve güncel Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları arasındaki koordinasyon ve uyum karşılaştırılmaktadır. Bu bölümde, Türk kamu yönetiminde koordinasyon ile ilgili eksiklikler ve çözüm önerileri değerlendirilmektedir.



## **ABSTRACT**

### **COORDINATION IN PUBLIC ADMINISTRATION IN TURKEY**

Due to its organizational structure, public administration structure needs intra-institutional coordination in ensuring efficiency and effectiveness. For this reason, coordination and cooperation in the functioning of the management process are required in both private and public sector management. In this context, the aim of this thesis is to explain the general framework of coordination mechanism in Turkish public administration. In order to define this framework, first of all, public administration reforms made in Turkey since 1980 will be examined. Secondly, different country experiences on coordination will be evaluated. Thirdly, relations between Turkey's public administration reforms will be discussed with the political and administrative system. Finally, since 1980, the main dynamics affecting Turkish public administration such as neo-liberal policies, EU accession process, New Public Administration and governance related developments will be focused. This approach has revealed which type of coordination mechanism has become more dominant in Turkish public administration periodically. In this respect, this thesis study has analyzed practices related to reforms for HTM, PTM and NTM based coordination. As a result, it was observed that HTM-based coordination practices in Turkish public administration have increased gradually in the last few years.

In line with the main titles mentioned above, in the first part of the thesis, the literature on the importance of coordination in public administration, its theoretical and historical background and development is summarized with special reference to the types, levels and mechanisms of coordination in public administration. In the second part of the thesis, the experiences of the seven countries on coordination are compared in terms of YKY and governance. In the third part of the thesis, the processes related to the coordination mechanisms effective in Turkish public administration have been analyzed since 1980. In this context, in line with the NPM and governance approaches, within the framework of public administration reform in Turkey, coordination mechanism in Turkish public administration has been mapped. In the last part, some of

the current policy documents in the Turkish public administration have been analyzed by content analysis method. In this context, the Presidential Annual Programs, 11th Development Plan and the current strategic plans of the six ministries related to coordination in public administration are compared in terms of coordination and coherence. In this part, the shortcomings and solutions for coordination in Turkish public administration are also evaluated.



## İÇİNDEKİLER

|                          |      |
|--------------------------|------|
| ÖNSÖZ .....              | iv   |
| ÖZET .....               | viii |
| ABSTRACT.....            | x    |
| TABLolar LİSTESİ .....   | xv   |
| ŞEKİLLER LİSTESİ .....   | xvi  |
| KISALTMALAR LİSTESİ..... | xvii |
| GİRİŞ.....               | 1    |

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### KAMU YÖNETİMİNİ KOORDİNASYONA GÖRE ANLAMLANDIRMAK

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1. Kamu Yönetiminde ve Politikasında Koordinasyonun Yeri ve Önemi ..... | 9  |
| 1.2. Kamu Yönetiminde Koordinasyon: Kavramsal Çerçeve .....               | 13 |
| 1.3. Kamu Yönetiminde Koordinasyon: Literatür Özeti.....                  | 15 |
| 1.4. Koordinasyonun Temel İlkeleri ve Unsurları .....                     | 19 |
| 1.5. Koordinasyon Türleri .....                                           | 23 |
| 1.5.1. Dikey Koordinasyon .....                                           | 27 |
| 1.5.2. Yatay Koordinasyon .....                                           | 29 |
| 1. 6. Koordinasyon Düzeyleri .....                                        | 31 |
| 1.7. Koordinasyon Mekanizmaları .....                                     | 34 |
| 1.7.1. Hiyerarşik Koordinasyon .....                                      | 36 |
| 1.7.2. Piyasa Koordinasyonu .....                                         | 38 |
| 1.7.3. Ağbağ (Network) Koordinasyonu .....                                | 39 |
| 1.8. Koordinasyon Konusundaki Yaklaşımlar .....                           | 44 |
| 1.8.1. Araçsal Hiyerarşik Yaklaşım .....                                  | 47 |
| 1.8.2. Araçsal Müzakere Yaklaşımı.....                                    | 48 |
| 1.8.3. Kurumsal Kültür Yaklaşımı.....                                     | 49 |
| 1.8.4. Kurumsal Mit Yaklaşımı .....                                       | 51 |
| 1.9. Koordinasyon Sürecinde Oluşan Yaygın Engeller .....                  | 52 |

### İKİNCİ BÖLÜM

#### YENİ KAMU YÖNETİMİ VE YÖNETİŞİM BAĞLAMINDA KOORDİNASYON VE ÜLKE DENEYİMLERİ

|                                                    |    |
|----------------------------------------------------|----|
| 2.1. YKY ve Yönetişimin Tarihsel Arka Planı .....  | 55 |
| 2.2. YKY'nin Kuramsal Arka Planı ve Gelişimi ..... | 58 |

|                                                                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.3. Yönetişim Kavramının Gelişimi ve Koordinasyon İlişkisi .....                                         | 65 |
| 2.4. Koordinasyon ve Uzmanlaşma Bağlamında Ülke Deneyimleri .....                                         | 71 |
| 2.4.1. Yeni Zelanda.....                                                                                  | 71 |
| 2.4.2. İngiltere.....                                                                                     | 74 |
| 2.4.3. İsveç .....                                                                                        | 78 |
| 2.4.4. Fransa.....                                                                                        | 80 |
| 2.4.5. Hollanda.....                                                                                      | 84 |
| 2.4.6. Belçika .....                                                                                      | 86 |
| 2.4.7. ABD .....                                                                                          | 89 |
| 2.5. Koordinasyon ve Uzmanlaşma Yönünden Ülke Deneyimlerinin Karşılaştırılması ve Değerlendirilmesi ..... | 94 |

### **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

#### **TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KOORDİNASYON**

|                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1. Türkiye'de Kamu Sektörünün Yeri ve Önemi.....                          | 104 |
| 3.2. Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformları: Son Döneme Genel Bir Bakış .....  | 108 |
| 3.2.1. Türk Kamu Yönetiminde Koordinasyonla İlgili Düzenlemeler .....       | 112 |
| 3.2.1.1. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.....                                     | 112 |
| 3.2.1.2. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu .....                         | 113 |
| 3.2.1.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulmasına İlişkin Kanun.....        | 114 |
| 3.2.1.4. Belediye Kanunu.....                                               | 115 |
| 3.2.1.5. Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu .....                                | 116 |
| 3.2.1.6. Kalkınma Ajanslarının Kurulmasına İlişkin Kanun .....              | 117 |
| 3.2.1.7. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu .....                               | 118 |
| 3.3. Türkiye'nin Siyasi ve İdari Sistemi İle İlgili Bir Değerlendirme ..... | 123 |
| 3.4. Türk Kamu Yönetiminde Koordinasyon.....                                | 130 |

### **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

#### **TÜRKİYE'DE MERKEZİ KAMU YÖNETİMİNDE KOORDİNASYON VE UYUM ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA**

|                                                   |     |
|---------------------------------------------------|-----|
| 4.1. Araştırmanın Önemi.....                      | 156 |
| 4.2. Araştırmanın Amacı .....                     | 157 |
| 4.3. Araştırmanın Konusu ve Problemi.....         | 159 |
| 4.4. Araştırmanın Sınırlılıkları .....            | 161 |
| 4.5. Araştırmanın Yöntemi.....                    | 161 |
| 4.6. Araştırmanın Bulguları ve Yorumlanması ..... | 162 |

|                                |            |
|--------------------------------|------------|
| <b>SONUÇ VE ÖNERİLER .....</b> | <b>178</b> |
| <b>EKLER .....</b>             | <b>185</b> |
| <b>KAYNAKÇA.....</b>           | <b>190</b> |



## TABLÖLER LİSTESİ

### Sayfa No.

|                                                                                                                                               |              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>Tablo 1.</b> Koordinasyonla ilgili Tanımlar ve Açıklamalar .....                                                                           | 14           |
| <b>Tablo 2.</b> Yatay İç ve Dış ile Dikey İç ve Dış Koordinasyon.....                                                                         | 24           |
| <b>Tablo 3.</b> Koordinasyon Mekanizmalarının Genel Özellikleri.....                                                                          | 35           |
| <b>Tablo 4.</b> NTM'ye Yönelik Network/Ağ Oluşmasının Koşulları .....                                                                         | 41           |
| <b>Tablo 5.</b> HTM, PTM ve NTM'nin Genel Özellikleri .....                                                                                   | 42           |
| <b>Tablo 6.</b> Koordinasyona İlişkin Yönetimsel ve Yapısal Araçlar.....                                                                      | 43           |
| <b>Tablo 7.</b> Kurumlararası Koordinasyona İlişkin Dört Yaklaşım .....                                                                       | 46           |
| <b>Tablo 8.</b> Kamu Hizmeti Reformlarında Uygulanan Yaklaşımlar .....                                                                        | 57           |
| <b>Tablo 9.</b> Geleneksel Kamu Yönetimi ile YKY'nin Karşılaştırılması.....                                                                   | 62           |
| <b>Tablo 10.</b> Yedi Ülkenin Koordinasyon Tipolojisine Göre Değerlendirilmesi.....                                                           | 100          |
| <b>Tablo 11.</b> 2009 ve 2015 Yıllarında GSYİH Yüzdesi Olarak Devlet Harcamaları.....                                                         | 106          |
| <b>Tablo 12.</b> 2009 ve 2015 Yıllarına göre Kamu Kesimi İstihdamının Toplam<br>İstihdamdaki Payı .....                                       | 107          |
| <b>Tablo 13.</b> AKP Döneminde Öne Çıkan Kamu Yönetimi Reformları Kanunları .....                                                             | <b>Hata!</b> |
| <b>Yer işareti tanımlanmamış.</b>                                                                                                             |              |
| <b>Tablo 14.</b> 2013 ve 2018 Yılları Arasında, Kamu Denetçiliği Kurumu ile İlgili Genel<br>Veriler .....                                     | 119          |
| <b>Tablo 15.</b> Türk Kamu Yönetimi ile İlgili Genel Özellikler .....                                                                         | 125          |
| <b>Tablo 16.</b> 1980'den Günümüze Türkiye'deki Bakanlık'ların ve Kamu Kurumlarının<br>Sayısı.....                                            | 132          |
| <b>Tablo 17.</b> Belirli Bakanlık'ların Güncel Stratejik Planları'nın 11. Kalkınma Planı'na<br>Koordinasyonu ve Uyumunu .....                 | 167          |
| <b>Tablo 18.</b> Belirli Bakanlık'ların Güncel Stratejik Planları ile 11. Kalkınma Planı'nın<br>Koordinasyona Bağlı İçerik Analizi .....      | 171          |
| <b>Tablo 19.</b> 11. Kalkınma Planı ile 2019 ve 2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık<br>Programları'nın Koordinasyona Bağlı İçerik Analizi ..... | 177          |



## ŞEKİLLER LİSTESİ

|                                                                                                          | Sayfa No. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Şekil 1.</b> Koordinasyon Türleri .....                                                               | 26        |
| <b>Şekil 2.</b> Koordinasyon Ölçeği.....                                                                 | 32        |
| <b>Şekil 3.</b> Hiyerarşik Koordinasyon Mekanizması .....                                                | 37        |
| <b>Şekil 4.</b> Piyasa Koordinasyon Mekanizması .....                                                    | 39        |
| <b>Şekil 5.</b> Network/Ağbağ Koordinasyon Mekanizması .....                                             | 40        |
| <b>Şekil 6.</b> 1980-2005 Yılları Arası Yeni Zelanda'nın Konsolidasyon ve Uzmanlaşma Eğilimleri .....    | 74        |
| <b>Şekil 7.</b> 1980-2005 Yılları Arası İngiltere'nin Konsolidasyon ve Uzmanlaşma Eğilimleri .....       | 77        |
| <b>Şekil 8.</b> 1980-2005 Yılları Arası İsveç'in Konsolidasyon ve Uzmanlaşma Eğilimleri ..               | 80        |
| <b>Şekil 9.</b> 1980-2005 Yılları Arası Fransa'nın Konsolidasyon ve Uzmanlaşma Eğilimleri .....          | 83        |
| <b>Şekil 10.</b> 1980-2005 Yılları Arası Hollanda'nın Konsolidasyon ve Uzmanlaşma Eğilimleri .....       | 85        |
| <b>Şekil 11.</b> 1980-2005 Yılları Arası Belçika'nın Konsolidasyon ve Uzmanlaşma Eğilimleri .....        | 89        |
| <b>Şekil 12.</b> 1980-2005 Yılları Arası ABD'nin Konsolidasyon ve Uzmanlaşma Eğilimleri .....            | 94        |
| <b>Şekil 13. /Grafik 1.</b> Türkiye'nin 2002 ve 2017 Yılları Arasındaki Hükümet Etkililik Rakamları..... | 122       |

## KISALTMALAR LİSTESİ

|                |                                                                              |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AB</b>      | : Avrupa Birliği                                                             |
| <b>ABD</b>     | : Amerika Birleşik Devletleri                                                |
| <b>AÇSHB</b>   | : Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı                                |
| <b>AKP</b>     | : Adalet ve Kalkınma Partisi                                                 |
| <b>ANAP</b>    | : Anavatan Partisi                                                           |
| <b>AP</b>      | : Adalet Partisi                                                             |
| <b>BAĞ-KUR</b> | : Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu |
| <b>BEDK</b>    | : Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu                                          |
| <b>BDK</b>     | : Bağımsız Düzenleyici Kurumlar                                              |
| <b>BİO</b>     | : Bağımsız İdari Otoriteler                                                  |
| <b>BİT</b>     | : Bilgi ve İletişim Teknolojileri                                            |
| <b>BİST</b>    | : Borsa İstanbul A.Ş.                                                        |
| <b>BM</b>      | : Birleşmiş Milletler                                                        |
| <b>CHP</b>     | : Cumhuriyet Halk Partisi                                                    |
| <b>CMKP</b>    | : Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi                                          |
| <b>DEA</b>     | : Düzenleyici Etki Analizi                                                   |
| <b>DPT</b>     | : Devlet Planlama Teşkilat                                                   |
| <b>DSP</b>     | : Demokratik Sol Parti                                                       |
| <b>DTP</b>     | : Demokratik Toplum Partisi                                                  |
| <b>DYP</b>     | : Doğru Yol Partisi                                                          |
| <b>GSYİH</b>   | : Gayrisafi Yurt İçi Hasıla                                                  |
| <b>HMB</b>     | : Hazine ve Maliye Bakanlığı                                                 |
| <b>HTM</b>     | : Hiyerarşi Tipi Mekanizmalar                                                |
| <b>IMF</b>     | : International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)                       |

|               |                                                                                                  |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>İMKB</b>   | : İstanbul Menkul Kıymetler Borsası                                                              |
| <b>KAYA</b>   | : Kamu Yönetimi Araştırma Projesi                                                                |
| <b>KHK</b>    | : Kanun Hükmünde Kararname                                                                       |
| <b>KİT</b>    | : Kamu İktisadi Teşebbüsleri                                                                     |
| <b>KOSGEB</b> | : Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı                  |
| <b>MEB</b>    | : Milli Eğitim Bakanlığı                                                                         |
| <b>MHP</b>    | : Milliyetçi Hareket Partisi                                                                     |
| <b>MİT</b>    | : Milli İstihbarat Teşkilatı                                                                     |
| <b>MSP</b>    | : Milli Selamet Partisi                                                                          |
| <b>NTM</b>    | : Network (Ağ) Tipi Mekanizmalar                                                                 |
| <b>NUTS</b>   | : Nomenclature of Territorial Units for Statistics (İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması) |
| <b>OECD</b>   | : Organization for Economic Development and Cooperation (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)  |
| <b>OPEC</b>   | : Organization of Petroleum Exporting Countries (Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü)               |
| <b>PTM</b>    | : Piyasa Tipi Mekanizmalar                                                                       |
| <b>SHP</b>    | : Sosyal Demokrat Halk Partisi                                                                   |
| <b>STK</b>    | : Sivil Toplum Kuruluşları                                                                       |
| <b>TBMM</b>   | : Türkiye Büyük Millet Meclisi                                                                   |
| <b>TODAİE</b> | : Türkiye ve Orta Doğu Kamu İdaresi Enstitüsü                                                    |
| <b>TÜPRAŞ</b> | : Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.                                                               |
| <b>UAB</b>    | : Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı                                                                 |
| <b>vd.</b>    | : ve diğerleri                                                                                   |
| <b>YKH</b>    | : Yeni Kamu Hizmeti                                                                              |
| <b>YKY</b>    | : Yeni Kamu Yönetimi                                                                             |
| <b>YTP</b>    | : Yeni Türkiye Partisi                                                                           |
| <b>ZBO</b>    | : Zelfstandige Bestuursorganen (Hollanda’da bağımsız kamu kurumlarına)                           |

verilen isim)



*“İktidar yozlaştırır ve mutlak güç mutlaka yozlaştırır”*

*Lord Acton*

## **GİRİŞ**

Günümüz toplumları karmaşık bir biçimde ve hızla değişmektedir. Bu nedenle, hükümetlerin bu değişikliklere uyum sağlamaları, kamu yararına hizmet etmeleri ve kamu politikalarında çelişkileri ve örtüşmeleri önlemeleri beklenmektedir (Peters, 1998a). Bununla birlikte, günümüzde Bilgi ve İletişim Teknolojileri’nde (BİT)’te yaşanan gelişmeler yönetsel yaklaşımları da etkilemiştir. Yönetim anlayışında yaşanan değişim ve dönüşüm, yönetim unsurlarının niceliksel ve niteliksel olarak artmasını da beraberinde getirmiştir. Güncel olarak, hem yerel ve ulusal hem de uluslararası ölçeklerde yönetim anlayışında ağ (network)’a dayalı yenilikçi ancak karmaşık bir ilişkiler bütünü ağırlık kazanmaktadır. Bu bağlamda, merkezi yönetimlerin de değişim ve dönüşüm süreçlerine uyum sağlamaları amacıyla söz konusu gelişmeleri yakından takip etmeleri önemlidir. Ayrıca, merkezi yönetimlerin reformları kamu politikası yoluyla yürürlüğe koyma gereksinimi doğmaktadır. Öte yandan, kamu kurumlarının stratejik planlardaki hedeflere ulaşmalarında, yönetim süreçlerinin karmaşıklığı ve yoğunluğundan kaynaklanan bir takım zorluklar bulunmaktadır. Bir başka ifade ile kamu kurumları koordinasyon eksikliği içerisinde, etkililik ve verimlilik ilkelerine göre kurumsal hedeflerini gerçekleştirmede başarısız olmaktadır. Bu kurumsal karmaşıklığın nedenlerinden biri olan BİT alanında yaşanan gelişmeler, bir yandan bilgi çeşitliliği ve yoğunluğunu arttırmakta öte yandan uyumsuzluklara neden olmaktadır. Söz konusu sorunun çözümü amacıyla kamu kurumları, hedeflerini gerçekleştirirken diğer kamu kurumları ile etkin ve işlevsel bir koordinasyon süreci içerisinde olma gereksinimi duymaktadır.

Kamu yönetiminde koordinasyon, birçok araştırmacının üzerinde tartıştığı ve önemini vurguladığı bir konudur. Koordinasyon (eşgüdüm) kavramı eski olmasına karşın (Pollitt, 2003) koordinasyonla ilgili analitik ve açıklayıcı bağlamda yapılan araştırmalar halen, yeni olma özelliklerini kaybetmemiştir. Kamu yönetiminde koordinasyon kamu hizmetlerinin üretiminde ve sunumunda verimliliğin ve etkililiğin sağlanması yönünden önem taşımaktadır. Bir başka ifade ile kamu yönetiminde

koordinasyon eksikliği, kamu hizmeti üretiminin kalitesini olumsuz etkilemektedir. Kamu yönetimleri ilgi alanlarına göre özel sektör temsilcileri, Sivil Toplum Kuruluşları (STK) ve vatandaşlarla çok yönlü ilişki içerisinde. Söz konusu ilişki, gerek kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunulması gerekse de kamu yönetimlerinin ihale yoluyla kamu hizmetlerini özel sektörlere yaptırabilmesidir. Bu çok yönlü ilişki ağında, kamu yönetiminin kendi içerisinde düzenli bir koordinasyon yapısına gereksinim duyduğu ortaya çıkarmaktadır.

Genel anlamda koordinasyonla ilgili tanımlarda, tüm aktörler yönünden açıkça tanımlanmış kurallar, işlemler, sorumluluklar ve bilgi alışverişi sürecine bağlı işbirliğinin gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Buna ek olarak, kurumlar arası koordinasyonu sağlamak amacıylaüzere, aktörlerin (paydaşların) nasıl işbirliği yapması gerektiğinin yanında, kurallar ve sorumlulukların tanımlanması temel bir özellik olarak vurgulanmaktadır (Christensen ve Lægreid, 2008). Ayrıca, koordinasyon sürecinde bilgi paylaşımının ayrı bir önemi bulunmaktadır. Çünkü herhangi bir kurumun dışarıya kapalı, şeffaf olmayan bir yapıda olması ve sınırlı bilgi paylaşımına olanak vermesi sorunlara neden olmaktadır. Bu bağlamda, kurum üyeleri ve paydaşlar, bu sorunlara çözüm geliştirebilmek amacıylaüzere koordinasyon mekanizmasına gereksinim duymaktadırlar (Wheatley, 2006).

Kamu yönetiminde koordinasyonun sağlanmasının iki temel amacı bulunmaktadır. Bu amaçlar, kamu yönetiminde etkinlik sağlamak ve yararları artırmaktır. Bu bağlamda, kamu yönetiminde ister dikey isterse yatay koordinasyon temelinde hareket edilmesi, çağdaş yönetim tekniklerinin de bir gereğidir. Öte yandan, koordinasyon zorlu ve zaman alıcı bir süreç olarak ifade edilmektedir. Bunun yanında, iktisadi açıdan değerlendirildiğinde koordinasyon işlem maliyetlerinden birisidir. Bu nedenle, bir yatırım ne kadar büyükse ve başarılı bir biçimde tamamlanması başkalarına ne kadar çok bağlıysa, o denli yönetsel düzeylerde koordine edilme gereksinimi duyulmaktadır. Bu nedenle, koordinasyon süreci dikey ya da yatay (kurumlar arasında) gerçekleşebilmektedir (World Bank Group, 2015: 35-36). Bu bağlamda, merkezi ya da yerel yönetimlerin yönetsel kademede koordinasyonun sağlanmasına yönelik ihtiyacı önem arz etmektedir.

Kamu yönetiminin temel işlevlerinden biri kurum ve kuruluşlarda yer alan personel unsurları ile hizmet unsurlarını uyumlu bir biçimde bir araya getirmek ve tüm bunların hedefler dâhilinde koordine edilmesini sağlamaktır. Genel anlamıyla koordinasyon, kurumların (kamu ya da özel sektör)<sup>1</sup> tüm etkinliklerinin birbirleriyle bağlı, birleşik ve uyumlu halde olmasıdır. Bu bağlamda, kurumların başarılı olmasında, tüm personelin uyumlu hale getirilmesi amacıyla koordinasyonun önemli olduğu vurgulanmaktadır (Fayol, 2016: 31). Öte yandan, koordinasyon kavramına atfedilen bu önem, koordinasyonsuzluk durumunun kamu yönetimlerinin işleyişinde sorunlara yol açacağına bir göstergesidir. Bu nedenle, Türk kamu yönetiminde koordinasyon kaynaklı sorunlar bulunmaktadır. Bu sorunların temelinde, kamu kurumları arasında iletişim, koordinasyon ve işbirliği sürecinin yeterli düzeyde olmaması göze çarpmaktadır (KAYA, 1991: 38).

“Koordinasyon” konusu, daha önceki çalışmalarda genel olarak, işletme bilimindeki yönetim ve organizasyon literatürüne göre ele alınmıştır. Kamu yönetimi yazınında bu konuyu kapsamlı bir biçimde inceleyen ve değerlendiren bir çalışma bulunmamaktadır. Bu bağlamda, 10. Kalkınma Planı kapsamında hazırlanan “Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu” Türkiye’de merkezi yönetimde koordinasyonla ilgili yapmış olduğu aşağıdaki tespit ve değerlendirmeler, bu tez çalışmasının başlıca çıkış noktasını oluşturmuştur:

*“Stratejik yönetim sürecine her kurumun kendi perspektifinden bakması stratejik yönetimin bir bütün olarak ele alınmasını engellemektedir. .... Bu çerçevede, sürecin tüm aşamalarının uyum içerisinde ve bir bütünlük arz edecek şekilde işlemesi, etkin bir koordinasyon mekanizmasının mevcudiyetini gerektirmektedir. Ancak Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay arasında güçlü bir koordinasyon mekanizmasının varlığından söz etmek mümkün değildir. Süreci bir yönetim sistemi olarak kabul edip bütün aşamalarıyla ele alan, bu aşamaların birbirleriyle koordineli bir şekilde uyumlaştırılmasından, uygulama stratejilerinin belirlenmesinden ve*

---

<sup>1</sup> Henri Fayol, Genel ve Endüstriyel Yönetim (2016, Administration Industrielle et Générale) adlı çalışmada koordinasyonu tanımlarken işletme kavramını kullanmaktadır. Bu tez çalışması, özel sektör yerine kamu sektörüne odaklandığı amacıyla kurum (kamu veya özel sektör) kavramını kullanmaktadır.

*sistemin kamu yönetiminde etkili biçimde işlemesinden doğrudan sorumlu olacak bir üst yapının eksikliği hissedilmektedir” (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 34).*

Yukarıdaki tespit, Türkiye’de merkezi yönetimde, özellikler Bakanlıklar arası düzeyde, koordinasyon eksikliğinin olduğunu açıkça vurgulamaktadır. Öte yandan, Türk kamu yönetimindeki kamu kurumlarının stratejik yönetim kapasiteleri olması gereken (optimal) bir düzeyde değildir. Türkiye’deki kamu kurumlarının stratejik planları, performans programları ve faaliyet raporları hazırlanırken koordinasyon unsuru yeterli ölçüde dikkate alınmamaktadır. Bu bağlamda, kamu kurumları arasında üst düzey strateji belgeleri ile alt düzey politika belgeleri bakımından yetersiz bir koordinasyon ilişkisi söz konusudur (Gençkaya vd., 2019: 49). Bu nedenlerle, bu tez çalışması Türkiye’de kamu yönetiminde koordinasyon konusuna odaklanmıştır.

Kamu sektörünün büyümesi ve kamu hizmetlerinin yaygınlaşmasına bağlı olarak, görev ve otorite gibi alanlarda kamu kurumları arasında uyumsuzluk olasılığı artmaktadır. Ayrıca, hükümetlerin yeniden yapılanma süreçleri ve kamu yönetimi reformları koordinasyon gereksinimini arttırmıştır (Peters, 1998a: 12). Bu durum, kamu politikalarına ilişkin başarısızlıklara ve koordinasyon sorunlarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Günümüzde kamu yönetiminde koordinasyon sorunu iç güvenlik, kriz ve afet yönetimi gibi birçok alanda en temel sorunlardan biri olarak görülmektedir. Öte yandan, Türk kamu yönetiminde önemli bir işleve sahip olan merkezi yönetimde görev paylaşımı, dağıtımı gibi konularda koordinasyonla ilgili sorunlar bulunmaktadır (Gençkaya ve Gündoğdu, 2017: 135). Bu nedenle, koordinasyon mekanizmalarının açıkça tanımlanması gerekmektedir. Ayrıca, koordinasyon mekanizmalarının işleyişi, kamu yönetimi kurumlarının verimliliği ve etkinliği yönünden çok önemlidir. Dolayısıyla, bu tez çalışmanın amacı, kamu yönetiminde koordinasyonla ilgili genel çerçeveyi ortaya koymak ve ülke deneyimlerine göre öne çıkan koordinasyon uygulamaları ile karşılaştırmaktır. Buna ek olarak, bu tez çalışması 1980’den günümüze kadar geçen dönemde, Türk kamu yönetiminde hangi tip koordinasyon mekanizmalarının ortaya çıktığını tespit etmek ve buna göre koordinasyon haritasını belirlemeye odaklanmaktadır. Bu bağlamda, Türk kamu sektörünün koordinasyon



mekanizmaları (Hiyerarşi Tipi Mekanizmalar-HTML, Piyasa Tipi Mekanizmalar-PTM ve Network/ağ Tipi Mekanizmalar-NTM) dönemsel olarak analitik bir yaklaşımla çözümlenmektedir.

Kamu yönetimlerinin örgütsel anlamında zamanla büyümesi ve gelişmesi, beraberinde kamu hizmetlerinin de çeşitlenmesine neden olmuştur. Bu bağlamda, kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi ve uzmanlaşmanın artması da bu alanda verimlilik ve etkinlik arayışını beraberinde getirmiştir. Bununla birlikte, kamu yönetiminde verimliliğin ve etkinliğin sağlanmasında, aynı ya da benzer hizmeti sağlayan kurumların tek çatı altında toplanması esas amaçtır (Pollitt ve Bouckaert, 2017). Öte yandan, uzmanlaşma (*specialization*) yönetim bilimi literatüründe koordinasyon sorununa neden olan bir kavramdır. Kurumlar kendi ilgi alanlarına özgü bir hizmeti yerine getirirken uzmanlaşma çerçevesinde daha fazla uzman kurumların oluşmasına neden olabilmektedirler. Bu bağlamda, söz konusu gelişme, kamu yönetiminde işbirliği ve koordinasyon yönünden yeni gereksinimlerin ortaya çıkmasına yol açabilmektedir (Bouckaert vd., 2010).

Kamu yönetiminde uzmanlaşmanın artması, bir yandan kamu hizmeti uygulamalarının maliyetini arttırırken, öte yandan kamu politikası tutarlılığını engelleyen bir dizi olumsuz sonuçlara neden olmaktadır (Verhoest ve Bouckaert, 2005). Bu soruna çözüm olarak, (kamu yönetimlerinin politika tutarlılığını korumak ve güçlendirmek amacıylaüzere) merkezi ve hiyerarşik tarzda koordinasyon kapasitesinin arttırılmasına yönelik uygulamalara başvurulmaktadır (Gregory, 2006). Ülkelerin koordinasyonla ilgili uygulamaları bir taraftan benzerliklere öte taraftan da farklılıklara sahip olmakla birlikte; koordinasyon ve uzmanlaşma tespiti yapılmasında genel anlamda kamu yönetimi reformları (bir başka ifadeyle koordinasyon girişimleri) temel gösterge olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle, konsolidasyon (kurumsal birleştirme) ile uzmanlaşma (kurumsal çoğalma) temelli bir koordinasyon süreci koordinasyon girişimlerinin derecesini ve türünü etkilemektedir (Verhoest vd., 2007). Bu bağlamda, bu tez çalışmasının amacı kesişen/örtüşen koordinasyon girişimlerinin önüne geçilmesi amacıylaamacıyla merkezi yönetimin gerçekleştirdiği koordinasyon düzenlemelerinin kamu kurumlarına ne ölçüde uyum getirdiğine odaklanmaktadır. Buna ek olarak, Türk

kamu yönetiminde, 1980’den günümüze kadar geçen süreçte gerçekleşen koordinasyon girişimlerini (reformlarını) ülke deneyimleri ışığında çözümlemektir. Bu çözümleme sürecinin yerine getirilmesi amacıyla temel gösterge, Türkiye’nin siyasi ve idari sisteminin genel özellikleri ile kamu yönetiminde gerçekleşen koordinasyon girişimleri arasında kurulması öngörülen ilişkidir. Bu nedenle, kamu yönetiminde yaşanan güncel gelişmelerin koordinasyon sürecine potansiyel etkileri araştırılmaktadır. Öte yandan, tez çalışmasının üçüncü bölümü olan Türkiye örneği kısmında, ikinci bölümde yer alan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) ve yönetim eksenli kamu yönetimi reformlarının (değişimin itici gücü olarak) Türk kamu yönetimine etkisi incelenmektedir. Ayrıca, Türkiye’nin AB’ye katılım süreci ve 1980’den günümüze kadar yaşanan kamu yönetimiyle ilgili önemli gelişmelerin koordinasyon sürecine etkisi üzerinde durulmaktadır. Bu bağlamda, bu tez çalışması nitel bir araştırma yaklaşımını benimsemektedir. Ayrıca, tez çalışmasının kurumsal temeli, HTM, PTM ve NTM odaklı koordinasyon tipolojisine (Verhoest ve Bouckaert, 2005; Verhoest vd., 2007; Bouckaert vd.,2010) dayanmaktadır.

Bu doktora tezinin özgünlüğünü oluşturan özellikler aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Türk kamu yönetimi yazınında kamu yönetiminde koordinasyonla ilgili sınırlı literatüre güncel bir katkı sağlanması,
- Kamu yönetiminde koordinasyonla ilgili olarak, karşılaştırmalı bir bakış açısıyla ülke deneyimlerinin özetlenmesi,
- Koordinasyon tipolojisine göre, 1980’den günümüze kadar Türk kamu yönetiminin koordinasyon haritasının ortaya çıkarılması,
- İçerik analizi yöntemiyle Türk kamu yönetimindeki güncel dönem stratejik belgelerin koordinasyon konusundaki uyumunun tespit edilmesidir.

Buna ek olarak, bu tez çalışması aynı zamanda çeşitli araştırma sorularına yanıt aramaktadır. Bu araştırma soruları aşağıda ifade edilmektedir.

- Kamu yönetiminde koordinasyon kavramı neden önemlidir?
- Koordinasyon girişimlerinin altında yatan temel dinamikler nelerdir?
- Kamu yönetiminde koordinasyonla ilgili olarak, ülkelerin siyasi ve idari özellikleri ile reformlar arasında nasıl bir bağlantı kurulabilmektedir?
- Türkiye örneği temel alındığında, stratejik yönetim hedefleri ile ulusal kalkınma

planı arasındaki uyum ve koordinasyon ne ölçüde gerçekleşmektedir?

Bu bağlamda, bu tez çalışması hem tanımlayıcı-betimleyici (*descriptive*) hem de araştırma sınırlılıkları dâhilinde sorunların nedenleri ve olması gereken çözüm yolları üzerine öneriler getiren açıklayıcı (*explanatory*) bir araştırma özelliğine sahiptir. Ayrıca, araştırmada geniş kapsamlı literatür değerlendirmesi ile birlikte tümevarım yöntemi kullanılmıştır. Bu nedenle, koordinasyonun kavramsal çerçevesi ve arka planı birinci bölümde ortaya konulmaktadır. İkinci ve üçüncü bölümde, koordinasyon girişimlerinin arka planları koordinasyon tipolojisine göre tartışılmaktadır. Öte yandan, bu araştırmanın bir başka önemi ve özgünlüğü, Türk kamu yönetiminin ülke deneyimleri bağlamında karşılaştırmalı bir biçimde değerlendirilmesidir.

Kamu yönetimi yapısı itibarıyla, kurum içerisindeki personelin kendi içlerinde ve kurumlar arası alanda kamusal hizmetlerin etkinliğinin sağlanması yönünden koordinasyona ciddi ölçüde gereksinim duymaktadır. Bu nedenle, kamu yönetiminde hem bireysel hem de kurumsal açıdan koordinasyonun sağlanması ayrı bir öneme sahiptir. Bu tez çalışmasının birinci bölümde, öncelikle koordinasyona ilişkin tarihsel arka plan, kuramsal ve kavramsal çerçeveye yer verilmiştir. Daha sonra koordinasyonun önemi, ilkeleri, türleri, düzeyleri ve mekanizmaları gibi alt başlıklar üzerinde durulmaktadır. İkinci bölümünde genel olarak etkinlik, verimlilik, şeffaflık ve katılımcılık özelliklerine sahip olan YKY ve yönetim ekseninde koordinasyon ve ülke deneyimleri ele alınmaktadır. İkinci bölümünün son kısmında, incelemeye konu olan ülkeler karşılaştırmalı bir yaklaşımla değerlendirilmektedir.

Üçüncü bölümde ise koordinasyonla ilgili kuramsal çerçeve ve ülke deneyimlerinden ortaya çıkan sonuçların Türk kamu yönetimindeki koordinasyon uygulaması ile ne ölçüde ilişkilendirilebileceği taru-ışılmaktadır. Bu bağlamda, 1980'den günümüze kadar Türk kamu yönetiminde koordinasyonla ilgili gerçekleşen önemli yasal düzenlemeler ve girişimlerle ilgili gelişmeler anlatılmaktadır. Son bölümde, Türk kamu yönetiminin son dönemine ait strateji belgeleri içerik analizi yöntemiyle karşılaştırmalı bir biçimde değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, 11. Kalkınma Planı, belli başlı Bakanlıkların güncel stratejik planları ve 2019 ile 2020 Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları arasındaki koordinasyon ve uyum

araştırılmaktadır. Son olarak, Türk kamu yönetiminde koordinasyon konusyla ilgili genel tespitler ve olması gerekenler açıklanmaktadır.



## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAMU YÖNETİMİNİ KOORDİNASYONA GÖRE ANLAMLANDIRMAK

#### 1.1. Kamu Yönetiminde ve Politikasında Koordinasyonun Yeri ve Önemi

Günümüzde kamu politikalarının koordineli olarak yerine getirilmesi anlayışı, çoğu demokratik ve çağdaş yönetim ilkelerini benimseyen gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin üzerinde yoğunlaştığı konulardan biridir. Kamu yönetiminin koordinasyon amacıyla yürütülmesinin arka planında yatan amaç, kamu politikalarında çelişkili durumların yaşanılmasının önüne geçilmesi isteğidir. Bunun yanında, koordinasyon temelli kamu politikalarının uygulanması ve etkinliğin sağlanmasında çeşitli yararlar bulunmaktadır. Bu bağlamda, genel olarak kamu yönetimleri yönetsel düzeyde etkinliklerini arttırmak amacıyla gereksiz bürokratik uygulamaları/kırtasiyeciliği azaltmayı planlamaktadırlar. Bu nedenden, merkezi düzeyde kurumlar arası koordinasyon bir çözüm yolu olarak ortaya çıkmaktadır (Matei ve Dogaru, 2013: 66).

Genel olarak kamu politikası, hükümetlerin yaptığı ya da yapmak istemediği politika tercihleri olarak tanımlanmaktadır. Hükümetler kamu politikaları ile belirli bir alandaki sorunları çözmek amacıyla bir çeşit eylem planı oluştururlar. Kamu politikaları oluşturulurken, sorunların tanımlanması, elde edilmesi gereken amaçlar ve bu amaçlara ulaşmak amacıyla politika araçlarının varlığı gereklidir (Mackay, 2018). Bu bağlamda, kamu politikaları eğitim, ekonomik, politik, sosyal, toplumsal ya da teknolojik herhangi bir alanda hükümetlerin karşılaşma olasılığı olduğu sorunları çözmek amacıyla geliştireceği bir mekanizma işlevi görmektedir. Günümüzde birçok alanda yaşanan değişim, dönüşüm ve gelişim süreçleri kamu politikalarını da etkilemektedir. Kamu politika alanında yaşanan hareketlilik, kamu politikalarının uygulanması yönünden çeşitlilik ve karmaşıklığı arttırmaktadır. Bu nedenle, kamu politikalarında hem amaçsal hem de uygulamada birlik sağlanması amacıyla koordinasyon politikalarının yürütülmesi önemlidir. Hiç şüphesiz kamu politikalarında koordinasyonun sağlanması, kamu yönetiminde etkililiği ve etkinliği de arttırabilmesi olasıdır.

Koordinasyonla ilgili kuramsal bir araştırmaya göre, idarenin dört temel kapasitesinden biri olarak koordinasyonun, kamu yönetiminde ayrı bir yeri ve önemi bulunmaktadır (Lodge ve Wegrich, 2014)<sup>2</sup>. Bununla birlikte, koordinasyonun kamu yönetimine (kamu kurumları) göre önemi ile ilgili öne sürülen diğer bir araştırmada, bilgi paylaşımında ve kurumun sürekliliğinin sağlanmasında kurum içi personel arasında koordinasyonun gerekli olduğu vurgulanmıştır (Barnard, 1938). Buna ek olarak, kurumsal işleyişlerde kurum içi personelin işbirliği ve koordinasyon temelli davranışlarının önemi üzerinde durulmuştur (Katz, 1964). Bu açıdan değerlendirildiğinde koordinasyon, kurumsal hedeflerin yerine getirilmesinde, kurumlar ve personel arasında iletişim ve verimliliğin sağlanması yönünden en temel özelliklerden biridir. Bu nedenle, koordinasyon, yönetsel anlamda düzenleyici hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla yönelik temel öneme sahiptir. Yönetimin her kademesinde koordinasyon hem önemli bir bileşen görevi görmekte hem de kamu ve özel kurumlar arasında çatışmaların ve etkisizliğin önlenmesine yardımcı olan bir iletişim mekanizması sunmaktadır. Ayrıca, koordinasyon, verimsizliği azaltırken bilgiye ulaşımı artırmakta ve yasal bir çerçeve sunmaktadır (Rodrigo vd., 2009: 16).

Koordinasyon kuramında karşılıklı bağımlılığı yönetmek ve farklı kurumlar arasında güçlü bir koordinasyon yapısının kurulmasını sağlamak, en gerekli önceliktir. Diğer bir ifadeyle, herhangi bir karşılıklı bağımlılık ilişkisi söz konusu değilse koordinasyona bağlı yönetimin önemi de bulunmamaktadır. Bu bağlamda, koordinasyonun yerine getirilmesi ve kurumlar arasındaki bağımlılığın yönetilebilmesi amacıyla amaçla dayanışma ve işbirliği sürecinin önemi ön plana çıkmaktadır (Malone ve Crowston, 1990; Malone ve Crowston, 1994). Bu bilgiler ışığında, bazı bilim insanları kurumlar arası koordinasyondaki bağımlılıkların rolüne ve önemine dikkat çekmişler ve özellikle koordinasyon süreçlerinde söz konusu bağımlılığın zorunlu olduğunu vurgulamışlardır (Scott, 2003; Tornberg, 2012; Crozier, 2015). Diğer taraftan, yönetim bilimleri alanında koordinasyonun yeri ve önemi aşikâr olmakla birlikte, kamu ya da özel sektör kurumlarında, koordinasyon işlevi ve bu işlevin tam olarak işleyemediği ve aksak olduğu durumlar söz konusu olabilmektedir. Bu bağlamda, kamu

---

<sup>2</sup> Söz konusu araştırmaya göre, idarenin dört temel kapasitesi şunlardır: “Koordinasyon kapasitesi (coordination capacity), düzenleme kapasitesi (regulatory capacity), analitik kapasite (analytical capacity) ve dağıtım kapasitesi (delivery capacity)”dir (Lodge ve Wegrich, 2014).

yönetimlerinde kurumlar arası iş birliği ve koordinasyon eksikliğinin yol açtığı başlıca sorunlar aşağıda yer almaktadır (Peters, 1998b:303):

➤ Kamu kurumlarında bireysel ve kurumsal anlamda görev alanlarının açık bir biçimde tanımlanmamasına bağlı karmaşıklıklar ve buna bağlı benzer görev tanımı olan kurumların kendi içlerinde ve kurumlar arası koordinasyonsuzluk sonucu oluşan iş tekrarlarının yol açtığı sorunlar;

➤ Kamu kurumlarının kamu hizmetini vatandaşlara sunmak ya da ilgili kanun ve yönetmelikte sabit olan öteki görev ve sorumlulukları yerine getirmemesi sonucu oluşan sorunlar ve

➤ Son olarak, mevcut kamu politikalarının kurumsal açıdan olması gerektiğinden farklı amaç ve gereksinime sahip olması durumunda koordinasyon eksikliğine neden olamsıdır. Bu bağlamda, söz konusu bu eksikliklere bağlı yaşanan sorunlar kamu kurumlarında koordinasyon eksikliğinin oluşmasına neden olmaktadır.

Çağdaş kamu yönetimi anlayışına göre hükümetlerin sorumluluklarını belli başlı kamu kurumlarıyla paylaşması, kamu yönetiminde koordinasyon anlayışının önem kazanmasına neden olmuştur. Bir başka ifadeyle, kamu kurumları ve öteki kamu kuruluşlarının işbirliğine bağlı koordinasyon süreçleri giderek önem kazanmaya başlamaktadır. Kamu yönetiminde koordinasyon anlayışının güçlenmesinin temel bazı nedenleri bulunmaktadır. Bu nedenlerden öne çıkanlar şunlardır (Pierre ve Peters, 2000);

➤ Küresel anlamda, yerinden yönetim (âdem-i merkeziyetçilik) anlayışının güçlenmesi ile merkezi yönetimin tek taraflı kararlar alıp yürütmesinden ziyade çok düzlemli yönetişim (multi level governance) uygulamaları ile paylaşımcı bir yönetsel sürecin giderek hissedilmeye başlanması,

➤ Uluslararası toplumla bütünleşik kamu politikaları üretme gereksiniminin öne çıkmasıdır.

Öte yandan, etkin politika koordinasyonu ile ilgili üç temel kurumsal engel bulunmaktadır. Bu engellerden ilki, kurumların görevlerinin ve ilgi alanlarının farklılık

gösterebilmesidir. Bu kurumsal farklılık sorunu, kaynakların etkin kullanılmaması ile birlikte mali sıkıntılara yol açabilmektedir. Politika koordinasyonu ile ilgili ikinci engel, kaynak tahsisi ve planlama süreçlerinde kurumlar arası koordinasyona gereken önemin verilememesidir. Her kurum, gereksinim duyduğu kaynakları elde etmek amacıyla amaçla öteki kurumlarla rekabet etmektedir. Bu nedenle, kurumlar arası koordineli eylem gerektiren hedeflerin elde edilmesinde, kurumsal planlama mekanizmalarının eksikliği sorunlara neden olmaktadır. Politika koordinasyonu ile ilgili son engel ise kurumlar amaçla gerekli bilgi üretme kapasitesinin sınırlı/kısıtlı olmasıdır (Benson, 2012: 146-147). Tüm bu sorunlar, hem kurum içi hem de kurumlar arası etkili ve etkin bir koordinasyon süreci yaşanmasını engelleyen nedenlerdir.

Esas olarak, yönetimde koordinasyon sürecinin başarılı sonuçlar getirmesi amaçla kamu politikası koordinasyonunun tutarlılığına bağlıdır (Cejudo ve Michel, 2017). Yönetimde koordinasyon yapılarından söz edilebilmesi amaçla amaçla koordinasyonla ilgili politik alanların ve bütünleştirici mekanizmalarına gerek duyulur (Feiock, 2013). Diğer taraftan, koordinasyon ile ilgili bir başka ampirik çalışmada, kurumsallaştırılmış koordinasyon yapılarının varlığı etkin koordinasyonu olanaklı kılmadığı ifade edilmektedir. Söz konusu ampirik çalışmada, politika ve etkin koordinasyonun sağlanması amaçla amaçla koordinasyondan sorumlu aktörlerin ağırlıkla amaçla işbirliği yoluyla çözümün daha da kolaylaştırılacağı vurgulanmaktadır (Sager, 2005).

Sonuç olarak, politika koordinasyonu, ülkelerin politikalarındaki amaçların neler olduğu ve bu amaçların yerine getirilmesine yönelik uygulamaları ifade etmektedir (Ferre, 2008: 223). Bu yönden değerlendirildiğinde, politika koordinasyonu hem ulusal hem de küresel boyutta ülke politikalarının bütünleştirilmesine uygun bir biçimde, çarpık ya da çelişkili uygulamalara yol açmadan yerine getirilmesi olarak ortaya çıkmaktadır. Politika koordinasyonunu ya da kamu politikalarında etkinliği sağlaması beklenen hükümetler amaçla yönünden temel sorunsal, farklı hükümet birimlerinin (kamu kurumları arası) politikalarının koordine edilebilmesidir. Bu bağlamda, kamu politikalarında uygulama, amaç ve hedef yönünden birlikteliğin sağlanabilmesi ve çelişkili sonuçların önlenmesi amaçla kurumlar arası koordinasyon



önem arz etmektedir. Buna ek olarak, bu tez çalışmasının araştırma soruları kısmında yer alan, kamu yönetiminde ve kurumlar arasında koordinasyon kavramının neden önemli olduğuyla ilgili temel argümanları daha iyi çözümleyebilmek üzere amacıyla bu konuyla ilgili olarak, aşağıda kavramsal çerçeve ve literatür özeti sunulmaktadır.

## **1.2. Kamu Yönetiminde Koordinasyon: Kavramsal Çerçeve**

Koordinasyon kavramı, ulusal yönetişimin etkinliği ve farklı yapılara katılım gibi unsurları barındıran temel bir unsurdur. Bu nedenle, sosyal bilim kuramcılarının birçoğu, bu konu üzerinde çalışmalar yapmıştır (Metcalf, 1994; Peters, 2006). Literatürde, bir bilim olarak Yönetim Bilimi'nin 20 yy.'ın başlarında ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Yönetim Bilimi'nin ortaya çıkmasında, Frederick W. Taylor'un "Bilimsel Yönetimin İlkeleri" (The Principles of Scientific Management) adlı çalışmasının önemi büyüktür. Bununla birlikte, önde gelen yönetim bilimcilerden olan Henri Fayol (1841-1925), Lyndall F. Urwick (1891-1983), James D. Mooney (1884-1957) ve Luther Gullick (1892-1993) yönetimde koordinasyon ile ilgili başlıca tanımlamaları yapmışlardır.

Koordinasyon kavramı iki temel yönden tanımlamaktadır. Bunlardan ilki, farklı çeşitlilikteki nesnelerin bütünsel ve etkili bir biçimde yerine getirilmesi ya da farklı unsurların bütünleşmiş ve uyumlu olarak yeniden düzenlenmesidir. İkinci olarak, koordinasyon; aktörler/kurumlar arasındaki eylemleri ve karşılıklı bağımlılıkların yönetilmesi anlamına gelmektedir (Ben-Gera, 2009: 2). Günümüz koşullarında, koordinasyon ve ağ yaklaşımlarının yönetimlerde uygulanmasının artık bir zorunluluk ve gereksinim olduğu tespiti yapılmaktadır. Koordinasyonun bu denli ön plana çıkmasında, terörizmin etkisine bağlı güvenlik kaygıları, doğal afetler (tsunamiler, kasırgalar vb.), küresel, ulusal ve yerel yönetimlerin koordinasyon aracılığıyla politik denetimlerini güçlendirmeyi istemeleri gibi nedenler bulunmaktadır (Kettl 2003; Christensen ve Painter, 2004).

Kamusal amaçların yerine getirilmesinde etkinliğin ve verimliliğin artırılması amacıyla kamu kurumlarında koordinasyonla bağlantılı olarak uygulanan bilgi ve iş paylaşımı, planlama ile kurumlar arası intibak önemli yer tutmaktadır. Öte yandan,

koordinasyon kavramı; kamu yönetimi, kriz yönetimi, kentsel yönetim, işletme yönetimi, organizasyon, iktisat ve para politikaları gibi çeşitli alanlarda ve farklı akademik disiplinlerde incelenmiştir. Bununla birlikte, genel anlamda üzerinde mutabakata varılan açık bir koordinasyon tanımı bulunmamasına karşın, koordinasyon kavramı ile belirli politikaların ya da programların uyumlu ve tamamlayıcı bir biçimde gerçekleşebilmesi anlatılmaktadır.

**Tablo 1.** Koordinasyonla ilgili Tanımlar ve Açıklamalar

| Kaynak                              | Koordinasyon Tanımı ve Açıklamaları                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (Malone ve Crowston, 1990: 358-361) | Uyumlu bir biçimde birlikte çalışmayı temel alan ve bir amaca ulaşmak amacıylaüzere gerçekleştirilen etkinlikler arasındaki “karşılıklı bağımlılıkları yönetme eylemidir.”                                                                                         |
| (Boston, 1992)                      | Koordinasyon, dar bir çerçeve yerine geniş ve bütünsel bir bakış açısının olduğu bir yönetim anlayışıdır. Ayrıca, koordinasyon; örtüşme ve tutarsızlık yerine tutarlılık arayışı ve anlaşmaya varılmış sıralamaların önceden belirlenmesi olarak tanımlanmaktadır. |
| (Peters, 1998b: 296)                | Koordinasyon bir sonuçtur. Ayrıca, “hükümet politika ve programlarının tutarsızlık ve eksiklikleri ile ortaya çıkan bir son durum” olarak görülür.                                                                                                                 |
| (Minear, 2002)                      | Koordinasyon, yalnızca merkezi düzeyde değil aynı zamanda ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdeki ilişkilerin düzenlenmesinde de etkili olan çok düzlemli bir olgudur.                                                                                              |
| (Wollmann, 2003: 594)               | Koordinasyon, dinamik yaklaşıma sahip bir süreçtir. Ayrıca, koordinasyon, çeşitli aktörler ya da paydaşlar arasındaki siyasi kararların uyumluluğunu ve tutarlılığını en iyi biçimde sağlama girişimidir.                                                          |
| (Beuselinck, 2008)                  | Kesişen politika hedefleri, planları ya da programları yönetmek amacıylaüzere uygulanan araçların/mechanizmaların bir bütün olarak toplanması ve düzenlenmesine koordinasyon denir.                                                                                |
| (Bouckaert vd., 2010: 16)           | Kamu sektöründeki kuruluşların görev ve sorumluluklarının gönüllü ya da zorunlu olarak uyumlaştırılmasını sağlayan araçlar ve mekanizmalardır.                                                                                                                     |
| (Koop ve Lodge, 2014)               | Koordinasyon belirli bir hedefe ulaşmak amacıylaüzere birbirine bağımlı aktörler/paydaşlar arasındaki eylemlerin ve kararların düzenlenmesidir.                                                                                                                    |
| (World Bank Group, 2015: 2)         | Koordinasyon kavramsal olarak; farklı paydaşların belirli amaçlara ulaşabilmesi ve birlikte çalışabilme kapasitelerinin ortaya çıkarılmasıdır.                                                                                                                     |

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Kavramsal yönden yönetim bilimleri literatüründe koordinasyona ilişkin çeşitli tanımlar bulunmaktadır. Bu bağlamda, Tablo 1’de koordinasyon alanında çalışmalara sahip araştırmacıların bu konu ile ilgili tanımları ve açıklamaları sunulmaktadır. Tablo 1’de koordinasyonla ilgili yer alan tüm bu tanımlar ve açıklamalara ek olarak koordinasyon kavramı, yönetişimin etkinliğini ve farklı yapılara katılımı içermesi yönünden da ayrı bir öneme sahiptir. Öte yandan, kamu yönetiminde koordinasyon ile ilgili çalışmalar güncelliklerini korumaktadır. Bununla birlikte, koordinasyon kavramının yönetim bilimi literatüründeki önemi, bir önceki başlıkta kurumlararası koordinasyona verilen önemle eşdeğerdir. Bu nedenle, aşağıda kamu yönetiminde koordinasyon ile ilgili temel araştırmalara değinilecektir.

### **1.3. Kamu Yönetiminde Koordinasyon: Literatür Özeti**

Genel anlamda koordinasyon kavramı, geçmişten günümüze kadar uzanan bir sürece sahiptir (Pollitt, 2003). Öte yandan, koordinasyonun kuramsal arka planı hakkında daha fazla bilgi sahibi olabilmek amacıyla kamu yönetiminde koordinasyon üzerine gerçekleştirilen ve öne çıkan çalışmaları ve görüşleri tarihsel sıralama içerisinde özetlemek yararlı olacaktır.

Luther Gulick (1937), uzmanlaşma ve koordinasyon arasındaki dinamik ilişkinin önemine dikkat çekmiştir. Gulick'e göre, kamu kurum ve kuruluşlarında uzmanlaşma arttıkça bağımlılık ve koordinasyon gereksinimi de artmaktadır.

Leavitt ve Whisler (1958)’e göre, bilgi teknolojilerinin kullanımının yaygınlaşması, kurumların yapısında ve işleyişlerinde önemli değişikliklere yol açmaktadır. Ayrıca, bilgi teknolojilerinin kamu ya da özel kurumlarda kullanılması ile birlikte koordinasyon kalıplarının değiştireceğini iddia etmişlerdir. Bu bağlamda, onlara göre, kamu ya da özel kurumlarda insan odaklı koordinasyon yaklaşımı yerine bilgi ve teknoloji odaklı koordinasyon yaklaşımı yaygınlaşacaktır.

Akademik literatürde, kurumlar arası koordinasyon kavramını açıklamak amacıylaüzere organizasyon kuramına atıfta bulunmaktadır. Bu kapsamda, Thompson (1967) ve Galbraith (1973), özellikle organizasyon kuramında karşılıklı bağımlılık ve koordinasyonun önemine vurgu yapmıştır. Thompson (1967), ayrıca, bağımlı birimler

arasında tutarlılığı ve koordinasyonu sağlamak amacıyla protokoller, görevler ve karar alma mekanizmaları önermiştir.

Weiss'e (1987) göre, kamu kurumlarının diğer kurumlarla işbirliği yapması ve koordineli bir biçimde çalışması amacıyla birçok neden bulunmaktadır. Genel olarak, bu nedenler, normlara ve değerlere uymak, politik yararlar elde etmek, meşruiyet kazanmak, belirsizliği azaltmak, daha etkin hizmetler sunmak, karmaşık sorunları ve yasal yükümlülükleri çözmektir.

Malone ve Crowton'un (1990; 1994) koordinasyon konusundaki çalışmaları, koordinasyon literatüründe ön plana çıkmıştır. Onların çalışmalarına göre, koordinasyon karşılıklı bağımlılık yönetimi ve etkinlikler arasındaki ilişkinin yönetimidir. Ek olarak, onlar koordinasyon kavramını koordinasyon kuramındaki karşılıklı bağımlılığı yöneten ve farklı kurumlar arasında güçlü bir koordinasyon yapısı oluşturan en gerekli öncelik olarak tanımlamışlardır.

Metcalf'e'nin (1994) koordinasyon ölçeği, koordinasyon düzeyini belirlemek ve tanımlamak amacıyla kamu yönetimi literatüründe önemli bir kaynaktır. Diğer bir ifadeyle, Metcalf'e'nin koordinasyon ölçeği, kamu sektörünün koordinasyon düzeyini ortaya çıkaran en önemli ve en popüler araştırmalardan biridir. Buna göre, Metcalf'e koordinasyonu açıklarken, bir koordinasyon tanımından bağımsız olarak farklı koordinasyon anlamlarını ortaya koymaktadır. Ayrıca "International Policy Coordination and Public Management Reform-Uluslararası Politika Koordinasyonu ve Kamu Yönetimi Reformu" adlı araştırmasında, dokuz adımda koordinasyon ölçeğini açıklamıştır. Bu bağlamda, Ona göre kamu sektörünün tüm alanlarını kapsayan genel ve tutarlı bir hükümet stratejisi yönünden gelişmiş koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması koşuldur. Metcalf'e koordinasyon ölçeğinin birinci düzeyini, "kamu kurumları yetki alanları içerisindeki konularda tamamen bağımsız olarak karar vermeleri gerekmektedir" olarak ifade etmektedir. Bu düzey, aynı zamanda kamu politika ve etkinliklerinde en düşük koordinasyon düzeyidir. En üst düzey olan dokuzuncu düzey de ise, "kamu sektörünün tamamıyla uyumlu bir biçimde yürütülen ortak hükümet stratejisinin oluşturulması" gerekmektedir. Bu bağlamda ortak hükümet stratejisi, en üst düzeyde uyumluluk ve koordinasyon amacıyla en yüksek düzeyi gerektirmektedir

(Metcalf, 1994). Bu ölçeğe her düzey önceki düzey ile ilişkilidir. Bu nedenle Metcalf, başarılı kamu sektörü koordinasyonu amacıyla tüm koordinasyon düzeylerinin gerçekleştirilmesini vurgulamaktadır.

Koordinasyon ile ilgili bir diğer araştırmada Keating (1995) koordinasyonu, “olumlu, olumsuz ve koordinasyonsuzluk” olmak üzere üç kategoriye ayırmıştır. Olumlu koordinasyon; bireysel eylemle olanaksız olandan daha iyi sonuç ortaya çıkaran, kurumlar arası sinerji oluşturarak pro-aktif bir araştırma ile kurumsal koordinasyon ortamına bağlı tanımlanmış iş bölümleri sunmaktadır. Olumlu koordinasyon ile koordinasyon politikalarının kuramda ve uygulamada tutarlılığının sağlanması beklenmektedir (Keating, 1995:120). Bununla birlikte, olumlu koordinasyon, çeşitli kurumların ortak strateji seçeneklerini araştırarak ve kullanarak devlet politikalarının genel etkinliğini ve verimliliğini en üst düzeye çıkarmaya yönelik bir girişim olarak tanımlanmaktadır. Diğer yandan, olumsuz koordinasyon ise kurumlar bünyesindeki özel bir alt birim (örneğin, koordinasyon birimi) tarafından tasarlanan herhangi bir yeni politika girişiminin, var olan politikalara ve diğer birimlerin çıkarlarına müdahale edememesi sonucu ortaya çıkan olumsuz koordinasyon durumu olarak açıklanmaktadır (Scharpf, 1994: 38-39). Bu bağlamda, olumsuz koordinasyon etkin olarak sinerji üretmeyen, kurumlar arası işbirliğinin çelişki ve karmaşa doğuracağını öne sürerek, koordinasyonu tek yönlü bir iletişim kanalı olarak görmektedir. Ayrıca, koordinasyon politikalarının tutarlılığına önem göstermemektedir. Son olarak, koordinasyonsuzluk, bir süreç olarak koordinasyonun hiç başlamaması ya da koordinasyon süreçlerinin uyumsuzluğu ya da başarısızlığı sonucu oluşan durumu ortaya koymaktadır (Keating, 1995: 120).

Peters (1998), koordinasyon düzeylerini açıklayan araştırmasında, koordinasyonu *minimalist* ve *maksimalist* olmak üzere iki boyutta ele alınmaktadır. Minimalist koordinasyon; bir kurum ile öteki kurumlar arasında gerçekleşen etkinliklerde yineleme ve taklitten kaçınmadır. Maksimalist koordinasyon ise kurumların etkinlikleri üzerinde daha sıkı denetim, yetki alanlarında daha fazla adli denetim ve hizmet sunumundaki boşlukların ortadan kaldırılmasını gerektirmektedir. Bu bağlamda, maksimalist koordinasyon, ülke genelinde hizmet sunumunda ve

etkinliklerde standart bir düzenin ortaya çıkmasına vurgu yapmaktadır (Peters, 1998a: 5).

Bazı bilim insanları, yönetimde koordinasyon yaklaşımının bazı olumsuzluklara yol açabileceğini öne sürmüşlerdir. Onlara göre, kurumlar hem stratejik hem de uygulamada koordinasyonu ek maliyetlere ve zaman kaybına yol açan bir yük olarak tanımlayabilmektedir. Bu nedenle, kurumlar, kurumsal dayanışmayı sürdürme ve işbirliği içinde olma konusunda isteksiz davranabilmektedirler (Lisler 2001; Stephenson 2005).

Christensen ve Laegreid koordinasyonu “Yatay-Dikey Koordinasyon” ve “İç-Dış Koordinasyon” olarak ikiye ayırmaktadır. Onlara göre, kurumlar arası koordinasyon araştırmasının temel odağı, iki ya da daha fazla kurumun birbirleriyle olan ilişkileridir. Ayrıca, onlara göre “kurum içi/örgütsel koordinasyon” belirli bir kurumdaki iç ilişkilerdir. Bu bağlamda, onlara göre kurumun nihai amacına ulaşmasında, kendi birimleri ve farklı birimler arasında koordinasyon sağlanması zorunludur (Christensen ve Laegreid, 2008).

Laegreid vd. (2015: 935-936)’e göre, yönetimde habis/kötü sorunlarla (wicked issues) karşı karşıya kalındığında, klasik dikey ve hiyerarşik koordinasyondan ziyade Ağbağ’a (Network) dayalı yatay koordinasyon mekanizmaları tercih edilmelidir. Onlara göre, yatay koordinasyon mekanizmaları, parçalanmış idari sistemler ve merkezi olmayan karar verme yapılarının olduğu yeni koordinasyon uygulamaları oluşturmada hiyerarşik koordinasyona iyi bir seçenek olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, onlar, yönetimdeki habis sorunları çözmek amacıyla farklı kurumlar arasında yatay işbirliği ve koordinasyon mekanizmalarını önermişlerdir.

Son olarak, Gençkaya ve Gündoğdu (2017) koordinasyon ile ilgili araştırmalarında, günümüzde özellikle merkezi yönetim yönünden kamu yönetiminde koordinasyon kavramının yaşamsal derecede önemli olduğunu vurgulamışlardır. Sonuç olarak, koordinasyonla ilgili tüm bu yaklaşımlar ve açıklamalar, kuramsal olarak kamu yönetimi ve yönetim bilimleri yönünden koordinasyonun önemini ortaya koymaktadır.

Koordinasyonun önemi, kavramsal çerçevesi ve literatür özetinden sonra koordinasyonla ilgili temel ilkeleri ve unsurları açıklamakta yarar bulunmaktadır.

#### **1.4. Koordinasyonun Temel İlkeleri ve Unsurları**

Kamu kurumlarında koordinasyonun sağlanması amacıyla gerekli belli başlı ilkeler ve unsurlar bulunmaktadır. Söz konusu ilkeler ve unsurlar, koordinasyonla ilgili sorunların tanımlanması, açıklanması ve anlamlandırılması yönünden önem arz etmektedir. Bu bağlamda, koordinasyonla ilgili temel ilkeler sırasıyla; “örgüt yapısında sadeleştirme yapmak, kamu hizmeti politikalarında birlik temin etmek, haberleşme kanallarını iyi düzenlemek ve koordinasyonun sağlanması amacıyla personeli teşvik etmek”tir. Bu koordinasyon ilkeleri aşağıda açıklanmaktadır (Newman, 1979: 442; Tortop vd. 2010):

➤ **Örgüt yapısında sadeleştirme yapmak:** Kamu mali kaynağının verimli kullanılmasında ve kamu kurumlarının görev paylaşımında benzer iş tanımları ile yüklerinin bir araya getirilmesi ya da sadeleştirilmesi koordinasyonun sağlanmasını arttırmaktadır (Bouckaert vd., 2010). Belirli bir kamu hizmetinin ya da kamu görevinin icrasında etkinliğinin sağlanması amacıyla birden çok kamu kurumunun sorumluluğundan ziyade, belirli, tek ya da uzman personelin bulunması daha yararlı olabilmektedir. Bu yönde bir iş tanımının öncelikli hale gelmesi amacıyla diğer kurumlarla koordineli bir biçimde hareket edilmesi ve sonuç olarak tekrara düşülmeden net görev paylaşımı ortaya çıkabilmektedir. Öte yandan, kamu kurumlarında görev tanımları ve yükümlülükleri açık bir biçimde belli olmadığında, koordinasyon mekanizması sekteye uğrayabilmektedir. Bu gelişmeler, hem kamu mali kaynağı hem de insan kaynağı olumsuz etkilenmektedir. Sonuç olarak, kamu kurumlarının işleyişinde örgüt yapısındaki olası sadeleşme ile birlikte iş bölümü ve sorumlulukların görev tanımlarına elverişli bir durumda ele alınması gerekmektedir.

➤ **Kamu hizmeti politikalarında birlik temin etmek:** Kamu hizmetinin yürütülmesinde kamu politikalarında birlikteliği sağlayacak uygulamaların varlığı önemlidir. Kamu birimlerinin farklı iş tanımları, yükleri, görev ve sorumlulukları olmakla beraber diğer kamu birimleriyle de sürekli etkileşim halinde olabilmektedirler. Bu nedenle, kamu hizmetinde uygulanan politikalarda tutarlılık ve birlik sağlanması

gereklidir. Örneğin, e-devlet web sitesi üzerinden kamu kurumları, belediyeler, bağlı işletmeler, şirketler ve birtakım üniversitelere ilişkin elektronik hizmetler verilmektedir. Bu hizmetlerin e-devlet yoluyla vatandaşa sunulması, kamu ya da özel hizmetlerin görülmesinde kurum fark etmeksizin birlikteliğin ve kolaylığın sağlanmasına yardımcı olmaktadır.

➤ **Haberleşme kanallarını iyi düzenlemek:** Kurum içi ve kurumlar arası iletişim kanallarının açık olması koordinasyonun temel ilkelerindendir. Benzer bir biçimde, kamu hizmetlerinin vatandaşa sunulmasında ya da kamu personelinin koordineli bir biçimde işlerini yürütebilmesinde çift yönlü ve güçlü bir iletişim mekanizmasının varlığı elzemdir. Bu bağlamda, kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve kamu kurumları arasında etkin bir koordinasyonun sağlanabilmesi amacıyla her türlü haberleşme ve iletişim (günümüz adıyla bilgi ve iletişim) araçlarının sürekli ve etkili bir biçimde kullanılması gerekmektedir.

➤ **Koordinasyonu sağlamak amacıyla personeli teşvik etmek:** Kamu kurumlarında etkin koordinasyonun sağlanabilmesi amacıyla kamu personelinin üzerine düşen bir takım sorumluluklar bulunmaktadır. Kamu kurumlarında kanun ve yönetmeliğe göre, koordinasyon amacıyla hareket edilmesi ifade edilse de, uygulama yönünden söz konusu koordinasyonun ne zaman ve nasıl gerçekleşeceği ile ilgili açık bir tanımlama bulunmamaktadır. Bu bağlamda, koordinasyon odaklı bir yaklaşımla hareket edebilmesi hususunda kamu personelinin teşvik edilmesi önemlidir. Dolayısıyla, kamu kurumlarındaki personelin kurum içi eğitim yoluyla koordinasyon odaklı bir bakış açısına sahip olabilmesine yönelik teşvike edici bir yaklaşım belirlenmelidir (Newman, 1979; Tortop vd. 2010).

Diğer taraftan, kamu kurumlarında etkin koordinasyonun sağlanmasında ve etkili bir koordinasyon sürecinin yönetilmesi amacıyla koordinasyona ilişkin temel unsurlar bulunmaktadır. Kamu yönetiminde koordinasyonla ilgili söz konusu temel unsurlar; ahenkli birleştirme, iş birliği ve teşvik olmak üzere üç başlıkta toplanmaktadır (Tortop vd., 2010):

➤ **Ahenkli Birleştirme (Uyum):** Kamu kurumlarında koordinasyonun temel unsurlarından olan “uyum”, kamu hizmetlerinin icra edilmesinde gerekli olan ön



koşullardan birisidir. Kamu hizmetlerinin bir araya gelmesinde personel, ortam, mali destek gibi çeşitli unsurlar yer almaktadır. Bu unsurların uyumlu bir biçimde bir araya getirilmesi ile kamu kurumlarında koordinasyonun sağlanması kolaylaşmaktadır (Tortop vd., 2010). Bu hususta, örneğin, kamu personelinin istihdamında iş tanımlamasına uygun istihdamın yapılması önem göstermektedir. Bu konu hakkında daha somut bir örnek vermek gerekirse, 6360 sayılı kanun ile kamu personelinin nakil, devir ve atanma sürecinde kurumlarını değiştirmek zorunda kalan personelin diğer kamu kurumlarına atanırken iş tanımlarına uygun bir atanmanın gerçekleşmediği görülmektedir (Gündoğdu, 2015: 135). Söz konusu örnek, kamu kurumlarında uyuma bağlı koordinasyonun sağlanmadığı takdirde uygulamada sorunlar yaşanacağını tespitidir. Bundan dolayı, etkili bir kamu hizmeti sunulmasında tüm unsurların uyumlu birlikteliğinin sağlanması gerekmektedir.

➤ **İşbirliği:** Koordinasyonun bir başka temel unsuru işbirliğidir. Kamu hizmetinin sunulmasında görevli kamu kurumları ve personelinin diğer kamu kurum ve personel ile ilişkilerinin işbirliği içerisinde gerçekleşmesi gereklidir. Şüphesiz, kamu kurumlarının kendi bünyelerinde işbirliği içerisinde olmaları daha kolaydır. Ancak aynı ya da benzer görev tanımı olan kamu kurumlarının da işbirliği içerisinde olmaları önemlidir. Bu nedenle, koordinasyonun verimli ve etkin bir biçimde gerçekleşmesinde kamu kurumları arasındaki işbirliği gerektiren politikalar öne çıkmaktadır (Tortop vd., 2010).

➤ **Teşvik (Özendirme):** Koordinasyonun son unsuru olan teşvik, kamu hizmetini yürüten personelin iş tatmini ve motivasyon düzeylerinin yüksek tutulmasının önemine dikkat çekmektedir. Diğer bir ifadeyle, teşvik sayesinde kamu personelinin kamu hizmetini benimsemesi ve işbirliği içerisinde olması özendirilmektedir. Sonuç olarak, teşvik politikalarının yardımıyla hem kamu personelinin koordinasyon temelinde hareket etmesi hem de daha verimli, kaliteli ve etkin kamu hizmetlerinin ortaya çıkması sağlanabilmektedir (Tortop vd., 2010).

Ayrıca, kurumlar arası koordinasyonun güçlü olabilmesi amacıyla yukarıda sayılanlara ek olarak farklı unsurlara da gereksinim duyulmaktadır. Merkezi düzeyde koordinasyonun güçlü olması amacıyla gerekli unsurların belli başlıları aşağıda özetlenmektedir:

➤ Kurumlar arasında açık bir iş bölümünün bulunması gerekmektedir. İş bölümünün açık olmadığı ya da belirsiz olduğu koşullarda koordinasyon kurulmasında zorluklar ortaya çıkmaktadır (Peters 1998a; Bakvis ve Juillet 2004b).

➤ Kurumların planlama ve uygulama süreçlerinde birbirleriyle çelişmeyen ortak hedeflere sahip olmaları gerekmektedir. Karşıt durumun varlığında, kurumlar arası çatışma ve koordinasyonsuzluk doğabilmektedir (State Services Commission, 2008).

➤ Kurumlar arası koordinasyonun güçlü bir biçimde gerçekleşebilmesi amacıyla, kurumlar arasındaki kamu yöneticileri ve personelin bilgi alış verişi, bilgi paylaşımı ve kararlar üzerinde istişare ve tartışma gibi seçeneklerin olması gereklidir. Bununla birlikte, kurumlar arası istişare alanlarının ya da toplantıların yapılabilirliği de koordinasyonu artırıcı ve güçlendirici bir özellik sunmaktadır. Bu tür alanlar kurumlar arası koordinasyonun verimli bir biçimde çalışmasında önemli yer oluşturmaktadır.

➤ Kurumların hem iç hem de dış koordinasyon süreçlerine katılması ile verimli bir koordinasyonun sağlanması gerekmektedir. İç koordinasyon ile merkezi yönetim içindeki koordinasyon süreçleri ifade edilmektedir. Dış koordinasyonda ise merkezi yönetim, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası örgütler gibi kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyon süreçleri ifade edilmektedir (Christensen ve Lægreid, 2008: 102).

