

T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ



**KAMU YÖNETİMİNDE EŞGÜDÜM
UNSURUNUN DÖNÜŞÜMÜ VE
CUMHURBAŞKANLIĞI POLİTİKA
KURULLARI**

MEHMET DURGUT

TEZ DANIŞMANI
PROF. DR. NALAN DEMİRAL

EDİRNE, 2025

Tezin Adı: Kamu Yönetiminde Eşgüdüm Unsurunun Dönüşümü ve

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

Hazırlayan: Mehmet DURGUT

ÖZET

Eşgüdüm, bir işi yapmak için iki kişinin bir araya gelmesiyle birlikte doğmaktadır. Kişi tek başına yaptığı çalışmalarını doğrudan kendisi planlayabiliyorken; ikinci bir kişinin dahil olmasıyla birlikte, yapılan işin birleştirilmesi, ortak amaca uygun şekilde yürüebilmesi için en basit şekliyle birbirleriyle konuşmaları gerekmektedir.

Yönetimde eşgüdüm, işin bölümlenmesinin az olduğu ya da örgütün mekânsal hacminin küçük olduğu durumlarda karşılıklı iletişim ile çözülebiliyorken; Sanayi Devrimiyle birlikte büyüyen örgütler eşgüdümü etkin bir yönetimin olmaz olmaz şartı haline getirmiştir.

Literatürde ilk olarak hiyerarşik eşgüdüm mekanizmaları tanımlanırken, zamanla piyasa tipi ve ağ tipi örgütlenmeler ve eşgüdüm arayışları doğmuştur. Son yıllarda özellikle Yeni Kamu İşletmeciliği ile artan eşgüdüm ihtiyacı çeşitli teoriler ve kurumsal yaklaşımlarla karşılanmaya çalışılmaktadır.

Bu çalışma eşgüdüm unsurunun kamu yönetimindeki yerini tarihsel süreci içerisinde araştırmak suretiyle, günümüzde gelinen noktada önemine ve değişen eşgüdümlenme mekanizmalarına vurgu yapmaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde, kavramsal olarak eşgüdüm, eşgüdüm mekanizmaları, eşgüdüm türleri, eşgüdümün işlevleri ve eşgüdüm düzeyleri üzerinde durulmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, tarihsel süreçte eşgüdüm unsurunun değişimi, yönetim ve kamu yönetimi teorileri üzerinden irdelenmektedir. Özellikle Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımından yola çıkılarak kamu yönetiminde uzmanlaşma ile birlikte

eşgüdümün çok daha önemli bir unsur haline geldiği kabul edilmektedir. Bu kapsamda uzmanlaşma sürecinin doğurduğu sorunlara çözüm arayışı bağlamında; meta yönetim ve işbirlikçi yönetim yaklaşımlarından kuramsal çıkarımlara yer verilmektedir.

Son bölümde ise bu kuramsal çerçeve doğrultusunda, son yıllarda tüm dünyada rolleri ve kapsamaları genişleyen Hükümet Merkezleri incelenmekte; Türkiye’de 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının, bir hükümet merkezi aktörü olarak rolleri, eşgüdüm anlayışı çerçevesinde, kurumsal ve işlevsel açıdan değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Eşgüdüm Unsuru, Koordinasyon, Yeni Kamu İşletmeciliği, İşbirlikçi yönetim, Meta Yönetişim, Hükümet Merkezleri, Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

Name of Thesis: The Transformation of the Coordination Element in Public Administration and the Presidential Policy Councils

Prepared By: Mehmet DURGUT

ABSTRACT

Coordination arises when two individuals come together to accomplish a task. While an individual can directly plan and carry out work alone, the inclusion of a second person necessitates at the very least mutual communication in order to merge their efforts and pursue a shared goal.

In management, coordination can be achieved through mutual communication in situations where the division of labor is minimal or the spatial scope of the organization is small. However, with the expansion of organizations following the Industrial Revolution, coordination has become an indispensable condition for effective administration.

In the literature, coordination mechanisms were initially defined in hierarchical terms, but over time, new approaches emerged involving market-type and network-based organizational structures. In recent years, especially under the New Public Management approach, the growing need for coordination has been addressed through various theoretical and institutional models.

This study explores the role of coordination in public administration within its historical development and emphasizes its contemporary significance, along with the transformation of coordination mechanisms.

The first part of the study focuses on the conceptual framework of coordination, including its mechanisms, types, functions, and levels.

In the second part, the historical evolution of coordination is examined through management and public administration theories. Particularly drawing on the New Public Management approach, it is acknowledged that specialization in public administration has elevated coordination to a much more critical function. Within this

context, theoretical insights from meta-governance and collaborative governance approaches are discussed as possible solutions to the challenges brought about by specialization.

The final part of the study analyzes, within this theoretical framework, the expanding roles and scopes of Centers of Government (CoG) around the world in recent years. In this context, the Presidential Policy Councils, established in Turkey by Presidential Decree in 2018, are evaluated both institutionally and functionally as Centers of Government actors, from the perspective of coordination.

Keywords: The Element of Coordination, Coordination, New Public Management, Collaborative Governance, Meta-Governance, Centers of Government, Policy Councils, Presidential Policy Councils

ÖNSÖZ

Çalışma, kamusal hizmet sunumunda beklentilerin karşılanabilmesi adına tutkal mahiyetinde olduğu düşünülen eşgüdüm unsurunun, alan yazında kamu yönetiminin diğer unsurlarının yanında daha az çalışıldığı, çalışmaların genel olarak örgütlenme ve planlama unsurlarına yönelik olduğu farkındalığından yola çıkmaktadır.

Kamu yönetimi tüm dünyada, merkezi teşkilatlar, eyalet yönetimleri, bölge yönetimler, taşra teşkilatları ve yerel yönetimleri vasıtasıyla çok çeşitli hizmet birimlerine sahiptir. Devlet olarak adlandırdığımız devasa örgüt mekanizmalarının hizmet sunumunda beklentileri karşılayabilmesi, etkin ve verimli çözümler sunabilmesi, hem kurumların içsel yapılarında hem de kurumlar arası çalışmalarda iyi işleyen eşgüdüm mekanizmalarının uygulanmasına bağlıdır.

İyi bir eşgüdüm mekanizmasına sahip olunmaması durumunda kamu kurumlarının kamu hizmetini vatandaşlara sunamaması ya da ilgili kanun ve yönetmelikte sabit olan öteki görev ve sorumluluklarını yerine getirmemesi sonucu hizmet sunumunda boşluklar oluşabilir ya da iş tekrarları doğabilir. Bunun yanında birbirleriyle uyum içerisinde olmayan çeşitli kurumlar tarafından gerçekleştirilen politikaların bütünleşik yapısının ortaya konulamaması sonucunda hizmetin eksik veya fazla iletilmesi, ihtiyacı olan kişi ve kurumların hizmet dışında bırakılması gibi sorunlar ortaya çıkabilir. Ya da kurumsal olarak hedeflenen gerçekleştirilse de bölgesel veya ülkesel bazda yetersizlikler, aksaklıklar yaşanabilir.

Çalışma, son dönemde kurulan Hükümet Merkezleri ve 2018 yılı itibariyle Türkiye Cumhuriyeti idari yapılanmasında da yer alan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının kamusal hizmetlerin eşgüdümünde çeşitli katkılar sunabilecek kurumlar oldukları iddiasından yola çıkmaktadır. Tezin son bölümünde Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının kamusal hizmet sunumunda eşgüdüme ne türden katkılar sağladıkları üzerinde durulmaktadır.

Çalışma boyunca aşağıdaki sorulara cevaplar verilmeye çalışılmış ve alan yazına bu anlamda naçizane katkılar sunulmaya gayret edilmiştir:

Kamu yönetiminde koordinasyon kavramı neden önemlidir?

Koordinasyon çalışmalarının altında yatan temel dinamikler nelerdir?

Koordinasyon unsurunun gelişim ve değişiminde etkili olan dinamikler nelerdir?

1980 sonrasında değişen Kamu Yönetimi anlayışı kapsamında önemi artan koordinasyon uygulamalarından edinilmesi muhtemel kazançlar nelerdir?

Hükümet Merkezlerinin son dönemde kapsam ve rolleri neden artmıştır?

Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemiyle birlikte Türk idare yapılanmasına dahil olan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının koordinasyon literatüründeki yeri nedir ve Kamu Politikalarının koordinasyonunda ne gibi faydalar beklenmektedir?

Çalışmanın kamu yönetiminde eşgüdümün tarihsel dönüşümüne ve son dönemdeki kuramsal yaklaşımlar eşliğinde bir hükümet merkezi aktörü olarak Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının değerlendirilmesinde alan yazına katkılar sunması umulmaktadır.

Tez çalışmasının başlangıcından sonuna hem teknik hem de mental olarak yanımda olan, bu süreçte bilgi ve deneyimlerini benimle paylaşan ve tezin son haline gelmesinde yoğun emeği olan tez danışmanım ve kıymetli hocam Sayın Prof. Dr. Nalan DEMİRAL'a, görüşleri ile beni bilgilendiren ve katkı sağlayan Sayın Prof. Dr. Tarkan OKTAY'a, tez jürimde bulunan değerli hocalarım Sayın Prof. Dr. Berkan DEMİRAL, Sayın Prof. Dr. Sibel KAVUNCU, Sayın Prof. Dr. Hakan EVİN ve Sayın Dr. Öğr. Üyesi Serdar CANBAZ'a,

Bu zor ve yorucu süreçte, her zaman yanımda olan; bu süreçte kendilerine ne yazık ki yeterince zaman ayıramama rağmen bana sonuna kadar sabreden ve sevgilerini bir an olsun eksik etmeyen değerli eşim ve biricik kızıma,

TÜBİTAK 2211 Yurt İçi Doktora Burs Programı kapsamında burs desteği sağlayarak çalışmamı teşvik eden TÜBİTAK'a, teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	iii
ÖNSÖZ	v
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar LİSTESİ	xi
ŞEKİLLER LİSTESİ	xii
KISALTMALAR LİSTESİ	xiii
GİRİŞ	1
1. EŞGÜDÜM KAVRAMI, ÖNEMİ VE EŞGÜDÜM MEKANİZMALARI	3
1.1.Eşgüdüm Kavramı	3
1.1.1.Eşgüdüm Kavramının Diğer Benzer Kavramlardan Farkları	5
1.2. Kamu Yönetiminde Eşgüdüm	7
1.2.1.Kamu Yönetiminde Eşgüdümün Önemi ve İşlevleri.....	9
1.3. Eşgüdüm Düzeyleri	13
1.4.Eşgüdüm Türleri.....	20
1.4.1. Minimalist-Maksimalist Eşgüdüm.....	20
1.4.2. Yapı ile İlgili-Görev ile İlgili Eşgüdüm.....	21
1.4.3. Negatif ve Pozitif Eşgüdüm	21
1.4.4. Dikey ve Yatay Eşgüdüm	23
1.4.5. İç Eşgüdüm-Dış Eşgüdüm	24
1.5 Eşgüdüm Mekanizmaları.....	26
2. KAMU YÖNETİMİNDE EŞGÜDÜM UNSURUNUN DÖNÜŞÜMÜ	31
2.1. Ortodoks Kamu Yönetimi Dönemi	34
2.1.1. Frederick W. Taylor’ın Bilimsel Yönetimi ve Eşgüdüm Anlayışı	35
2.1.2. Henri Fayol ve Eşgüdüm Anlayışı.....	38
2.1.3. Luther Gulick ve Eşgüdüm Anlayışı	41
2.2. Davranışçı Ekol ve Eşgüdüm Konusundaki Çalışmalar.....	46
2.3. Sistem Yaklaşımı ve Eşgüdüm	49
2.4. Durumsallık Yaklaşımı ve Eşgüdüm.....	53

2.5. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı	56
2.5.1. Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinin Oluşum Süreci	57
2.5.2. Minnowbrook Konferansı ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı	66
2.5.3. Yeni Kamu Yönetiminde Örgütsel Değişim Talebi ve Eşgüdüm.....	71
2.6. Yeni Kamu İşletmeciliği ve Eşgüdüm.....	79
2.7. Yönetişim Yaklaşımı	87
2.7.1. Kamu Yönetiminde Artan Eşgüdüm İhtiyacı ve Yönetişim Yaklaşımı ...	87
2.7.3. Yönetişim Kavramının Ortaya Çıkışı ve Etimolojik Kökeni	88
2.7.4. Türkiye’de Yönetişim Tartışmalarının Başlaması.....	89
2.7.5. Literatürde Yönetişim Kavramı ve Yaklaşımları.....	90
2.7.6. İyi Yönetişim ve Temel İlkeleri.....	92
2.7.7. Devletin Değişen Rolü.....	93
2.7.8. Yönetişim Türleri.....	96
2.7.9. Yönetişim Yaklaşımının Eksiklikleri.....	99
2.7.10. Artan Eşgüdüm İhtiyacı ve Yönetişim Bağlamı	100
2.7.11. Merkezî Koordinasyon Yapılarının Önemi	101
2.7.12. İşbirlikçi ve Meta Yönetişime Duyulan İhtiyaç.....	101
2.8. İşbirlikçi Yönetişim	102
2.8.1. İş Birliği Yaklaşımını Gerektiren Sebepler	102
2.8.2. İş Birlikçi Yönetişim Kavramı.....	106
2.8.3. İşbirlikçi Yönetişim Süreci	113
2.8.4. İş Birliği Sürecinin Başarısını Etkileyen Faktörler.....	115
2.8.5. İyi Bir İş Birliği İçin Koşullar.....	116
2.8.6. Liderliğin Etkin Bir İşbirlikçi Yönetişim İçin Önemi ve Merkezi Hükümetin Liderliği	117
2.9. Meta Yönetişim	120
2.9.1. Ağ Tipi Yönetişim ve Sorun Alanları.....	120
2.9.2. Meta Yönetişim Kavramı: Yönetişimin Yönetişimi.....	125
2.9.3. Meta-Yönetişimin Uygulama Biçimleri ve Araçları	128
2.9.4. Meta Yönetişim Türleri	131
2.9.5. Etkili Bir Meta Yönetişim İçin Öneriler	133

2.9.6. Meta Yönetişimde Meta Yönetici: Hükümet ve Hükümet Merkezlerinin Rolü.....	135
---	-----

3. HÜKÜMET MERKEZLERİ 139

3.1. Hükümet Merkezi Kavramı	139
3.2. Yatay Yönetişimin Ürettiği Yönetişim Açıkları: Karar Alma, Katılım, Koordinasyon ve Hesap Verebilirlik Sorunları	141
3.3. Bir Meta Yönetişim Çözümü olarak Hükümet Merkezleri	145
3.4.Yapısal Olarak Hükümet Merkezleri	148
3.4.1.Parlamenter Sistem ve Westminster Tipi Parlamenter Sistemde Hükümet Merkezi	152
3.4.2.Başkanlık Sistemlerinde Hükümet Merkezi	154
3.4.3.Yarı Başkanlık Sistemlerinde Hükümet Merkezi	156
3.5.Liderlik ve Personel Yönetimi	157
3.6. Hükümet Merkezlerinin İşlevleri	161
3.6.1.Hükümet Başkanının Karar Almasına Destek Olma Rolü	164
3.6.2.Koordinasyon İşlevi ve Politikaların Koordinasyonu.....	166
3.6.3. Politikaların Dizayn Edilmesi ve Uygulanmasında Kalite Kontrol Rolü	171
3.5.4. Stratejik Planlama İşlevi	175
3.5.5.İletişim ve Katılımcılığı Arttırma İşlevi	175
3.7. Bir Hükümet Merkezi Aktörü Olarak Türkiye’de Politika Kurulları.....	176
3.6.1.Yapısal Olarak Türkiye’de Hükümet Merkezi’nin Dönüşümü ve Politika Kurulları.....	179
3.6.2.Kurullarda Başkan, Başkan Vekilleri ve Kurul Üyeleri	181
3.6.3. Fonksiyonel Olarak Politika Kurulları.....	185
3.6.4.Diğer Kararnameler ve Genelgelerde Politika Kurullarına Verilen Görevler	187
3.6.5.Politika Kurullarının İcracı veya Danışman Birimler Olarak Değerlendirilmesi.....	188
3.6.6.Politika Kurullarının Kurul Bazlı Görevleri	190
3.6.6.Politika Kurullarının Katılımcı Anlayışı, Toplanma ve Çalışma Usulleri.....	195

SONUÇ..... 200

KAYNAKÇA..... 213



TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Bağımlılıklar ve Eşgüdüm Süreci	4
Tablo 2: Koordinasyon ve İşbirliğinin Avantaj ve Dezavantajları	12
Tablo 3: Eşgüdüm Düzeyleri.....	14
Tablo 4: Örgütler Arasındaki İlişkilerin Sınıflandırılması	19
Tablo 5: Eşgüdüm Matrisi	25
Tablo 6: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımının Belirli Unsurlar Açısından Karşılaştırılması	96
Tablo 7: Yönetişim Türleri ve Eşgüdüm Yönetimi.....	98
Tablo 8: Değişen Kamusal Hizmet Sunma Modeli.....	108
Tablo 9: İş Birliği Sürecinin Devamı İçin Gerekli Bileşenler.....	115
Tablo 10: Eşgüdüm Biçimleri ve Başarısızlık Kriterleri.....	122
Tablo 11: Meta-Yönetişim Araçları ve Potansiyel Etkileri.....	131
Tablo 12: Politika Eşgüdüm Aktörleri	150
Tablo 13: Yapısal Olarak Başbakanlık Ofisi (PMO) ve Hükümet Ofisi (GO)	158
Tablo 14: OECD ve AB Ülkelerinde Hükümet Merkezlerinde Siyasi ve Kariyer Memuriyeti.....	160
Tablo 15: Politika Oluşturma Aşamaları.....	170
Tablo 16: OECD Ülkelerinde Hükümet Merkezlerinin (CoG) Politika Önerilerini İnceleme Rolü	173
Tablo 17: Hükümet Merkezlerinin Teknik ve Politik Gereçeklerle Politika Belgelerini Geri Gönderebilme Yetkisi	174
Tablo 18: Politika Kurulları Üye ve Akademisyen Üye Sayıları.....	183

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Biçimsel ve Biçimsel Olmayan Örgüt Yapısı.....	47
Şekil 2. Feedback Döngüsü	52
Şekil 3. Örgüt Yapısını Etkileyen İç ve Dış Faktörler	54
Şekil 4. Birden Fazla Bölümle İlgili Programlarda PPB	76
Şekil 5: Kamu Yönetiminde Eşgüdüm: Sorun- Çözüm Döngüsü	146
Şekil 6: Birleşik Krallık Hükümet Merkezleri Yapısı	153
Şekil 7: ABD Hükümet Merkezleri Yapısı.....	155
Şekil 8: Politika Oluşturma Sürecinde Rol Alan Aktörler	178
Şekil 9: Türkiye Cumhuriyeti Hükümet Merkezleri Yapısı	181

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: Hükümet Merkezlerinin Anahtar Fonksiyonları	163
Grafik 2: Hükümet Merkezlerinin Paylaşılan Fonksiyonları.....	163
Grafik 3: Karar Alma Mekanizmaları.....	166

KISALTMALAR LİSTESİ

AB: Avrupa Birliği

COG: Hükümet Merkezleri (Centers of Government)

GKY: Geleneksel Kamu Yönetimi

IMF: Uluslararası Para Fonu

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsleri

NASPAA: Kamu Politikası, İşleri ve Yönetimi Okulları Ağı

OECD: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

PPB: Planlama-Programlama-Bütçeleme

STK: Sivil Toplum Kuruluşu

TDK: Türk Dil Kurumu

UNDP: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

WB: Dünya Bankası

YKİ: Yeni Kamu İşletmeciliği

GİRİŞ

Eşgüdüm unsuru, kamu yönetiminin ilkelerinin ortaya konulduğu Ortodoks dönemlerden günümüze kadar tüm kamu yönetimi teorilerinde üzerine tartışılan konulardan biri olmuştur. Bazı dönemlerde çalışmalar örgütün yapısal faktörlerinden uzaklaşsa da kamusal hizmet sunmanın, sunulan hizmetlerde kamusal beklentileri karşılayabilmenin bir gereği olarak eşgüdüm önemini daima korumuştur.

Özellikle Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı, neoliberal politikalar ve yeni sağ akımların etkisiyle değişen kamusal hizmet sunum biçimleri, eşgüdüme olan ihtiyacı artırmıştır. Kurumların yapısal dönüşümleri sonucunda uzmanlaşan ve tek amaçlı hale gelen kamu kurumları, hizmet sunumunda çakışma ve boşluk olarak tanımlanabilecek bazı sorunlara yol açmaya başlamıştır.

Hizmet sunumunda aktif rol üstlenen özel sektör kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin de dahil olmasıyla birlikte, hem kamu kurumu sayısındaki artış hem de yatay düzeyde hizmet sunan kamu dışı birimlerin sayısındaki çoğalma, bu kurumların ortak amaç doğrultusunda koordine edilmesini önemli hâle getirmiştir.

Hizmet sunan aktörlerin karmaşıklaşması ve sayılarının artması, yönetim yaklaşımlarını ön plana çıkarmıştır. Birlikte karar alma ve uygulama amacıyla çeşitlenen bu yaklaşımlar, son dönemde ağ yapılarının yaygınlaşmasıyla birlikte karar alma süreçlerinde belirsizlik yaratarak yeni sorunlara sebep olmaktadır. Bu noktada işbirlikçi yönetim ve özellikle meta-yönetim yaklaşımları, lider aktörün belirlenmesi, eşgüdüm süreçlerinin düzenlenmesi ve karar alımında meşruiyetin sağlanması açısından kritik öneme sahiptir.

Hükümetler, artan eşgüdüm beklentilerine karşın örgütsel yapılarında son dönemlerde bazı değişikliklere gitmek durumunda kalmaktadırlar. Bu değişimlerden biri de politika kurullarının doğrudan devlet başkanına bağlı şekilde kamu kurumları arasında eşgüdümü sağlamak amacıyla idari mekanizmalara eklenmesidir.