Koordinasyonla ilgili tüm bu ilke ve unsurlar, kamu yönetiminde koordinasyon süreçlerinin hangi ilke ve unsurlara göre uygulanmasına ilişkin bilgi vermesi yönünden önem arz etmektedir. Özetle ifade etmek gerekirse, kamu yönetiminde kurumlar arasında koordinasyon süreçlerinin etkin olarak yönetilebilmesi amacıyla gerekli temel unsurlar; uyum, işbirliği ve teşviktir (Tortop vd. 2010). Söz konusu bu unsurlar, temel ilkelerle (yönetimde sadeleştirme, birleştirme ve iletişim) birlikte yürütüldüğünde kamu yönetiminde genel anlamda koordinasyon sağlanabilmesini imkân kılabilir (Newman, 1979).

### 1.5. Koordinasyon Türleri

Koordinasyon yalnızca farklı yönetim kademeleri/düzeyleri arasındaki ilişkileri (dikey koordinasyon) değil aynı zamanda aynı yönetim kademelerinde/düzeylerinde olup farklı kurumlar/birimler arasında yer alan ilişkileri (yatay koordinasyon) de etkilemektedir (Rodrigo vd., 2009: 16). Bu bağlamda, koordinasyonla ilgili literatürde bir dizi farklı sayıda koordinasyon türleri bulunmaktadır. Koordinasyon türleri ile ilgili sıralama yapıldığında, ilk olarak koordinasyon kavramının kurum içi ve kurumlar arası koordinasyon olmak üzere ikiye ayrıldığı ifade edilmektedir. Kurumlar arası koordinasyon türünde; karar verme kuralları, politika tartışmaları ve bilgi alışverişinin oluşturulması önemlidir. Bu oluşturulması öngörülen koordinasyon türü aynı zamanda kurum içi karar ve eylemleri de etkilemektedir (State Services Commission, 2008).

Bir başka koordinasyon türünde, daha çok iktisadi ve Oyun Kuramı (Game Theory) yaklaşımı temelinde, “birleşik koordinasyon” ve “karşılıklı koordinasyon” olmak üzere iki farklı koordinasyon türü bulunmaktadır. Oyun Kuramı’na göre, koordinasyon dengesinin sağlanması amacıyla, ben-merkezcilik yerine işbirlikçi ve karşılıklı koordinasyon amacıyla hareket edilmesinin yararı bulunmaktadır. Ekonomik olarak kurumlar, karşılıklı koordinasyon ile ortak kazançlarını/sorumluluklarını artırmak amacıyla işbirliğine gidebilmektedir. Bu anlamda, kurumlar hedeflerini en çoklaştırırken, potansiyel olarak diğer kurumlarla koordineli eylemlerde buluşabilmektedir (Klein ve Orsborn, 2009).

Bir diğer koordinasyon türü tanımlamasına göre; merkezi koordinasyon ve merkezi olmayan koordinasyon olmak üzere iki tür koordinasyon bulunmaktadır (Wagner vd., 2004). Merkezi koordinasyonda, kurumsal ilişkiler oluşturmak amacıyla kurum düzeyinde merkezi bir makam ve bu makamın diğer kurumları yetkilendirmesine bağlı oluşan görev paylaşımı söz konusudur. Zaman kaybını önleme; hızlılık ve işlerlik bakımından merkezi koordinasyon öne çıkmaktadır. Ancak kurumsal iletişim eksikliğine bağlı yaşanabilecek sorunların çözümüne yönelik olarak amacıyla merkezi olmayan koordinasyon türüne gereksinim duyulmaktadır. Merkezi olmayan koordinasyon türünde, kurumsal ve bireysel hedefler ve etkinlikler ile bunlar arasındaki

etkileşime bağlı işbirliği süreçleri yer almaktadır (Hurwicz ve Stanley, 2006; Alonso, vd., 2008).

Öte yandan, Christensen ve Lægreid'e (2008) göre, koordinasyon yatay ve dikey koordinasyon olarak iki kategoride sınıflandırılmaktadır. Yatay ve dikey koordinasyon da kendi arasında iç ve dış olarak ikiye ayrılmaktadır.

**Tablo 2.** Yatay İç ve Dış ile Dikey İç ve Dış Koordinasyon

|                         | <b>Yatay Koordinasyon</b>                                                                         | <b>Dikey Koordinasyon</b>                                                                       |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>İç Koordinasyon</b>  | Farklı Bakanlık'lar/kurumlar arasındaki koordinasyon                                              | Bakanlık'lar/kurumlar ile ilgili, ilişkili ve bağlı kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyon |
| <b>Dış Koordinasyon</b> | STK'lar, özel sektör kuruluşları ve bunlara benzer kurum ve kuruluşlarla gerçekleşen koordinasyon | Dikey olarak hem uluslararası kuruluşlarla, hem de yerel yönetimlerle gerçekleşen koordinasyon  |

**Kaynak:** (Christensen ve Laegreid, 2008: 102; Christensen vd., 2015).

Tablo 2'e göre, kamu yönetiminde koordinasyonun hem yatay iç ve dış hem de dikey iç ve dış olmak üzere, çok düzlemli olarak dört tane boyutu bulunmaktadır. Yatay iç ve dış koordinasyon temel olarak, merkezi hükümet içindeki kurumlar ile merkezi hükümet dışındaki kurumlar arasındaki koordinasyon ilişkisine dayanmaktadır. Öte yandan, dikey iç ve dış koordinasyon ise merkezi yönetimin hem dikey olarak (hiyerarşiye dayalı) uluslararası kuruluşlarla hem de yerel yönetimlerle yürüttüğü koordinasyon ilişkisidir. Bu bağlamda, Christensen ve Laegreid (2008: 102)'e göre, koordinasyon konusu çok düzlemli bir biçimde farklı boyutlara sahiptir.

Dikey İç Koordinasyon, merkezi yönetim temelinde Bakanlık'lardaki/ merkezi kurumlardaki siyasi ve idari yöneticilerin hiyerarşik olarak kendileriyle ilişkili ve bağlı alt birimleri/kurumları koordine ve denetleme yetkisine sahip olmalarıdır. Bu bağlamda, bu koordinasyon türünde, yetki ve otoriteye (hiyerarşiye) dayalı bir koordinasyon ilişkisi söz konusudur. Diğer taraftan, Yatay İç Koordinasyon merkezi yönetim içinde Bakanlık'lar ve kurumlar arasında (aynı düzey esas alınarak) gerçekleşen koordinasyon ilişkisidir. Bu koordinasyon türünde Başkan/Başbakan ya da meclisin yetki ve otoritesi diğer aktörlere kıyasla daha güçlüdür (Christensen ve Laegreid, 2008: 102).

Yatay Dış Koordinasyon ise merkezi hükümet ile özel sektör kuruluşları, STK'lar ve bunlara benzer kurum ve kuruluşlar ile gerçekleşen koordinasyon ilişkisidir. Diğer koordinasyon türlerine göre bu koordinasyon türünde idarenin yetki ve otoritesi daha da zayıftır (Christensen ve Laegreid, 2008: 102). Bu koordinasyon türünde, örneğin, kalkınma planı ve stratejik planlar oluşturulurken farklı aktörlerin (kamu kurumları ve STK gibi) işbirliği ve koordinasyon içinde hareket etmeleri önemlidir. Buna göre, söz konusu planların oluşturulması amacıyla Başbakanlık ya da Kalkınma Bakanlığı örgütünde (başkanlığında) toplanılması ve diğer aktörlerle (Bakanlık'lar, kurumlar, toplumsal gruplar vd.) işbirliği ve koordinasyon içinde olmaları Yatay Dış Koordinasyona örnek olarak verilebilir.

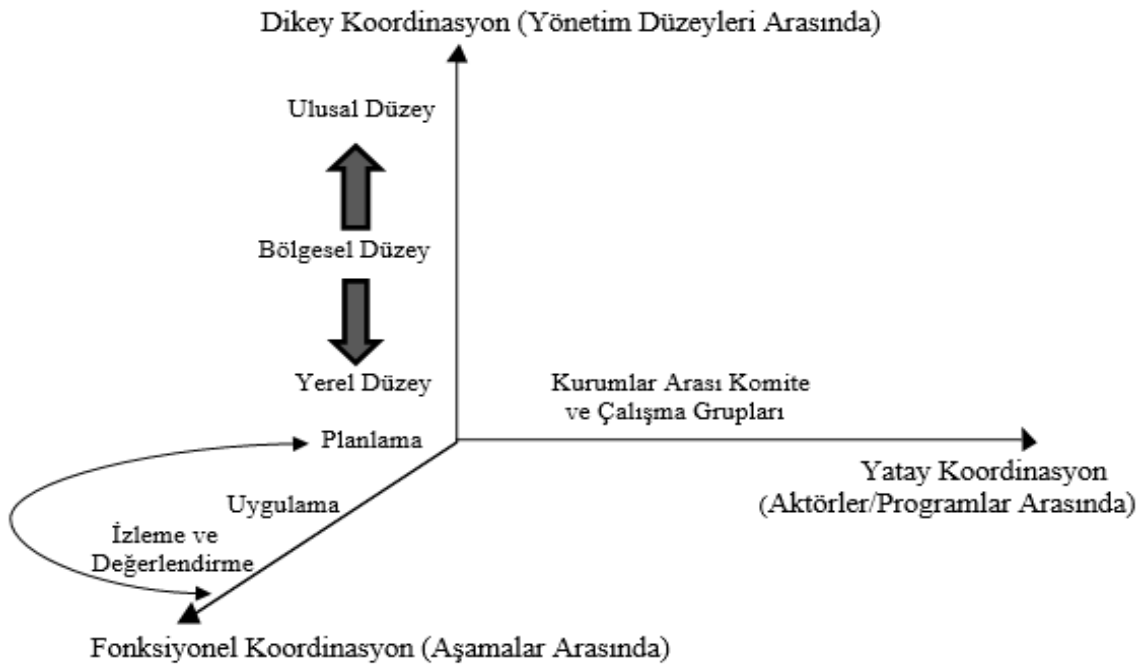
Dikey Dış Koordinasyon ise merkezi hükümetin hem uluslararası kuruluşlarla, hem de bölgesel ve yerel yönetimlerle gerçekleştirdiği koordinasyon ilişkisidir. Bu koordinasyon türünde, bir taraftan sektörel ve idari yöneticiler önemli aktörler olmakta diğer taraftan ise söz konusu koordinasyon ilişkisinde bölgesel ve yerel yönetimlerin varlığı nedeniyle merkezi hükümetin yetki ve otoritesi dengelemektedir. Avrupa Birliği (AB), Dünya Bankası, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) gibi uluslararası kurumların ulusal, bölgesel ya da yerel yönetimlerle küresel yönetim çerçevesinde yapmış oldukları koordinasyon ve işbirliği süreçleri, Dikey Dış Koordinasyona örnek gösterilebilir. Bu çerçevede, küresel yönetim ve uluslararası işbirliği süreçleri, Christensen ve Lægreid'in (2008; 2015) koordinasyon sınıflandırmasına göre Dikey Dış Koordinasyon olarak tanımlanabilmektedir.

İşlevsel ve yapısal olarak kamu kurumlarının koordinasyonla ilgili altı türü bulunmaktadır (Tortop vd. 2019). Söz konusu koordinasyon türleri sırasıyla; *hiyerarşiye dayanan koordinasyon, inandırıcı koordinasyon, komiteler yoluyla koordinasyon, yatay ve dikey koordinasyon, yapı ve görevle ilgili koordinasyon, iç ve dış koordinasyon*' dur. Tüm bu koordinasyon türleri koordinasyonun yönetsel süreçler içerisinde uygulanmasına katkı sağlamaktadır.

World Bank Group (2015: 30)'a göre ise, koordinasyon dikey, yatay ve işlevsel olmak üzere üç temel boyuta sahiptir. İzleyen başlıklarda dikey ve yatay koordinasyon ile ilgili açıklama yapılmadan önce işlevsel koordinasyon hakkında kısac durulacaktır.

İşlevsel koordinasyon, çeşitli safhalar boyunca yönetim kademeleri/düzeyleri arasındaki ilişkileri belirlemektedir (World Bank Group, 2015: 30). İşlevsel koordinasyon, yönetim kademeleri/düzeyleri arasındaki her aşamada gereken belli mekanizmaların bulunmasıdır. Bu mekanizmalardan kasıt, yönetim stratejilerinde; planlama, uygulama, izleme ve değerlendirme aşamalarında koordinasyonun sağlanması olarak ifade edilmektedir. Ulusal, bölgesel ya da yerel stratejilerin planlanması ve uygulanmasından sonra izleme ve değerlendirme işlemlerinde projenin, programın ya da raporun vb. performansının değerlendirilmesinde koordinasyona uygun bir biçimde sürecin yönetilip yönetilmediği işlevsel koordinasyonun özelliklerindendir. Ayrıca, söz konusu koordinasyon süreci; planlama, uygulama, izleme ve değerlendirme aşamalarında duruma göre değişiklik gösterebilmektedir (World Bank Group, 2015: 31). Bu bağlamda, Şekil 1’de World Bank Group (2015)’a göre koordinasyon türleri ifade edilmektedir.

**Şekil 1.** Koordinasyon Türleri



**Kaynak:** World Bank Group, 2015: 31’den uyarlanmıştır.

Dikey koordinasyonun farklı türlere ayrılmasındaki ölçüt, yönetimin ulusal, bölgesel ve yerel olmak üzere üç farklı düzeyde gerçekleşmesidir (Şekil 1). Yatay

koordinasyonda ise aktörler/programlar arasında kurumlar arası komite ve çalışma grupları yoluyla koordinasyon çalışmalarının gerçekleştirilebileceği vurgulanmaktadır. Son olarak, işlevsel koordinasyonda, koordinasyon aşamaları arasında planlama, uygulama, izleme ve değerlendirmenin gerçekleştirilmesi esas alınmaktadır.

Koordinasyon türleri ile ilgili tüm bu açıklamalara ek olarak, genel anlamda koordinasyon türleri dikey ve yatay koordinasyon olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Aşağıda, söz konusu koordinasyon türleri daha ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

### **1.5.1. Dikey Koordinasyon**

Dikey koordinasyon, aynı hiyerarşik düzeyde olmayan kurumların/birimlerin görevleriyle birlikte diğer kurumlarla/birimlerle bağlantıda ve ilişkide olmalarını içermektedir. Bu tür birimler bir ya da birden fazla kurumlar arasında bağlantı ve ilişki kurabilmektedir (Christensen vd., 2007a: 24). Diğer bir ifadeyle, dikey koordinasyon kamu yönetimi teşkilatı içerisinde hiyerarşik olarak farklı ya da benzer konumdaki kamu kurumları ile gerçekleşen koordinasyon ilişkisidir (Bouckaert vd., 2010: 24). Ayrıca, dikey koordinasyon, yönetimin farklı kademeleri arasında uyumun sağlanmasını kapsamaktadır. Yetki devri süreçlerinde merkezin yetkilerinin alt kademelere devredilmesinde dikey koordinasyonun önemli rolü bulunmaktadır. Yönetimsel kurumların Anayasa ya da yasada açık bir biçimde yetkilendirilmemesi durumlarında dikey koordinasyon sorunu oluşmaktadır (Rodrigo vd., 2009: 18).

Genel anlamda yönetimsel ve çok düzlemli yönetişimde koordinasyon sorunu ele alındığında, dikey koordinasyon daha çok hiyerarşik temel üzerine odaklanmaktadır. Diğer taraftan, yatay koordinasyonda ise ağırlıklı bir biçimde ağ tabanlı (network-based) kurumların varlığı göze çarpmaktadır (Verhoest ve Bouckaert, 2005).

Dikey koordinasyon, çeşitli yönetim düzeyleri arasındaki ilişkilerin düzenlenmesine ilişkin politika uygulamalarıdır. Küresel anlamda, YKY yaklaşımının 1990'lı yıllarda ağırlık kazanmaya başlaması ile birlikte birçok ülkede kamu yönetimlerinde özel sektör yönetim tekniklerinin uygulanması gündeme gelmiştir. Bu gelişmelerle birlikte, dikey (hiyerarşik) koordinasyon yerine yatay (network) koordinasyon ön plana çıkmıştır (Pelkonen vd., 2008: 42). Diğer taraftan, dikey

koordinasyon ile yönetsel anlamda üst birimden alt birime işbirliğinin geliştirilebilmesi sorun oluşturmaktadır. Yukarıdan aşağıya doğru çözümler daima alt birimlerdeki/kurumlardaki çeşitliliği görmezden gelebilmektedir. Bu bağlamda, kamu yönetiminde işbirliği ve koordinasyon mekanizmalarının kurulması amacıyla sürekli kurumsal organların var olması gerekmektedir. Özellikle, ulusal çapta ve yönetsel düzeyde kamu hizmeti sunumunun iyileştirilmesi amacıyla gerekli stratejik çerçevenin oluşturulmasına gereksinim bulunmaktadır (Rodrigo vd., 2009: 19-20).

Dikey koordinasyon türünde, özel platformlar, yatırım/finans merkezli koordinasyon ve önceliklere bağlı koordinasyon olmak üzere üç temel koordinasyon mekanizması bulunmaktadır. Dikey koordinasyon türüyle ilgili söz konusu bu mekanizmalar, aşağıda açıklanmaktadır (World Bank Group, 2015: 33):

➤ **Özel Platformlar:** Dikey koordinasyon türünde özel platformlar, koordinasyonu açık bir biçimde hedefleyen ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerden ziyade paydaşları bir araya getiren resmi ya da gayri resmi kurumsal yapılar oluşturmaktadır. Özel platformlar yoluyla koordinasyon sağlanması konferans, organizasyon ve çalışma komiteleri yoluyla gerçekleştirilecek etkinlikleri kapsamaktadır.

➤ **Yatırım/Finans Merkezli Koordinasyon:** Hem yerel yönetim hem de merkezi yönetim tarafından finanse edilen bu koordinasyon mekanizmasında, paydaşların/aktörlerin alt yapı projeleri gibi projelerde pay sahibi olarak koordinasyon görevinin yürütülmesi esas amaçtır. Bunun yanında, örneğin; yerel kalkınmada yatırımlara destek amaçlı merkezi yönetim ve kalkınma ajansları gibi daha yüksek düzeydeki fon sağlayıcılarla koordinasyon ve işbirliği içerisinde olunması gerekmektedir. Ayrıca, ortak projeler yoluyla özel sektörde finansman boşluğunun doldurulmasında rol alabilmektedir.

➤ **Önceliklere Bağlı Koordinasyon:** Bu koordinasyon mekanizmalarında, yatırım programlarının hem yerel ve bölgesel hem de ulusal kalkınma stratejisine uygun bir biçimde uygulanmasına bağlı öncelikler yer almaktadır. Örneğin, su ve atık su çalışmalarında yatırımların temel gereksinimler kapsamında öncelikli koordinasyon mekanizması olarak görülmesidir. Bu durum, yüksek düzey politika hedeflerinin yerel yönetim düzeyindeki yetkililerce benimsenmesini ve ortaya koyulan projelere



yansımasını sağlamaktadır. Bunun yanında, yerel ve ortak hizmetlerin karşılanmasında yerindelik ilkesi gereğince yerel yönetimlerin öncelikli olması gerekmektedir. Ancak, yerel kalkınma sürecinde gereken yatırımların merkezi yönetim tarafından belirlenen ulusal ve bölgesel düzeydeki hedeflere uygun olarak gerçekleşmesi de koordinasyon mekanizması yönünden önem arz etmektedir. Bu nedenle, önceliklere bağlı konularda hem yerel hem de merkezi yönetimin koordinasyon mekanizmaları kurmaları gerekmektedir.

### **1.5.2. Yatay Koordinasyon**

Yatay koordinasyon, aynı hiyerarşik düzeydeki kurumların/birimlerin görevleriyle birlikte diğer kurumlarla/birimlerle bağlantıda olmalarını içermektedir. Bu tür birimler bir ya da birden fazla kurumlar arasında bulunabilmektedir (Egeberg, 2003; Bakvis ve Juillet, 2004b). Başka bir ifadeyle, yatay koordinasyon kamu yönetimi teşkilatı içerisinde hiyerarşik olarak aynı ya da benzer konumdaki kamu kurumları ile gerçekleşen koordinasyon ilişkisidir (Bouckaert vd., 2010: 24). Ayrıca, yatay koordinasyon, yönetimin düzenleyici reformdan sorumlu kurumları ile eşit ve daha düşük düzeydeki kurumlar arasında artan işbirliği mekanizmalarının uygulanmasıdır. Bu bağlamda, yatay koordinasyon yönetsel zorlukların üstesinden gelmek ve bu sorunların daha iyi anlaşılması ve çözülmesi amacıyla önemli bir yere sahiptir (Rodrigo vd., 2009: 17).

Kamu yönetiminde birbirine bağlı politikaların koordinasyon içinde yürütülmesinin ve verimli bir ulusal planlamanın yapılabilmesinin ön koşullarından biri, yönetimde etkili ve etkin bir yatay koordinasyon yapısının sağlanmasıdır. Diğer bir ifadeyle, etkin bir yatay koordinasyon süreci olmadan ulusal düzeyde etkili bir planlamanın yapılamayacağı ileri sürülmektedir (Kraak, 2012). Bu bağlamda, yatay koordinasyonla ilgili çeşitli sayıda koordinasyon yapıları bulunmaktadır. Söz konusu bu koordinasyon yapıları içerisinde öne çıkanlar aşağıda açıklanmaktadır:

➤ **Farklı Kurumlar Arasında Gayri Resmi Koordinasyon İlişkilerinin Artması:** Günümüzde bilgi ve iletişim teknolojilerinin ciddi anlamda gelişmesi ile birlikte farklı kurumların/paydaşların ortak hedefleri ya da gündemleri paylaşması

sonucu gayri resmi koordinasyon ve işbirliği süreçleri artış göstermektedir (Bakvis ve Juillet, 2004a: 14).

➤ **Kurumlar/Birimler Arası Komitelerin Kurulması:** Bu koordinasyon biçimi, yatay koordinasyonun geliştirilmesinde en çok kullanılan resmi mekanizmadır. Ancak komitelerin yenilikçi fikir üretmesi amacıyla çoğunluğun desteğine gereksinim duyulmaktadır. Yeniliğe karşı isteksiz kurumların varlığı, güveni ve bağlılığı ortadan kaldırmaktadır (Peters, 1998b).

➤ **Koordinasyon Odaklı “Çalışma Grupları” Kurulması:** Bu “çalışma grupları”ndan koordinasyonla ilgili ileriye dönük en iyi sonuçların ne olacağının araştırılması ve bulunması beklenmektedir. Diğer taraftan, bu çalışma gruplarında (komitelerde) koordinasyon sorununun gerekli zamanda çözülmemesi ve buna bağlı belirsizlik sürecinin artması yaşanabilmektedir. Bu nedenden dolayı, çalışma grupları (komiteleri) başarısız bir girişim haline dönüşebilmektedir (Peters, 1998b: 303).

➤ **Strateji Odaklı Merkezi Kurumların Kurulması:** Bu merkezi kurumlar, sektörler arası konularda hükümet adına yetkilidirler. Bu bağlamda, özel ve kamusal aktörler/kurumlar amacıyla hizmet sunumu ve planlaması yapmaları, “bütünleşik” politika stratejileri benimsemeleri nedeniyle kritik öneme sahiptirler (Ansell, 2000). Bunun yanında, strateji odaklı merkezi kurumların yatay koordinasyondaki üst düzey liderliğiyle, kurumların rekabet güçlerini arttırıcı kararlar vermelerine yardımcı olmaktadır (Bakvis ve Juillet, 2004b).

➤ **Yürütme Organı Bünyesinde Koordinasyon Biriminin Kurulması:** Gelişmiş pek çok devletin kurumsal yönetim yapısında yer alan bu koordinasyon birimi, önemli bir işleve sahiptir. Kurumlar arası işbirliğini güçlendirmede hem planlama hem de koordinasyon görevini yürütebilecek, kurumsal bir yapı özelliği göstermektedir (Bakvis ve Juillet, 2004b).

Son olarak, kurumlar arasındaki yatay koordinasyon türü kendi içerisinde özel platformlar, önceliklere bağlı koordinasyon ve yerel düzeydeki işlemlere bağlı koordinasyon olmak üzere üç temel koordinasyon mekanizmasına sahiptir. Yatay koordinasyonla ilgili söz konusu bu mekanizmalar, aşağıda açıklanmaktadır (World Bank Group, 2015: 33):

➤ **Özel Platformlar:** Dikey koordinasyon türüne benzer biçimde özel platformlar, birçok sektör/kurum üzerinde odaklanmaya yarayan yatay koordinasyon mekanizması sunmaktadır. Birçok kurumun, kurumlar arası komite ve çalışma grupları yoluyla plan ve program oluşturmaları yatay koordinasyon mekanizmalarının olumlu yönlerini oluşturmaktadır. Bunun yanında, Bakanlıklar arası komite kurularak yatay koordinasyon mekanizmaları oluşturulabilmektedir.

➤ **Önceliklere Bağlı Koordinasyon:** Bu koordinasyon mekanizmalarında, yatırım programlarının (kendi yönetsel düzeyindeki) stratejisine uygun bir biçimde uygulanmasına bağlı öncelikler yer almaktadır. Bu bağlamda, yatay düzeyde yatırım ve kalkınma programlarından sorumlu kurumların programlarının koordineli olması öngörülmektedir. Ayrıca, ulusal ve yerel kalkınmada kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonun önemi vurgulanmaktadır.

➤ **Yerel Düzeydeki İşlemlere Bağlı Koordinasyon:** Yatay koordinasyon mekanizması olarak yerel düzeydeki işlemlere bağlı koordinasyon mekanizmaları, kalkınma ve yönetsel durumlara ilişkin proje ve uygulamalarda koordinasyonun sağlanmasını ifade etmektedir. Örneğin, yerelde kamu hizmetlerinin sağlanmasında elektrik, su, kanalizasyon gibi alt yapı etkinliklerini gerektiren hizmetlerde verimliliğin sağlanması amacıyla işlem dâhilinde sistematik ve koordineli olunması gerekmektedir.

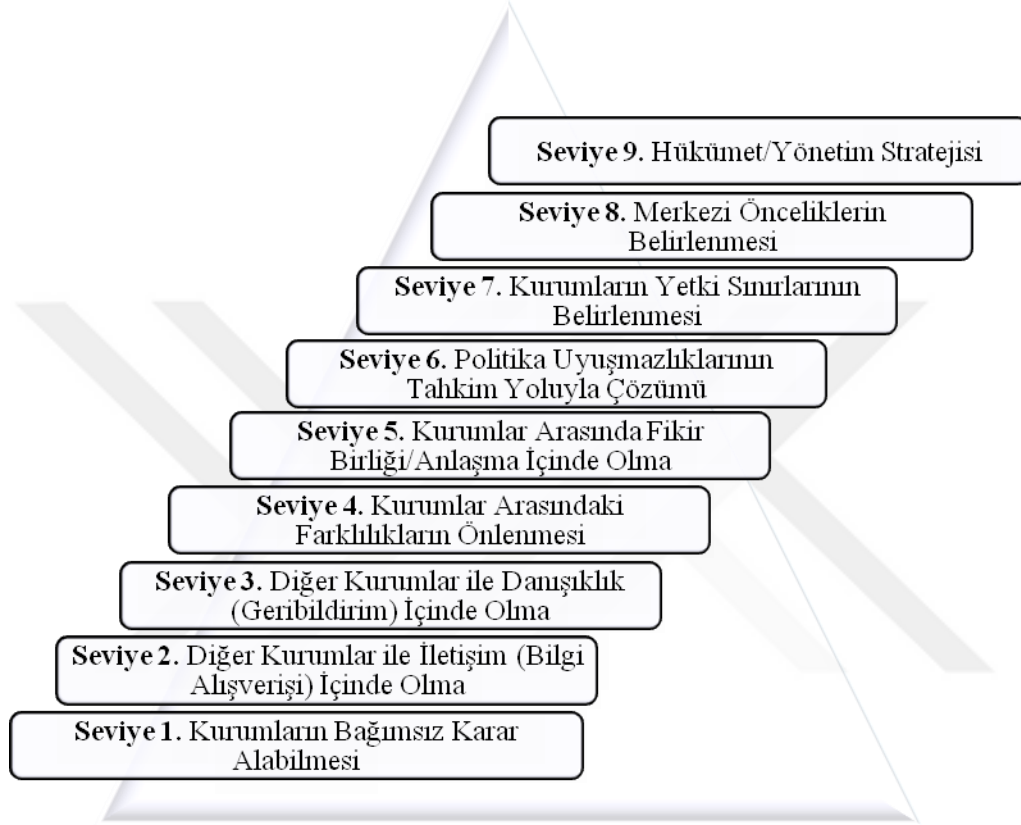
## 1. 6. Koordinasyon Düzeyleri

Koordinasyon zorlu ve zaman alıcı bir süreç olarak kabul edilse de kurumların ve paydaşların/aktörlerin bireysel karar almasından ziyade ortak ve katılımcı bir anlayışın ürünü olması bakımından önem arz etmektedir (World Bank Group, 2015: 3). Öte yandan, koordinasyon karşılıklı etkileşimin olduğu bir süreçtir. Bu nedenle etkili bir koordinasyon amacıyla merkezi ve tek elden yönetim yerine, kurumlar arasında açıklık (şeffaflık), karşılıklı bilgi paylaşımı ve işbirliği gerekmektedir (Ben-Gera, 2009: 2).

Metcalf (1994: 281), kamu yönetiminde kurumlar arasında koordinasyon düzeyinin tespit edilmesi ve tanımlanması amacıyla koordinasyon ölçeğini dokuz adımda açıklamaktadır. Bu bağlamda, Metcalf'e'nin koordinasyon ölçeği, kamu

yönetimi literatüründe koordinasyonla ilgili referans bir kaynak olarak göze çarpmaktadır (Şekil 2).

**Şekil 2.** Koordinasyon Ölçeği



**Kaynak:** (Metcalf, 1994: 281)'den uyarlanmıştır.

Koordinasyon ölçeğinin birinci düzeyinde, her kurum kendi özerkliğini gözetmekte ve kararlarını bağımsız olarak almaktadır. İkinci düzeyde kurumlar arası bilgi ve iletişim paylaşımının gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu düzeyde kurumların diğer kurumlar ile bilgi alışverişi amaçlanmaktadır. Ancak diğer kurumların kararlarını etkileme durumları söz konusu değildir. Üçüncü düzeyde, diğer kurumlar ile istişare ve geri bildirim yoluyla çift yönlü iletişim kanallarının ve politika planlanmasının gerçekleşmesinin önemi üzerinde durulmaktadır. Dördüncü düzeyde, kurumlar arası politikaların uyumlu bir biçimde dengelenmesi öngörülmektedir. Bu düzeyde kurumlar arası belirgin farklılıkların engellenmesi söz konusudur. Beşinci düzeyde ise kurumlar arasında karşılıklı çıkarların tanınması, ortak hedeflerle birlikte tamamlayıcı politikalar

üzerinde fikir birliği içinde olunması gerekmektedir. Bu yönüyle beşinci düzeyde, kurumların olumlu bir koordinasyon süreci içinde olmaları önemlidir. Altıncı ve yedinci düzeylerde, kurumların kendi aralarında anlaşmazlığa düşmeleri durumunda koordinasyonun sağlanması amacıyla ilk olarak uyuşmazlığın tahkim (hakem) yoluyla çözümü sağlanmalıdır. Arkasından, kurumların eylem sınırlarının koordinasyon içinde belirlenmesi gerekmektedir. Sekizinci düzeyde, kurumlar arası politikaların işbirliğine dayalı ve tutarlı bir biçimde gerçekleşebilmesi amacıyla merkezi ve temel önceliklerin hükümet tarafından tespit edilmesinin önemine vurgu yapılmaktadır. Son olarak dokuzuncu düzeyde, en yüksek düzeyde koordinasyonun sağlanmasına yönelik olarak kamu yönetiminin bütününe kapsayan, genel ve ortak bir hükümet stratejisinin oluşturulmasının gerekliliği ön plana çıkmaktadır (Metcalf, 1994). Kamu yönetiminde koordinasyonda uygulanabilen ve dokuz düzeyde açıklanan koordinasyon ölçeği ile kamu kurumlarında ve politikalarında koordinasyonun etkinleştirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, planlamada kurumlar arası işbirliğinin genel ve bütüncül bir yaklaşım içerisinde değerlendirilmesinin önemi ortaya çıkmaktadır (Matei ve Dogaru, 2013).

Kısaca, koordinasyon ölçeğiyle ilgili kurumlar arasında hangi kural ve sorumlulukların tanımlandığına ya da bilgi alışverişinin nasıl yapıldığına bağlı olarak, çeşitli koordinasyon düzeylerinin bulunduğu ifade edilmektedir (Şekil 2). Temel olarak, koordinasyonun üç düzeyde olduğu kabul edilmektedir (Metcalf 1994):

➤ İlk olarak, asgari düzeyde koordinasyondan söz edilebilmek amacıyla; kurum içi ve kurumlar arası düzenli bilgi alışverişinin olması ve hedeflere ulaşmada kurumsal verimliliğin sağlanması gerekir. Asgari düzeyde, kurumlar resmi ya da gayri resmi olarak bilgi paylaşmaktadırlar. Ancak her bir kurum, kendi amaçları ve öncelikleriyle ilgili kararlara yönelik bilgi paylaşımına önem verdiğinden asgari düzeyde koordinasyon gerçekleşebilir.

➤ Bir sonraki koordinasyon düzeyi, farklı kurumların ortak bir hedefe katkıda bulunmayı bekleyen aktörlerinin yer aldığı hem kurum içi hem kurum dışı resmi bir bilgi alışverişi sürecinin bulunması olarak tanımlanmaktadır.

➤ Son olarak, en yüksek (azami) düzeyde koordinasyon, kurumların belirli aktörlerin bilgi alışverişine resmen bağlı oldukları bir sürecin yaşanması ile ortaya çıkmaktadır. Böylece, var olan insan ve finans gibi kaynaklar ile bilgi paylaşımı ve koordinasyona bağlı ortak kararlar alınabilir. Azami düzeyde koordinasyon sağlanması amacıyla, önceki düzeyin aksine kurum çalışanlarının koordinasyona bağlı kurumsal kültür hedefine sahip olmaları gerekmektedir.

Metcalf'e'nin yönetimde koordinasyon düzeylerini ayrıntılandırılması önemlidir. Bunun nedeni, yönetimde koordinasyonun zaman içinde nasıl artacağını ya da azaltacağını mantıksal bir çerçevede açıklanması ile koordinasyon düzeyleri üzerine karşılaştırmalı bir analiz yapılması söz konusu olmasıdır. Diğer taraftan, Metcalf'e'nin koordinasyon düzeyi ile ilgili çalışmasının, kavramsal ve metodolojik yönden zorluklar barındırdığı yönünde eleştiriler bulunmaktadır. Yönetimde koordinasyon ile ilgili kesin kıstaslar ya da unsurları belirlemek ve sistematik bir biçimde koordinasyonun sağlanması sonucuna ulaşmak uygulamada kolay değildir (Candel ve Biesbroek, 2016: 214). Bununla birlikte, Metcalf'e'nin politika koordinasyon ölçeğinde karmaşık politika tercihleri ile kurumlar arası uzlaşmayı çok fazla öne çıkarması da eleştirilere konu olmuştur (Pelkonen vd., 2008).

### **1.7. Koordinasyon Mekanizmaları**

Koordinasyon, sosyal ve ekonomik yaşamın analizinde merkezi bir kavram olmakla birlikte, kamu politikalarının uygulanmasında da önemli bir işleve sahiptir (Thompson vd., 1991). Buna bağlı olarak, koordinasyonla ilgili araştırmalarda kamu yönetiminde koordinasyon mekanizmalarının da önemli bir yeri bulunmaktadır. Bu bağlamda, koordinasyon mekanizmaları ilk olarak, uluslararası düzeyde ve yönetim düzeylerinin daha bağımsız olduğu ülkelerde (çoğunlukla federal ya da yarı federal ülkelerde) ortaya çıkma eğilimindedir. Ancak son yıllarda, koordinasyon mekanizmalarının kamu yönetimlerinde uygulanması, kamu müdahalesinin daha karmaşık olduğu üniter devletlerde giderek artmaktadır (Rodrigo vd., 2009: 17).

Kamu yönetimi literatüründe kabul edilen üç tür koordinasyon mekanizması bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla, Hiyerarşi-tipi Mekanizmalar (HTM), Piyasa-tipi Mekanizmalar (PTM) ve Ağ (Network) tipi Mekanizmalar (NTM)'dır (Thompson vd.,

1991; Alexander, 1993; Peters, 1998a; Verhoest ve Bouckaert, 2005: 92; Beuselinck vd., 2007; Bouckaert vd., 2010: 6). Bu koordinasyon mekanizmaları, sırasıyla otoriteye dayalı yönetim (hiyerarşik koordinasyon), fiyatlara dayalı değişim (piyasa koordinasyonu) ve güvene dayalı fikir birliği/mutabakat (network/ağbağ koordinasyonu) olarak ta tanımlanmaktadır (Alexander, 1995). Rhodes (1998)’e göre hiyerarşi, piyasa ve ağ/network tipi koordinasyonların karşılaştırmalı bir biçimde genel özellikleri aşağıda açıklanmaktadır (Şekil 3).

**Tablo 3.** Koordinasyon Mekanizmalarının Genel Özellikleri

| Genel özellikler                               | HTM                                   | PTM                                              | NTM                                      |
|------------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------|
| <b>İlişkilerin Temeli</b>                      | İstihdam/hizmet/işe dayalı bir ilişki | Sözleşme ve mülkiyet haklarına dayalı bir ilişki | Kaynakların değişimine dayalı bir ilişki |
| <b>Bağımlılık derecesi</b>                     | Bağımlı                               | Bağımsız                                         | Karşılıklı bağımlılık                    |
| <b>Değişim Aracı</b>                           | Otorite (Yetki)                       | Fiyatlar (Satışlar)                              | Güven                                    |
| <b>Uyuşmazlıkların çözümü ve koordinasyonu</b> | Kurallar ve Komutlar                  | Pazarlık ve mahkemeler                           | Diplomasi                                |
| <b>Koordinasyon kültürü</b>                    | Bağlılık/İtaat                        | Rekabet                                          | Karşılıklılık/Mütekabiliyet              |

**Kaynak:** (Rhodes, 1998: 26)’den uyarlanmıştır.

Tablodan da anlaşılabacağı üzere, hiyerarşi, piyasa ve ağa dayalı koordinasyon mekanizmalarının genel anlamda her birinin kendine özgü özellikleri bulunmaktadır. Buna göre, koordinasyon ilişkisi HTM’de bağlılık ve itaat, PTM’de rekabet, NTM’de ise karşılıklılık ilkesine dayanmaktadır. Örneğin, NTM’ye göre karşılıklılık ilkesinin güven ilkesiyle ilişkisi bulunmaktadır. Aslında, güven ilişkisi aktörler arasında etkileşim ve görüş alışverişinin bir ürünüdür. Bu nedenle, aktörler arasında güveni korumak karşılıklılık ilkesi çerçevesinde gerçekleşmektedir (Powell, 1991). Aşağıda, bu üç tür koordinasyon mekanizması daha ayrıntılı olarak anlatılmaktadır.

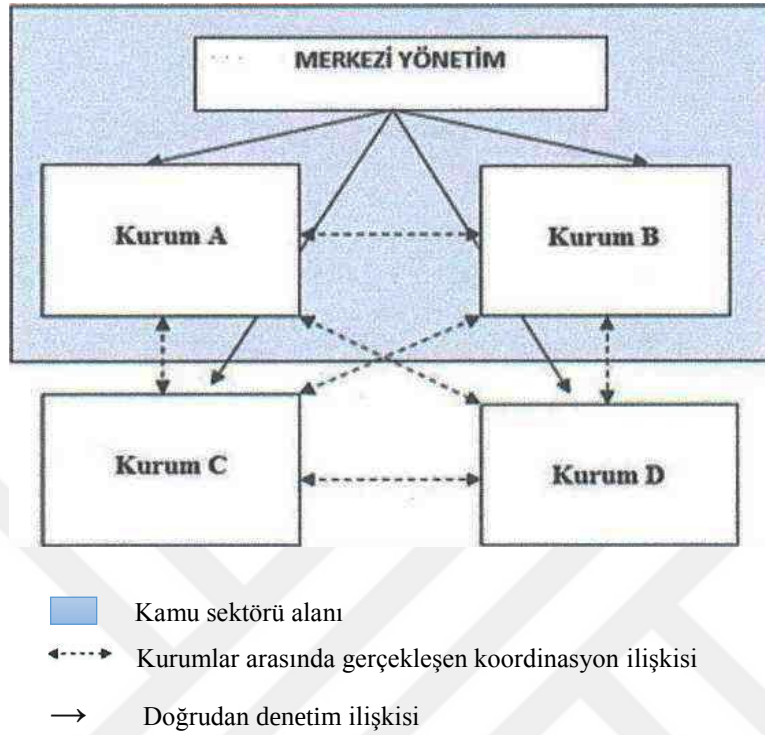
### 1.7.1. Hiyerarşik Koordinasyon

Hiyerarşi kavramı genel anlamda, bir örgüt ya da idarenin özelliklerini açıklarken kullanılmaktadır. HTM, koordinasyonun sağlanmasında emir ve yasaklar (örneğin, zorunlu kurallar ve düzenlemeler) gibi otoriter ya da denetleyici araçlardan oluşan hiyerarşik bir mekanizmaya dayanmaktadır (Tortop vd., 2010: 108). Bu koordinasyon mekanizması, temel kaynak olarak ussal bürokrasi yaklaşımından türemiştir. Bu bağlamda, hiyerarşik koordinasyon Weber'in çalışmalarını esas almaktadır. Weber'e göre, hükümetin örgütlenmesi amacıyla hiyerarşik model ideal olandır. Diğer bir ifadeyle, hiyerarşik yönetim, meşru bir otorite sistemine dayanan ideal bir yönetim türüdür (Beetham, 1991; Pierre ve Peters, 2000).

Weber'e göre, bürokrasinin büyümesi hukukun üstünlüğünün ya da hukuk devletin büyümesiyle ilişkilidir. Bu bağlamda, modern bürokrasi hiyerarşik bir organizasyon bütünüdür (Mitchell, 1991: 105). Bu nedenle, Weber'in bürokrasi modeli, gelişmiş batı demokrasilerinin çoğunu etkisi altına almıştır (Pierre ve Peters, 2000). Ayrıca, bu model, katı resmi işlemlere ve otoriteye güçlü bir biçimde odaklanan, piramit tipi (hiyerarşik) bir ast üst ilişkisine dayanmaktadır (Verhoest vd., 2007). Bu bağlamda, hiyerarşik mekanizmanın temelinde otorite ve denetim anlayışı yer almaktadır. Bu ideal koordinasyon mekanizmasında, koordinasyon yukarıdan aşağıya doğru, başka bir ifadeyle doğrudan denetim ve resmi kurallarla düzenlenmektedir. Bu anlamda, HTM, genel olarak hiyerarşik norm ve standartlara, uygulamalara, denetime ve müdahalenin gerekliliğine vurgu yapmaktadır (Lance vd., 2009; Bouckaert vd., 2010). Sonuç olarak, HTM'de açık bir görev tanımı bulunmaktadır. Kısaca, nihai sorumluluğu kimin üstlendiği açıktır. Bu bağlamda, HTM'de koordinasyon, zorlayıcı bir biçimde gerçekleştirilebilmekte ve otorite yönünden yukarıdan aşağıya doğru kurumların özerkliği azalmaktadır (Mitchell, 1991: 105). Bu özellik, HTM'nin yetki ve otoriteye dayanan bir koordinasyon mekanizması olduğunu göstermektedir (Şekil 3).



**Şekil 3.** Hiyerarşik Koordinasyon Mekanizması<sup>3</sup>



**Kaynak:** (Bouckaert vd., 2010)'dan uyarlanmıştır.

Şekil 3'e göre, hiyerarşik koordinasyon mekanizması merkezi yönetim tarafından kurumların hedeflerinin, kurallarının, görev ve sorumluluklarının önceden belirlenmesine dayanmaktadır. Başka bir ifadeyle, merkezi yönetim (hükümet) HTM ile doğrudan denetim ve hesap verebilirlik bağlantıları/ilişkisi oluşturmayı amaçlamaktadır. Bu yönüyle, HTM'nin esas amacı, merkezi yönetimin doğrudan ya da dolaylı denetimine dayalı bir yönetim sistemi tesis etmektir (Bouckaert vd., 2010).

Öte yandan, hiyerarşik koordinasyonun bazı sakıncaları da bulunmaktadır. Örneğin, hiyerarşik yapılanmada yetki, karar alma ve sorumluluk yönünden yönetim makamı daha baskın olduğundan, ast ile üst ilişkisi arasında bilgi alışverişinin sağlıklı bir biçimde gerçekleşmeme olasılığı bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle, hiyerarşinin alt

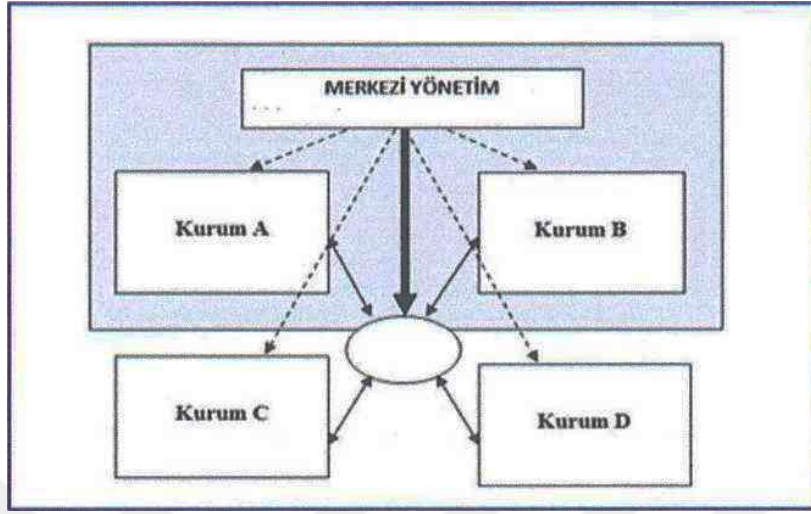
<sup>3</sup> Bouckaert vd. (2010: 40)'nin çalışmalarında, HTM 'nin genel yapısını ortaya koyan Şekil 1'e göre kurum A ve B 'agency' kavramıyla tanımlanmış ve kamu kurumlarını ifade ederlerken; kurum C ve D ise 'organization' kavramıyla özel sektördeki kurum ve kuruluşları anlatmak üzere kullanmışlardır. Bu tez çalışmasında ise Atiye (2018)'nin tanımladığı gibi genel olarak kurum (kamu ya da özel sektör) tanımı kullanılmaktadır.

katmanlarının sınırlı özerkliği göz önüne alındığında, koordinasyona göre katı ve esnek olmayan bir yönetim tarzı ortaya çıkmaktadır (Peters, 1998a). Ayrıca, hiyerarşik koordinasyon mekanizması yetki ve sorumlulukları dikey örgütlenme yoluyla gerçekleştiğinden, yatay örgütlenme ve esnek bir yönetim tarzına yönelik koordinasyon sağlamak zordur.

### **1.7.2. Piyasa Koordinasyonu**

Koordinasyon mekanizmalarının bir diğeri, piyasa koordinasyonudur. Bu koordinasyonun temelinde, Adam Smith'in “görünmez el” (invisible hand) ilkesine bağlı piyasa mekanizması düşüncesi yer almaktadır (Jordan ve Schout, 2006). Piyasa koordinasyonu, genel olarak rekabet ve ticaret gibi ekonomik ilkelere dayanmaktadır. Bu yaklaşıma göre, piyasadaki aktörlerin her zaman ussal davrandıkları ve kârlarını en çoklaştırmayı amaçladıkları varsayılmaktadır (Bouckaert vd., 2010). Buna bağlı olarak, piyasadaki aktörler, görünmez el ve kendiliğinden doğan düzen ile kaynakların verimli ve adil bir biçimde tahsisini sağlamaktadırlar. Ayrıca, aktörler arasında piyasa ortamında alışveriş ve iş birliğine bağlı anlaşmalar gerçekleşmektedir (Gündoğdu, 2017). Bu bağlamda, piyasa mekanizması etkinlik, rekabet ve dağıtım yönünden en uygun koordinasyon aracı olarak ortaya çıkmaktadır (Pierre ve Peters, 2000: 18). Bu yönüyle, PTM'nin performans amacıyla teşvik oluşturmayı amaçlayan, aktörler arasındaki rekabet ve değişime dayanan bir koordinasyon mekanizması olduğu görülmektedir (Şekil 4).

**Şekil 4.** Piyasa Koordinasyon Mekanizması



-  Kamu sektörü alanı
-  Doğrudan olmayan denetim ilişkisi
-  Hükümet tarafından piyasanın oluşturulması ve düzenlenmesi
-  Kurumlar arasında kendiliğinden (spontaneous) gelişen yatay koordinasyon ilişkisi
-  Piyasa

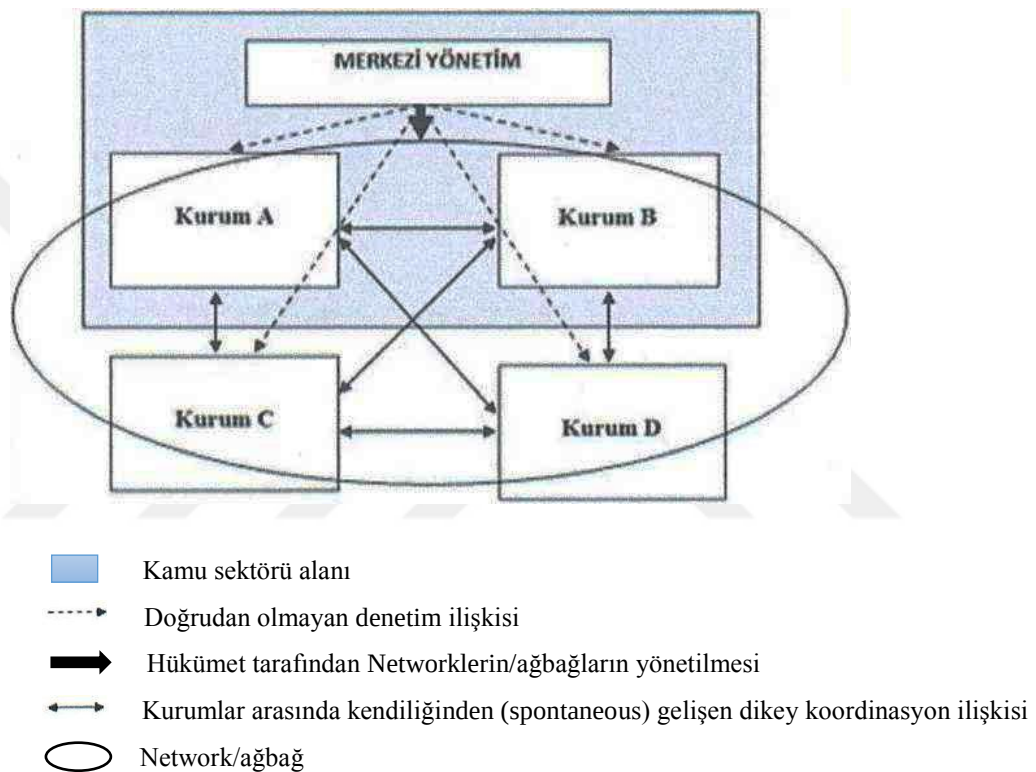
**Kaynak:** (Bouckaert vd., 2010)’dan uyarlanmıştır.

Piyasa koordinasyonunda, kamu kurum ve kuruluşlarının koordinasyonu çoğunlukla fiyat, rekabet, arz ve talep güçlerinin oluşturduğu kurumlar arasında kendiliğinden gelişen yatay koordinasyon ilişkisine dayanmaktadır (Şekil 4). Ayrıca, kamu kurumları arasındaki ilişkiler çoğunlukla sözleşmeye bağlı olarak biçimlenmektedir. Bu bağlamda, hükümet esas olarak piyasanın düzenleyicisi olarak hareket etmektedir. Bununla birlikte, hükümet ile kurumlar arasındaki denetim ilişkisi daha çok dolaylı olarak gerçekleşmektedir (Bouckaert vd., 2010: 39).

### 1.7.3. Ağbağ (Network) Koordinasyonu

Hiyerarşi ve piyasa koordinasyon mekanizmasının bulunmadığı bir yönetim yaklaşımında bilgi paylaşımı, ortak hedef ve vizyonların belirlenmesinde ağbağ/network tipi koordinasyon mekanizması ön plana çıkmaktadır. Buna göre, bu koordinasyon mekanizmasının arka planında kamu yönetiminde önemli bir yeri bulunan yönetişim kavramı ve YKY yaklaşımının etkisi bulunmaktadır (Osborne, 2010). Esasen ağların,

aktörlerin ya da kurumların oluşturduğu bir ağı, 'fiziksel bir yapı' olarak kullanılması ortak değerlere, ortak sorun analizlerine, fikir birliğine, saygınlığa, sadakate, karşılıklığa, güvene ve gayri resmi değerlendirmeye dayanan bir ilişkiye aracı olmaktadır (Bouckaert vd., 2010: 36). Bu bağlamda, genel olarak NTM'nin nasıl bir koordinasyon mekanizması olduğu aşağıda (Şekil 5) gösterilmektedir.



Buna göre, ağbağ/network koordinasyonunda aktörler/kurumlar arasındaki ilişki, çoğunlukla kendiliğinden gelişen dikey koordinasyon ilişkisine dayanmaktadır. Bununla birlikte, bu koordinasyonun ana unsuru kamu sektörü kurumları arasında yatay olarak gerçekleşen ağbağa dayalı ilişkidir. Bu ilişkide ana aktör ise ağ yöneticisi olarak hükümettir (Bouckaert vd., 2010). Klasik ağ kuramına göre, ağ içindeki aktörler ortak hedeflere ulaşmak amacıyla birlikte çalışmak durumundadır. Ayrıca, ağ içindeki aktörler kamu politikası tutarlılığını sağlamak amacıyla farklı eylemleri koordine edebilmeye gereksinim duyulmaktadır (Koppenjan ve Klijn, 2004; Peters, 2004). Bu

bağlamda, aktörler arasında karşılıklı bağımlılık ve güven söz konusudur (Bouckaert vd., 2010: 53).

Hiyerarşi ve piyasa koordinasyonunun başarısız olduğu durumlarda, aktörler arasında güven ve karşılıklılık ilişkisine bağlı olarak, ağbağ koordinasyonu ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda, NTM'nin hangi durumlarda ortaya çıkacağı ve başarılı olacağı aşağıda (Tablo 4) anlatılmaktadır.

**Tablo 4.** NTM'ye Yönelik Ağ/ Network Oluşmasının Koşulları

| Koşul | NTM'nin Başarılı Olması Amacıyla Gerekli Koşullar ve NTM'ye İlişkin Açıklamalar                                                           |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1     | Kamu, özel sektör ve kâr amacı gütmeyen kuruluşları kapsayan kurumlar/aktörler arası işbirliği gereklidir.                                |
| 2     | NTM'de esas olarak mesleki gizlilik ve uzmanlık temel değerlerdir.                                                                        |
| 3     | Aktörler arasında etkileşim ve güvenilir bilgiye erişim önceliklidir.                                                                     |
| 4     | Aktörler, politika alanında (karar almada) tarafsız, nesnel ve parti siyasetinden izole karar vermeleri gereklidir.                       |
| 5     | Hizmet sunumu daha çok âdem-i merkeziyetçidir.                                                                                            |
| 6     | Merkezi izleme ve değerlendirme süreçlerinde çok düzlemli katılıma önem verildiğinde, siyasi kararlar idari maliyetlere neden olmaktadır. |

**Kaynak:** (Rhodes, 1998)'den uyarlanmıştır.

Tablo 4'te ifade edilen açıklamalara ek olarak, NTM'nin başarılı olmasında ağların hizmet sunumunda siyaset üstü klaması ve profesyonelleşmeye önem vermesi; ayrıca, aktörlerin yerelleşme (âdem-i merkeziyetçilik) temelinde katılımcılığı arttırmalarında yarar bulunmaktadır.

Aşağıda (Tablo 5) üç temel koordinasyon mekanizmasının genel özellikleri karşılaştırmalı olarak anlatılmaktadır.

**Tablo 5.** HTM, PTM ve NTM'nin Genel Özellikleri

| Koordinasyon Mekanizmaları | Genel Özellikler                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>HTM</b>                 | <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Otorite (meşruiyete dayalı) ve yetki (kanunun kullanımına dayalı) temelli bir yönetim anlayışı</li><li>➤ Kural belirleme, görev ve sorumlulukların dağıtılması ve denetleme üzerine odaklanma</li></ul> |
| <b>PTM</b>                 | <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Kamu sektör performansını artırmak amacıyla teşvikler oluşturma</li><li>➤ Koordinasyon kapasitesini geliştirmek amacıyla otorite, güç, karşılıklı işbirliği ve pazarlığa başvurma</li></ul>             |
| <b>NTM</b>                 | <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Aktörler arasında ortak bilgi, değerler ve stratejiler oluşturma</li><li>➤ Karar alma sürecinde çok düzlemli katılım ve koordinasyon ve meşruiyeti sağlamaya çalışma</li></ul>                          |

**Kaynak:** (Verhoest ve Bouckaert, 2005: 96)'dan uyarlanmıştır.

Daha önce de açıklandığı gibi, HTM, PTM ve NTM farklı özelliklere sahiplerdir. İlk olarak HTM yaklaşımı, ast-üst ilişkisi ile otorite/baskınlık ve sorumluluk arasındaki ilişkiye dayanmaktadır. Bu koordinasyon mekanizmasının kaynağı kanun ve mevzuattır. Buna ek olarak, bu koordinasyon mekanizması geleneksel kamu yönetimi yaklaşımını ve yukarıdan aşağıya politika oluşturma sürecini kullanmaktadır. Kısaca, HTM yaklaşımının temel gereksinimleri, otorite, baskınlık, idari düzen, kurallar ve planlamadır. İkinci olarak, PTM yaklaşımı piyasada “alıcılar” ve “satıcılar” olmak üzere iki oyuncu/aktör olduğunu varsaymaktadır. Ayrıca, bu koordinasyon mekanizması karşıt çıkarlar oluşturarak her iki oyuncunun da karşılıklı değiş tokuştan kâr elde ettiğini savunmaktadır. Ayrıca, yine PTM yaklaşımı temel olarak fiyat mekanizması, teşvikler, oyuncuların/aktörlerin kendi çıkarları ve 'görünmez el' ile koordinasyonun gerçekleştirilmesine katkıda bulunmaktadır. Kısaca, PTM yaklaşımı kamu sektörünün kurumsal yapısına ilişkin özelleştirme ve rekabete dayalı bir yarı-piyasa sistemini vurgulamaktadır. Son olarak, NTM yaklaşımı işbirliğine, ortak değerlere, uyuma ve ortaklar arasındaki karşılıklı bağımlılığa dayanmaktadır. Bu koordinasyon mekanizması,

ortak sorunları çözmek amacıyla kurumlar arası ağı ve iletişim yapılarının önemine dikkat çekmektedir (Peters, 1998a: 17-20; Bouckaert vd., 2010: 35-36).

**Tablo 6.** Koordinasyona İlişkin Yönetimsel ve Yapısal Araçlar

|                                                                                                                                          | <b>Koordinasyon Mekanizmaları</b> |            |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|------------|------------|
| <b>Yönetimsel Araçları</b>                                                                                                               | <b>HTM</b>                        | <b>PTM</b> | <b>NTM</b> |
| Bilgi alışverişi ve pekiştirmeye yönelik kamu politikalarına göre aşağıdan yukarıya (bottom-up) ve etkileşimli stratejik yönetim ve      |                                   |            | ✓          |
| Yukarıdan aşağıya (top-down) ve tek taraflı stratejik yönetimin uygulanması                                                              | ✓                                 |            |            |
| Geleneksel girdi odaklı (input oriented) mali yönetim sistemleri ve politikalarının uygulanması                                          | ✓                                 |            |            |
| Kurumların teşvik edilmesine dayalı sonuç odaklı (result-oriented) mali yönetim sistemlerinin ve politikalarının uygulanması             |                                   | ✓          |            |
| Kurumlar arası öğrenmeye yönelik politikaların uygulanması: Kültür yönetiminin uygulanması (örneğin, eğitim, rotasyon, kariyer yönetimi) |                                   | ✓          | ✓          |
| Kurumlarda, danışma ve gözden geçirmeye yönelik işlemsel araçların var olması ve zorunlu yapıya bağlı bir koordinasyon mekanizmasının    | ✓                                 | ✓          |            |
| <b>Yapısal Araçlar</b>                                                                                                                   | <b>HTM</b>                        | <b>PTM</b> | <b>NTM</b> |
| Yeniden düzenlenmeye yönelik olarak kurumların birleştirilmesi ya da ayrılmasına yönelik araçların uygulanması                           | ✓                                 |            |            |
| Belirli bir koordinasyon işlevinin ya da varlığına ilişkin mekanizmaların oluşturulması                                                  | ✓                                 |            |            |
| İç, dış ve yarı yapılandırılmış piyasalara yönelik yapısal araçların var olması                                                          |                                   | ✓          |            |
| Bilgi alışverişi yönelik sistemlerin ve yapısal araçların var olması                                                                     |                                   |            | ✓          |
| Danışma ve müzakere/istişare kurumlarının var olması                                                                                     |                                   |            | ✓          |
| Toplu karar almaya yönelik kurum mekanizmalarının var olması                                                                             |                                   |            | ✓          |
| İlgili, ilişkili ve ortak kurum ve kuruluşların var olması                                                                               |                                   |            | ✓          |
| Zinciri yönetimi (chain management) benzeri farklı düzeylerdeki kişiler ve kurumların katıldığı aktör bileşenlerini kapsayan yapıların   |                                   |            | ✓          |

**Kaynak:** (Verhoest vd., 2007; Beuselinck vd., 2007; Bouckaert vd., 2010)'den uyarlanmıştır.

Koordinasyon araçlarını farklı koordinasyon mekanizmaları çatısı altında sınıflandırmanın yanı sıra, koordinasyon mekanizmaları arasında ayırım yapmanın da farklı bir yolu da bulunmaktadır. Yapısal koordinasyon araçları yönetim yapısını değiştirmeye ya da (yeniden) düzenlemeye çalışmaktadır. Bu nedenle, koordinasyon mekanizmaları ile yeni yapılar oluşturulması ya da mevcut yapıların yeniden yapılandırılması söz konusudur (Verhoest vd., 2007; Beuselinck vd., 2007; Bouckaert vd., 2010). Bu bağlamda, Tablo 6’da yönetsel ve yapısal araçların hangi tür koordinasyon mekanizmalarını etkilediği anlatılmaktadır.

Yukarıda (Tablo 6) anlatılan yönetsel ve yapısal araçlar, ideal koordinasyon mekanizmalarının (HTM, PTM ve NTM) açıklanması amacıyla kullanılmaktadır. Bununla birlikte, izleyen bölümlerde görüleceği üzere (YKY ve Yönetişim Bağlamında Ülke Deneyimleri ve Türk Kamu Yönetiminde Koordinasyon), kamu politikalarının uygulanması yönünden tek tür koordinasyon mekanizmasının kullanılması yerine, bunlardan birkaçının aynı anda kullanılması durumu söz konusu olabilmektedir. Bu bağlamda, genel olarak koordinasyon mekanizmalarının kullanılmasında tek tür koordinasyon mekanizmasının hâkimiyeti yerine melez (hybrid) ya da karma (mixed) yapıda koordinasyon mekanizmalarının daha fazla hâkim oldukları öngörülmektedir (Hood, 1995; Christensen ve Lægreid, 2012b). Ayrıca, bir başka çalışmaya göre, koordinasyonun hem fiyat (piyasa) temelli ve hem de güven (ağ/network) temelli olması durumunda, yapısal ve ağırlıklı olarak ağlara (NTM’ye) bağlı koordinasyon mekanizması daha yaygın kullanılabilmektedir (Alexander, 1995). Bu koordinasyon mekanizmaları ayırımı, ülkelerin kamu yönetimlerini sınıflandırmak amacıyla kolaylaştırıcı bir tipolojidir. Bu tez çalışmasının ülke deneyimleri ve Türkiye Örneği’nin incelenmesinde temel olarak, yukarıda ayrıntılı olarak açıklanan koordinasyon tipolojisi (HTM, PTM ve NTM olarak) kullanılmaktadır.

### **1.8. Koordinasyon Konusundaki Yaklaşımlar**

Literatürde, kurumlar arası koordinasyon kavramını açıklamak amacıyla örgüt kuramı ile kurumsal kurama ve kurumsallaşmaya atıf yapılmaktadır. Bu kuramsal arka planı anlatmadan önce, kurum kavramını açıklamakta yarar bulunmaktadır. Kurum; bireysel düzeyi (az ya da çok) aşan, ortak değerlere yönelik, belli düzeyde istikrar



derecesine sahip olan ve davranışları etkileyen resmi ya da gayri resmi, yapısal, toplumsal veya siyasi bir olguyu tanımlamaktadır (Peters, 2000).

Kamu yönetimi yönünden örgüt kuramının temel özelliği, özel sektörden ayrı olarak kamu yönetiminde var olan siyasi-idari yönlelere odaklanmasıdır. Bununla birlikte, kamu yönetimi yönünden örgüt kuramı; kamudaki siyasi-idari sistemin politika içerikleri ve kamusal karar verme mekanizmalarının analiz edilmesine önem vermektedir. Ayrıca, söz konusu kuram, politika uygulamaları ve siyasi-idari reformlarla yakından ilgilenmektedir. Diğer taraftan, kamusal uygulamaları ve reformları anlamak ve anlamlandırmak amacıyla tek (hâkim) bir kuramın kabul edilmesi bilimsel olarak uygun değildir. Bu bağlamda, farklı kamu yönetimlerinde farklı rekabet anlayışları ve ilkeleri, kurumsal karmaşıklık ve farklı kurumsal biçimlerin varlığı ve koordinasyonu gibi çok değişkenli özellikler bulunmaktadır. Dolayısıyla, tüm bu çok düzeylilik hali, farklı kamu yönetimlerinin açıklanması ve değerlendirilmesini de farklılaştırmaktadır (Christensen, 2012a: 3).

Bir kurumun, kurumsallaşmaya yönelik özelliklere sahip olması, beraberinde belli başlı kazanımlara da sahip olması anlamına gelmektedir. Özellikle, kurumsallaşma ile birlikte; meşrulaşma, kurumsal ilişkilerde tahmin edilebilirlik (öngörü), denge kazanma, kurum kaynaklarının artırılması ile norm ve kurallara uygunluğun sağlanması gibi kurum yönünden belli başlı yararlar sağlanmaktadır. Ayrıca, kurumsallaşma ile hesap verebilirlik, profesyonellik, kurum kültürünü oluşturmak ve tutarlılık gibi özelliklerin sağlanması kolaylaşmaktadır (Apaydın, 2009: 8-20). Bu bağlamda, kurumsallaşma ile koordinasyon arasında organik bir ilişki olduğu ortaya çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle, kurumlar arası ilişkilerin kurumsallaşma yaklaşımında gerçekleşmesi, doğal olarak kurumsal kültürün ve koordinasyonun var olmasını da beraberinde getirebilecektir. Sonuç olarak, kurumsallaşamayan ve buna bağlı koordinasyon eksikliği içinde bulunan kurumların, siyasal ve yönetsel anlamda etkileri ve etkinlikleri sınırlı kalmaktadır. Bu yönden, reformist bir bakış açısıyla kurumların ya da kamu kuruluşların kendilerini yenileyerek çağa ayak uyduran yöntemlere sahip olmaları gerekmektedir.

Kamu kuruluşlarının işleyiş biçimlerinin açıklanmasında birtakım kuramsal yaklaşımlar bulunmaktadır. Kamu yönetimi yönünden örgüt kuramı temel alındığında, kurumlar arası koordinasyonun arka planında dört temel kuramsal yaklaşımdan yararlanılmaktadır: *araçsal hiyerarşik yaklaşım*, *araçsal müzakere yaklaşım*, *kurumsal kültür yaklaşım* ve *kurumsal mit yaklaşım*. Söz konusu bu yaklaşımlar, koordinasyon süreçlerinin ve sonuçlarının anlaşılmasına yardımcı olmaktadır (Christensen vd., 2007a). Aşağıda (Tablo 7) kurumlararası koordinasyonun kuramsal yaklaşımları anlatılmaktadır (Christensen vd., 2007a; Lie, 2011: 404-406).

**Tablo 7.** Kurumlararası Koordinasyona İlişkin Dört Yaklaşım

| Etkenler          | Araçsal Hiyerarşik Yaklaşım | Araçsal Müzakere Yaklaşım           | Kurumsal Kültür Yaklaşım                                | Kurumsal Mit Yaklaşım                                    |
|-------------------|-----------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| İş Bölümü         | Açık ve Önceden Kurulmuş    | Anlaşılmalı/ Müzakereli             | (İç Etkiye Bağlı Olarak) Zamanla Doğal Olarak Büyümekte | (Dış Etkiye Bağlı Olarak) Zamanla Doğal Olarak Büyümekte |
| Toplantı Alanları | Resmi ve Düzenli            | Resmi ve Anlaşılmalı/ Müzakereli    | Resmi Olmayan ve Amaca Özel/ Geçici ( <i>Ad Hoc</i> )   | Resmi ancak Ayrılmış                                     |
| Hedefler          | Açık ve Resmi               | Belirsiz ve Anlaşılmalı/ Müzakereli | Gayri Resmi                                             | Gayri Resmi                                              |
| Liderlik/ Yönetim | Yönetim                     | Yönetim                             | Liderlik (Öncülük)                                      | Liderlik (Öncülük)                                       |
| Tutumlar ve Güven | İlgili/İlişkili Değil       | İlgili/İlişkili Değil               | Oldukça İlgili/İlişkili                                 | Oldukça İlgili/İlişkili                                  |
| Sonuç             | Güçlü                       | Orta                                | Güçlü veya Zayıf                                        | Zayıf                                                    |

**Kaynak:** (Christensen vd., 2007a; Lie, 2011: 404-406)'dan uyarlanmıştır.

### 1.8.1. Araçsal Hiyerarşik Yaklaşım

Araçsal hiyerarşik yaklaşım, liderlerin resmi bürokratik kurumları belirli hedeflere ya da amaçlara ulaşmak amacıyla manipüle ettiği araçlar olarak görmektedir. Bu yönüyle, söz konusu yaklaşımda, yönetsel anlamda amaçların araçsal etkilere sahip olduğu ileri sürülmektedir. Araçsal hiyerarşik yaklaşıma göre; siyasi/ıdari yönden liderler (bürokratik hiyerarşi içinde; Cumhurbaşkanı, bakan, müsteşar, üst düzey yönetici gibi), kamu kurumları adına karar alarak uygulayabilme gücüne sahiptir. Liderler, kötü yönetim gibi yönetsel tıkanıklık durumlarında, yetkileri dâhilinde yönetim inisiyatiflerini ve reform süreçlerinin denetimini ele alabilirler. Bununla birlikte, araçsal hiyerarşik yaklaşım, hedeflere ulaşmak amacıyla resmi örgütsel yapılar oluşturmaktadır (Christensen vd., 2007a; Lie, 2011: 404-406).

Weberci ussal bürokratik yapıların ya da örgütsel tasarımın varlığında, araçsal hiyerarşik yaklaşım temel almaktadır. Bu doğrultuda, Weberci anlayışın bir gereği olarak, yasal-ussal ilkelere göre bürokrasi bir örgütlenme ve yönetim biçimi olarak görülmektedir. Weberci bu bürokratik yönetim anlayışında, bürokratların görev tanımları, konumları ve işleri nasıl yürütmesi gerektiği yasal-ussal ilkeler temelinde ifade edilmektedir (Simon, 1997). Diğer taraftan, Weberci yasal-ussal bürokrasi anlayışı, günümüzde işlerliğini ve etkinliğini kaybettiğine yönelik yaygın eleştirilere maruz kalmaktadır. Eleştirilerin temelinde, Weberci bürokrasinin işbirliği, koordinasyon ve iyi yönetime bağlı yönetişim temelli yapıları görmezden gelmesi, değişime kapalı olması, üretkenlikten ve uzmanlaşmadan uzak kalması, katı bir yönetim anlayışı içinde olması gibi tespitler yapılmaktadır (Eryılmaz, 2017: 80-84). Bununla birlikte, bürokrasi anlayışı kamu kurumlarının kamu yararı ilkesi içerisinde hareket etmelerine olanak vermemektedir. Bu durum, bürokratik yapılar, kurumsal olarak kendilerini önceleyen ve bürokratik egemenliklerini pekiştirmeye yönelik uygulamalara daha fazla yatkın olmalarından kaynaklanmaktadır (Öztaş, 2015: 159). Ayrıca, Weber'in yasal-ussal bürokrasi anlayışında, bürokratik kurumların gayri resmi ilişkiler ve uygulamalar içinde yer almamaları günümüzdeki çok katmanlı yönetim ve yönetişim anlayışıyla bağdaşmamaktadır.

### 1.8.2. Araçsal Müzakere Yaklaşımı

Araçsal hiyerarşik yaklaşımda, birleşik hedefleri izleyen ve hedeflere ulaşmak amacıyla, hem ussal hem de birleşik araçlara sahip, hiyerarşik üst kademelerin (yöneticiler/liderler gibi) önemli bir yeri bulunmaktadır. Ancak, aktörler/paydaşlar farklı görüşlere sahip olduklarında hedeflerde ve kullanılan araçlarda sorunlar oluşmaktadır. Bu bağlamda, araçsal müzakere yaklaşımı, kurumların “birleşik aktörler” (unified actors) olmadığını iddia etmektedir (Christensen vd., 2007a).

Araçsal müzakere yaklaşımında aktörler arasında gerçekleşen müzakere süreçleri önemli bir yer tutmaktadır. Buna bağlı olarak, aktörler arasında koalisyon oluşturulması ya da ortak hedefler dâhilinde hareket edilmesi, karar alma süreçlerinde somut kararlar alınmasını da beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda, ortak siyasi platform oluşturmak amacıyla farklı aktörler arasında müzakere süreçlerinin yürütülmesi gerekmektedir. Öte yandan, “heterojenlik/çok çeşitlilik” ve “çoğulculuk” (plurality) araçsal müzakere yaklaşımının önemli özelliklerindendir. Bununla birlikte, araçsal müzakere yaklaşımında, aktörlerin/paydaşların değişim ve dönüşümle ilgili reform uygulamalarına karşı direnç göstermesi durumunda, çok düzlemli katılımcı yaklaşım sekteye uğrayabilmektedir (Christensen vd., 2007a: 123).