Ülkemizde de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte, 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1 numaralı

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bir tür “Hükümet Merkezi” olarak değerlendirilebilecek olan Cumhurbaşkanlığı Politika kurulları kurulmuştur. Bu kararname ile “bilim, teknoloji ve yenilik”, “eğitim ve öğretim”, “ekonomi”, “güvenlik ve dış politika”, “hukuk”, “kültür ve sanat”, “sağlık ve gıda”, “sosyal politika” ve “yerel yönetim” alanlarında 9 adet politika kurulu oluşturularak teşkilat yapısında önemli bir yer verilmiştir.

28 Mart 2025 tarihinde yayınlanan *Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (Kararname No: 183) ile Tarım ve Gıda Politikaları Kurulu 10. Politika kurulu olarak kurulmuş ve ayrıca bazı politika kurullarının isimlerinde değişiklikler yapılmıştır. “Sosyal Politikalar Kurulu’nun” ismi “Sosyal ve Gençlik Politikaları Kurulu”, “Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu’nun” ismi “Sağlık Politikaları Kurulu”, “Yerel Yönetim Politikaları Kurulu’nun” ismi “Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulu” olarak değiştirilmiştir.

Politika kurulları doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalışmanın yanı sıra kendi görev alanları ile ilgili konularda bazı kamu kurum ve kuruluşlarıyla görüş alışverişinde bulunacak şekilde tasarlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içerisinde yeni ve önemli bir aktör olan politika kurulları; cumhurbaşkanı ile doğrudan çalışma, bürokrasiyi engelleme, bakanlıklarla birlikte çalışma ve politika oluşturma ya da geliştirme sürecine ilgili paydaşların katılımını sağlama avantajına sahip yapılardır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. EŞGÜDÜM KAVRAMI, ÖNEMİ VE EŞGÜDÜM MEKANİZMALARI

İyi düzenlenmiş bir konferansa katıldığınızda, dünyanın en iyi basketbol takımlarını izlediğinizde veya kurumsal bir fabrikanın üretim departmanında yer aldığınızda işlerin ne kadar koordine bir şekilde yürüdüğünü kolaylıkla fark edebilirsiniz. Aksine, rezervasyon yaptırdığınızı sandığınız masanın aslında dolu olduğunu fark ettiğinizde, otogarda bilet aldığınız otobüsü uzun süre aramak zorunda kaldığınızda, eşgüdümün (koordinasyon) ne kadar önemli olduğunu anlarsınız.

Kamu Yönetiminde ise eşgüdümün varlığı veya eksikliği yukarıdaki örnekler kadar net bir şekilde anlaşılmasa da işlerin düzenli bir şekilde ilerlemesi için hayati öneme sahiptir. Yönetme süreci esasında yönetime katılan insanların ve araç gereçlerin koordine edilme sürecidir. Eşgüdüm, Fayol(2016) tarafından yönetimin unsurlarından biri olarak sayılmıştır¹ Aynı zamanda yine Gulick ve Urwick (1937) tarafından da POSDCORB olarak ifade edilen çok bilinen kavramsallaşmanın unsurlarından birini temsil etmektedir²

1.1.Eşgüdüm Kavramı

Çoğunlukla eksik olması ile gündeme gelen eşgüdüme dair bir tanım yapmak oldukça zordur. Bunun sebebi eşgüdümün bilinmiyor oluşu değil, çok çeşitli bilim dalları tarafından kullanılıyor olmasıdır. Birçok farklı başlangıç noktalarını içeren farklı tanımlar yapılmakla birlikte genel geçer bir tanımdan söz etmek mümkün değildir (Alexander,1995: 2).

Eşgüdüm, en basit anlamıyla aktiviteler arasındaki bağımlılıkların yönetilmesiyle ilgilidir. Thomas W. Malone (1993: 90)'a göre eşgüdüm birçok bilim

¹ Henri Fayol (2016), yönetimin unsurlarını planlama, örgütleme, kumanda, koordinasyon ve kontrol olarak saymaktadır.

² Bu çalışmada yönetimin unsurları, planlama, örgütleme, personel alımı, yönetme, koordinasyon, raporlama ve bütçeleme olarak sıralanmaktadır (Gulick ve Urwick, 1937).

dalının konusu olarak kabul ediliyor olsa da aslında her birinde insanların aktivitelerinin bağımlılıklarının değerlendirilmesi üzerine odaklanmaktadır.

Bağımlılıklar, aynı kaynaklar üzerine olabilir. Aynı çalışanlar, aynı maddi kaynak, aynı malzemeler... Veya hiyerarşik olarak üstte bulunan amir bağımlılığın sebebi olabilir. Bazen de zaman bir bağımlılık olabilir. Eşgüdümü sağlamak için aynı malzemenin ilk gelen kişi tarafından kullanılması (first come first serve), ya da daha fazla teklif verenin kullanması seçilebilir. Aynı zaman diliminde önceliklerin daha önceden belirlenmesi veya her seferinde yöneticinin kararının bekleneceğinin önceden bilinmesi eşgüdümü sağlayabilir.

Tablo 1. Bağımlılıklar ve Eşgüdüm Süreci

BAĞIMLILIKLAR	EŞGÜDÜM SAĞLAMA SÜREÇLERİ
Ortak, paylaşılan kaynaklar	Teklif verme, hizmeti ilk gelen alır anlayışı, yönetimin kararı veya en yüksek teklif usulü
Ön Koşul Kısıtlamaları	Bildirim, sıralama ya da izleme usulü
Kullanılabilirlik	Standardizasyon, kullanıcılara sorulması ya da katılımcı bir tasarım anlayışı
Üretilbilirlik için tasarım	Eş zamanlı bir mühendislik
Görev/Alt görev	Hedef seçimi, görevlerin ayrıştırılması

Kaynak: Malone, T. W. ve Crowston, K. (1993). The Interdisciplinary Study of Coordination. *ACM Computing Surveys*, s.91'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Kelime kökeni olarak koordinasyon latineden dilimize geçmiş bir kelimedir. Latince *coordinatio* yani düzenleme olarak ifade edilen kelime 18. yy'da Fransızca'ya geçmiş ve *coordination* olarak yerleşmiştir. Fransa'nın Resmi Sözlüğü olarak bilinen "The Dictionnaire de l'Académie française" tarafından *coordination* kelimesi "*Bazı şeylerin aralarında olması gereken veya olabilecek ilişkilere göre düzenlenmesi*" şeklinde tanımlanmaktadır (The Dictionnaire Académie Française). Türk Dil Kurumu (TDK) koordinasyonu, eşgüdüm ile eş anlamlı olarak kabul etmekte³ ve "*Belli bir*

³ Bu çalışmada da koordinasyon kavramı yerine sıklıkla eşgüdüm kavramı tercih edilmektedir. Yine de çalışmada her iki kavrama da benzer anlamlara gelecek şekilde yer verildiği belirtilmelidir.

amaca ulaşmak için türlü işler arasında bağlantı, ilişki, düzen ve uyum sağlama” şeklinde tanımlamaktadır (TDK). Cambridge Sözlük tarafından ise koordinasyon *“Bir aktivitenin farklı kısımlarını organize etmenin; insanları ve eşyaları birlikte etkili bir şekilde çalıştırmanın bir yolu”* olarak ifade edilmektedir (Cambridge Dictionary).

Chisholm tarafından eşgüdüm bir çeşit düzen oluşturmak için sarf edilen çaba olarak tanımlanırken (Chisholm, 1992: 13); Lindblom ise eşgüdümü, katılımcılar için olumlu sonuçlar doğurmak ve olumsuz sonuçları engellemek üzere gerçekleştirilen karşılıklı düzenlemeler ya da planlanmış etkileşim olarak değerlendirmektedir (Lindblom, 1965: 165). Literatürde yaygın olarak kullanılan bir tanım da ise eşgüdüm; bir sistem içindeki farklı faaliyetlerin, belirli ortak amaç yönünden birleştirildiği süreç olarak ifade edilmiştir (Yamamoto, 1981: 2-3).

Bu üç tanım da esasında eşgüdümün amacına yönelik tanımlardır. Bu minvalde eşgüdümü farklı bilgi ve yeteneklere sahip olan aktörlerin ortak bir amaç için birleştirilmesi ve eylemlerinin bu amacı gerçekleştirmek için ahenkli bir şekilde dizayn edilmesi şeklinde tanımlamak mümkündür.

Dünya Bankası tarafından ise eşgüdüm, farklı paydaşların belirli amaçlara ulaşabilmesi ve birlikte çalışabilme kapasitelerinin ortaya çıkarılması şeklinde tanımlanmıştır. Burada ise “birlikte çalışmanın” ön plana çıkarıldığı görülmektedir (World Bank 2015: 2).

1.1.1.Eşgüdüm Kavramının Diğer Benzer Kavramlardan Farkları

Eşgüdüm kelimesiyle birlikte en çok kullanılan kelimelerden biri şüphesiz iş birliğidir. Bu iki kelime “koordinasyon (eşgüdüm) ve iş birliği” şeklinde sıklıkla bir arada kullanılmaktadır. İş birliği aynı zamanda çoğunlukla eşgüdümle benzer anlamda kullanılmakta ve eşgüdüm tanımlarının birçoğunda yer almaktadır.

Buna ek olarak entegrasyon ve ortak çalışma kavramları da eşgüdüm ile benzer anlamlarda kullanılmaktadır. Eşgüdüm kavramının tanımlanabilmesi için benzerlerinden ayrıştırılması oldukça önemlidir.

İş Birliği

Bir önceki bölümde eşgüdümü, bağımlılıkların yönetilmesi süreci olarak tanımlayan yazarların olduğundan bahsedilmiştir. Esasında iş birliği ve ortak çalışma kavramları da bağımlılıkların yönetilmesi ile ilgilidir ancak arada ufak nüanslar bulunmaktadır. Türk Dil Kurumu tarafından iş birliği, “Ereklere ve çıkarları bir olanların bu yolda çalışmalarını birleştirmeleri durumu” şeklinde tanımlanmaktadır (TDK). Yani işbirliği, hedeflerin ve amaçların ortak olması ve katılanlar tarafından paylaşılmasını gerektirmektedir. Oysa eşgüdüm, bir girişime katılanların birbirlerinden haberdar olmaları durumudur.

İş birliği, herhangi bir işin yapılması sırasında danışma ve yardımlaşma anlamına gelirken; eşgüdüm, işlerin daha önceden belirlenmiş yönlere yönlendirilmesi olarak düşünülebilir. İş birliği, (cooperation) kurumlar arası karşılıklı fayda sağlamak için geçici ve gayri resmi bir araç olarak görülürken; eşgüdüm, kurumlar ve bireyler arasında daha uzun soluklu ve uyumlu çalışmak için oluşturulmuş resmi yapı ve prosedürleri ifade etmektedir (Bouckaert vd., 2010: 17).

Ortak Çalışma

“Ortak çalışma” (collaboration) da iş birliği gibi eşgüdüm kelimesiyle benzer anlamda kullanılsa da eşgüdümden farklı olarak iş birliği ve ortak çalışma daha çok gönüllü ve normatif bir yapıdadır. Diğer bir ifade ile genellikle eşgüdüm bir anlaşma sonucu değil de bir zorlama ya da teşvikin sonucu olarak ortaya çıkmaktadır (Bouckaert vd., 2010: 17).

İkisi de kurumlar arası çalışmanın farklı biçimleri ve yönetişimi gerçekleştirmeye yarayan araçlar olsa da iş “birliği” ve “ortak çalışma” kavramları da birbirinden farklıdır. Kooiman’a göre; iş birliği daha geçici bir çalışma biçimini ortaya koyarken ortak çalışma daha uzun solukludur (Kooiman, 2003: 97-98).

Entegrasyon

Türk Dil Kurumu entegrasyonu, “bütünleşme, uyum” şeklinde tanımlamaktadır. Genel olarak literatürde entegrasyon, ileri aşamada koordinasyonu temsil etmek amacıyla kullanılmaktadır.

Örgüt teorisinde, örgütün farklı bölümlerinin entegrasyonu eşgüdüm mekanizmalarının kurulması sayesinde başarılabilen iken, örgütler arası bakış açısına göre entegrasyon, eşgüdümden daha kuvvetli bir ilişkiyi ifade etmektedir (Bouckaert vd., 2010: 17).

Buna göre Six (2004: 106)'ın ifade ettiği üzere entegrasyon; eşgüdüm çıktılarının kurumsal yapıların geliştirilmesi ve mesleki uygulamaların birleştirilmesi yoluyla hayata geçirilmesi anlamında kullanılmaktadır.

1.2. Kamu Yönetiminde Eşgüdüm

En geniş anlamıyla yönetim; amaçların etkili ve verimli bir biçimde gerçekleştirilmesi için bir insan grubunda iş birliği ve koordinasyon sağlamaya yönelik çalışmaların tümüdür (Alpungan, 1993: 159).

Kamu yönetimi, kamunun yararına olacak şekilde bireysel eylemlerin koordine edilmesidir. Kamu idareleri ise, bireysel davranışların düzenlenme sürecinin merkezidir (Shafritz vd., 2017: 10).

Kamu yönetiminde eşgüdümün tanımlanmasında yazarların genel olarak kamusal örgütlerin uyumlu bir şekilde çalışmasına odaklandıkları, nadiren ise kamusal politikaların koordine edilmesini merkeze alan tanımları tercih ettikleri görülmektedir.

Eşgüdüm kısaca, bir plan ya da etkinliğe katılan tüm unsurların (araç gereç, insan vb.) birlikte çalışmasını sağlamaktır. Kamu Yönetiminde ise bu unsurları kamu kurumları, kamu çalışanları, kaynaklar, girdiler, çıktılar, politikalar, siyasi iştirakler vb. olarak değerlendirmek mümkündür.

Eşgüdümün temel unsurları ahenkli birleştirme, iş birliği ve teşvik; ilkeleri ise teşkilat yapısında sadeleştirme yapmak, kamu hizmeti politikalarında birlik temin etmek, haberleşme kanallarını iyi düzenlemek ve eşgüdümün sağlanması için personeli teşvik etmek olarak kabul edilmektedir (Tortop, 2010: 105).

Koordinasyonun yeni fikirlerin yayılmasına ve gelişmesine, sorunlar kime ait olursa olsun diğer kişiler tarafından da gerçek anlamda anlaşılmasına, karışıklık ve tekrarların önlenmesine, mevcut politika, plan ve ilkelerin tüm örgüt çalışanları tarafından aynı şekilde anlaşılmasına, işlerin düzenli bir şekilde yapılması ve iş

görenlerin şevkinin artmasına olanak sağladığını ifade eden Tosun (1982: 125)'a göre koordinasyon bir bakıma diğer yönetim fonksiyonlarının bileşkesi hükmündedir. Ayrıca Tosun (1982: 125), kurumlararası etkin bir koordinasyon için yalın bir örgüt yapısı, birbiriyle uyumlu politika ve programlar ile iyi iletişim yöntemlerinin gerekli olduğunu savunmaktadır. Bir örgüt, grup veya kurumda;

Her fonksiyonel bölüm diğer bölümlerle uyumlu ve birlikte hareket ediyorsa,

Her bölümün alt sistem ve birimlerinde çalışan bireyler koordinasyon bilincinin farkında iseler,

Her bölüm ve bu bölümlere bağlı birimler planlara ve programlara uygun olarak davranıyorsa burada iyi çalışan etkin bir koordinasyondan bahsedilebilir (Fayol, 1949: 104).

Bouckaert vd. (2010: 16)'ye göre, kamu yönetiminde eşgüdüm; kamu kurumları arasında görev ve girişimlerin gönüllü ya da zorunlu olarak iş birliği içinde yürümesini sağlayan araç ve mekanizmalar şeklinde tanımlanmaktadır. Hall ve arkadaşları ise kamu yönetiminde eşgüdümü; örgütlerin faaliyetlerini gerçekleştirirken diğer örgütlerin eylemlerini de göz önünde bulundurarak hareket etmesi durumu olarak tanımlamaktadır (Hall vd., 1977: 459).

Eşgüdümün Kamu Yönetiminin en temel unsurlarından biri olarak kabul edilmesinde Fayol'un çalışmalarının rolü yadsınamaz. Fayol eşgüdümü, kurumların çabalarının ve işlemlerinin uyumlaştırılması şeklinde tanımlamaktadır. Fayol'e göre eşgüdüm, araçları amaçlara uyumlu hale getirmektir. Eşgüdüm, bir işin, örgütün tüm çalışanları açısından görev ve sonuçlarının hesaba katılmasıdır. Bir örgütte masraflar, örgütün mali kaynaklarına; binaların teçhizat ve tesisatın büyüklüğü, üretimin ihtiyacına; malzeme ve lojistik, satın almaya; satışlar ise üretime uyumlu hale getirilmelidir (Fayol, 1949: 160). Fayol' ün de örgütsel bazda bir tanımı tercih ettiği ve uyum üzerine odaklandığı görülmektedir. Yine Terry de benzer şekilde “.....çabaların harmanlanması” şeklinde tanımlamıştır (Güven, 1984a: 79).

Peters (1998: 5) eşgüdümü, “*politikalar, planlar ve programların minimum düzeyde eksiklik, gereksizlik ve tutarsızlıkla nitelendirildiği durum*” şeklinde

tanımlamaktadır. Peters, bu tanımında başlangıç noktasını politikalar olarak belirlemiş ve politikaların koordine edilmesi şeklinde tanımlamıştır.

1.2.1.Kamu Yönetiminde Eşgüdümün Önemi ve İşlevleri

Eşgüdüm, Gulick ve Urwick tarafından POSDCORB kavramsallaştırılmasında yönetimin en temel unsurlarından biri olarak gösterilmektedir (Gulick ve Urwick, 1937).

Aynı zamanda Henri Fayol (1949) da eşgüdümü yönetimin 5 temel unsurundan biri olarak değerlendirmektedir. Seidman (1997), eşgüdümün herkes tarafından aranan, yönetimin kusurlarını örtecek sihirli bir güce sahip olduğundan yola çıkarak, yönetimin felsefe taşı olarak nitelendirmektedir. Yine benzer bir anlayışla eşgüdüm kamu yönetiminin kutsal kasesi olarak da değerlendirilmiştir (Kettle ve Milward, 1996: 1).

Eşgüdüm hem kamu çalışanları hem de kamusal hizmet beklentisi içerisinde olan halk tarafından sıklıkla tekrarlanan kelimelerden biridir. Özellikle kamu yönetiminde gerek farklı kurumlar arasında gerek kurumların farklı birimleri arasında gerekse de aynı birimde çalışanlar arasındaki eşgüdüm sorunu sıklıkla dile getirilmektedir. Eşgüdüm, hem kamusal politikaların oluşturulması ve sağlıklı bir şekilde uygulanması hem de kamu kurumlarının uyum içerisinde çalışması açısından oldukça önemlidir. Peters (1998: 2)'a göre eşgüdüm sorunu sadece kamu sektöründe çalışanları huzursuz etmekle kalmayıp, sıradan vatandaşlardan iş adamlarına kadar her kesimi rahatsız etmektedir.

Eşgüdüm kurumsal hedeflerin yerine getirilmesi, kurumlar ve personel arasında iletişim ve verimliliğin sağlanması yönünden en temel gerekliliklerden biridir. Yönelimsel anlamda düzenleyici hedeflerin gerçekleştirilmesi amacına yönelik temel öneme sahiptir.

Kamusal hizmetlerin sunumunda koordinasyon her zaman önemli olsa da özellikle modern devlet yapılarının kurulması ve devletin üzerine düşen kamusal hizmet sunumu yükünün artmasıyla birlikte önemi de artmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında artan sosyal refah devleti beklentileriyle birlikte sosyal kamu harcamaları ile devletin sunduğu hizmetler artmış ve çeşitlenmiştir. Bu hizmetlerin eşgüdümü ise

başlı başına bir konu olmaya başlamıştır. Son dönemde ise yönetim fikirlerinin de etkisiyle kamu hizmetlerinin sunumunda yatay eşgüdüm mekanizmalarının önemi oldukça artmaktadır. Hizmet sunumunda devlet ana aktör olmaya devam ediyor olsa da “kürek çeken konumdan dümen tutan konuma indirgenmektedir”. Ancak bu durum Devletin düzenleyici görevlerini arttırmakta ve eşgüdüm unsurunu daha da önemli hale getirmektedir.

Yaşanan küresel ekonomik krizler hükümetler üzerinde kamusal harcamaların kısılması ve hesap verebilirliğin artması yönünde baskılar oluşturmuştur. Harcamaların kısılması baskısıyla karşı karşıya kalan hükümetler çareyi mükerrerlikleri ve çakışmaları ortadan kaldırma ve öncelikleri ortaya koymada bulmuşlardır ki bu durum eşgüdüm ve işbirliği ihtiyacının artması demektir (Peters,1998: 10).

Kamu Yönetiminde eşgüdümün sağlanması yönünde baskı oluşturan unsurları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Peters ve Savoie, 1995).

Adil Davranma

Kamu Yönetimini özel sektörden ayıran en önemli özelliklerden biri de kamusal hizmetlerin sunumudur. Bilindiği gibi kamusal hizmetlerin sunumunda eşitlik ve adalet oldukça önemlidir. Bu durum ülkenin birçok yerinde farklı şekillerde sunulan hizmetlerin birbiriyle koordine olması zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır.

Çakışma ve Tekrarların Önlenmesi

Kamu yönetiminde aynı işin farklı kurumlar tarafından yapılması durumunda hizmetin etkin sunumunda aksaklıklar olabildiği gibi aynı zamanda maddi kayıplar da yaşanmaktadır. Mükerrer sunumların engellenmesi eşgüdümü zorunlu kılmaktadır.

Mali Baskılar

Son dönemde beklentilerin etkinlik, etkililik ve verimlilik üzerinde yoğunlaşması dolayısıyla devletler bir hizmeti yalnızca sunmakla kalmayıp aynı zamanda daha verimli şekilde yerine getirmek durumundadırlar. Buna ek olarak devletin başat aktör rolünde yaşanan kayıplar da yatay eşgüdüm üzerinde baskıları arttırmaktadır.