Araçsal müzakere yaklaşımında, aktörler kurumsal ve biçimsel yapılar içinde nasıl hareket edeceği hususunda anlaşmazlığa düşebilmektedir. Bu bağlamda, daha temel ve derin bir anlaşmazlık olarak ifade edilen “tartışmalı yönetim” (contested governance) durumu ortaya çıkmaktadır. Buna ek olarak, ‘tartışmalı yönetim’ konusunda aktörler arasında sorulara ‘kimin karar vermesi, nerede, nasıl ve hangi düzeyde yapılması ve uygulanması gerektiğiyle’ ilgili yanıtlar aranmaktadır. Bu nedenle, ‘tartışmalı yönetim’ içeren durumlarda, kurumlar arası koordinasyon alanlarına katılımın ve meşruiyetin sağlanması hususunda zorluklar yaşanabilmektedir (Ansell, 2006: 329).

Araçsal müzakere yaklaşımında, aktörler/paydaşlar arasında gerçekleşmesi olası anlaşmazlıkların çoğu, farklı ilgi alanlarından, kıt kaynaklardan ve buna bağlı gerçekleşen sorunlardan kaynaklanmaktadır. Aktörler/paydaşlar, farklı amaçlar ve

çıkarlar üzerinde odaklanarak bu tür anlaşmazlıkları çözüme kavuşturabilir. Bu bağlamda, müzakere ortamındaki sorunların çözülmesi hususunda birtakım öneriler söz konusudur (Christensen vd., 2007a: 30). İlk olarak, aktörler ya da paydaşlar arasında oluşan hâkim bir koalisyon, kendi çıkarlarını ve hedeflerini diğer aktörlerden ya da paydaşlardan bağımsız olarak korumak amacıyla çoğunluk gücünü kullanabilirler. Bu durum, temsili demokrasi sisteminde, çoğunluğun azınlık üzerindeki tahakkümü olarak algılansa bile karar verme ve uygulama yönünden bir çözüm olarak ortaya çıkmaktadır. İkinci olarak, hâkim ya da çoğunluğa sahip bir koalisyonun olmadığı veya kurulamadığı durumlarda aktörler/paydaşlar anlaşmazlıkları uzlaşma yoluyla çözebilirler. Üçüncü olarak, farklı amaçlara ve çıkarlara sahip aktörlerin yol açtığı sorunlardan kurtulmak amacıyla aktörler her seferinde belli bir hedefe ya da ilgi alanına odaklanabilirler. Bu bağlamda, gerçekleşmesi muhtemel sürekli uyuşmazlıkların çözümünde, aktörler arasında “sıralı dikkat” (sequential attention) diye tabir edilen eşitlikçi ve dengeli bir gözetim mekanizması kurulabilir. Son olarak, aktörler arasında eşitlikçi ve dengeli bir çözüm bulunabilmesi amacıyla “sıralı dikkat” kuralına dayalı, aktörlerin farklı amaç ve çıkarlarını gözetebilen kurumlar kurulabilir. Bu bağlamda, aktörlerin amaçları ve çıkarları birbirinden bağımsız ve esnek bir biçimde takip edilebilirse, kararların alınması, uygulanması, verimliliğin artırılması ve sorunların çözülmesi amacıyla daha etkili bir mekanizma kurulmuş olabilir (Christensen vd., 2007a: 30).

Araçsal müzakere yaklaşımıyla ilgili tüm bu bilgiler ışığında, söz konusu yaklaşıma göre aktörler arası müzakereler, anlaşmazlıklar, farklı çıkarlar ve kıt kaynaklar politik sistemlerin temel özellikleri olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle, aktörler arasında müzakere süreçleri güç dengesindeki değişimlere yol açabilmektedir. Bu bağlamda, söz konusu araçsal müzakere yaklaşımı özellikleri, kurumlar arası kuralları ve işlemleri (hiyerarşiyi) olumsuz etkilemektedir. Öte yandan, aktörlerin uzlaşma ve müzakere etmeye yönelik koordinasyon girişimlerine ise destek olmaktadır.

### **1.8.3. Kurumsal Kültür Yaklaşımı**

Kurumsal kültür yaklaşımına göre kurum kültürü, kurumsal değerlerin ve gayri resmi normların bir bileşeni olarak ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda ‘kurum kültürü’ kavramı, “kurum üyelerinin paylaştığı sosyal değerler, standartlar, normlar, inançlar ve

anlayışlar bütünü” olarak tanımlanmaktadır (Daft, 2008). Bir başka tanıma göre, kurum kültürünün, “bir grubun dışı uyum sağlama ve iç bütünleşme sorunlarını çözmek amacıyla oluşturduğu ve geliştirdiği belirli düzendeki temel varsayımlar” olduğu ifade edilmektedir (Schein, 1992: 131). Bu bağlamda, Selznick’e (2011) göre, resmi kurumlar; gayri resmi normlar, kurumsal değerler, tarihsel miraslar ve yerleşik gelenekler oluşturmaktadır. Bunun yanında, resmi kurumlar, araçsal yapıların çevresinde bulunan kurumsal özellikleri ve yönetsel anlayıştaki kurumsal teamülleri gözetmektedir. Diğer taraftan, literatürde kurumsal kültürün dört temel özelliği bulunduğu ileri sürülmektedir (Eren, 1998: 140). Bunlardan ilki, kurum kültürünün oluşmasında inanç, tutum, norm, değer ve davranışların öğrenilmesi ya da sonradan kazanılma yoluyla gerçekleşmesi yer almaktadır. İkinci olarak, kurumsal kültür, kurum içerisinde benimsenen ortak değerlerin ürünüdür. Üçüncü olarak, kurum kültürü, hem somut hem de soyut açıdan inanç ve değerlerin birleşimidir. Son olarak, kurumsal kültür periyodik olarak devam eden davranışsal biçimlerdir. Bu bağlamda, gerek özel sektörde gerekse de kamu sektöründe kurumsal kültür ve yönetim gelenekleri gibi kurum kültürü bilinci yerleşmiş idari yapılar, etkinlik ve işlevsellik yönünden olumlu anlamda ayrışabilmektedir. Diğer bir ifade ile kurumsal kültüre sahip kurumlar/idari yapılar, karar verme süreçleri ve kurumsal performans gibi kıstaslarda olumlu etki gösterebilme potansiyeline sahiptir.

Kurumsal kültür yaklaşım ile politik-kurumsal miraslar ve kamu yönetimi geleneklerinin önemi vurgulanmaktadır. Bu çerçevede, geçmiş kurumsal değerlerin günümüzdeki etkisinin belirleyiciliğine dikkat çekmektedir. Ayrıca, kurumsal değerlere dayanan gelişim ile kurumsal düzenlemelerin gerçekleşmesi ve koordinasyonu sağlama çabaları olarak ifade edilmektedir (Krasner, 1988; March ve Olsen, 1989).

Kurumlar, kurum içi ve kurumlar arası her çeşit bilgi, ilişki ve etkileşim gibi verileri gerektiğinde kullanmak üzere kayıt altında tutabilmektedir. Kurumun geçirdiği süreçlere ve işlemleri bağlı olarak değişen ve kayıt altında tutulan tüm bu veriler, kurumun kurumsal hafızasını oluşturmaktadır. Bu bağlamda, bir kamu kurumunun ve kamu görevlilerinin kurumsal geçmişe ya da kurumsal bir hafızaya sahip olması ile kurumlar arasındaki ilişkilerin/etkinliklerin daha tutarlı, güvenli, dengeli ve koordineli

olmasını beklemek doğal bir sonuçtur. Bu sonuç ile birlikte, kamu yönetiminde kurumlar arası güvenin pekişmesi olasıdır. Bu bilgiler ışığında dikkat edilmesi önemli olabilecek husus, kurumsal hafızanın çok güçlü ya da çok zayıf olmasından ziyade yeniliklere açık ve dengeli bir biçimde gerçekleşebilmesidir. Diğer taraftan, her bir kamu kurumunun kurumsal kültürünü sürdürmesi yerine, kolektif kapasite oluşturabilecek daha güçlü ve ortak bir kurumsal kültürün varlığı, daha etkin sonuçların ortaya çıkmasına yardımcı olabilmektedir (Christensen ve Lægheid, 2008).

#### **1.8.4. Kurumsal Mit Yaklaşımı**

Kurumsal mit yaklaşımı kavramının temelleri, Johan P. Olsen, Philip P. Selznick, Paul J. DiMaggio, John W. Meyer ve Brian Rowan gibi araştırmacıların çalışmalarında yer alan Yeni Kurumsalcılık Okulu<sup>4</sup>’na (The School of New Institutionalism) dayanmaktadır. Kavramsal açıdan kurumsal mit yaklaşımına göre, kurumun yapısının açıklanmasında kurumsal mitlerin ve adetlerin varlığı önemli yer tutmaktadır (Selznick, 1996: 273). Diğer bir ifade ile kurumsal mit yaklaşımına göre bilhassa kamu kurumları kurumsal açıdan kendilerini reforme etmek yerine kurumsal mitlerini ve adetlerini koruma ve yaşatma anlayışı içindedirler. Bu bağlamda, kurumsallaşmanın etkisiyle mitler, sorgulanmadan ve doğrudan doğruya uygulanmaktadır (Rosenfeld ve Wilson, 1998). Dolayısıyla, kurumsal mit yaklaşımı ile aslında kurumsal bir ortamda sosyal olarak inşa edilmiş normların varlığı ifade edilmektedir (Meyer ve Rowan, 1977: 341).

Diğer taraftan, kurumun yapısında kurumsal mitlerin ve adetlerin varlığı ile kurumsal güven ve tatmin arasında olumlu ilişki olduğu öne sürülmektedir. Söz konusu ilişki ile ilgili örnek vermek gerekirse, kurumsal mitler ve adetler yoluyla kurumsal değerlendirme ve denetleme süreçlerinin başarılı bir biçimde uygulanması, kurumun

---

<sup>4</sup> Yeni Kurumsalcılık yaklaşımında; kurumsal değer yargıları, kurumsal etik anlayışı, kurumların yazılı ya da yazısız kuralları, alışkanlıkları/teamülleri yeniden tanımlanmıştır. Yeni Kurumsalcılık yaklaşımı bir yandan resmi kurumsal yapıların uygulamaları ve maddi ilişkilerini incelerken; diğer yandan da rasyonel ve kurumsal mitler, kurumsal bilgiler, kamuoyu ve hukuki koşullar gibi özelliklerin kurumsal anlamda etkilerini göz önünde bulundurmaktadır. Bu yönüyle, Yeni Kurumsalcılık yaklaşımı; kurumların önceden veya dışardan elde ettiği kurallar, inançlar, mitler ve geleneklerin kuruma olan etkileri ya da tepkileri olarak değerlendirilmektedir (Powell ve Colyvas, 2008: 976-980). Diğer taraftan, Yeni Kurumsalcılık genel olarak, mitler, gelenekler, kurallar ve kısıtlamalar yoluyla oluşan kurumlar arası benzerlikleri ortaya koymaktadır (Levy, 2004).

hem iç hem de dış paydaşlarının denetimini etmeyen aza indirmeye yardımcı olmaktadır (Selznick, 1996: 273).

Kurumsal mitlerin varlığı, kurumsal sistemlerin bürokratik bir yönetim yapısına dönüşmelerine yol açmıştır (Meyer ve Rowan, 1977: 347). Bu yönden değerlendirildiğinde, yönetimde mitlerin ve adetlerin yaygınlaşması kurumsal anlamda birbirine benzeyen (izomorfik) kurumların oluşmasına neden olmuştur. Buna ek olarak, kurumlardaki personelin çalışırken gerçekleştirdiği kurumsal teamüller (ortak kültürel kodlara bağlı benzer uygulamalar) kurumların da birbirine benzemesine yardımcı olmaktadır (DiMaggio ve Powell, 1983: 150-160). Bunun yanı sıra, kurumsallaşmış ya da içselleşmiş mitler ve adetler kurumsal performans ve etik kuralları gibi kurumsal hedeflere ulaşılmasına etki ederler. Bu ussallaştırılmış ya da kurumsallaşmış mitlerin ve adetlerin, yapısal ve araçsal yönleri bilimsel olmaktan ziyade alışılmalı ve kabul edilmiş gelenek olarak ortaya çıkmaktadır (Cohen vd., 1972).

Bu bilgiler ışığında, kurumsal mit yaklaşımı ile ilgili genel bir değerlendirilme yapıldığında, bu yaklaşım ile kamu kurumlarının kamusal değerlerini nasıl ürettikleri ve ürettikleri mitlere ve adetlere nasıl uyum sağladıkları ortaya çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle, kurumsal değişikliklerin gerçekleşmesinde, meşruiyet merkezli politika geliştirme ve uygulamada kamu kurumlarının kurumsal mit yaklaşımı, önemli bir etken olarak kendini göstermektedir. Kamu yönetiminde koordinasyonun sağlanması amacıyla, kurumsal mit yaklaşımı olumlu bir sonuç ortaya koymamaktadır. Bunun nedeni, kamu yönetiminde kamu kurumlarının kendi mit ve adetlerine uygun hareket etmesi, yönetsel özerklik ve koordinasyon karmaşası gibi olası sorunlara yol açabilmektedir. Bu bağlamda, genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, kamu yönetiminde yönetim kültürünü etkileyen yapılar, normlar ve uygulamalar kurumlar arası koordinasyonun arka planını yönelik yaklaşımlardan birini oluşturmaktadır.

### **1.9. Koordinasyon Sürecinde Oluşan Yaygın Engeller**

Kamu yönetiminde koordinasyonla ilgili olarak, koordinasyon yaklaşımının bir takım olumsuzluklara yol açabileceği ile ilgili çeşitli sayıda araştırmalar yer almaktadır. Buna göre, kurumlar hem stratejik hem de uygulama yönünden koordinasyonu yönetsel



etkinlikten ziyade, ek maliyetlere ve zaman kaybına neden olan bir külfet olarak tanımlayabilmektedirler. Bu nedenle, kurumlar, işbirliği ya da kurumsal dayanışma anlayışına isteksiz yaklaşabilmektedir (Lisler 2001; Stephenson 2005; Katoch 2006). Bununla birlikte, koordinasyonun kurumlar yönünden kollektif bir biçimde uygulanmasının yüksek işlem maliyetleri ve bedavacılık (*free rider*) gibi sorunlara neden olabileceği üzerinde durulmuştur (Ostrom, 1990).

Öte yandan, etkili bir koordinasyonun sağlanması amacıyla uygulamada birtakım engeller bulunmaktadır. Koordinasyon sürecinde çok sayıda farklı aktörün/paydaşın/kurumların olması ve bunların her birinin kendi gündem ve işleyişinin bulunması, koordinasyonda birtakım engelleri de beraberinde getirmektedir. Koordinasyon sürecinde oluşan yaygın engeller dört unsurdan kaynaklanmaktadır; bunlar, güven eksikliği, hesap verebilirlik eksikliği, kapasite eksikliği ve bilgi eksikliğidir (World Bank Group, 2015: 36-37):

➤ **Güven Eksikliği:** İnsanlar arasında gerçekleşen koordinasyonun sağlanmasında ne kurumların ne de bir başka yapının etkisi insan unsuru kadar etkili değildir. Bu nedenle, işbirliği ve koordinasyon kültürünün oluşturulması amacıyla temel koşullardan biri de insanların güven ilişkisi içerisinde hareket etmeleridir. Ancak kamu kurumlarında genelde güvensizlik hâkimdir. Çünkü özellikle iktidardaki/yönetimdeki her değişiklik, bürokraside de bir takım değişimlere ve dönüşümlere yol açtığından, güven inşa etmeyi zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla, bu durum, koordinasyon sürecini de sekteye uğratmakta ve engellemektedir.

➤ **Hesap Verebilirlik Eksikliği:** Koordinasyon sürecinde oluşan yaygın engellerden biride hesap verebilirlik eksikliğidir. Yatay ya da dikey koordinasyonun sağlanmasında kurumların karşılıklı hesap verebilir, açık ve şeffaf bir süreç içerisinde hareket etmemeleri sonucu koordinasyonda sorunlar oluşturabilmektedir.

➤ **Kapasite Eksikliği:** Koordinasyon sorunlarından bir diğeri de kapasite eksikliğidir. Bu sorunun temelinde mali kaynaklar ve personel eksikliği konuları yer almaktadır. Örneğin, insan sermayesinin yeterli düzeyde olmaması sonucu oluşan personel eksikliği ve buna bağlı aşırı iş yükü ve yetersiz ücret gibi sorunlar kapasite eksikliğinin bir sonucudur.

➤ **Bilgi Eksikliği:** Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında gereksinim duyulan karşılıklı bilgi akışı sürecinin etkili bir biçimde gerçekleşmemesi durumunda, koordinasyon sorunu ortaya çıkmaktadır. Örneğin, yerel yönetimler ile Bakanlıklarınbakanlıkların proje, yatırım vb. konularda birbirlerini bilgilendirmesi gerekmektedir. Bilgi paylaşımının başarılı bir biçimde yapılması durumunda kurumlar arası koordinasyon sürecinin de etkili bir biçimde işlemesi söz konusudur.

Yukarıda ifade edilen koordinasyon sorunlarına ek olarak, aşırı koordinasyon süreci içerisinde olma, aynı orantısal olarak aşırı bürokratik mekanizmaların artmasına yol açabilmektedir. Örneğin, koordinasyon sağlanmasında rol oynayan yerel ya da merkezi aktörlerin dâhil olduğu koordinasyon ve işbirliği komitelerinin kurulması gereklidir. Ancak bu koordinasyon komitelerinde düşük katılım, kaynak eksikliği, uzayan ve hedeften uzaklaşan toplantı gündemleri gibi durumlar aşırı koordinasyon süreçlerinin bir sonucudur. Dolayısıyla, koordinasyon planlı ve programlı bir biçimde yürütülmesi gereken bir süreçtir (World Bank Group, 2015: 38).

Bu bölümde yapılan açıklamalar çerçevesinde, koordinasyon konusunun kamu yönetiminde öneminin arttığını ifade edebiliriz. Bu bağlamda, izleyen bölümde, kamu yönetiminde yeni yaklaşımlar olarak ifade edilen YKY ve yönetim yaklaşımındakoordinasyon konusu ele alınmaktadır. Daha sonra, koordinasyon konusuyla ilgili ülke deneyimleri anlatılmaktadır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### YENİ KAMU YÖNETİMİ VE YÖNETİŞİM BAĞLAMINDA KOORDİNASYON VE ÜLKE DENEYİMLERİ

#### 2.1. YKY ve Yönetişimin Tarihsel Arka Planı

Küresel anlamda, refah devleti anlayışının ön planda olduğu 1960'lı yılların başlarında, sosyal politika, sosyal güvenlik ve sosyal refah uygulamaları giderek önem kazanmaya başlamıştır (Kennett, 2013: 1). Daha sonra, 1970'lerde, küresel enerji krizinin özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülke üzerinde ekonomik anlamda olumsuz etkileri olmuştur. Örneğin, 1973 tarihli OPEC<sup>5</sup> Petrol Krizi, ülkeler ve ülke ekonomilerinde olumsuz sonuçlara ve mali krizlere neden olmuştur. Bu dönemde, dünya düzeyinde bir yandan işsizlik, enflasyon, ekonomik durgunluk ve sosyal harcamalar artarken diğer yandan vergi gelirleri düşmüştür (Harvey, 2005: 12). Bu küresel kriz sürecinden sonra, devletlerin işlev ve sorumluluklarının değişmesiyle birlikte, refah devletinden neo-liberal devlete geçişte “arz yönlü iktisat” yaklaşımı önemli rol oynamıştır. “Arz yönlü iktisat” politikaları, özellikle “Keynesyen Ekonomi” anlayışında olduğu gibi talebe odaklanarak kısa sürede yaygınlaşmıştır. Ayrıca, bu politikalar potansiyel refahı artırmak amacıyla serbest piyasanın, sermaye birikiminin, üretimin ve teknik gelişimin önemini vurgulamıştır (Feldstein, 1986: 26).

1970'lerin sonlarında ve 1980'lerin başında, özellikle sosyal refah devleti anlayışı, genel olarak yönetim, ekonomi, sosyal ve politik değişimler gibi konularda sık sık eleştirilmiştir. Bu bağlamda, devletin vatandaşlara sunduğu kamu hizmetlerinin kapsamı da tartışılmıştır. Ayrıca, kamu hizmeti kavramının yeniden tanımlanması sorunu ortaya çıkmıştır. Tüm bu gelişmeler ile birlikte, küresel anlamda kamu yönetimlerinde refah devleti yaklaşımı yerine, “Yeni Sağ” düşüncesi ve ekonomik refahı temel alan neo-liberal politikalar ön plana çıkmıştır.

Özellikle, 20. Yüzyılın son çeyreğinde dünyada yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal koşullar “Yeni Sağ” düşüncesinin ortaya çıkmasına etki etmiştir. Bu bağlamda,

---

<sup>5</sup> OPEC: Organization of Petroleum Exporting Countries (Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü)

“Yeni Sağ” düşüncesinin ortaya çıkmasında, gelişmiş ülkelerde yaşanan ekonomik yavaşlama, mali bütçelerin açık vermesi ve refah devleti anlayışının ekonomiye olumsuz yansımalarının ciddi etkisi olmuştur. Ayrıca, sosyal açıdan değişen nüfus yapısı ve siyasal açıdan da devletin ekonomide ve kamu hizmeti sunumunda etkin rolünün sorgulanmasına neden olmuştur (Hood, 1991; Pollitt, 1993). Bu yönüyle, “Yeni Sağ” düşüncesi dünyada yaşanan bilhassa ekonomik ve yönetsel sorunların çözümünde, devletin serbest piyasa temelli uygulamalara geçmesi gerektiğini vurgulamaktadır (Pollitt, 1996: 84).

Öte yandan, neo-liberalizm, serbest bir piyasayı, özel mülkiyet haklarını, bireysel girişimcilik özgürlüklerini ve sınırlı bir devlet kavramını vurgulamaktadır. Neo-liberalizm yaklaşımının söz konusu özellikleri, birçok ülkenin izlediği siyasi ve ekonomik politikalarının incelenmesine yol açmıştır. Bu nedenle, kuralsızlaştırma (deregulation), özelleştirme ve devletin birçok sosyal politika alanından çekilmesi gibi yeni politikalar kamu yönetimlerinde giderek yaygınlaşmıştır (Harvey 2005: 2-3). Ayrıca, kamu yönetiminde neo-liberalizm kavramının eşdeğeri olarak YKY<sup>6</sup> yaklaşımı ön plana çıkmıştır.

1980’lerin sonlarından başlayarak OECD ülkelerinin çoğu, kamu yönetiminin yeniden yapılanmasıyla ilgili gündeme gelen YKY yaklaşımına ilgi duymaya başlamıştır. Bu yaklaşım, esas itibarıyla özel sektördeki yönetim anlayışının olumlu olduğunu öne sürerek kamu sektörünün özel sektöre benzer bir biçimde yeniden yapılandırılması gerektiğini öne sürmektedir (Hood, 1991; Pollitt, 1993). Refah devleti anlayışı, 1980’lerde eğitim ve sağlık gibi alanlarda piyasa modeline uyan ve girişimciliğin ön planda olduğu yenilikçi bir yaklaşıma evrilmiştir. Bu yenilikçi anlayış; vatandaşlar, siyasetçiler ve bürokratlar üzerinde birtakım değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Ayrıca, özel sektörde var olan rekabet anlayışının kamuda da uygulanmasına yönelik reformist bir yönetim yapılanması öngörmüştür (Jarl vd., 2012: 429). Bu reformist yapılanma, yukarıda ifade edilen YKY yaklaşımı olmakla birlikte, kamu yönetiminin ve kamu refahının yeniden yapılandırılmasıyla ilgili gelişmelerde önemli rol oynamıştır (Pollitt ve Bouckaert, 2017). Bu bağlamda, YKY yaklaşımı, kamu

---

<sup>6</sup> Uluslararası literatürde YKY, “New Public Management” olarak adlandırılmaktadır.

kurumlarının geleneksel kamu yönetimi ilkelerine göre yönetilmesi, aşırı bürokrasi, hesap verebilirlik eksikliği, yolsuzluk ve kamuda yaşanan mali krizler gibi sorunlara tepki olarak ortaya çıkmıştır (Sarker, 2006: 181). Son yıllarda kamu yönetiminin sorunlarına çözüm olarak çeşitli yaklaşımlar ve reformlar ileri sürülmüştür (Tablo 8).

**Tablo 8.** Kamu Hizmeti Reformlarında Uygulanan Yaklaşımlar

| Amaç                                                              | Yaklaşım/Reform                       | Uygulanma Dönemi                |
|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| <b>Kamu yönetiminin düzenli ve verimli bir temele oturtulması</b> | Weberci Kamu Yönetimi Yaklaşımı       | 2. Dünya Savaşı Sonrası         |
| <b>Kamu yönetiminin merkeziyetçilikten uzaklaştırılması</b>       | Âdem-i Merkeziyetçilik Yaklaşımı      | 1970'lerden Günümüze            |
| <b>Kamu yönetiminin ekonomik hale getirilmesi</b>                 | Ücret ve İstihdam Reformları          | 1980'ler ve 1990'lar            |
| <b>Kamu yönetiminde daha iyi performansın sağlanması</b>          | YKY Yaklaşımı                         | 1990'lardan Günümüze            |
| <b>Kamu yönetiminde yolsuzluğun giderilmesi</b>                   | Yolsuzlukla Mücadele Reformları       | 1990'lardan Günümüze            |
| <b>Vatandaş odaklı kamu yönetiminin gerçekleştirilmesi</b>        | Aşağıdan-Yukarı (Bottom-Up) Reformlar | 1990'ların Sonlarından Günümüze |

**Kaynak:** (McCourt, 2013: 2).

Böylece, kamu hizmet sunumunda 2. Dünya Savaşı'ndan günümüze kadar geçen süreç içerisinde farklı yaklaşımlar ülkelerin kamu yönetimlerinde rol oynamışlardır. Bu bağlamda, performansa dayalı uygulamalar ile özel sektöre dayalı rekabet ve verimlilik anlayışının kamu yönetiminde temelleri atılmıştır. Ayrıca yönetim yaklaşımı ile katılımcılığın önemi vurgulanmıştır. Kamu yönetimindeki bu reform sürecinde, hiç şüphesiz YKY'nin ve arkasından yönetim yaklaşımının ortaya çıkışı ve etkisi yadsınamaz.

## 2.2. YKY'nin Kuramsal Arka Planı ve Gelişimi

YKY yaklaşımının kamu yönetiminde evrensel olarak uygulanabileceğine yönelik tartışmaların ağırlık kazanması sonucu (Osborne ve Gaebler, 1992; Kettl, 2000), bu yaklaşıma ilişkin temel açıklamalar da önemli hale gelmiştir. Bu bağlamda, YKY yaklaşımının temelinde ve kuramsal arka planında, özel sektör yönetim tekniklerinin etkisini taşıyan “yönetim ideolojisi kuramı” (managerialism)’nin yanı sıra, “asil-vekil kuramı” (principal-agent theory), “işlem maliyetleri kuramı” (transaction costs theory) ve “kamu tercihi kuramı” (public choice theory)’nin de önemli bir yeri bulunmaktadır (Hood, 1991: 5-6; Dunleavy, 1994; Dunleavy vd., 2006). Bununla birlikte, bu yaklaşımın ideolojik arka planı, İngiltere’de 1980’li yıllarda kendini gösteren “Yeni Sağ” düşüncesidir. “Yeni Sağ” düşüncesi, piyasa eğilimli mekanizmaların rekabeti tetikleyeceği ve buna bağlı olarak kalitenin yükseleceğini öngörmektedir (Sözen, 2002: 139).

20. Yüzyılın son çeyreğinde giderek önem kazanmaya başlayan YKY yaklaşımı, nihayetinde gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkenin dikkatini çekmeyi başarmış bir kamu yönetimi paradigması özelliği taşımaktadır. YKY, yoğun reform süreçlerini ve kamu sektöründeki önemli değişiklikleri anlatan bir kavram olarak dikkat çekmektedir (Pollitt ve Bouckaert, 2011). Ayrıca, YKY yaklaşımı açık performans standartları, rekabeti teşvik etme, niceliksel performans göstergeleri ve çıktıları denetleme gibi temel ilkelere de sahiptir (Pollitt ve Bouckaert, 2011). YKY, esas olarak, kamu sektöründe kurumsal bir değişimi savunmaktadır. Bunlara ek olarak, kamu sektöründe bu değişimin gerçekleşmesi amacıyla ayrışma (disaggregation)/ bölünme (uzmanlaşma), rekabet ve teşvike yönelik kamu politikalarının önemine dikkat çekmektedir (Christensen ve Lægreid, 2006).

YKY ile birlikte kamu kurumlarında kurumsal anlamda yönetsel özerkliğin merkeze alındığı bir yönetim yaklaşımı ağırlık kazanmıştır (Laegreid vd., 2008). Bununla birlikte, kamu yönetiminde girdi odaklılık anlayışı yerine sonuç/çıktı odaklı yaklaşım daha belirgin bir hale gelmiştir. Bu anlamda, sonuç/çıktı odaklı yaklaşım ile kurumsal hedeflerin kamu kurumları tarafından gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin tespit edilmesi ön plana çıkmıştır. Sonuç/çıktı odaklılıkta kamusal verimliliğin

yakalanamaması durumunda, düzeltici eylemler ile etkinlik ve verimliliğin yakalanabilmesi çözüm yolu olarak sunulmuştur (Verhoest vd., 2004).

YKY ile birlikte kamu yönetimi yaklaşımında bir dizi yeni düzenlemelerde öne çıkmıştır. Özellikle, yönetimde planlama ve denetim mekanizmalarının güçlendirilmesine yönelik amaç ve sonuç odaklı yönetim anlayışı ile düzenleyici ve denetleyici kurumlarla birlikte denetim ve inceleme işlevlerinin güçlendirilmesi öne çıkan düzenlemeler arasında yer almaktadır (Christensen ve Lægreid, 2006). Ayrıca, YKY ile birlikte, kamu hizmetlerinin rekabet anlayışı temelinde görülmesine yönelik uygulamalar da belirgin bir hale gelmiştir. Bu çerçevede, Kamu Özel Ortaklığı (Public Private Partnerships) ile kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kamu ile özel sektör işbirliğinin farklı boyutlarının da kamu yönetimi sürecine dâhil edilmesi (Osborne, 2000) gibi yenilikler gerçekleşmiştir. Türkiye’de özellikle eğitim, sağlık, konut gibi sektörlerde bu konuda önemli adımlar atılmış ve atılmaya devam etmektedir.

YKY konusunda yapılan çalışmalarda “yönetim anlayışı” unsurunun önemli olduğu üzerinde durulmuştur. Buna göre, kamu hizmeti sunumunda farklı yönetim tekniklerinin (Performans Yönetimi, İnsan Kaynakları Yönetimi ve Toplam Kalite Yönetimi gibi) kullanılması ile birlikte daha iyi bir kamu hizmeti sunumunun elde edilebileceği vurgulanmaktadır (O’Toole ve Meier, 2003; Stringham, 2004). Bununla birlikte, Toplam Kalite Yönetimi; hizmet sunumunun kalitesinin saptanması ve bu konuda ayırt edici özellikler sunmasından dolayı, diğer tekniklerden ayrı olarak değerlendirilebilmektedir. Kalite kavramı ile ifade edilmek istenen düşünce, zamanla değişiklik göstermiştir. Başlangıçta, “kalite” ifadesi ile müşterilerin gereksinimlerine uygunluk (Crosby, 1984) ve yüksek düzeyde müşteri memnuniyeti sağlamaya (Grönroos, 1984) vurgu yapılmıştır. Daha sonra, “kalite” kavramı ile yüksek kaliteli hizmet sunumu ve hizmet sunumunun sürekli iyileştirilmesi sonucu tüm kurumsal süreçlerin kalıcı iyileştirilmesine (Deming, 2000) yönelik “Toplam Kalite Yönetimi” anlayışı ön plana çıkmıştır. Günümüzde, hizmet sunumlarının kalitesini değerlendirmek amacıyla müşteri anketleri ve kalite standartları gibi çok çeşitli teknikler kullanılabilmektedir.

YKY ile ilgili yukarıda bahsedilen kuramsal yaklaşımların yanı sıra, kamu sektöründe söz konusu yaklaşımın sahip olduğu temel ilkeler aşağıda listelenmiştir (Hood, 1991: 4-5; Osborn ve Gaebler, 1992; Pollit, 2007: 110; Pollitt ve Bouckaert, 2017: 10-11):

- Özel sektör yönetim tekniklerinde kullanılan fikir ve uygulamalarının, kamu sektörüne uyarlanması,
- Süreç odaklı yaklaşım yerine sonuç/çıktı odaklı yaklaşımın benimsenmesi,
- Dikey bir örgütsel model yerine yatay bir örgütsel modelin benimsenmesi,
- Kamu sektöründe rekabeti (competition) geliştirecek ve destekleyecek uygulamaların benimsenmesi,
- Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi,
- Başarılı özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektöründe uygulanması amacıyla daha esnek bir yapı sağlanması,
- Kamu sektöründe temel performans standartlarının ve kıstaslarının geliştirilmesi.

YKY anlayışının temel ilkesi, rekabetçi bir yaklaşıma dayanan Kamu-Özel Ortaklıkları (Public-Private Partnerships) ile kamu hizmetlerini yürütmektir (Osborne, 2000). Bu bağlamda, KYK anlayışı, kamu yönetiminde hesap verebilirlik, verimlilik, performans hedefleri ve göstergelerini temel olarak ölçülebilir çıktılara vurgu yapmaktadır. Sonuç olarak, KYK anlayışı; katılımcı bir yaklaşımla kararlar alma, yukarıdan aşağıya (hiyerarşik tip) bir yönetim yaklaşımı yerine aşağıdan yukarıya (ağbağ tipi) bir yönetim yaklaşımını benimseme ve paydaşlar arasında koordinasyona vurgu yapma gibi temel özelliklere sahiptir. Kısaca, KYK yaklaşımı kamu kurumlarındaki hiyerarşik yapılanma yerine temsil ve katılıma önem vermektedir (Ingraham ve Rosenbloom, 1989). Tüm özellikleri ile KYK anlayışı, kamu yönetiminde radikal bir değişim ve dönüşüm sürecinin başlangıcı olarak kabul edilmiştir.

YKY yaklaşımının yedi temel unsuru bulunmaktadır ve bunlar aşağıda ifade edilmektedir (Hood, 1991: 4-5):



- Kamu yönetiminin profesyonel yönetim tekniklerine uygun bir biçimde yönetilmesi,
- Kamu yönetiminin hesap verebilir ve şeffaflık ilkeleri dahilinde performans ölçülerinin belirlenmesi,
- Kamu yönetiminde karmaşık işlemler yerine sonuç/çıktı odaklı bir yönetim anlayışının yerleşmesi,
- Kamu yönetiminde verimliliğin sağlanması amacıyla merkezi yönetim yerine çok boyutlu yönetim anlayışına geçilmesi,
- Kamu yönetiminde etkinliğin sağlanması amacıyla rekabet odaklılığın, sözleşme ve kamu ihale yönteminin benimsenmesi,
- Kamu yönetiminin katı ve bürokratik yapısı yerine özel sektör yönetim tarzının esnek ve açık yönetim anlayışının ön plana çıkartılması,
- Kamu yönetiminin mali yapısında disiplini sağlamak ve maliyet analizi yapılması,

Yukarıda ifade edilen YKY yaklaşımının yedi temel unsuru ile birlikte kamu yönetiminde yeniden yapılandırmaya dayalı bir paradigma değişimi gerçekleşmiştir. Bu söz konusu paradigma değişimi; “yönetim ideolojisi kuramı” (managerialism) (Pollitt, 1993), piyasa temelli kamu yönetimi (Lan ve Rosenbloom, 1992), yeni kamu işletmeciliği (Hood, 1991) ve girişimci devlet (Osborne ve Gaebler, 1992) gibi farklı kavramlarla ifade edilmiştir. Bu bağlamda, YKY yaklaşımı, geleneksel kamu yönetiminde var olan bürokrasi anlayışının değişim göstermesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Öte yandan, YKY yaklaşımıyla ilgili bir başka çalışmaya göre (Frederickson, 1996), kamu yönetimindeki değişim anlayışı sonuç odaklı olması yerine süreç odaklı olması daha önemlidir. Ayrıca, bu değişim sürecinin kurumsallaşması ve değişimin “yumuşak” (keskin olmayan) bir biçimde yapılması gerekmektedir (Frederickson, 1996). Bu bağlamda, kamu yönetiminde geleneksel kamu yönetiminin yol açtığı eksiklikler ve performans sorununa bir çözüm olarak YKY yaklaşımı ön plana çıkmıştır. Bu durum, aşağıda (Tablo 9) geleneksel kamu yönetimi ile YKY’nin karşılaştırılması olarak açıklanmaktadır.

**Tablo 9.** Geleneksel Kamu Yönetimi ile YKY'nin Karşılaştırılması

| Kıstaslar                             | Geleneksel Kamu Yönetimi                                                                     | YKY                                                                                                   |
|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Yönetim anlayışı</b>               | Tek merkezden yönetim ve hizmet sağlanması                                                   | Geleneksel yönetim birimleri yerine yarı özerk birimlerin olması                                      |
| <b>Kamu kurumlarının denetimi</b>     | Kamuda denetim ve denetimin hiyerarşik bir biçimde sağlanması                                | Kamuda açıklık ve performans ölçümlerinin uzmanlaşmaya dayalı yapılması /Özel Sektöre benzer biçimde  |
| <b>Çıktı ölçümlerinin denetimi</b>    | Çıktılardan ziyade girdilere ve işlemlerin denetimi üzerinden standart süreçlere odaklanması | Girdilerden ziyade sonuç/çıktı odaklı olunması ve Özel Sektör yönetim tarzının benimsenmesi           |
| <b>Kaynak kullanımındaki disiplin</b> | Kaynak kullanımında bürokratik süreçlere bağlı kalınması                                     | Kaynakların mali denetimi ve “Daha azıyla daha fazlasını yapma” (Verimlilik) anlayışının benimsenmesi |

**Kaynak:** (Araújo, 2001: 918)’den uyarlanmıştır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı esas olarak, katı hiyerarşinin olduğu, performans sisteminin olmadığı, çıktı yerine girdilerin denetlenmesi gerektiğiyle ilgilenen merkeziyetçi disipline dayalı bir yönetim anlayışıdır (Osborne ve Gaebler, 1992: 14). Yukarıda (Tablo 9) ifade edildiği gibi YKY, merkezi bürokrasinin yol açtığı kırtasiyecilik, hesap verebilirlik ve şeffaflık mekanizmalarının yetersizliği ve kaynak kullanımında ortaya çıkan verimsizlik gibi sorunlara çözüm olarak sunulmuştur. Diğer taraftan, YKY yaklaşımı, temsil ve katılımcı demokrasiye önem vermekte ve kamu yönetimi sürecinde vatandaş katılımını desteklemektedir. Ayrıca, YKY, katılımcı demokrasi uygulamalarının gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe olumlu sonuçlar oluşturacağını öngörmektedir (Frederickson, 1996).

Öte yandan, bilgi ve teknolojinin gelişmesi, YKY yaklaşımının ortaya çıkması ve arkasından yönetişim anlayışının doğması gibi değişikliklerin kamu yönetimi yönünden ayrı bir önemi bulunmaktadır. Buna bağlı olarak, etkin bir kamu yönetiminin sağlanması, bürokratik ve katı yönetim anlayışının sona erdirilmesi katılımcı yönetim

anlayışını da beraberinde getirmiştir. Ayrıca, yönetim bir nevi katılımcı bir demokrasinin unsurlarını içinde barındıran bir olgudur. Buna göre, kamu yönetiminde karar alma artık tek taraflı olmayan kamu, özel sektör, sivil toplum ve vatandaşlarında söz sahibi olabileceği bir anlayışa doğru hareket etmektedir. Bu bağlamda, katılımcı demokrasi, oy kullanma hakkına sahip olanların kamusal konularda karar verme ve irade ortaya koymaya yönelik katılım sergilemeleri olarak tanımlanmaktadır (Schmidt, 2001: 164).

YKY yaklaşımının küresel anlamda kamu yönetimlerini etkilemesi ile birlikte Türkiye’de de bu yaklaşımın etkileri görülmüştür. 2006 yılında Türk kamu yönetiminde yürürlüğe giren kanunlardan olan 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile stratejik yönetim anlayışı kapsamında stratejik plan yapma zorunluluğunun getirilmesi (Maliye Bakanlığı, 2009: 9), kamuda “yönetim ideolojisi kuramı” (managerialism) temelinde YKY yaklaşımının etkisinin bir ürünüdür. Bu bağlamda, son yıllarda YKY’nin etkisi ile Türk kamu yönetiminin yönetim kültüründe önemli değişiklikler olduğu ileri sürülebilir.

Buna karşılık, YKY ile ilgili tartışmalarda YKY’nin miadını doldurduğuna ilişkin söylemler de bulunmaktadır. (Dunleavy vd., 2006). Ayrıca, hem YKY’nin değişmesi ve dönüşmesi gerektiğine ve hem de YKY ismine yönelik farklı tanımlamalar yapılmıştır. Bunlardan bazıları aşağıda yer almaktadır:

- “Yeni Kamu Yönetimi (New Public Governance)” (Osborne, 2010),
- “Yeni Weberci Devlet (New Weberian State)” (Lynn, 2008),
- “Yeni Webercilik (Neo-Weberianism)” (Pollitt ve Bouckaert, 2011),
- “YKY sonrası (post-NPM)” (Christensen ve Lægreid, 2011).

Söz konusu bu yeni tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere YKY’nin geleceği ile herhangi bir fikir ve söylemsel açıdan birlik söz konusu değildir. Öte yandan, YKY’nin geleceği ile ilgili diğer bir tartışmada, YKY yaklaşımı sonrasının ulusal, sektörel ya da yerel bağlamlarda tam olarak bir geçiş veya değişim süreci ifade etmediği, bunun yerine YKY farklı doktrinlerin ve tekniklerin uygulanabildiği, gerek özel sektör yönetim gerekse kamu yönetimi tekniklerinin karışımına ilişkin süreçlerden

beslendiği vurgulanmaktadır (Pollitt, 2015). Bununla birlikte, Pollitt ve Bouckaert (2011) YKY'nin hem fikirsel ve yönetsel hem de uygulamalı olarak temel özelliklerini tarafsızlık, yasallık gibi Webercilik unsurlarıyla uzlaştırmak amacıyla, kuramsal bir arka plan sunmaya çaba sarf etmişlerdir. YKY'nin Weber'in kuramıyla yaklaştırılması girişimleri bir yana, geleneksel kamu yönetimi sorunlarına bir çözüm olarak YKY'nin ortaya atıldığı ifade edilmektedir. Yakın zamanlarda, YKY sonrası süreç yaşandığına ilişkin tartışmalar bulunmaktadır (Goldfinch ve Wallis, 2010). Geleneksel kamu yönetiminin temel ve en önemli yönleri, yasallığa bağlı dürüstlük ve liyakate dayalı atanma koşullarının olması ve kamuda bürokrasinin aşırılığıdır. Bu yönden değerlendirildiğinde, geleneksel kamu yönetimi anlayışının eksik yanlarını doldurma ve kamu yönetiminde değişim ve dönüşüm sürecine yönelik reform hareketlerinin bir sonucu olarak YKY yaklaşımı ortaya atılmıştır. YKY yaklaşımının eksiklikleri ve bu yaklaşıma yönelik eleştiriler sonucunda, Yeni Kamu Yönetimi ya da Neo-Webercilik yaklaşımları dile getirilmiştir (Pollitt ve Bouckaert, 2011).

Özellikle, gelişmekte olan ülkelerde hukukun üstünlüğü, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelelerinin YKY anlayışı kapsamında uygulanabilmesine yönelik girişimler gerçekleşmiştir. Bununla birlikte, kamu yönetiminde etik değerlerin uygulanabilmesi amacıyla YKY yaklaşımının temel ilkelerinin olumlu katkısı olmuştur. Öte yandan, YKY uygulama ve işlevsellik bakımından yolsuzluk ve etik sorunların yaşandığı gelişmekte olan ülkelerde istenilen düzeyde gelişme gösterememiştir (Gençkaya, 2016: 157).

YKY yaklaşımının eleştirisi ile ilgili bir çalışmaya göre, kamu ve özel sektör uygulamalarının kamu yönetimine uyarlanmasıyla birlikte, kamu yönetimindeki etik değerler olumsuz etkilenmiştir. Bu bağlamda, YKY yaklaşımının özel sektör (piyasa) ve girişimci devlet anlayışı kamu yönetiminde etik bir değerler sistemi inşa edilmesi üzerine olumsuz bir etkiye yol açmaktadır (Akt. Gençkaya, 2016: 158). YKY'ı eleştiren bir diğer yaklaşım ise “Yeni Kamu Hizmeti” (New Public Service)’dir. Yeni Kamu Hizmeti (YKH) yaklaşımı, kamu yararının ikincil konuma düşürülmesi, kamu yönetiminin “yönetim ideolojisi teorisi” (managerialism) temel alınarak özel sektörde yer alan bir işletme gibi yönetilmesi ve buna bağlı vatandaşların müşteri olarak

konumlandırılmasını eleştirmiştir. Ayrıca, YKH yaklaşımına göre, YKY'nin girişimci devlet yaklaşımı sorunlara yol açmaktadır. Tüm bu eleştirilere çözüm olarak YKH, aşağıda yer alan temel amaçları savunmaktadır. Müşteri odaklı olmak yerine vatandaşa hizmet odaklı bir anlayışın esas alınması, kamu yönetimlerinde kamu yararının esas amaç olarak benimsenmesi, vatandaşların daha fazla yönetim süreçlerine katılabilecekleri mekanizmaların oluşturulması ve işbirliği süreçlerinin geliştirilmesi önemlidir (Denhardt ve Denhardt, 2007).

Bunlara ek olarak, YKH temel ilke olarak, YKY'de yer alan hiyerarşik denetim ve idare etme anlayışı yerine vatandaşlara hizmet odaklı anlayışı benimsenmektedir. Son olarak, YKH'ye göre performans odaklı bir yaklaşımın tek doğru olarak kabul edilmesi yerine insani değerleri merkeze alan bir yaklaşımın genel performans ilkeleriyle birlikte kullanılması gerekmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2007).

Sonuç olarak, kamu yönetiminde reform süreci olarak YKY değerlendirildiğinde, ülkelerin kendi yönetim koşullarına özgü uygulamalarda bulunmaları ile uygulamada birlikteliğin olmadığı ve karmaşık bir değişim sürecinin yaşandığı sonucu ortaya çıkmaktadır (Massey ve Johnston, 2015).

### **2.3. Yönetişim Kavramının Gelişimi ve Koordinasyon İlişkisi**

1990'lı yıllarda, akademik literatürde YKY anlayışını destekleyen bir “yönetişim” yaklaşımı ön plana çıkmıştır. Yönetişim yaklaşımı temel olarak yönetimin karşılıklı etkileşim ve açık ilkelere dayandığını öne süren yeni bir yaklaşım olarak ortaya çıkmıştır. Ayrıca, yönetimden kaynaklanan sorunlardan doğmakla birlikte yönetim anlamından farklı ve devlet dışı aktörleri içeren bir sürece atıfta bulunmuştur (Rhodes, 1996). Bu bağlamda, yönetim, hükümetin ve diğer aktörlerin nasıl etkileşimde bulunacağını, vatandaşlarla nasıl ilişki kurulacağını ve bu karmaşık yapı içinde nasıl karar alınacağını açıklamaktadır (Graham vd., 2003).

Genel olarak, yönetişimin arka planında devletin rolünün yeniden tanımlanması, tek taraflı yönetim anlayışının kapsayıcılıktan uzak olması, demokrasinin sınırlı ve temsili olmasının yol açtığı sorunlara çözüm aranması yatmaktadır. Günümüzde yaşanan, küreselleşme, demokratikleşme, koordinasyon ve işbirliği,

performansa dayalı süreçler ve vatandaşların yönetsel konularda daha fazla etkin olmasına yönelik gelişmeler (siyasal katılım) yönetim uygulamalarının daha fazla ön plana çıkmasına fırsat sağlamıştır.

Öte yandan, yönetim kavramının ortaya çıkmasında, Dünya Bankası raporlarının önemli bir yeri bulunmaktadır. Bu kapsamda, 1989 yılında "Sahra Altı Afrika: Krizden Sürdürülebilir Büyüme" başlıklı Dünya Bankası raporu, yönetim kavramının önemine dikkat çekmiştir. Bu rapor, devlet ile toplum arasındaki ilişkinin yeniden gözden geçirilmesi ve sınırlı bir devlet yaklaşımının gerekliliğini ifade etmektedir (World Bank, 1989). 1992 yılındaki yayınlanan bir başka Dünya Bankası raporu, devletin otorite kullanımındaki rolü ve kamu politikalarının oluşum sürecini vurgulamıştır. 1992 yılı Dünya Bankası raporunda, kamu yönetimi kavramı bir kez daha sorgulanmış ve YKY anlayışının gerekliliği üzerinde durulmuştur. Ayrıca, bu raporda, yönetim yaklaşımının kalkınmaya yönelik yasal çerçeve sunması nedeniyle “iyi gelişim yönetimi” (good development management) ile eş anlamlı kullanılmış ve “hesap verebilirlik, açıklık (open management) ve şeffaflık” ilkeleri benimsenmiştir (World Bank, 1992).

Dünya Bankası’nın 1994 yılındaki yönetim raporunda, devletin piyasa koşullarını sağlama ve sivil toplumun gelişmesine duyulan ihtiyaç vurgulanmıştır. Ayrıca, bu raporda, kamu hizmeti tüketenlerinde karar alma mekanizmalarına katılmaları gerektiği ortaya koyulmuştur (World Bank, 1994). Dünya Bankası’nın 1997 yılındaki yönetim raporunda ise devletin küresel ekonominin gereksinimlerine yanıt verme ve teknolojik değişimlere uyum sağlama kapasitesini geliştirmesi gerektiğine işaret edilmiştir (World Bank, 1997). Dünya Bankası’nın yönetimle ilgili tüm bu raporları, yönetim yaklaşımının anlamının genişlemesine ve temel ilkelerinin artmasına yol açmıştır. Sonuç olarak, yönetim yaklaşımı yönetim süreçlerinde “çoklu karar alma, şeffaflık, tutarlılık, hesap verebilirlik, düzenleyici devlet, rekabet ve hukukun üstünlüğü” temel ilkelerini benimsemiştir (United Nations Development Programme, 1997; World Bank, 1997; 2000). Bu temel ilkelerle, yönetim yaklaşımı 1990’lardan bu yana kamu yönetimi literatüründe en çok tartışılan kavramlardan biri olmuştur ve kamu yönetimlerini hem yapısal hem de işlevsel olarak etkilemeyi

sürdürmüştür. Özellikle, yönetim yaklaşımında çok aktörlülük (paydaşlarla birlikte yönetim), karşılıklı etkileşim, kamu hizmetlerinde görev ve sorumlulukların paylaşılması gibi önemli ilkelere dikkat çekilmiştir. Bu bağlamda, yönetim yaklaşımı, YKY anlayışının bir eleştirisi ya da seçenek olmak yerine katılımcı yönetim ilkesiyle onu destekleyici bir yaklaşım olmuştur.

YKY'ya benzer bir biçimde, yönetim yaklaşımı da çeşitli yönlerden eleştirilmiştir. Yönetim yaklaşımıyla ilgili eleştirilerin ilki, kamu sektörünün özel sektör ilkelerine göre yönetilmesinin yol açtığı olumsuzluklardır. Bu bağlamda, yönetim yaklaşımı kamu sektörü yerine özel sektör ilkelerini daha fazla benimseyerek, kamu yararı ilkesinin gözetilememesi sorununa yol açmaktadır (Bayramoğlu, 2005: 155-156). İkinci olarak, STK'ların yeterince ve özgürce yer almadığı ülke yönetimlerinde, yönetim yapıları kamu ile özel sektör arasında sıkışarak toplumsal meseleleri arka plana atabilmektedir (Bayramoğlu, 2005: 419). Üçüncü olarak, yönetim, uygulama yönünden karar alma süreçlerine ve etkileşime daha fazla odaklanarak ilgili tüm paydaşların katılımını gözardı etmektedir. Bu yönüyle, yönetim yaklaşımının merkezinde yer alan katılımcılığın sekteye uğraması ile temsile bağlı meşruiyet sorunu ortaya çıkmaktadır. Son olarak, yönetim yaklaşımı uygulama yönünden “ortaklaşa yönetim” (joined-up government) anlayışı (eşitler arası bir ilişki içinde olma) ile paydaşlar arasında hiyerarşik bir ilişki içerisinde olma arasında ikilem yaşamaktadır (Fürst, 2011: 158-170).

Öte yandan, yönetimin kavramsal anlamı, özel sektör (piyasa) ve vatandaşlar ile birlikte karar vermek amacıyla kamunun “işbirliği yapan devlet” (cooperative state) rolüne ve özelliğine sahip olmasıdır (Benz, 2007; Osborne, 2010). Literatürde, yönetim yaklaşımının değerler, normlar ve ilkeler gibi temel sorunlarını aşmak amacıyla meta-yönetim kavramı ileri sürülmüştür. Diğer bir ifadeyle, meta-yönetim (ya da yönetimin yönetimi) kavramı yönetimin başarısızlıkları sorununun üstesinden gelmek amacıyla ortaya çıkaran bir kavramdır (Kooiman ve Jentoft, 2009: 818; Peters, 2010).

Meta-yönetişimle ilgili Sørensen (2006), kendi kendini yöneten aktörlerin (self-governing actors) yönetim yaklaşımına daha yakın olduklarını ifade etmektedir.

Ayrıca, bu aktörler yönetim yaklaşımında, hiyerarşik koordinasyon mekanizmaları yerine yönetimle ilgili koordinasyon süreçlerine daha çok odaklanabilmektedirler. Bu nedenle, meta-yönetişim kuramsal olarak, hükümetlerin hiyerarşik bir yönetim yaklaşımına sahip olmayan çok aktörlü ortamlarda güç, otorite ve denetim paylaşımına dayanmaktadır (Voets, 2014).

Ağbağ yönetimi süreçlerini iyileştirmek, meta-yönetişim kapsamında daha verimli ve etkili hale getirmek ve son olarak seçilen politikacılar ve kamu yöneticilerinin yönetim ağlarını daha iyi yönetmesi amacıyla bir takım ilkeler ortaya atılmıştır. Bu ilkeler aşağıda sıralanmaktadır (Sørensen ve Torfing, 2009a: 246-247):

- Ağbağların kapsamının, karakterinin, bileşiminin ve kurumsal işlemlerinin “ağ tasarımı” adı altında belirlenmesi,
- Ağbağların politik hedeflerinin, mali koşullarının, yasal dayanaklarının ve söylemsel arka planının “ağ çerçeveleme” adı altında tanımlanması,
- Ağbağlardaki aktörler arasında gerilimleri azaltma, çatışmaları çözme, aktörleri güçlendirme, işlem maliyetlerini düşürme, hizmet ve kaynaklar sağlamaya çalışma gibi görevlerin “ağ yönetimi” adı altında ortaya çıkarılması,
- Ağbağlardaki aktörler arasında siyasal katılım, siyasal müzakere, siyasal gündem ve bunlara bağlı olarak karar alma ve uygulamaya ilişkin sonuçların “ağ katılımı” süreci adı altında belirlenmesi.

Bu bağlamda, yukarıdaki meta-yönetişim ilkeleri, çok düzeyli ağbağ yönetim süreçlerinin meta-valiler/yöneticiler (meta-governors) marifetiyle gerçekleşmesine olanak sağlamaktadır. Sadece bu modelle, ideal bir yönetim (meta yönetim) sürecine ulaşılabileceği ve yönetim ağlarının performansının değerlendirmesinde bir ölçüt olabileceği iddia edilmektedir (Sørensen vd., 2009b).

Diğer taraftan, kesişen ya da çatışan politika hedeflerinin nasıl koordine edileceği sorusuna, “Ortaklaşa Yönetim” (*joined-up government*) ya da “Bütünsel Kamu Yönetimi”<sup>7</sup> (*whole of government*) yaklaşımı yanıt aramaktadır. Esasen birtakım

---

<sup>7</sup> 1990’lı yılların sonu itibarıyla, ilk defa İngiltere’de Blair hükümeti, Bütünsel Kamu Yönetimi veya diğer adıyla Ortaklaşa Yönetim yaklaşımını gündeme getirmiştir. Daha sonra, bu yaklaşım Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde uygulanmıştır (Bogdanor, 2005: 6). Diğer taraftan, Bütünsel



araştırmacılara göre, “Ortaklaşa Yönetim” ya da “Bütünsel Kamu Yönetimi” yaklaşımının birden fazla amaçları bulunmaktadır (Koppenjan ve Klijn, 2004; Bogdanor, 2005; Christensen ve Lægreid, 2007b; Askim vd., 2009). Söz konusu amaçlardan ilki, bu yaklaşıma göre politika koordinasyonu sorununu çözmek amacıyla konu ile ilgili gerekli tüm bilgileri bir araya getirmek yararlıdır. İkinci olarak, bu yaklaşım yenilikçi (reformist) uygulamaları teşvik etmekte ve uzmanlaşmayı (specialization) azaltmayı öngörmektedir. Üçüncü olarak, bu yaklaşım koordinasyonun sağlanmasında stratejik belirsizliği azaltan yönetim politikaları ile kurumsal düzenlemeler arasındaki tutarsızlıkları azaltmayı hedeflemektedir. Dördüncü olarak, bu yaklaşıma göre kamu hizmet sunumunu iyileştirmek ve kesintisiz kamu hizmeti oluşturmak temel amaçtır. Bu bağlamda, müşterilere/vatandaşlara bütüncül bir yaklaşım yoluyla tek merkezden hizmet veren bütünsel kurumlar oluşturmak esastır. Son olarak, politika koordinasyonunun sağlanmasında ve kurumsal belirsizliğin giderilmesinde, “Ortaklaşa Yönetim” ya da “Bütünsel Kamu Yönetimi” yaklaşımına göre kamu politikalarındaki çakışmalar (örtüşmeler) ve kurumsal boşluklar kaldırılarak kaynakların etkin ve verimli bir biçimde kullanılması amaçlanmaktadır (Peters, 1998a; Pollitt, 2003; Koppenjan ve Klijn, 2004).

Literatürde, kesişen politika alanlarının yol açtığı sorunları anlatmak amacıyla, “habis/kötü sorunlar” kavramı kullanılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, habis sorunlar kamu politikası gibi alanlarda açık bir biçimde tanımlanamayan, karmaşık ve çözülmemeyen sorunlardır (Rittel ve Webber, 1973: 160). Öte yandan, belirsiz, karmaşık ve yüksek riskli meselelerin tümünü habis sorunlar olarak tanımlamak doğru bir yaklaşım değildir (Turnpenny vd., 2009). Buna göre, bir siyasal sorunun habis bir sorun olup olmadığını tespit etmek zordur. Bu bağlamda, Head ve Alford (2015), farklı türden habis sorunların bulunduğunu savunmaktadır. Ayrıca, bu sorunların çözülmesini zorlaştıran ve karmaşık bir hale gelmesinde rol oynayan birkaç özellik aşağıda ifade edilmektedir (Rittel ve Webber, 1973; Van Bueren vd., 2003; Head ve Alford, 2015).

---

Kamu Yönetimi veya Ortaklaşa Yönetim yaklaşımı, genel olarak kamu yönetiminde etkinlik ve koordinasyon ihtiyacına yanıt bulmaya çalışmaktadır. Bununla birlikte, Ortaklaşa Yönetim yaklaşımı kamu politikalarının yatay ve dikey koordinasyon doğrultusunda sağlanmasına vurgu yapmaktadır (Pollitt, 2003).

➤ Habis sorunlar, doğası ve içeriği gereği tanımlanması güç ve karmaşık sorunlardır.

➤ Bu tarz sorunlar, doğrusal olmayan ve iç içe geçmiş bir halde olduğundan dolayı sorunların çözülmesi hususunda çoğu zaman sistemsal ve yapısal anlamda değişikliğe gereksinim duyulmaktadır.

➤ Habis sorunlara yönelik ideal ya da kesin bir çözüm yolu bulunmamaktadır. Ayrıca, bu sorunlar uzun zaman alan, kalıcı ve kendine özgü sorunlardır.

➤ Habis sorunlar, çeşitli sayıdaki aktörlerin çıkar ve değerler çatışmasıyla ortaya çıkan kültürel değerlerin çeşitliliği (cultural pluralism) gibi çoğulculuk (pluralism) kaynaklı karmaşık sorun alanları oluşturmaktadır. Ayrıca, bu sorunların çözümü amacıyla gerçekleşen girişimler başka bir habis sorunun ortaya çıkmasına neden olabilmektedir.

➤ Genellikle habis sorunlar hükümetler için devasa maliyetlere yol açmaktadır. Ayrıca, bu sorunların çevresel, toplumsal, siyasal ve ekonomi gibi farklı alanlar bakımından çeşitli sonuçları bulunmaktadır.

Habis sorunlara ilişkin tüm bu özelliklerle birlikte, bu sorunların üstesinden gelmek ve daha etkin bir biçimde ele alabilmek amacıyla yönetim ve koordinasyon temelinde reform ve işbirliği gerektiren süreçlere gereksinim duyulmaktadır. Bununla birlikte, yukarıda ifade edildiği gibi habis sorunlar yapısı gereği çözülmesi zor ve karmaşık olduğundan bu sorunlara geçici çözüm yolları geliştirilmesi, uygulama yönünden daha sağlıklı sonuçlara neden olabilmektedir (Head ve Alford, 2015).

Öte yandan, yönetim yaklaşımıyla ilgili ve ilişkili tüm bu bilgiler (yönetişim kavramının ortaya çıkması, ortaklaşa yönetim-bütünsel kamu yönetimi, kesişen politikaların koordinasyonu ve buna bağlı yönetimde habis sorunlar) kamu yönetimi ve yönetim bilimleri literatüründe, yönetim yaklaşımı ile koordinasyon kavramının yakın ilişkisini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, kamu yönetiminde koordinasyon yaklaşımının etraflıca incelenebilmesi amacıyla dünya çapında bu konu ile ilgili ülke deneyimlerini (uygulamalarını) gözden geçirmek yararlıdır. Aşağıdaki alt başlıkta yedi ülkenin (Yeni Zelanda, İngiltere, İsveç, Fransa, Hollanda, Belçika ve Amerika Birleşik

Devletleri-ABD) yönetim (hükümet) düzeyinde koordinasyon girişimleri ve eğilimleri açıklanmaktadır.

## **2.4. Koordinasyon ve Uzmanlaşma Bağlamında Ülke Deneyimleri**

Koordinasyon ve uzmanlaşma temelinde ülke deneyimleri başlığı altında, 1980-2005 yılları arası temel alınarak incelemeye konu alınan yedi ülkenin, hükümet düzeyindeki koordinasyon ve uzmanlaşma girişimleri genel bir yaklaşımla ortaya konulmaktadır. Ayrıca, bu ana başlık altında söz konusu ülkelerin koordinasyon girişimleri doğrultusunda uzmanlaşma (specialization) ve ayrışma (disaggregation) eğilimlerine değinilmektedir.

Kurumsal çoğalma (proliferation) ve uzmanlaşmaya bağlı oluşan yeni kurumlar, hiyerarşik denetim mekanizmalarının güçsüzleşmesi ile birlikte kamu yönetiminde ortak stratejilerin ve hedeflerin sürdürülmesini zorlaştırabilmektedir. Bu bağlamda, uzmanlaşma olasılıkla kurumlararası koordinasyona olan gereksinimi artıran, ılımlı bir değişken olarak kabul edilmektedir (Verhoest vd., 2007: 342). Öte yandan, bu genel başlık altında her ülkenin genel koordinasyon politikasının temel özelliklerine ve karşılaştırmalı bir yaklaşımla söz konusu ülkelerin odaklandıkları koordinasyon mekanizmaları açıklanmaktadır.

### **2.4.1. Yeni Zelanda**

Yeni Zelanda özelinde, kamu yönetiminde koordinasyonla ilgili ülke deneyimlerinden yararlanılabilmesi amacıyla söz konusu ülke yönetiminin (hükümetlerin) 1980-2005 yılları arasında uzmanlaşma ve koordinasyon eğilimlerine hangi ölçüde sahip oldukları ve hangi koordinasyon mekanizmasına yoğunlaştıkları aşağıda değerlendirilmektedir.

Yeni Zelanda, esas itibarıyla küçük, merkezi ve üniter bir devlet olmasına karşın, aşırı derecede parçalanmış bir kamu yönetimi geleneği ve yapısına sahip olduğundan (Gregory, 2006), kamu yönetiminde koordinasyon gereksinimi olan bir ülkedir. Bu bağlamda, Yeni Zelanda'daki merkezi devlet kurumlarının (Başbakan ve Bakanlar Kurulu, Hazine Bakanlığı, Kamu Hizmetleri Komisyonu- State Service

Commission<sup>8</sup>), kamu yönetimindeki koordinasyon sürecinde kilit rolleri bulunmaktadır (Boston, 1992). Bununla birlikte, Yeni Zelanda görece tanımlanabilir bir koordinasyon politikasına sahip az sayıdaki OECD ülkelerinden birisidir (Verhoest vd., 2007).

1984 yılından itibaren, özelleştirme girişimleri ve özerklik yasalarının etkisiyle Yeni Zelanda'nın kamu yönetimi yapısında değişim ve dönüşüm yaşanmaya başlanmıştır. Özellikle, 1986 yılında Hazine Bakanlığı etkisiyle hazırlanan "Kamu Girişimleri Yasası"nın (the State Owned Enterprises Act) ve akabinde 1988 yılında "Kamu Hizmetleri Komisyonu" (the State Services Commission) etkisiyle hazırlanan "Kamu Sektörü Yasası"nın (the State Sector Act) yürürlüğe girmesiyle birlikte devlete ait işletmelerin özelleştirilmesi sürecine hız verilmiştir. Bu bağlamda, Yeni Zelanda'da söz konusu yıllarda, ağ tabanlı ve hiyerarşi temelli koordinasyon mekanizmalarının (NTM ve HTM) yerine, rekabet ve teşvik odaklı piyasa tipi koordinasyon mekanizmaları (PTM) önemli ölçüde ağırlık kazanmıştır. Daha sonra, 1990'lı yıllarda hem Hazine Bakanlığı bütçe sürecinde önemli roller üstlenmeye başlamış, hem de Kamu Hizmetleri Komisyonu'nun, kamu kurumlarındaki performans denetimiyle ilgili görev ve sorumluluğu artmıştır. Öte yandan, söz konusu dönemde, geçici kurumlar/birimler arası çalışma komiteleri ve hükümet düzeyinde bir stratejik yönetim sisteminin kurulması gibi birtakım NTM'ye yönelik koordinasyon girişimleri de ortaya çıkmıştır (Beuselinck, 2008: 106-107).

1990'lı yılların ortalarında, Yeni Zelanda kamu yönetiminde uzmanlaşmaya yönelik eğilimler sürmekle birlikte, kamu kurumlarının bütünleşmesine yönelik koordinasyon girişimleri de kendini göstermeye başlamıştır. Bu dönemde, strateji odaklı ve ağ temelli yönetim anlayışına yönelik koordinasyon girişimleri daha da güçlenmiştir. Ayrıca, yine bu dönemde, bilgi ve iletişim teknolojilerine yönelik koordinasyon politikaları da kamu yönetiminde ön plana çıkmıştır (Schick, 1996). Öte yandan, 1994 yılında "Mali Sorumluluk Yasası" (Fiscal Responsibility Act) ile kamu mali yönetiminde sorumluluk anlayışının ön plana çıktığı yönetim ilkeleri yürürlüğe girmiştir (Yılmaz, 2001: 61). Bu bağlamda, söz konusu dönemde genel olarak piyasa tipi

---

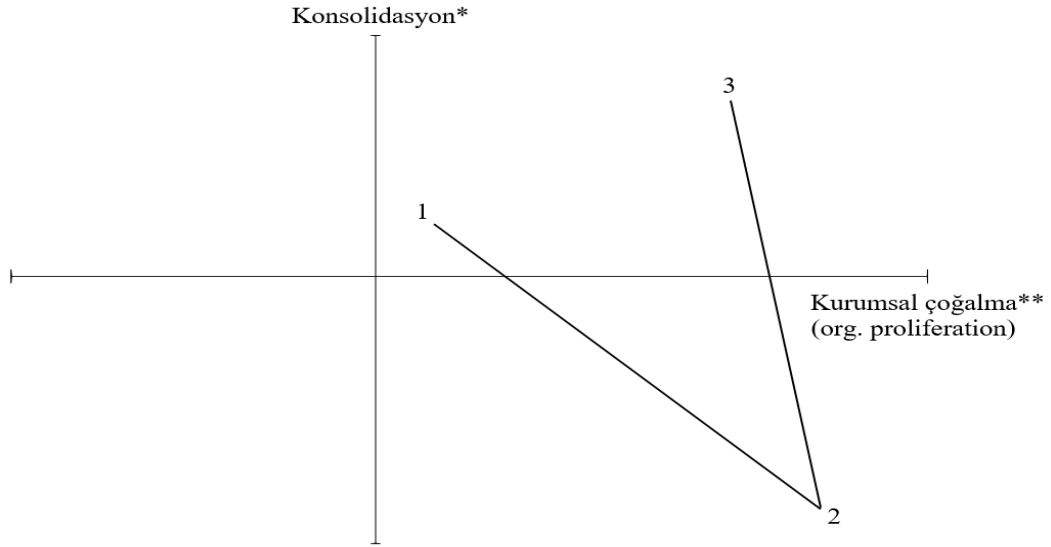
<sup>8</sup> "Kamu Hizmetleri Komisyonu" (State Service Commission), diğer ülke deneyimlerinde benzer kurumlar bulunmakla birlikte Yeni Zelanda'da, kamu kurumlarının performansını denetlemek ve iyileştirmekten sorumlu merkezi bir kamu kurumu olarak görev yapmaktadır. Ayrıntılı bilgi amacıyla bakınız: <https://ssc.govt.nz/>, (Erişim Tarihi: 04.11.2019).

koordinasyon devam etmekle birlikte etkisi biraz daha azalmıştır. Bunun yerine, HTM temelli koordinasyonu ve hesap verebilirlik ilkelerini vurgulayan Bütünleşik Performans Sistemi (Integrated Performance System)'ne yönelik mekanizmalar geliştirilmiştir (Beuselinck, 2008: 108).

1999 yılından itibaren, Yeni Zelanda'nın politik gündeminde koordinasyon konusu merkezi bir konuma gelmiştir (Gregory, 2006). Bununla birlikte, bu yıllarda yine NTM'ye yönelik koordinasyon girişimleri gelişmiş ve Kamu Hizmetleri Komisyonu'nun içerisinde merkezi bir e-devlet birimi de kurulmuştur. Arkasından, 2004 yılında, sonuç odaklı mali bütçe yapısı ve mali raporlamaya ilişkin düzenlemeleri içeren “Kamu Maliyesi Değişikliği Yasası” (Public Finance Amendment Act) yürürlüğe girmiştir. Öte yandan, Kalkınma Bakanlığı'nın kurulması ve bazı kamu kurumlarının yetkilerinin güçlendirilmesi gibi hem ağ tabanlı ve hiyerarşi temelli koordinasyona yönelik girişimler gerçekleşmiştir. Aynı zamanda, söz konusu dönemde piyasa temelli koordinasyon mekanizmaları da etkisini giderek ağ ve hiyerarşi tabanlı koordinasyon mekanizmalarına bırakmıştır (Beuselinck, 2008: 108). Sonuç olarak, Yeni Zelanda'nın kamu yönetiminde gerçekleştirilen değişimler ve dönüşümler dünya çapındaki en radikal reform girişimleri olarak ifade edilmektedir (Bouckaert vd., 2010: 113). Bu bağlamda, YKY yaklaşımına özgü ve NTM tipi koordinasyona yönelik reformlar yönünden, özellikle Yeni Zelanda'daki Kamu Hizmetleri Komisyonu'nun önemli görev ve sorumlulukları olmuştur.

Yeni Zelanda'nın uzmanlaşma ve kamu hizmetlerinin pekişmesine yönelik bahsedilen tüm bu bilgiler ışığında, Şekil 6'da bu ülkenin 1980-2005 yılları arasındaki koordinasyon eğilimleri gösterilmektedir.

**Şekil 6.** 1980-2005 Yılları Arası Yeni Zelanda'nın Konsolidasyon ve Uzmanlaşma Eğilimleri



\* Benzer olan yapıların/kurumların birleştirilmesi

\*\* Uzmanlaşma (Specialization) temelinde yeni ve özgün kurumların kurulması

**Kaynak:** (Verhoest vd., 2007: 337; Beuselinck, 2008: 107; Bouckaert vd., 2010: 243)'den uyarlanmıştır.

Şekil 6'ya göre, Yeni Zelanda ilk aşamada (1), benzer yapıdaki kamu kurumlarının birleştirilmesine önem vermektedir. Daha sonra (2), ağ tabanlı yapıların ve kurumsal çoğalmanın etkisiyle kamu yönetiminde uzmanlaşmaya yönelik koordinasyon girişimleri artmıştır. Son olarak (3), 2005 yılı itibariyle Yeni Zelanda'da başlangıçtan daha yüksek oranda bir pekiştirme ve yönetimde sadeleşme girişimi diye adlandırılabilir bir koordinasyon sürecine girilmiştir.

#### 2.4.2. İngiltere

İngiltere 1980'lerin başlarında oldukça güçlü bir merkezi kamu yönetimine sahiptir. Bu dönemde, merkezi hükümet (özellikle, Başbakanlık, Bakanlar Kurulu ve Hazine Bakanlığı) önemli ölçüde HTM ağırlıklı koordinasyon uygulamalarına başvurmuştur. Diğer bir ifadeyle, koordinasyonun sağlanması hususunda merkezi hükümetin farklı düzeylerdeki ilgili aktörlerle/kamu kurumlarıyla önemli rolleri ve işbirlikleri olmuştur. Ayrıca, merkezi hükümet aktörlerinin yanı sıra, resmi olmayan ya

da özel olarak oluşturulan danışma kurumları da farklı koordinasyon girişimlerini desteklemek amacıyla önemli bir koordinasyon mekanizması oluşturmuştur. Öte yandan, bu dönemde az da olsa ikincil düzeydeki kamu kurumlarında NTM'ye yönelik koordinasyon girişimleri bulunmaktadır (Seldon, 1990).