Kesışen Politikalar

Özellikle çevre sorunları, göç, sürdürülebilirlik, demografik değişiklikler, toplumsal cinsiyet eşitliği gibi ortak çalışma gerektiren konularda hangi bakanlığın hangi birimlerinin sorumlu olacağı ve sorumluluk alanlarının netleştirilmesi durumu eşgüdümü gerektirmektedir.

Küreselleşme

Küreselleşmeyle birlikte rekabet, uluslararası alana yayılmaktadır. Devletler diğer devletlerle rekabet edebilmek adına özellikle ekonomi ve sosyal politikalar alanında eşgüdüme en üst seviyede ihtiyaç duymaktadırlar.

Birbirlerinden ayrı olarak çalışan birimlerin tek bir amaç üzerine hareket etmesinin sağlanması olarak basitleştirilebilen eşgüdüm süreci esasında sistemli bir sonucun ortaya çıkarılması adına olmazsa olmaz şartlardan biridir. Kamu Yönetimi ve özel sektör kuruluşlarında eşgüdüm konusunda yeterli planlamanın yapılmaması durumunda çeşitli sorunlar oluşabilmektedir:

a) 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 eksik eşgüdüm sonucu oluşan iş tekrarlarının yol açtığı sorunlar

b) Kamu kurumlarının kamu hizmetini vatandaşlara sunamaması ya da ilgili kanun ve yönetmelikte sabit olan asıl görev ve sorumluluklarını yerine getirememesi sonucu oluşan sorunlar

c) Hizmetlerin çift olarak sunumu ve hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilik sorunları

d) Çeşitli kurumlar tarafından gerçekleştirilen politikaların bütünleşik yapısının ortaya konulamaması sonucunda hizmetin eksik veya fazla iletilmesi, ihtiyacı olan kişi ve kurumların hizmet dışında bırakılması

e) Kurumsal ölçekte başarılı olunsa da bölgesel ve ülkesel bazda ortaya çıkan sorunlar

Eşgüdümün kamu yönetimi için “her derde deva” olarak görülmesi bazı yazarlar tarafından ise eleştirilmiştir Popp vd. (2014: 95), eşgüdüm çabalarının, özellikle değişimin çok yüksek olduğu dinamik durumlarda beklenenin aksine olumsuz bir etki de yaratabileceğini belirtmektedir. Özellikle atılacak adımların fikir birliğini gerektirdiği durumlarda uygulamada sorunlar oluşabileceğini iddia etmektedir. Eşgüdüm sağlanmasının zorlukları, bu yönde adım atılmasına engel olabilecektir.

Bir başka çalışmada ise işbirliği ve koordinasyonun bir yandan olumlu sonuç oluştururken diğer yandan negatif yan etkilere de sebep olabileceği vurgulanmaktadır. Söz gelimi bir sektörde veya konuda sağlanmış olan uyum diğer sektör ve konuda olumsuz durumlara yol açabilmektedir (Bryson vd., 2006: 48).

Yeni Zelanda Kamu Hizmetleri Komisyonu (State Services Commission, 2008) tarafından sunulan raporda eşgüdümün muhtemel avantajları ve dezavantajları aşağıdaki tabloda sayılmaktadır:

Tablo 2. Koordinasyon ve İşbirliğinin Avantaj ve Dezavantajları

Avantajlar	Dezavantajlar
Örgütler, birimler ve aktörler için muhtemelen daha iyi sonuçlar elde edilebilir.	Sınırların muğlaklaşması ve sorumluların belirlenmesinde yaşanılacak zorluklar dolayısıyla hesap verebilirlik ilkesi zedelenebilir.
Politikalar ve hizmet sunumunda mali etkinlik sağlanabilir.	Ortak yaklaşım ve yapıların kurulması sürecinde geçiş maliyetleri oluşabilir.
Tek başına gerçekleştirilmesi güç stratejilere ulaşılabilir.	Karar verme süreci uzayabilir.
Ölçek ekonomilerinden faydalanılabilir.	Ortak bir eylem gerçekleştirmek için gereken personel ve aynı maliyetlere katlanmak gerekebilir.
Örgütlerin kilit personellerinin bir araya getirilmesi farklı alanlarda da faydalar sağlayabilir.	Etkinliğin ölçülmesi ve sonuçların değerlendirilmesi zorlaşır.

Karar vermede önceliklerin belirlenmesi dolayısıyla muhtemel sorunların önüne geçilebilir.	Örgüt, genel faydayı sağlamak için kendi adına daha az faydalı olan sonuca katlanmak zorunda kalabilir.
Diğer örgütlerle kurulacak iyi ilişkiler gelecek adına da faydalar sağlayabilir.	

Kaynak: New Zealand Government State Services Commission (2008). *Factors for Successful Coordination-A Framework to Help State Agencies Coordinate Effectively*, Erişim Adresi: https://www.publicservice.govt.nz/assets/Legacy/resources/Factors-publication_0.pdf s.10'dan yararlanılarak oluşturulmuştur.

Koordinasyon ve iş birliğinin kurumların amaçlarını etkin bir şekilde gerçekleştirmelerine yardımcı olduğu genel kabulünün aksine bazı zorluklara yol açabileceğine dair eleştiriler de göz önünde bulundurulduğunda mutlaka, öncelikle ne tür bir eşgüdüm düzeyine ihtiyaç duyulduğuna karar verilmelidir. Kararların veya kurumların koordine edilmesinin sağlayacağı avantajlar ve muhtemel dezavantajlar objektif bir şekilde değerlendirilmeli ve olumsuz etkilerin avantajlarının yanında önemsiz kalacağı düşünüldüğünde girişimde bulunulmalıdır.

1.3. Eşgüdüm Düzeyleri

Kamu yönetiminde eşgüdüm, örgüt içi çalışanların birbirleri ile uyumlu hareket etmesi olduğu kadar kurumlararası uyumu da içerecek şekilde değerlendirilmelidir. Politikaların eşgüdümü söz konusu olduğunda ise çok daha geniş bir çerçeveden (ülkesel, bölgesel hatta evrensel) değerlendirme yapmak gerekmektedir. Eşgüdüm, yalnızca merkezden planı değil, çok katmanlı bir yapıyı yani yerel bölgesel ve ulusal tüm kademelerde ilişkilerin doğru yönetilmesini, bunun için de çok çeşitli araçları ve hizmetlerin uyumlu dağıtılmasını gerektirmektedir.

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

eşgüdüm, ülke genelinde hizmet sunumunda ve etkinliklerde standart bir düzenin ortaya çıkmasına vurgu yapmaktadır (Peters,1998: 5).

Eşgüdüm; karşılıklı etkileşimin olduğu, karşılıklı bilgi paylaşımı ve iş birliği sürecidir. Dünya Bankası tarafından eşgüdümün zorlu ve zaman alıcı bir süreç olduğu belirtilmekle birlikte, asıl öneminin kurumların ve paydaşların bireysel karar almaları yerine ortak ve katılımcı bir anlayışın ürünü olmasında yattığı vurgulanmaktadır (World Bank, 2015: 3).

O halde eşgüdümün farklı düzeylerde ortaya çıkabileceğini ifade etmek gerekmektedir. Zira eşgüdüm bir örgütün yapılarının kaynaklarının ve görevlerinin karşılıklı ilişkilerinin düzeylerini tanımlamaktadır.

Tablo 3. Eşgüdüm Düzeyleri

Seviye 9	Tam Anlamıyla Ortak Bir Yönetim Stratejisi
Seviye 8	Temel Öncelikleri Oluşturma
Seviye 7	Kurumların Faaliyetlerine Belirli Sınırlamalar Koyma
Seviye 6	Politika Uyuşmazlıkları İçin Arabuluculuk
Seviye 5	Kurumlararası Mutabakat Arayışı
Seviye 4	Kurumlararası Anlaşmazlıkları Ortadan Kaldırma
Seviye 3	Fikir Aışverişı
Seviye 2	Bilgi Aışverişı
Seviye 1	Bağımsız Olarak Politika Geliştirme

Kaynak: Metcalfe, L. (1994). International Policy Co-Ordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Science*, s. 282-284'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Literatürde eşgüdüm düzeylerini tanımlamak üzere sıkça başvurulan kaynaklardan biri Metcalfe tarafından tasarlanmış olan koordinasyon düzeyi ölçeğidir. Kurumlar arasındaki bağımlılıkları bir skala ile tanımlayan Metcalfe kurumların diğer

kurumlardan tamamen bağımsız hareket etmesinden en üst düzeyde uyum ve ortaklığa uzanan bir süreci kavramsallaştırmaktadır (Metcalf, 1994: 282-284).

Metcalf'e'nin ölçeği iki açıdan oldukça önemli görülmektedir. İlk olarak ölçek basit görevlerin eşgüdümü ile; bütünleşik, karmaşık, iç içe geçmiş görevlerin eşgüdümü arasında ayırım yapmaktadır. İkincisi ise bu ölçek, eşgüdümün ölçülmesi, kapasitesinin belirlenmesi ve uyum düzeylerinin ortaya konulması açısından bir metodoloji sunmaktadır (Koç, 2022: 104). Ölçekte seviyeler arasında ilerledikçe, eşgüdümün kapsayıcılığı ve zorluğu artmakta, başarılı olunması durumunda ise uyum seviyesi yükselmektedir. Metcalf'e'nin ölçeği sıralı ve kümülatif bir ölçektir. Üst basamaklara çıkılabilmesi için alt basamaklarda beklenen eşgüdümün sağlanmış olması gerekmektedir. Bu ölçek eşgüdümün boyutundaki artışları ölçmektedir. Her bir yüksek eşgüdüm düzeyi, alt düzeylerdeki eşgüdümün varlığına ve güvenilirliğine bağlıdır.

Bu çok bilinen çalışmasında Metcalf'e eşgüdümü 9 düzeyde incelemektedir (Metcalf, 1994: 282). Metcalf'e tarafından geliştirilen ölçek her türlü yönetim sürecine ve kuruma uyarlanabilir olsa da bakanlıklar açısından düzeyleri tanımlayacak olursak eğer; en alt düzey, bakanlıkların bağımsız şekilde karar aldığı seviyedir. Bu seviyede her bakanlık kendi yasal ve siyasi ayrıcalığına güvenir ve kendi politika alanı içerisinde özerkliğini korur. Bu seviye aslında hiç de eşgüdüm gibi görünmeyebilir ancak unutulmamalıdır ki bakanlıkların yetki alanları belirlenmiştir ve yalnızca kendi alanlarına yönelik kararları alabilmektedirler. Dolayısıyla eşgüdüm ihtiyaçlarının kurumların kendi yasal sınırları içerisinde karar almaları ile çözülebileceği, böylelikle çakışma ve boşluk gibi sorunların olmayacağı varsayılmaktadır.

İkinci seviye, bakanlıkların birbirleriyle iletişim halinde oldukları bir seviyedir. Bu seviyede bir eşgüdüm ihtiyacı aslında birinci seviyede eşgüdümün yetersiz olmasından kaynaklanmaktadır. Kurumlar, aynı anda yaptıkları işlerde çakışıklık oluşturmamak adına sorumluluk alanlarının net bir biçimde ortaya konulabilmesi için birbirleriyle irtibata geçmek durumundadırlar. Bu, bakanlıkların bağımsız eylemlerinin ötesindeki ilk adımdır. Her bakanlığın, diğer bakanlıkların iş ve

işleyişi hakkında bilgi sahibi olduğu ve fikir alışverişinde bulunabildiği bu seviyenin korunabilmesi için düzenli ve kabul görmüş iletişim kanalları sağlanmalıdır.

Üçüncü seviye diğer bakanlıklarla istişaredir. Burada bilgi alışverişinin ötesinde bir danışma da söz konusudur. Bakanlıklar sadece bilgi alışverişinde bulunmaz aynı zamanda tavsiye ve eleştirilerde de bulunurlar. Bu seviye bakanlıkların özerkliklerine engel olmayacak aşamada genişleyebilir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta iletişimin tek yönlü değil iki taraflı olmasıdır. Yani her bir kurum, bir diğerini anlamaya gayret gösterir ve görüşlerini karşılıklı olarak ifade eder (Jordan ve Schout, 2006: 42).

Ayrılıkların önlenmesi aşamasında ise farklı politika kollarının etkileşim halinde olduğu durumlarda bakanlıkların farklı müzakere pozisyonları almaması beklenir. Bu seviyede, hükümetin tek bir sesle konuşmasını sağlamak üzere eşgüdüm mekanizmaları geliştirilmesi gerekmektedir. Dördüncü aşama esasında negatif eşgüdümün önlenmeye çalışılması durumudur. Yani bu aşamada dışardan birlik sağlandığı gözleniyor olsa da kurumlar, aslında görüş alışverişi aşamasında ortaya çıkan görüş farklılıkları ortadan kaldırılmaya çalışmaktadır ve bu yönden henüz pozitif eşgüdüm aşamasına geçilmemiştir (Jordan ve Schout, 2006: 42).

Beşinci aşamada ise bakanlıklar dördüncü aşamanın üzerine çıkarak yalnızca negatif eşgüdüm sağlamanın ötesine geçerler. Bu noktada amaç eşgüdüme engel olacak sorunların kaldırılması vasıtasıyla negatif eşgüdüm sağlamanın ötesine geçmiş durumdadır. Bu aşamada pozitif eşgüdüm sağlanması adına da çaba gösterilir. Bunun için ortak çalışma grupları, komiteler, proje ekipleri, araştırma grupları... kurulabilir. Bu eşgüdüm seviyesinde, daha önceki seviyelerde olduğu gibi kurumsal yapıda bir değişiklik yapılmaksızın görevle ilgili bir eşgüdüm çabası mevcuttur. Unutulmamalıdır ki hala bu, gönüllü bir çabadır. Bakanlıklar eşgüdümün sağlanması adına egemenliklerinden gönüllü şekilde ödün vermektedirler (Metcalf, 1994: 283). Beşinci aşamanın öngördüğü ortak gruplarla (çeşitli isimlerle adlandırılabilir) eşgüdüm sağlanamaması durumunda ne olacağı bu düzeyde belirsizdir. Dolayısıyla Metcalf bu sebeple 6.düzye eşgüdümü tanımlamaktadır.

İkinci düzey ve beşinci düzey arasında esasında yatay eşgüdüm süreçlerinden söz edilmektedir. Yani rıza hakimdir, dışsal bir müdahale söz konusu değildir. Altıncı düzeyde ise merkezi bir mekanizmaya ihtiyaç duyulmaktadır. Bazen anlaşmazlıklar, bakanlıkların rızası ile çözülemeyecek kadar derinleşmiş olabilir veya daha hızlı karar gerektiren bir durum ortaya çıkabilir. Bu durumda dikey eşgüdüm devreye girer ve hiyerarşik olarak daha yukarıda bulunan bir merkezi birim tarafından eşgüdüm sağlanır.

Altıncı düzeyin birkaç ayırıcı özelliğinden bahsetmek gerekir. Bunlar (İntepe, 2018: 29);

- 1) İlk kez bu aşamada kurumlar arasında sağlanmaya çalışılan gönüllü iş birliklerinin üzerine çıkılmaktadır.
- 2) Görevlerle ilgili sağlanmaya çalışılan eşgüdümde, yapı ile ilgili değişiklikleri de içeren bir eşgüdüm seviyesine geçilmiştir.
- 3) Bundan önceki aşamalarda yatay eşgüdüm ile sağlanmaya çalışılan birlik, yetersiz kalınması sebebiyle dikey eşgüdüm vasıtasıyla kurulmaya çalışılmaktadır.
- 4) Son olarak bu aşamada devreye giren üçüncü taraf ya da merkezi birim olarak adlandırılabilir kurum, sürece doğrudan müdahil değildir, anlaşmazlık durumunda devreye girmektedir. Sistemin başlangıç noktasında, eşgüdüm sağlayıcı mekanizma içerisinde yer almamaktadır.

Yedinci düzeyde ise sorun giderme, bakanlıkların sınırlandırılması ile mümkün kılınmaya çalışılmaktadır. Bu seviye, bakanlıklara çeşitli bütçe kısıtlamaları veya politika belirleme tasarruflarında kısıtlama sunabilir. Sekizinci ve dokuzuncu düzeye gelindiğinde çok daha bütüncül bir eşgüdüm sağlandığından söz edilebilir. Sekizinci düzeyde hükümetin öncelikleri belirlenir ve bakanlıklar bu önceliklere göre dizayn edilir. Dokuzuncu düzeyde ise uluslararası sahnede devletlerin üniter bir birim olarak var olmaları gibi tek bir ağız, tek bir davranış hakimdir. Tam anlamıyla bir bütünleşme söz konusudur (Metcalf, 1994: 282-284).

Dokuzuncu aşama olan ortak yönetim stratejisi düzeyi, esasında diğer tüm düzeylerde konuşulan daha basit seviyedeki eşgüdümün bütünleştirilmesidir. Bu

aşamada, sağlanan kümülatif ilerleme ile en üst düzeyde uyum yakalanmıştır. Bu aşama; pozitif eşgüdümün, iç ve dış eşgüdümün, zorlayıcı ve gönüllü eşgüdümün, yapıyla ve görevle ilgili eşgüdümün ve en önemlisi yatay ve dikey eşgüdümün ideal bir birleşimi olarak görülebilir (Koç, 2022: 108). Hükümet tarafından çizilen ortak stratejilerde hiyerarşik eşgüdümün hakim olduğunu belirtmek gerekir. Tabii bu aşamada bir idealden, bir ütopyadan bahsedilmektedir. Kurumlar arasında devam eden fikir ayrılıkları durumunda bu düzeyin sağlanması oldukça güç olacaktır.

Metcalf'e' in yönetimde koordinasyon düzeyleri çalışması zaman içerisinde eşgüdümün kurumlararası nasıl artıp azalacağını anlamlandırılması açısından önemlidir. Diğer taraftan, bu çalışma kavramsal ve metodolojik yönden zorluklar barındırdığı yönünde eleştiriler de almaktadır. Yönetimde eşgüdüm ile ilgili kesin kıstaslar ya da unsurları belirlemek ve sistematik bir biçimde eşgüdümün sağlanması sonucuna ulaşmak uygulamada kolay değildir (Candel ve Biesbroek, 2016: 214). Ayrıca Metcalf'e' in politika koordinasyon ölçeğinde karmaşık politika tercihleri ile kurumlararası uzlaşmayı çok fazla öne çıkarması da eleştirilere konu olmuştur (Pelkonen vd., 2008).

Literatürde çok sık başvurulan kaynaklardan biri de Six (2004) tarafından esasında eşgüdüm ve entegrasyon arasındaki farkı ortaya koymak amacıyla geliştirilse de eşgüdüm düzeylerini de belirleyen çalışmadır. Six bu çalışmada üç temel başlık kullanmaktadır: eşgüdüm, entegrasyon ve karşılıklı bağımlılık. Eşgüdüm sürecini karşılıklı bağımlılığa kadar gelişebilen bir süreç olarak yorumlayan Six her bir ana başlık içinde de kademeler belirlemiştir.

Tablo 4. Örgütler Arasındaki İlişkilerin Sınıflandırılması

İlişki Kategorisi	Örgütler Arasındaki İlişki Türü	Açıklama
Eşgüdüm	Dikkate Alma	Diğer örgütlerin muhtemel etkilerini de göz önüne alarak strateji geliştirme
	Diyalog	Bilgi alışverişi hali
	Ortak Planlama	Geçici olmak suretiyle bir ortak planlama durumu
Entegrasyon	Ortak Çalışma	Geçici iş birliği
	Ortak Girişim	Örgütlerden en az birinin ana işlerinden biri ile ilgili bir proje üzerinde uzun dönemli ortak planlama ve ortak çalışma
	Uydu	Bütünleştirici bir araç olarak hizmet etmesi tasarlanmış, sahipleri aynı olan farklı tüzel kişilikler
Karşılıklı Bağımlılık	Stratejik Ortaklık	En azından örgütlerden birinin ana işlerinden biri üzerinde uzun dönemli ortak planlama ve çalışma
	Birleşme	Farklı tüzel kişiliklerin korunması şartıyla yönetimlerin resmi olarak birleştirilmesi
	Örgütlerin Birleşmesi	Tek bir kimliğe sahip yeni bir yapı oluşturmak suretiyle örgütlerin birleştirilmesi

Kaynak: Six, P. (2004). Joined-up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1), s.107-108'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

1.4.Eşgüdüm Türleri

Eşgüdüm kavramı, birçok bilim dalında kendisine yer bulan kavramlardan biridir. Zira basitçe “işlerin uyum içerişinde bütünleştirilmesi” olarak tanımladığımızda yönetimin unsurlarından biri olduğu kadar birçok iş ve meslek dalının, aynı zamanda birçok bilim dalının ilgilendiği kavramlardan biri haline gelmektedir.

Bu sebeple eşgüdüm üzerine birçok tanım yapılmış ve bu tanımların her biri farklı noktalara odaklanmıştır. Daha önceki bölümlerde eşgüdüm kavramı ve düzeyleri açıklanırken esasında birkaç eşgüdüm türüne değinilmiştir. Bu bölümde eşgüdüm türleri çeşitlendirilecek ve detaylandırılmaya çalışılacaktır.

Literatürde en çok kullanılan eşgüdüm türlerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

Minimalist-Maksimalist Eşgüdüm

Yapı ile ilgili- Görev ile İlgili Eşgüdüm

Negatif-Pozitif Eşgüdüm

Yatay-Dikey Eşgüdüm

İç ve Dış Eşgüdüm

Bunlara ek olarak, eşgüdümün, gönüllü-zorunlu, kurum içi-kurumlar arası, sektörel-sektörler arası, ikili-çok taraflı, tek konulu-kısmi-kapsamlı, resmi-yarı resmi-gayri resmi, yerel-bölgesel-ulusal-uluslararası-küresel vb. şeklinde türlerinden de bahsedilmektedir (Acar, 2004: 21).