İngiltere'de Thatcher hükümeti döneminde (1979-1990 yılları arasında), daha iyi bir kamu hizmeti sunmayı amaçlayan “Gelecek Adımlar” (Next Steps)<sup>9</sup> girişimine bağlı yeni kurumların oluşturulmasıyla birlikte, uzmanlaşma ve kamu kurumlarında çoğalma giderek artmaya başlamıştır. Bu bağlamda, “Gelecek Adımlar” (Next Steps) raporunun en önemli özelliklerinden biri, politika geliştirme dışında kalan yürütme görevlerinin, “Executive Agencies” (Uygulamacı Kurumlar) adı verilen birimler yoluyla gerçekleşmesidir. Söz konusu bu birimler, kamu hizmeti sunumunda etkinliğin sağlanması görevini yerine getirmişlerdir (Jenkins vd., 1988; Hogwood, 1997; Ling, 2002). Daha sonra, 1990'lı yılların ilk yarısında, uzmanlaşmanın etkisiyle çok sayıda bağımsız olarak çalışan kurumların oluşturulmasına yönelik kamu politikaları teşvik edilmiştir. Buna ek olarak, kamu kurumlarında özelleştirme, teşvike dayalı ve piyasa temelli koordinasyon mekanizmaları artmıştır. Diğer bir ifadeyle, bu dönemde PTM'ye yönelik mali teşvik, sözleşme ve ihale temelli bir dizi özelleştirmeye dayalı uygulamalar yürürlüğe girmiştir (Bogdanor, 2005). Diğer taraftan, bu dönemde bir dizi hiyerarşi temelli girişimler de desteklenmiştir. Bu bağlamda, Kabine/Bakanlık Ofisinin<sup>10</sup> yetki ve sorumluluğu güçlendirilmiş, Hazine Bakanlığı ve Başbakanlığın bir dizi HTM'ye yönelik koordinasyon girişimleri de gerçekleşmiştir (Beuselinck, 2008: 109-110).

1990'lı yılların başlarında, İngiltere'de NTM'ye yönelik bir dizi koordinasyon girişimleri gerçekleşmiştir. Bu bağlamda, bir yandan kamu hizmeti sunumunda vatandaş odaklı uygulamaların arttırılabilmesi, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu hizmetinin sağlanabilmesi amacıyla “Vatandaş Şartı Programı” (The Citizen's Charter Programme)

---

<sup>9</sup> “Gelecek Adımlar” (Next Steps), 1988 yılında İngiliz kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması amacıyla Başbakanlık Etkinlik Biriminin (Efficiency Unit) oluşturduğu bir rapor olarak ortaya çıkmıştır. Söz konusu raporun tam adı, Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi: Gelecek Adımlar (Improving Management in Government: the Next Steps)'dir. Ayrıntılı bilgi amacıyla bakınız: Jenkins, Kate, Caines, Karen ve Jackson, Andrew (1988). 'Improving Management in Government: The Next Steps-Report to the Prime Minister', London: HMSO.

<sup>10</sup> İngiltere'nin merkezi hükümetine bağlı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nu destekleyen ve diğer kamu kurumlarıyla hükümet arasında koordinasyona yardım eden bir kamu kurumudur.

kurumsal kültür yönetim aracı olarak kullanılmıştır. Diğer taraftan, kamu kurumlarının hizmet gereklerini ve koşullarını belirten, kamu yönetiminde ortak etik değerleri ve yönetim uygulamalarını vurgulayan “Kamu Görevlilerinin Yönetimi Kanunu” (Civil Service Management Code) yeniden düzenlenmiştir (Beuselinck, 2008: 110).

1990’lı yılların ortalarında, resmi olmayan ya da özel oluşturulan danışma kurumları daha çok uzmanlaşmaya dayalı ve nispeten parçalanmış bir yapıya sahip bir kurum olarak ortaya çıkmışlardır. Daha sonraki yıllarda ise İngiltere’nin kamu yönetiminde daha geniş tabanlı koordinasyon girişimleri teşvik edilmekle birlikte merkezi kamu yönetiminde koordinasyona yönelim daha fazla artmıştır. Bu bağlamda, HTM’ye bağlı koordinasyon uygulaması olarak bir takım kamu kurumları, birimleri ve ofisleri birleştirilmiştir. (Beuselinck, 2008: 110). Buna ek olarak, 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren merkezi hükümet düzeyinde yer alan tüm aktörlerin uyum içinde çalışması ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde karmaşıklığın engellenmesine yönelik koordinasyonun önemine vurgu yapılmıştır. Bu bağlamda, söz konusu dönemde, daha fazla birleştirilmiş ve bütünsel bir yaklaşım içinde hareket edilmesi ve bütünleşmiş bir bilgi sisteminin oluşturulmasına yönelik koordinasyon girişimleri önem kazanmıştır (Ling, 2002). Yine bu dönemde, kamu kurumları arasında performans gündeme gelmiş, öte yandan İngiltere’nin kamu yönetimi işleyişinde NTM’ye ve HTM’ye yönelik koordinasyon araçları yeniden ağırlıklarını hissettirmeye başlamıştır.

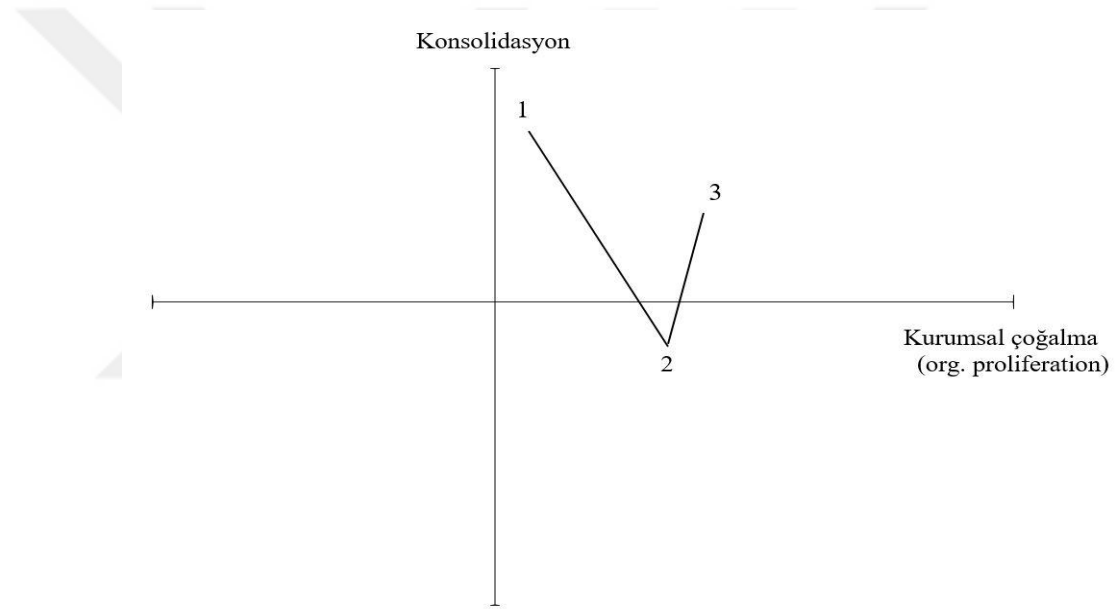
Tony Blair’in İngiltere’de hükümeti kurduğu ilk dönemde (1997 yılından itibaren), “ortaklaşa yönetim” (joined-up government), mali yönetim amacıyla yeni araçların oluşturulması, kurumsal hesap verebilirlik, stratejik yönetim (kamu hizmeti sözleşmesinin yürürlüğe girmesi) ve performans yönetimi gibi kamu yönetiminde koordinasyona yönelik bir dizi girişimler gerçekleşmiştir. Bu bağlamda, genel olarak kesişen koordinasyon sorunları ve “habis sorunlar”ın düzeltilmesine yönelik önlemlere vurgu yapılmıştır (Pollitt, 2003; James, 2004; Bogdanor, 2005). Bu bağlamda, 1997 ve 1998 yıllarında sırasıyla “Kamu Yönetiminin Modernleştirilmesi Beyaz Kitabı” (Modernizing Government White Paper), “Kamu Harcamalarının Kapsamlı Değerlendirilmesi” (Comprehensive Spending Review) ve “Modern Kamu Hizmetleri” (Modern Public Services) adlı reform girişimleri gerçekleşmiştir (Yılmaz, 2001: 43).



Ayrıca, 2001 yılından itibaren Başbakanlık ile diğer kamu kurumlarının koordinasyon kapasitelerini güçlendirmek amacıyla Kabine/Bakanlık Ofisinde söz konusu koordinasyon görevini ifa etmekle görevli bir birim/koordinasyon mekanizması kurulmuştur (Bogdanor, 2005).

İngiltere'nin kamu yönetiminde uzmanlaşma ve birleştirmeye yönelik bu girişimleri, 1980-2005 yılları arasındaki koordinasyon eğilimleri gösterilmektedir (Şekil 7).

**Şekil 7.** 1980-2005 Yılları Arası İngiltere'nin Konsolidasyon ve Uzmanlaşma Eğilimleri



**Kaynak:** (Verhoest vd., 2007: 335; Beuselinck, 2008: 109; Bouckaert vd., 2010: 240)'den uyarlanmıştır.

İngiltere, Yeni Zelanda'ya benzer bir biçimde birleştirme ve uzmanlaşmaya yönelik koordinasyon eğilimlerine sahiptir. Buna karşılık, Yeni Zelanda'ya kıyasla İngiltere örneğinde NTM yapıları daha az baskın ve radikal bir konumdadır. Bu bağlamda, İngiltere, ilk aşamada (1), benzer yapıdaki kamu kurumlarının birleştirilmesine önem vermektedir. Daha sonra (2), ağ tabanlı yapıların ve kurumsal çoğalmanın etkisiyle kamu yönetiminde uzmanlaşmaya yönelik koordinasyon girişimleri az da olsa artmıştır. Son olarak (3), 2000 yılı itibariyle başlangıçtan daha az

(dengeli) bir oranda birleştirme ve yönetimde sadeleşme girişimi diye adlandırılabilen bir koordinasyon sürecine girilmiştir.

### 2.4.3. İsveç

1980 yılı itibariyle, İsveç'in kamu yönetimi, kurumlar arasında oldukça güçlü bir koordinasyona sahip olmakla birlikte, kurum sayısının çokluğu bakımından göreceli olarak belli bir düzeye sahiptir. Kurumsal çoğalmanın yüksek düzeyi, esas olarak İsveç idari sisteminin ikili yapısından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda, İsveç'in yönetim yapısında, çok sayıda büyük ölçekli kamu kurumu var olmakla birlikte, anayasal olarak özerkliğe sahip sınırlı sayıda küçük ölçekli birimler/kurumlar da bulunmaktadır (Verhoest vd., 2007: 337). Diğer yandan, çok sayıda ve görece özerk olan kamu kurumlarını içinde barındıran ikili bir yapı özelliği göstermektedir (Bouckaert vd., 2010: 132). Bununla birlikte, 1980'lerin başlarında, İsveç'te kamu politikalarının koordinasyonu ile ilgili olarak güçlü gayri resmi ağlar, ortak politika hazırlama komiteleri, zorunlu kurumlar arası istişare ve işbirliğine yönelik mekanizmalar bulunmaktadır. Buna ek olarak, ağ temelli koordinasyon çerçevesinde, bakanlıklar arası müzakere platformları ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, söz konusu dönemde İsveç'te kamu politikalarında koordinasyon yönünden oldukça güçlü bir yapı oluşmuştur (Larsson, 2002).

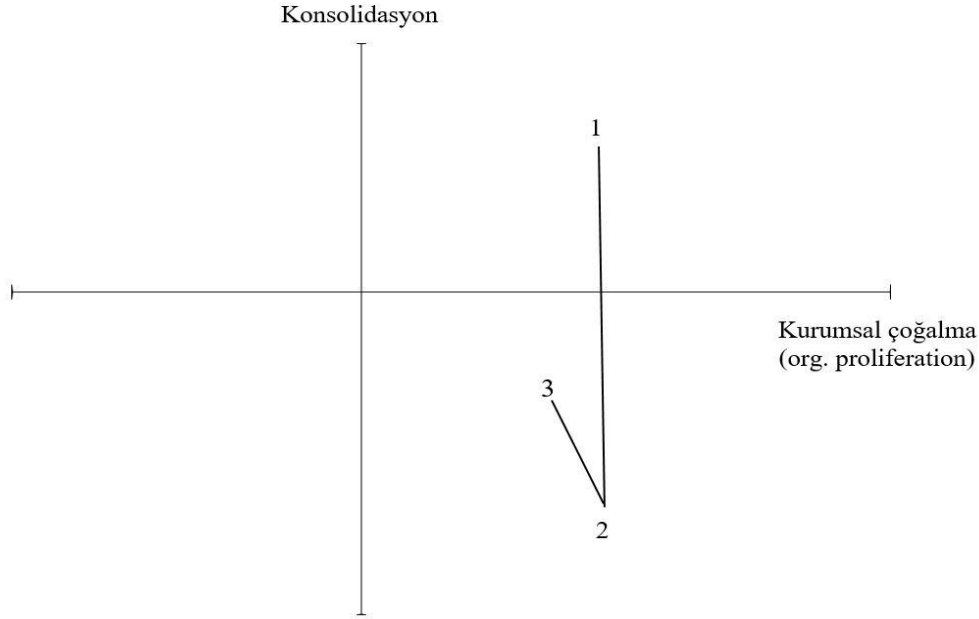
1985-1995 yılları arasında, İsveç'te hem NTM'ye ve PTM'ye hem de HTM'ye yönelik koordinasyon girişimleri gerçekleşmiştir. Bu dönemde, “âdem-i merkeziyet” (desantralizasyon), “serbestleştirme” (deregülasyon), özelleştirme ve yetki devri gibi geniş çaplı reformlar kamu yönetimindeki uzmanlaşma düzeyini kurumsal açıdan etkilemiştir. Ayrıca, yine bu dönemde, ağırlıklı olmasa bile özellikle performans ve mali yönetime yönelik piyasa temelli koordinasyonlar ortaya çıkmıştır. Özellikle, hem yönetsel yetkinliklerin/uzmanlaşmanın kamu kurumlarına doğru gelişmesi, kurumlar arasındaki çeşitliliği arttırmış hem de kamu kurumlarının görev, yetki ve sorumluluklarını değiştiren âdem-i merkeziyetçilik ve serbestleştirme süreci, toplam kurum sayısını değiştirmiştir. Söz konusu durum, uzmanlaşmanın artmasına doğal olarak koordinasyon kapasitesinin azalmasına neden olmuştur (Molander vd., 2002). Arkasından, ortaya çıkan koordinasyon sorununun çözülebilmesi amacıyla birkaç kamu

kurumunun birleşmesine ve kaldırılmasına yönelik koordinasyon girişimleri gerçekleşmiştir. Bu bağlamda, kurumsal çoğalma ilk aşamada artmış daha sonra ise azalmıştır. Yine bu dönemde, kamu harcamalarının merkezi açıdan denetlenmesine yönelik olarak kamu kurumları arasında ölçek ekonomisi (maliyetleri düşürme ve üretimi arttırma) ilkesine bağlı ortak girişimler ortaya çıkmıştır (Beuselinck, 2008: 113).

1995 yılından itibaren ve 2000’li yıllarda kamu yönetiminde koordinasyonu güçlendirmek amacıyla daha fazla ortak girişimler oluşturulmuştur. Bu bağlamda, e-devlet, bölgesel koordinasyon ve eğitim gibi çeşitli konularda ağbağ oluşturmaya yönelik koordinasyon girişimlerine (Bilgi İletişim Teknolojileri Stratejik Danışma Kurulu ve Hükümetin Birlikte-işlerlik (Inter-operability) Kurulu gibi) vurgu yapılmıştır (Beuselinck, 2008: 114). Bunun yanında, bazı piyasa temelli koordinasyonlar (mali yönetim alanında olduğu gibi) sürerken (Blöndal, 2001), bu dönemde hiyerarşi temelli koordinasyona yönelik uygulamalar ise arka planda kalmıştır (Beuselinck, 2008: 114).

2000 yılından sonra gerçekleşen AB politikası, e-devlet ve ulusal güvenlik gibi kamu yönetimi reformları sonucunda kamu yönetiminde merkezi bir hiyerarşik denetime olan gereksinim daha fazla ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, kamu kurumlarının birleşmesi ve merkezileşmesi suretiyle koordinasyon gücünün pekiştirilmesi ve denetim altına alınması gerçekleşmiştir. Bununla birlikte, yatay koordinasyon görece güçsüz kalmasına karşın yine de bir miktar ortaya çıkmıştır (Molander vd., 2002). İsveç’in 1980-2005 yılları arasında uzmanlaşma ve birleştirmeye yönelik koordinasyon eğilimleri aşağıda özetlenmektedir (Şekil 8).

**Şekil 8.** 1980-2005 Yılları Arası İsveç'in Konsolidasyon ve Uzmanlaşma Eğilimleri



**Kaynak:** (Verhoest vd., 2007: 338; Beuselinck, 2008: 113; Bouckaert vd., 2010: 245)'den uyarlanmıştır.

İsveç, Yeni Zelanda ve İngiltere'den farklı olarak 2000 yılı itibariyle birleştirme süreci yerine uzmanlaşma ve kurumsal çoğalma temelli bir koordinasyon sürecini sürdürmüştür. Bu bağlamda, İsveç, ilk aşamada (1), benzer yapıdaki kamu kurumlarının birleştirilmesine önem vermektedir. Daha sonra (2), ağ tabanlı yapıların ve kurumsal çoğalmanın etkisiyle kamu yönetiminde uzmanlaşmaya yönelik koordinasyon girişimleri artmıştır. Son olarak (3), 2000 yılı itibariyle bir önceki düzeyden daha dengeli bir oranda kamu yönetiminde uzmanlaşma sürecine girmiştir.

#### 2.4.4. Fransa

1980'li yıllarda, Avrupa ve dünyadaki ülkelerin çoğu neo-muhafazakâr söylemleri ve buna bağlı kamu sektörünün ekonomideki yerini küçültmeye yönelik minimal devlet yaklaşımını benimsemiştir. Ancak Fransa'da ise tam tersi bir durum söz konusu olmuştur. Buna göre, Fransa'da 1981 yılı ve devamında iktidarda olan Mitterand yönetimi, sosyal demokratik söylemlere bağlı bir yönetim yaklaşımına göre kamu yönetimini idare etmiştir. Bu bağlamda, söz konusu dönemde daha çok sosyal eşitliğin

sağlanmaya çalışılması ve kamulaştırma yoluyla devletin ekonomideki payının artmasına yönelik girişimler gerçekleşmiştir (Karaer, 1990: 54).

1980’li yılların başlarında, Fransız kamu yönetimi oldukça merkezi ve hiyerarşik bir örgütsel yapı özelliğine sahiptir. Dolayısıyla, merkezi yönetimindeki kamu yöneticileri tarafından denetlenen güçlü bir bürokratik yapının var olması Fransız kamu yönetiminin tutarlı bir politika döngüsüne sahip olmasını da beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda, Fransa’da Cumhurbaşkanı ve Başbakanın merkezi konumu, bakanlıkların dikey koordinasyona yönelik görev ve sorumlulukları gibi yetkiler, esas olarak hiyerarşi temelli koordinasyon mekanizmalarının kapsamını genişletmiştir (Beuselinck, 2008: 111). Daha sonra, Mitterand yönetimi 1982 yılında yerel yönetim reformuyla bu güçlü merkezi yönetim yapısının birtakım yetkilerini (mali denetim yine merkezi yönetimde kalmak kaydıyla) bölgesel ve yerel yönetimlere devretmiştir. Bu bağlamda, merkezi yönetimin elinde bulunan idari vesayet yetkisi kalkmış ve yerel yönetimlerin özerkliği yönünden önemli adımlar atılmıştır (Loughlin ve Mazey, 1995: 2; Karaer, 1990: 56-63).

1990’lı yılların başında, Başbakan Michel Rocard yönetiminde Fransız kamu idaresinde reform kapsamında bir dizi “uzmanlaşma” girişimi gerçekleştirilmiştir. Yönetim anlayışında özerklik, kamu personeli arasında diyalogun geliştirilmesine yönelik politikalar, belli başlı özelleştirmeye yönelik girişimler ve karar verme ile ilgili yeni düzenlemeler yürürlüğe girmiştir. Öte yandan, söz konusu uzmanlaşma girişimlerini dengelemek üzere HTM temelli bazı koordinasyon girişimleri de başlatılmıştır. Daha sonra, 1994 ve 1997 yılları arasında Fransız kamu idaresinin reformlarını düzenlemek amacıyla ağbağ tabanlı iki danışma organı<sup>11</sup> kurulmuştur (Verhoest vd., 2007: 339). 1997 yılından sonra ise söz konusu iki danışma organına ek olarak, “DIRE” (Délégation Interministérielle à la Réforme de l’Etat-Devlet Reformuyla İlgili Bakanlıklar Arası Delegasyon), “CISI” (Comité Interministériel pour la Société de l’Information- Bakanlıklar Arası Bilgi Toplumu Komitesi), Bölgesel İdare

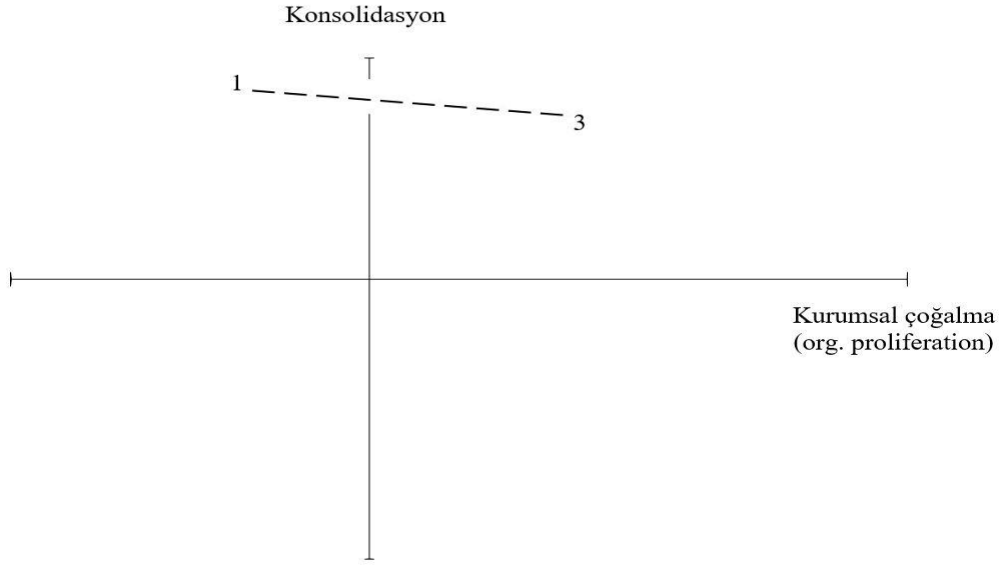
---

<sup>11</sup> Birincisi, CIATER (Comité Interministériel de Administration Territoriale-Bölge İdaresi Bakanlık Komitesi) ikincisi ise CIRE (Comité Interministériel pour la Réforme de L’Etat-Devlet Reformu Bakanlıklar Komitesi)’dir (Beuselinck, 2008: 112).

Komitesi, Devlet Modernizasyonu Genel Müdürlüğü gibi uzmanlaşmaya bağlı yeni birçok kamu kurumları kurulmuştur. Ayrıca, stratejik yönetim ve birlikte karar almaya yönelik belli başlı ağ tabanlı koordinasyon mekanizmaları oluşturulmuştur. NTM'ye yönelik bu koordinasyon girişimlerinin yanı sıra, Fransız kamu yönetiminde ağırlıklı olarak HTM temelli koordinasyon ağırlığını devam ettirmiştir. Bu bağlamda, merkezi yönetimin konumunu güçlendirilmesiyle ilgili kararnamele yürürlüğe girmiştir (Verhoest vd., 2007: 339; Beuselinck, 2008: 112-113).

Son olarak, 1997 yılından sonra Fransız kamu yönetiminde mali yönetimle ilgili iki önemli koordinasyon mekanizması oluşturulmuştur. Söz konusu koordinasyon mekanizmalarının ilki “LOLF” (Loi Organique relative aux Lois de Finance- Mali Kanunlarla ilgili Organik Kanun) diğeri ise “ACCORD” (Application Coordonnée de Comptabilisation, d’Ordonnancement et de Règlement de la Dépense de l’Etat- Devlet Harcamalarının Muhasebesi, Çizelgelemesi ve Ödenmesi Hususunda Koordineli Uygulama)’dır (Beuselinck, 2008: 113). LOLF’un amacı, daha verimli ve demokratik bir bütçe sürecinin oluşturulmasıdır. Ayrıca, kamu mali yapısı içerisinde yatay koordinasyona bağlı programlarda tutarlılık ve etkinliğin sağlanmasıdır (Verhoest vd., 2007: 339-340). Sonuç olarak, 1980 ile 2005 yılları arasında Fransa’nın kurumsal çoğalma ve uzmanlaşma ile ilgili bilgilerini özet olarak ifade etmek gerekirse; ilk aşamda, bakanlık düzeyinde “bölümlere ayrılma” (departmentalism) ve uzmanlaşmaya yönelik koordinasyon mekanizmaları kurulmuştur. 1989 yılından itibaren, bölgesel düzeyde “dekonsantrasyona” (merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki devri-yetki genişliği) yönelik koordinasyon mekanizmaları ağırlık kazanmıştır. 1989 yılından itibaren ise bölgesel düzeyde koordinasyonun güçlendirilmesine yönelik uygulamalara yer verilmiştir. Son olarak (1997 yılından sonra), Bakanlık’lar arası koordinasyonun güçlendirilmesine odaklanılmıştır (Verhoest ve Bouckaert, 2005: 106).

**Şekil 9.** 1980-2005 Yılları Arası Fransa'nın Konsolidasyon ve Uzmanlaşma Eğilimleri



**Kaynak:** (Verhoest vd., 2007: 340; Beuselinck, 2008: 111; Bouckaert vd., 2010: 249)'den uyarlanmıştır.

Diğer ülke deneyimleriyle karşılaştırıldığında Fransa, kendine özgü bir birleştirme ve uzmanlık eğilimine sahiptir (Şekil 9). Bununla birlikte, 1980 ve 2005 yılları arası kamu yönetiminde reform girişimleri yönünden değerlendirildiğinde, Fransa'ya göre Yeni Zelanda ve İngiltere görece daha radikal reform hareketleri uygulamıştır. Buna karşılık, Fransız kamu yönetimi reformları ise daha mütevazı bir içeriğe sahip olmuştur (Beuselinck, 2008: 111-112). Öte yandan, Fransız kamu yönetiminin diğer kamu yönetimlerinden farkı, kamu sektöründe özelleştirmenin kayda değer bir biçimde gerçekleşmemesidir. Ayrıca, merkezi düzeyde koordinasyonun iyileştirilmesi, çoğunlukla merkezi alt düzey yönetim birimleri (departmanlar, bölge yönetimleri ve il yönetimleri gibi) aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bu bağlamda, Şekil 9'a göre, söz konusu merkezi alt düzey yönetim birimlerine daha yüksek oranda yetkilerin dağıtımı gerçekleştiğinden, bu düzeyde kurum sayısı daha fazla artmıştır (kurumsal çoğalma). Aynı zamanda, merkezi yönetim diğer yönetim birimleri üstünde (bölgelerin ve il yönetimlerinin) stratejik planlama ve mali koordinasyon yönünden istikrarlı bir birleştirme kapasitesi sağlamaktadır. Dolayısıyla, Şekil 9'da var olan noktalı çizginin anlamı, Fransız kamu yönetiminde merkezi ve yerinden yönetim organlarının kurumsal

çoğalma ve uzmanlaşma ilişkisini ortaya koymaktadır. Sonuç olarak, HTM, NTM ve PTM temelli koordinasyon mekanizmaları yönünden, Fransa’da çok fazla özerkliğe sahip kamu kurumları ortaya çıkmamıştır. Kamu kurumu sayısı ve özerklik düzeyleri, yalnızca dönemsel olarak ikincil nedenlere bağlı (*epifenomen*) olarak artmıştır. Ayrıca koordinasyon yavaş ve istikrarlı bir biçimde artış göstermiştir (Verhoest vd., 2007: 340).

#### 2.4.5. Hollanda

Hollanda merkezi kamu yönetimi yapısı, 1980’li yıllarda bakanlık düzeyinde açık bir biçimde “bölümlere/birimlere/kurumlara ayrılma” (*departmentalism*) anlayışına sahiptir. Bu bağlamda, koordinasyonla ilgili olarak bakanlıklar daha çok orta düzeyde (Maliye Bakanlığı hariç), Başbakan ise görece daha az görev ve yetkilere sahiptir. Buna karşılık, bakanlıklar (*departmants*) ise koordinasyon ilişkisiyle ilgili daha fazla ön planda olmuştur. Buna ek olarak, bu dönemde çeşitli kamu kurumları temsilcilerinden oluşan bazı koordinasyon komiteleri de kurulmuştur (Bouckaert vd., 2010: 245).

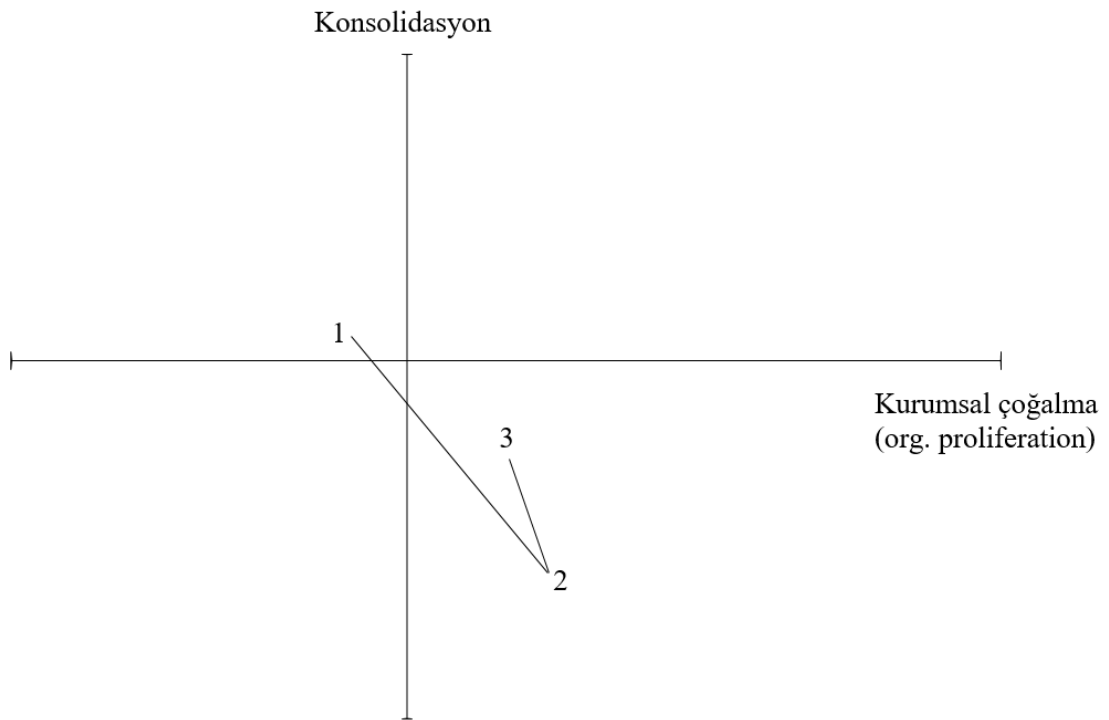
1990’lı yıllarda, Hollanda kamu yönetimiyle ilgili hazırlanan raporlar (örneğin; Algemene Rekenkamer, 1995; Commissie Sint, 1994) daha çok hükümetin “ortaklaşa yönetim” (joined-up government) eksikliğinden dolayı hükümet dışı özerk kurumların denetimi ile baskı ve çıkar gruplarının politika tasarımı ve danışmanlığı üzerindeki güçlü etkisine odaklanmıştır. Bu bağlamda, söz konusu raporlarda kamu kurumu analizleri, politika tasarımı ve uygulaması ile ilgili kurumsal bağlantının kesilmesinden kaynaklanan sorunlar ele alınmıştır (Verhoest ve Bouckaert, 2005: 104).

1990’lı yıllarda, Hollanda kamu yönetiminde farklı düzeylerde kısmen bağlantılı iki strateji geliştirilmiştir. İlk strateji, koordinasyon bakanları ve dikey uzmanlaşmaya yönelik kamu yönetimi reformları aracılığıyla hükümet ve bakanlıklar arasındaki koordinasyon sorunları ele alınmıştır. İkinci strateji ise ortak karar verme mekanizmaları, koordinasyon ve tedarik zinciri yönetimi ve yarı-piyasa sistemi temelinde oluşturulmuş kamu sektörüne bağlı kurumsal merkezileşme (*Zelfstandige Bustoorsorganen* adında bağımsız kamu kurumlarının var olması) ve gözden geçirilmiş koordinasyon mekanizmaları gibi (sonuç odaklı bütçe, başbakan ve yatay koordinasyon



temelli bakanlıkların görev ve sorumluluklarının gözden geçirilmesi) yeni koordinasyon mekanizmalarının uygulanmasıdır (Verhoest ve Bouckaert, 2005: 105). Bu gelişmeler ışığında, Hollanda kamu yönetiminin uzmanlaşma ve birleştirilmesine yönelik olarak 1980-2005 yılları arasındaki koordinasyon eğilimleri aşağıda (Şekil 10) gösterilmektedir.

**Şekil 10.** 1980-2005 Yılları Arası Hollanda'nın Konsolidasyon ve Uzmanlaşma Eğilimleri



**Kaynak:** (Bouckaert vd., 2010: 246)'dan uyarlanmıştır.

Hollanda ilk aşamada (1), benzer yapıdaki kamu kurumlarının birleştirilmesine önem vermektedir. Daha sonra (2), hızla yükselen kamu kurumları sayısı ve bağımsız kamu kurumlarının -*Zelfstandige Bestuursorganen* (ZBO'ların)- güçlenmesi sonucunda, kurumsal açıdan yüksek düzeyde bir uzmanlaşma sürecine girilmiştir. Son olarak (3), 1995 yılı itibariyle birleştirmeye yönelik birtakım koordinasyon girişimleri -(ZBO'ların daha sınırlı yetkilere sahip olması, Başbakanın görev ve sorumluluklarının güçlendirilmesi, sonuç odaklı yönetim yaklaşımı ve performansa dayalı bütçeleme sürecinin benimsenmesi, bazı kamu kurumlarının Bakanlık'lar bünyesinde yeniden

örgütlenmesi gibi)- nedeniyle, bir öncekinden biraz daha az bir düzeyde uzmanlaşma girişimleri gerçekleşmiştir (Bouckaert vd., 2010: 245-246).

Sonuç olarak, 1980 ve 2005 yılları arasında Hollanda'nın uzmanlaşma ve birleştirme ile ilgili bilgilerini özet olarak ifade etmek gerekirse, ilk aşamda bakanlık düzeyinde bölümlere ayrılma (*departmentalism*) ve uzmanlaşmaya yönelik koordinasyon mekanizmaları kurulmuştur. Arkasından, 1980'lerin devamı ve 1990'ların ilk yarısında, hükümet ve bakanlıklar arası koordinasyonun güçlendirilmesi amacıyla kamu politikalarında koordinasyona odaklanılmıştır. Daha sonra, bakanlık düzeyinde koordinasyonu geliştirmek ve kolaylaştırmak amacıyla kurum düzeyinde uzmanlaşmaya yönelik mekanizmalar oluşturulmuştur. 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren ise uygulamalı olarak kamu kurumları düzeyinde koordinasyonun güçlendirilmesine yönelik girişimler gerçekleşmiştir (Verhoest ve Bouckaert, 2005: 106).

#### **2.4.6. Belçika**

1970 yılı itibariyle Belçika idari yapısı, üniter devletten federal devlet sistemine geçmiştir. 1980 yılından sonra gerçekleştirilen anayasal düzenlemeler ile günümüzde Belçika'nın üç federal bölgeye dayanan yönetim yapısı bulunmaktadır. Belçika'da bulunan söz konusu federal bölgeler; Brüksel-Başkent Bölgesi, Flaman Bölgesi ve Valon Bölgesidir. Buna bağlı olarak, dil farklılığı yönünden Belçika'da Flamanca, Fransızca ve Almanca konuşan topluluklar yer almaktadır. Bu üç topluluğun ikisinin (Flaman ve Valon topluluğu) kendine özgü yasama ve yürütme organları bulunmaktadır. Bu bağlamda, Belçika, idari olarak karmaşık bir yapıya sahiptir (Beaufays, 1988: 66). Öte yandan, Belçika'nın yönetim yapısı itibariyle federal hükümetin federe birimler üzerinde yasal bir yetkisi bulunmamaktadır. Bu bağlamda, Belçika'nın özgün anayasal yapısından kaynaklanan yönetsel ve siyasi nedenlerden dolayı, uzmanlaşma dâhilinde kurumsal birimler Bakanlık birimlerinden ayrılmamakta ve kamu kurumu sayısı uzmanlaşmaya göre artmamaktadır. Ayrıca, Belçika'nın yönetim yapısına göre federal, topluluk ve bölge idareleri aynı anayasal düzeyde olmakla birlikte birbirlerinden bağımsız bir yönetim yetkisine sahiplerdir. Bu nedenle, Belçika'da yerinden yönetim anlayışına göre hiyerarşik olmayan yatay bir yönetim ilişkisi söz konusudur (Bouckaert vd., 2010: 249).

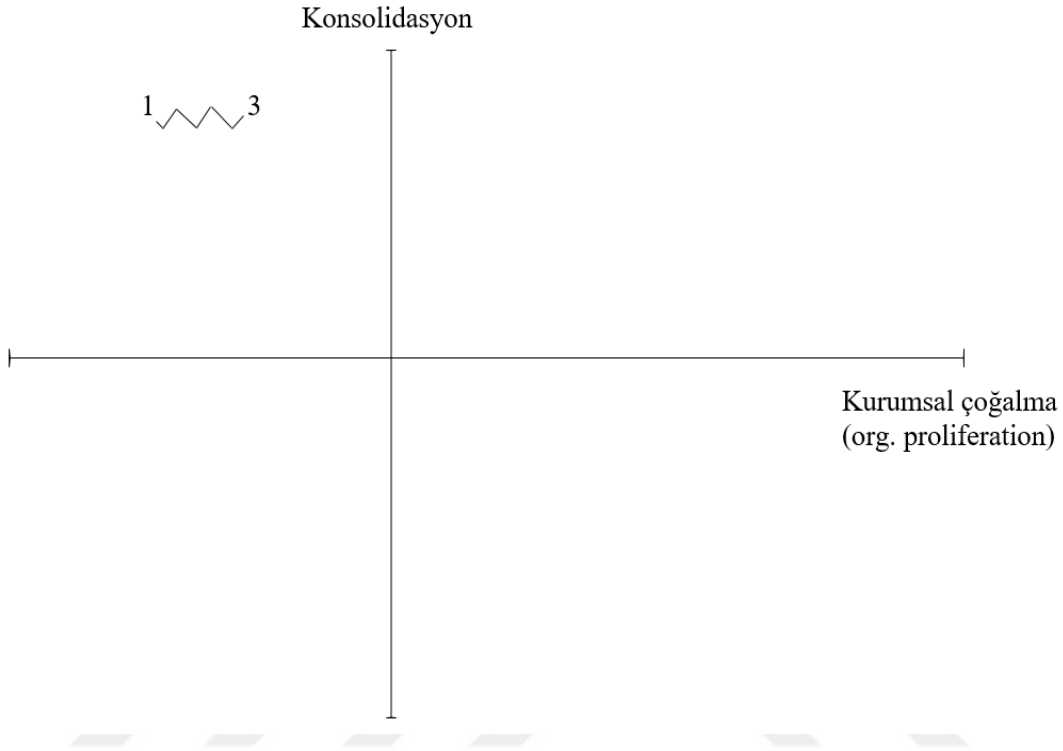
1980’li yıllardan başlayarak, Belçika’da, siyasi denetim ve koordinasyon kapasitesi yönünden etkili, bakanlar ve sivil toplum kuruluşları ile birebir ilişkili siyasi partilerin danışma sistemine dayanan sistematik bir merkezi devlet yaklaşımı bulunmaktadır. Sonuç olarak, uzmanlaşmadan ziyade yönetim yapısından kaynaklanan nedenlerden ötürü Belçika’da koordinasyon ve birleştirme sorunları ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte, söz konusu dönemde, Belçika’da yönetim yetkisi ve sorumluluğu federal düzeyden ziyade topluluk ve bölge idarelerine geçmiştir. Öte yandan, 1985 yılından sonra Belçika Devlet Sekreterliği başta olmak üzere, kamu kurumlarında birtakım yenilikler getirilmiştir. Ancak söz konusu yenilikler, kamu yönetiminde reform düzeyinden uzak ve biçimsel düzenlemeleri içermektedir. Bu nedenle, söz konusu dönemde koordinasyon ve birleştirme sorunu devam etmiştir (Bouckaert vd., 2010: 248-250).

1992 yılında yürürlüğe giren yeni anayasa, Belçika yönetim yapısını tamamen federal bir devlet haline getirmiştir. Daha sonra, 1992 ve 1993 yıllarında dördüncü reform kapsamında yetki ve sorumluluklar topluluk ve bölge idarelerine devredilmiştir. Bu arada, 1994 yılında iki ayrı bakanlık, Çalışma ve Tarım Bakanlığı adı altında ve tek bir bakanlık olarak birleştirilmiştir. Ayrıca, yeni anayasa ile bakanlık sayısı 15 ile sınırlandırılmıştır. Öte yandan, 1993 yılında İçişleri Bakanı Louis Tobback, kamu hizmeti kapsamında yeni bir yönetim geleneği oluşturmak amacıyla, “Tobback Planı” olarak adlandırılan bir plan uygulamıştır. Söz konusu planın temel amaçları, federal kamu hizmetini yeniden yapılandırmak ve verimliliği artırmak üzere, kamu hizmetlerinin kapsamlı bir biçimde denetlenmesi ve buna bağlı yeni bir yönetim geleneği inşa edilmesidir. Bu bağlamda, “Tobback Planı”, Belçika’nın ilk siyasi ve stratejik kamu yönetimi projesi olarak önem arz etmektedir. Ayrıca, bu dönemde, “Collège des Secrétaires Généraux” (Genel Sekreterlikler Kurulu) adlı yönetim organı, federal yönetim içinde ortak bir yönetim organı olarak görev ve sorumluluklarını arttırmıştır. Buna ek olarak, 1994 yılında yürürlüğe giren “Kraliyet Kararnamesi” (The Royal Decree) ile kamu personelinin idari ve mali yönden yeni düzenlemeler içeren genel ilkeleri uygulanmaya başlanmıştır (Bouckaert vd., 2010: 194).

Belçika'nın kamu mali yapısında, birleştirilmiş (konsolide) kamu borcunun yüksek olmasından dolayı, kamu şirketleri güçlü bir hiyerarşik denetime tabidir. Bununla birlikte, 1990'lı yıllarda kamu mali sistemindeki bozuklukların düzeltilmesi amacıyla kapsamlı ve tutarlı bir reform programı olarak “Kopernik” (*Copernicus*) uygulanmıştır (Bouckaert vd., 2010: 250). Kopernik reform programı kapsamında Bakanlık'ların stratejileri, görevleri, sorumlulukları ve mali yapıları yeniden yapılandırılmıştır. Bu bağlamda, Bakanlar Kurulu'nun siyasal ve yönetsel açıdan etkisini azaltmak, politika koordinasyonunu sağlamak ve daha bağımsız bir kamu kurumu özelliğine sahip olmak amacıyla bakanlıkların yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir (Brans vd., 2005: 227-230). Öte yandan, yapısal reformların yanı sıra, Kopernik reform planı, İnsan Kaynakları Yönetimi yönünden de birtakım yeni düzenlemeleri uygulamaya başlamıştır. Bu kapsamda, kamu personeli iş süreçleri analiz edilerek insan kaynaklarının nasıl daha etkin bir biçimde kullanılabileceği üzerinde durulmuştur (Parys ve Hondeghe, 2005: 100-113).

2000'li yıllarda kamu politikası alanında daha fazla sayıda aktörü koordine etmek amacıyla kamu kaynakları, hedefleri ve stratejik planları yeniden tasarlanmıştır. Belçika kamu yönetimiyle ilgili tüm bu gelişmeler, daha fazla aktörün kamu yönetimi yapısına dâhil olmasına neden olmuştur. Bununla birlikte, Belçika'nın federal yönetim yapısı, kendi içindeki yönetim denetimini kaybetmemek amacıyla eşit derecede ve ihtiyatlı bir kamu yönetimi reform süreci yürütmüştür (Bouckaert vd., 2010: 250-251). Aşağıda, Öte yandan, Belçika kamu yönetimiyle ilgili olarak, 1980-2005 yılları arasındaki uzmanlaşma ve birleştirmeye yönelik koordinasyon eğilimleri gösterilmektedir (Şekil 11).

**Şekil 11.** 1980-2005 Yılları Arası Belçika'nın Konsolidasyon ve Uzmanlaşma Eğilimleri



**Kaynak:** (Bouckaert vd., 2010: 250)'dan uyarlanmıştır.

Belçika federal yönetim yapısından kaynaklanan nedenlere bağlı olarak (Bouckaert vd., 2010), genel anlamda, benzer yapıdaki kamu kurumlarının birleştirilmesine (1) önem vermektedir. İzleyen yıllarda birtakım birleştirme ve uzmanlaşmaya yönelik koordinasyon girişimleri (Tobback ve Kopernik Planı) nedeniyle, bir önceki düzeyden biraz daha artan düzeyde kurumsal çoğalma gerçekleşmiştir (3). Belçika örneğinde, koordinasyon yönünden NTM ve PTM yerine HTM baskın olarak kullanılmıştır. Bu bağlamda, HTM daha çok yapısal değil yönetsel olarak kullanılmıştır (Bouckaert vd., 2010: 263).

#### 2.4.7. ABD

ABD, çoğulcu demokrasi anlayışına bağlı ve kendine özgü başkanlık sistemine dayalı federal bir cumhuriyettir. Federal yönetim sistemine göre eyalet yönetimleri iç işlerinde özerk yapıdadır. Ayrıca, ABD'nin federal yapısının temel unsurlarından biri de

âdem-i merkeziyetçi bir yönetim yaklaşımını benimsemiş olmasıdır. Öte yandan, ABD yönetim yapısı gereği, kamu kurumlarına oldukça fazla yasal özerklik tanımaktadır. Bununla birlikte, ABD kamu yönetimi kurumsal olarak bölünmüş bir bürokratik yapı ve kendine özgü bir siyasal sisteme sahiptir. Bilhassa, kamu hizmeti sunumunda özel sektördeki ilkelerin uygulanmasına önem verilmektedir (Snider, 2000).

ABD'nin yönetim yapısı temel olarak; federal yönetim, eyalet yönetimleri ve yerel yönetimlerden oluşmaktadır. Amerikan tipi Başkanlık sisteminde bir taraftan, Amerikan Başkanı<sup>12</sup> gibi güçlü ve merkezi bir konumu bulunan yürütme erki bulunmaktadır. Diğer taraftan, Amerikan yönetim anlayışındaki eyalet yönetimleri ve yerel yönetimlerin özerk yapısı, denetim ve denge (check and balances) mekanizması işlevi görmektedir. Diğer bir ifadeyle, günümüz Amerikan yönetim yapısında kuvvetler hiyerarşisi (federal-eyalet) yönünden güç ve yetki paylaşımı hassas bir denge ile gözetilmektedir (Spicer, 2001).

ABD yönetim yapısında ve federal hükümet içinde bazı koordinasyondan sorumlu kamu kurumları bulunsan bile, federal hükümet sisteminin yol açtığı karmaşıklıktan dolayı kamu kurumlarının koordinasyonu etkilenmektedir. Örneğin, Başkan'ın Yürütme Ofisi (The Executive Office of the President), Ulusal Güvenlik Konseyi (National Security Council) ve İç Politika Konseyi (Domestic Policy Council) aracılığıyla kamu kurumlarında koordinasyon sağlanabilse de esas olarak, Amerikan Başkanı, en üst düzeyde koordine edici yetki ve sorumluluğa sahiptir. Ayrıca, ABD'de merkezi bir koordinasyon aracı olarak kabul edilen Yönetim ve Bütçe Ofisi (the Office of Management and Budget), kamu kurumlarının performans yönünden analiziyle ilgili önemli görev ve sorumlulukları olan bir federal kamu kurumudur. Bundan başka, ABD yönetim yapısı içerisinde yer alan Kongre, yürütme organı karşısında önemli bir denge ve denetleme yapısı olarak görülmektedir. Kongre kurum olarak, gözetim ve denetim hususunda gerekli koşulları karşılasa da, kamu kurumlarını ve politikalarını koordine etmek amacıyla gerekli işlevi yerine getirememektedir (Bouckaert vd., 2010: 251-252).

---

<sup>12</sup> Başkan ilk olarak, Amerikan yönetim yapısı içerisinde yürütme yönünden yönetsel gücü elinde tutan bir lider olarak önemli bir konumdadır. Ayrıca Başkan, merkezi düzeyde koordinasyon ve tutarlı politika oluşturmakla yükümlüdür. Son olarak, Amerikan Başkanı kamu sektöründeki birçok pozisyona atama yapma hakkını elinde bulundurmaktadır (Peters, 2008).

ABD'deki Başkanlık sistemine göre, Başkan ve yardımcısına bağlı 15 Bakanlık ile federal konularda yetkili ve bazıları Kabine üyesi düzeyinde olan çok sayıda bağımsız birimler bulunmaktadır. Söz konusu bakanlıklar ve bağımsız birimler, vatandaşlara çeşitli alanlarda kamu hizmeti sunulmasına yardımcı olmakla görevlilerdir (Arnold, 2004). Öte yandan, ABD'deki Başkanlık sistemi, Başkan (yürütme) ve Kongre (yasama) arasındaki olası politika farklılıklarından doğan çatışma durumu ile politika koordinasyonundan yoksun bir sonuç ortaya çıkartabilmektedir. Ayrıca, Kongre yapısı gereği (eyaletlerdeki nüfus yoğunluğuna göre dağılımın esas alınması ile) bütünsel ve koordineli olmaktan ziyade, parçalı ve bölünmüş bir yasama yapısı oluşturmaktadır. Bununla birlikte, ABD kamu kurumları federal yapının tanımış olduğu haklara bağlı olarak, kamu bütçelerinde daha özerk yapıdadırlar. Bu bağlamda, ABD'nin yönetim yapısı kurumsal yönden bütünsel olmayan bir yapıya sahiptir (Bouckaert vd., 2010: 210-213).

ABD Başkanlık sisteminde, Federal hükümet içinde koordinasyonu teşvik etmek amacıyla yukarıda sayılan Başkanlık örgütleri bulunmaktadır. Söz konusu üst düzey kamu kurumları, ABD'de politika koordinasyonunun sağlanmasına katkı sağlayan önemli kurumlardır. Bunlardan Ulusal Güvenlik Konseyi, 1947 yılında yürürlüğe giren Ulusal Güvenlik Yasası ile oluşturulmuştur. Bu Konsey, Başkana dış ve savunma politikası hakkında bağımsız tavsiyelerde bulunmaktan sorumludur. Konsey, aynı zamanda Savunma Bakanlığı ve Dışişleri Bakanlığı'nın etkinliklerini koordine etmekten de sorumludur. Bu bağlamda, Amerikan yönetim yapısı içerisinde Ulusal Güvenlik Konseyi'nin koordinasyon yönünden belli başlı yetki, görev ve sorumlulukları bulunmaktadır (Bouckaert vd., 2010: 215-216).

1982 yılında, Başkan Reagan'nın girişimiyle ABD Federal hükümetindeki israf ve verimsizliği sona erdirmek ve mali açıdan bütçeyi dengesini (koordinasyonunu) sağlamak amacıyla bir soruşturma başlatılmıştır. Söz konusu soruşturmanın gerçekleştirilebilmesi amacıyla özel sektör yöneticilerinden oluşan Grace Komisyonu, federal hükümetin mali açıdan tasarruf edebilmesiyle ilgili önerilerde bulunmuştur. Sonuç olarak, bu Komisyonun aldığı kararlar ve öneriler büyük ölçüde uygulanamamış ve başarısız bir koordinasyon girişimi olarak sona ermiştir (Savoie, 1994). Buna ek

olarak, 1985 yılında Reagan'ın ikinci başkanlık döneminde kurulan İç Politika Konseyi (The Domestic Policy Council), iç politika meseleleriyle ilgili çok sayıda bakanlığı koordine etmekle görevlendirilmiştir (Bouckaert vd., 2010: 216).

ABD'de 1989-1993 yılları içerisinde, George H. W. Bush (I. Bush) yönetimi altında kamu yönetiminde koordinasyonla ilgili birtakım girişimler gerçekleşmiştir. Ayrıca, I. Bush yönetimi genel olarak yönetim kalitesini arttırmaya odaklanmıştır. Bu kapsamda, 1993 tarihli Hükümet Performansı ve Sonuçları Yasası<sup>13</sup>(the Government Performance and Results Act) yürürlüğe girmiştir. Söz konusu yasa, federal kurumların birkaç yıllık dönemi kapsayan bir stratejik plan hazırlamasını, her kurumun yıllık hedefleri olan yıllık performans planı ve yıllık performans raporu oluşturması gerektiğini ifade etmektedir (Harman, 1997: 272).

Bu yasa, esas olarak I. Bush yönetiminde başlatılan kalite iyileştirme programının koordinasyon üzerinde dolaylı bir etkisi olacağı düşüncesiyle ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, kalite girişimi olarak adlandırılan bu yasa, hükümet reformu kapsamında daha etkili ve koordineli hizmet sunumu üretme reformu olarak değerlendirilmiştir (Bouckaert vd., 2010: 226).

1993 yılında Başkan Bill Clinton'ın göreve gelmesiyle birlikte, Amerikan kamu yönetiminde birtakım reform uygulamaları yürürlüğe konulmuştur. Bu reform uygulamalarının ilki ve en önemlilerinde biri, "Ulusal Performansın Değerlendirilmesi" (National Performance Review) raporudur. Bu raporun hazırlanmasında etkili olan çeşitli nedenler olmakla birlikte, esas olarak YKY temelli "Devletin Yeniden Yapılandırılması" (Reinventing Government) anlayışının etkileri ön planda olmuştur. Bu hususta, "Devletin Yeniden Yapılandırılması" esas olarak, özel sektördeki rekabetçilik ve verimlilik ilkelerinin kamu sektörüne uyarlanması gerektiğine dikkat çekmektedir. Ayrıca, bu raporun temel amacı, "daha az maliyetle daha iyi çalışan bir devlet" (*government that works better and costs less*) ortaya çıkartmaktır. Bu bağlamda, bu rapor, Başkan Clinton ve Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından Federal Hükümetin daha etkin bir biçimde yönetilmesine yönelik oluşturulmuş bir reform girişimidir

---

<sup>13</sup> Söz konusu yasanın temelleri, I. Bush döneminde atılmasına karşın Clinton döneminde yürürlüğe girmiştir (Bouckaert vd., 2010: 226-231).

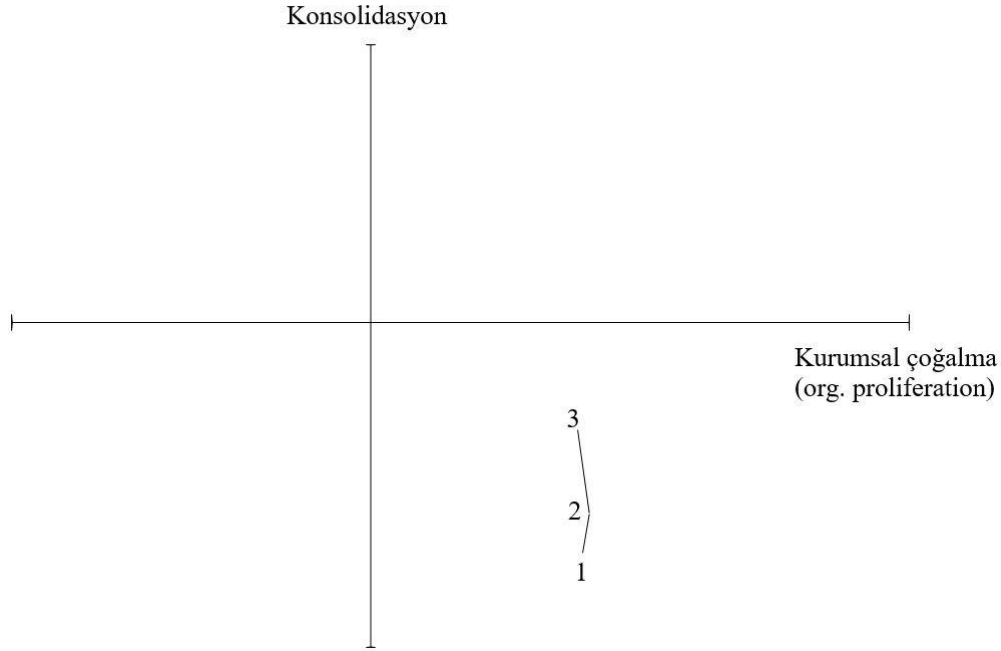


(Yılmaz, 2001: 47). Öte yandan, bu dönemde kamu yönetiminde reform kapsamında, Amerikan kamu kurumları bünyesinde “yeniden yapılandırma takımları” (reinvention teams) oluşturulmuştur. Bu bağlamda, Ulusal Performans Değerlendirme girişimi ile “yeniden yapılandırma takımları” koordinasyon ve işbirliği içinde Amerikan kamu yönetiminin etkinliğinin ve performansının geliştirilmesine önem vermişlerdir (Yılmaz, 2001: 50-51).

George W. Bush’un birinci Başkanlık döneminde (2001-2004) 2002 yılında, ABD’nin hükümet organı olarak görev yapan Kongre tarafından yürürlüğe giren, “Kamu Güvenlik Yasası” ile ABD İç Güvenlik Bakanlığı (United States Department of Homeland Security) kurulmuştur. Bu Bakanlık, ABD’nin terörle mücadele kapsamında ülke içinde güvenliği sağlamakla görevli bir kamu kurumudur. Söz konusu bakanlığın; anayasal düzeni koruma, doğal afetler, terör olayları gibi olağanüstü olaylarda diğer federal kamu kurumlarıyla koordineli bir biçimde çalışmayla ilgili görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. Bu bağlamda, ABD İç Güvenlik Bakanlığı, ABD kamu yönetiminde koordinasyon yetkisine sahip bir kamu kurumudur (Bouckaert vd., 2010: 231).

Aşağıda, ABD kamu yönetiminin uzmanlaşma ve birleştirmeye yönelik olarak 1980-2005 yılları arasındaki koordinasyon eğilimleri gösterilmektedir (Şekil 12).

**Şekil 12.** 1980-2005 Yılları Arası ABD'nin Konsolidasyon ve Uzmanlaşma Eğilimleri



**Kaynak:** (Bouckaert vd., 2010: 252)'den uyarlanmıştır.

ABD, kamu yönetiminde uzmanlaşma ve koordinasyon yönünden diğer ülkelerle kıyaslandığında kendine özgü özelliklere sahiptir. Şekil 12'de görüldüğü üzere, ABD kamu yönetimi, 1980 ve 2005 yılları arasındaki dönemde, NTM ve PTM tiplerinde birbirine yakın ve istikrarlı bir koordinasyon düzeyini yakalamıştır. ABD yönetim yapısında koordinasyon yönünden çok sayıda özerkliğe sahip kamu kurumları bulunduğu için birinci, ikinci ve üçüncü aşamalar birbirine oldukça yakındır (Bouckaert vd., 2010: 251-252).

## **2.5. Koordinasyon ve Uzmanlaşma Yönünden Ülke Deneyimlerinin Karşılaştırılması ve Değerlendirilmesi**

Koordinasyon ve uzmanlaşma ile ilgili yedi ülkenin (Yeni Zelanda, İngiltere, İsveç, Fransa, Hollanda, Belçika ve ABD) genel eğilimlerini anlattıktan sonra söz konusu bu ülkeleri karşılaştırmalı bir biçimde değerlendirmek yararlı olacaktır. Bu karşılaştırmada, koordinasyon ile uzmanlaşma arasındaki ilişki, söz konusu ülkelerin koordinasyon stratejileri ve hangi dönemde hangi tür koordinasyon mekanizmasının

(HTM, PTM ve NTM) daha baskın olduğu dikkate alınacaktır. Bu bağlamda, ülkelerin kamu yönetimlerinde yaşadıkları değişimler ve dönüşümler genel olarak değerlendirilmektedir.

Bu bağlamda, aşağıda Yeni Zelanda, İngiltere, İsveç, Fransa, Hollanda ve ABD'nin kamu yönetiminde koordinasyonla ilgili temel benzerlikleri ve farklılıkları anlatılmaktadır (Beuselinck, 2007: 114-115):

➤ Hiyerarşi geleneği daha eski olan İngiltere'de Başbakan'ın konumu (statüsü), Yeni Zelanda'dan daha güçlüdür. Buna ek olarak, Başbakanlık düzeyinde ya da merkezi kurumlar düzeyinde yer alan hiyerarşi temelli koordinasyonun önemi, Yeni Zelanda ile karşılaştırıldığında İngiltere'de genel olarak daha belirgindir (Bogdanor, 2005).

➤ 1990'lı yılların başlarında performans ve mali yönetim odaklı PTM yoluyla gerçekleşen koordinasyon girişimleri ve PTM temelli bireysel teşvik sistemlerinin kamu yönetimlerine adapte edilmesi yönünden, İngiltere'ye kıyasla Yeni Zelanda daha belirgin bir piyasa koordinasyonu sağlamıştır.

➤ İsveç örneğinde, uzmanlaşmanın arttığı dönemin hemen arkasından Yeni Zelanda ve İngiltere'ye oldukça benzeyen ölçüde artan bir birleşme süreci söz konusu olmuştur. Ancak koordinasyonun türü ve odağı Yeni Zelanda ve İngiltere'ye göre oldukça farklı<sup>14</sup> gerçekleşmiştir.

➤ İsveç, koordinasyon yönünden Yeni Zelanda ve İngiltere ile karşılaştırıldığında, 1980 ve 2005 yılları içerisinde daha istikrarlı bir biçimde NTM'ye yönelik koordinasyon girişimleri gerçekleştirmiştir. Buna ek olarak, İsveç'te PTM'ye yönelik koordinasyon girişimleri az olmakla birlikte daha çok mali ve performans yönetimi ile ilgili reform girişimleri yaşanmıştır.

➤ Fransa'da koordinasyon, İngiltere'deki yaygın hiyerarşi temelli koordinasyona kıyasla oldukça farklı bir niteliktedir. Fransız kamu yönetiminde HTM temelli koordinasyon hâkim olmakla birlikte Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu'nun baskın gücüne karşılık valilerin de kendine özgü özel bir statüsü bulunmaktadır.

---

<sup>14</sup> Örneğin, İsveç'te dikey koordinasyon yerine yatay koordinasyon temel alınarak bakanlıklar ve kurumlar arasında koordinasyon ve işbirliğinin geliştirilmesine yönelik mekanizmalar oluşturulmuştur (Beuselinck vd., 2007: 115).

➤ Hollanda örneğinde, ilk olarak Bakanlık düzeyindeki koordinasyon sorunları ve buna bağlı koordinasyon bakanlarının kurulması ve dikey uzmanlaşma temelinde, merkezde bakanlıklarında koordinasyonu geliştirme çabalarına yönelik girişimlerde bulunulmuştur. İkinci olarak, kamu sektörü temelinde kurumsal merkezileşme Bağımsız Yönetim Organları (*Zelfstandige Bestuursorganen*) adı verilen mevcut koordinasyon mekanizmaları iyileştirilerek kolektif karar alma mekanizmaları gibi yeni koordinasyon mekanizmalarına yönelik reformlar gerçekleştirilmiştir (Verhoest ve Bouckaert, 2005).

➤ Belçika örneğinde, “Kopernik” reform programı ile kamu yönetiminde koordinasyonun sağlanmasına yönelik önemli bir adım atılmıştır (Bouckaert vd., 2010: 258).

➤ ABD’nin parçalı yönetim yapısından dolayı, Amerikan kamu yönetiminde uzmanlaşma ve koordinasyon diğer ülkelere kıyasla daha fazla istikrarlı olmamıştır. Bu bağlamda, Amerikan yönetim sistemi politika tutarlılığının ve koordinasyonunun sağlanmasına çok fazla olanak vermemektedir. Diğer taraftan, ABD İç Güvenlik Bakanlığı gibi etkin koordinasyon sağlanmasına yönelik yeni kamu kurumlarının varlığı ile kamu yönetiminde koordinasyona yönelik girişimler artmıştır (Bouckaert vd., 2010: 233-234).

➤ Yeni Zelanda ve Hollanda gibi bazı ülkeler geleneksel olarak bakanlıklar arası ve kurumlar arası koordinasyon sağlanması amacıyla komiteler oluşturmuşlardır. Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, İsveç ise söz konusu komitelerle ilgili herhangi bir girişimde bulunmamıştır (Bouckaert vd., 2010: 261).

Koordinasyonla ilgili tüm bu bilgilere ek olarak, 1990’lı yıllarda söz konusu bu ülkelerin koordinasyon ve uzmanlaşma ile ilgili öne çıkan temel özellikleri aşağıda yer karşılaştırılmaktadır (Verhoest vd., 2007: 341-342; Bouckaert vd., 2010: 255):

➤ İsveç özelinde, özellikle 1995 yılında AB’ye üye olmasının etkisi ile uluslararasılaşmaya önem verilmiştir. Bununla birlikte, hem İsveç’te hemde Hollanda’da 1990’lı yıllarda serbestleştirmenin düzenleyici reformları yürürlüğe girmiştir. Ayrıca, BİT ve e-devlet uygulamasına yönelik koordinasyonla ilgili önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

➤ ABD, Yeni Zelanda ve Belçika özelinde, 1990'lı yıllarda fırsat eşitliği, sürdürülebilir kalkınma, çevre politikaları, azınlık politikaları gibi yatay politika hedeflerinin önemine yönelik reformlar ağırlık kazanmıştır. Ayrıca, İsveç'te olduğu gibi BİT ve e-devlet uygulamasına yönelik koordinasyonla ilgili önemli düzenlemeler söz konusu dönemde yürürlüğe girmiştir.

➤ İngiltere ve Yeni Zelanda özelinde, 1990'lı yıllarda ortak reform girişimleri gerçekleştirilmiştir. Söz konusu reform girişimlerin ilki, habis sorunların üstesinden gelmek amacıyla kamu hizmet sunumu düzeyinde daha fazla koordinasyon ve işbirliğine yönelik uygulamalara önem verilmiştir<sup>15</sup>. İkincisi, Yeni Zelanda, Hollanda ve İngiltere'de gelişmiş insan kaynakları politikaları giderek ön plana çıkmıştır. Üçüncü olarak, yine bu üç ülkede öncelikli olarak kamu yönetiminde tasarruf sağlanması yerine politika etkinliği ve verimlilik (örneğin bütçe reformu) koordinasyonu ile ilgili reformlar yürürlüğe girmiştir.

➤ ABD'de daha çok iç güvenlik tehditleri (terör ve acil durum yönetimi gibi) koşullarına bağlı olarak kriz yönetimi temelinde koordinasyonla ilgili reformlar gerçekleşmiştir (Bouckaert vd., 2010).

➤ Ayrıca, Hollanda örneğinde, daha güçlü Başbakan ve merkezi kurumlar ile HTM temelli koordinasyon daha güçlü bir biçimde vurgulanmıştır (ZBO'lar tarafından daha sıkı denetim, yeni kurumsal arayüzler, daha güçlü merkezi bakanlıklar gibi HTM reformları gerçekleşmiştir).

Anglo-sakson geleneğine daha yakın ülkeler olan İngiltere, Yeni Zelanda ve İsveç'in, koordinasyon özellikleri genel anlamda aynı analitik yörüngeye sahiptir. Bu bağlamda, her üç ülke'de başlangıç noktasında (1980 yılı itibarıyla) koordinasyon yönünden bir dizi birleştirme uygulamalarını gerçekleştirmişlerdir. Daha sonra, koordinasyon politikası döngüsünün ayrışmasıyla ve uzmanlaşmayla birlikte yeni kurumlar oluşturulmasına yönelik koordinasyon girişimleri ortaya çıkmıştır. Son olarak, 2000 yılı itibarıyla, Yeni Zelanda ve İngiltere'de kurumların birleştirilmesine yönelik bir koordinasyon politikası gerçekleşmiştir. İsveç, söz konusu dönemde daha çok, dengeli bir uzmanlaşma ve kurumsal çoğalmaya yönelik bir koordinasyon süreci

---

<sup>15</sup> İngiltere ve Yeni Zelanda'ya ek olarak Amerikan kamu yönetimi içerisinde de habis sorunların üstesinden gelmek amacıyla kamu hizmet sunumu düzeyinde daha fazla işbirliği ve koordinasyona yönelik reform girişimleri gerçekleşmiştir (Bouckaert vd., 2010).

uygulamıştır. Genel olarak, İngiltere ve Yeni Zelanda'nın koordinasyon reformları dönem ve içerik itibarıyla birbirine benzemektedir. Örneğin, İngiltere ve Yeni Zelanda, kurumlararası koordinasyonu arttırmak amacıyla bireysel ve kurumsal teşviklere yönelik reformları gerçekleştirmişlerdir. Aynı biçimde, NTM'ye yönelik koordinasyon girişimleri de (performans ve mali yönetim sistemlerinde kurumlar arası hedeflere ulaşmak amacıyla diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmaları gibi) her iki ülke arasında benzerlik göstermektedir. İsveç ikili yönetim yapısına sahip olduğundan, diğer iki ülkeyle kıyaslandığında daha katılımcı, uzlaşmacı karar verme odaklı, ortak müzakere organları ve reform platformları daha gelişmiş olan bir koordinasyon stratejisine sahiptir. Bu bağlamda, İsveç NTM temelli koordinasyon yönünden değerlendirildiğinde, diğer ülkelere göre daha baskın durumdadır (Verhoest vd., 2007: 340-343).

İncelemeye konu olan söz konusu yedi ülke, yasal gelenek (idare hukuku) ve yönetim kültürü özellikleri bakımından bir taraftan benzerlik diğer taraftan da farklılıklara sahiptir. Örneğin, yönetim kültürü bağlamında Fransa ve Belçika “hukukun üstünlüğü” (*Rechtsstaat*) idari modeline; ABD, İngiltere ve Yeni Zelanda “kamu yararı” (public interest) idari modeline sahipken; İsveç ve Hollanda ise her iki yasal gelenek arasında orta bir konumda bulunmaktadır (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 49). Öte yandan, bu ülkelerin koordinasyon politikalarının temel özellikleri karşılaştırıldığında, kimi ülkeler içerisinde hem farklılık hem de benzerlikler bulunabilmektedir. Örneğin, söz konusu yıllar temel alındığında, kamu yönetimi reformlarının hükümet tarafından yapılaş tarzları, Yeni Zelanda, Hollanda İngiltere ve Fransa'da yukarıdan aşağıya (top down) bir biçimde gerçekleşmektedir. ABD'de ise hem yukarıdan aşağıya (top down) hem de aşağıdan yukarıya (bottom up) bir biçimde reformlar yürütülmektedir. Son olarak, İsveç'te ise kamu yönetimi reformları aşağıdan yukarıya<sup>16</sup> bir tarzda yapılmaktadır (Bouckaert vd., 2010: 275). Bununla birlikte, reformların gerçekleştirildiği kurumlar temel alındığında, Yeni Zelanda'da merkezi kamu

---

<sup>16</sup> Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, İsveç kamu yönetimi reformlarını ve koordinasyon politikalarını danışma organları, konseyler, ortak kurumlar ve kurumsallaşmış diyaloglar yoluyla aşağıdan yukarıya bir politika yaklaşımı ile gerçekleştirmektedir (Beuselinck vd., 2007: 120).

kurumları <sup>17</sup>, İngiltere’de Başbakanlık, Bakanlar Kurulu ve Hazine, Fransa’da Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık ve kurumlar arası komiteler (bakanlıklar arası platformlar), Hollanda’da İçişleri ve Maliye Bakanlık’ları, ABD’de Kongre dahil birden fazla kamu kurumları, Belçika’da özellikle Bütçe ve Maliye bakanlıkları, son olarak İsveç’te ise daha çok birkaç merkezi kamu kurumlarında reform yapılmıştır (Beuselinck vd., 2007: 118; Bouckaert vd., 2010: 274).

Söz konusu bu ülkelerde genel olarak, farklı dönemlerde farklı koordinasyon mekanizmalarının kullanıldığı görülmektedir. Bu bağlamda, İsveç ve Yeni Zelanda ile İngiltere ve Fransa karşılaştırıldığında İsveç ve Yeni Zelanda daha düşük düzeyde HTM temelli koordinasyon kullanımına sahip olmuşlardır. Buna karşılık, Fransa, merkezi kamu sektörü aktörleri ile özerklik ve koordinasyon arasında denge kuran önemli koordinasyon kapasitesine sahip bir ülke olmuştur (Bouckaert vd., 2010: 270). Belçika örneğinde, HTM her zaman baskın bir koordinasyon mekanizması olmuştur. Amerikan kamu yönetimi ise 1995 yılına kadar, daha çok HTM temelli koordinasyon anlayışına sahip olmuştur. Daha sonra Clinton ve II. Bush döneminde PTM ve NTM yönelik daha fazla reform girişimleri gerçekleşmiştir (Bouckaert vd., 2010: 263). İngiltere ve Yeni Zelanda, PTM temelli koordinasyonu İsveç’ten çok daha kapsamlı (ve daha yoğun) ve Fransa’ya göre ise daha fazla kullanmışlardır. NTM temelli koordinasyon, tüm ülkeler karşılaştırıldığında tutarlı bir biçimde İsveç’te en yaygın olarak kullanılmıştır. Bununla birlikte, söz konusu ülkelerde genel olarak 1990’lı yılların sonlarından itibaren NTM temelli koordinasyonun kullanımının arttığı ortaya çıkmaktadır (Beuselinck vd., 2007: 120).