1.4.1. Minimalist-Maksimalist Eşgüdüm

Çalışmada eşgüdüm türlerini açıklamaya minimalist-maksimalist ayırımından başlanılmasının sebebi bu ayırımın esasında eşgüdüm düzeylerini belirten bir ayırım olmasıdır. Minimalist eşgüdüm, basitçe kurumların kendi yetki ve sorumluluklarını bilmesi ve bu kapsamda davranmasını ifade etmektedir. Kurumlar, diğer kurumların eylemlerinden ve faaliyetlerinden haberdar olmalı ve böylelikle dürüstçe davranarak taklitten sakınmalıdırlar (Peters, 1998: 5). Bu durum bir yandan çakışmaları önlerken

diğer yandan da boşluklar oluşmasına engel olacaktır. Kurumlardan beklenen üzerlerine düşen sorumlulukları yerine getirmeleridir.

Maksimalist eşgüdüm ise tüm ülkede, hizmet sunumunda ve faaliyetlerde standart bir düzen tutturulmasını ifade etmek için kullanılmaktadır. Maksimalist eşgüdüm yaklaşımında, kurumların yetki alanları ve hizmetleri üzerinde daha sıkı kontrol ve yargısal denetimler sağlanması yoluyla hizmet sunumunda boşluk yaratılmasının önüne geçilmesi hedeflenmektedir (Peters, 1998: 5).

1.4.2. Yapı ile İlgili-Görev ile İlgili Eşgüdüm

Bir diğer eşgüdüm türü, yapı ve görev ayrımı üzerinden tanımlanmaktadır. Yapı ile ilgili eşgüdüm, bir kurumun var olan eşgüdüme uygun olarak kurulması anlamına gelmektedir. Daha sonrasında yapı üzerinde yapılacak değişiklikler için de var olan eşgüdüm baz alınmalıdır. Zira kurumun yapısında oluşacak bir olumsuzluk eşgüdümün sağlanmasında aksaklıklara sebep olabilir. Görev ile ilgili eşgüdüm ise bir kurumun faaliyetleri sırasındaki eşgüdümdür. Bu, kurumsal yapılanmada var olan dairelerin ve şubelerin, görevlerini gerçekleştirirken, çalışmalarının kolaylaştırılması ve bir bütün haline getirilmesi adına uyguladıkları eşgüdüm olarak ifade edilebilir (Tortop, 2010: 119-120).

Dikkat edilirse bu ayrım, eşgüdümün statik ve dinamik yönü arasındaki ayrımdır. Çünkü yapıyla ilgili eşgüdüm, kurumun örgütsel şeması, yapısal dizaynı, örgüt haritası açısından eşgüdümü incelerken; görevle ilgili eşgüdüm, kurumun herhangi bir andaki görevlerini icra ederken uygulanan eşgüdümü ele almaktadır. Bu bakımdan görev ile ilgili eşgüdüm daha dinamik bir anlayış ortaya koymaktadır. Kısaca biri örgütün kuruluşuyla ilgiliyken, diğeri işleyişiyle ilgilidir.

Yapı ve görev ile ilgili eşgüdümde kurumların yapısal şekli de hangi sorumlulukları üstleneceği de önceden belirlenmiştir ve eşgüdüm bu yolla sağlanmaktadır.

1.4.3. Negatif ve Pozitif Eşgüdüm

Eşgüdüm Metcalfe (1994) 'ın eşgüdüm düzeyleri başlığı altında bahsedilen çalışmasında da aktarıldığı üzere belli düzeylerde gerçekleşmektedir. Sınırlı düzeyde bir eşgüdüm sağlamak adına kurumların birbirlerinin görev alanlarına müdahale

etmekten kaçınarak çakışmaları önlemesi yeterli olurken daha üst düzeyde bir eşgüdüm için aktif bir çaba gerekmektedir.

Negatif eşgüdüm, aktörlerin birbirlerinin faaliyetlerinden haberdar olmaları ve karşılıklı saygı ve güven içerisinde çakışmalardan kaçınmaları üzerine kurulu bir eşgüdüm iken; pozitif eşgüdüm aktörler arasında farklı düzeylerde de olsa bir etkileşimi gerektirmektedir (Peters, 1998: 5-6). Başka bir tanıma göre ise negatif eşgüdüm, konuyla ilgili ana sorumluluğu olan bölüm tarafından bir taslak mevzuatın geliştirilmesiyle başlayan, örgütsel birimlerin birbiri ardına gelen katılımlarıdır (Koç, 2022: 112).

Metcalf'e'nin eşgüdüm düzeyleri üzerine yaptığı çalışmasında ilk dört düzey eşgüdümün yalnızca negatif eşgüdüm olduğu aktarılmaktadır. Beşinci düzeyden itibaren kurumlar dördüncü aşamanın üzerine çıkarak yalnızca negatif koordinasyonun önlenmesi değil aynı zamanda pozitif koordinasyonu sağlamak adına da çaba göstermeye başlarlar. Bunun için ortak çalışma grupları, komiteler, proje ekipleri, araştırma grupları kurulabilir (Metcalf'e, 1994: 282-283).

Pozitif eşgüdüm, aktif bir çaba ve katılımı gerektirmektedir. Fritz W. Scharpf (1994:38) tarafından kavram, bakanlıkların ortak strateji geliştirme seçenekleri kullanarak, etkinliği ve verimliliği artırma çabaları olarak tanımlanmaktadır. Negatif eşgüdümün amacı bakanlık örgütü içinde bulunan bir alt birim tarafından tasarlanan herhangi bir yeni politika girişiminin, daha önceden belirlenen politikalara ve diğer bakanlık birimlerinin çıkarları ile faaliyet alanlarına müdahale etmemesini sağlamak iken, pozitif eşgüdümün görevi ise tüm katılımcı birimlerin bütün politika seçeneklerinin dikkate alınmasını da içerecek şekilde bakanlık içi veya bakanlıklar arası çalışma gruplarının çok taraflı müzakereleriyle ilişkilidir (Scharpf, 1994: 39).

Kavramlar toparlandığında negatif eşgüdümün daha sınırlı düzeyde bir uyumu ifade ettiği görülmektedir. Negatif eşgüdüm ile beklenen verimin sağlanamaması durumunda pozitif eşgüdüm daha aktif, daha dinamik ancak gerçekleşmesi de daha zor bir aşama olarak devreye girmektedir.

1.4.4. Dikey ve Yatay Eşgüdüm

Kurumlar, daha önceden belirlenmiş görevleri yerine getiriyorlarsa eğer, eşgüdüm sağlamak kimin görevidir? Üst merciler mi eşgüdümden sorumludur yoksa eşgüdüm ortaklaşa sağlanması gereken bir yönetim unsuru mudur?

Dikey eşgüdüm, hiyerarşik bir yapılanma içerisinde üst düzey bir örgüt veya birim tarafından alt düzey aktörlerin faaliyetlerinin eşgüdümlemesi olarak tanımlanabilirken yatay eşgüdüm, aynı ya da yakın hiyerarşik düzeydeki örgütler veya özerk kurumlar arasındaki eşgüdümle ilgilidir. Eğer eşgüdümün sağlanması bir üst görevlinin sorumluluğuna bırakılıyorsa dikey eşgüdümden; aynı düzeydeki birimlerin veya çalışanların kendi aralarında eşgüdümü sağlamaları bekleniyorsa yatay eşgüdümden bahsedilebilir (Bouckaert vd., 2010: 17). Dikey eşgüdüm genel olarak, denetim, gözetim araçları ve yetki devri vasıtasıyla sağlanmaktadır. Yatay eşgüdüm, dikey eşgüdümün aksine daha gönüllü bir yapıdadır. Bu eşgüdüm şeklinde herhangi bir kurum aynı hiyerarşik basamakta bulunduğu diğer bir kuruma herhangi bir üstünlüğe sahip olmadığından bir dayatmada bulunamaz. Herhangi bir işleyiş içerisinde salt bir şekilde dikey veya yatay eşgüdümün bulunduğu bahsedilemez ancak burada ne tür eşgüdümün uygulandığını belirleyen hakimiyettir. Her ne kadar her iki eşgüdüm türü de var olsa da bunlardan biri mutlaka kuruma veya işleyişe daha hakim durumdadır.

Uygulamada ise tanımlandığı kadar rahat bir şekilde ne tür eşgüdümün var olduğunu söylemek kolay değildir. Eşgüdüm düzeylerindeki gibi bakanlık örnekleri üzerinden gidilecek olursa; farklı bakanlıkların birbirleri arasındaki eşgüdüm çabaları yatay eşgüdüme örnek gösterilebilirken, bakanlık çatısı altında yer alan farklı genel müdürlüklerle sağlanmaya çalışılan eşgüdüm dikey eşgüdüme örnektir (Acar, 2004: 44). İşletmeden örnek vermek gerekirse de bir fabrikanın üretim ve pazarlama departmanları arasında var olan eşgüdüme yatay eşgüdüm denilebilir. Bazı durumlarda ise yatay eşgüdümün var olduğu düşünülüyor olsa da aslında aynı hiyerarşik seviyede bulunan kurumların toplantılar, görüşmeler vasıtasıyla eşgüdüm sağlama çabalarının altında yatan sebep bir üst birimden, söz gelimi bakanlıktan gelen bir emir olabilmektedir. Bu durumda da dikey eşgüdümün varlığı görülmektedir (Bouckaert vd., 2010: 24).

Eşgüdüm sağlamanın birçok yol ve yöntemi olmasına rağmen genel olarak dikey eşgüdümün bir nebze de olsa var olduğu kabul edilmektedir. Eşgüdüm sağlayan mekanizmaların çoğunlukla bir üst hiyerarşik düzeyde yer alan birimler olduğu bilinmektedir ancak buna rağmen uygulamada alt düzeydeki birimlerin de ihtiyaçları çerçevesinde görüşmeler yaparak verdikleri raporlar ve geri dönütlerle eşgüdümün sağlanmasını kolaylaştırdığı ve eşgüdümün yönünü değiştirebildiği görülebilmektedir.

Bu noktada karşımıza dikey eşgüdümün iki ayrı türü olan aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya eşgüdüm kavramları çıkmaktadır. Yukarıdan aşağıya sağlanan eşgüdümde kararlar ve politikalar üst kademe birimler tarafından belirlenmektedir. Bu eşgüdüm türünde üst birimlerin yeterli bilgiye sahip oldukları varsayılmaktadır. Aşağıdan yukarıya eşgüdümde ise alt düzeydeki kurumlar ya da alt düzey çalışanların, kendi kurumlarının ihtiyaçlarını daha iyi bildikleri kabul edilmektedir. Politikalar saha tecrübesi ve operasyonel bilgiye sahip uygulayıcılar tarafından belirlenmektedir. Bu durumda uygulayıcı kurumlar ve kişiler kendi aralarında yaptıkları toplantılarla yapılması gerekenleri ortaya koyabilmekte ve bunu üst kurumlara sunmak vasıtasıyla aşağıdan yukarıya bir eşgüdüm sürecini başlatmış olmaktadır (OECD, 1996: 31).