Kamu hizmetlerinde daha iyi koordinasyon sağlayabilmek amacıyla ülkeler, kurumsal bir piyasa ve ağ araçlarını özellikle kullanılmıştır. Ayrıca, dikey koordinasyon temelinde özellikle merkezi kamu kurumlarında hesap verebilirliğin yeniden güçlendirilmesine bağlı olarak hiyerarşik koordinasyon mekanizmalarına yönelik reformlar gerçekleşmiştir. Bu bağlamda, HTM temelli koordinasyona yönelik Başbakanlık, Bakanlık’lar ve merkezi kurum ve kuruluşlarda koordinasyon gücünün

---

<sup>17</sup> Yeni Zelanda’da özellikle, “Devlet Hizmetleri Komisyonu” (the State Services Commission)’nun kamu yönetiminde koordinasyon ve reform hususunda önemli bir yeri bulunmaktadır (Bouckaert vd., 2010: 274).

merkezileştirilmesine yönelik reformlar yürürlüğe girmiştir. Son olarak, söz konusu ülkelerde gerçekleşen uzmanlaşma ve kurumsal çoğalma temel olarak, bütünleşmiş kurumsal yapılara, işbirliği ve koordinasyonu geliştirmek amacıyla çeşitli koordinasyon araçlarının<sup>18</sup> kullanılmasına neden olmuştur (Verhoest vd., 2007: 344-345). Aşağıda, yedi ülkenin 1980 ve 2005 yılları arasındaki koordinasyona ilişkin reformları karşılaştırmalı ve dönemsel olarak özetlenmektedir (Tablo 10).

**Tablo 10.** Yedi Ülkenin Koordinasyon Tipolojisine Göre Değerlendirilmesi

| Yıl aralığı | Yeni Zelanda                                                        | İngiltere                                                                                                                                         | İsveç                                                                                                                                   | Hollanda                                                                                                        | Fransa                                                                                              | Belçika                                                                    | ABD                                                                              |
|-------------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| 1980-1985   | Genel olarak HTM, Gayri resmi olarak NTM, PTM ise büyük ölçüde yok. | Güçlü bir HTM, Belirli sayıda resmi yapıda NTM, PTM ise büyük ölçüde yok.                                                                         | HTM, Temel olarak gayri resmi ve resmi olarak NTM, PTM ise büyük ölçüde yok.                                                            | Orta düzeyde HTM, Genişletilmiş ve resmi yapıda (komiteler yoluyla) NTM, PTM yok.                               | Güçlü bir HTM, Resmi ve gayri resmi NTM, PTM yok.                                                   | Güçlü HTM, Güçlü siyasi yapıda NTM, PTM yok.                               | HTM öncelikli olarak                                                             |
| 1985-1990   | HTM ve NTM ciddi ölçüde zayıfladı, PTM ise daha güçlü bir düzeyde   | Başbakanlık bünyesinde HTM, Bakanlıklar-da 1988 yılından itibaren zayıflıyor, NTM az sayıda, Özelleştirmeye teşviklere bağlı olarak PTM artmakta. | HTM deregelasyon ve âdem-i merkeziyetçilik nedeniyle zayıfladı, Temel olarak gayri resmi ve resmi olarak NTM, PTM ise büyük ölçüde yok. | HTM zayıflıyor, Belirli sayıda resmi ve gayri resmi yapıda NTM, 1980' -lerin sonuna doğru PTM giderek artmakta. | Önceki dönemle ilgili gelişmeler devam etmekte, sadece 1986 yılından itibaren bazı özelleştirmeler. | Önceki dönemle ilgili gelişmeler sürüyor.                                  | Önceki dönemle ilgili gelişmeler sürüyor.                                        |
| 1990-       | HTM diğer döneme göre biraz daha güçlü, Resmi yapıda NTM,           | Önceki dönemle ilgili gelişmeler sürüyor.                                                                                                         | HTM'de önceki dönemle ilgili gelişmeler sürüyor, Gayri resmi ve resmi olarak NTM                                                        | Önceki dönemle ilgili gelişmeler devam etmekte.                                                                 | HTM'nin güçlü yapısı azaldı, Belli başlı düzeyde NTM ve PTM mevcut                                  | Daha güçlü düzeyde HTM ve NTM, PTM'ye yönelik ise özelleştirme girişimleri | A. Gore reformları ile birlikte NTM'ler yönelik daha fazla girişim mevcut HTM ve |

<sup>18</sup> Söz konusu koordinasyon araçlarıyla ilgili ayrıntılı bilgi amacıyla lütfen “Tablo 7. Koordinasyona İlişkin Yönetsel ve Yapısal Araçlar” kısmına bakınız.



|           |                                                                                        |                                                                                                                                                |                                                                                                       |                                                                                                      |                                                                                                              |                                                                                                    |                                                                                                                |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1995      | PTM ise daha güçlü düzeyde                                                             |                                                                                                                                                | azalmakta, PTM mevcut                                                                                 |                                                                                                      |                                                                                                              | mevcut                                                                                             | PTM sınırlı düzeyde                                                                                            |
| 1995-2000 | Önceki dönemlere göre HTM ve PTM daha düşük düzeyde, NTM ise daha güçlü düzeyde mevcut | 1997'den itibaren HTM daha güçlü düzeyde, "Ortaklaşa Yönetim" anlayışının etkisi ile NTM daha güçlü düzeyde, PTM ise daha düşük düzeyde mevcut | HTM zayıf düzeyde olmayı sürdürüyor, Resmi NTM yapıları güçlü düzeyde, PTM ise sınırlı düzeyde mevcut | HTM daha güçlü (ZBO etkisi), NTM ile ilgili yeni girişimler, PTM sınırlı düzeyde mevcut              | HTM'nin güçlü yapısı azaldı, NTM ile ilgili yeni girişimler, PTM sınırlı düzeyde mevcut                      | Önceki dönemle ilgili gelişmeler sürüyor                                                           | Bush döneminde NTM belli düzeyde, Performans yönetimi ile ilgili gelişmeler, HTM ve PTM sınırlı düzeyde mevcut |
| 2000-2005 | Öncesine göre HTM daha güçlü düzeyde, NTM güçlü düzeyde, PTM sınırlı düzeyde mevcut    | Önceki dönemle ilgili gelişmeler sürüyor, PTM belirli bir düzeyde mevcut                                                                       | HTM daha güçlü düzeyde, Resmi NTM yapıları güçlü düzeyde, PTM sınırlı düzeyde mevcut                  | HTM, resmi ve gayri resmi yapıda güçlü düzeyde, NTM ve PTM önceki dönemle ilgili gelişmeler sürüyor. | HTM'nin güçlü yapısı azalmayı sürdürüyor, NTM ile ilgili güçlü yapılar oluştu, PTM daha düşük düzeyde mevcut | HTM önceki dönemle aynı düzeyde, NTM'ye yönelik girişimler artmakta, PTM daha düşük düzeyde mevcut | Önceki dönemle ilgili gelişmeler sürüyor                                                                       |

**Kaynak:** (Bouckaert vd., 2010: 281-283)'den uyarlamıştır.

Tablo 10'a göre, 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren genel anlamda söz konusu yedi ülke de NTM temelli (ağ/network tabanlı) koordinasyon ortaya çıkmıştır. NTM temelli koordinasyon girişimleri esas olarak 1990'ların başında Fransa, Hollanda ve Belçika'da, 1990'ların ortasında Yeni Zelanda ve İsveç'te, 1990'ların sonunda ise İngiltere'de gerçekleşmiştir (Bouckaert vd., 2010: 262). Ayrıca, bu ülkelerde bilgi paylaşımı ve işbirliğini ilerletmek, kamu yönetimi reformlarını koordine etmek amacıyla NTM temelli ortak yönetim, müzakere organları ve platformları oluşturulmuştur (Verhoest vd., 2007: 343). Öte yandan, Fransa örneğinde dikkat çeken temel özellik, piyasa tipi koordinasyon girişimlerinin diğer ülkelerle karşılaştırıldığında çok az olduğudur. Bu bağlamda, Fransa kamu yönetimi reformu hususunda söz konusu yıllarda daha tutucu bir reform süreci yaşamıştır (Beuselinck, 2007: 114-115). Bundan başka, Yeni Zelanda, İngiltere ve ABD diğer ülkelerle kıyaslandığında PTM temelli koordinasyon girişimlerini söz konusu dönemlerde daha fazla gerçekleştirmiştir

(Bouckaert vd. , 2010: 261). Özellikle, yönetim yapıları gereği İsveç ve Belçika örneğinde olduğu gibi, geleneksel olarak koalisyon hükümetlerinin siyasi riskler oluşturmaları ile söz konusu bu iki ülkenin koordinasyon gereksinimi diğer ülkelere kıyasla daha fazla ortaya çıkmaktadır (Verhoest vd., 2007: 341-342).

Koordinasyon mekanizmaları yönünden söz konusu ülkeler genel olarak değerlendirildiğinde, 1980'li yılların ortalarından itibaren HTM temelli koordinasyon girişimleri, serbestleşme (deregulation) ve âdem-i merkeziyetçilik (decentralization) nedeniyle güçsüzleşmiş ve onun yerine PTM temelli koordinasyon girişimleri etkisini göstermiştir. Bununla birlikte, genel olarak, 1995 yılından sonra, YKY yaklaşımının etkisiyle PTM temelli koordinasyon yapıları yerini NTM temelli koordinasyon mekanizmalarına bırakmıştır. Ayrıca, 2000'li yıllarda bazı ülkelerde, HTM koordinasyonu öncekine göre daha yoğun bir biçimde kullanılmıştır. HTM temelli koordinasyon uygulamaları, genel anlamda kurumların birleşmesi yoluyla kurumsal çoğalmanın düzeyinin azalmasına ve kamu yönetiminde tek tip kurumların daha fazla etkin hale gelmesine yol açmıştır. Öte yandan, 2000'li yıllardan sonra gerçekleşen HTM temelli koordinasyon uygulamaları daha çok kamu kurumlarında stratejik denetim, kamu hizmetinin sağlanmasında esneklik ve özerklik talepleriyle daha dengeli bir hiyerarşik koordinasyon uygulamalarına yönelmektedir (Verhoest vd., 2007: 343-344). NTM ile ilgili bu bulgular, kurumsallaşma teorisi temel alındığında merkezi kamu kurumlarında uzmanlaşmanın artması sonucu, kamu kurumlarında koordinasyon ihtiyacının arttırdığı varsayımını desteklemektedir (Bouckaert vd., 2010: 254).

Sonuç olarak, ülke deneyimleri dikkate alındığında, kamu yönetiminde koordinasyon ve buna bağlı reform girişimleri belli bir süreci kapsayan bir içerikte ortaya çıkarmaktadır. Diğer bir ifadeyle, kamu yönetiminde uzmanlaşma, koordinasyon ve reform uygulamaları süreklilik arz eden ve birkaç on yıllık sürede ortaya çıkan girişimlerin bir ürünüdür. Dolayısıyla, her yeniden yapılanma girişi, kamu yönetiminde başka bir tartışmaya neden olabilmektedir. Bu nedenle, yeni yapılanma girişimlerinin kurumsallaşması önem arz etmektedir (Yılmaz, 2001: 93-94).

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KOORDİNASYON

YKY anlayışı ve yönetim yaklaşımı, ulusal, bölgesel ve uluslararası kamu kuruluşlarının koordinasyon temelinde sıkı bir işbirliği süreci içerisinde olmalarını ifade etmektedir. Ayrıca, genel anlamda kamu yönetiminde etkinliğin, verimliliğin ve koordinasyonun sağlanması hususuna vurgu yapılmaktadır. Bunlara ek olarak, YKY anlayışının piyasa vurgusu ve yönetim yaklaşımının ağbağ vurgusu, kamu yönetimindeki koordinasyon mekanizmalarını çeşitlendirmiştir. Öte yandan, koordinasyon, yönetim anlayışında çelişen stratejileri azaltma ve tutarlı politikaların oluşturulmasını amaçlayarak bir birliktelik sağlamaktadır (Keating, 1995). Diğer bir ifade ile çelişkili, karmaşık ve parçalı yönetim yapısına sahip kamu yönetimlerinde koordinasyon ve işbirliğine yönelik süreçlerin önemi daha fazla ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, yerel yönetim yapılarının kurumsal olarak parçalı olması, kurumlar arası koordinasyonun gerekliliğini daha fazla ön plana çıkarmaktadır. Örneğin, büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin yetki ve görev paylaşımının kesin çizgilerle ayrılamaması ya da iki yerel yönetim biriminin koordinasyonsuzluğu sonucu sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Bu sorunlar hem kamu hizmetinin işlem maliyetini arttırmakta hem de kamu da yönetişimin gerçekleşmesini engellemektedir. Bununla birlikte, yerel yönetim politikalarının etkin ve etkili olabilmesi amacıyla yerel ve bölgesel kurumların görev/yetki alanlarının iyi bir biçimde tanımlanması ve kurumsal koordinasyonun sağlanması gerekmektedir (Feiock vd., 2009: 256).

Bir önceki bölümde vurgulandığı gibi kamu yönetimlerinde koordinasyon konusu, uzmanlaşma ve birleştirme yönünden ele alınmıştır. Ayrıca, diğer ülke deneyimlerine bakıldığında, koordinasyonla ilgili mekanizmalar dönemsel olarak farklılıklar içerebilmektedir. Bu bağlamda, diğer ülke deneyimlerinin yanı sıra Türk kamu yönetiminde de 1980 yılından itibaren hangi tip koordinasyon mekanizmasının ön planda olduğunu irdelemek gerekir.

Türk kamu yönetiminde koordinasyon konusunu ele almadan önce ve Türk kamu sektörünün arka planını ortaya koymak amacıyla aşağıda, Türkiye'nin kamu kesimi büyüklüğü hakkında genel bilgi verilmektedir. Buna ek olarak, son yıllarda Türk kamu sektörünün yeri ve önemi hakkında açıklamalar yapılmaktadır. Daha sonra, Türkiye'nin siyasi ve idari açıdan genel özellikleri hakkında bilgi verilmektedir. Son olarak, 1980 yılından itibaren yönetim yaklaşımı ve YKY anlayışı doğrultusunda, Türkiye'de ön plana çıkan kamu yönetimi reformları ve buna bağlı olarak Türk kamu yönetiminin koordinasyon haritasının ortaya konulması ile ilgili tartışmalar yer almaktadır.

### **3.1. Türkiye'de Kamu Sektörünün Yeri ve Önemi**

Kamu kesiminin ulusal ekonomideki rolüne ilişkin tartışmalar uzun yıllardır sürmektedir. 20. yüzyılın ekonomik krizleriyle birlikte, planlı ekonomi modeli ve devletin ekonomideki rolü artmıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede, devletin kamu sektöründeki konumu giderek artmakta ve özel sektör yönünden devletin düzenleyici rolü önem taşımaktadır (Landau, 1986: 35). Bununla birlikte, 1980'lerden bu yana, “Yeni Sağ” ve neo-liberal politikalar devleti özelleştirmek ve küçültmek fikrini benimsemiştir. Seçenek olarak, “kamu sektörünün uygun (optimal) büyüklüğünün ulusal ekonomilerin refahını arttırdığı” görüşü etkisini sürdürmektedir (Kanca, 2011). Tüm bu görüşler bir yana, kamu sektörünün ülke ekonomisine göre boyutunu belirlemek amacıyla kamu sektörü ve özel sektör ile ilgili verilerin incelenmesi gerekmektedir. Bu nedenle, Türkiye'deki kamu sektörünün genel niteliklerini ve kapasitesini ortaya çıkarmak amacıyla kamu sektörünün istihdamını ve genel devlet harcamalarını gözden geçirmek yararlı olacaktır.

Kamu harcamalarının artması ve buna bağlı kamu kesiminin ulusal ekonomideki payının artmasından dolayı ülke ekonomisi üzerinde bazı olumlu etkiler gerçekleşmiştir. Ulusal ekonomi ile ilgili söz konusu olumlu etkilerden bazıları; özel sektör yatırımlarını teşvik etmek, piyasada talep yaratmak, siyasi istikrarı sağlamak ve sosyal refahı arttırmaktır (Musgrave, 1969; Grossman, 1988). Öte yandan, kamu kesiminin ulusal ekonomideki payının artması, devlet harcamalarının daha az verimli alanlara kaymasına neden olmuştur. Dolayısıyla, bu sonuç ekonomik büyüme oranının

yavaşlamasına ve hatta azalmasına neden olmuştur. Bu bağlamda, kamu harcamalarındaki artış ilk aşamada ekonomik büyümeyi teşvik etmektedir (Gwartney vd, 1998). Bununla birlikte, kamu harcamalarındaki ek artışlar uzun vadede büyüme üzerinde olumsuz etkiye yol açmaktadır. Ayrıca, kamu harcamalarındaki artışın, ulusal ekonomilerin büyümesi üzerinde genel olarak olumsuz bir etkisi olduğu ileri sürülmektedir (Gwartney vd., 1998: 5).

Kamu kesiminin büyüklüğü, devlet harcamalarının Gayrisafi Yurt İçi Hasılaya (GSYİH) oranı ile ortaya çıkmaktadır (Tablo 11). Buna göre Fransa, OECD ülkeleri arasında 2009 ve 2015 yıllarında en yüksek devlet harcamasına sahip ülke konumdadır. Devlet harcamalarının en düşük düzeyi mevcut ülkeler arasında Endonezya'ya aittir. Ayrıca, OECD ortalamasının 2009 yılında 44,2'den 2015'te 40,9'a düşmesinin nedenlerinden biri, 2008 yılında yaşanan küresel mali krizin etkisidir.

Türkiye'nin 2015 yılındaki kamu harcamaları 2009 yılına göre oransal olarak daha fazla düşmüştür. Türkiye'de kamu harcamalarının azalmasının bir nedeni, Türkiye ekonomisinin düzenli bir büyüme oranına sahip olmamasıdır (World Bank, 2019b). Bu azalmanın diğer bir nedeni de, Türkiye ekonomisinin düşük ihracat ile ilgili sorunlar yaşaması ve 2009 ve sonraki yıllarda uluslararası kredi koşullarını kötüleştirmesidir (Cömert ve Çolak, 2014). Diğer taraftan, gelişmiş ülkelerin 1980'den sonra “Yeni Sağ” politikalarına ve iyi yönetim hedeflerine (World Bank, 1991: 40-44) dayanan kamu harcamalarının azaltılması hedefinde çok başarılı olmadıklarını ileri sürülebilir (Gamble, 1988; Sözen, 2002: 142-143). Sonuç olarak, gelişmiş ülkelerin çoğu kaynakların verimli kullanımı ve ekonomik istikrarın sağlanması hususunda kamu sektörünün ekonomideki etkisini gereğinden fazla azaltmamışlardır (Tanzi ve Schuknecht, 1997: 167).

**Tablo 11.** 2009 ve 2015 Yıllarında GSYİH Yüzdesi Olarak Devlet Harcamaları<sup>19</sup>

| Ülkeler         | 2009 yılı GSYİH Yüzdesi (%) | 2015 yılı GSYİH Yüzdesi (%) |
|-----------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Fransa          | 56,8                        | 57                          |
| Finlandiya      | 54,8                        | 57                          |
| Danimarka       | 56,5                        | 54,8                        |
| Yunanistan      | 54,1                        | 54,2                        |
| Belçika         | 54,1                        | 54,2                        |
| Almanya         | 47,6                        | 44                          |
| İngiltere       | 47,9                        | 42,9                        |
| OECD Ortalaması | 44,2                        | 40,9                        |
| ABD             | 43                          | 37,7                        |
| Türkiye         | 40,9                        | 33,1                        |
| Hindistan       | 28,1                        | 27,5                        |
| Endonezya       | 17                          | 17,4                        |

**Kaynak:** (OECD, 2017a).

Kamu kesiminin büyüklüğünün bir başka göstergesi kamu kesimi istihdamıdır (Tablo 12). Buna göre, 2009 yılı ile karşılaştırıldığında 2015 yılında yalnızca üç ülke (Norveç, Yunanistan ve İspanya) hariç diğer tüm ülkelerin kamu kesimi istihdam yüzdesi azalmıştır. Ayrıca, bu tablodaki verilere göre, 2009 ve 2015 yıllarında Norveç, Danimarka, İsveç ve Finlandiya gibi İskandinav ülkeleri refah ve sosyal devlet anlayışlarını sürdürmüşlerdir. Başka bir ifadeyle, İskandinav ülkeleri toplam istihdam bakımından en yüksek kamu sektörü istihdamına sahiptirler. Örneğin, Norveç'te, 2015 yılında her on kişiden üçü kamu sektöründe istihdam edilmiştir. Bu ülkelerde kamu sektörü istihdamında dikkate değer bir artışa neden olan birkaç neden bulunmaktadır. Bu nedenlerin birincisi, söz konusu ülkelerin, sosyal eşitlik ve ekonomik verimliliğin en iyi birleşimine dayanan İskandinav refah devleti modelini benimsemeleridir (Esping-Andersen, 2002). İkinci neden ise, sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak devletin vatandaşlarına eşit yararlar sağlamaktan sorumlu olmasıdır. Özellikle, bu refah devletleri, orta sınıf ve işçi sınıfına yönelik olarak sosyal refah uygulamalarına odaklanmaktadır (Pringle, 1998). Üçüncü ve son neden ise, söz konusu refah devletlerinin temel politikaları kamu istihdamını sağlamayı amaçlamaktadır. Başka bir

<sup>19</sup> Bu tablo yalnızca en yüksek ve en düşük devlet harcamalarına sahip ülkeleri ve bazı OECD ülkelerine ait verileri göstermektedir. Ülkelerin tam listesine ulaşmak için, bakınız: <http://dx.doi.org/10.1787/888933531820>.

ifadeyle, işgücü piyasası, sosyal politika yönünden refah devletinin odak noktasıdır. Bu nedenle, İskandinav ülkelerinde kamu istihdamı OECD ülke ortalamasından çok daha yüksektir. Bu bağlamda, bu modele “hem istihdam hem de refah sağlayan bir devlet modeli” denilmektedir (Stephens, 1996; Myles ve Quadagno, 2002). Öte yandan, 2015 yılında Türkiye, kamu sektörü çalışanları yönünden % 12,4 ile OECD ortalamasının altındadır. Bu bağlamda, Türkiye, İskandinav ülkelerinde olduğu gibi sosyal refah uygulamalarına öncelik vermek yerine, gelişmekte olan bir ekonomi olarak dengeli bir liberal ekonomik modeli sürdürmektedir. Yine Tablo 12'ye göre, Japonya % 5,9 ve Güney Kore % 7,6 ile OECD ülkeleri arasında en düşük kamu sektörü istihdamına sahip iki ülkeden biridir. Diğer bir ifadeyle, bu Asya ülkelerinde özel sektör istihdamı gelişmiştir.

**Tablo 12.** 2009 ve 2015 Yıllarına göre Kamu Kesimi İstihdamının Toplam İstihdamdaki Payı

| Ülkeler         | 2009 yılı Kamu Kesimi<br>İstihdamının yüzdesi (%) | 2015 yılı Kamu Kesimi<br>İstihdamının yüzdesi (%) |
|-----------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Norveç          | 29,3                                              | 30                                                |
| Danimarka       | 29,4                                              | 29,1                                              |
| İsveç           | 29,4                                              | 28,6                                              |
| Finlandiya      | 25                                                | 24,9                                              |
| Fransa          | 21,9                                              | 21,4                                              |
| Belçika         | 18,8                                              | 18,4                                              |
| Kanada          | 18,7                                              | 18,2                                              |
| OECD Ortalaması | 18,3                                              | 18,1                                              |
| Yunanistan      | 17,6                                              | 18,0                                              |
| İngiltere       | 19,6                                              | 16,4                                              |
| İspanya         | 14,8                                              | 15,7                                              |
| ABD             | 16,7                                              | 15,3                                              |
| İtalya          | 14,3                                              | 13,6                                              |
| Türkiye         | 13,1                                              | 12,4                                              |
| Almanya         | 11,3                                              | 10,6                                              |
| Güney Kore      | -                                                 | 7,6                                               |
| Japonya         | 6,1                                               | 5,9                                               |

**Kaynak:** (OECD, 2017b)’den uyarlanmıştır.

Açıklama: Tam liste için bakınız: [https://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-graph44-en](https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-graph44-en)

Tablo 11 ve 12'deki veriler değerlendirildiğinde, genel olarak OECD ülkelerinin ekonomilerinde özelleştirme, serbestleşme ve neo-liberal politikaların etkisine dayalı kamu sektörünün kapsamının azalması yönünde radikal bir değişiklik gerçekleşmemiştir. Bununla birlikte, bu verilerden anlaşılabileceği gibi sosyal refah ve sosyal kalkınma, kamu sektörünün payının daha büyük olduğu ülkelerde yüksek düzeylere ulaşmıştır. Bu bağlamda, gelişmiş ülkeler, ekonomide hem özel sektörün hem de kamu sektörünün dengesini korumaktadırlar. Dolayısıyla, kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılması amacıyla dengeli bir kamu sektörüne gereksinim duyulduğu ortaya çıkmaktadır.

### **3.2. Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformları: Son Döneme Genel Bir Bakış**

Kamu yönetimi reformları, kamu kurumlarının daha iyi çalışmasını ve kamu yönetimi süreçlerinde yapısal değişiklikler yapmayı amaçlamaktadır. Kamu yönetimi reformu bağlamındaki bu yapısal değişiklikler, kamu kuruluşlarının birleştirilmesini ya da ayrılmasını içerebilmektedir (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 2). Bunun yanı sıra, devletin ve merkezi hükümetin yapısı, ülkenin baskın idari kültürü gibi nedenler kamu yönetimi reformlarını etkilemektedir. Ayrıca, önde gelen uluslararası kurumlarla devlet arasındaki ilişki de kamu yönetimi reformlarını tetikleyen nedenlerden birisidir (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 47-48).

Genel olarak, Türk kamu sektörü reformları tüm dünyadaki güncel siyasi, sosyal ve ekonomik gelişmelere bağlı bir biçimde gerçekleşmektedir. Bununla birlikte, Türkiye, son 40 yıldır, kamu sektörü reformları yönünden önemli değişiklikler yaşamıştır. Bu değişikliklerden ilki, Türkiye'de 24 Ocak 1980'de başlatılan “İstikrar Kararları” ya da “24 Ocak Kararları” olarak adlandırılan bir ekonomi programıdır. Bu ekonomi programından sonra, Türkiye ekonomisi devlet merkezli “ikame edilmiş” ekonomi modelinden “serbest piyasa” ekonomi modeline doğru bir değişim geçirmiştir.

Pollitt ve Bouckaert (2017), 1980'lerden bu yana kamu sektörü reformlarını sınıflandırmak amacıyla dört temel kavram kullanmışlardır. Bu kavramlar; kamu sektörü reformlarını sürdürme, modernleştirme, pazarlama (piyasalaşma) ve en aza indirme (küçültme)'dir. Buna göre, bu sınıflandırmanın bir kısmı ya da tamamı



1980'den sonra reformcu devletler tarafından kullanılmıştır. Bu görüşe uyumlu olarak, Türkiye'nin ekonomik programı da 1980'de neo-liberal politikalara ve “serbest piyasa” ekonomisi modeline dayanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, bu ekonomi programının temelinde "Yeni Sağ" politikaları ve neo-liberal politikalar etkili olmuştur. Bu dönemde, kamu reformu politikaları ile kamu sektörünün özelleştirilmesi ve ekonomik serbestleşmenin geliştirilmesine yönelik adımlar atılmıştır. Yine, bu dönemde kamu kesimi reformları temel olarak piyasaların serbestleştirilmesi ile ilgilidir. Özetle, serbest piyasa ve ekonomik serbestleşme politikaları bu dönemde ülkenin ekonomik gelişme verilerine olumlu katkı yapmıştır (Öniş, 2004; Heper ve Keyman, 1998: 266).

1980'lerde Türk kamu sektörünü etkileyen bir diğer gelişme, “Yeni Sağ” ve neo-liberal politikalara dayanan Bağımsız İdari Otorite-*Independent Administrative Authority* (BİO) ya da diğer adıyla Bağımsız Düzenleyici Kurumların-*Independent Regulatory Agencies* (BDK) oluşturulmasıdır. “Düzenleyici devlet” (regulatory state) kavramının etkisiyle ortaya çıkan ve 1980'lerden itibaren devletin özelleştirilmesi ve küçültülmesi girişimi nedeniyle, BDK'ların sayısı giderek artmıştır. 1981 yılında, dünyadaki gelişmelere bağlı olarak ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile Türk kamu yönetim yapısında ilk BDK'sı olan “Sermaye Piyasası Kurulu” 1982 yılında kurulmuştur.

1990'larda, siyasi istikrarsızlık, yüksek enflasyon, ekonomi ve mali krizlerdeki zayıf koalisyonlar nedeniyle Türkiye'deki kamu sektörü reformları yavaşlamıştır. Bu dönemde, 1994 yılında iki BİO - Rekabet Kurumu ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu- daha kurulmuştur. Ayrıca, 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu, 27 Kasım 1994'te yürürlüğe girmiştir. Bu yasa, liberalleşme ve serbest piyasa yönünden önemli bir adım olarak görülmektedir.

Öte yandan, Türk kamu yönetimi 1990'larda yeniden yapılanma ile ilgili önemli gelişmelere tanık olmuştur. Yeniden yapılanma ile ilgili en önemli gelişme, 1991 yılında Türkiye ve Orta Doğu Kamu İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından yazılan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) raporudur. Ayrıca, KAYA raporu Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından uygulanmıştır. KAYA raporunun esas amaçları;

- Türk kamu yönetimindeki temel sorunları belirlemek,
- Türk kamu yönetimini daha etkin, verimli hale getirmek ve çözüm planları ortaya koymaktır.

KAYA raporunun diğer amaçları, kamu idaresinde etkin işbirliği ve koordinasyon sağlamak ve AB ile mevzuat yoluyla (*acquis communautaire*) idari uyum sağlamaktır. Bu çerçevede, bu rapor Türk kamu yönetiminde katılımcı bir karar verme ve işletmecilik (management) yaklaşımını esas almayı amaçlamıştır (TODAİE, 1991). Bununla birlikte, KAYA raporunda önerilen konular, o dönemde kapsamlı bir biçimde uygulanamamıştır. Bunun yerine, bu reform önerileri AKP hükümeti döneminde 2002'den sonra dikkate alınmıştır. Bu bağlamda, 2000'li yıllardan önceki reformlar, kamu kurumlarının mevzuat yoluyla örgütsel olarak yeniden yapılandırılmasına odaklanmıştır (Köseoğlu ve Morçöl, 2014).

2000'li yıllarda, genel olarak Türk kamu yönetimini doğrudan ilgilendiren, kapsamlı kamu yönetimi reformları hayata geçirilmiştir. 2000'li yılların hemen başında, Türkiye ile IMF arasındaki yapısal uyum ve stand-by anlaşmalarının sonucu olarak beş BİO daha kurulmuştur.<sup>20</sup> Bu arada, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 4 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, yolsuzlukla mücadele, şeffaflık ve açıklık ilkeleri yönünden önemlidir. Nitekim söz konusu kanun Türk kamu yönetimi reform sürecinin arka planında neo-liberalizm, YKY ve yönetim yaklaşımının olduğunun bir göstergesidir. BDK ve BİO'ların gelişiminde Gümrük Birliği, demokratikleşme ve diğer uluslararası etkiler yadsınamaz (Emek ve Acar, 2004).

2002 yılında AKP iktidara geldiğinde, Türkiye'nin kamu sektörü reformlarına ilişkin süreç yeniden hızlanmıştır. İlk olarak, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, kamuda stratejik yönetim ve performans ölçümünün uygulanması hakkında Türk kamu yönetimindeki radikal reformları savunan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim”<sup>21</sup> başlıklı çalışma yayımlanmıştır. Bu kitapta küresel dinamikler ve gelişmeler, devletin yeni rolü, iyi yönetişimin ilkeleri, diğer ülkelerin

---

<sup>20</sup> Bunlar, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Kamu İhale Kurumu (KİK), Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK, önceki Telekomünikasyon Kurumu) ve Şeker Kurumu'dur.

<sup>21</sup> Dinçer, Ömer ve Yılmaz, Cevdet (2003), *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: TC. Başbakanlık Yayınları.

YKY uygulamaları ve kamu yönetiminde değişiklik gereksinimi gibi çeşitli konular bulunmaktadır. Bütün bu bilgiler, YKY anlayışının söz konusu kitabın kuramsal arka planındaki etkisini ortaya koymaktadır. İkinci olarak, 2003 yılında “Kamu Yönetimi Kanunu Tasarısı” hazırlanmıştır. Bu taslak oluşturulurken, kamu yönetiminde güncel gelişmelere bağlı olarak YKY anlayışı ve "işletmecilik" (management) yaklaşımı esas alınmıştır. Daha sonra bu kanun tasarısı, “5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” olarak TBMM tarafından onaylanmış, ancak dönemin Cumhurbaşkanı’nca veto edilmesi ve yeniden TBMM’de gündeme gelmemesi sonucu kadük duruma düşmüştür.

**Tablo 13.** AKP Döneminde Öne Çıkan Kamu Yönetimi Reformları Kanunları

| Kanun No. | Kanun Başlığı                                          | Resmi Gazetede Yayınlanma Tarihi |
|-----------|--------------------------------------------------------|----------------------------------|
| 4982      | Bilgi Edinme Hakkı Kanunu                              | 24 Ekim 2003                     |
| 5018      | Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu                   | 24 Aralık 2003                   |
| 5176      | Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulmasına İlişkin Kanun | 25 Mayıs 2004                    |
| 5393      | Belediye Kanunu                                        | 13 Temmuz 2005                   |
| 5502      | Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu                          | 20 Mayıs 2006                    |
| 5449      | Kalkınma Ajanslarının Kurulmasına İlişkin Kanun        | 8 Şubat 2006                     |
| 6328      | Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu*                        | 14 Haziran 2012                  |

\*2004 yılında kamu yönetiminde reformla ilgili genel çerçeve sunan ve yürürlüğe giremeyen “5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”dan sonra Kamu Denetçiliği kurumunun kurulmasıyla ilgili bir gelişme daha yaşanmıştır. Bu bağlamda, 2006 yılında Türkiye’de “Kamu Denetçiliği Kurumu”nun oluşturulması ile ilgili 5521 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” TBMM’de görüşülerek kabul edilmiştir. Ayrıca, 2004 yılında çıkartılan 5227 sayılı kanunda olduğu gibi, dönemin Cumhurbaşkanı tarafından söz konusu kanun veto edilmiş olmasına karşın, ikinci kez TBMM’de kabul ederek 5548 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” olarak yasalaşmıştır. Öte yandan, bu Kanun’un iptal edilmesi amacıyla Anayasa Mahkemesi’ne başvuruda bulunulmuş; Anayasa Mahkemesi, söz konusu 5548 sayılı Kanunu kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir. Son olarak, 2012 yılındaki 6328 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” ile Kamu Denetçiliği kurumu Türk kamu yönetimi sisteminde yerini almıştır.

**Kaynak:** Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.

Daha sonra, 2005 yılında, Türkiye ile AB arasında tam üyelik müzakereleri başlamıştır. Bu müzakere sürecinde, Türkiye’nin AB müktesebatına (*acquis communautaire*) reformlarla uyum sağlaması gerekmiştir. Sonuç olarak, Türk kamu sektörü reform girişimlerini içeren bu taslak bir bütün olarak yürürlüğe girmemiştir. Bununla birlikte, bu taslağın içeriğine ilişkin yerel yönetimler yasaları (reformları) 2005’ten itibaren o dönemde AB’ye katılma konusunda kararlı olan AKP hükümeti

tarafından çıkarılmıştır. Bu bağlamda, Türk kamu yönetiminde reform süreciyle ilgili gerçekleşen önemli kanunları, Tablo 13'te ifade edilmektedir. İzleyen bölümde bu kanunlar kısaca anlatılacaktır.

### **3.2.1. Türk Kamu Yönetiminde Koordinasyonla İlgili Düzenlemeler**

#### **3.2.1.1. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu**

“Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe girmiş; Türkiye’de eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına olanak vermiştir.<sup>22</sup> Bu yasa çerçevesinde, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmaları; kamu kurum ve kuruluşlarından kanunda belirtilen usul ve esaslara göre bilgi edinme olanağına sahiptirler. Ayrıca, bu yasa vatandaşın bilgi edinme yoluyla kamu yönetimlerini şahsen denetlemesine olanak sağlamaktadır.

“Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” ile ilgili önemli gelişmelerden biride, 2010 yılında kabul edilen anayasa değişikliğiyle, bu kanun anayasal olarak güvence altına alınmıştır (Köseoğlu ve Morçöl, 2014). Bilgiye ya da belgeye erişim talebi bir kamu kurumu tarafından reddedilirse, vatandaşlar Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK) itiraz edebilirler. 2018 yılına kadar Başbakanlık bünyesinde görev yapan BEDK, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabulüyle birlikte, 4982 sayılı yasanın 14. maddesi değiştirilmiş, Kurul’un sekreteryaya hizmetleri Adalet Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir.<sup>23</sup>

Vatandaşların merkezi hükümet ve taşra teşkilatı ile mahalli idarelere yönelik bilgi edinme başvuruları ile ilgili 2004-2018 dönemine ilişkin yıllık genel raporlar, BEDK tarafından hazırlanıp TBMM Başkanlığı web sitesinde yayımlanmaktadır.<sup>24</sup> Bağımsız bir kurul olmadığı gibi kendi bütçesi ve personeli de bulunmamaktadır

---

<sup>22</sup>“Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4982-20031009.pdf> (Erişim Tarihi: 04.11.2019).

<sup>23</sup> Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, <http://www.bedk.gov.tr/hakkimizda.html> (Erişim Tarihi: 04.11.2019).

<sup>24</sup> BEDK Raporları, [https://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/degerlendirme\\_kurulu\\_raporlari.htm](https://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/degerlendirme_kurulu_raporlari.htm) (04.11.2019).

(Sözen, 2012). Bu nedenle, bu kurul görev ve sorumluluklarını verimli ve etkili bir biçimde yerine getirememektedir.

Kamu kuruluşlarına 2004'ten bu yana yapılan bilgi edinme başvuruları giderek azalmış, 2017 yılı itibariyle 2 milyona yakın başvuru alınmıştır. Bu başvuruların yaklaşık %80'ine olumlu, %6,3'üne kısmen olumlu ya da olumsuz yanıt verilirken, %6,4'ü reddedilmiştir (Gençkaya vd., 2019: 36). Bu oranlar, daha önce 2004-2011 dönemine ilişkin olarak yapılan çalışmanın (Köseoğlu ve Morçöl, 2014) bulgularını büyük oranda doğrulamaktadır 2017 yılında, BEDK'ya yapılan yaklaşık iki bin itirazın sadece yaklaşık %25'i tamamen, kısmen ya da usulen kabul edilmiştir (Gençkaya vd., 2019: 36)

Ayrıca, bu kurula 2018'den itibaren vatandaşlar tarafından çok sayıda itirazda bulunulmuştur. Genel olarak bu itirazlar incelendiğinde, kanunun sınırlayıcı kıstasları – devlet sırrı, ticari sır gibi- uygulanmasından doğan sorunlarla ilgili olduğu anlaşılmaktadır (European Commission, 2019).

### **3.2.1.2. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**

2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kanun<sup>25</sup>, 2006 yılında tüm hükümleriyle birlikte uygulanmaya başlanmıştır. “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” nun amacı kamu mali yönetim sisteminde disiplin sağlamak ve hesap verebilirliği ve şeffaflığı güçlendirmektir. Ayrıca, bu kanunun diğer amacı kamu kaynaklarının kullanımında verimlilik, etkinlik ve ekonomi sağlamaktır (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003).

5018 sayılı Kanunun temel unsurları mali şeffaflık, hesap verebilirlik, stratejik planlama ve performansa dayalı bütçeleme, iç ve dış denetimdir. Ayrıca, bu kanunda öngörülen iç denetim sistemi sadece mali uygunluğu değil, aynı zamanda idari süreçlerin risk yönetimi ve izlenmesini de içermektedir. Bunun yanı sıra, bu yasa tüm kamu kuruluşlarının beş yıllık stratejik bir plan hazırlamalarını zorunlu kılmıştır

---

<sup>25</sup> Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf> (Erişim Tarihi: 04.11.2019).

(Kapucu ve Palabıyık, 2008: 244). Kısaca, 5018 sayılı kanunun en olumlu yanı, Türk kamu mali yönetiminde denetim ve mali denetim sistemlerinin etkinliğini arttırmaktır.

Türk kamu mali yönetiminde mali denetim ile ilgili bazı olumsuz gelişmeler bulunmaktadır. Bu olumsuz gelişmelerden bazıları, Sayıştayın mali denetimle ilgili yetkilerini yitirmesi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun kaldırılması ve Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu'nun yetki alanı ve yapısının genişletilmemesidir. Bu bağlamda, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun denetimle ilgili özelliklerinin, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabul edilmesinden sonra ortaya çıkan kamu kurumlarına uyarlanarak uygulanması ve buna bağlı olarak kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve şeffaflığın etkinleştirilmesi gerekmektedir (European Commission, 2019).

### **3.2.1.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulmasına İlişkin Kanun**

Türkiye'deki kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış kurallarını düzenleyen önemli bir düzenleme olarak görülmektedir. 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Kurulması Hakkında Kanun” 25 Mayıs 2004 tarihinde yürürlüğe girmiş ve “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” kurulmuştur. Ayrıca, kamu görevlilerine yönelik olarak etik davranış ilkeleri ilgili yönetmelikte yayımlanmıştır.

Bu kanunun temel amacı, Türk kamu yönetiminde etik ilkelerin ihlali durumunda gerekli denetimlerin yapılmasıdır. Bu kanunun diğer amacı, Türk kamu yönetiminde etik kültürünü kalıcı kılmaktır. Bu kanun sonucunda, Türk kamu idaresinde etik temelli bir denetim mekanizması oluşturulmaya çalışılmıştır.

“Kamu Görevlileri Etik Kurulu” daha önce Başbakanlık bünyesinde yer alırken, 2 Temmuz 2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname<sup>26</sup> ile kurul üyelerini Cumhurbaşkanı atamakta ve bütçe ve sekreteryâ hizmetleri bakımından Aile, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlanmıştır.

---

<sup>26</sup> 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, <https://www.memurlar.net/common/news/documents/761163/20180709m3-1.pdf> (Erişim Tarihi: 04.11.2019).

5176 sayılı Kanun ve buna bağılı Etik Kurulu'nun görev yetkisi dışında olan birtakım kişi ve kurumlar vardır. Bunlar; Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversitelerdir. Bu bağlamda, kanun, kapsayıcılık yönünden devlet idaresinin tümünü içine almamaktadır. Ayrıca kamu yönetiminde etikle ilgili en önemli sorunlardan biri, kamu yönetiminde etik ilkelerinin gerek yöneticilerin gerekse çalışanların tam anlamıyla benimsemeleri ve uygulamaları gerekliliğidir. Kurul'un en önemli ve tek yaptırım aracı olan etik ihlal kararlarının Resmi Gazete'de yayımlanması hükmü 2010 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiğinden<sup>27</sup>, ihlal kararlarının etkisi tartışmalıdır.

Türk kamu yönetiminde Kamu Görevlileri Etik Kurulu, uygulama yönünden 2018 yılı sonu itibariyle 2.352 başvuru dosyasını incelemiş ve 94 üst düzey kamu görevlisi hakkında etik ihlali kararı verilmiştir. Ayrıca, Kurul, 2017 yılından itibaren etik ihlal örneklerini kişi isimleri saklı kalmak kaydıyla web sitesi aracılığıyla kamuoyuyla paylaşmaktadır. Bu paylaşım yönetimde şeffaflığın ve kamuda etik kültürün yerleşmesine katkı sağladığı düşünülebilir (Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2019).

#### **3.2.1.4. Belediye Kanunu**

2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı “Belediye Kanunu”, belediyelerde açıklığın, şeffaflığın ve katılımcılığın sağlanmasına yönelik olarak gerçekleşen en önemli düzenlemelerden biri olarak kabul edilmektedir. Ayrıca, bu kanunla birlikte belediyeler “idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” özelliğine sahip olmuşlardır. Bu bağlamda, yerel yerindenlik ve özerklik ilkesi temelinde ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünden “Belediye Kanunu” Türk kamu yönetiminde olumlu bir gelişme olarak görülebilmektedir. Kanunun, YKY yaklaşımı ve yönetim anlayışı yönünden öne çıkan maddeleri aşağıdaki gibidir:

- Belediye meclisi toplantı, gündem ve kararlarının halka duyurulması,
- Belediye meclis toplantılarının esas olarak açık yapılması ve

---

<sup>27</sup> Anayasa Mahkemesi iptal kararı için bakınız, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/05/20100518-20.htm> (Erişim Tarihi: 04.11.2019).

➤ Nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde ihtisas ve denetim komisyonlarının kurulması ve komisyon raporlarının halka duyurulması öngörülmüştür

Bunlara ek olarak, kanun kapsamında katılımcılık yönünden önem taşıyan Kent Konseylerinin kurulması öngörülmüştür. Kent Konseyi yönetmeliği ile Türk kamu yönetiminde YKY yaklaşımı ve yönetim yaklaşımı temelli bir katılım mekanizması yürürlüğe girmiştir.

Bununla birlikte, yerel özerklik ya da yerinden yönetim anlayışı gereği Belediye Kanunu'nda birtakım eksiklikler bulunmaktadır. Bu eksikliklerden birincisi, belediyeler mali yönetim olarak merkezi yönetimin belirlediği kıstaslara göre hareket etmek zorundadır. Diğer bir ifadeyle, belediyelerin mali gelir oranları ve buna bağlı yapılacak değişikliklerin tümü, merkezi idarenin tasarrufundadır. Anayasa'ya göre (Madde 127), “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir”. Yerel yönetimler yönünden ikinci tartışmalı husus ise yine Anayasa'nın aynı maddesinde “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir” hükmünün bulunmasıdır. Bu çerçevede, seçilmiş belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılarak, yerlerine kayyum atanması olasılığı bulunmaktadır. Bu bağlamda, merkezi yönetiminin bir unsuru olarak İçişleri Bakanı'nın, belediye başkanlarını geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi sürmektedir (Çelik, 2013: 26).

### **3.2.1.5. Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu**

5502 sayılı “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu”, 20 Mayıs 2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türk kamu yönetiminde bulunan Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar



Kurumu ve Bağ-Kur<sup>28</sup>, bu yasa ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı olarak tek bir çatı altında birleştirilmiştir. Bu yasa ile sosyal güvenlik ve sağlık sektörleri, Sağlıkta Dönüşüm Programı kapsamında piyasaya ve rekabete açılmıştır. 5502 sayılı Kanunun temel amaçları; “etkin, adil ve kolay erişilebilir, çağdaş standartlarda bir sistem oluşturmak (kurumsal yapının iyileştirilmesi amacı), aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir bir sistem oluşturmak (finansman dengesini sağlama amacı) ve sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, bütün nüfusu kapsama alacak bir sistem oluşturmak (sosyal güvenlik amacı)” olarak sayılmaktadır (Alper, 2016). Bununla birlikte, sosyal güvenlik sisteminin kurumsal olarak tek çatı altında toplanmasına karşın, yönetimde, adil, etkili, kolay erişilebilir ve finansal olarak sürdürülebilir bir sistemi oluşturulamadığı vurgulanmaktadır. Özellikle, farklı sosyal sigorta kollarının etkili bir biçimde kapsama alınamadığı, kayıt dışılığın yaygınlığı nedeniyle, olmayan, sanal bir iyileşme görüldüğü ifade edilmektedir. Öte yandan, reformun sürdürülebilir bir mali yapı içerisinde sürdürülemez potansiyeli taşıdığı belirtilmektedir.

### **3.2.1.6. Kalkınma Ajanslarının Kurulmasına İlişkin Kanun**

5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kurulması, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” 8 Şubat 2006 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir. Bu kanundan sonra, Türkiye'deki İstatistiksel Bölgesel Birimlere (NUTS sistemine) göre, toplamda yirmi altı Kalkınma Ajansı kurulmuştur. Kalkınma Ajansları ilk kurulduğu 2006 yılında, DPT ulusal düzeyde ajansların koordinasyonundan sorumlu olmuştur. Daha sonra bu sorumluluk Kalkınma Bakanlığı'na devredilmiştir. Son olarak, bu sorumluluk, 1 Temmuz 2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na verilmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanı, bu kararname ile Kalkınma Ajanslarını yeniden düzenleme ve kaldırma yetkisine sahiptir. Temel olarak, Kalkınma Ajanslarının merkezi yönetim yoluyla denetimi bu kararname ile güçlendirilmiştir.

Kalkınma Ajanslarının işleyişi, yerel, sivil, özel ve kamu sektörlerinin ortak yönetimine dayanmaktadır. Bu yönüyle, yönetim yaklaşımı kalkınma ajanslarının kurulmasında büyük rol oynamaktadır.

---

<sup>28</sup> Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu.

Kalkınma Ajanslarının temel amaçları şunlardır:

- Bölgesel kaynakların potansiyel dinamiğine önem vermek,
- Kaynakların etkin kullanımını sağlamak,
- Bölgesel kalkınmayı hızlandırmak,
- Bölgeler arası ve bölge içi gelişme farklarını azaltmak.

Vali, Türk kamu idaresindeki kalkınma ajanslarının işleyişinde yönetim kurulu başkanıdır. Ajansların gelirleri Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından verilmektedir. Bu nedenle, valilerin ajansların yönetiminden ve Bakanlık ajansların gelir ve giderlerinden sorumludur. Ayrıca, 5449 sayılı kanuna göre, Kalkınma Ajansları ve yerel paydaşlarla hazırlanan bölgesel planların uygulanması amacıyla Bakanlığın onayı gerekmektedir (Kalkınma Ajansı Kanunu, 2006). Bu bağlamda, Başkan, Bakanlık ve Valiler Kalkınma Ajansları üzerinde önemli yetkiye sahiptir. Sonuç olarak, kalkınma ajansları ülke örnekleri olarak değerlendirildiğinde, ajans yapıları genellikle özerk ya da yarı özerk bölgesel kurumlardır. Bu arada, Türkiye'de Kalkınma Ajansları, yerel yönetimler yerine, merkezi hükümetin denetimi altındadır. Bir başka deyişle, Türk kamu yönetiminde Kalkınma Ajansları, merkezi hükümetin gücünü yerel düzeyde sürdürdüğü bir mekanizmadır (Lagendijk vd., 2009).

### **3.2.1.7. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu**

TBMM tarafından 2006 yılında 5548 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” kabul etmiş, ancak o dönemde Cumhurbaşkanı olan Ahmet Necdet Sezer ve ana muhalefet partisi CHP, “idarenin bütünlüğü”, “yetkilerin ayrılığı” ve Anayasa’da yer almayan bir yetkinin kullanılamayacağı ilkelerine aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmışlardır. Bunun üzerine, Mahkeme, 25 Aralık 2008 tarihinde kanunu iptal etmiştir. 2010 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri ile Anayasada (Madde 74) Kamu Denetçiliği Kurumu yerini almıştır. Daha sonra, 14 Temmuz 2012 tarihinde 6328 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” TBMM tarafından kabul edilmiş ve Kamu Denetçiliği Kurumu Türk kamu yönetiminde kurulmuştur.

Türk kamu yönetiminde "Ombudsman Kurumu", kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkili bir şikâyet mekanizması olarak kurulmuştur. Bu kurumun amacı, idarenin etkinliklerine ilişkin şikâyetler hakkında kanuna uygun olarak inceleme, soruşturma ve önerilerde bulunmaktır. Ombudsman Kurumunun en önemli avantajları;

- Vatandaşlarla kamu kurumları arasındaki anlaşmazlıkları arabuluculuk yaparak çözmek,
- Yargının yükünü azaltmak,
- Vatandaşların devlete olan güvenini artırmak,
- Zaman ve emek kaybını önlemektir.

Sonuç olarak, Kamu Denetçiliği Kurumu, demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkelerini benimseyen ülkeler amacıyla önemlidir. Ayrıca, bu kurum, kamu kurumlarının denetlenmesi görevi nedeniyle kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin uygulanmasına yardımcı olmaktadır. Öte yandan, Kamu Denetçiliği Kurumu, Anayasanın 74. maddesi uyarınca anayasal bir kurumdur. Aşağıda, 2013 yılından beri TBMM kapsamında bir denetim mekanizması olarak etkinlik gösteren Kurum'un Denetim verileri sunulmaktadır (Tablo 14).

**Tablo 14.** 2013 ve 2018 Yılları Arasında, Kamu Denetçiliği Kurumu ile İlgili Genel Veriler

| Yıl/Konu                                  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017   | 2018   | Toplam |
|-------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Şikâyet/başvuru sayısı toplamı            | 7.638 | 5.639 | 6.055 | 5.519 | 17.131 | 17.585 | 59.567 |
| Sonuçlanan şikâyet/başvuru sayısı toplamı | 6097* | 6348* | 5897* | 4.819 | 14.476 | 17.615 | 55.252 |

**Kaynak:** (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2019).

\* Söz konusu veriler, Ombudsman Kurumu'nun 2013-2014-2015 yıllarına ait faaliyet raporlarından elde edilmiştir.

Bu verilere göre, Kamu Denetçiliği Kurumu'na 2013 yılından 2018'in sonuna kadar toplam, 59 bin 567 başvuru yapılmıştır. Bu başvuruların 55.252'si, kurum tarafından sonuçlandırılmıştır. Bu kapsamda, 2016 yılında kuruma 5.519 başvuru

yapılmıştır. Daha sonra, başvuru sayısı 2017 yılında yüzde 210 artarak 17.131'e ciddi bir biçimde yükselmiştir. Bu artışın temel nedeni, 2016 yılında yapılan kurum içi bir düzenleme olan “Ombudsmanın ilgilendiği şikâyetlerle/başvurularla ilgili, altı ay içinde karar verme zorundadır” hükmünden kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda, kurumun işleyişinde yapılan bu değişiklikle birlikte, Kamu Denetçiliği Kurumu daha etkin bir kurum haline gelmiştir. Ancak, bu kurum hala bir soruşturma yürütme girişiminde bulunamamakta ya da yasaya göre bir davaya müdahale edememektedir. Bu bakımdan, bu yasal sınırlama kurumun etkinliğini azaltmaktadır (European Commission, 2019: 15). Ayrıca, Cumhurbaşkanı, Türk Silahlı Kuvvetleri’nin etkinlikleri, yasama ve yargı kararları Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yetki alanından çıkarılmıştır. Bu nedenle, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun görev ve yetki alanı bütünlük ve kapsayıcılık yönlerinden sınırlıdır.

Tablo 13'teki reform kanunlarına ek olarak, Türk kamu yönetiminde YKY anlayışı, yönetim yaklaşımı ve AB katılım sürecinin etkisiyle ortaya çıkan başka reformlar da bulunmaktadır. Türk kamu idaresindeki en dikkat çekici diğer reformlar arasında ilk reform “Kent Konseyi” reformu ve ikinci reform ise “E-devlet” reformudur. Bu reformlardan birincisi olan “Kent Konseyi” yönetmeliği, 2006 yılında Türk kamu yönetiminde yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmeliğe göre, belediye teşkilatının bulunduğu her yerde “Kent Konseyleri” kurulmalıdır. Bu nedenle, “Kent Konseyi” yönetmeliği reformu sayesinde, Türk yerel yönetiminin yapısında bir yönetim mekanizması kurulmuştur.

Türk kamu yönetiminde, bu reformların ikincisi olan e-devletle ilgili önemli gelişmeler yaşanmıştır. Türkiye’de e-devlet ile ilgili en önemli girişimler; 2003 yılında başlayan “e-Dönüşüm Türkiye” projesi, 2004 yılında yürürlüğe giren “e-imza kanunu” ve son olarak, 2008 yılında web sitesi olarak çalışmaya başlayan “E-Devlet Kapısı”dır. Sonuç olarak, Türk kamu yönetimindeki “E-Devlet Kapısı” vatandaşların kamu hizmetlerine güvenli ve etkili bir biçimde ulaşmalarına hizmet etmektedir.

2010 yılında Türk kamu yönetimi reform sürecinde BİÖ’lerle ilgili önemli bazı gelişmeler gündeme gelmiştir. Buna göre, 2011 yılında 660 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) kapsamında, yeni bir BİÖ olarak, “Kamu Gözetimi, Muhasebe ve

Denetim Standartları Kurumu” kurulmuştur. Akabinde, 6698 sayılı “Kişisel Verilerin Korunması Kanunu” uyarınca 2017 yılında Kişisel Verileri Koruma Kurumu kurulmuştur. Son olarak, 702 sayılı<sup>29</sup> KHK kapsamında, 2019 yılında Nükleer Düzenleme Kurumu kurulmuştur. Bu bağlamda, günümüz itibarıyla Türk kamu yönetiminde toplamda 10 adet BİO bulunmaktadır. Sonuç olarak, Türk kamu sektöründeki BİO'lar piyasa sisteminin kurallarına göre bağımsız kararlar almakta ve piyasa işleyişine usallık kazandırmaktadır.

Yukarıda açıklanan tüm reformlar, Türkiye'nin yakın döneminde kamu yönetimi reformları yoluyla gerçekleştirilen değişimleri ve dönüşümleri tanımlamaktadır. Tablo 13'te ifade edildiği gibi, AKP döneminde kamu sektörü reformları, Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yardımcı olmuştur. Ayrıca, Türk kamu yönetiminde bu reformlar yoluyla, kamu kurumlarının harcamalarını denetlemek, kamu idarelerinde Etik Kurulların kurulması, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Kalkınma Ajansları gibi önemli koordinasyon mekanizmalarını kazanılmıştır. Bununla birlikte, bu kamu sektörü reformlarının gerçekleşmesinde AB'ye katılım sürecinin etkisi, OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların üye ülkelere etkisi ve YKY anlayışının etkisi gibi dış etkenlerinde önemli rolü olmuştur.

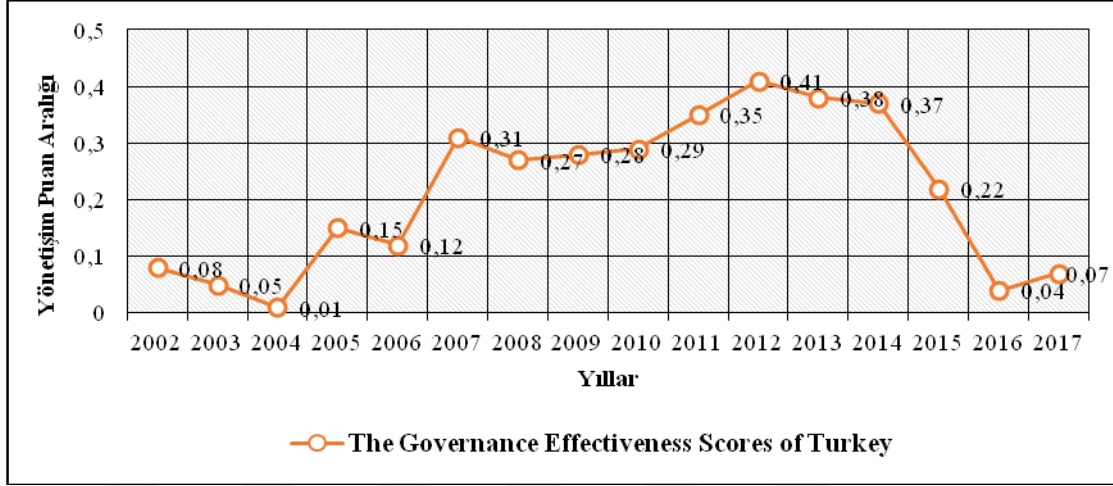
Özellikle, Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinde önemli bir dönüm noktası olan, “1999 Helsinki Zirvesi” ve daha sonra 2001 yılındaki “Katılım Ortaklığı” ile Türkiye'nin AB üyeliğinin temel koşulları belirlenmiştir. Bu nedenle, AB ile katılım müzakerelerine başlamak üzere Türkiye tarafından “Kopenhag Kriterleri”<sup>30</sup> nin yerine getirilmesi durumu ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak, Türkiye'nin AB'ye tam üye olma hedefi, AKP döneminde Türk kamu yönetimi reform sürecini önemli ölçüde tetiklemiştir.

---

<sup>29</sup> 702 sayılı KHK 2018 yılında yürürlüğe girmesine karşın, Nükleer Düzenleme Kurumu bir sonraki sene kurulmuştur.

<sup>30</sup> "Kopenhag Kriterleri", AB aday ülkelerinin AB müktesebatına uyum sağlamayı amaçlayan bir dizi siyasal, yasal ve ekonomik reformu içermektedir.

**Şekil 13. /Grafik 1.** Türkiye'nin 2002 ve 2017 Yılları Arasındaki Hükümet Etkililik Rakamları



**Kaynak:** Yazar tarafından (World Bank, 2019) verilerinden uyarlanarak hazırlanmıştır.

Türkiye’deki kamu sektörü reformlarının etkisini anlamak üzere Türkiye’nin 2002 ve 2017 yılları arasındaki “Hükümet Etkililik Puanlarını” incelemekte yarar bulunmaktadır. Grafik 1’e göre, yönetim değerleri yıllık olarak gerçekleştirilen standart sapma değerleri ile standartlaştırılmıştır. Bu yönetim değerleri yaklaşık eksi iki buçuk (-2,5) ve artı iki buçuk (+2,5) aralığındadır. Bu değerlendirmede yüksek puanlar daha iyi yönetim belirtileri gösterirken, düşük puanlar güçsüz yönetim belirtisidir (Kaufman vd., 2010: 11). Öte yandan, Grafik 1’de, AKP hükümetleri döneminde Türkiye’nin (2002’den 2017’ye kadar), “Dünya Bankası Yönetişim Göstergeleri” dikkate alınarak, hükümet etkinliğinin puanlaması gösterilmektedir. Diğer bir ifadeyle, bu grafik ile AKP döneminde, Türkiye’nin yönetim kalitesindeki gelişimi hükümetin etkinliği yönünden incelenmiştir.

Dünya Bankası endeksine göre, yönetim etkinliği (governance effectiveness) çeşitli verilere göre hesaplanmaktadır. Bu nedenle, yönetim etkinliği puanını hesaplarken, Dünya Bankası şu hususları dikkate almaktadır: kamu hizmetlerinin kalitesi, siyasi baskılardan bağımsız karar alabilme ve yürütme kabiliyeti, politika oluşturma ve uygulama kalitesidir. Ayrıca, Dünya Bankası tarafından yönetim etkinliği; sivil toplum kuruluşları, anket şirketleri, düşünce kuruluşları, uluslararası kuruluşlar gibi 30 bağımsız kaynaktan çok sayıda veri alınarak hesaplanmaktadır.

Bununla birlikte, kamu yönetişimi etkinliğinin hesap edilmesinde hukukun üstünlüğü, hesap verebilirlik, siyasi istikrar ve yolsuzluğun denetimi diğer önemli göstergelerdir (World Bank, 2019a).

Grafik 1'deki verilere bakıldığında, Türk kamu yönetiminde yönetişim etkinliği 2006'dan 2012 yılına kadar sürekli artmıştır. Bu durumun en önemli nedenlerinde biri, ağbağ tipi koordinasyon ile ilgili yasaların yürürlüğe girmesidir. Buna göre, Türkiye'nin yönetişim etkinliği 2014 yılından sonra önemli ölçüde azalmıştır. Bu durum, esas olarak hiyerarşik tip koordinasyonuyla ilgili yasalardaki artışı nedeniyle gerçekleşmiştir. Sonuç olarak, Türkiye'nin yönetişim etkinliği 2007 ve 2014 yılları arasında tutarlı bir büyüme göstermiştir. Benzer bir biçimde, YKY tipi Türk kamu sektörü yönetim reformları 2007-2014 döneminde önemli ölçüde artmıştır. Bu nedenle, genel olarak ağbağ tipi kamu yönetimi reformları, Türkiye'de hükümetin verimliliğini ve etkililiğini arttırmaktadır.

Öte yandan, Türk kamu yönetimi reformları daha merkezi, yukarıdan aşağıya (top-down) ve daha az katılımcı bir yaklaşımla gerçekleştirilmiştir. Kısaca, kamu yönetimi reform süreci döneminde kamuoyu bilgilendirilmiş, ancak bir fikir birliği olmadan, bu reform kararları alınmış ve yürürlüğe girmiştir. Bu durum, Türk kamu yönetimi reform sürecinin, Weberci tarzda bir devlet yaklaşımla yönetildiğinin bir göstergesidir. Bu bağlamda, gelecekteki Türk kamu yönetimi reformlarının hazırlanmasında katılımcı demokrasi ve çok düzeyli yönetişim süreçleri dikkate alınması gerektiği ileri sürölmektedir (Gündoğdu, 2019). Başka bir ifadeyle, Türk kamu yönetimi reform sürecinin demokratik meşruiyetle ilgili sosyal ve siyasi bir uzlaşmaya gereksinim duymaktadır. Ayrıca, Türk kamu sektörü reformları etkili, kapsamlı, duyarlı ve çağdaş olmalıdır. Son olarak, reformların etkili bir biçimde uygulanması amacıyla kamu reformlarının Türk kamu yönetim kültürüne uyarlanması da gerekmektedir.

### **3.3. Türkiye'nin Siyasi ve İdari Sistemi İle İlgili Bir Değerlendirme**

Kamu yönetimleri ve politika içerikleri arasında yakın bir ilişki vardır (Peters ve Pierre, 2004: 288; Hood ve Lodge, 2006; Pollitt ve Bouckaert, 2017: 165). İzleyen bölümde, bu ilişkilerden daha ayrıntılı olarak bahsedilecektir. Bunun yanı sıra, izleyen

bölümlerde, Türkiye'nin siyasi ve idari yönden genel özellikleri tartışılacak ve daha sonra, Türkiye'deki kamu sektörü reformları ve koordinasyon mekanizmaları değerlendirilecektir.

Siyasi ve idari yönden kamu yönetimleri yapısal, kültürel ve işlevsel özelliklere sahiptir (Christensen ve Lægreid, 2001; Pollitt ve Bouckaert, 2017: 47). Ayrıca, her ülkenin kamu yönetimi reformları nevi şahsına münhasırdır (*sui generis*). Başka bir ifadeyle, kamu yönetimi reformlarının içerikleri, her ülkenin yönetim geleneklerine göre farklılık göstermektedir (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 47). Bu yönüyle, Türkiye 24 Haziran 2018<sup>31</sup>'ten bu yana Parlamenter sistem yerine Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yönetilmektedir. Bu yeni hükümet sisteminde, Türkiye'nin yasama yetkisi, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) ve Cumhurbaşkanı'ndadır (Anayasa Madde 7, 104 ve 119). Bunun yanı sıra, yeni hükümet sisteminin yasama ile ilgili bir başka özelliği, TBMM'de Cumhurbaşkanının aldığı kararlardan farklı bir yasa çıkarsa TBMM'nin yasası geçerli olacaktır. Bununla birlikte, TBMM'de çoğunluğu elde eden iktidar partisinin adayı Cumhurbaşkanı seçildiğinde böyle bir ikilemin doğması olası gözükmemektedir.

Kamu yönetimlerinin genel özellikleri, ülkelerin idari, siyasi yapıları ve yönetimle ilgili işlevsel unsurları ile yakından ilgilidir. Ayrıca, bu özellikler ülkelerin ulusal ve yerel yönetim yapılarını analiz etmek amacıyla önemli bir kaynaktır. Bu bağlamda, ülkelerin kamu yönetimleriyle ilgili özelliklerini ayrıntılandırmak ve tanımlamak önem arz etmektedir. Örneğin, bu konuda çeşitli çalışmalar ülkelerin yürütme/hükümet yapılarını ve yönetim sistemlerini genel olarak tanımlamaktadır (Pollitt ve Bouckaert, 2017). Bu tanımlamalardan ilki, demokrasilerin siyasi performansının ölçülmesinde kullanılan p “siyasi verimlilik” (political productivity) kavramıdır (Almond ve Powell 1996: 144-145; Schmidt, 1999: 283). Ülkelerin demokrasisinin düzeyi hakkında genel bilgi veren diğer kavramlar ise “demokrasi

---

<sup>31</sup> Aslında Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi, 17 Nisan 2017 tarihinde referandum sonucundan sonra belli olmuştur. Ayrıca, bu tarihten itibaren parlamenter sistem sona ermiş ve Türk tipi Başkanlık Sistemi referandumla kabul edilmiştir. Yalnız, uygulama yönünden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine 24 Haziran 2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı seçimlerinden sonra fiilen geçilmiştir.



türleri” (types of democracy)<sup>32</sup> (Lijphart, 1999) ve “demokrasi modeli” (model of democracy)<sup>33</sup>’dir (Held, 2006). Özetle, tüm bu kavramlar ülkelerin yönetsel anlamda çeşitli özelliklerini ortaya koymaktadır.

Türkiye'nin kamu yönetim yapısı ve özellikleri Tablo 15'te gösterilmektedir. Bu özelliklerle ilgili açıklamalar aşağıda listelenmiştir ve incelenmiştir:

**Tablo 15.** Türk Kamu Yönetimi ile İlgili Genel Özellikler

|                | I. Devlet Yapısı            | II. Yönetim Yapısı                                 | III. Bakanlık İlişkileri                                    | IV. Yönetim Kültürü                                     | V. Politika Tavsiyesinin Çeşitliliği                                         |
|----------------|-----------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Türkiye</b> | Üniter, Merkezi ve Koordine | Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (2017/8'den beri) | Genel olarak ayrı Ancak 2017'den beri oldukça siyasallaşmış | Kamu Yararı ve Hukukun Üstünlüğü ( <i>Rechtsstaat</i> ) | Özellikle 2015'ten beri çoğunlukla Siyasi Danışmanlar ve Politika Konseyleri |

**Kaynak:** (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 47)'den yararlanarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

**I. Türkiye coğrafi olarak Kıta Avrupası'nda bulunmamakla birlikte Napolyonik Kıta Avrupası idari türünün birçok özelliğine sahiptir.** Bu yönüyle Türkiye, Napolyonik idari geleneğine sahip bir ülkedir (Bouckaert ve Kuhlmann, 2016: 10-18; Heinelt vd., 2018: 55-58). Ayrıca, Napolyonik idari geleneğine sahip ülkeler arasında Türkiye, politik sistemi ve yukarıdan aşağı (top down) tarzlı YKY reformları ile en muhafazakar ve en merkezi ülkelerden bir olarak ortaya çıkmaktadır (Turc vd., 2016: 122). Napolyonik Kıta Avrupası idari geleneğinde merkezi yönetim, yerel yönetimlerden her zaman daha güçlüdür. Merkezi yönetim gelenekleri ve yasal normlar bu ülkelerin kamu yönetim sistemlerinde önemlidir (Schwab vd., 2017: 20). Nitekim Türkiye'de yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin sıkı bir denetimi bulunmaktadır. Bu denetim “idari bütünlüğü” sağlamak üzere hiyerarşik olarak yapılır. Öte yandan, Türkiye'de seçim sistemi, Cumhurbaşkanlığı'nda iki turlu çoğunlukçu oy sistemi ve parlamento seçimlerinde yüzde 10 ülke barajlı tek turlu nispi temsil sisteminin esas alındığı

<sup>32</sup> Demokrasi Tipolojisi: Uzlaşma ve temelci demokrasi arasındaki ayrım. Daha fazla bilgi için, bakınız: Lijphart, Arend (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven, CT/London: Yale University Press.

<sup>33</sup> Demokrasi Modelleri: Klasik demokrasi, Cumhuriyetçilik, Liberal (Temsilci) demokrasi ve Doğrudan demokrasi- Daha fazla bilgi için bakınız: Held, David (2006), *Models of Democracy*, 3rd Edition; Cambridge: Polity Press.

d'Hondt yöntemine dayanmaktadır. Bu seçim sistemi, temsilde adalet ve yönetimde istikrar sağlamak amacıyla tercih edilmektedir.

Türkiye'nin idari yapısı merkezi yönetim ve yerel yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Ancak, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına göre, Türkiye Cumhuriyeti üniter ve merkezi bir devlettir. Başka bir ifadeyle, Türkiye'nin devlet yapısı merkezi düzeyde koordineli ve üniter bir yapıdır. Ayrıca, Türkiye'nin idari yapısı yerel yönetimlere sahip olsa da, merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi bulunmaktadır. Bu nedenle, Türk kamu yönetiminde merkezi yönetimle ilgili çeşitli geleneksel uygulamaların/teamüllerin etkisi görülebilmektedir.

Ek 1'deki göstergeye göre, Türkiye idari yönden oldukça merkezi ve üniter bir yapıya sahiptir. Bu durumu, merkezi hükümet örgütünde istihdam edilen kamu personelinin yüzdesini de ortaya koymaktadır. Diğer bir ifadeyle, 2009 ve 2014 yıllarında merkezi yönetimde çalışan kamu personelinin toplam kamu personeli içindeki payı daha fazla ve artmaktadır. Karşılaştırmalı olarak, Türkiye ve İrlanda, OECD ülkeleri arasında yerel yönetimlerde yüksek düzeyde bir istihdam politikasına sahip olmak yerine merkezi yönetimdeki istihdama daha fazla önem vermişlerdir. Bu bağlamda, Ek 1 ile merkezi yönetimin Türk kamu yönetimi içerisindeki önemi istihdam kistası ile onaylanmaktadır.

**II. Günümüzde, Türkiye'nin idari yönetim yapısı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modeline dayanmaktadır.** Bu modelde, Anayasanın 8. maddesine göre, Cumhurbaşkanı yürütme üzerindeki tek güçtür. Cumhurbaşkanı hem devletin hem de yürütme gücünün başıdır. Bu bağlamda, bu yeni başkanlık modeli siyasal istikrar ve güçlerin ayrılması ilkeleri yönünden ABD Başkanlık modeli ile benzerlik göstermektedir. Bu nedenle, bu model yürütme yönünden” daha güçlü” bir başkanlık modeli olarak adlandırılabilir (Alkan, 2018: 140-149). Ancak bu yeni sistemde, ABD Başkanlık modelinde olduğu gibi yasama ve yürütme arasında keskin bir ayrım bulunmamaktadır. Ayrıca, yeni başkanlık sistemi, yürütmenin sisteme egemen olduğu otoriter bir başkanlık modeli de değildir. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanının yürütme alanında tek egemen konumunun yanı sıra, kararname çıkarma yetkisinin kapsamı genişletilmiş, bir anlamda, yasama yetkisini TBMM ile paylaşmaktadır. Özet olarak,

Türk tipi başkanlık sisteminde yasamanın üstünlüğünün ve yürütme gücünün etkinliğinin sağlanması amacıyla karma yol ve yöntemler bulunmaktadır (Alkan, 2018).

Lijphart (1999), *Patterns of Democracy* adlı çalışmasında demokrasi ve hükümet sistemleri arasındaki ilişkiyi ele almaktadır. Türkiye'nin başkanlık sistemi yönünden değerlendirildiğinde, Lijphart'ın çalışmasına göre, Türkiye “tek parti” ya da “mutlak çoğunluk” (single party or bare majority) sistemini benimsemiş görünmektedir. Başka bir ifadeyle, Türkiye'deki yeni cumhurbaşkanlığı sistemine göre, genel seçimlerde, seçimin galibi oyların çoğunluğunu ya da geçerli oyların salt çoğunluğunu alan adaydır. Öte yandan, çoğunluk hükümeti rejimleri ya da başkanlık sistemi, rızaya dayalı hükümet rejimleri (anayasal, parlamenter ve oydaşmacı demokrasi gibi) göre daha öncelikli olarak işlevsellik ve istikrara sahiptir (Linz, 1994, 8-9). Dolayısıyla, bu hükümet tiplerinde kamu yönetimi ile ilgili yapısal reformlar daha hızlıdır ve sınırlı olmaktan ziyade geniş kapsamlıdır (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 54-55). Bu bağlamda, Türkiye'nin devlet yapısı ve yürütme gücü bakımından, çoğunluk hükümeti rejimi hem kamu sektörü reformlarında hem de özel sektör reformlarında daha etkili ve verimli olması beklenmektedir (Alkan, 2018). Ayrıca, Türkiye'deki çoğunluk hükümeti modeli sayesinde, 2002'den sonra kapsamlı reformlar kademeli olarak gerçekleşmeye başlamıştır. Bu reformların gerçekleştirilmesinin temel nedenlerinden biri, AKP'nin neoliberal reformist politikalarının benimsenmesi olmuştur. Diğer bir neden, AKP'nin yürütme gücünü kullanırken koalisjonsuz tek parti hükümetinin bulunması ve reformların uygulanmasındaki kararlı tavrıdır.

David Held, *Models of Democracy* adlı çalışmasında farklı demokrasi türlerinin sistematikliğini ortaya koymaktadır. Bu sistematik yapıya göre, dört temel demokrasi türü sınıflandırılmaktadır. Bunlar; klasik demokrasi, cumhuriyetçilik, liberal demokrasi ve doğrudan demokrasidir. Bu sınıflandırmada, 21. yüzyıl'ın demokrasi modelinde temsili demokrasi daha baskındır. Ayrıca, David Held (2006) günümüzde yasal, tartışmalı ve katılımcı demokrasilerin varlığına dikkat çekmektedir. Bu bağlamda, Held'in çalışmasına göre, Türkiye Napolyonik Kıta Avrupası idari modeline uygun bir idari kültüre sahiptir. Ayrıca, Türkiye'nin idari kültüründe, katılımcı ve müzakereci unsurlar nispeten var olmakla birlikte, çoğunlukla yasal demokrasi daha baskındır.

Başka bir çalışmaya göre “siyasi verimlilik” kavramı ile ülkelerin siyasi sistemlerinde katılım, refah ve özgürlük gibi temel özelliklere ilişkin değerlendirmelerde bulunmaktadır (Schmidt, 1999: 283). Buna göre, Cumhurbaşkanlığı ve parlamenter sistemlerin “siyasi verimlilik” yönünden hem artıları hem de eksileri bulunmaktadır<sup>34</sup>. Bu riskler genel olarak başkanlık sistemlerinde otoriterleşme eğiliminin yol açtığı sorunlar ve parlamenter sistemlerde ise yürütmede süreklilik sorunudur. Bununla birlikte, her iki siyasi sisteminde kendine özgü olumlulukları bulunmaktadır (Schmidt, 2002: 154-155). Türkiye ile ilgili olarak, başkanlık sisteminin siyasi performans ya da “siyasi verimlilik” ve etkin yürütme gücüne yönelik olumluluklar sağlaması olasıdır. Bu yorumun nedeni, Türkiye'nin yakın dönem siyasi tarihinde ve parlamenter demokrasisinde gerçekleşen koalisyon dönemlerinde<sup>35</sup> hükümet krizlerinin yaşanmasıdır (Miş ve Duran, 2017). Bu bağlamda, çoğulculuk ve fikir birliğine dayalı yapılar kurumsal gelişme ve süreklilik sağlayabilmektedir. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanlığı Hükümet modelinin işlerliği ve uygulamada demokrasi yönünden ne gibi sonuçlara yol açacağı önemlidir.

**III. Türkiye’de merkezi yönetimde Bakanlık’lar Cumhurbaşkanı’na bağlıdır.** Cumhurbaşkanı bakanları atamakta, ancak bu bakanlar ayrı ve bağımsız olarak çalışmakla birlikte Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar (Gözler, 2019). Bununla birlikte, idarenin siyasallaşması nedeniyle 2018 yılı itibariyle bakanlıklar arası ilişkilerde Cumhurbaşkanı ile daha bütünleşmiş bir yapı bulunmaktadır (European Commission, 2018). Türk siyasi hayatında, siyasi partilerin kamu yönetimi reformları

<sup>34</sup> Daha fazla bilgi amacıyla, bakınız: Lijphart, Arend (ed.). (1992), *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press ve Linz, Juan J. (1990), “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, 1(1): 51–69.

<sup>35</sup> Türk siyasi tarihinde çok partili siyasi hayata 1945 yılında geçildi. Ayrıca, 1945'ten beri 13 koalisyon hükümeti ve altı azınlık hükümeti kuruldu. Bu koalisyon hükümetleri: 1961-1965: Koalisyon Hükümetleri Dönemi (1961-1962: CHP-AP Koalisyonu; 1962-1963: CHP-YTP-CMKP-Bağımsız Koalisyon; 1963-1965: CHP-Bağımsız Koalisyon), 1973-1980: Koalisyon ve Azınlık Hükümetleri (26 Ocak 1974 - 17 Kasım 1974: CHP-MSP Koalisyonu; 1975-1977: I. Milliyetçi Cephe Hükümet; 1977-1978: II. Milliyetçi Cephe Hükümet), 1991-2002: Koalisyon Hükümetleri Dönemi (1991-1993: DYP-SHP Koalisyonu; 1993-1995: DYP-SHP Koalisyonu; 6 Mart 1996 - 28 Haziran 1996: ANAP-DYP Koalisyonu; 1996-1997: Refah Partisi-DYP Koalisyonu; 1997-1999: ANAP-DTP-DSP Koalisyonu ve 1999-2002: DSP-MHP-ANAP Koalisyonu). Daha fazla bilgi için, bakınız: Sobacı, Mehmet Zahid (2015), “Türkiye’nin Koalisyon Tecrübesi: Modeller ve Siyasal Gerçeklikler”, Seta Perspektif, [http://file.setav.org/Files/Pdf/20150716003527\\_turkiye%E2%80%99nin-koalisyon-tecrubesi.pdf](http://file.setav.org/Files/Pdf/20150716003527_turkiye%E2%80%99nin-koalisyon-tecrubesi.pdf) (Erişim Tarihi: 04.11.2019).

üzerindeki uzlaşmaları koalisyon hükümeti dönemlerinde, tek partinin iktidar olduğu hükümetlerden daha sorunludur. Ancak AKP, 2002'den bu yana tek partili hükümetlerle kamu yönetimi reformlarını hızlandırmıştır. Ayrıca, Bakanlar Kurulu ve bu dönemde TBMM kamu yönetimi reformlarında diğer dönemlere göre daha fazla uyum ve istikrar sağlanmıştır. Bu bağlamda, bu dönemde üst düzey bürokrasi ile bakanlıklar arasındaki “koordinasyonun” arttığı söylenebilir.

**IV. Kamu yararı kavramı, Türk kamu yönetimi kültürü ve kamu hizmet sunumunda etkilidir.** Türk İdare Hukukuna göre, idari işlemin amacı kamu yararadır. Öte yandan, hukuk devleti (*Rechtsstaat*) ilkesinin baskın olduğu ülkelerde idari işlemlerin uygulanması zorunludur. Ayrıca, hukuk devleti modeli yasalara ve eşitliğe bağlı olmayı içermektedir (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 61). Bu bağlamda, Türkiye'de Napolyonik Kıta Avrupası idari geleneğine sahip olduğundan (Bouckaert ve Kuhlmann, 2016: 10-18; Heinelt vd., 2018: 55-58), idari kültüründe hukuk devleti modelinin genel özelliklerini ve buna bağlı olarak “hukukun üstünlüğü” ilkesini benimsemiştir. Bununla birlikte, Türk kamu yönetiminde “kamu yararı”nın önemli yeri bulunmaktadır. 5018 sayılı Kanun uyarınca “performansa dayalı bütçe ve stratejik plan” yapma zorunluluğu ve 5449 sayılı “Kalkınma Ajansları”nın kurulmasına ilişkin kanun, bu önemli reformlar arasında yer almaktadır. Bu bağlamda, bu söz konusu reformların arka planında “kamu yararı” ilkesi ve YKY anlayışı gibi etkenler yer almaktadır.

**V. Kamu yönetimi reformları, Türkiye'de temel kamu hizmeti olarak hükümet tarafından yapılmaktadır.** Başka bir ifadeyle, sivil toplum kuruluşları, düşünce kuruluşları, siyasi danışmanlar, araştırma kurumları, politik konseyler ve baskı grupları, Türkiye'nin kamu yönetimi sistemi üzerinde sınırlı bir etkiye sahiptir. Bu nedenle, kamu yönetimi reformları hükümet tarafından yukarıdan aşağıya (top down) bir tarzda yürütülmektedir. Bu bağlamda, söz konusu yukarıdan aşağıya (top down) tarzda politika yapımı, kamu yönetimi reformlarının hızını ve etkinliği arttırmıştır. Öte yandan, 1990'larda IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar özellikle gelişmekte olan ülkelerde “iyi yönetim ilkeleri” olarak adlandırılan bazı politika önerilerinde bulunmuşlardır (Dünya Bankası, 1994; OECD, 1995). Bu politika önerileri,

2002'den sonra Türkiye'deki AKP hükümetleri tarafından reformlar yoluyla uygulanmıştır (Sezen, 2011).

Son zamanlarda, kamu yönetimi reform süreci, Türkiye'deki uluslararası kuruluşların politika tavsiyelerinden bağımsız olarak nispeten siyasi danışmanlar ve politika konseyleri tarafından yürütülmektedir. Bunun yanı sıra, Türkiye'de 2015 yılından sonra, kamu yönetimi reformları yerine başkanlık sistemi tartışmaları kamuoyunun gündeminde daha fazla yer almıştır. Bazı politika önerisi raporlarına göre, 15 Temmuz 2016'dakidarbe girişimi, anayasa değişiklikleri ve 2017 yılındaki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabul edilmesinden sonra, Türkiye'de otoriter bir yönetim yaklaşımı giderek daha baskın hale gelmiştir (Freedom House, 2018; European Commission, 2018; 2019).

Özetle, Türk kamu yönetiminde genel olarak küresel eğilimler, güncel gelişmeler, performans ve stratejik odaklı yönetim reformlarına yönelik uygulamalar bulunmaktadır (Sözen, 2012). Diğer taraftan, Türkiye'nin siyasi ve idari sisteminde, yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin ve bürokratik yapının etkisiyle kamu yönetimi reformlarının uygulanmasında sorunlar ve zorluklar yaşanabilmektedir. Bu nedenden, Türk kamu yönetiminde idarenin siyasallaşmasının etkisi ile uygulamada yönetimin sekteye uğraması durumu ortaya çıkmıştır (European Commission, 2018: 19-20 ve 2019: 19-20). Türkiye'nin siyasi ve idari sistemi hakkında yapılan bu değerlendirmeler, Türk kamu sektörünün arka planının ortaya çıkmasına genel çerçeve sunmaktadır. Bu bağlamda, aşağıda diğer ülke karşılaştırmaları dâhilinde Türkiye'deki kamu sektörünün koordinasyon yönünden yakın dönemdeki yerinin anlaşılması ile ilgili açıklamalara yer verilmektedir.

### **3.4. Türk Kamu Yönetiminde Koordinasyon**

Koordinasyon kavramı, ulusal yönetimin etkinliği ve farklı yapılara katılım gibi unsurları içeren temel bir faktördür. Bu nedenle, sosyal bilimler teorisyenlerinin bazıları koordinasyon üzerinde çalışmalarda bulunmuşlardır (Metcalf, 1994; Peters, 2006). Koordinasyon, ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeyler bakımından yönetim ile yakın kurumsal işbirliğine sahiptir (Gündoğdu, 2019: 233). Ayrıca, kurumlar arasındaki

ilişkileri yönetmek amacıyla koordinasyon ve işbirliği süreçleri çok önemlidir (Malone ve Crowston, 1990; Malone ve Crowston, 1994). Buna karşılık, kamu yönetiminde üç ana yönetim ve koordinasyon türü vardır. Bunların ilki, YKY anlayışına dayanan piyasa mekanizmalarıdır. İkincisi, Neo-Weberci Devlet anlayışına dayanan kamu yönetiminde yeni kurumsal hiyerarşik uygulamalardır. Sonuncusu ise yönetim temelli aktörler arası yakın etkileşimi ve diyalogu savunan Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımıdır (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 99). Aslında, Türkiye'de YKY anlayışına atıfta bulunan yasal belgeler daha fazla bulunmaktadır. Örneğin, 2003 yılında yayınlanan “Kamu Yönetimi Kanunu Tasarısı”nın kuramsal arka planı YKY anlayışına dayanmaktadır.

YKY anlayışı küresel olarak Türkiye ve birçok ülkede kamu yönetimlerini etkilemiştir. Türk kamu yönetiminde YKY anlayışının en belirgin örneklerinden biri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. Bu kanun, 2006 yılında yürürlüğe girmiş ve kamu kurumlarında stratejik yönetim anlayışı temelinde stratejik plan yapma zorunluluğu getirmiştir. Yine bu kanunda, kamu yönetiminde YKY anlayışına dayanan bir “yönetim ideolojisi kuramı” (managerialism) yaklaşımı söz konusudur. Sonuç olarak, Türk kamu yönetiminin idari yapısı ve yönetim kültürü YKY anlayışına bağlı değişim yaşamıştır.

Stratejik yönetim anlayışının gelişimi ve BİT'in yaygın bir biçimde kullanılmasından bu yana, tüm dünyada kamu sektörü yönetiminde koordinasyon girişimleri de artmıştır (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 97). Türk kamu yönetiminde stratejik planlama, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 sayılı kanunu) ile yasal bir zorunluluk haline gelmiştir. Uygulamada, Türk kamu yönetiminin “Planlama ve Koordinasyon Geliştirme Müdürlükleri”, “Strateji ve Koordinasyon Geliştirme Müdürlükleri” olarak önemli ölçüde değişmiştir. Başka bir ifadeyle, uygulamada koordinasyon ve planlama arasındaki ilişki koordinasyon ve stratejik planlama arasındaki ilişkiye dönüşmüştür.

Yönetim anlayışında uzmanlaşmayı olumsuz etkilemesine karşın, kurumları birleştirmek koordinasyonu geliştirme bakımından bir seçenek olabilmektedir (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 100). Bu bağlamda, Türkiye'nin yeni siyasi sistemi kurumların birleşmesi ile ilgili en yeni örneklerden birine sahiptir. Nitekim Türkiye'nin

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, merkezi kamu yönetimi ve koordinasyonu ile ilgili önemli değişiklikler gerçekleşmiştir. Bu değişikliklerden ilkinde, mevcut toplam bakanlık sayısı 21'dan 16'ya<sup>36</sup> düşürülmüştür. Yani, benzer görev tanımına sahip Bakanlıklar koordinasyon sağlamak amacıyla birleştirilmiştir. Örneğin, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığı, tek çatı altında birleştirilerek Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı adı altında yeni bir bakanlık kurulmuştur. Diğer bir örnekte, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı, tek çatı altında birleştirilerek Tarım ve Orman Bakanlığı kurulmuştur. Bu bağlamda, Tablo 16, 1980'den günümüze kadarki süreç içerisinde, Türkiye'deki bakanlıkların ve kurumların sayısı hakkında sayısal veriler içermektedir.

**Tablo 16.** 1980'den Günümüze Türkiye'deki Bakanlıkların ve Kamu Kurumlarının Sayısı

| Yıl-Konu                  | <u>1980-1990</u>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <u>1990-2000</u>                                                                             | <u>2000-2010</u>                                                                                                                                                                                                                                | <u>2010-2020</u>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Bakanlıklar Sayısı</b> | <p><b><u>1979-1980:</u></b><br/>VI. Demirel Hükümeti<br/>(Bakanlık Sayısı: 21*)</p> <p><b><u>1980-1983:</u></b><br/>Ulus Hükümeti<br/>(Bakanlık Sayısı: 21)</p> <p><b><u>1983-1987:</u></b><br/>I. Özal Hükümeti<br/>(Bakanlık Sayısı: 14)</p> <p><b><u>1987-1989:</u></b><br/>II. Özal Hükümeti<br/>(Bakanlık Sayısı: 17)</p> <p><b><u>1989-1991:</u></b><br/>Akbulut Hükümeti<br/>(Bakanlık Sayısı: 15)</p> | <p><b><u>1991-2002:</u></b><br/>Koalisyon Hükümetleri Dönemi**<br/>(Bakanlık Sayısı: 17)</p> | <p><b><u>2002-2003:</u></b><br/>Gül Hükümeti<br/>(Bakanlık Sayısı: 17)</p> <p><b><u>2003-2007:</u></b><br/>I. Erdoğan Hükümeti<br/>(Bakanlık Sayısı: 17)</p> <p><b><u>2007-2011:</u></b><br/>II. Erdoğan Hükümeti<br/>(Bakanlık Sayısı: 15)</p> | <p><b><u>2011-2014:</u></b><br/>III. Erdoğan Hükümeti (Bakanlık Sayısı: 21)</p> <p><b><u>2014-2015:</u></b><br/>I. Davutoğlu Hükümeti (Bakanlık Sayısı: 21)</p> <p><b><u>2015:</u></b><br/>II. Davutoğlu Hükümeti (Bakanlık Sayısı: 21)</p> <p><b><u>2015-2016:</u></b><br/>III. Davutoğlu Hükümeti (Bakanlık Sayısı: 21)</p> <p><b><u>2016-2018:</u></b><br/>Yıldırım Hükümeti (Bakanlık Sayısı: 21)</p> <p><b><u>2018-Günümüz:</u></b><br/>Erdoğan-Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (Bakanlık Sayısı: 16)</p> |

<sup>36</sup> Ek 2'de gösterildiği gibi, Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bir Cumhurbaşkanı, bir Cumhurbaşkanı yardımcısı ve on altı bakanlık bulunmaktadır.



| <b>Kamu Kurumları Sayısı</b>                        | <b>1986:</b><br>Merkezi yönetimdeki kamu kurumlarının sayısı***: 110 | <b>1998:</b><br>Merkezi yönetimdeki kamu kurumlarının sayısı: 156 | <b>2001:</b><br>Merkezi yönetimdeki kamu kurumlarının sayısı: 174 | <b>2015:</b><br>Merkezi yönetimdeki kamu kurumlarının sayısı: 232<br><b>2020:</b><br>Merkezi yönetimdeki kamu kurumlarının sayısı: 218 |
|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Kullanılan Koordinasyon Tipi (PTM, NTM, HTM)</b> | Ağırlıklı olarak PTM                                                 | Ağırlıklı olarak PTM                                              | Ağırlıklı olarak NTM                                              | 2018 yılına kadar ağırlıklı olarak NTM, 2018 yılından sonra HTM                                                                        |

**Kaynak:** Bakanlık sayısı ile ilgili veriler için: (TBMM, 2013a), (TBMM, 2013b), (TBMM, 2013c), (TBMM, 2013d) ve (AK Parti, 2019). Kamu kurumlarının sayısı ile ilgili veriler için: (T.C Devlet Teşkilatı Rehberi, 1986; 1998; 2001; 2015), (KAYSİS, 2019) ve (Afyonluoğlu, 2019).

\* Türk kamu yönetiminde 1946 yılından 2011 yılında kabul edilen 643 sayılı KHK'ya kadar ki süreçte "Devlet Bakanlığı" adı altında bir bakanlık türü bulunmaktadır. Devlet Bakanları ve Başbakan Yardımcıları'nın sayısı söz konusu yıllar içerisinde zaman zaman artmış ve azalmıştır. Genellikle koalisyon hükümetleri dönemlerinde siyasi partiler arasındaki dengelerin gözetilmesinde bu Bakanlık'ların önemli rolleri olmuştur (Kayıkçı, 2013: 34). Ayrıca, bu Bakanlık'lar, Başbakanlığa bağlı kamu kurumlarının yürütülmesi ve sorumluluğunu da yerine getirmişlerdir. Öte yandan, "Devlet Bakanlığı" ve "Başbakan Yardımcılığı" Tablo 16'daki Bakanlık sayılarına dâhil edilmemiştir. Bunun nedeni, Devlet Bakanları ve Başbakan Yardımcıları genel anlamda, merkezi yönetimdeki Başbakanlığa ve Bakanlıklara bağlı kurum ve kuruluşlar, üst düzey kamu kurum ve kuruluşları (Müsteşarlıklar gibi), müdürlükler ve başkanlıklar gibi çeşitli ve farklı kamu kurumlarında görev, yetki ve sorumluluk alma olanağına sahip olmalarından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, hem Devlet Bakanları ve Başbakan Yardımcıları'nın icracı bakanlık statüsünde olmamaları hem de 2011 yılında Devlet Bakanlıkları kaldırıldığından ilgili Bakanlıklar söz konusu tabloya veri olarak dâhil edilmemiştir.

\*\* Türk siyasi hayatında, 1991 ve 2002 yılları arasında kurulan Koalisyon Hükümetleri döneminde Bakanlık sayısı daima 17 olmuştur. Bununla birlikte, söz konusu Koalisyon Hükümetleri dönemi sırasıyla şunlardır: 1991: I. Yılmaz Hükümeti, 1991-1993: VII. Demirel Hükümeti, 1993-1995: I. Çiller Hükümeti, 1995: II. Çiller Hükümeti, 1995-1996: III. Çiller Hükümeti, 1996: II. Yılmaz Hükümeti, 1996-1997: Erbakan Hükümeti, 1997-1999: III. Yılmaz Hükümeti, 1999: IV. Ecevit Hükümeti, 1999-2002: V. Ecevit Hükümeti.

\*\*\* "Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilatı Rehberi" adlı kitap serileri, Türk kamu yönetiminde kamu kurumlarının teşkilat yapısını içeren tek kaynak olma özelliğine sahiptir. Bu kitap serilerine göre, Türk kamu yönetiminde merkezi düzeyde belli başlı kamu kurumları yer almaktadır. Bu kamu kurumları içerisinde; Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlar Kurulu, Başbakanlık, Başbakanlığa bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlar, Bakanlıklar, Bakanlığa, Bağlı ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlar, temel yargı ve yasama kurumları, Devlet teşkilatı içerisinde yer alan diğer kurumlar, özerk ve tarafsız kurumlar, yüksek kurullar ve bağımsız idari otoriteler yer almaktadır. Öte yandan, 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin benimsenmesinden sonra Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu yürürlükten kaldırılmıştır.

Tablo 16'ya göre, 1979'dan 1983'e kadar Türk idari sisteminde Bakanlık sayısı 21'dir. 1984 yılındaki 3046 sayılı kanun ile Bakanlıkların belirli kurallar çerçevesinde kurulması ve hizmet etmeleri amaçlanmıştır. Kanun'da Bakanlıkların; idarenin

bütünlüğü, kuruluş ve teşkilatlanmalarında iş bölümü ve koordinasyonun sağlanması, kaynak israfı ile atıl kapasitenin önlenmesi amacıyla aynı ve benzer hizmet ya da görevlerin tek bir Bakanlık tarafından yerine getirilmesi esaslarına göre kurulacağı ifade edilmiştir. Ayrıca bu kanunla birlikte 1984'den itibaren I. Özal Döneminde Bakanlık sayısı 14'e düşmüştür. Daha sonra, 1990'lardaki Koalisyon Hükümetleri Dönemi'nde ve 2000'lerde AKP hükümetleri döneminde Bakanlık sayısı ağırlıklı olarak 17'dir. 2010'lu yıllardan 2018'deki Başkanlık sisteminin benimsenmesine kadarki süreçte Bakanlık sayısı yeniden 21'e yükselmiştir. Özellikle, 2011-2014 yılları arasında (III. Erdoğan hükümeti döneminde) Bakanlık sayısındaki artışın temel nedeni, AB üyesi olmayı hedefleyen politikaların ve YKY ile ilgili uzmanlaşma ve parçalanmaya yönelik kamu politikalarının yeniden hayata geçirilmesidir. Bu bağlamda, merkezi yönetimin kurumsal yapısının güçlendirilmesi, kamu hizmetlerinin daha etkin, verimli ve etkili bir biçimde verilmesi amacıyla Bakanlık sayıları yükseltilmiştir. Buna ek olarak, 6223 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan 663 sayılı KHK'la birlikte Bakanlık'lara özgü (milli eğitim, sağlık, aile ve sosyal politikalar, sanayi ve teknoloji uzmanlığı, ulaştırma ve haberleşme uzmanlığı vb.) uzmanlıklar arttırılmıştır. Diğer bir ifadeyle, 6223 sayılı kanunla birlikte Türk idari sisteminde hiyerarşik yapının yatay bir biçimde tabana yayılması gerçekleşmiştir. Buna bağlı olarak, bu kanun Bakanlık'larda uzmanlıkların artmasına ve Bakanlık/kamu hizmetinin uzmanlar tarafından yürütülmesini sağlamıştır. Diğer taraftan, bu dönemde Türk idari sisteminde ilk kez AB Bakanlığı kurulmuştur. AB Bakanlığı, Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde yapılacak çalışmaların yönlendirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonu yürütmek üzere kurulmuştur. Ayrıca bu süreçte, hem uzmanlaşma hem de Bakanlık'lar arası koordinasyon, planlama ve işbirliği sağlamak amacıyla DPT yerine Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur. Son olarak, Bakanlık'lar 2018'den bu yana Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabulü ile yeniden örgütlendi. Bu açıdan, Bakanlık'ların örgütsel yapıları dikey olarak sadeleştirilmiş ve Bakanlık sayısı 16'ya düşmüştür.

Tablo 16'dan anlaşılacağı üzere, Türk kamu yönetiminde 1986'dan 2015 yılına kadar, merkezi düzeyde kamu kurumları (merkezi yönetim teşkilatı) sayısında düzenli bir biçimde artış görülmüştür. Buna bağlı olarak, 1980'li yıllardan ve 2000'li yıllara kadar bağımsız idari otoriteler sayısı kademeli olarak artmıştır. Örneğin, Sermaye

Piyasası Kurulu (1981), Rekabet Kurumu (1994) ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (1999) gibi piyasa tipi kurumlar (PTM) Türk kamu yönetimi yapısı içerisinde dahil olmuştur. Bu bağlamda, 1980 ve 2000 yılları arasında düzenleyici kurumlar yönünden Türk kamu yönetiminde PTM tipi kamu kurumlarının sayısının arttığı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca tabloya göre, 2000’li yıllardan 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin benimsenmesine kadarki süreç içerisinde, kamu kurumlarında NTM tipi kamu kurumlarının sayısının arttığını ifade edebiliriz. Bu bağlamda, Bakanlığın denetimindeki Kalkınma Ajansları (2006) ve Kamu Denetçiliği Kurumu (2012) Türk kamu yönetimindeki NTM tipi kurumlardan öne çıkanlarıdır. Diğer taraftan, 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin kabul edilmesiyle birlikte, Türk kamu yönetiminde uzmanlaşma ve yatay örgütlenme anlayışı kesintiye uğramıştır. Bunun yerine Bakanlıklar örneğindeki gibi kamu kurumları ya birleştirilmiş ya da kaldırılmıştır. Bu bağlamda, kamu kurumlarının örgütsel yapıları dikey olarak sadeleştirilmiş ve kamu kurumlarının sayısında 1980’den itibaren ilk defa azalmalar yaşanmıştır. Sonuç olarak, 2018 yılı itibarıyla HTM türü reformlar Türk kamu yönetimindeki etkisini arttırmıştır.

Diğer taraftan, Türk kamu yönetiminde koordinasyon düzeyinden sorumlu çeşitli sayıda kamu kurumları bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden önce merkezi kamu yönetiminde en üst düzeyde koordinasyondan sorumlu olarak “Başkanlık Koordinasyon Merkezi” görev yapmıştır. Buna ek olarak, daha önceki Parleментар Sistemde, Başbakanlık<sup>37</sup> ve Kalkınma Bakanlığı genel anlamda diğer Bakanlık’ların yürüttüğü kamu politikalarının örgütlü ve koordineli bir biçimde gerçekleşmesinde asgari düzeyde sorumluluğa sahipti. Bu sorumluluğun yerinde getirilmesi amacıyla; bilgi paylaşımı ve ortak kararlar alması gereken aktörleri ve kurumları tanımlayarak koordine etmek ve böylelikle parçalı yapıdaki yürütme

---

<sup>37</sup> 1982 Anayasası’nın yürürlükten kalkan 109. Maddesi uyarınca, Bakanlar Kurulu üyelerinin belirlenmesi ve görevden alınmaları hususunda Cumhurbaşkanına ve Başbakana yetki vermiştir. Buna ek olarak, başbakan, bakanlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlama görevini yürütmekten sorumludur (Yürürlükten kalkan Madde 112). Bu bağlamda, parlamenter hükümet sisteminde başbakanlık kurumu, diğer bakanlıklardan farklı bir koordinasyon birimi olarak konumlandırılmıştır. Bu bağlamda, Başbakanlık, birçok alanda kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılmakta olan hizmetlerin koordine edilmesinde ve kurumlar arasındaki uyumun sağlanmasında önemli bir görevi ifa etmiştir. Öte yandan, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabul edilmesinden sonra söz konusu koordinasyon görevi genel anlamda Cumhurbaşkanlığına ve ilgili kurullara intikal etmiştir.

eylemlerinin koordinasyonunu sağlama görevleri bulunmaktadır. Bu bağlamda, koordinasyon ile karar verme sürecine ve bütünleşik bir hükümet eylemi gerçekleştirmek amacıyla gerekli olan uygulamalara odaklanılmaktadır. Öte yandan, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden sonra merkezi kamu yönetiminde Bakanlık'lar arası merkezi koordinasyon görevi, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na geçmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabul edilmesinde sonra merkezi kamu yönetiminde bulunan koordinasyon kurullarında birtakım değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda, 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren 703 sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” hükmünce merkezi kamu yönetiminde koordinasyon görevine sahip başlıca kurullar bulunmaktadır. Bu kurullar şunlardır; Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesindeki “Mali Suçlarla Mücadele Koordinasyon Kurulu”, İçişleri Bakanlığı bünyesindeki “Kaçakçılık İstihbarat Koordinasyon Kurulu”, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bünyesinde “Enerji Verimliliği Koordinasyon Kurulu” dur. Buna ek olarak, Cumhurbaşkanlığı Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde “Endüstri Bölgeleri Koordinasyon Kurulu” oluşturulmuştur. Son olarak, söz konusu KHK ile Hazine ve Maliye Bakanlığı, Cumhurbaşkanlığı Ekonomi Politikaları Kurulu ve Ticaret Bakanlığı bünyesinde “Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu” kurulmuştur.

Öte yandan, kamu hizmeti sunumunun iyileştirilmesi amacıyla gerekli olan işbirliği ve koordinasyonun geliştirilmesine yerel düzlemlerde örnekler verilebilmektedir. Örneğin, Türk kamu yönetiminde büyükşehir belediyeleri, büyükşehirlerin tüm ilçeleri ile birlikte tamamını kapsayan stratejik plan, yatırım ve bütçe gibi konularda yerel politika oluştururken ilçe belediyelerinden de görüş istemek durumundadır. Bu yönden değerlendirildiğinde, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasında yönetsel anlamda bir koordinasyon mekanizmasının olduğu 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun'nda açıkça belirtilmektedir (Madde 3). Ancak büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinden alınan görüşlere uyma zorunluluğu bulunmadığından ya da ilçe belediyeleriyle ilgili bir ihtilaf yaşanması durumunda

büyükşehir belediyesi meclisinin bu konuda alacakları karar nihaidir. Bu bağlamda, 5216 sayılı Kanunu'na göre, büyükşehir belediye meclisi büyükşehirin geleceğine ilişkin son karar merci olarak görülmektedir (Alıcı, 2017: 260-262). Ayrıca, yerel yönetimlerinde koordinasyon bakımından özellikle Büyükşehir Belediyelerinde, Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) adıyla iki önemli koordinasyon merkezi bulunmaktadır. Öte yandan, YKY ve yönetim yaklaşımındandegerlendirildiğinde katılımcılığın bir gereği olarak paydaşların söz sahibi olabileceği bir yönetim anlayışı ile yerel hizmetlerin yürütülmesinde ve denetlenmesinde koordinasyona ilişkin uygulamaların ağırlıklı olması beklenmektedir. Bununla birlikte, uygulamada, yerel hizmetten en çok etkilenen yerel yönetimler (ilçe belediyeleri ve ilçe belediyeleri sınırında yaşayan vatandaşlar) yönetime katılma ile ilgili temsil edilme ve karar verme yetkileri bakımından zayıf kaldığı ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, Türk kamu yönetiminde hizmette halka yakınlık olarak bilinen *subsidiarite* ilkesine uymayan bir yerel yönetim anlayışı ortaya çıkmaktadır (Gündoğdu, 2015: 128).

Literatürde YKY anlayışı, uzmanlaşma yoluyla amacı, görevi ve yetki alanı daha küçük olan bağımsız kurumlar kurulmuştur. Bu bağımsız kurumlar, uzmanlaşmanın etkisiyle yönetimde parçalanmaya-parçalı yapılara (fragmentation) neden olmuştur ve yeniden bir koordinasyon sorunu ortaya çıkmıştır (Bouckaert vd., 2010). Bu bağlamda, literatür bölümünde ifade edildiği gibi kamu yönetiminde koordinasyon mekanizmaları HTM, PTM ve NTM olmak üzere üç türe ayrılmaktadır (Thompson vd., 1991; Peters, 1998a; Verhoest ve Bouckaert, 2005; Beuselinck vd., 2007; Bouckaert vd., 2010).

Genel olarak merkezi üniter devletlerin, devlet yapısı içinde kapsamlı bir koordinasyon mekanizması kurmaları daha kolaydır. Bununla birlikte, bir ülkede koordinasyon eksikse devlet yapısı, reformlar yada koordinasyon mekanizmaları daha parçalı gözükmemektedir (Beuselinck vd., 2007: 96). Türkiye'nin siyasi ve idari yönden genel özellikleri bölümünde söz edildiği gibi, Türkiye'nin idari yapısı merkezi üniter özelliklere sahiptir. Bu durumda, Türk kamu yönetiminin merkezi yapısı ile ne tür koordinasyon mekanizmaları uyumludur? Her şeyden önce, bu soruyu yanıtlamak

amacıyla koordinasyon tipolojisine göre, Türk kamu yönetiminin koordinasyon mekanizmaları üzerindeki koordinasyon haritasını ortaya çıkarmak gerekmektedir. Bu bağlamda, EK 3'teki Tablo 1980'den günümüze kadar, Türk kamu yönetiminde gerçekleşen reform çalışmalarını ve buna bağlı koordinasyon mekanizmalarını (HTM, PTM, NTM) göstermektedir.

EK 3'te yer alan bilgiler genel anlamda incelediğinde, 1980 ile 1983 yılları arasında, 12 Eylül 1980 askeri darbesinden sonra kurulan Bülent Ulusu hükümeti daha çok Türk kamu yönetiminde HTM temelli koordinasyona ilişkin düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Bu dönemde özellikle, bakanlık teşkilatının yeniden yapılandırılması ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Daha sonra, 1983 ile 1991 yılları arasında Turgut Özal'ın liderliğindeki ANAP hükümetleri döneminde genel anlamda PTM ve NTM temelli reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde PTM temelli reformlar arasında İMKB'nin kurulması ve KİT'lerin özelleştirilmesi sürecinin başlaması öne çıkan düzenlemeler arasındadır. Öte yandan, yine ANAP hükümetleri döneminde NTM temelli reformlar arasında, özellikle yerel yönetimler bünyesinde gelişmeler yaşanmıştır. Bu dönemde büyükşehir belediyelerinin kurulması ve âdem-i merkeziyetçilik (yerel yönetimlere yetki devri) ile ilgili önemli reformlar hayata geçirilmiştir. 1991-2002 yılları arasındaki koalisyon hükümetleri döneminde ise Türk kamu yönetiminde ağırlık olarak PTM temelli reformlar yürürlüğe girmiştir. Bu reformlar arasında, özelleştirmeye ilgili kanunun yürürlüğe girmesi ve birtakım BİO'ların (Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurulu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu) kurulması öne çıkmıştır. Daha sonra, 2002 yılından günümüze kadar geçen süreçte, AKP hükümetleri döneminde farklı koordinasyon mekanizmaları ön plana çıkmıştır. Özellikle, 2002 ile 2010 yılları arasındaki daha çok NTM temelli koordinasyona ilişkin reformlar gerçekleştirilmiştir. Söz konusu dönemde, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmasına ilişkin Kanun, Belediye Kanunu ve Kent Konseylerinin kurulmasına ilişkin kanun öne çıkan NTM temelli reformlar arasında yer almaktadır. Son olarak, 2010 yılından günümüze kadar geçen süreçte ise ağırlıklı olarak HTM temelli koordinasyona ilişkin düzenlemeler yürürlüğe girmiştir. Bu düzenlemeler arasında KHK'larla ilgili olarak Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi, Sayıştay'ın önemli

yetkilerinin sınırlandırılması, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabul edilmesi ve bazı bakanlıkların tek bakanlık çatısı altında birleştirilmesi ön plana çıkan önemli reformlardır. Öte yandan, EK 3'te ifade edilen Türk kamu yönetiminde koordinasyon ve reformlara bağlı gerçekleşen önemli olaylar ve buna bağlı ilişkiler aşağıda ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

“İstikrar Kararları” ya da “24 Ocak Kararları”, 1980 yılında yapısal dönüşümleri içeren ekonomik bir istikrar programıdır. Bu yönüyle, Türkiye'nin serbest piyasa ekonomisi koşullarının belirlenmesinde, bu kararlar önemli bir unsurdur. Bu ekonomik programdan sonra Türkiye, piyasa ekonomisinin temel ilkelerini benimsemiştir. Ayrıca, dış ticaretin serbestleşmesi ve yabancı sermaye yatırımları da teşvik edilmiştir. Bu dönemde, özelleştirme uygulamaları başlatılmış ve yeni kurumsal koordinasyon düzenlemeleri yapılmıştır **(1)**. Bir yıl sonra “Sermaye Piyasası Kurulu” kanunu kabul edilmiştir. Böylece, ilk BDK ile ekonomide piyasa yaklaşımı temelinde koordinasyon sağlanmıştır **(2)**.

1982 Anayasası (Madde 108) ve 2443 sayılı yasaya göre, Devlet Denetleme Kurulu, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı organları dışındaki tüm kamu kurumlarının idari işlerini yasal ve etkin bir biçimde inceleyen, araştıran ve denetleyen bir kurumdur. 1982 yılında kurulan bu kurul, Cumhurbaşkanının isteği doğrultusunda inceleme, soruşturma ve denetleme görevlerini yerine getirmiştir. Bu bağlamda, Devlet Denetleme Kurulu, Türk kamu idaresindeki kamu kurumlarının Cumhurbaşkanına karşı hesap verme ve sorumlu olduğunu gösteren hiyerarşik bir denetim mekanizmasıdır **(3)**. 1981'den itibaren, Türk kamu idaresinde merkezi yönetimin yeniden yapılandırılması amacıyla yürürlüğe giren düzenlemeler arasında bakanlıkların hiyerarşik temelde yeniden örgütlenmesine ilişkin düzenlemelerdir. Bu bağlamda, 17 Şubat 1981 târih ve 17254 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan “2384 Sayılı Orman Bakanlığının Tarım Bakanlığına Devri Hakkındaki Kanun” ile bakanlığın adı “Tarım ve Orman Bakanlığı” olarak değiştirilmiştir **(4)**.

1982 yılında, 8/5284 sayılı Bakanlar Kurulu kararı doğrultusunda ve Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve hızlı bir biçimde gerçekleştirilmesi amacıyla “Kamu Yönetimi Komisyonu”

kurulmuştur. Bu komisyondaki kamu yönetimi etkinlikleri, TODAİE, üniversiteler, kamu yönetimi ve özel sektör temsilcileri gibi çeşitli sektörler dâhil olmak üzere çok aktörlü katılım ve yönetişime dayandırılmıştır. Diğer bir ifadeyle, o dönemde Türk kamu yönetiminde reform kararları ağbağ tipi Kamu Yönetimi Komisyonu tarafından gerçekleştirilmiştir. Sonuç olarak, bu Komisyon görev süresi içerisinde Başbakanlığın, bakanlıkların ve yerel yönetimlerin ilgili ve bağlı kurumları hakkında önemli sayıda kararnameler hazırlamıştır (5).

1980'lerin başından itibaren, Türk idari sistemindeki Bakanlık sayısı 21'e ulaşmıştır. Bu durum, Türk kamu yönetiminde kaynakların israfı, iş bölümü ve koordinasyon eksikliğiyle ilgili tartışmalara neden olmuştur. Bu nedenle, 1983 yılında “Bakanlık’ların Kurulması ve Görevleri” hakkında 174 sayılı KHK yürürlüğe girmiştir. Söz konusu KHK, Bakanlıkların kurulması, kaldırılması ve örgütlenmesi ile ilgili özellikler içermektedir. Yine bu KHK kapsamında ve kamu hizmetlerinde etkinliği sağlamak amacıyla bakanlıkların görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir. Bu bağlamda, atıl kapasitesinin önlenmesi amacıyla aynı ya da benzeri kamu hizmetlerini sunan bakanlıklar tek bir bakanlık altında yeniden düzenlenmiştir. Örneğin, 13 Aralık 1983 tarihinde çıkartılan 183 sayılı KHK ile Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlıkları ve 187 sayılı KHK ile Kültür Turizm Bakanlıkları birleştirilip, tek çatı altında toplanmıştır. Böylece, bakanlık sayısı 21'den 14'e düşmüştür (6).

1984 yılında 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun uyarınca, yerel kamu hizmetlerini daha etkin ve verimli bir biçimde sağlamak ve büyük şehirlerde planlı kentleşmeyi gerçekleştirmek amacıyla ilk kez büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Bu yasaya göre, ilk büyükşehir belediyeleri, İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde oluşturulmuştur. Ayrıca, bu yasa kapsamında büyükşehir belediyeleri çeşitli mali ve idari kaynaklardan yararlanmıştır (7). 1984 yılında, 3056 sayılı kanun kapsamında ve Başbakanlık bünyesinde İdareyi Geliştirme Başkanlığı kurulmuştur. Ayrıca, İdareyi Geliştirme Başkanlığı merkezi yönetimdeki sorunları çözmek amacıyla oluşturulmuş bir kamu kurumudur. Diğer bir ifadeyle, bu Başkanlık, merkezi kamu idaresinin geliştirilmesine yönelik politikaları araştırma, inceleme ve değerlendirme



görevini yerine getirmiştir. Bu bağlamda, İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Türk kamu yönetiminde uzmanlığa dayalı olarak kurulmuş bir kamu kurumudur **(8)**.

1985 yılında 3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca, imar ve şehir planlaması ile ilgili yetki ve sorumluluklar büyükşehir belediyelerine ve diğer belediyelere devredilmiştir. Söz konusu yasa kapsamında, merkezi yönetim yetkilerinin bir kısmı yerel yönetimlere devredildiğinden, bu yasa Türk kamu yönetiminde âdem-i merkeziyetçiliğin gelişmesinde önemli bir rol oynamıştır **(9)**. Diğer taraftan, 1985 yılında İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nın (İMKB) kurulması ile Türk idari yönetiminin piyasalaşması hususunda önemli bir adım atılmıştır. İMKB, Türkiye'de hisse senetleri, hazine bonusu ve devlet tahvili gibi alım ve satım işlemlerinin yapıldığı bir yatırım piyasasıdır. İMKB, her türlü sermaye piyasası aracının yasalar ve ilgili düzenlemeler çerçevesinde etkin, şeffaf, rekabetçi ve istikrarlı koşullar altında işlem gördüğü bir ortamdır. Ayrıca, İMKB, sermaye piyasası araçları gibi yatırım araçlarının denetiminden, yönetiminden ve geliştirilmesinden sorumlu tek borsa kuruluştur. Öte yandan, İMKB'nin adı 2013 yılında değişmiş ve 362 sayılı kanun uyarınca Sermaye Piyasası'na dayalı olarak Borsa İstanbul (BİST) kurulmuştur. BİST' in kurulması ile getirilen en önemli yeniliklerden biri, sermaye piyasası borsalarının tek çatı altında birleştirilmesidir (Borsa İstanbul, 2019) **(10)**.

Daha önce ifade edildiği üzere, 1984 yılında 3030 sayılı kanun uyarınca Türk kamu yönetiminde üç büyükşehir belediyesi kurulmuştu. Buna ek olarak, 1986-1988 yılları arasında beş belediye daha büyükşehir belediyesi statüsüne dönüşmüştür. Büyükşehir belediyesine dönüştürülen belediyeler sırasıyla şunlardır; 1986 Adana, 1987 yılında Bursa, 1988 yılında Kayseri ile birlikte, Gaziantep ve Konya'dır. Sonuç olarak, 1988 yılından itibaren, Türk kamu yönetimindeki büyükşehir belediyelerinin sayısı sekize ulaşmış ve bu büyükşehir belediyelerinin çeşitli mali ve idari ayrıcalıklar sağlanmıştır **(11)**. Ayrıca, 1986 yılında ve 3291 sayılı kanun uyarınca, KİT ile ilgili düzenlemeler yürürlüğe girmiştir. Bu kanun kapsamında, KİT'lerdeki özelleştirme uygulamaları ve buna bağlı olarak uyulması gereken temel ilkeler belirlenmiştir. Bununla birlikte, bu yasaya göre “Kamu Ortaklığı Kurulu” kurulmuş ve bu kurul, hangi KİT'lerin özelleştirilebileceğine karar verme yetkisi sahip olmuştur. Bu bağlamda, 3291

sayılı 14.1.1970 tarihli ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu ile ilgili değişikliklere ilişkin Kanun ile Türk kamu yönetiminde piyasa türü koordinasyonla ilgili özelleştirme uygulamalarına ilişkin olarak düzenlemeler hayata geçirilmiştir **(12)**.

1987 yılında, 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yeni bir il özel idare kanunu yürürlüğe girmiştir. Önceki kanunla kıyaslandığında, belediyeler ve il özel idareleri bu kanunda daha fazla mali imtiyaza sahip olmuştur. Diğer bir ifadeyle, bu yasa Türk kamu yönetiminde yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik düzenlemeleri içermektedir **(13)**. Yine, 1987 yılında, 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun uyarınca, KİT'lerin TBBM tarafından denetlenmesine yönelik düzenlemeler yürürlüğe girmiştir. Bu yasa kapsamında, TBMM adına denetlemek üzere 35 milletvekilinden oluşan “TBMM KİT Komisyonu” kurulmuştur. Bu bağlamda, bir yasama organı olarak TBMM'nin KİT'leri hiyerarşik bir denetim ile denetlemesi amacıyla yetki verilmiştir **(14)**.

Türkiye, 1988 yılında "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" nın bazı hükümlerini kabul etmiştir. Bu Şart'ın temel amacında, hizmette halka yakınlık (*subsidiarite*) ilkesi yer almaktadır. Bu ilke, yerel ve ortak kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, merkezi yönetimler yerine yerel yönetimlerin (ya da vatandaşa en yakın idari birimlerin) yetki sahibi olması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu bağlamda, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” nın kabulü ile Türk kamu yönetiminde ilerleyen yıllarda gerçekleşecek âdem-i merkeziyetçilik ve yerel koordinasyona bağlı reformlara yol açılmıştır **(15)**.

1989 yılında, 367 sayılı 367 Bakanlıklarda ve Bağlı Kuruluşlarda Avrupa Topluluğuyla İlgili Birimler Kurulması ile ilgili KHK hükmünce, Bakanlık'larda ve Bağlı Kuruluşlarda Avrupa Topluluğuyla ilgili birimler kurulmuştur. Söz konusu KHK'ya göre, bu birimler Avrupa Topluluğu (günümüz adıyla Avrupa Birliği) ile ilgili kamu hizmetlerini hızlı, etkili ve verimli bir biçimde gerçekleştirmek amacıyla oluşturulmuştur. Bu kapsamda, Avrupa Topluluğu Dairesi, Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Genel Müdürlüğü olmak

üzere üç birim kurulmuştur. Genel olarak, bu birimler Avrupa Topluluğu ile ilişkilerinde politika oluşturma, uygulama, koordinasyon ve uyum konusunda çalışmalar yürütmüştür **(16)**. Diğer taraftan, yine 1989 yılında başka bir KHK'da (370 sayılı), KİT'lerde çalışan tüm personelin sözleşmeli statüde istihdam edilmesi yönelik düzenleme yürürlüğe girmiştir. Bu bağlamda, bu KHK kamu kurum ve kuruluşlarında piyasa tipi uygulamalara örnek teşkil etmektedir **(17)**.

Türk kamu yönetiminde 1990 yılında ve 3624 sayılı Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanun kapsamında, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) kurulmuştur. KOSGEB, Türkiye'deki küçük ve orta ölçekli işletmelerin ekonomideki paylarını ve piyasa koşullarındaki rekabet gücünü artırma görevini yerine getirmektedir. Ayrıca, KOSGEB günümüzde Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın ilgili bir kuruluşu olarak tüzel kişiliğe sahip bir kamu kurumudur. Bu bağlamda, KOSGEB Türk kamu yönetimindeki küçük ve orta ölçekli işletmeleri destekleyerek piyasanın gelişmesine katkıda bulunan bir kuruluştur **(18)**.

1991 yılında, daha önce anlatıldığı gibiTODAİE tarafından KAYA raporu oluşturulmuştur. Bu rapor, Türk kamu yönetiminin kronik sorunlarını çözmek amacıyla bir araştırma projesi olarak ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, KAYA raporu kamu hizmetlerinin etkinliğini ve etkililiğini artırmak ve yerel yönetimlerin daha fazla idari ve mali güce sahip olmalarına yönelik tespitleri ön plana çıkarmıştır. Ek olarak, bu rapor kamu Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve hesap verebilirliğin ve katılımın artırılması ile ilgili çeşitli tespit ve önerilerde bulunmuştur **(19)**.

1992 yılında Türk kamu yönetiminde ekonomi ile ilgili yeni bir kurul oluşturulmuştur. Buna göre, Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında ve Başbakanlık bünyesinde Para, Kredi ve Koordinasyon Kurulu kurulmuştur. Söz konusu bu kurul, para ve kredi politikaları ile ilgili ekonomik ve mali öncelikleri oluşturmak ve uygulamakla görevlidir. Ayrıca bu kurulun asli görevi para, kredi ve maliye politikalarını koordine etmek ve ülke ekonomisine ilişkin gerekli kararları almaktır. Bu bağlamda, Para, Kredi ve Koordinasyon Kurulu hükümetin genel olarak maliye ve para politikalarının koordinasyonu ile ilgili destekte bulunmuştur **(20)**.

1993 yılında yürürlüğe giren 504 sayılı KHK ile yedi belediye (Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, Kocaeli (İzmit) ve Samsun) daha büyükşehir belediyesi statüsüne dönüşmüştür. Böylece, 1993 yılı itibariyle Türk kamu yönetimindeki büyükşehir belediyelerinin sayısı on beşe ulaşmıştır. Öte yandan, Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin kurulmasının en önemli nedenlerinden ikisi, yüksek şehirleşme oranı ve kalabalık nüfuslu şehirlere ilişkin sorunları hizmette halka yakınlık ilkesine uygun olarak çözebilmektir (Gündoğdu, 2015). Bu bağlamda, büyükşehir belediyelerinin yerel düzeyde, ağbağ tipi koordinasyon mekanizmasına uygun olarak çalışma olasılıkları daha yüksektir **(21)**.

Özelleştirme Kanunu, 1994 yılında yürürlüğe girmiş ve Türkiye ekonomisinin serbestleşmesinde önemli rol oynamıştır. Bu kanun, serbest piyasanın özelleştirme yoluyla koordine edilmesine yardımcı olmuştur **(22)**. Yine, 1994 yılında, Yap-İşlet Devret (YİD) modeline yasal bir dayanak sağlamak amacıyla “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir. Bu YİD modeli, bir kamu altyapı yatırımına ya da hizmetin verilmesine özel bir şirket tarafından finansman sağlanmasına olanak tanımaktadır. Başka bir ifadeyle, YİD modeli özel sektör ile kamu sektörü arasında koordinasyona yardımcı olmaktadır **(23)**. 1994 yılında Türk kamu yönetimini etkileyen bir diğer gelişme ise 4054 sayılı kanun kapsamında Rekabet Kurumu’nun kurulmasıdır. Bu kanuna göre, Rekabet Kurulu, piyasa ortamında rekabeti engelleyen koşullara karşı gerekli düzenleme ve denetleme görevlerini yerine getiren bağımsız bir kamu kuruluşudur. Bu bağlamda, bağımsız bir idari otorite olarak Rekabet Kurulu’nun temel görevi, piyasadaki rekabet ortamını tesis etmeye ve korunmaya yönelik işlemlerde bulunmaktır **(24)**.

1996 yılında, İstanbul'da düzenlenen Birleşmiş Milletler (BM) İstanbul Habitat II Konferansı'nda, “Habitat Gündemi” başlığıyla ilgili kararlar katılımcı ülkelerce benimsenmiştir. Ayrıca, Habitat Gündemi, içerik olarak “sürdürülebilir kalkınma” ve “Gündem 21” in temel ilkelerinin önemini vurgulamıştır. Bu nedenle, katılımcı ülkelerin çoğu, BM Kalkınma Programı kapsamında yerel düzeyde katılımı güçlendirmeyi amaçlayan projeleri ve uygulamaları onaylamışlardır. Habitat Gündemi

ile ilgili kararların ardından, özellikle Yerel Gündem 21 ile ilgili uygulamalar ön plana çıkmıştır (25).

“Gündem 21” eylem planı, 1992 yılında Rio de Janeiro'daki BM Çevre ve Kalkınma Konferansında katılımcı ülkelerce kabul edildi. Bu arada, bu eylem planı yerel düzeydeki uygulamalara odaklandığından “Yerel Gündem 21” olarak adlandırılmıştır. Genel olarak, Yerel Gündem 21 aktörler arasında işbirliği ve koordinasyon sağlama, yerel yönetimlerde iyi yönetim ilkelerinin uygulanması ve vatandaşların etkin katılımı amacıyla mekanizmaların gerekliliğini vurgulamıştır (Emrealp, 2005). 1997 yılı itibariyle, Türkiye'de “Yerel Gündem 21'in Teşviki ve Geliştirilmesi” projesi başlatıldı. Sonuç olarak, 1997 yılından 2005 yılında Kent Konseylerinin kurulmasına yönelik sürece kadar, Türk kamu yönetiminde yerel düzeyde katılım mekanizmaları ile ilgili uygulamalar, Yerel Gündem 21 projeleri ile gerçekleşmiştir (26).

1998 yılında, Özelleştirme yasası kapsamında Türkiye İş Bankası hisselerinin bir kısmı özelleştirilmiştir. Aynı yıl, Türkiye'nin akaryakıt dağıtımı konusunda önemli bir kuruluşu olan Petrol Ofisi'nin, çoğunluk hisselerinin özelleştirilmesi süreci başlamıştır. Daha sonra, 2000 yılı itibariyle Petrol Ofisi'nin çoğunluk hisseleri de özelleştirilmiştir. Bu bağlamda, 1998 yılı itibariyle Türk kamu yönetiminde piyasa tipi koordinasyona yönelik önemli özelleştirme girişimleri gerçekleştirilmiştir (27).

1999 yılında, 4389 sayılı Bankalar Kanunu kapsamında “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu” (BDDK) kurulmuştur. Bağımsız idari otorite olarak kurulan bu kurum, Bankalar kanuna göre mali piyasaları ekonomik politikalar aracılığıyla düzenleme ve denetleme yetkisine sahiptir. Ayrıca, bu kanun hükmüne göre BDDK'nun temel görevi ekonominin, bankaların ve kredi sisteminin düzenli ve verimli çalışması amacıyla gerekli düzenlemeleri gerçekleştirmektir (28).

2000 yılında, 4603 sayılı kanuna göre o dönemde devletin en büyük üç bankası olan Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Emlak Bankası yeniden yapılandırılmıştır. Söz konusu kanun kapsamında, bu bankalar özel hukuk hükümlerine tabi anonim şirket statüsüne dönüşmüştür. Diğer ifadeyle, kanuna göre bu bankalar hem ulusal hem de

uluslararası piyasadaki rekabet koşullarını göre yeniden yapılandırılmıştır. Bu bağlamda, 2000 yılında Türk kamu yönetiminde piyasa tipi koordinasyon ile ilgili girişimler devam etmiştir **(29)**. Öte yandan, yine 2000 yılında yürürlüğe giren bir diğer kanun kapsamında (4502 sayılı kanun), iletişim sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesi görevini yerine getirmek üzere bağımsız bir idari otorite olarak Telekomünikasyon Kurulu oluşturulmuştur. Bu kurul daha sonra 2008 yılında, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu uyarınca Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak isim değişikliği yaşamıştır **(30)**.

4628 sayılı Elektrik Piyasası kanunu ile 2001 yılında, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur. İlgili yasaya göre, bu kurum Türkiye'de enerji piyasası ile ilgili mekanizmaları denetleme ve pazarlama görevine sahip bağımsız idari otoritedir **(31)**.

2002 yılında “Kamu İhale Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile çağın gereklerine uygun olarak bütünsel bir kamu ihale sistemi oluşturulmuştur. Bu vesileyle, kamu ihale sisteminde şeffaflık ve Türkiye'deki yolsuzlukla mücadele amacıyla genel olarak koordinasyon sağlanmıştır **(32)**. Daha sonra 2003 yılında “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi yönetim ilkelerinin önemine dikkat çekmektedir. Yine, bu kanun ile kurumlar arası bilgi yönetimi ve bilgiye erişim yönünden kurumlar arası koordinasyonun iyileştirilmesi söz konusu olmuştur **(33)**.

5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” sayesinde, Türk kamu sektörü yönetiminde piyasa tipi koordinasyon kısmen sağlanmıştır. Türk kamu yönetimine bu kanun ile mali şeffaflık, hesap verebilirlik, stratejik planlama ve performansa dayalı bütçeleme, iç denetim, iç ve dış denetim gibi koordinasyon temelli özellikler girmiştir. Ancak, Türk kamu yönetiminde her alanda performans ve teşvike dayalı bir sistem olarak benimsenmemiş, yalnızca bu kanun kapsamında piyasa ve özel sektör benzeri bir uygulamaya gidilmiştir **(34)**. Öte yandan, 2004 yılında “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulmasına İlişkin Kanun” yürürlüğe girmiştir. Bu bağlamda, Türk kamu yönetiminde “Etik Kurulları” mekanizmasının oluşumu ile diğer kamu

kurumlarını da ilgilendiren bütünsel bir koordinasyon mekanizması ortaya çıkmıştır (35).

Özelleştirme kanunu kapsamında, 2005 yılı itibariyle stratejik sektörlerde etkinlik gösteren iki önemli KİT olan Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş. (TÜPRAŞ) ve Telekom'un T'si özelleştirilmiştir. Türk kamu yönetiminde stratejik öneme sahip olan bu iki kurum, söz konusu özelleştirmeyle birlikte piyasadaki rekabetçi koşullara tabi tutulmuştur. Diğer bir ifadeyle, 2005 yılında piyasa tipi koordinasyon ile ilgili iki önemli özelleştirme girişimi gerçekleştirilmiştir (36).

2005 yılında kabul edilen “İl Özel İdaresi Kanunu” ile merkezi yönetimin (valilerin) pek çok yetki ve sorumluluğu İl Özel İdareleri'ne devredilmiştir. Ayrıca, valinin İl Meclisi kararları üzerindeki denetimi sadece yasal denetim ile sınırlandırılmıştır. Bu çerçevede, İl Özel İdareleri'nin özerkliği artırılmıştır. Bu bağlamda, yerel yönetimlerde âdem-i merkeziyetçilik temelinde koordinasyon yapısı oluşturulmuştur (37). Ayrıca, 2005 yılında yürürlüğe giren “Belediye Kanunu” ile “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” ndaki hizmette halka yakınlık ilkesi benimsenmiştir. Bu yönüyle, belediyelerin yetkileri genişletilmiş, merkezi yönetimin denetimi sınırlandırılmış ve belediyelere bu kanun ile idari ve mali özerklik tanınmıştır. Bu kanun ile yerel yönetimlerde âdem-i merkeziyetçi koordinasyon uygulamaları güçlenmiştir (38). Daha fazla âdem-i merkeziyetçilikle ilgili bir diğer gelişme, Belediye Kanunu çerçevesinde kurulması öngörülen “Kent Konseyleri”dir. Ayrıca, 2006 yılında belediye meclislerinin çalışma usul ve esaslarını düzenlemek amacıyla “Kent Konseyi Yönetmeliği” yürürlüğe girmiştir. Sonuç olarak, Kent Konseyleri, yerel yönetimlerde koordinasyonun gelişmesine katkıda bulunmak ve yerel yönetimlere aktif katılım hususunda önemli değişikliklerdir (39).

Yerel ve bölgesel kalkınmanın arttırılması amacıyla 2006 yılında, “Kalkınma Ajanslarının Kurulmasına İlişkin Kanun” yürürlüğe girmiştir. Kalkınma Ajansları yerel düzeyde yatırımları teşvik etmek üzere önemli koordinasyon görevlerine sahiptir (40). 2006 yılında Türk kamu yönetiminde koordinasyon ile ilgili gerçekleşen bir diğer gelişme, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur kurumlarının, Sosyal Güvenlik Kurumu olarak tek çatı altında birleştirilmesidir.

Sonuç olarak, bu reform kanunuyla kapsamlı ve koordineli bir sosyal güvenlik kurumu inşa edilmiştir **(41)**.

2006 yılında “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile kamu kurumlarında düzenleyici politika aracı olarak Düzenleyici Etki Analizi’nin (DEA) yapılması gerektiğine ilişkin yönetmelik yürürlüğe girmiştir. DEA’lar politika yapmanın yararlarını ve maliyetlerini analiz etmektedir. Ayrıca, DEA’lar tarafından politika yapmanın olumlu ve olumsuz etkileri sistematik ve ussal olarak incelenmektedir. Özellikle, DEA’lar etkileşimli ve aktif danışma süreçlerini ve paydaşların görüşlerini dikkate alan ağbağ tipi koordinasyona dayalı kararlar alınmasında önemli rol oynamaktadırlar. Bununla birlikte, DEA’ların etkili bir biçimde yapıldığına ilişkin bir veri bulunmamaktadır **(42)**.

2006 yılında koordinasyona ilişkin bir başka gelişmede, “E-devlet Mevzuatı”nın yürürlüğe girmesidir. E-devlet mevzuatı, kamu kurumlarını etkileşimli bir ortamda koordine etmeyi içeren bir web altyapısı sağlamıştır. Ayrıca, 2008 yılında “E-devlet Kapısı” adlı portal ile vatandaşlara kamu hizmetlerinden daha hızlı yararlanma imkânı sunulmuştur **(43)**.

2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun kapsamında büyükşehir belediyelerinde alt düzey belediye uygulaması sona ermiştir. Bu bağlamda, ekonomiklik ve verimlilik yönünden, büyükşehirlerde nüfusu 2000’in altında olan belediyeler kaldırılmış ve köy statüsüne dönüştürülmüştür. Kısaca, bu yasaya göre yerel hizmet sunumu bakımından belirli sayıda nüfusa sahip olmayan büyükşehir bölgelerinde ilçe belediyelerinin kurulmasına izin verilmemiştir **(44)**.

Ayrıca, 2009 yılında ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Kanunu kapsamında YKY yaklaşımında yer alan etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkeleri doğrultusunda, kamu hizmeti sunumunda vatandaş odaklı uygulamalarla ilgili bir yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmeliğe göre, kamu kurumları kamu hizmetlerinin sunumunda hızlı, kaliteli ve vatandaş odaklı uygulamaları benimsemesi



gerekmektedir. Bu bağlamda, söz konusu yönetmelik kamu hizmeti sunumunda bilgi iletişim teknolojisinin kullanılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemiştir **(45)**.

2010 yılında yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, kamu kurumlarının TBMM adına Sayıştay tarafından denetlenmesine ilişkin düzenlemeleri içermiştir. Sayıştay, bu kanun ile hesap verebilirlik ve mali şeffaflık ilkeleri çerçevesinde doğrudan diğer kamu kurumlarını etkileyebilecek kararlar alabilmektedir. Ayrıca, bu kanuna göre Sayıştay, kamu kurumları ile ilgili gözden geçirme ve raporlama görevlerine ek olarak dış denetim, mali denetim, düzenlilik denetimi ve performans denetimi gibi hesap verebilirlik yönünden önemli birtakım yetki ve sorumluluklara sahip olmuştur. Bu yönüyle, Sayıştay'ın yetkilerinin artırılması ve denetim alanının genişletilmesi hiç şüphesiz Türk kamu yönetiminde hesap verebilirlik, yolsuzlukla mücadele ve şeffaflık konularında önemlidir **(46)**.

Kalkınma Planları'nın ve yıllık planların geliştirilmesinde kilit rol oynayan DPT, 2011 yılında kapatılmış ve onun yerine Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur. Kalkınma Bakanlığı'nın temel görevi, tüm Bakanlıkların, kamu kurum ve kuruluşların ekonomik, sosyal ve kültürel politikalara ilişkin etkinliklerini koordine etmektir **(47)**.

2011 yılında “Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarmak amacıyla Bakanlar Kuruluna Özel İzin Verilmesiyle ilgili Kanun” yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile Bakanlar Kurulu'na, kamu hizmetlerinin daha düzenli ve etkin bir biçimde yürütülmesini sağlamak üzere KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu bağlamda, Bakanlar Kurulu'nun KHK çıkarma yetkisi, merkezi yönetimde hiyerarşik açıdan koordinasyon ile ilgili önemli bir gelişmedir **(48)**. 643 sayılı KHK ile Devlet Bakanlığı yerine Başbakan Yardımcılığı getirilmiştir. Ayrıca, Başbakan Yardımcılarının hiyerarşik olarak doğrudan Başbakanlığa bağlı olarak çalışmaları sağlanmıştır. Bunun yanı sıra, Merkez Bankası, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu gibi ekonomik alandaki BDK'lar tek bir Başbakan yardımcısına bağlı hale gelmiştir. Bu bağlamda, bu KHK, merkezi yönetimin hiyerarşik açıdan güçlü bir biçimde koordine edilmesine yol açmıştır **(49)**. Daha sonra, BDK'ların tüm etkinliklerinin ve işlemlerinin ilgili Bakanlık tarafından denetlenebileceğini öngören 649 sayılı KHK yürürlüğe girmiştir. Böylece, ilgili Bakanlıkların hiyerarşik açıdan

BDK'lar üzerinde önemli bir otorite ve koordinasyon yetkisi olmuştur **(50)**. 2011 yılında yürürlüğe giren bir diğer KHK'ya (649 sayılı) göre, Türk kamu yönetiminde yeni bir Bakanlık olarak AB Bakanlığı kurulmuştur. Söz konusu KHK uyarınca, AB Bakanlığı, Türkiye'nin AB üyeliği ile ve AB ile ilgili ilişkilerden sorumlu bir bakanlıktır. Bu Bakanlık, AB ile ilişkilerde gerekli işlem ve ilkeleri düzenlemekten ve koordine etmekten sorumluydu. Sonuç olarak, AB Bakanlığı, Türk kamu yönetiminin merkezi yönetim teşkilatı içerisinde uzmanlaşmaya dayalı olarak oluşturulmuş bir bakanlıktır **(51)**.

2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yerel hizmet sunumuna ilişkin yetkiler, belediyeler yerine büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Bu nedenle, bu kanun yerel yönetimlerde yetkilerin merkezileşmesini içermekte ve hizmette halka yakınlık ilkesine aykırıdır. Bu çerçevede, yerel yönetim özerkliği ile ilgili kanunlar önemli ölçüde değişmiştir. Öte yandan, bu kanun temel olarak koordinasyonla ilgili önemli yenilikler getirmektedir. Buna göre, İl Özel İdareleri yerine il idarelerinde, yatırımın izlenmesi ve koordinasyonu sağlamak amacıyla “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Daireleri” kurulmuştur (Gündoğdu, 2015: 133) **(52)**.

2012 yılındaki 6353 sayılı kanun ile Sayıştay'ın önemli görev ve yetkileri kaldırılmıştır. Bu bağlamda, Sayıştay'ın “kamu idarelerinin mali denetimini ve iç denetim sistemlerini değerlendirme” ye ilişkin görev ve yetki alanları sona ermiş ve Sayıştay'ın denetim ve icra işlevi önemli ölçüde kısıtlanmıştır. Tüm bu gelişmeler, merkezi yönetimin kurumları hiyerarşik açıdan koordine etme ve yetkilerin toplanması/merkezileşmesi ile sonuçlanmıştır **(53)**. Diğer taraftan, Türk kamu yönetiminde 2012 yılında, kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkili bir şikâyet mekanizması olarak Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) kurulmuştur. Bu kurum, diğer kamu kurumları hakkında kararlar alabilme yetkisine sahiptir. Bu açıdan, Kamu Denetçiliği Kurumu, yönetimde koordinasyonun sağlanmasına yardımcı olan önemli ve özerk bir kurumdur **(54)**.

2013 yılında, “Sağlık Hizmetleriyle İlgili Kamu Özel İşbirliği Modeli Kapsamında Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınmasına İlişkin Kanun” yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun genel amacı, kamu kaynaklarının kullanılmasında

maliyetleri, riskleri ve kazanımları kamu ve özel sektör ile birlikte paylaşmaktır. Böylece, kamu ve özel sektör işbirliği ve koordinasyonu çerçevesinde yüksek kapasiteli şehir hastaneleri, bölge hastaneleri ve sağlık kampüsleri kurulmaya başlanmıştır (55).

2014 yılında yürürlüğe giren 6532 sayılı kanun kapsamında, Milli İstihbarat Teşkilatı'na (MİT) kurumlar arası koordinasyon sağlama yönünden önemli yetkiler verilmiştir. Bu kanuna göre, MİT her türlü kurum, kuruluş ve kişiyle iletişim kurma ve koordinasyon amacıyla gerekli yöntemleri kullanma hakkına sahiptir. Diğer bir ifadeyle, ulusal güvenliği sağlamak amacıyla MİT ile diğer kamu kurumları ya da özel kurum ve kuruluşlar arasında etkin bir koordinasyon kurulması öngörülmüştür (56).

Anayasa'da belirtilen temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması kapsamında, 2016 yılında kişisel verilerin korunmasına ilişkin 6698 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir. Bu kanuna göre, kişisel verilerin kullanılmasında gizlilik hakkı ilkesi göz önünde bulundurulmalıdır. Bu bağlamda, söz konusu yasaya göre ve bireylerin mahremiyet haklarını korumak amacıyla idari ve mali açıdan bağımsız bir kamu kurumu olarak “Kişisel Verileri Koruma Kurumu” kurulmuştur (57).

Türk idari yapısı, 2017 yılında yapılan referandum sonucunda gerçekleşen anayasa değişikliğiyle parlamenter sistem yerine cumhurbaşkanlığı hükümete sistemini benimsemiştir. Bununla birlikte, merkezi kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle ilgili gerekli düzenlemelerin gerçekleştirilmesi amacıyla, 9 Temmuz 2018 tarihinde 703 sayılı KHK (Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile ilgili) yürürlüğe girmiştir. Bu kapsamda, Başbakanlık, Başbakanlık Koordinasyon Merkezi, birçok bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşları kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanı, yeni Türk tipi başkanlık sisteminde merkezi yönetimin en etkili otoritesi olmuştur. Bu bağlamda, merkezi yönetim içindeki en temel koordinasyon görevi Cumhurbaşkanıya aittir. Diğer bir ifadeyle, Cumhurbaşkanı ülkeyi koordineli bir biçimde yönetmekten sorumludur (58).

10 Temmuz 2018'de yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısının düzenlenmesiyle ilgili 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre

Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı esas olarak Cumhurbaşkanlığı makamı ve İdari İşler Başkanlığı olarak iki temel ayırım çerçevesinde oluşturulmuş, Bakanlık sayısı 16'ya indirilmiştir. Ayrıca, Bakanlıkların görevleri, yetkileri ve örgüt yapıları düzenlenmiş ve söz konusu Bakanlıklar Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisine dâhil edilmiştir. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip çeşitli sayıda politika kurulları ve ofisler kurulmuş, bağlı ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlar ise yeniden düzenlenmiştir **(59)**. Daha sonra, 15 Temmuz 2018'de yürürlüğe giren Bakanlık Teşkilatlarının Düzenlenmesiyle ilgili 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre bakanlıklara bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kurum ve kuruluşların teşkilat yapıları, görevleri, yetkileri ve işleyişleri yeniden belirlenmiştir **(60)**.

24 Temmuz 2018'de, 30488 sayılı Resmi Gazete ile yayımlanan 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Kalkınma Bakanlığı yerine Cumhurbaşkanlığına bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur. Ayrıca, Kalkınma Bakanlığı'nın, bakanlıklar arası merkezi koordinasyon görevi Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na devredilmiştir. Öte yandan, Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın temel amacı, Kalkınma Planı, orta vadeli programlar, Başkanlık programları yapmaktır. Böylece, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, merkezi yönetimde üst düzey koordinasyondan sorumlu bir kamu kurumu olarak kurulmuştur **(61)**. Son olarak, 2019 yılında ve 702 sayılı KHK kapsamında idari ve mali açıdan bağımsız idari otorite olarak Nükleer Düzenleme Kurumu kurulmuştur. Söz konusu KHK uyarınca, bu kamu kurumu piyasa koşullarında nükleer enerji ile ilgili etkinlikleri yürütme, denetleme ve düzenleme görevini yerine getirmektedir **(62)**.

Türk kamu yönetiminde koordinasyon ile ilgili gelişmeleri kısaca ifade etmek gerekirse, Türkiye 1980'lerle birlikte piyasalaşma ve özelleştirme dalgalarının ardından koordinasyonu artırma konusunda önemli adımlar atmıştır. Bu doğrultuda, 1990'lardaki Kaya Raporu koordinasyon üzerine atıfta bulunmuştur. Öte yandan, EK 3'teki tablo da yer alan Türkiye'nin koordinasyon haritası değerlendirildiğinde, 1980 ile 2002 yılları arasında Türk kamu yönetimi reformları bakımından daha çok PTM tipi koordinasyon mekanizması ön plana çıkmıştır. Bunun arka planında, daha çok neo-

liberal politikalara bağılı yaşanan küresel gelişmeler yer almaktadır. Bu tabloya göre, AKP hükümetleri döneminde özellikle 2003-2006 yılları arasında önemli radikal reformlar yapılmıştır. Temelde YKY anlayışı, yönetim yaklaşımı ve AB'ye katılım süreci gibi nedenler bu önemli reformların tetikleyicileri olmuştur. Ayrıca, yine bu tabloya göre, 2002 ve 2011 yılları arasında Türk kamu yönetiminde yönetim yaklaşımı ve âdem-i merkeziyetçilik gibi özellikler içeren ağırlıklı olarak NTM tipi koordinasyon mekanizması ön plana çıkmıştır. Daha sonra, 2011 yılından günümüze kadar geçen sürede, Türk kamu yönetiminde merkezi hiyerarşik politikalara bağılı olarak HTM tipi koordinasyon mekanizması ağırlık kazanmıştır. Bu bağlamda, AKP tarafından 2002-2011 yıllarında ağırlıklı olarak benimsenen NTM tipi koordinasyon mekanizması, 2011'den sonra HTM tipi merkezi koordinasyon mekanizmasına yerini bırakmıştır. Sonuç olarak, Türkiye'nin siyasi ve idari özelliği yönünden değerlendirildiğinde, merkezi üniter bir devlet yapısına sahip olması ve bu yönünü güçlendirici adımlar atmaya devam etmesi, günümüz itibarıyla geleneksel HTM tipi koordinasyon mekanizmasının yeniden ön plana çıkmasına neden olmuştur. Bununla birlikte, yine AKP döneminde kamu kurumlarında gerçekleşen reformlar sayesinde geçmişe kıyasla PTM ve NTM tipi koordinasyon mekanizmalarının sayısı daha da artmıştır.

Genel olarak hiyerarşi mekanizmasının en iyi işlediği yönetimler örgütlenmenin yukarıdan aşağı yönde olduğu ve açık kural ve standartların bulunduğu kurumlardır (Jordan ve Schout, 2006: 15). Bu bağlamda, Türk kamu yönetiminde HTM tipi koordinasyon mekanizması bir taraftan kesinlik, hız, potansiyel eşitlik ve nesnellik gibi potansiyel yararlar açmaktadır. Diğer taraftan, HTM tipi koordinasyon mekanizması; Türk kamu yönetiminde meşruiyet ve sahiplenme eksikliği, büyük kurumsal yapıların uyum sorunu ve fazla iş yükü gibi potansiyel zararlar içermektedir (Verhoest ve Bouckaert, 2005). Sonuç olarak, Türk kamu yönetiminde meşruiyeti, çoğulculuğu ve demokratik değerleri yansıtan NTM tipi koordinasyon mekanizmalarının artması, çağdaş yönetim yaklaşımı ve çok düzlemli yönetim anlayışı gereği önemlidir.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE MERKEZİ KAMU YÖNETİMİNDE KOORDİNASYON VE UYUM ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Kamu kurumlarının vizyon, misyon ve genel amaçlarının ortaya konulmasında stratejik planlar ön plana çıkmaktadır. Stratejik planlama genel anlamda, etkileşim kurma yöntemi olarak değer oluşturmak amacıyla bir sonuç üretmeyi amaçlamaktadır (Bardach, 1998: 36). Bu bağlamda, stratejik planlama belirli bir stratejiyi gerçekleştirmek amacıyla gerekli özgül eylemleri tanımlamaktadır (Steiss, 2003: 8). Buna ek olarak, stratejik planlama bir kurumun nerede olduğunu, nereye doğru ilerlemek ya da odaklanmak istediğini ve son olarak söz konusu hedeflerine nasıl ulaşacağını ortaya koyan sistematik ve disipline bir girişimdir. Bu nedenle, stratejik planlamada kurumların karşılaştığı temel politika tercihleri ya da zorlukları karşısından vizyon, misyon ve hedeflere bağlı stratejik çözümler üretmek esastır (Bryson, 2004: 6-7). Kısaca, stratejik planlama; amaç ve hedefleri açıklığa kavuşturması, kurumsal kaynakların elde edilmesi ve dağıtımını amacıyla politikalar belirlemesi ve bu bağlamda tasarlanmış stratejik yönetim sistemine sahip olması bakımından önem arz etmektedir (Steiss, 2003: 10). Öte yandan, kurum ve kuruluşlar yönünden stratejik planlamanın oluşturulmasında bir takım yararlar da bulunmaktadır (Bryson, 2004: 11-13):

- İlk olarak, stratejik plana sahip olan kurumlar aktörler arası iletişim ve diyaloga sahip olduklarından stratejik, sistematik ve kolektif bir karar alma/düşünme mekanizması ile karar verebilmektedirler. Bu bağlamda, iç ve dış çevre analizi, kurumsal önceliklerin oluşturulması ve çeşitli aktörlerin çıkarları gibi kurumla ilgili bilgiler belli bir plan ve program dâhilinde ortaya çıkmaktadır. Kısaca, stratejik planlama, kurum ve kuruluşların etkili kurumsal değişim süreçlerinin organize edilmesine ve yönetilmesine yardımcı olmak amacıyla kullanılmaktadır.
- İkinci olarak, stratejik planlama kurum ve kuruluşların karşılaştığı önemli sorunlara ve zorluklara çözüm üreten stratejik kararlar alınmasına öncelik vermektedir. Bu doğrultuda, söz konusu kararların gelecekteki olası sonuçları hesap edilmekte ve kurumlar arasındaki kararlar koordine edilmektedir.

Böylece, stratejik planlama kurum ve kuruluşların stratejik yönlerini ve amaçlarını belirlemelerine yardımcı olmaktadır.

- Üçüncü olarak, stratejik planlama yapan kurum ve kuruluşlar, iç ve dış taleplere ve baskılara etkili yanıtlar verebilmek ve önemli kurumsal sorunların üstesinden gelebilmek amacıyla hızla değişen koşullara uygun olarak kurumsal etkinliklerini arttırmaktadırlar.
- Dördüncü olarak, kurumsal etkililiğin ötesinde, stratejik planlama daha geniş toplumsal sistemlerin etkinliğini artırabilmektedir. Diğer bir ifade ile stratejik planlama kurumsal düzeyin yanı sıra ulusüstü düzeyde de etkiye sahiptir. Bu bağlamda, stratejik planlama, kurum ve kuruluşların diğer ulusüstü kurumlarla ortaklaşa ve işbirliği içinde en iyi ve uyumlu kurumsal işleyişin gerçekleşmesine yardımcı olmaktadır.
- Son olarak, stratejik planlama süreçlerine katılanlarda, doğrudan yarar sağlayabilmektedir. Bu bağlamda, politika yapıcılar, uzmanlar ve bürokratlar gibi ilgili kamu kurumu personeli stratejik planlama aşamasındaki rolleri ve sorumlulukları ile sürece hem katkı sağlayıp hemde yarar elde edebilmektedirler.

Tüm bu özellikler, kurum ve kuruluşların performansını ve hesap verebilirliğini arttırdığından stratejik planlamanın önemi ortaya çıkmaktadır (Bryson, 2004: 13). Bununla birlikte, kamu politikası yapımı sürecinde merkezi kamu yönetiminde koordinasyon ve işbirliği temelinde stratejik planlar önemli bir yer tutmaktadır. Diğer bir ifadeyle, kamu kurum ve kuruluşların ulusal ve sektörel politikalarla koordineli ve uyumlu stratejik planlar oluşturması zorunludur (TEPAV, 2012: 66). Buna ek olarak, kamu yönetiminde koordinasyonun sağlanması amacıyla diğer kamu kurumlarıyla uyumlu stratejik birimlerin ve planların oluşturulmasının ayrı bir önemi bulunmaktadır (Matei ve Dogaru, 2012). Bu bağlamda, bu tez çalışmasının son bölümünde, en güncel olan 11. Kalkınma Planı (2019 yılı) ile seçilmiş bakanlıkların güncel stratejik planları arasındaki koordinasyon ve uyumun araştırılması planlanmaktadır.

Kalkınma Planı, genel anlamda merkezi kamu yönetiminin en üst düzeyde temel stratejik belgesidir. Bu bağlamda, Kalkınma Planları hem kamu kurumları içinde

hedef ve amaç birliğine önem vermekte hem de yönetim temelinde özel sektör kuruluşları ve STK gibi diğer paydaşlarında içinde olduğu koordinasyon ve işbirliğine bağlı mekanizmaların kurulmasını yardımcı olmaktadır (Eken ve Köseoğlu, 2009: 132).

11. Kalkınma Planı, “BİT’lere uyumun geliştirilmesi, sürdürülebilir ve istikrarlı bir ekonomik büyüme, rekabet gücünün artırılması ile daha fazla üreten, paylaşılan, güçlü ve müreffeh bir Türkiye” vizyonu temel alınarak oluşturulmuştur. Bununla birlikte, söz konusu vizyona ulaşabilmek amacıyla 11. Kalkınma Planı, “vatandaş odaklılık, verimlilik, katılımcılık ve kapsayıcılık, hesap verebilirlik ve şeffaflık” adlı temel ilkelere sahiptir. Ayrıca söz konusu Kalkınma Planı, “istikrarlı ve güçlü ekonomi, rekabetçi üretim ve verimlilik, nitelikli insan ve güçlü toplum” hedeflerine ve politikalarına sahiptir. Son olarak, bu araştırmada 11. Kalkınma Planı’nın yukarıda ifade edilen vizyonu, temel ilkeleri, hedefleri ve politikaları söz konusu Bakanlıkların en güncel stratejik planları ile 2019 ile 2020 Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları’nda yer alan vizyon, temel ilkeler, hedefler ve politikalar ile karşılaştırılarak analiz edilmektedir.

Tez çalışmanın bu bölümünde, merkezi Türk kamu yönetiminde koordinasyon ve uyum ile ilgili araştırmanın konusu, içeriği, amacı ve önemi vurgulanmaktadır. Ayrıca araştırmanın probleminden, sınırlılıklarından ve yönteminden bahsedilmektedir. Daha sonra, araştırmanın uygulanması ve ortaya konulan bulguların yorumlanması ile ilgili açıklamalar yer almaktadır. Son olarak, kamu yönetiminde koordinasyonla ilgili genel bir değerlendirme, sonuç ve öneriler ifade edilmektedir.

#### **4.1. Araştırmanın Önemi**

Koordinasyon konusunun gündelik hayattaki yeri ve önemi, geçmişte olduğu gibi günümüzde de halen devam etmektedir. 21. yy.’da özellikle yönetim bilimleri ve kamu yönetimi yönünden koordinasyon, işbirliği, uyum, ortaklaşa yönetim, yönetim gibi anahtar sözcüklerin önemi daha fazla ön plana çıkmıştır. Bununla birlikte, kamu yönetimi literatüründe kamu politikalarının koordinasyon sorunu ile yönetim ve katılım ile ilgili araştırmalar son yıllarda artış göstermektedir. Ayrıca, araştırma konusu olan 11. Kalkınma Planı, seçili Bakanlıkların güncel strateji planları ve 2019 ile 2020



Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları arasındaki koordinasyon ve uyumun tespit edilmesini incelemektedir. Bu bağlamda, söz konusu araştırma güncel olarak koordinasyonla ilgili akademik alanda görülen boşluğu doldurması nedeniyle önem taşımaktadır.

Araştırma, merkezi kamu yönetiminde koordinasyonun artmasına vurgu yapması, içerik analizi yoluyla güncel ve üst düzey stratejik belgelerde koordinasyon ve uyumu araştırması ve tespit etmesi bakımından önem arz etmektedir. Diğer taraftan, bu tez araştırmasının, alanında öncül olması nedeniyle, sınırlılıkları çerçevesinde bir gereksinime yanıt verecek olması, söz konusu araştırmanın önemini arttırmaktadır. Tez çalışmasından elde edilecek sonuçların özellikle, kamu yönetiminde koordinasyon sorununun çözümü ve buna bağlı kamu yönetiminde etkinliğin artırılmasına katkı sağlaması düşünülmektedir. Ayrıca, bu araştırma, yönetim yaklaşımları ve etkinliğe bağlı olarak kamu yönetiminde koordinasyon kültürünün ve mekanizmalarının önemine vurgu yapmaktadır. Bunun yanı sıra, katılımcı demokrasi uygulamaları temel alındığından kamuda karar alma süreçlerinde yönetim anlayışının benimsenmesi bakımından da söz konusu araştırma önemli bir yer tutmaktadır. Son olarak koordinasyon, işbirliği, uyum ve yönetim yaklaşımına bağlı olarak ve kamu yönetiminde etkinliğin analiz edilebilmesi amacıyla söz konusu araştırmanın bir yaklaşım (yöntem) geliştirilmesine yardımcı olması öngörülmektedir.

#### **4.2. Araştırmanın Amacı**

Türk kamu yönetiminin merkezi idaresi bünyesindeki belli bakanlıkların ve bunların stratejik planlarının kuramsal ve analitik bir çerçeve kullanılarak analiz edilmesi, değerlendirilmesi ve koordinasyonun ne ölçüde sağlandığı araştırmanın temelini oluşturmaktadır. Bu araştırma ile birlikte, 11. Kalkınma Planı, söz konusu Bakanlıkların güncel strateji planları ve 2019 ile 2020 Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları'nın aynı hedeflere yönelip yönelmedikleri ya da hedeflerinde farklılaşıp farklılaşmadıklarını açığa çıkarmak temel amaçtır. Buna bağlı olarak, bir diğer amaç ise bu bakanlıkların karar alma süreçlerinde yönetişimin gereği; diğer paydaşlarla etkileşimin, uyumun ve koordinasyonun sağlanıp sağlanmadığının ortaya çıkarılmasıdır. Son olarak, 11. Kalkınma Planı, söz konusu bakanlıkların güncel stratejik planları ile

2019 ile 2020 Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları'nda, "Koordinasyon (Eşgüdüm), İşbirliği, Uyum, Etkinlik, Verimlilik, İletişim, Dayanışma ve Danışma (Müzakere)" kelimelerinin içerik olarak hangi düzeyde kullanıldı; bu kavramsal çerçevenin bu konulara verilen önemin bir göstergesi olarak değerlendirilmesi ve buna bağlı olarak ilgili stratejik belgeler arasında koordinasyon, uyum ya da eksikliğin tespit edilmesi amaçlanmaktadır.

Stratejik yönetim anlayışı temel olarak, kamu kurumlarının amaçlarının ve hedeflerinin ortaya konulmasına katkı sağlamaktadır. 5018 sayılı kanunun 9. maddesine göre, stratejik yönetim anlayışı doğrultusunda Türk kamu yönetiminde yer alan kamu kurum ve kuruluşların diğer kamu kurumlarıyla koordinasyon ve uyum içinde stratejik planlar oluşturmaları yasal bir zorunluluktur. Oluşturulan bu stratejik planların uygulanması ve yönetimde stratejik planlama süreçlerinin izlenmesi, stratejik yönetimin konusunu oluşturmaktadır. Bu nedenle, söz konusu araştırmanın temel sorusu; merkezi kamu kurum ve kuruluşlarındaki seçilmiş bakanlıkların stratejik planları ile 11. Kalkınma Planı'nın hangi düzeyde uyumlu ve eş zamanlı olup/olmadıklarının tespit edilmesidir. Diğer bir ifadeyle, bu çalışmada, 11. Kalkınma Planı ile söz konusu bakanlıkların stratejik planları arasında ne ölçüde koordinasyon ve uyum olduğunun irdelenmektedir. Bu bağlamda, çalışmada 11. Kalkınma Planı'nda ifade edilen vizyon, temel ilkeler, hedefler ve politikalar ile örnek olarak seçilen bakanlıkların stratejik planlarındaki vizyon, temel ilkeler ve amaçlar içerik analizi yöntemiyle karşılaştırılmaktadır.

Araştırmada, ulusal kalkınma planlarındaki özel ihtisas komisyonlarının ve paydaşlarının belirledikleri önerilerin ne derece stratejik planlarda yer aldığının tespit edilmesi ve değerlendirilmesi öngörülmektedir. Buna ek olarak, kamu politikasının oluşturulurken katılımcı ve çok düzlemli yönetişime ilişkin yönetim kültürünün neden önemli olduğu ve stratejik planlamanın önemi ile koordinasyon içinde yürütülen stratejik planların etkin bir kamu yönetimine dönüşebilmesinin izleri araştırılmaktadır. Öte yandan, Türk kamu yönetiminin merkezi hükümete bağlı belli bakanlıkların stratejik planlarının ve 11. Kalkınma Planı'nın tutarsız ya da güçsüz olup/olmadığı tespiti yapılarak eksikliklerin ve olması gerekenlerin mercek altına alınması

amaçlanmaktadır. Bu bağlamda, ilgili stratejik belgelerde koordinasyon ve uyumunun ne derece etkin ve verimli bir biçimde gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespit edilip değerlendirilmesi öngörülmektedir. Son olarak, kamu yönetiminde etkinlik amacıyla koordinasyonun sağlanmasına ilişkin ülke deneyimleri ve karşılaştırmalı bir bakış açısı ile daha geniş inceleme olanağı sağlanarak araştırmanın niteliğinin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır.

#### **4.3. Araştırmanın Konusu ve Kapsamı**

Günümüzde devletin küçültülmesi ile birlikte etkin hale getirilerek, verimlilik ve etkililiği esas alan bir paradigma kamu yönetimine hakim olmuştur. Bu hakim paradigma anlayışı, kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşüm süreci ile devlet, özel sektör ve STK diye de tabir edilen devlet dışı kurumların daha iç içe geçtiği bir yapıyı beraberinde getirmektedir. Artık kamu yönetiminde paydaşların arttığı ve kamu politikalarının oluşturulmasında merkezi bir yapının yerine giderek çok düzlemli-aktörlü yönetişimsel süreçlerin göz önünde de bulundurulması gerektiği bir sürece doğru evrilme yaşandığı gözlemlenmektedir (Eryılmaz, 2012: 60). Bu anlamda, bu tez çalışmasının diğer bölümlerinde de üzerinde durulduğu üzere, etkin bir kamu yönetiminin kamu yönetiminde değişimin mihenk taşının bir ifadesi olarak ortaya çıktığı görülmektedir.

Kamu yönetiminde etkinliğin sağlanması amacıyla kamu politikaları yapımı sürecinde koordinasyon eksikliğinin giderilmesi önemli bir sorun oluşturmaktadır. Bu sorununun çözümünde ve kamu yönetiminde yönetsel anlamda uyumun sağlanmasında, merkezi hükümet içindeki bakanlıkların koordineli bir biçimde gerek planlama safhasında gerekse de uygulama safhasında çalışmaları gerekmektedir. Bunun yanında, yönetişim anlayışının bir gereği olarak, kamu politikası yapımı sürecinde vatandaşlarının görüşlerinin de dâhil edileceği müzakereci bir ortamın sağlanması kamu yönetimindeki meşruiyet krizine de bir çözüm yolu olarak sunulmaktadır (Gündoğdu, 2019). Ayrıca kamu politikalarının geliştirilmesinde hem söz konusu yürütme organının-bakanlığın hem de bağlı kamu kurum ya da kuruluşların strateji planlarının koordinasyon ve uyum içinde olması önem arz etmektedir.

Bu tez çalışmasının birinci bölümünde dikkat çekildiği üzere, kamu yönetimindeki kronik olarak tanımlanan sorunlardan biri olarak görülen koordinasyon eksikliği, kamu yönetiminin yönetsel birimleri arasında hem hedef, vizyon ve misyon anlamında hem de uygulama da çelişkili durumların yaşanmasına neden olup etkin bir kamu yönetiminin sağlanmasına engel teşkil etmektedir. Kamu yönetiminin yönetilmesinde sorun oluşturan bu koordinasyon eksikliğinin giderilmesi hiç şüphesiz yönetsel performansın artmasına neden olacaktır. Bu sorunun çözümüne ilişkin kapsamlı ve tatmin edici yanıt verebilme yeteneğine bağlı analitik bir çerçeve ortaya koymak gerekmektedir. Ayrıca, hem yönetişimin sağlanması hem de koordinasyon sıkıntısının giderilmesine yönelik çözüm ve öneriler üzerinde tartışılması öngörülmektedir.

Bu anlamda, söz konusu tez çalışmasının bu bölümünde, hizmet alanları itibarıyla, kamu yönetiminde koordinasyon gereksinimi en fazla ve en zorunlu olduğu düşünülen aşağıdaki seçilmiş bakanlıkların güncel stratejik planları ile 11. Kalkınma Planı arasında vizyon, temel ilkeler, hedefler ve politikalar arasındaki koordinasyon ve uyum araştırılmaktadır.

- İçişleri Bakanlığı,
- Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (AÇSHB),
- Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (UAB),
- Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB),
- Milli Eğitim Bakanlığı (MEB),
- Sağlık Bakanlığı,

Diğer bir ifadeyle, söz konusu bakanlıkların stratejik planları ile merkezi kamu yönetiminde en üst düzeyde ve en güncel kapsayıcı belge olan 11. Kalkınma Planı arasındaki koordinasyon ve uyum incelenmektedir. Daha sonra, 11. Kalkınma Planı ile bu bakanlıkların güncel strateji planlarında “Koordinasyon (Eşgüdüm), İşbirliği, Uyum, Etkinlik, Verimlilik, İletişim, Dayanışma ve Danışma (Müzakere)” kelimelerine verilen atıflar ve yoğunluğunun tespit edilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca, araştırmaya konu olan stratejik belgelere ek olarak, 2019 ve 2020 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları’da örneklem içerisine dâhil edilerek, güncel strateji belgeleri çeşitlendirilmiştir. Bunun

yanında, söz konusu bakanlıkların stratejik planlarının koordinasyon ile ilgili sorunlarını tespit etmek ve çözüm önerileri geliştirmek araştırmanın konusunu ve problemini oluşturmaktadır.

#### **4.4. Araştırmanın Sınırlılıkları**

Araştırma, birçok değişkenle ilişkili olduğu halde sadece 11. Kalkınma Planı ile İçişleri Bakanlığı, AÇSHB, UAB, HMB, MEB ve Sağlık Bakanlığı'nın güncel stratejik strateji planları ve 2019 ile 2020 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları'nda koordinasyon ve uyumun sağlanmasına yönelik veriler kullanılarak sınırlandırılmıştır. Bu bağlamda, söz konusu stratejik belgelerin vizyon, temel ilkeler, hedefler ve politikalar arasında söylem ve içerik yönünden hangi ölçüde bir benzeşmenin olduğu incelenmektedir. Bu söz konusu bakanlıkların seçilmesindeki amaç, bunların idari, mali ve sektörler arası ilişkilerin yoğunluğu nedeniyle koordinasyonu en fazla gerektiren kamu kurumları olmasıdır. Bununla birlikte, özellikle UAB ve Sağlık Bakanlığı'nda AKP döneminde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Türk kamu yönetiminde koordinasyon bölümünde de ifade edildiği üzere, son yıllarda bu alanlarda gerçekleşen reformlar özellikle sağlık alanında belli başlı değişim ve dönüşümleri beraberinde getirmiştir. Öte yandan, İçişleri Bakanlığı ve MEB ise geçmişten günümüze belirli bir kurumsal örgütlenme bakımından temel koordinasyon işlevlerini içlerinde barınması gerekli bakanlıklar olarak bilindiklerinden bu araştırmanın sınırları içerisinde yer almaktadır. Özellikle, İçişleri Bakanlığı merkezi kamu yönetiminde geniş teşkilat yapısı (kurumsal örgütlenme) ile çeşitli görev ve hizmet alanlarına sahip olması sebebiyle araştırma ile ilgili örneklem içerisinde yer almıştır. Son olarak, AÇSHB ise aile, sosyal hizmetler ve dolayısıyla kamu hizmetlerinde koordinasyonun ne ölçüde var olduğunun tespit edilebilmesi amacıyla gerekli bir bakanlık olarak bu tez çalışmasına dâhil edilmiştir.

#### **4.5. Araştırmanın Yöntemi**

11. Kalkınma Planı ile günümüzde yürürlükte olan altı Bakanlığın stratejik planları ve 2019 ile 2020 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları'nın karşılaştırmalı olarak analiz edilmesi planlanan çalışmada içerik analizi yöntemi kullanılmıştır. 16 bakanlık arasından kamu yönetiminde koordinasyonla birebir ilişkili olan altı Bakanlık

kıstas alınarak değerlendirilmiştir. Diğer bir ifadeyle, 11. Kalkınma Planı ile altı bakanlığın stratejik planları içerik analizi yöntemiyle incelenmiştir. Belirlenen bakanlıkların stratejik planları ile 11. Kalkınma Planı üç değere sahip derecelendirme yöntemine göre karşılaştırılmıştır. Bu derecelendirme yöntemine göre, stratejik planlardaki vizyon, temel ilkeler, hedefler ve politikalar ile Kalkınma Planı'ndaki vizyon, temel ilkeler, hedefler ve politikalar koordineli ve uyumlu ise “Koordinasyon ve uyum düzeyi güçlü” anlamına gelen iki (“2”) puanı kullanılmıştır. Buna ek olarak, ikisi arasında tam bir koordinasyon ve uyum olmayıp dolaylı açıdan bir ilişki varsa “Dolaylı yoldan koordineli ve uyumlu” anlamına gelen bir (“1”) puanı verilmiştir. Son olarak ikisi arasında ne doğrudan ne de dolaylı yoldan bir ilişki bulunmuyorsa diğer bir ifadeyle “Koordinasyon ve uyum düzeyi yoksa” herhangi bir puan kullanılmamıştır (Eken ve Köseoğlu, 2009: 136).

Bu amaçla, aşağıdaki hipotez belirlenmiştir.

**Hipotez:** Strateji planlarındaki hedefler ile ulusal kalkınma planları (üst politika belgeleri) arasındaki hedeflerin uyumlu olması, kamu yönetiminde koordinasyonu kolaylaştıran önemli bir unsurdur. Böylece, kamu yönetiminin etkin olacağı ileri sürülebilir.

Bu araştırma hipotezinin sınanması amacıyla bir alt hipotezinde formüle edilmesi gerekmiştir. Bu hipotez aşağıda yer almaktadır:

**Alt Hipotez:** Ulusal kalkınma planlarındaki vizyon, temel ilkeler, hedefler ve politikaların bakanlıkların stratejik planlara dahil edilmesi ile kamu yönetiminde koordinasyon ve uyumun sağlanmasının bir göstergesi olarak alınabilir.

#### 4.6. Araştırmanın Bulguları ve Yorumlanması

Örnekleme konusunu oluşturan bakanlıkların güncel dönem strateji planları, 2019-2023 yıllarını kapsamaktadır. Bu bağlamda, bakanlıkların stratejik planlarında yer alan vizyon ile ilgili açıklamalar bulunmaktadır. Söz konusu açıklamalarla ilgili, İçişleri Bakanlığı'nın en güncel stratejik planında, “Güvenli Türkiye” vizyonu esas olarak alınmıştır. AÇSHB'nin güncel stratejik planında ise, “Ailenin güçlü, bireyin mutlu

olduğu, çalışan ve üreten müreffeh bir Türkiye” vizyonu temel olarak kabul edilmiştir. Bununla birlikte, UAB’nin güncel stratejik planında, ülke kalkınmasına katkı sağlayan ve “Güvenli ulaşımı, hızlı erişimi sağlayan bir kurum olma” vizyonu benimsenmiştir. Ayrıca, HMB’nin güncel stratejik planında “Ülkemizin istikrarlı ekonomik gelişimini sürdürerek vatandaşımızın refahını en gelişmiş ülkeler düzeyine taşıma” vizyonu yer almaktadır. Buna ek olarak, MEB’in güncel stratejik planında, “Hayata hazır, sağlıklı ve mutlu bireyler yetiştiren bir eğitim sistemi” temel vizyon olarak kabul edilmiştir. Son olarak, Sağlık Bakanlığı’nın güncel stratejik planında, “Sağlıklı hayat tarzının benimsendiği, herkesin sağlık hakkına kolaylıkla ve yüksek hizmet kalitesiyle eriştiği bir Türkiye” vizyonu esas olarak alınmıştır.

Öte yandan, yine araştırmaya konu olan bakanlıkların güncel dönem strateji planlarında temel ilkeler bulunmaktadır. Buna göre, İçişleri Bakanlığı’nın güncel stratejik planında yer alan temel ilkeler; “Hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı, şeffaflık, hesap verilebilirlik, etik değerlere bağlılık, gelişime ve değişime açık olmak, hizmet sunumunda eşitlik, teknoloji odaklılık, stratejik öngörü ve tercih, yenilikçilik ve küresel gelişmeleri takip”tir. AÇSHB güncel stratejik planında yer alan temel ilkeler ise; “Birey ve aile odaklılık, yenilikçilik ve bilimsellik, etkinlik ve verimlilik, çözüm odaklılık, paydaş odaklılık ve sosyal diyalog, erişilebilirlik ve kapsayıcılık, nitelikli ve kaliteli hizmet anlayışı, toplumsal duyarlılık, milli ve manevi değerlere bağlılık, sosyal adalet ve hak temellilik”tir. Bununla birlikte, UAB’nin güncel stratejik planında yer alan temel ilkeler ise; “İnsan odaklı, dengeli, yenilikçilik”tir. HMB’nin güncel stratejik planında yer alan temel ilkelerde; “Milli değerlere bağlılık, ekonomiklik, etkinlik ve etkililik, vatandaş odaklılık, dürüstlük ve güvenilirlik, şeffaflık ve hesap verebilirlik, adalet ve eşitlik, sosyal ve çevresel sorumluluk, öngörülebilirlik, liyakat ve uzmanlık, yenilikçilik ve liderlik”tir. Ayrıca MEB’in güncel stratejik planında yer alan temel ilkeler ise; “Erdemlilik, liyakat, insan hakları ve demokrasinin evrensel değerleri, çevreye ve canlıların yaşam hakkına duyarlılık, analitik ve bilimsel bakış, girişimcilik, yaratıcılık, yenilikçilik, kültürel ve sanatsal duyarlılık ile sportif beceri, meslek etiği ve mesleki beceri, saygınlık, tarafsızlık, güvenilirlik ve adalet, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verilebilirlik”tir. Son olarak, Sağlık Bakanlığı’nın güncel stratejik planında yer alan temel ilkelerde; “Sağlıkta inovasyon, kalite ve verimlilik, insan, kanıta dayalılık,

sürdürülebilirlik, hesap verebilirlik, şeffaflık, iş ahlakı, katılımcılık, hakkaniyet, evrensellik”tir.

Hedefler ve politikalar yönünden bakanlıkların güncel stratejik planları karşılaştırıldığında, Bakanlık’lar düzeyinde farklı hedef ve politikaların olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, içerik analizinde kolaylık oluşturması bakımından Bakanlıkların stratejik planlarında yer alan stratejik amaçlar ile 11. Kalkınma Planı’nda yer alan hedefler ve politikalar karşılaştırılmaktadır. Buna göre, İçişleri Bakanlığı’nın güncel stratejik planında beş adet stratejik amaç bulunmaktadır. Bunlardan ilki, “İç güvenlik, göç, sınır yönetimi, afet ve acil durum hizmetlerinin koordinasyonunu evrensel insan hakları çerçevesinde etkin bir biçimde yürüterek güven ve huzur ortamını sağlamak”tır. İkincisi, “İl ve ilçe düzeyinde yürütülen genel idari hizmetlerin vatandaş odaklı sunulmasını sağlamak, hız ve kaliteyi artırmak, katılımcılığı geliştirmek ve mahalli idareler üzerindeki vesayet denetimini etkinleştirmek”tir. Üçüncüsü, “Sivil toplumun gelişmesine ve güçlenmesine destek olmak”tır. Dördüncüsü, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerini hızlı ve etkin bir biçimde sunarak vatandaş memnuniyeti artırmak”tır. Son olarak beşincisi ise “Bakanlık merkez teşkilatı ile valilik ve kaymakamlıkların kurumsal kapasitesini artırmak”tır. Öte yandan, AÇSHB’nin güncel stratejik planında ise altı adet amaç yer almaktadır. Bunlardan ilki, “Bireyin, ailenin ve toplumsal yapının korunması ve güçlendirilmesi”dir. İkincisi, “Koruyucu ve önleyici hizmetlerin niteliğinin geliştirilmesi, niceliğinin artırılması ve fırsat eşitliğinin sağlanması”dır. Üçüncüsü, “Barınma, bakım ve rehabilitasyon hizmetlerinin güçlendirilmesi”dir. Dördüncüsü, “İş gücü piyasasının etkinleştirilmesi”dir. Beşincisi, “Sağlıklı, güvenli ve güvenceli bir çalışma ortamının oluşturulması”dır. Son olarak altıncısı ise “Kurumsal kapasite ve hizmet kalitesinin artırılması”dır.

UAB’nin güncel stratejik planında altı adet stratejik amaç bulunmaktadır. Söz konusu amaçların ilki, “Tüm ulaşım modlarının bütüncül bir yaklaşımla entegrasyonunu sağlayacak ulaşım altyapılarını planlı bir biçimde gerçekleştirmek”tir. İkincisi, “İleri haberleşme teknolojilerini yaygınlaştırmak ve bilgi toplumuna dönüşümü hızlandırmak”tır. Üçüncüsü, “Can ve mal emniyetinin en üst düzeyde sağlandığı, toplumun tüm kesimlerini kapsayan, sürdürülebilir, kesintisiz ulaştırma hizmetleri



sunulmasını sağlamak”tır. Dördüncüsü, “Denizciliği geliştirmek ve deniz kültürünü yaygınlaştırmak”tır. Beşincisi, “Yenilikçilik esaslı milli ve yerli üretimin gelişmesine katkı sağlamak”tır. Son olarak altıncısı ise, “Kurumsal kapasiteyi geliştirmek”tır.

HMB’nin güncel stratejik planında ise yedi adet stratejik amaç bulunmaktadır. Bunlardan ilki, “Ekonomi’de dengelenmenin ve bütçe disiplininin sağlanması, sürdürülebilir büyüme ve adaletli paylaşıma yönelik ekonomik değişim amacıyla maliye politikalarının belirlenmesine katkı vermek ve uygulamak”tır. İkincisi, “Kamu mali varlık ve yükümlülüklerinin yönetiminde etkinliği artırmak”tır. Üçüncüsü, “Mali istikrarı gözeterek; mali ürün ve hizmetlerin çeşitliliğini ve sistemin derinliğini artırmak suretiyle mali sistemi reel ekonomiyi destekleyecek bir biçimde geliştirmek”tır. Dördüncüsü, “Muhasebe hizmetlerinin daha etkin yürütülmesini, mali rapor ve mali istatistiklerin uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanması ve sunulmasını sağlamak”tır. Beşincisi, “Kayıt dışı ekonomi ile mücadele etmek ve mali suçları azaltmak”tır. Altıncısı, “Etkin, etkili ve çözüme odaklanmış hukuki danışmanlık ve muhakemat hizmeti sunmak”tır. Son olarak yedincisi ise, “Kurumsal kapasiteyi artırmak”tır.

Araştırma örneklemindeki bir diğer bakanlık olan MEB’in, güncel stratejik planında ise yedi adet stratejik amaç bulunmaktadır. Söz konusu stratejik amaçların ilki, “Bütün öğrencilere, insanlığın ortak değerleri ile çağın gereklerine uygun bilgi, beceri, tutum ve davranışların kazandırılması”dır. İkincisi, “Çağdaş normlara uygun, etkili, verimli yönetim ile organizasyon yapısı ve süreçlerinin hâkim kılınması”dır. Üçüncüsü, “Okul öncesi eğitim ve temel eğitimde öğrencilerin bilişsel, duygusal ve fiziksel olarak çok boyutlu gelişimlerinin sağlanması”dır. Dördüncüsü, “Öğrencileri ilgi, yetenek ve kapasiteleri doğrultusunda hayata ve üst öğretime hazırlayan bir ortaöğretim sistemi ile toplumsal sorunlara çözüm getiren, ülkenin sosyal, kültürel ve ekonomik kalkınmasına katkı sunan öğrencilerin yetiştirilmesi”dir. Beşincisi, “Özel eğitim ve rehberlik hizmetlerinin etkinliği artırılarak bireylerin bedensel, ruhsal ve zihinsel gelişimlerinin desteklenmesi”dir. Altıncısı, “Mesleki ve teknik eğitim ve hayat boyu öğrenme sistemlerinin toplumun ihtiyaçlarına ve iş gücü piyasası ile bilgi çağının gereklerine

uygun biçimde düzenlenmesi”dir. Son olarak yedincisi ise “Uluslararası standartlar gözetilerek tüm okullar yönünden destekleyici bir özel öğretim yapısına geçilmesi”dir.

Araştırmaya konu olan son bakanlık olan Sağlık Bakanlığı’nın, güncel stratejik planında ise bir adet nihai amaç yer almaktadır. Sağlık Bakanlığı’nın güncel stratejik planında yer alan nihai amaç; “Vatandaşların sağlığını korumak, geliştirmek ve herkesin hakkaniyet içinde kaliteli sağlık hizmetine erişmesini sağlamak”tır. Bu amaç doğrultusunda gerçekleştirilmesi planlanan altı stratejik amaç bulunmaktadır. Söz konusu stratejik amaçlardan ilki, “Sağlıklı yaşamı teşvik etmek ve yaygınlaştırmak”tır. İkincisi, “Birinci basamak sağlık hizmetlerini güçlendirerek sağlık sistemi içerisindeki etkinliğini artırmak”tır. Üçüncüsü, “Sağlık hizmetlerinin erişilebilir, etkili, etkin ve kaliteli sunumunu sağlamak”tır. Dördüncüsü, “Sağlık hizmetlerinde bütünlük sağlığı hizmet modelini hayata geçirmek”tir. Beşincisi, “Vatandaş ile sağlık çalışanının memnuniyetini artırmak ve sağlık sisteminin sürdürülebilirliğini sağlamak”tır. Son olarak altıncısı ise “Ülkenin sosyo-ekonomik kalkınmasına ve küresel sağlığa katkıda bulunmak; sağlık endüstrilerinde milli teknolojiyi geliştirmek ve yerli üretimi artırmak”tır.

Araştırmaya konu olan 11. Kalkınma Planı ile altı Bakanlığın stratejik planlarının koordinasyon ve uyum yönünden karşılaştırılması ve değerlendirilmesi ile ilgili sonuçlar, Tablo 17’de gösterilmektedir.

**Tablo 17.** Belirli Bakanlık'ların Güncel Stratejik Planları'nın 11. Kalkınma Planı'na Koordinasyonu ve Uyumu<sup>38</sup>

|                                | 11. Kalkınma Planı                                          | İçişleri Bakanlığı | AÇSHB | UAB | HMB | MEB | Sağlık Bakanlığı |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------|-------|-----|-----|-----|------------------|
| <b>Vizyon</b>                  | Daha fazla üreten, paylaştan, güçlü ve müreffeh bir Türkiye | 1                  | 2     | 1   | 2   |     | 1                |
|                                | Sürdürülebilir ve istikrarlı bir ekonomik büyüme            |                    |       |     | 2   |     |                  |
|                                | Rekabet gücünün artırılması                                 |                    |       |     |     |     |                  |
|                                | BİT'lere uyumun geliştirilmesi                              |                    |       | 1   |     |     |                  |
| <b>Temel İlkeler</b>           | İnsan (vatandaş) odaklılık                                  | 1                  | 2     | 2   | 2   |     | 2                |
|                                | Katılımcılık ve Kapsayıcılık                                | 1                  | 2     |     |     | 1   | 2                |
|                                | Hesap verebilirlik ve Şeffaflık                             | 2                  |       |     | 2   | 2   | 2                |
|                                | Verimlilik                                                  | 1                  | 2     |     | 1   |     | 2                |
| <b>Hedefler ve Politikalar</b> | İstikrarlı ve güçlü ekonomi                                 |                    | 1     | 1   | 2   |     |                  |
|                                | Rekabetçi üretim ve verimlilik                              | 1                  | 1     | 2   | 1   | 1   | 2                |
|                                | Nitelikli insan ve güçlü toplum                             | 1                  | 2     |     |     | 2   |                  |
|                                | Yaşanabilir şehirler ve sürdürülebilir çevre                |                    |       |     |     |     |                  |
|                                | Hukuk devleti, demokratikleşme ve iyi yönetim               | 1                  |       |     |     |     |                  |

**Kaynak:** (Eken ve Köseoğlu, 2009: 137-139)'dan esinlenerek oluşturulmuştur.

Tablo 17'deki araştırma bulgularıyla ilgili açıklamalar aşağıda ifade edilmektedir:

<sup>38</sup> Benzer bir içerik araştırması amacıyla bakınız: “Musa Eken ve Özer Köseoğlu (2009). “Kamu Kurumlarının Stratejik Planlarının Kalkınma Planına Uyumuna Üzerine Bir Araştırma”, içinde, N. Akyıldız, S. Aydın, A. Erençin, S. Güzelsarı ve N.A. Sağiroğlu (der.) *18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform* (ss. 125-140), TODAİE Yayın No: 350, Ankara: Desen Ofset A.Ş.

- Tablo 17’deki verilere göre, 11. Kalkınma Planı’nda yer alan “Rekabet gücünün artırılması” vizyonu, araştırmaya konu olan altı bakanlığın vizyonlarının hiçbirinde yoktur. Diğer bir ifadeyle, söz konusu araştırma bulgusu, Bakanlıkların rekabetçi koşulları öngören bir vizyonu benimsemediklerini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, “BİT’lere uyumun geliştirilmesi” ise sadece UAB’nin stratejik planında yer alan vizyonla ilişkilidir. Diğer bakanlıklar, BİT ile ilgili gelişmeleri vizyonlarına dâhil etmemişlerdir. Diğer taraftan, 11. Kalkınma Planı’nın “Sürdürülebilir ve istikrarlı bir ekonomik büyüme” vizyonu ise sadece HMB’nin stratejik planında yer alan vizyonla doğrudan ilişkilidir. Diğer bakanlıkların vizyonlarında, sürdürülebilir ve istikrarlı bir ekonomik gelişme ile ilgili ifadeler yer almamaktadır. Son olarak, Kalkınma Planı’nda yer alan, “Daha fazla üreten, paylaştan, güçlü ve müreffeh bir Türkiye” vizyonu, MEB hariç araştırmaya konu olan diğer beş Bakanlığın hepsinde yer almaktadır. Bu nedenle, Tablo 17’e göre kapsayıcılığı en geniş vizyon, “müreffeh bir Türkiye” ile ilgili olan vizyondur. Sonuç olarak, vizyonla ilgili ortaya çıkan bulgularla ilgili yorum yapmak gerekirse, her Bakanlığın kendine özgü bir çalışma, etkinlik ve uzmanlık alanı olmaktadır. Bu bağlamda, Kalkınma Planı’nda yer alan vizyon hedeflerini, kimi bakanlıkların bir kısmı stratejik planlarına dahil etmişken diğer bir kısmı ise etmemiştir. Bu nedenle, vizyon bakımından üst politika belgesi ile bakanlıkların stratejik planları arasında tam anlamıyla koordinasyon ve uyum olduğu söylenmez.
- Tablo 17’e göre, 11. Kalkınma Planı’nda yer alan temel ilkelerden, “İnsan (vatandaş) odaklılık” ilkesi sadece MEB’in stratejik planındaki temel ilkelerde yer almamaktadır. Diğer bakanlıkların hepsi “vatandaş odaklı” olmayı temel ilkelerine dahil etmişlerdir. “Katılımcılık ve Kapsayıcılık” ilkesi ise UAB ve HMB’nin stratejik planlarında yer alan temel ilkeler kısmında bulunmamaktadır. Diğer dört bakanlıkta ise “Katılımcılık ve Kapsayıcılık” temel ilkesi yer almaktadır.
- Bununla birlikte, “Hesap verebilirlik ve şeffaflık” ilkesi AÇŞHB ve UAB’nin stratejik planlarındaki temel ilkeler kısmında bulunmamaktadır. Öte yandan, diğer dört bakanlıkta söz konusu ilke yer almaktadır. Son olarak, “Verimlilik” ilkesi ise UAB ve MEB’in stratejik planındaki temel ilkeler kısmında yer

almamaktadır. Ancak diğer dört bakanlık ise “Verimlilik” ilkesini kullanmıştır. Bu bağlamda, 11. Kalkınma Planı’nda yer alan temel ilkeler, örneklemeye konu olan bakanlıkların stratejik planlarında ağırlıklı olarak yer almaktadır.

- 11. Kalkınma Planı’nın hedefler ve politikalar başlığı altında yer alan ilk unsur, “İstikrarlı ve güçlü ekonomi”dir. Buna göre, Tablo 17’de yer alan veriler değerlendirildiğinde, “İstikrarlı ve güçlü ekonomi” İçişleri Bakanlığı, MEB ve Sağlık Bakanlığı’nın stratejik planlarında yer alan amaçlar kısmında yer almamaktadır. Diğer üç bakanlığın, stratejik planlarındaki amaçlar kısmında ise “İstikrarlı ve güçlü ekonomi” ibaresi bulunmaktadır. Ayrıca, Kalkınma Planı’nda yer alan “Rekabetçi üretim ve verimlilik” hedef ve politikası, altı bakanlığın tümünün stratejik planlarında yer alan amaçlar kısmında yer almaktadır. Diğer bir ifadeyle, altı bakanlığın tümü 11. Kalkınma Planı’nda yer alan “Rekabetçi üretim ve verimlilik” hedefiyle aynı doğrultuda stratejik amaçlara sahiplerdir. Bununla birlikte, Kalkınma Planı’nda yer alan “Nitelikli insan ve güçlü toplum” hedefi İçişleri Bakanlığı, AÇSHB ve MEB’in stratejik planlarındaki amaçlar kısmında bulunurken, diğer bakanlıkların planlarında yer almamaktadır. Ayrıca, Kalkınma Planı’nda yer alan “Yaşanabilir şehirler ve sürdürülebilir çevre” hedefi altı bakanlığın hiçbirinin stratejik amaçlarında yer almamaktadır. Son olarak, Kalkınma Planı’nda yer alan “Hukuk devleti, demokratikleşme ve iyi yönetim” hedefi, sadece araştırmaya konu olan İçişleri Bakanlığı’nın stratejik amaçlarında bulunurken, diğer beş bakanlığın stratejik amaçlarında ise yer almamaktadır. Sonuç olarak, 11. Kalkınma Planı’nın hedefler ve politikalar başlığında yer alan amaçlar, araştırmaya konu olan bakanlıkların stratejik amaçlarında kısmi olarak vardır. Bununla birlikte, “Yaşanabilir şehirler ve sürdürülebilir çevre”nin stratejik amaç bakımında planlarda yer almaması, ilgili kamu kurumlarının kuruluş, uzmanlık ve hizmet alanları yönünden bu stratejik amaca katkı yapmanın düşünülmemesi olarak görülebilir.
- Örneklem kapsamındaki altı bakanlığın stratejik planlarının tümünde, “Üst politika belgelerinin analizi” başlığı yer almaktadır. Diğer bir ifadeyle, stratejik planların üst politika belgeleriyle koordinasyon ve uyumunu ele alan bir bölüm olan; “Üst politika belgelerinin analizi”, araştırmaya konu olan tüm

bakanlıkların stratejik planlarında mevcuttur. Söz konusu başlıkta, 11. Kalkınma Planı, Orta Vadeli Program ve Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı ile Ulusal, Bölgesel ve Sektörel Strateji Belgeleri ve BM Sürdürülebilir Kalkınma İçin Küresel Amaçlar gibi stratejik politika belgeleri incelenerek, koordinasyon ve uyumun azami ölçüde gerçekleştirildiği ifade edilmektedir.

- Bakanlıkların güncel stratejik planlarında yer alan vizyon, misyon, temel ilkeler ve çeşitli analizlere (Durum analizi; Paydaş analizi, PESTLE analizi, GZFT analizi gibi) ait bölümlerin, 5018 sayılı kanuna uygun olarak gerçekleştirildiği tespit edilmektedir.
- 11. Kalkınma Planı ile bakanlıkların güncel stratejik planları birebir koordineli ve uyumlu değildir. Yukarıda da değinildiği gibi, bu sonucun arka planında kamu kurumu olarak bakanlıkların farklı hizmet ve uzmanlık alanlarına sahip olmaları ile iç ve dış paydaş analizlerindeki farklılaşmaların yattığı anlaşılmaktadır.
- Öte yandan, amaçlar ve hedefler yönünden 11. Kalkınma Planı ile HMB ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın ortaklaşa hazırladığı 2020 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı arasında birebir uyum ve koordinasyon olduğu tespit edilmektedir. Bununla birlikte, 11. Kalkınma Planı ile 2019 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programında ise birtakım farklılıklar bulunmaktadır. Buna göre, 11. Kalkınma Planı'nda yer alan "Rekabetçi Üretim ve Verimlilik" ile "İstikrarlı ve Güçlü Ekonomi" hedef ve politikaları 2019 yılı Cumhurbaşkanlığı Programında, "Yenilikçi Üretim ve İstikrarlı Büyüme" olarak adlandırılmaktadır. Ayrıca 11. Kalkınma Planı'ndaki temel amaçlarda "Hukuk devleti, Demokratikleşme ve İyi Yönetişim" yer almasına karşın 2019 yılı Cumhurbaşkanlığı Programında ise, "Kalkınma İçin Uluslararası İşbirliği" hedef ve politikası yer almaktadır.
- Tablo 17'deki veriler genel olarak değerlendirildiğinde, 11. Kalkınma Planı'nda yer alan vizyon, temel ilkeler, hedefler ve politikalara örneklem içindeki tüm bakanlıkların stratejik planları ve 2019 ile 2020 Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları ile ağırlıklı olarak koordinasyon ve uyum sağlamıştır. Sadece, Kalkınma Planı'ndaki iki alt başlık hiçbir bakanlığın stratejik planında yer almamaktadır. Bu bağlamda, 11. Kalkınma Planı ile ilgili bakanlıkların stratejik

planları genel anlamda doğrudan (2) ve dolaylı (1) açıdan koordineli ve uyumludur. Dolayısıyla, ilgili kıstaslar bakımından örneklemdaki bakanlıkların güncel stratejik planları üst politika belgeleri ile koordine ve uyumludur ve Türkiye'nin genel amaçlarına katkı sağlayacağını ifade etmek mümkündür. Ancak bu koordinasyon ve uyumun, içerik analizi dışında uygulama yönünden gerçekleşip gerçekleşmediğine ilişkin veri bulunmamaktadır. Bu bağlamda, söz konusu sonuç, araştırma hipotezi ile örtüşmektedir.

Aşağıdaki tablo, 11. Kalkınma Planı ile araştırmaya konu olan altı Bakanlığın 2019-2023 yıllarını kapsayan güncel stratejik planlarında koordinasyonla ilgili kelimelerin içeriksel olarak analiz sonuçlarına yer vermektedir. Bu tablo'da içeriksel olarak analiz edilen kelimeler sırasıyla; "Koordinasyon (Eşgüdüm), İşbirliği, Uyum, Etkinlik, Verimlilik, İletişim, Dayanışma ve Danışma (Müzakere)"dir.

**Tablo 18.** Belirli Bakanlık'ların Güncel Stratejik Planları ile 11. Kalkınma Planı'nın Koordinasyona Bağlı İçerik Analizi

|                               | 11.Kalkınma Planı | İçişleri Bakanlığı | AÇSHB | UAB | HMB | MEB | Sağlık Bakanlığı |
|-------------------------------|-------------------|--------------------|-------|-----|-----|-----|------------------|
| <b>Koordinasyon (Eşgüdüm)</b> | 86                | 90*                | 54    | 23  | 18  | 8   | 48               |
| <b>İşbirliği</b>              | 123*              | 61                 | 2     | 45  | 54  | –   | 7                |
| <b>Uyum</b>                   | 100*              | 5                  | 47    | 13  | 52  | 14  | 27               |
| <b>Etkinlik</b>               | 80*               | 28                 | 23    | 10  | 51  | 6   | 72               |
| <b>Verimlilik</b>             | 124*              | 29                 | 17    | 24  | 36  | 13  | 35               |
| <b>İletişim</b>               | 38                | 8                  | 10    | 21  | –   | 17  | 50*              |
| <b>Dayanışma</b>              | 5                 | –                  | 7*    | 1   | –   | –   | –                |
| <b>Danışma (Müzakere)</b>     | 47*               | –                  | 6     | –   | 1   | –   | 10               |

**Kaynak:** Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.

- Tablo 18’e göre, “Koordinasyon (Eşgüdüm)” kelimesi araştırmaya konu olan stratejik belgeler içerisinde İçişleri Bakanlığı stratejik planında ve hemen akabinde 11. Kalkınma Planı’nda en fazla sayıda bulunmaktadır. Öte yandan, MEB’in güncel stratejik planında ise “Koordinasyon (Eşgüdüm)” kelime sayısı olarak en az sayıda bulunmaktadır.
- Tablo’ya göre, “İşbirliği” kelimesi 11. Kalkınma Planı’nda en fazla sayıda yer almaktadır. Diğer taraftan, “İşbirliği” kelimesi MEB’in stratejik planında hiç bulunmazken, AÇSHB ve Sağlık Bakanlığı stratejik planlarında ise çok az sayıda bulunmaktadır.
- Yukarıdaki Tablo’ya göre, “Uyum” kelimesi bir taraftan 11. Kalkınma Planı’nda en fazla sayıda yer alırken diğer taraftan ise İçişleri Bakanlığı’nda en az sayıda yer almaktadır. Bununla birlikte, “Etkinlik” kelimesi ise 11. Kalkınma Planı’nda en fazla sayıdadır. Ayrıca, “Etkinlik” kelimesi MEB’in stratejik planında ise en az sayıda yer almaktadır.
- Yine Tablo 18’e göre, “Verimlilik” kelimesi 11. Kalkınma Planı’nda en fazla sayıda yer alırken, MEB’in stratejik planında ise en az sayıda yer almaktadır. Ayrıca AÇSHB’nin stratejik planında da, “Verimlilik” kelimesinin az sayıda olduğu anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, “İletişim” kelimesi ise en fazla Sağlık Bakanlığı’nın stratejik planında yer alırken, HMB’nin stratejik planında ise hiç yer almamaktadır.
- Yukarıdaki Tablo’ya göre, “Dayanışma” kelimesi AÇSHB’nin stratejik planında en fazla sayıda bulunurken İçişleri Bakanlığı, HMB, MEB ve Sağlık Bakanlığı stratejik planlarında ise söz konusu kelime yoktur. Son olarak, “Danışma (Müzakere)” kelimesi 11. Kalkınma Planı’nda en fazla sayıda yer alırken İçişleri Bakanlığı, UAB ve MEB’in stratejik planlarında ise hiçbir sayıda yer almamaktadır.

Tablo 18’de yer alan altı bakanlığın güncel stratejik planları içerisinde koordinasyonla ilgili ve ilişkili anahtar kelimelerin (Koordinasyon-eşgüdüm, işbirliği, uyum, etkinlik, verimlilik, iletişim, dayanışma, danışma-müzakere) kaç sayıda olduğuyla ilgili tespit, Tablo 18’de belirtilmiştir. Bununla birlikte, söz konusu bakanlıkların aritmetik ortalama bakımından koordinasyonla ilişkili kelimeleri ne



ölçüde kullandıklarıyla ilgili bir değerlendirme yapmak, resmi belgelerde kavramsal olarak konuya verilen önemi gösterecektir. Bu bağlamda, aşağıda altı bakanlık esas olmak üzere içerik analizi yöntemiyle tespit edilen koordinasyonla ilgili kelimelerin aritmetik ortalamaları hakkında değerlendirmeler yer almaktadır.

- Tablo 18'deki verilere göre ilk olarak, “koordinasyon-eşgüdüm” kelimesi toplamda altı bakanlığın güncel strateji belgelerinde 241 kez kullanılmıştır. Bu bağlamda, söz konusu stratejik belgelerde “koordinasyon-eşgüdüm” kelimesinin aritmetik ortalaması yaklaşık olarak 40'tır. Bu veri ışığında, İçişleri Bakanlığı, AÇSHB ve Sağlık Bakanlığı güncel stratejik belgelerinde “koordinasyon-eşgüdüm” kelimesine ortalama üzerinde yer vermişken, UAB, HMB ve MEB ise ortalama altında söz konusu kelimeye yer vermiştir.
- Tablo 18'deki veriler ışığında ikinci olarak, “işbirliği” kelimesi toplamda altı bakanlığın güncel strateji belgelerinde 169 kez kullanılmıştır. Bu bağlamda, söz konusu stratejik belgelerde “işbirliği” kelimesinin aritmetik ortalaması yaklaşık olarak 28'dir. Bu veriye göre, İçişleri Bakanlığı, UAB ve HMB'nin güncel stratejik belgelerinde “işbirliği” kelimesine ortalamanın üzerinde yer vermiştir. Öte yandan, AÇSHB ve Sağlık Bakanlığı güncel stratejik belgelerinde “işbirliği” kelimesine ortalamanın altında yer vermişken, MEB ise söz konusu kelimeye hiç yer vermemiştir.
- Tablo 18'deki verilere göre üçüncü olarak, “uyum” kelimesi toplamda altı bakanlığın güncel strateji belgelerinde 158 kez kullanılmıştır. Bu bağlamda, söz konusu stratejik belgelerde “uyum” kelimesinin aritmetik ortalaması yaklaşık olarak 26'dır. Bu veri ışığında, AÇSHB, HMB ve Sağlık Bakanlığı güncel stratejik belgelerinde “uyum” kelimesine ortalama üzerinde yer vermişken, İçişleri Bakanlığı, UAB ve MEB ise ortalama altında söz konusu kelimeye yer vermiştir.
- Tablo 18'deki verilerden hareketle, dördüncü olarak, “etkinlik” kelimesi toplamda altı bakanlığın güncel strateji belgelerinde 190 kez ifade edilmiştir. Bu bağlamda, söz konusu stratejik belgelerde “etkinlik” kelimesinin aritmetik

ortalaması yaklaşık olarak 33'tür. Bu veriye göre, HMB ve Sağlık Bakanlığı güncel stratejik belgelerinde “etkinlik” kelimesine ortalama üzerinde yer vermişken diğer dört Bakanlıkta ise “etkinlik” kelimesi ortalama altında kalmıştır.

- Tablo 18'deki veriler ışığında beşinci olarak, “verimlilik” kelimesi toplamda altı bakanlığın güncel strateji belgelerinde 144 kez kullanılmıştır. Bu bağlamda, söz konusu stratejik belgelerde “verimlilik” kelimesinin aritmetik ortalaması 24'tür. Bu veriye göre, İçişleri Bakanlığı, HMB ve Sağlık Bakanlığı'nın güncel stratejik belgelerinde “verimlilik” kelimesine ortalamanın üzerinde yer vermiştir. Ayrıca UAB'nin güncel strateji belgesinde ise “verimlilik” kelimesi tam olarak ortalama düzeyindedir. Diğer taraftan, AÇSHB ve MEB'in güncel strateji belgelerinde “verimlilik” kelimesi ortalamanın altında yer almıştır.
- Tablo 18'deki verilere göre, altıncı olarak, “iletişim” kelimesi toplamda altı bakanlığın güncel strateji belgelerinde 106 kez kullanılmıştır. Bu bağlamda, söz konusu stratejik belgelerde “iletişim” kelimesinin aritmetik ortalaması yaklaşık olarak 18'dir. Bu veri ışığında, Sağlık Bakanlığı ve UAB'nin güncel stratejik belgelerinde “iletişim” kelimesi ortalamanın üzerinde yer almıştır. Öte yandan, İçişleri Bakanlığı, AÇSHB ve MEB'in güncel stratejik belgelerinde “iletişim” kelimesi ortalamanın altında yer almışken, HMB ise söz konusu kelimeye hiç yer vermemiştir.
- Tablo 18'deki verilerden hareketle yedinci olarak, “dayanışma” kelimesi toplamda altı bakanlığın güncel strateji belgelerinde 8 kez kullanılmıştır. Bu bağlamda, söz konusu stratejik belgelerde “dayanışma” kelimesinin aritmetik ortalaması yaklaşık olarak 1'dir. Bu veriye göre, sadece AÇSHB'nin güncel stratejik belgesinde “dayanışma” kelimesi ortalamanın üzerinde yer almışken UAB'de ise tam olarak ortalama düzeyinde söz konusu kelime kullanılmıştır. Öte yandan, diğer dört bakanlığın güncel stratejik belgelerinde “dayanışma” kelimesi hiç kullanılmadığından dolayı söz konusu Bakanlıklar aritmetik ortalama içerisinde olumlu değere bir sahip olamamışlardır.

- Tablo 18'deki veriler ışığında koordinasyonla ilgili içerik analizine konu olan son kelime “danışma-müzakere” kelimesidir. Söz konusu kelime, içerik analizi olarak toplamda altı bakanlığın güncel strateji belgelerinde 17 kez kullanılmıştır. Bu bağlamda, söz konusu stratejik belgelerde “danışma-müzakere” kelimesinin aritmetik ortalaması yaklaşık olarak 3'tür. Bu veriden hareketle, AÇSHB ve Sağlık Bakanlığı'nın güncel stratejik belgesinde “danışma-müzakere” kelimesi ortalamanın üzerinde yer almışken, HMB'nin güncel stratejik belgesinde söz konusu kelime ortalamanın altında yer almıştır. Öte yandan, geri kalan üç bakanlığın güncel stratejik belgelerinde “danışma-müzakere” kelimesi hiç kullanılmadığından dolayı söz konusu Bakanlıklar aritmetik ortalama içerisinde olumlu bir değere sahip olamamışlardır.

Tablo 18'deki veriler genel olarak değerlendirildiğinde, “Koordinasyon” kelimesinin en fazla İçişleri Bakanlığı stratejik planında yer alması ve hemen arkasından 11. Kalkınma Planı'nda yer alması da doğal bir sonuçtur. Bunun nedeni, İçişleri Bakanlığı'nın, hizmet ve uzmanlık alanları itibariyle çok çeşitli sayıda görev ve sorumluluğu olan bir bakanlık olduğundan, koordinasyona en fazla gereksinim duyan bakanlıklar arasındadır.

Tablo 18'deki verilerin analiz edilmesi sonucunda, “İşbirliği” kelimesinin MEB, AÇSHB ve Sağlık Bakanlığı stratejik planlarında hiç ve çok az sayıda olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu duruma göre, “İşbirliği” bakımından ilgili Bakanlıkların stratejik planları, 11. Kalkınma Planı'na uyumlu ve koordineli değildir. Bu bağlamda, ilgili Bakanlıkların stratejik planlarında “İşbirliği” ne gereken önemi vermedikleri ortaya çıkmaktadır.

Yine Tablo'daki veriler değerlendirildiğinde, “Uyum” kelimesinin İçişleri Bakanlığı stratejik planında diğer stratejik belgelerle karşılaştırıldığında en düşük düzeyde var olması, koordinasyon yönünden olumsuzluk yaratmaktadır. Bu bağlamda, İçişleri Bakanlığı'nın stratejik planında “Uyum” kelimesinin çok az sayıda var olması, İçişleri Bakanlığı'nın koordinasyon ve işbirliği görev ve sorumluluğuna uygun değildir. Bunun yanında, UAB ve MEB'in stratejik planlarında da “Uyum” kelimesi çok düşük düzeyde kullanılmıştır. Bu nedenle, İçişleri Bakanlığı ile aynı değerlendirmeler söz konusu Bakanlıklar içinde geçerlidir.

Tablo 18’deki veriler değerlendirildiğinde, “Etkinlik ve Verimlilik” kelimesi 11. Kalkınma Planı’nda ciddi ölçüde kullanılmıştır. Diğer taraftan, MEB’in stratejik planında ise “Etkinlik ve Verimlilik” kelimesi en düşük düzeyde yer almaktadır. Bununla birlikte, diğer bakanlıklarla karşılaştırıldığında MEB, paydaş analizi, uzmanlık ve hizmet alanı bakımından stratejik planında “Etkinlik ve Verimlilik” kavramlarına önem göstermesi icap etmektedir. Ancak Tablo’ya göre, “Etkinlik ve Verimlilik” yönünden MEB stratejik planında, 11. Kalkınma Planı’na koordineli ve uyumlu olmadığı ortaya çıkmaktadır.

Tablo 18’deki veriler değerlendirildiğine, “İletişim” kelimesinin en fazla sayıda Sağlık Bakanlığı güncel stratejik planında yer alması, ilgili bakanlığın görev tanımıyla uyumludur. Diğer taraftan, “İletişim” konusunda aynı hassasiyetin gösterilmesi beklenen İçişleri Bakanlığı ve AÇSHB stratejik planlarında ise “İletişim” kelimesi görece daha düşük düzeyde kalmıştır. Bu bağlamda, söz konusu bakanlıkların stratejik planları, “İletişim” hususunda 11. Kalkınma Planı ile koordineli ve uyumlu görünmemektedir.

Yine Tablo’daki veri setleri değerlendirildiğinde, “Dayanışma” kelimesinin AÇSHB’nin stratejik planında en fazla sayıda yer alması, ilgili bakanlığın uzmanlık, hizmet ve görev alanıyla uyumlu bir sonuçtur. Öte yandan, araştırmaya konu olan dört bakanlığın stratejik planında “Dayanışma” kelimesinin hiç yer almaması ise ilgili Bakanlıkların “Dayanışma” konusunda 11. Kalkınma Planı’na uygun bir stratejik belge oluşturmadıklarını ortaya koymaktadır.

Son olarak, söz konusu Tablo’daki veriler değerlendirildiğinde, “Danışma (Müzakere)” kelimesi 11. Kalkınma Planı’nda anlamlı bir biçimde vurgulanmaktadır. Diğer taraftan, “Danışma (Müzakere)” kelimesi araştırmaya konu olan bakanlıkların stratejik planlarında çok az sayıda ya da hiç bulunmamaktadır. Bununla birlikte, paydaşlar arasında danışma/müzakere etme NTM’nin bir özelliğidir. Bu bağlamda, araştırmaya konu olan bakanlıkların stratejik planlarında NTM temelli koordinasyonun eksik olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 18’deki örnekleme yer almamasına karşın güncel, politik ve stratejik belge olarak 2019 ve 2020 yılı Cumhurbaşkanlığı Programları’nın ilgili kıstalara göre değerlendirilmesi yararlı olacaktır. Buna göre, Tablo 19 söz konusu yılları içeren

Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları ile 11. Kalkınma Planı’nda yer alan koordinasyon ve ilgili kelimelerin içeriksel olarak analiz sonuçlarını ifade etmektedir.

**Tablo 19.** 11. Kalkınma Planı ile 2019 ve 2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları'nın Koordinasyona Bağlı İçerik Analizi

|                        | 11.Kalkınma Planı | 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı | 2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı |
|------------------------|-------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Koordinasyon (Eşgüdüm) | 86                | 58                                         | 148*                                       |
| İşbirliği              | 123               | 167                                        | 421*                                       |
| Uyum                   | 100               | 89                                         | 179*                                       |
| Etkinlik               | 80                | 73                                         | 100*                                       |
| Verimlilik             | 124               | 62                                         | 130*                                       |
| İletişim               | 38                | 44                                         | 118*                                       |
| Dayanışma              | 5                 | 7*                                         | 1                                          |
| Danışma (Müzakere)     | 47*               | 23                                         | 37                                         |

**Kaynak:** Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 19’a göre, araştırmaya konu olan üç stratejik belge içerisinde, “Koordinasyon (Eşgüdüm), İşbirliği, Uyum, Etkinlik, Verimlilik, İletişim” kelimeleri sayı bakımından en fazla 2020 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programında yer almaktadır. Buna ek olarak, “Dayanışma” kelimesi ise en fazla 2019 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programında bulunurken, “Danışma (Müzakere)” kelimesi en fazla 11. Kalkınma Planı’nda yer almaktadır.

Tablo 19’daki veriler değerlendirildiğinde, koordinasyonla ilgili kelimeleri daha yüksek sayıda barındırması bakımından, 2020 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı’nın içerik analizi diğer iki stratejik belgeden daha kapsamlı olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, daha önce ifade edildiği üzere, 2020 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, 11. Kalkınma Planı ile birebir aynı hedef ve politikalara sahiptir. Bu bağlamda, hedef ve politikalar yönünden 11. Kalkınma Planı ile

2020 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı koordinasyon ve uyum gözetilerek oluşturulmuştur.

Tablo 19'daki veriler değerlendirildiğinde, 2020 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nın 11. Kalkınma Planı'nından daha kapsayıcı olmasının belirli bir sebebi bulunmaktadır. Buna göre, Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları, genel olarak stratejik belgelerin (özellikle Kalkınma Planı'nın) bir yıllık süre içerisinde gerçekleştirebileceği etkinlik, proje, iş ve işlemlerden oluşmaktadır. Bu nedenle, Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları diğer stratejik belgelerden hem sayfa sayısı bakımında daha fazladır hem de diğer stratejik belgelere kıyasla daha ayrıntılı ve kapsamlı içeriklere sahiptirler. Bununla birlikte, araştırmaya konu olan üç stratejik belge içerisinde en fazla sayfa ve içeriğe sahip olan belge, 2020 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'dır.

## **SONUÇ VE ÖNERİLER**

Koordinasyon sorunları kamu yönetiminin günlük işlerde (teknolojik gelişmelere uyum, çalışma hayatı ve trafik akışı gibi olağan durumlarda) karşılaşılması olası sorunlardan birisidir. Öte yandan, olağanüstü durumlarda (deprem, heyelan, sel gibi doğal afetlerde) ortaya çıkan krize bağlı sorunların çözülmesinde koordinasyon ve iletişim önemli bir yer tutmaktadır. Benzer bir biçimde, kamu yönetiminde koordinasyonsuzluk sorunu da yönetim uygulamalarında ortaya çıkması olası sorunlara yol açmaktadır. Bu doğrultuda, kamu yönetiminde koordinasyon sorunu güvenlik, afet ve kriz yönetimi gibi birçok alanda öne çıkan sorunlardan birisi olarak kabul edilmektedir. Ayrıca, karmaşık bürokratik süreçler ve buna bağlı yaşanan kırtasiyecilik sorunu, kamu politikalarında etkinlik, etkililik ve verimlilik ilkelerinin koordinasyon ve uyum içerisinde uygulanmasını engellemektedir. Bu nedenle, bu tez çalışması koordinasyon konusunu temel alarak, Türkiye'deki kamu yönetimi reformları ve kamu yönetiminde koordinasyonla ilgili çeşitli yönlerin araştırılmasına dayanmaktadır. Ayrıca, bu tez çalışması, kamu yönetiminde koordinasyon konusu hakkında kuramsal ve somut bilgilere güncel anlamda katkıda bulunmaya çalışmaktadır.

Günümüzde her alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da hızlı bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Özellikle, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bu değişim süreçleri daha fazla hissedilmektedir. Bununla birlikte, söz konusu

yenilenme süreci, günümüz koşullarına uygun olarak kamu kurumlarının da hizmet ve uzmanlık alanlarında yeni görev ve sorumluluk tanımlarını beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda, araştırmanın ikinci bölümünde de değinildiği üzere, kamu yönetiminde YKY ve yönetim yaklaşımlarının koordinasyon ve uzmanlaşma üzerinde birtakım etkileri olmuştur. Ülke deneyimleri ve Türkiye örneğinde de ifade edildiği gibi bu tez çalışması kamu yönetimlerinde gerçekleşen bu yenilikleri koordinasyon tipolojisine göre kategorileştirmiştir.

Kamu sektörü kurumlarında 1970’li yılların sonuyla birlikte ekonomik, kuramsal ve ideolojik yönlerden bazı büyük değişiklikler gerçekleşmeye başlamıştır. Bu değişiklikler, kamu sektöründe reform girişimlerinin artmasına yol açmış ve YKY anlayışı ortaya çıkmıştır. YKY anlayışı, kamu sektörüne özel sektör yönetim ilkeleri ve yapılarına ilişkin politikalar getirmiştir. Tüm bu gelişmeler, kamu sektöründe geleneksel (*Weberci*) hiyerarşik yaklaşım yerine ağırlıklı olarak özel sektör ve ağbağ tipi kamu yönetimi uygulamalarını öne plana çıkarmıştır. Ayrıca, kamu yönetiminde stratejik planlama ve buna bağlı stratejik yönetim yaklaşımı gelişmiştir. Aslında, YKY anlayışı, kamu yönetimlerine özel sektör yönetim tekniklerini belli bir düzeyde transfer etmiştir. Bir başka ifadeyle, özellikle uzun süre hiyerarşik bir yönetim anlayışını benimsemiş, kurumsal ve bürokratik yapısı köklü bir idari kültürü dayanan Türkiye gibi ülke örneklerinde görüldüğü üzere, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetimlerine uyarlanmasında belli başlı sorunların yaşanması olası bir sonuçtur. Bununla birlikte, kamu yönetimlerinin günümüz koşullarına ve gereksinimlerine yanıt verebilecek yeniliklere ve değişimlere yönelmeleri kaçınılmazdır.

Bu bağlamda, kamu yönetiminde koordinasyon, uyum, etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında stratejik yönetim yaklaşımının kamu kurumları tarafından giderek hızlı ve bütüncül bir yaklaşımla uygulanması durumu ortaya çıkarmıştır. Öte yandan, bu tez çalışmasının ikinci bölümünde yer alan ülke deneyimleri (Yeni Zelanda, İngiltere, İsveç, Fransa, Hollanda, Belçika ve ABD) ve söz konusu ülkelerin kamu yönetiminde koordinasyon ve uzmanlaşma eğilimlerinin çözümlenmesi sonucunda, 1980’den başlayarak ilgili ülkelerin kamu yönetimi reformlarında hızlı değişimler ve dönüşümler gerçekleştirdikleri ortaya çıkmıştır. Özellikle, 1980’li yıllarda, incelemeye konu olan

yedi ülkede, genel olarak serbestleşme (deregulation) ve özelleştirme uygulamalarının etkisiyle PTM temelli koordinasyon ön plana çıkmıştır. Daha sonra, ilgili ülkelerde YKY anlayışının etkisiyle NTM temelli koordinasyon ve buna bağlı olarak kamu yönetiminde uzmanlaşma daha fazla artış göstermiştir. Bu bağlamda, koordinasyon ve uzmanlaşma bakımından incelenen ülkeler bir taraftan, piyasa tipi ve YKY temelli reformları yürürlüğe koymuşlardır.

Ayrıca, söz konusu ülkelerin çoğu, bu reformları kendi kamu yönetimlerine ve yönetim sistemlerine uyumlaştırarak gerçekleştirmişlerdir. Benzer bir biçimde, 1980’li yıllardan sonra Türkiye’de, küresel anlamda kamu yönetimindeki bu değişim eğilimini izlemiş ve bu doğrultuda kamu sektörü reformlarını yürürlüğe koymuştur.

Özellikle, 2003 yılından sonra Türk kamu yönetiminde radikal reformlar yoluyla önemli yapısal ve işlevsel değişimler yaşanmıştır. Bununla birlikte, Türk kamu yönetiminde gerçekleşen önemli reformlardan 5018 sayılı Kanunu’na göre, Türk kamu yönetiminde kamu kurumlarının stratejik planlamaya ve performans esaslı bütçelemeye uygun olarak stratejik yönetim ilkelerini kullanmaları, yasal bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu bağlamda, kamu kurumları ve kuruluşları stratejik belgelerinde ileriye dönük olarak vizyon, misyon, temel ilkeler, stratejik amaçlar, hedefler ve politikaları açıklamakla yükümlü olmuşlardır. Bununla birlikte, 5018 sayılı Kanun bir yandan, şeffaflık ve hesap verebilirlik temelinde kamu kurumlarının stratejik belgelere ve performansa dayalı programlara sahip olmalarına olanak vermiştir. Öte yandan, 5018 sayılı Kanun uyarınca, tüm stratejik belgelerin niceliksel ve niteliksel olarak artmasıyla birlikte, söz konusu belgelerin hâlihazırdaki politika belgeleriyle koordinasyon ve uyum bakımından sorun yaşadıkları sorunlar ortaya çıkmıştır. Diğer bir ifadeyle, Türk kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik sorununa çözüm aranırken, ilgili kanunun ilk kabul edildiği zamanlarda koordinasyon ve uyum eksikliğine bağlı kırtasiyecilik sorunu yeniden gündeme gelmiştir. Ancak tez çalışmasının son bölümünde, araştırmaya konu olan 11. Kalkınma Planı ile ilgili Bakanlıkların stratejik planlarının belli kıstaslar ölçüsünde ve genel anlamda koordineli ve uyumlu oldukları tespit edilmiştir.

Türkiye’de 1980 yılından günümüze kadar geçen sürede, merkezi kamu yönetiminde çeşitli sayıda somut değişiklikler gerçekleşmiştir. Örneğin, Tablo 16’da



ifade edildiği üzere, 1980-2018 arasında (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabul edildiği döneme kadar) merkezi kamu yönetimindeki kamu kurum ve kuruluşlarında niceliksel olarak sürekli bir artış görülmüştür. Bu durum, şüphesiz kamu yönetiminde değişim adı altında YKY anlayışı, yönetim yaklaşımı ve NTM temelli koordinasyona bağlı kurumsal çoğalmanın (*uzmanlaşmanın*) etkileri doğrultusunda ortaya çıkmıştır. Öte yandan, 1980’den günümüze kadar geçen sürede merkezi kamu yönetimindeki Bakanlık sayıları, dönem dönem farklılıklar içermekle birlikte, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin uygulamaya başlandığı 2018 yılından itibaren azalmıştır. Sonuç olarak, Türk kamu yönetiminde HTM temelli koordinasyona bağlı olarak merkezi yönetimde Bakanlıkların kurumsal yapıları dikey olarak sadeleştirilmiştir. Öte yandan, 2002’den bu yana (AKP hükümetleri döneminde) Türkiye ağırlıklı ve istikrarlı olarak, hem siyasal hem de ekonomik gelişme gösterdiğinden, genel anlamda yönetimde reform süreci sürmüştür. Ancak, geçtiğimiz birkaç yıl boyunca, Türk kamu yönetiminin radikal reformları ve Grafik 1’deki “Hükümet Etkililik Puanları” dikkate değer bir biçimde düşmüştür. Bu bağlamda, Türk kamu yönetimi reform sürecinin verimsiz bir döneme girdiği ve reform hızının yavaşladığına ilişkin bir durum tespiti yapılabilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, özellikle yürütme bakımından karar alma ve uygulamada verimlilik ve koordinasyon süreçlerine önem vermekle birlikte yürütme gücünün (karar vermenin) Cumhurbaşkanının elinde toplanması, özellikle bakanlıklar arası koordinasyonun devamlılığını olumsuz etkileyebilmektedir (Gençkaya vd., 2019: 65). Öte yandan, AKP dönemi kamu yönetimi reformları, YKY anlayışı temelinde kamu hizmetinin etkinliğine, koordinasyonuna ve kalitesine genel olarak katkıda bulunmuştur (Sözen, 2012). Bununla birlikte, kamu sektöründe YKY tipi önemli reformlar AKP hükümetleri sırasında gerçekleştirilse de, yönetim ve katılım politikası oluşturma ve uygulama süreçleriyle ilgili sorunlar devam etmektedir (Freedom House, 2018; European Commission, 2018; 2019).

Bu tez çalışmasının son bölümünde, güncel stratejik belgelerinde (11. Kalkınma Planı ve altı bakanlığın güncel stratejik planlarında), “vizyon, temel ilkeler, stratejik amaçlar ve hedefler” bakımından içerik analizi yöntemiyle koordinasyon ve uyumun ne ölçüde olduğu araştırılmıştır. Araştırma sonucuna göre üst politika belgesi

olarak 11. Kalkınma Planı, ilgili Bakanlıkların stratejik planlarındaki söz konusu kıstasları genel olarak içermektedir. Bununla birlikte, Tablo 18'deki veriler ışığında (altı Bakanlığın güncel stratejik planları içerisinde koordinasyonla ilgili ve ilişkili anahtar kelimelerin kaç sayıda olduğunun tespitiyle ilgili), kapsayıcılık bakımından söz konusu tablodaki araştırmaya konu olan stratejik belgeler arasında en fazla 11. Kalkınma Planı ön plana çıkmaktadır. Buna göre, 11. Kalkınma Planı, koordinasyonla ilgili analiz edilen sekiz kelimenin beş tanesini en fazla kullanmaktadır. Buna ek olarak, Kalkınma Planları stratejik belgelerin kapsayıcılığı bakımından kamu yönetimlerinde yer alan en üst düzeyde stratejik belgelerdir. Bu nedenle, 11. Kalkınma Planı'nın diğer stratejik planlarla kıyaslandığında daha kapsayıcı olması gayet doğal bir sonuçtur. Öte yandan, tüm araştırmaya konu olan stratejik belgeler arasında en fazla kapsayıcılığa sahip olan stratejik politika metni ise, 2020 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nın olduğu tespit edilmiştir. Benzer bir biçimde, koordinasyonla ilgili kelimelerin içerik analizi yöntemiyle taranması sonucu elde edilen bulgulara, 2020 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nın söz konusu stratejik belgelerden daha kapsayıcı olduğu ortaya çıkmıştır.

Çalışmanın çeşitli bölümlerinde ele alındığı üzere, esasen HTM tipi koordinasyon mekanizması ve Türk kamu yönetiminin merkezi yapısı, hem merkezi hükümetin hem de yerel yönetimlerin koordinasyon ve yönetim kapasiteleri üzerinde olumsuz bir etkiye sahiptir. Bununla birlikte, Türk kamu yönetiminde kamu sektörü, özel sektör, sivil toplum ve vatandaş düzeyinde katılımcı mekanizmaların yetersiz olduğu açıktır. Ancak bu durumda, ağbağ yönetimi ya da YKY anlayışı temelinde, ortak sorunlara çözüm üretecek ilgili mekanizmalar geliştirilebilir. Bu bağlamda, çözüm sağlamak amacıyla katılımcı ve çok düzlemli yönetim bağlamında yerel, bölgesel ve ulusal katılımcı mekanizmalar geliştirilmeye gereksinim duymaktadır.

Bu tez çalışmasının koordinasyon ilgili bölümünde belirtildiği gibi, 1980 ve 2019 yılları arasında Türk kamu yönetiminde periyodik olarak farklı koordinasyon türleri (hiyerarşi /piyasa/ ağ tabanlı) ön plana çıkmıştır. Bu bağlamda, Türk kamu yönetiminde HTM tipi koordinasyon güçlü olmakla birlikte, NTM ve PTM tipi koordinasyon mekanizmaları da bulunmaktadır. Ayrıca, Kalkınma Ajansları örneğinde olduğu gibi Türkiye'de NTM tipi koordinasyon mekanizması hem ağ tabanlı hem de

merkezi bir özelliğe sahiptir. Sonuç olarak, günümüzde Türkiye'nin merkezi üniter yapısı, Napolyonik Kıta Avrupa modeli özelliklerine sahip olması, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi gibi siyasi ve idari özellikleri nedeniyle Türk yönetim yapısı içinde ağırlıklı olarak HTM tipi koordinasyon mekanizması ön plana çıkmaktadır. Bununla birlikte, çoğulculuk, müzakereci demokrasi, çok düzlemli yönetim ve hizmette yerellik (*subsidiarite*) ya da âdem-i merkeziyetçilik (*decentralizasyon*) ilkesi gibi paydaşların aktif katılımı ve yerelleşmeyi savunan yaklaşımlar, yönetimin meşruiyeti yönünden önem arz etmektedir. Bu bağlamda, Türk kamu yönetiminde bu gelişmelere dayanan koordinasyon mekanizmalarının geliştirilmesi uygun olacaktır.

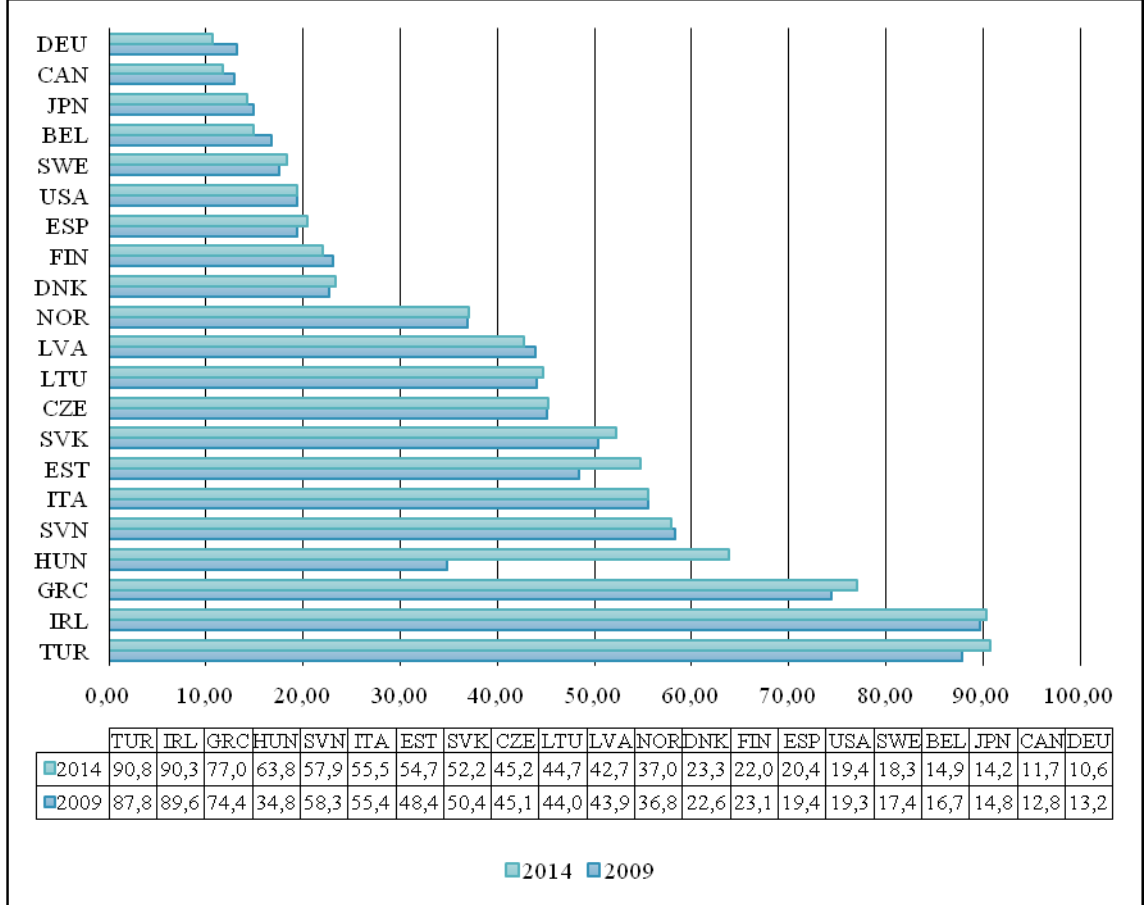
Neo-liberalizm, piyasa tabanlı yönetim ve YKY tipi reformlar gibi yeni yönetim yaklaşımlarının benimsenmesi amacıyla yönetimde merkeziyetçilik ve geleneksel bürokrasi (Weberci) yerine katılımcılık temelinde çok düzlemli yönetim, yatay kurumsal örgütlenme ve yenilikçi bürokrasiye gereksinim bulunmaktadır. Ayrıca, kamu sektörü reformlarının, Türkiye'nin idari kültürüne uyumlu hale getirilmesi ve kamu yönetiminde denetim mekanizmalarının geliştirilmesi gerekmektedir. Bir başka ifade ile Türk kamu yönetimi reformları çağa uygun, uyumlu, dinamik ve yapılandırılmış bir biçimde olmaya gereksinim duymaktadır. Öte yandan, Türk kamu sektörünün idari yapısı, daha önce vurgulandığı gibi Napolyonik Kıta Avrupası (*Napoleonic Continental European*) modelinin özelliklerine sahiptir. Bu nedenle, kamu yönetimi reformlarının, Türkiye'nin genel yönetim yapısına uygun olarak dönüştürülmesi zorunludur. Sonuç olarak, tüm bunları başarmak amacıyla politika uygulamasında yukarıdan aşağıya (top-down) politika yapma süreci yerine aşağıdan yukarıya (bottom-up) bir politika yapma süreci uygulanmalı ve yukarıda söz edildiği gibi katılımcı, çok düzlemli ve müzakereci yönetim yaklaşımlarına yer verilmelidir.

Türk kamu yönetiminde koordinasyon ve reform çalışmaları hakkında bazı araştırma soruları ve önerileri üretmek gelecek çalışmalara ışık tutmak adına yararlı olacaktır. Bu doğrultuda, ilk olarak kamu yönetiminde koordinasyon mekanizmaları ve uygulamaları kapsamında Türkiye'de kamu kurumlarının koordinasyon yaklaşımına yönelik algı ve tutumlarının incelenmesi önemlidir. İkinci olarak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Türk kamu yönetimindeki reform ve koordinasyon sürecine nasıl/ne

ile katkıda bulunuyor (mu)? Önceki parlamenter sisteme kıyasla bu yeni yönetim sisteminde, kamu yönetiminde verimlilik, etkililik, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ne ölçüde sağlanacaktır? Bu bağlamda, Türkiye’de kamu yönetiminde koordinasyon mekanizmalarının değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Üçüncü olarak, yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde strateji belgeleri, faaliyet raporları, yılsonu raporları, eylem planları ve performans raporları ile kalkınma planı gibi üst politika belgeleri arasında koordinasyon ve uyum gözetiliyor mu ve ne ölçüde gerçekleşmektedir? Bu politikalarda ve uygulamalarda tutarlılık bulunmakta mıdır? Son olarak, kamu kurumlarının politika oluşturma süreçlerinde yukarıdan aşağıya (top-down) ya da aşağıdan yukarıya (bottom-up) politika yapımı tercihlerinde yaşanan olumlu ve olumsuz unsurlar nelerdir? Buna bağlı olarak, yaşanan koordinasyon ve işbirliği uygulamalarının zorlaştırıcı ve kolaylaştırıcı yönleri nelerdir? Şüphesiz, bu ve bununla ilişkili araştırma sorularına yanıt aramak, Türk kamu yönetiminde koordinasyon ve reform çalışmalarının gelişmesine katkı sağlayacaktır.

## EKLER

### Ek 1: 2009 ve 2014 Yıllarında Merkezi Yönetimde Çalışan Kamu Personelinin Toplam Kamu Personeli İçindeki Payı<sup>39</sup>

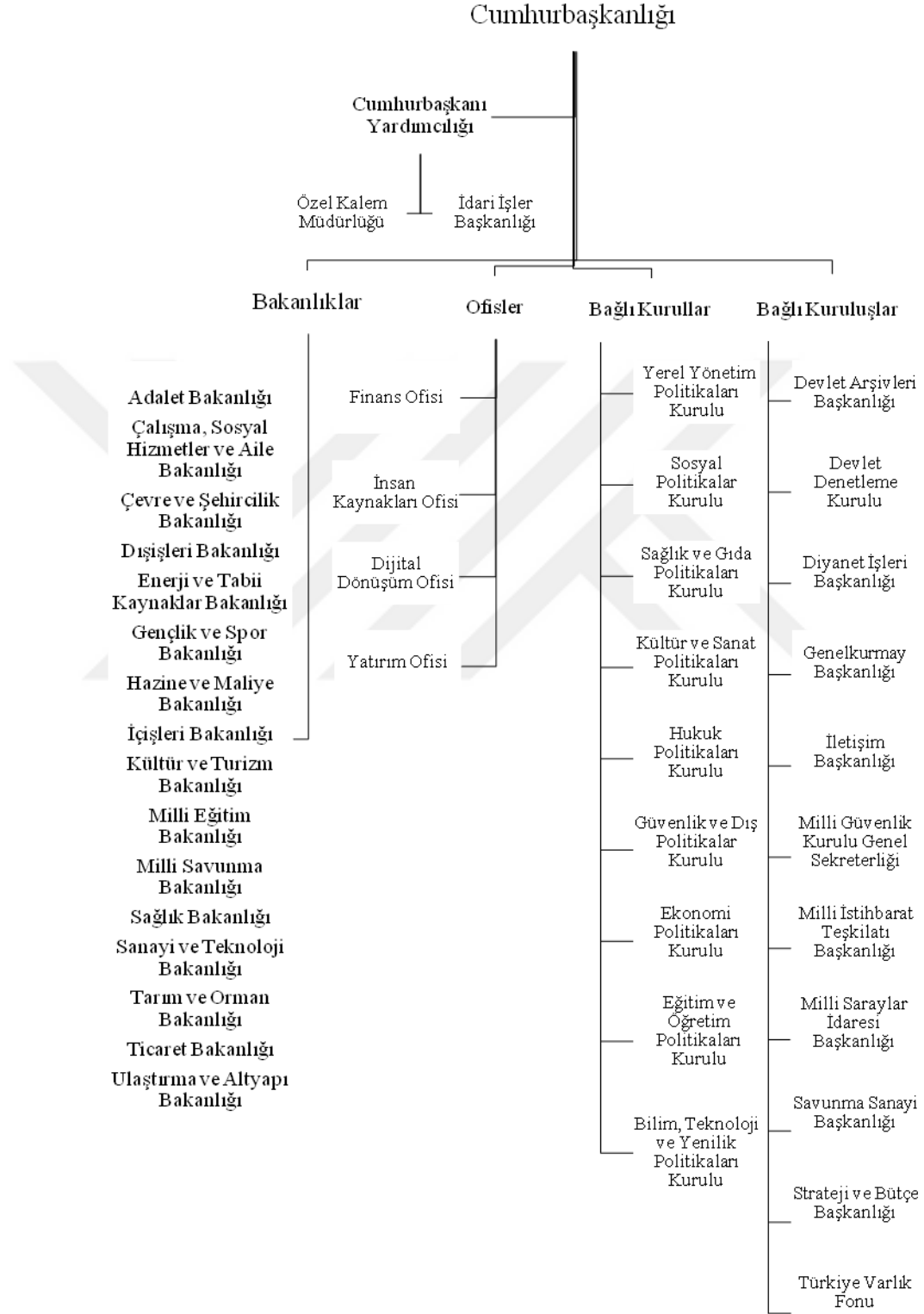


**Kaynak:** (OECD, 2017c).

İstihdam verileri için bakınız: <http://dx.doi.org/10.1787/888933532105>.

<sup>39</sup> Ek 1'de gösterildiği gibi, Macaristan 2014 yılında merkezi yapısını büyük ölçüde güçlendirmiştir. Bunun nedeni, AB'ye katılma sürecinde olan ülkelerin öncelikle yapısal ve bölgesel reformları gerçekleştirmeleridir (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2004: 669). Ardından, Macaristan örneğinde olduğu gibi, bölgesel ve yerel politikalar göz ardı edilmiş ve AB üyeliğinden sonra bu ülke, yönetim anlayışında yeniden merkezileştirilmiş (re-centralized) bir yapıya geri dönmüştür.

## EK 2: Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Şeması



**Kaynakça:** (Anadolu Ajansı, 2018) ve (Afyonluoğlu, 2019)'dan alınan bilgiler doğrultusunda yazar tarafından oluşturulmuştur.

**EK 3: 1980-2019 yılları arasında Türk Kamu Yönetiminde Koordinasyon Türleri ve Koordinasyonla İlgili Önemli Olaylar**

| No. | Yıl  | Koordinasyon Türleri | Reform Kanunları ve İlişkili Olaylar                                                                 |
|-----|------|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | 1980 | Ağırlıklı olarak PTM | Deregülasyon (Liberalizasyon): "İstikrar Kararları" ya da "24 Ocak Kararları"                        |
| 2   | 1981 | PTM                  | Sermaye Piyasası Kurulu'nun Kurulması                                                                |
| 3   | 1981 | Ağırlıklı olarak HTM | 2443 sayılı Kanun kapsamında Devlet Denetleme Kurulunun kurulması                                    |
| 4   | 1981 | Ağırlıklı olarak HTM | 2384 sayılı Kanun kapsamında Bakanlıkların birleştirilmesi                                           |
| 5   | 1982 | Ağırlıklı olarak NTM | Kamu Yönetimi Komisyonunun Kurulması                                                                 |
| 6   | 1983 | Ağırlıklı olarak HTM | 174 sayılı KHK ile Bakanlık Teşkilatının yeniden düzenlenmesi                                        |
| 7   | 1984 | Ağırlıklı olarak NTM | 3030 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyelerinin Kurulması                                           |
| 8   | 1984 | Ağırlıklı olarak NTM | İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nın kurulması                                                          |
| 9   | 1985 | Ağırlıklı olarak NTM | Desantralizasyon: 3194 sayılı Kanun kapsamında yerel yönetimlere bir kısım yetkilerin devredilmesi   |
| 10  | 1985 | PTM                  | İMKB'nin kurulması                                                                                   |
| 11  | 1986 | Ağırlıklı olarak NTM | 5 belediyenin daha büyükşehir belediyesi statüsüne dönüşmesi                                         |
| 12  | 1986 | PTM                  | 3291 sayılı kanun kapsamında KİT'lerde özelleştirmenin başlaması                                     |
| 13  | 1987 | Ağırlıklı olarak NTM | 3360 sayılı kanun ile il özel idaresi kanununun yenilenmesi                                          |
| 14  | 1987 | Ağırlıklı olarak HTM | 3346 sayılı kanun ile KİT'lerin TBMM tarafından denetlenmesi                                         |
| 15  | 1988 | Ağırlıklı olarak NTM | Desantralizasyon: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Kabul Edilmesi                           |
| 16  | 1989 | Ağırlıklı olarak NTM | 367 sayılı KHK ile Bakanlıklarda ve Bağlı Kuruluşlarda Avrupa Topluluğuyla İlgili Birimler Kurulması |
| 17  | 1989 | PTM                  | 370 sayılı KHK ile KİT personelinin sözleşmesi statüde istihdam edilmesi                             |
| 18  | 1990 | PTM                  | 3624 sayılı kanun ile KOSGEB'in kurulması                                                            |
| 19  | 1991 | Ağırlıklı olarak NTM | KAYA Raporu: Türk kamu yönetimini yeniden yapılandırma projesinin hazırlanması                       |
| 20  | 1992 | Ağırlıklı olarak HTM | Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulunun kurulması                                                       |
| 21  | 1993 | Ağırlıklı olarak NTM | 504 sayılı KHK ile 7 ilde Büyükşehir Belediyelerinin kurulması                                       |
| 22  | 1994 | PTM                  | Özelleştirme Kanunu                                                                                  |

|    |      |                      |                                                                                                                            |
|----|------|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 23 | 1994 | PTM                  | Yap-İşlet-Devret Modeline İlişkin Kanun                                                                                    |
| 24 | 1994 | PTM                  | Rekabet Kurumunun Kurulması                                                                                                |
| 25 | 1996 | Ağırlıklı olarak NTM | BM İstanbul Habitat II Konferansında, Habitat Gündemi'nin benimsenmesi                                                     |
| 26 | 1997 | Ağırlıklı olarak NTM | Desantralizasyon: Yerel Gündem 21 uygulamaları ile yerel katılım mekanizmalarının artması                                  |
| 27 | 1998 | PTM                  | Özelleştirme Girişimleri: Türkiye İş Bankasının bir kısım ve Petrol Ofisi kurumunun çoğunluk hisselerinin Özelleştirilmesi |
| 28 | 1999 | PTM                  | "Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu" kurulması                                                                       |
| 29 | 2000 | PTM                  | 4603 sayılı Kanuna göre üç bankanın yeniden yapılandırılması                                                               |
| 30 | 2000 | PTM                  | Telekomünikasyon Kurulu'nun Kurulması                                                                                      |
| 31 | 2001 | PTM                  | 4628 sayılı elektrik piyasası kanunu ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun kuruluşu                                      |
| 32 | 2002 | Ağırlıklı olarak HTM | Kamu İhale Kanunu                                                                                                          |
| 33 | 2003 | Ağırlıklı olarak NTM | Bilgi Edinme Hakkı Kanunu                                                                                                  |
| 34 | 2003 | Ağırlıklı olarak PTM | Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu                                                                                       |
| 35 | 2004 | Ağırlıklı olarak NTM | Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulmasına İlişkin Kanun                                                                     |
| 36 | 2005 | PTM                  | Daha fazla Özelleştirme: İki önemli KİT olan TÜPRAŞ ve Telekom'un Özelleştirilmesi                                         |
| 37 | 2005 | Ağırlıklı olarak NTM | İl Özel İdaresi Kanunu                                                                                                     |
| 38 | 2005 | Ağırlıklı olarak NTM | Belediye Kanunu                                                                                                            |
| 39 | 2005 | NTM                  | Daha fazla Desantralizasyon: Kent Konseylerinin Kurulmasına İlişkin Yönetmelik                                             |
| 40 | 2006 | Ağırlıklı olarak NTM | Desantralizasyon: Kalkınma Ajanslarının Kurulmasına İlişkin Kanun                                                          |
| 41 | 2006 | Ağırlıklı olarak HTM | Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu                                                                                              |
| 42 | 2006 | Ağırlıklı olarak NTM | Düzenleyici Politika Aracı olarak DEA'nın Kabulü                                                                           |
| 43 | 2006 | Ağırlıklı olarak NTM | E-Devlet Mevzuatının Kabulü                                                                                                |
| 44 | 2008 | Ağırlıklı olarak HTM | 5747 sayılı kanun kapsamında büyükşehir belediyeleriyle ilgili değişiklik yapılması                                        |
| 45 | 2009 | Ağırlıklı olarak NTM | Kamu hizmeti sunumunda vatandaş odaklı uygulamalarla ilgili yönetmeliğin uygulanması                                       |
| 46 | 2010 | Ağırlıklı olarak NTM | 6085 sayılı Kanun ile Sayıştay'ın denetim gücünün artırılması                                                              |
| 47 | 2011 | Ağırlıklı olarak HTM | DPT yerine Kalkınma Bakanlığı'nın Kurulması                                                                                |
| 48 | 2011 | HTM                  | KHK çıkarmak amacıyla Bakanlar Kuruluna Özel İzin Verilmesi                                                                |
| 49 | 2011 | HTM                  | Devlet Bakanlığı yerine Başbakan Yardımcılığının Getirilmesi                                                               |
| 50 | 2011 | HTM                  | İlgili Bakanlıklarca tüm BDK'ların Kontrolüne İlişkin                                                                      |



|                                                                                             |      |                      |                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                             |      |                      | KHK                                                                                                                                   |
| 51                                                                                          | 2011 | Ağırlıklı olarak NTM | 649 sayılı KHK kapsamında AB Bakanlığının kurulması                                                                                   |
| 52                                                                                          | 2012 | Ağırlıklı olarak HTM | Resantralizasyon: 6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu                                                                            |
| 53                                                                                          | 2012 | HTM                  | Sayıştay'ın Önemli Yetkilerinin Sınırlandırılması                                                                                     |
| 54                                                                                          | 2012 | Ağırlıklı olarak NTM | Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu                                                                                                        |
| 55                                                                                          | 2013 | PTM                  | Sağlık Hizmetleriyle İlgili Kamu Özel İşbirliği Modeli Kapsamında Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınmasına İlişkin Kanun |
| 56                                                                                          | 2014 | Ağırlıklı olarak NTM | 6532 sayılı kanun ile MİT'e kurumlar arası koordinasyon yetkisi verilmesi                                                             |
| 57                                                                                          | 2016 | PTM                  | 6698 sayılı kanun kapsamında "Kişisel Verileri Koruma Kurumu"nun kurulması                                                            |
| 58                                                                                          | 2017 | HTM                  | Santralizasyon: Parlamenter Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçilmesi                                                    |
| 59                                                                                          | 2018 | HTM                  | Merkezi Kamu Teşkilat Yapısını Düzenleyen 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi                                                       |
| 60                                                                                          | 2018 | HTM                  | Merkezi Kamu Teşkilat Yapısını Düzenleyen 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi                                                       |
| 61                                                                                          | 2018 | Ağırlıklı olarak HTM | Kalkınma Bakanlığı yerine Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın Kurulması                                                                  |
| 62                                                                                          | 2019 | PTM                  | Nükleer Düzenleme Kurumunun Kurulması                                                                                                 |
| □ PTM ve Ağırlıklı olarak PTM, □ HTM ve Ağırlıklı olarak HTM, □ NTM ve Ağırlıklı olarak NTM |      |                      |                                                                                                                                       |

**Kaynak:** Bu tablodaki koordinasyon mekanizmalarına ait sınıflandırma (Beuselinck vd., 2007; Verhoest vd., 2007 ve Bouckaert vd., 2010)'nin araştırmalarına dayanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

## KAYNAKÇA

Afyonluoğlu, Mustafa (2019). "*Kamu Kurumları Teşkilat Haritası*", Erişim Tarihi: 4 Eylül 2019, <http://afyonluoglu.org/cbk01-sema/>

AK Parti (2019). "*Hükümetler*", Erişim Tarihi: 23 Temmuz 2019, <http://www.akparti.org.tr/ak-kadro/hukumetler/hukumet/>

Alexander, Ernest R. (1993). Interorganizational Coordination: Theory and Practice, *Journal of Planning Literature*, 7(4), ss. 328-343.

Alexander, Ernest R. (1995). *How Organizations Act Together, Interorganization Coordination in Theory and Practice*, Luxembourg: Gordon and Breach Publishers.

Alıcı, Orhan Veli (2017). "Büyükşehir Belediyelerinin Koordinasyon Görevi: Aykome ve Ukome Uygulamaları", *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi*, 8(21), ss. 259-277.

Alkan, Haluk (2018). "Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri", *Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi*, 30 (Özel Sayı), ss. 139-153.

Almond, Gabriel A. & Powell, G. Bingham (1996). *Comparative Politics Today: A World View*. Glenview, IL/New York: Harper Collins.

Alonso, Ricardo, Dessein, Wouter ve Matouschek, Niko (2008). "When does coordination require centralization?", *The American Economic Review*, 98 (1), ss. 145-179.

Alper, Yusuf (2015). "Sosyal Güvenlik Reformu (2008-2016): Kapsamla İlgili Gelişmeler", *Sosyal Siyaset Konferansları*, 68-1, ss. 1-23.

Anatolia Agency (2018). In Anatolia Agency, "Erdogan sheds light on Turkey's new presidential system". Erişim Tarihi: 7 Nisan 2019,

<https://www.aa.com.tr/en/todays-headlines/erdogan-sheds-light-on-turkey-s-new-presidential-system/1181745>

Ansell, Christopher (2000). “The Networked Polity: Regional Development in Western Europe”, *Governance*, 13(3), ss. 303-333.

Ansell, Christopher (2006). “The Asymmetries of Governance”, içinde C. Ansell ve D. Vogel (ed.), *What’s the Beef ? The Contested Governance of European Food Safety*, (ss. 329-349), Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Apaydın, Fahri (2009). “Kurumsal Teori ve İşletmelerin Kurumsallaşması”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 10(1), ss. 1-22.

Araújo, Joaquim F. F. E. (2001). “Improving Public Service Delivery: The Crossroads Between NPM and Traditional Bureaucracy”, *Public Administration*, 79(4), ss. 915-932.

Arnold, Paul A. (2004). *About America: How the United States Governed*, Virginia, Herndon: Braddock Communications Inc.

Askim, Jostein, Christensen, Tom, Fimreite, Anne Lise ve Lægreid, Per (2010). How to Assess Administrative Reform? Investigating the Adoption and Preliminary Impacts of the Norwegian Welfare Administration Reform, *Public Administration*, 88(1), ss. 232-246.

Bakvis, Herman ve Juillet, Luc (2004a). *The Strategic Management of Horizontal Issues: Lessons in Interdepartmental Coordination in the Canadian Government*, Erişim Tarihi: 6 Ağustos 2018, <http://faculty.arts.ubc.ca/campbell/sog-conf/papers/sog2004-bakvisjuillet.pdf>

Bakvis, Herman ve Juillet, Luc (2004b). *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership*, Vancouver: Canada School of Public Service.

Bardach, Eugene (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington, DC: Brookings Institution Press.

Barnard, Chester (1938). *The Functions of the Executive*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bayramoğlu, Sonay (2005). *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İstanbul: İletişim Yayınları.

Beaufays, Jean (1988). “Belgium: A Dualist Political System?”, *Publius: The Journal of Federalism*, 18(2), ss. 63-73.

Beetham, David (1991). “Models of Bureaucracy”, içinde Thompson, G., Frances, J., Levacic, R. ve Mitchell, J. (Ed.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*, (ss.128-140), London: Sage Publications.

Ben-Gera, Michal (2009). *Coordination at the Centre of Government for Better Policy Making*, Conference Paper, Budva, Montenegro, 26-27 March, 2009.

Benson, Todd (2012). “Cross-Sectoral Coordination in the Public Sector: A Challenge to Leveraging Agriculture for Improving Nutrition and Health”, Shenggen Fan ve Rajul Pandya-Lorch (Eds.), içinde *Reshaping Agriculture for Nutrition and Health-An IFPRI 2020 Book*, International Food Policy Research Institute, Washington DC, Chapter 17, ss. 145-152.

Benz, Arthur (2007). Governance in Connected Arenas – Political Science Analysis of Coordination and Control in Complex Rule Systems, içinde D. Jansen (ed.), *New Forms of Governance in Research Organizations. Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration* (ss. 3-22), Dordrecht: Springer.

Beuselinck, Eva, Verhoest, Koen ve Bouckaert, Geert (2007). "Reforms of Central Government Coordination in OECD Countries: Culture as a Counterforce for Crossnational Unifying Processes?" içinde K. Schedler ve I. Proeller (ed.), *Cultural Aspects of Public Management Reforms*, Amsterdam: Elsevier Publishing.

Beuselinck, Eva (2008). Shifting public sector coordination and the underlying drivers of change: a neo-institutional perspective, *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, KU Leuven Üniversitesi: Instituut voor de Overheid.

Blöndal, Jón R. (2001). “Budgeting in Sweden”, içinde *OECD Journal on Budgeting Vol. 1 No. 1*, (ss. 27-57), Paris: OECD Publications.

Bogdanor, Vernon (2005). *Joined-Up Government*, Oxford: Oxford University Press.

Borsa İstanbul (2019). “About Us”. Erişim Tarihi: 22 Eylül 2019, <https://www.borsaistanbul.com/en/corporate/about-borsa-istanbul/about-us>

Boston, Jonathan (1992). The Problems of Policy Coordination: The New Zealand Experience, *Governance*, 5(1), ss. 88-103.

Bouckaert Geert, Peters, B. Guy ve Verhoest, Koen (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bouckaert, Geert ve Kuhlmann, Sabine (2016). “Comparing Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context”, in S. Kuhlmann ve G. Bouckaert (ed.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, London: Springer.

Brans, Marleen, Pelgrims, Christophe ve Hoet, Dieter (2005). “Politico-administrative Relations under Coalition Governments: The Case of Belgium”, içinde B. G. Peters, T. Verheijen ve L. Vass (ed.), *Coalitions of the Unwilling: Politicians and Civil Servants in Coalition Governments*, (ss. 207-235), Bratislava: NISPAcee.

Bryson, John M. (2004). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, 3. Edition, San Francisco, CA: Jossey-Bass A Wiley Imprint.

Candel, Jeroen J. L. ve Biesbroek, G. Robbert (2016). "Toward a Processual Understanding of Policy Integration", *Policy Sciences*, 49(3), ss. 211-231.

Cejudo, G. ve Michel, C. (2017). "Addressing Fragmented Government Action: Coordination, Coherence, and Integration", *Policy Sciences*, 50(4), ss. 745-767.

Christensen, Tom ve Lægreid, Per (2001). "A Transformative Perspective on Administrative Reforms", içinde T. Christensen ve P. Lægreid (ed.), *New Public Management-The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot: Ashgate.

Christensen, Tom ve Painter, Martin (2004). The Politics of SARS-Rational Responses or Ambiguity, Symbols and Chaos?, *Policy and Society*, 23(2), ss. 18-48.

Christensen, Tom ve Lægreid Per (Ed.) (2006). *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Christensen, Tom, Lægreid Per, Roness, Paul G. ve Røvik, Kjell A. (2007a). *Organization Theory and the Public Sector-Instrument, culture and myth*, London: Routledge.

Christensen, Tom ve Lægreid, Per (2007b). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, *Public Administration Review*, 67(6), ss. 1059-1066.

Christensen, Tom ve Lægreid, Per (2008). "The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case", *Public Organization Review*, 8(2), ss. 97-116.

Christensen, Tom ve Lægreid, Per (2011). "Democracy and Administrative Policy: Contrasting Elements of New Public Management (NPM) and Post-NPM", *European Political Science Review*, 3(1), ss. 125-146.

Christensen, Tom (2012a). "Post-NPM and Changing Public Governance", *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1(1), 1-11.

Christensen, Tom ve Lægreid, Per (2012b). *Welfare Reform and “Wicked Issues”-from Coupling to De-Coupling?*, COCOPS - (COordinating for COhesion in the Public Sector of the Future), Working Paper No. 5.

Christensen, Tom, Lægreid, Per ve Rykkja, Lise H. (2015). The challenges of coordination in national security management-the case of the terrorist attack in Norway, *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), ss. 352-372.

Cohen, Michael D., March, James G. ve Olsen, Johan P. (1972). “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17(1), ss. 1-25.

Crosby, Philip B. (1984). *Quality Without Tears: The Art of Hassle-Free Management*, New York: McGraw-Hill Book Company.

Cömert, Hasan ve Çolak, Selman (2014). "The Impacts of the Global Crisis on the Turkish Economy and Policy Responses", *ERC Working Papers in Economics 14/17*, ERC-Economic Research Center: Middle East Technical University.

Crozier, Michael P. (2015). “Governing Codes: Information Dynamics and Contemporary Coordination Challenges”, *Administration & Society*, 47(2), ss. 151-170.

Çelik, Abdullah (2013). Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun Genel Bir Değerlendirilmesi, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), ss. 17-28.

Daft, Richard L. (2008). *Organization Theory and Design*, 10th Edition, USA: South-Western Cengage Learning.

Deming, W. Edwards (2000). *The New Economics for Industry, Government, Education* (2nd ed.), Cambridge, Mass: MIT Press.

Denhardt, Janet V. ve Denhardt, Robert B. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering* (Expanded Edition), New York: M.E. Sharpe, Armonk.

DiMaggio, Paul J. ve Powell, Walter W. (1983). “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.

Dinçer, Ömer ve Yılmaz, Cevdet (2003). *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: T. C. Başbakanlık.

Dunleavy, Patrick (1994). “The Globalization of Public Services Production: Can Government be 'Best in World'?”, *Public Policy and Administration*, 9 (2), ss. 36-64.

Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bastow, Simon ve Tinkler, Jane (2006). “New Public Management is Dead-Long Live Digital-Era Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), ss. 467-494.

Edgar, H. Schein (1992). *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Egeberg, Morten (2003). “How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective”, B. Guy Peters ve Jon Pierre (Eds.) içinde *Handbook of Public Administration*, London: Sage Publications.

Eken, Musa ve Köseoğlu, Özer (2009). “Kamu Kurumlarının Stratejik Planlarının Kalkınma Planına Uyumu Üzerine Bir Araştırma”, içinde N. Akyıldız, S. Aydın, A. Erençin, S. Güzelsarı ve N.A. Sağıroğlu (der.) *18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform* (ss. 125-140), TODAİE Yayın No: 350, Ankara: Desen Ofset A.Ş.

Emek, Uğur ve Acar, Muhittin (2004). “Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar”, içinde M. Acar ve H. Gül (derl.) *Çağdaş Kamu Yönetimi* (ss. 91-127) Ankara: Nobel Yayıncılık.

Emrealp, Sadun (2005). *Yerel Gündem 21 Elkitabı*, 2. Baskı, İstanbul: IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayınları.



Eren, Erol (1998). *Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi*, İstanbul: Beta Yayınları.

Eryılmaz, Bilal (2012). *Kamu Yönetimi: Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Eryılmaz, Bilal (2017). *Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetim*, 6. Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları.

Esping-Andersen, Gösta (2002). "Towards the good society, once again?", in G. Esping-Andersen (ed.), *Why We Need A New Welfare State?*, New York: Oxford University Press.

Fayol, Henri (2016). *Genel ve Endüstriyel Yönetim* [Administration Industrielle et Générale], 5. Baskı, (Çev.) M. Asım Çalıkoğlu, Ankara: Adres Yayınları.

Feiock, Richard, Steinacker, Annette ve Park, H. Jun (2009). "Institutional Collective Action and Economic Development Joint Ventures", *Public Administration Review*, 69(2), ss. 256-270.

Feiock, Richard (2013). "The institutional Collective Action Framework", *Policy Studies Journal*, 41(3), ss. 397-425.

Feldstein, Martin (1986). "Supply Side Economics: Old Truths and New Claims", *The American Economic Review*, 76 (2), ss. 26-30.

Frederickson, H. George (1996). "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration", *Public Administration Review*, 56 (3), ss. 263-270.

Freedom House, (2018). *"Freedom in the World 2018: Turkey Country Report"*, Washington, DC: Freedom House, Erişim Tarihi: 14 Temmuz 2019, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/turkey>

Ferre, Montserrat (2008). "Fiscal Policy Coordination in the EMU", *Journal of Policy Modeling*, 30, ss. 221-235.

Fürst, Dietrich (2011). “Çok Katmanlı Yönetişim ve Bölgesel Yönetişim Üzerine”, (Çev.) M. Akif Çukurçayır, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, (Ed.) Bekir Parlak, 2. Baskı, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.

Galbraith, Jay R. (1973). *Designing Complex Organizations*, Reading, MA: Addison-Wesley Longman Publishing.

Gamble, Andrew (1988). “Privatization, Thatcherism, and the British State”, *Journal of Law and Society*, 16 (1), ss. 1-20.

Gençkaya, Ömer F. (2016). “New Public Management Approach and Ethical Issues in Local Administrations in Turkey”, içinde Y. Demirkaya (ed.), *New Public Management in Turkey: Local Government Reform* (ss. 157-176), New York: Routledge.

Gençkaya, Ömer F. ve Gündoğdu, Hakan G. (2017). “Küresel Yönetişim Ekseninde Stratejik Planlarda Koordinasyonun Önemi”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, Özel Sayı (5), ss. 125-137.

Gençkaya, Ömer F., Togan, Subidey, Schulz, Ludwig ve Karadağ, Roy, (2019). *SGI-Sustainable Governance Indicators 2019: Turkey Report*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Goldfinch, Shaun ve Wallis, Joe (2010). “Two Myths of Convergence in Public Management Reform”, *Public Administration*, 88(4), ss. 1099-1115.

Gözler, Kemal (2019). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdarî Teşkilatı)*, 2. Baskı, Bursa: Ekin Yayınları.

Graham, J., Amos B. ve Plumptre, T. (2003). *Principles for Good Governance in the 21st Century*, Policy Brief No:15, Ontario: Institute on Governance.

Gregory, Robert (2006). Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomization and Joining-Up in the New Zealand State Sector, içinde T. Christensen

ve P. Lægreid (ed.), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Grossman, Philip (1988). "Growth in Government and Economic Growth: The Australian Experience", *Australian Economic Papers*, 27 (June), ss. 33-43.

Grönroos, Christian (1984). "A Service Quality Model and its Marketing Implications", *European Journal of Marketing*, 18(4), ss. 36-44.

Gulick, Luther (1937). "Notes on the Theory of Organizations. With Special Reference to Government in the United States", içinde L. Gulick ve L. Urwick (ed.), *The Early Sociology of Management and Organizations-Volume IV Papers on the Science of Administration*, New York: A. M. Kelley.

Gündoğdu, Hakan G. (2015). "6360 Sayılı Büyükşehir Yasası ve Kamu Personelinin Durumu", *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 17(2), ss. 127-138.

Gündoğdu, Hakan G. (2017). "Smith'te Tutarlılık Tartışması Bağlamında Görünmez El Metaforu ve Kendiliğinden Doğan Düzenin İktisat ve Toplum Açısından Önemi", *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 5(2), ss. 263-276.

Gündoğdu, Hakan G. (2019). "The Importance of the Participatory Democracy and the Multilevel Governance in the Solution of the Problems of Representative Democracy", içinde T. U. Uysal ve C. Aldemir (ed.), *Multi-Level Governance in Developing Economies*, Hershey PA: IGI Global Publisher.

Gwartney, J. D., Lawson, R. ve Holcombe, R. G. (1998). *The Size and Functions of Government and Economic Growth*, Joint Economic Committee, Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

Harman, Beryl (1997). "The Government Performance and Results Act: Strategic Planning of the Future", *Acquisition Review Quarterly*, Summer, ss. 263-278.

Harvey, David (2005). *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.

Head, Brian W. ve Alford, John (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management, *Administration and Society*, 47 (6), ss. 711-739.

Heinelt, Hubert, Hlepas, Nikos, Kuhlmann, Sabine ve Swianiewicz, Pawel (2018). “Local Government Systems: Grasping the Institutional Environment of Mayors” içinde H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria ve H. Reynaert (ed.), *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Held, David (2006). *Models of Democracy*, 3rd Edition, Cambridge: Polity Press.

Heper, Metin ve Keyman, E. Fuat (1998). “Double-Faced State: Political Patronage and the Consolidation of Democracy in Turkey”, *Middle Eastern Studies*, 34 (4), ss. 259-277.

Hogwood, Brian W. (1997). “The Machinery of Government, 1979-1997”, *Political Studies*, 45, ss. 704-715.

Hood, Christopher (1991). “A Public Management For All Seasons?”, *Public Administration*, 69 (1), ss. 3-19.

Hood, Christopher (1995). Control Over Bureaucracy: Cultural Theory and Institutional Variety, *Journal of Public Policy*, 15(3), ss. 207-230.

Hood, Christopher ve Lodge, Martin (2006). *The Politics of Public Service Bargains*, Oxford: Oxford University Press.

Hurwicz, Leonid ve Stanley, Reiter (2006). *Designing Economic Mechanisms*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ingraham, Patricia W. ve Rosenbloom, David H. (1989). “The New Public Personnel and the New Public Service”, *Public Administration Review*, 49(2), ss. 116-126.

İntepe, A. Seda (2018). “Kamu Yönetiminde Koordinasyon: Teorik ve Güncel Tartışmalar”, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

James, Oliver (2004). ‘The UK Core Executive’s Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance’, *Public Administration*, 82(2), ss. 397-419.

Jarl, Maria, Fredriksson, Anders ve Persson, Sofia (2012). “New Public Management in Public Education: A Catalyst for the Professionalization of Swedish School Principals”, *Public Administration*, 90(2), ss. 429-444.

Jenkins, Kate, Caines, Karen ve Jackson, Andrew (1988). “*Improving Management in Government: The Next Steps-Report to the Prime Minister*”, London: HMSO.

Jordan, Andrew ve Schout, Adriaan (2006). *Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Kalkınma Bakanlığı (2015). *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018: “Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu*. Yayın No: KB: 2942-ÖİK: 759, Ankara.

Kanca, Osman Can (2011). “Kamu Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi 1980-2008 (Ampirik Bir Çalışma)”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 25(1), ss. 75-92.

Kapucu, Naim ve Palabıyık, Hamit (2008). *Turkish Public Administration: From Tradition to the Modern Age*, Ankara: USAK Publications.

Karaer, Tacettin (1990). Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine, *Amme İdaresi Dergisi*, 23(3), ss. 47-67.

Katoch, Arjun (2006). “The Responders Cauldron: The Uniqueness of International Disaster Response”, *Journal of International Affairs*, 59(2), ss. 153-172.

Katz, Daniel (1964). "The Motivational Basis of Organizational Behavior", *Behavioral Science*, 9(2), ss. 131-146.

Kaufmann, D., Kraay, Aart ve Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, World Bank Policy Research Working Paper No. 5430, Washington, DC: World Bank Group.

Kayıkçı, Sabrina (2013). "643 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Çerçevesinde Türkiye'de Bakanlık Örgütlenmesinde Yeniden Yapılanma", *Amme İdaresi Dergisi*, 47 (1), ss. 23-51.

KAYSİS (2019). "Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi: Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi, Erişim Tarihi: 3 Eylül 2019, <http://www.kaysis.gov.tr/>

Keating, Michael (1995). "Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice", içinde D. Judge, G. Stoker ve H. Wolman, (ed.), *Theories of Urban Politics* (ss. 117-134), London, CA: Sage Publications.

Kennett, Patricia (2013). "Introduction: The Changing Context of Comparative Social Policy" içinde P. Kennett (ed.), *A Handbook of Comparative Social Policy*, 2nd Edition, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Kettl, Donald F. (2000). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington DC: Brookings Institution Press.

Kettl, Donald F. (2003). "Contingent Coordination: Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security", *American Review of Public Administration*, 33(3), ss. 253-277.

Klein, Daniel ve Orsborn, Aaron (2009). "Concatenate Coordination and Mutual Coordination", *Journal of Economic Behavior & Organization*, 72 (1), ss. 176-187.

Kooiman, Jan ve Jentoft, Svein (2009). Meta-governance: Values, Norms, Principles, and Making of Hard Cases, *Public Administration*, 87(4), ss. 818-836.

Koop, Christel ve Lodge, Martin (2014). "Exploring the Co-ordination of Economic Regulation", *Journal of European Public Policy*, 21(9), ss. 1311-1329.

Koppenjan, Joop F. M. ve Klijn, Erik-Hans (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*, London: Routledge.

Köseoğlu, Özer ve Morçöl, Göktuğ (2014). "Democratization of Governance in Turkey: An Assessment of the Administrative Reforms in the 2000s," içinde G. M. Mudacumura ve G. Morçöl (ed.), *Challenges to Democratic Governance in Developing Countries*, New York: Springer.

Kraak, Andre (2012). "Horizontal Coordination, Government Performance and National Planning: The Possibilities and Limits of the South African States", *Politikon: South African Journal of Political Studies*, 38(3), ss. 343-365.

Krasner, Stephen D. (1988). "Sovereignty- An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*, 21(1), ss. 66-94.

Lagendijk, Arnoud, Kayasu, Serap ve Yasar, Suna (2009). "The role of Regional Development Agencies in Turkey: From Implementing EU Directives to Supporting Regional Business Communities?" *European Urban and Regional Studies*, 16(4), ss. 383-396.

Lan, Zhiyong ve Rosenbloom, David H. (1992). "Public Administration in Transition?", *Public Administration Review*, 52 (6), ss. 535-537.

Lance, Kate T., Georgiadou, Yola ve Bregt, Arnold K. (2009). Cross- agency coordination in the shadow of hierarchy: "joining up" government geospatial information systems, *International Journal of Geographical Information Science*, 23(2), ss. 249-269.

Landau, Daniel L. (1986). "Government and Economic Growth in the Less Developed Countries: An Empirical Study for 1960-1980", *Economic Development and Cultural Change*, 35(1), ss. 35-75.

Larsson, Torbjorn (2002). Sweden, içinde OECD (ed.), *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, (ss.181-208), Paris: OECD Publications.

Leavitt, Harold J. & Whisler, Thomas L. (1958). "Management in the 1980s", *Harvard Business Review*, 36(6), ss. 41-48.

Levy, Daniel C. (2004). *The New Institutionalism: Mismatches with Private Higher Education's Global Growth*, WP No. 3, PROPHE Working Paper Series.

Lie, Amund (2011). "Coordination Processes and Outcomes in the Public Service: The Challenge of Inter-Organizational Food Safety Coordination in Norway", *Public Administration*, 89(2), ss. 401-417.

Lijphart, Arend (ed.) (1992). *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford: Oxford University Press.

Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven, CT/London: Yale University Press.

Ling, Tom (2002). Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems, *Public Administration*, 82 (2), ss. 397-419.

Linz, Juan J. (1990). "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, 1(1), ss. 51-69.

Linz, Juan J. (1994). "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Lisler, Sarah (2001). "Scaling-up Emergencies: British NGOs after Hurricane Mitch", *Disasters*, 25(1), ss. 36-47.



Loughlin, John ve Mazey, Sonia (1995). "Introduction", içinde J. Loughlin ve S. Mazey (ed.), *The End of the French Unitary State? Ten Years of Regionalization in France (1982-1992)*, London: Frank Cass.

Lynn, Laurence (2008). "What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications", *Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), ss. 17-30.

Lægreid, Per, Roness, Paul G. ve Rubecksen, Kristin (2008). "Controlling Regulatory Agencies", *Scandinavian Political Studies*, 31(1), ss. 1-26.

Lægreid, Per, Sarapuu, Külli, Rykkja, Lise H. ve Randma-Liiv, Tiina (2015). "New Coordination Challenges in the Welfare State", *Public Management Review*, 17(7), ss. 927-939.

Mackay, Melissa (2018). *Understanding and Applying Basic Public Policy Concepts*, University of Guelph Louise Shaxton, Delta Partnership, Erişim Tarihi: 17.07.2018, [http://www.politicipublice.ro/uploads/understanding\\_public\\_policy.pdf](http://www.politicipublice.ro/uploads/understanding_public_policy.pdf)

Maliye Bakanlığı (2009). *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara.

Malone, Thomas W. ve Crowston, Kevin (1990). What is Coordination Theory and How Can it Help Design Cooperative Work Systems? içinde D. Tatar (ed.), *Proceeding of the Third Conference on Computer-supported Cooperative Work* (ss. 357-370). Los Angeles, CA: ACM Press.

Malone, Thomas W. ve Crowston, Kevin (1994). "The Interdisciplinary Study of Coordination", *ACM Computing Surveys*, 26 (1), ss. 87-119.

March, James G. ve Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.

Marušić, Andreja ve Radulović, Branko (2011). *Regulatory Impact Analysis (RIA) Manual*, Podgorica, Montenegro: Studio Mouse.

Massey, Andrew ve Johnston, Karen (Ed.) (2015). *The International Handbook of Public Administration and Governance*, Cheltenham, England: Edward Elgar Publishing.

Matei, Ani ve Dogaru, Tatiana-Camelia (2012). “*Coordination of Public Policies through Strategic Planning Instruments: Romania Case study*”, Erişim Tarihi: 13.10.2018, MPRA Paper No. 53674, [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/53674/1/MPRA\\_paper\\_53674.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/53674/1/MPRA_paper_53674.pdf)

Matei, Ani ve Dogaru, Tatiana (2013). “Coordination of Public Policies in Romania. An Empirical Analysis”, *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 81, ss. 65-71.

McCourt, Willy (2013). *Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach*, Policy Research Working Paper, No. 6428, Washington D.C: The World Bank.

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

Meyer, John W. ve Rowan, Brian (1977). “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, *American Journal of Sociology*, 83(2), ss. 340-363.

Minear, Larry (2002). *The Humanitarian Enterprise: Dilemmas and Discoveries*, Bloomfield, Conn: Kumarian Publications.

Miş, Nebi ve Duran, Burhanettin (2017). *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, 2. Baskı, İstanbul: SETA Kitapları.

Mitchell, Jeremy (1991). “Hierarchies-Introduction”, içinde Thompson, G., Frances, J., Levacic, R. and Mitchell, J. (Ed.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*, (ss.105-107), London: Sage Publications.

Molander, Per, Nilsson, Jan-Eric ve Schick, Allen (2002). *Does Anyone Govern? The Relationship Between the Government Office and the Agencies in Sweden*, Stockholm: Center for Business and Policy Studies (SNS).

Musgrave, Richard A. (1969). *Fiscal Systems*, New Haven and London: Yale University Press.

Myles, John & Quadagno, Jill (2002). "Political Theories of the Welfare State", *Social Service Review*, 76 (1), ss. 34-57.

Newman, William (1979). *Sevk ve İdare*, (Çev. Kenan Sürgit), Ankara: TODAİE Yayınları.

OECD (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris: PUMA/OECD.

OECD (1997). *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries*, Paris: OECD Publishing.

Osborne, David ve Gaebler, Ted (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Addison-Wesley.

Osborne, Stephen P. (ed.) (2000). *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, New York: Routledge.

Osborne, Stephen P. (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London; New York: Routledge.

Ostrom, Elinor (1986). Multiorganizational Arrangements and Coordination: An Application of Institutional Analysis, içinde F. X. Kaufmann, G. Majone ve V. Ostrom (Ed.), *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector* (ss. 495-510), New York: Walter de Gruyter.

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

O'Toole, Laurence J. Jr., ve Kenneth J. Meier (2003). "Plus ça Change: Public Management, Personnel Stability, and Organizational Performance," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(1), ss. 43-64.

Öniş, Ziya (2004). "Turgut Özal and his Economic Legacy: Turkish Neo-Liberalism in Critical Perspective", *Middle Eastern Studies*, 40(4), ss. 113-134.

Öztaş, Nail (2015). *Yönetim- Örgüt ve Yönetim Kuramları*, 3. Baskı, Ankara: Otorite Yayınları.

Parys, Myriam ve Hondeghe, Annie (2005). "Belgium: Staff Participation in the Copernic Reform", içinde D. Farnham, A. Hondeghe ve S. Horton (ed.), *Staff Participation and Public Management Reform. Some International Comparisons*, (ss. 100-113), Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Pelkonen, Antti, Teräväinen Tuula ve Waltari Suvi-Tuuli (2008). "Assessing Policy Coordination Capacity: Higher Education, Science, and Technology Policies in Finland", *Science and Public Policy*, 35(4), ss. 241-252.

Peters, B. Guy (1998a). *Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination*, Research Paper No. 21, Ottawa: Canadian Centre for Management Development, ss. 1-69.

Peters, B. Guy (1998b). "Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination", *Public Administration*, 76(2), ss. 295-311.

Peters, B. Guy (2000). *Institutional Theory: Problems and Prospects*, Vienna: Institute for Advanced Studies.

Peters, B. Guy ve Pierre, J. (ed.) (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, London: Routledge.

Peters, B. Guy (2006). "Concepts and Theories of Horizontal Policy Management", Peters, B. Guy ve Pierre, Jon (ed.) içinde *Handbook of Public Policy*, London: Sage Publications.

Peters, B. Guy (2008). "Political Advisors in the United States", içinde R. Shaw ve C. Eichbaum (ed.), *The Role of Policy Advisors*, Oxford: Oxford University Press.

Peters, B. Guy (2010). "Meta Governance and Public Management", içinde S. P. Osborne (ed.), *The New Public Governance*, London: Routledge.

Pierre, Jon ve Peters, B. Guy (2000). *Governance, Politics and the State*, London: Macmillan.

Pollitt, Christopher (1993). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, 2nd Edition, Oxford: Blackwell.

Pollitt, Christopher (1996). "Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom", *Public Administration Review*, 56(1), ss. 81-87.

Pollitt, Christopher (2003). Joined-up Government: A Survey, *Political Studies Review*, 1(1), ss. 34-49.

Pollitt, Christopher (2007). "The New Public Management: An Overview of Its Current Status", *Administratie si Management Public*, 8, ss. 110-115.

Pollitt, C. ve Bouckaert G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, Christopher ve Bouckaert, Geert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 3rd Edition, Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, Christopher (2015). "Towards a New World: Some Inconvenient Truths for Anglosphere Public Administration", *International Review of Administrative Sciences*, 81(1), ss. 3-17.

Pollitt, Christopher ve Bouckaert, Geert (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-Into The Age of Austerity*, 4th Edition, Oxford, UK: Oxford University Press.

Powell, Walter W. (1990). "Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization", *Research in Organizational Behaviour*, 12, ss. 295-336.

Powell, Walter W. (1991). 'Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization', içinde G. Thompson, J. Frances, R. Levačic ve J. Mitchell (Ed.), *Markets, Hierarchies and Networks: the Coordination of Social Life* (ss. 265-276), London: Sage Publication.

Powell, Walter W. ve Colyvas, Jeannette A. (2008). New Institutionalism, içinde (Ed.) Stewart R. Clegg ve James R. Bailey, *International Encyclopedia of Organization Studies*, Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Pringle, Keith (1998). "Europe and Social Welfare", içinde K. Pringle (ed.), *Children and Social Welfare in Europe*, Buckingham: Open University Press.

Rhodes, Roderick A.W. (1996). "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, XLIV, ss. 652-667.

Rhodes, Roderick A. W. (1998). Different roads to unfamiliar places: UK experience in comparative perspective, *Australian Journal of Public Administration*, 57(4), ss. 19-31.

Rittel, Horst W. J. ve Webber, Melvin M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning, *Policy Sciences*, 4 (2), ss. 155-169.

Rodrigo, Delia (2005). *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries Challenges for Developing Countries*, Dhaka, Bangladesh: Organization for Economic Cooperation and Development.

Rodrigo, Delia, Allio, Lorenzo, ve Andres-Amo, Pedro (2009). "Multi-Level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 13, Paris: OECD Publishing.

Rosenfeld, Robert H. ve Wilson, David C. (1998). *Managing Organizations: Text, Readings and Cases*, 2nd Edition, Berkshire: McGraw Hill Publishing.

Sager, Fritz (2005). "Metropolitan Institutions and Policy Coordination: The Integration of Land Use and Transport Policies in Swiss Urban Areas", *Governance*, 18(2), ss. 227-256.

Sarker, A. Elias (2006). "New public management in developing countries: An analysis of success and failure with particular reference to Singapore and Bangladesh", *International Journal of Public Sector Management*, 19(2), 180-203.

Savoie, Donald J. (1994). *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

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

Schick, Allen (1996). *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, Wellington: State Services Commission.

Schimmelfennig, Frank ve Sedelmeier, Ulrich (2004). "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, 11(4), ss. 669-687.

Schmidt, Manfred G. (1999). "On the Political Productivity of Democracies". *Scandinavian Political Studies*, 22(4), ss. 281-294.

Schmidt, Manfred G. (2001). *Demokrasi Kuramlarına Giriş*, (Çev.) M. Emin Köktaş, Ankara: Vadi Yayınları.

Schmidt, Manfred G. (2002). "Political Performance and Types of Democracy: Findings from Comparative Studies". *European Journal of Political Research*, 41(1), ss. 147-163.

Schwab, Christian, Bouckaert, Geert ve Kuhlmann, Sabine (2017). “Autonomy, Performance, Participation: Lessons from the Comparative Study of Local Public Sector Reforms” içinde C. Schwab, G. Bouckaert ve S. Kuhlmann (ed.), *The Future of Local Government in Europe: Lessons from Research and Practice in 31 Countries*, Baden-Baden, Germany: Nomos Verlagsgesellschaft mbH.

Scott, W. Richard (2003). *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*, (5th ed.), New Jersey: Prentice Hall Publication.

Seldon, Anthony (1990). The Cabinet Office and Coordination: 1979-87, *Public Administration*, 68(1), ss. 103-121.

Selznick, Philip P. (1996). Institutions “Old” and “New”, *Administrative Science Quarterly*, 41, 270-277.

Selznick, Philip P. (2011). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, New Orleans: Quid Pro Books.

Sezen, Seriy (2011). "International versus domestic explanations of administrative reforms: The case of Turkey", *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), ss. 322-346.

Simon, Herbert A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, 4th Edition, New York: Free Press.

Snider, Keith F. (2000). “Expertise or experimenting? Pragmatism and American Public Administration, 1920-1950”, *Administration & Society*, 32(3), ss. 329-354.

Sobacı, Mehmet Zahid (2015), “Türkiye’nin Koalisyon Tecrübesi: Modeller ve Siyasal Gerçeklikler”, Seta Perspektif, [http://file.setav.org/Files/Pdf/20150716003527\\_turkiye%E2%80%99nin-koalisyon-tecrubesi.pdf](http://file.setav.org/Files/Pdf/20150716003527_turkiye%E2%80%99nin-koalisyon-tecrubesi.pdf).



Sözen, Süleyman (2002). "New Public Management Reforms: The British Experience", *Ankara University SBF Journal*, 57(2), ss. 139-159.

Sözen, Süleyman (2012). "Recent Administrative Reforms in Turkey: A Preliminary Assessment", *International Journal of Business and Social Science*, 3(9), ss. 168-173.

Spicer, Michael W. (2001). "Value Pluralism and Its Implications for American Public Administration", *Administrative Theory & Praxis*, 23(4), ss. 507-528.

Sørensen, Eva (2006). Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance, *The American Review of Public Administration*, 36(1), ss. 98-114.

Sørensen, Eva ve Torfing, Jacop (2009a). Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance, *Public administration*, 87(2), ss. 234-258.

Sørensen, Eva, Torfing, Jacop ve Fotel, Trine (2009b). Democratic Anchorage of Infrastructural Governance Networks: the Case of the Femern Belt Forum, *Planning Theory*, 8(3), ss. 282-308.

State Services Commission (2008). "Factors for Successful Coordination – A Framework to Help State Agencies Coordinate Effectively", New Zealand, Wellington: State Service Commission, Erişim Tarihi: 10.08.2018, [https://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Factors-publication\\_0.pdf](https://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Factors-publication_0.pdf)

Steiss, Alan W. (2003), *Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations*, New York ve Basel: Marcel Dekker, Inc.

Stephens, John D. (1996). "The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects", içinde G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage Publications.

Stephenson, Max (2005), "Making Humanitarian Relief Networks More Effective Operational Coordination, Trust and Sense Making", *Disasters*, 29(4), ss. 337-350.

Stringham, Shand H. (2004). Does Quality Management Work in The Public Sector?, *Public Administration and Management: An Interactive Journal*, 9(3), ss. 182-211. Stephens, John D. (1996). "The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects", içinde G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage Publications.

Tanzi, Vito ve Schuknecht, Ludger (1997). "Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective", *The American Economic Review*, 87 (2), ss. 164-168.

TBMM (2013a). "*Hükümetler, Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri Cilt 7- (12 Kasım 1979-9 Kasım 1989)*", (Haz.) İ. Neziroğlu ve T. Yılmaz, Ankara: TBMM Basımevi.

TBMM (2013b). "*Hükümetler, Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri Cilt 8- (9 Kasım 1989-30 Ekim 1995)*", (Haz.) İ. Neziroğlu ve T. Yılmaz, Ankara: TBMM Basımevi.

TBMM (2013c). "*Hükümetler, Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri Cilt 9- (30 Ekim 1995-11 Ocak 1999)*", (Haz.) İ. Neziroğlu ve T. Yılmaz, Ankara: TBMM Basımevi.

TBMM (2013d). "*Hükümetler, Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri Cilt 10-(11 Ocak 1999 - )*", (Haz.) İ. Neziroğlu ve T. Yılmaz, Ankara: TBMM Basımevi.

T.C Devlet Teşkilatı Rehberi (1986). (Haz.) A. F. Ar, Y. Ertekin ve M. Sencer, Ankara: TODAİE Yayınları No. 217.

T.C Devlet Teşkilatı Rehberi (1998). 8. Baskı, Ankara: TODAİE Yayınları No. 281.

T.C Devlet Teşkilatı Rehberi (2001). Ankara: TODAİE Yayınları.

T.C Devlet Teşkilatı Rehberi (2015). (Haz.) O. E. Aslan, A. Çakıroğlu, O. Zengin, S. Yıkarbaba, D. Durna, 2. Baskı, Ankara: TODAİE Yayınları No. 377.

TEPAV (2012). “KKTC Politika Oluşturma ve Koordinasyon Sistemi’nin Fonksiyonel ve Kurumsal Analizi”, Erişim Tarihi: 9 Ocak 2020, [https://www.tepav.org.tr/upload/files/1455006972-1.KKTC\\_Politika\\_Olustrma\\_ve\\_Koordinasyon\\_Sistemi\\_nin\\_Fonksiyonel\\_ve\\_Kurumsal\\_Analizi.pdf](https://www.tepav.org.tr/upload/files/1455006972-1.KKTC_Politika_Olustrma_ve_Koordinasyon_Sistemi_nin_Fonksiyonel_ve_Kurumsal_Analizi.pdf)

Thompson, James D. (1967). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*, New York: McGraw-Hill.

Thompson, Grahame, Frances, Jennifer, Levacic, Rosalind ve Mitchell, Jeremy (ed.) (1991). *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*, London: Sage Publications.

TODAİE (1991). *KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi)*, Ankara: TODAİE Yayınları No: 238.

Tornberg, Patrik (2012). “Committed to Coordination?: How Different Forms of Commitment Complicate the Coordination of National and Urban Planning”, *Planning Theory & Practice*, 13(1), ss. 27-45.

Tortop, Nuri, İspir, Eyüp G., Aykaç, Burhan, Yaman, Hüseyin ve Özer, M. Akif (2010). *Yönetim Bilimi*, 8.Baskı, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Turc, Emil, Guenoun, Marcel, Rodrigues, Miguel A., Demirkaya, Yüksel ve Dupuis, Jérôme (2016). “Impacts of NPM-Driven Performance Management Reforms and Ideologies in Napoleonic Local Governments: A Comparative Analysis of France, Portugal, and Turkey” içinde S. Kuhlmann ve G. Bouckaert (ed.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, London: Springer.

Turnpenny, J., Lorenzoni, I. ve Jones, M. (2009). Noisy and definitely not normal: Responding to wicked issues in the environment, energy and health, *Environmental Science and Policy*, 12 (3), ss. 347-358.

United Nations Development Programme (1997). *Reconceptualising Governance: Discussion Paper 2*, New York: Management Development and Governance Division.

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 & Theory*, 13 (2), ss. 193-212.

Verhoest, Koen, Peters, B. Guy, Bouckaert, Geert ve Verschuere, Bram (2004). "The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review", *Public Administration and Development*, 24, ss. 101-118.

Verhoest, Koen ve Bouckaert, Geert (2005). "Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination", içinde M. Painter and J. Pierre, (ed.), *Challenges to State Policy Capacity, Global Trends and Comparative Perspectives*, (ss. 92-111), Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Verhoest, Koen, Bouckaert, Geert ve Peters, Guy B. (2007). Janus-faced reorganisation: specialisation and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005, *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), ss. 325-348.

Voets, Joris (2014). "Developing Network Management Theory through Management Channels and Roles", içinde R. Keast, M. P. Mandell ve R. Agranoff (ed.), *Network Theory in the Public Sector: Building New Theoretical Frameworks*, New York: Routledge.

Wagner, Tom, Phelps, John ve Guralnik, Valerie (2004). "Centralized vs. Decentralized Coordination: Two Application Case Studies", içinde Wagner, Thomas A. (Ed.), *An Application Science for Multi-Agent Systems. Multiagent Systems, Artificial Societies and Simulated Organizations*, c.10, (ss. 41-75), Boston, MA: Springer.

Weiss, Janet A. (1987). “Pathways to Cooperation among Public Agencies”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 7 (1), ss. 94-117.

Wheatley, Margaret J. (2006). *Leadership and The New Science: Discovering Order in A Chaotic World*, 3rd Edition, San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers.

Wollmann, Hellmut (2003). Coordination in the Intergovernmental Setting, içinde G. Peters ve J. Pierre (Ed.), *The Handbook of Public Administration* (ss. 594-606), Thousand Oaks, CA: Sage Publication.

World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington, D.C.: The World Bank Publication.

World Bank (1991). *World Development Report 1991: The Challenge of Development*, New York: Oxford University Press.

World Bank (1992). *Governance and Development*, Washington, D.C.: The World Bank Publication.

World Bank (1994). *Governance: The World Bank's Experience*, Washington DC: World Bank Publication.

World Bank (1997). *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, New York: Oxford University Press.

World Bank (2000). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy November 2000*, Public Sector Group-Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network, Washington, D.C.: The World Bank Publication.

World Bank Group (2015). “Coordination of Strategies and Programs for EU and State-Funded Investments in Romania's Infrastructure -Final Report”, *Romania Regional Development Program-2*, March 27, 2015.

Yılmaz, Osman (2001). *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, Ankara: DPT Yayınları.

Zurcher, Erik J. (2017). *Turkey: A Modern History*. 4th Edition, London: I.B. Tauris.

## MEVZUAT KAYNAKLARI

European Commission, (2018). "*Commission Staff Working Document-Turkey 2018 Report*", Brussels: European Commission, Erişim Tarihi: 14 Temmuz 2019, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-turkey-report.pdf>

European Commission, (2019). "*Commission Staff Working Document-Turkey 2019 Report*", Brussels: European Commission, Erişim Tarihi: 14 Temmuz 2019, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-turkey-report.pdf>

Kalkınma Ajansı Kanunu (2006). *Resmi Gazete No. 26074, Yönetmelik*, Erişim Tarihi: 20 Mayıs 2019, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060208-1.htm>

Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2019). "*Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları*", Ankara, Erişim Tarihi: 17 Temmuz 2019, <http://www.etik.gov.tr/etik-ihlal-kararlari/>

Kamu Denetçiliği Kurumu (2019). "*Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu: 2018 Yıllık Raporu*", Ankara, Erişim Tarihi: 18 Temmuz 2019, [https://www.ombudsman.gov.tr/yillikrapor/kdk\\_y%c4%b1llik\\_rapor2018/files/downloads/kdk\\_yillik\\_rapor2018.pdf](https://www.ombudsman.gov.tr/yillikrapor/kdk_y%c4%b1llik_rapor2018/files/downloads/kdk_yillik_rapor2018.pdf)

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003). *Resmi Gazete No. 25326, Yönetmelik*, Erişim Tarihi: 9 Mayıs 2019, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>

OECD (2017a). "General government expenditures", in *Government at a Glance 2017*, Paris: OECD Publishing, Erişim Tarihi: 16 Nisan 2019, <http://dx.doi.org/10.1787/888933531820>

OECD (2017b). “Employment in general government”, in *Government at a Glance 2017*, Paris: OECD Publishing, Erişim Tarihi: 16 Nisan 2019, [https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-24-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-24-en)

OECD (2017c). “General government employment across levels of government”, in *Government at a Glance 2017*, Paris: OECD Publishing, Erişim Tarihi: 14 Nisan 2019, [https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-25-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-25-en)

World Bank (2019a). In World Bank Group, “Worldwide Governance Indicators website”, Erişim Tarihi: 9 Nisan 2019, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

World Bank (2019b). "Turkey's GDP growth (annual %)", Erişim Tarihi: 16 Temmuz 2019, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=TR>

## **STRATEJİK BELGE DOKÜMANLARI**

### **11. Kalkınma Planı (2019-2023)**

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Stratejik Planı (2019-2023)

Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı (2019, 2020)

Hazine ve Maliye Bakanlığı Stratejik Planı (2019-2023)

İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı (2019-2023)

Milli Eğitim Bakanlığı Stratejik Planı (2019-2023)

Sağlık Bakanlığı Stratejik Planı (2019-2023)

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Stratejik Planı (2019-2023)