1.4.5. İç Eşgüdüm-Dış Eşgüdüm

Christensen ve Laegreid (2008: 102)'e göre eşgüdüm en temelde iç ve dış eşgüdüm şeklinde ikiye ayrılmalıdır. Zira kurumlararası eşgüdüm ve kurum içi eşgüdüm sağlama mekanizmaları farklılık gösterecektir ve bambaşka çalışma konularını ortaya çıkaracaktır. Kurumlar arası eşgüdüm araştırmasının temel odağı, iki ya da daha fazla kurumun birbirleriyle olan ilişkileridir. Kurum içi eşgüdüm ise belirli bir kurumdaki iç ilişkilerdir. Kurumun nihai amacına ulaşması için hem kendi görevleri noktasında eşgüdüme hem de dış ilişkileri açısından irtibatla bulunduğu kurumlarla olan uyumunun geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Kamu Yönetimi açısından bakıldığında iç eşgüdüm, merkezi hükümetin kendi içindeki eşgüdümü, dış eşgüdüm ise merkezi hükümetin, diğer kurumlarla ve paydaşlarla olan eşgüdümünü ele almaktadır. Yine aynı şekilde iç eşgüdüm daha dar anlamda kamu kurumlarının içsel eşgüdümünün sağlanması olarak tanımlanabilirken, dış eşgüdüm ise kamu kurumlarının irtibatla olduğu diğer kurumlar, özel sektör

öncüleri, sivil toplum kuruluşları, yerel ve bölgesel kuruluşlar ve halk temsilcileri ile eşgüdümünün sağlanması olarak değerlendirilebilir.

Christensen ve Laegraid (2008: 102), tarafından iç-dış ve yatay-dikey koordinasyonu harmanlayan bir matris oluşturulmuştur. Merkezi hükümet bir örnek birim olarak ele alındığında dikey örgüt içi eşgüdüm, siyasi ve idari yöneticilerin kendi altında çalışan birimleri koordine etme ve kontrol etme çabalarıdır. Burada güçlü bir otorite vardır. Yatay örgüt içi eşgüdüm ise merkezi hükümet içinde var olan yatay ağları içermektedir. Burada daha gönüllü ve hiyerarşik olmayan ancak yine merkezi hükümet ölçeğinde yer alması dolayısıyla geniş manada örgüt içi bir eşgüdüm söz konusudur.

Dikey dış eşgüdümde (dikey örgütler arası) ise merkezi idare düzeyi ile diğer coğrafi düzey idareler arasındaki koordinasyon çabalarından bahsedilmektedir. Bu tür eşgüdümde her ne kadar siyasi ve idari yetkililer önemli bir aktör olmaya devam etseler de otoriteleri bölgesel ve yerel idareler tarafından dengelenmeye çalışılmaktadır. Yatay dış eşgüdüm (Yatay örgütler arası) ise toplumsal gruplar ve merkezi hükümet arasındaki eşgüdümü ifade etmektedir. Burada Sivil Toplum Kuruluşları(STK) ve özel sektör kuruluşları ile merkezi hükümet arasındaki uyumdan bahsedilmektedir. Yatay örgütler arası eşgüdüm türü merkezi hükümet otoritesinin en zayıf olduğu eşgüdüm türüdür.

Tablo 5. Eşgüdüm Matrisi

	Yatay Eşgüdüm	Dikey Eşgüdüm
İç Eşgüdüm	Farklı bakanlıklar, kurumlar ya da kamu kuruluşları arasındaki eşgüdüm.	Bakanlıklar ve hiyerarşik olarak altında bulunan bağlı kurum ve kuruluşlar arasındaki eşgüdüm
Dış Eşgüdüm	Sivil toplum örgütleri, özel sektör kuruluşları gibi kurumlarla eşgüdüm	Merkezi idarenin yerel ve bölgesel kuruluşlarla olan eşgüdümü

Kaynak: Christensen, T. ve Lægreid, P. (2008). The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case. *Public Organization Review*, 8(2), s.102'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

1.5 Eşgüdüm Mekanizmaları

Her örgüt kendisine has yapıya, işleyişe, kültüre ve çevreye sahiptir. Dolayısıyla her bir örgüt için uygulanabilecek en doğru eşgüdümü ortaya koymak kolay olmamaktadır. Kurumların kendi iç dinamiklerine, değerlerine, amaçlarına ve ihtiyaçlarına uygun eşgüdüm araç ve yöntemlerini tercih etmeleri beklenmektedir.

Kamu yönetimi literatüründe “eşgüdüme yönelik araçlar”, “eşgüdüm yöntemleri” ve “eşgüdüm mekanizmaları” derken benzer şeyler kastedilmektedir. Eşgüdümün nasıl sağlanacağını inceleyen çalışmalar temel olarak “Hiyerarşi”, “Piyasa” ve “Ağbağ” olmak üzere üç mekanizmayı öne çıkarmaktadır. Geleneksel yaklaşımlar daha çok hiyerarşi ve piyasa mekanizmalarına odaklanırken son dönemdeki çalışmalar ise ağbağları ön plana çıkarmaktadır (İntepe, 2018: 38-39).

Hiyerarşi kavramı kamu yönetiminde örgüt yapısını ve karar alma süreçlerini ortaya koyarken bahsedilen kavramlardan biridir. Genel olarak, basamak şeklinde bir örgütlenme ve kararların üst kademeler tarafından alınarak alt birimlere iletiildiği, alt birimlerden ise geri dönüşlerin alınarak raporlandığı bir yapıyı aktarmaktadır. Dikey biçimde karar alma süreçlerinde büyük ölçüde üstten hiyerarşik yönlendirme görülür. Bu daha çok, hiyerarşi, uzmanlaşma ve kurallarla yönetim ile karakterize edilen, Weberyen bir bürokrasinin kavramsallaştırılmasıyla bağlantılıdır (Laegraid ve Rykkja, 2015: 479). Hiyerarşik eşgüdüm, kontrol ve denetleme ile müdahale etme hakları ile bağlantılıdır ve resmi otoriteye dayanmaktadır. Zorunlu kurallar ve düzenlemeler ile otoriter bir yapı ortaya koymaktadır. 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, 130).

Hiyerarşik eşgüdüm anlayışında otorite açısından yukarıdan aşağıya doğru gidildikçe, zorlayıcı gücün ve kurumların özerkliklerinin azaldığı söylenebilir. Kurumun tepe noktasında bu güç en yüksek seviyededir. Fişek (2012: 94), hiyerarşinin iki özelliğine dikkat çekmektedir: Hiyerarşi “kademelenmiş otorite”dir; yani, 1) otoritenin kademeleşmiş yapısal ifadesi, 2) otoritenin yaptırım gücüdür. Hiyerarşik eşgüdüm mekanizmasının gönüllü değil zorunlu bir şekilde gerçekleştiğinden bahsetmek gerekmektedir (Mitchell, 1991: 105). Hiyerarşik eşgüdüm mekanizmasının

başarılı işleyebilmesi için önceden kesin çizgilerle belirlenmiş görev ve sorumlulukların varlığı önem arz etmektedir.

Hiyerarşik eşgüdüm mekanizmasının en büyük dezavantajı alt birimlerin hareket alanını oldukça daraltmasıdır. Bu durumda yatay ve ilişkilere dayalı bir anlayışla eşgüdüm sağlanması oldukça zorlaşmaktadır. Ayrıca yetki sorumluluk ve karar alma açısından üst birimlerin daha baskın olması dolayısıyla sağlıklı bir bilgi akışının sağlanamaması da ihtimaller dahilindedir. En nihayetinde katı ve eşgüdümünden uzak bir yapı ortaya konulmaktadır (Pierre ve Peters, 2000: 18). Buna ek olarak en üst kademedeki yer alan kurumun her zaman tam bilgi sahibi olamayabileceği ve sürekli üstten aşağı doğru işleyen emirlerin alt kurumlar tarafından içselleştirilemeyeceği de düşünülmelidir.

Bir diğer eşgüdüm mekanizması ise piyasa tarafından sağlanan eşgüdümdür. Piyasa en genel anlamında mal ve hizmet değişiminin yaşandığı yerdir. Her değişim bir piyasa yaratmaktadır (Ördek, 2005: 75). Hiyerarşik eşgüdümün aksine piyasa, aktörlerin eşit olduğu, özgürce davrandığı ve mal ve hizmetlerin mübadelesi açısından bir bilgi, haberleşme ve açıklık yarattığı ortamdır. Piyasanın bu özellikleri, bir eşgüdüm mekanizması yaratması açısından önemlidir. Piyasa temelli eşgüdümden, eşgüdümü başlatan şey birbirleri ile eşit seviyede yer alan aktörlerin özgür bir şekilde süreç ve mübadeleye açık her şey üzerinde pazarlık yapabilmesidir (Bouckaert vd., 2010: 41).

Piyasalar için aktörler arasındaki mübadele, arzu edilen sonuçları üretmede merkezi konumdadır. En basit haliyle piyasalar, doğası gereği fiyat mekanizmasının, teşviklerin ve katılımcıların kişisel çıkarlarının, “görünmez bir el” tarafından düzenlenerek eşgüdümün gerçekleştirilmesine katkıda bulunurlar. Kamu yönetimi açısından piyasa eşgüdümünün mantığı, politika sürecindeki aktörlerin kişisel çıkarlarının peşinden giderek daha yüksek kolektif refah düzeylerine ulaşabileceğine dayanır. Dolayısıyla kamusal aktörlerin performansını arttırmak için teşvikler yaratan, aktörler arasındaki rekabete ve mücadeleye dayanır. Piyasa eşgüdümünde önemli olan mübadeledir. Aktörler arasındaki mübadelenin açık bir bilgi alışverişi vasıtasıyla eşgüdüm sağlayacağını varsaymaktadır.

Piyasanın alternatif bir eşgüdüm yöntemi olarak gündeme gelmesi Neoliberal beklentilerin yaygınlaşması ile paralellik göstermektedir. 1970'lerle birlikte devletin hacmi sorgulanmaya başlanmış ve kamusal aktörlerin eylemlerinde kamu yararından daha çok etkinlik ve verimlilik beklentileri öne çıkmıştır. Kamusal aktörlerin ürettikleri hizmetlerin maliyetli olduğu tartışılmış ve çözüm ise, hizmetlerin piyasa aktörlerine bırakılması ya da kamu kurumlarının piyasa aktörleri gibi davranmasında bulunmuştur (Güzelsarı, 2004: 4-5). Böylelikle birbirlerinden ayrı ve spesifik görevleri icra eden tekil kurumlar oluşturulmuştur. Piyasa mekanizması, idarenin bütünlüğü ilkesini bir tarafa bırakıp kamu kurumlarının tekil çıkarılara sahip şirketler gibi davranmasıyla kamu yönetiminin sorunlarının giderilebileceğini varsaymıştır. Özellikle iktisadi değeri yüksek olan kamu hizmetlerinde özelleştirme ve piyasalaştırma politikalarıyla piyasa mekanizması yerleştirilmeye çalışılmıştır.

Bu modelin kamu yönetimi açısından ne kadar faydalı olduğu, ilgili reformların sonuçları ortaya çıktıkça gerek akademik olarak gerekse siyasal ve toplumsal olarak tartışılmış ve hâlâ tartışılmaktadır. Tartışmaların odak noktasında kamu yönetiminin ruhuna aykırı bir rekabet yapısı ortaya konulması yer almaktadır. Kurumların yetki ve sorumluluklarının tanımlanmasında muğlak bırakılan en ufak bir alan dahi sorunlara yol açabilmektedir. Bazı alanlarda hizmet üretmenin kurumun çıkarları açısından faydalı olacağı düşünülmesi durumunda hizmetlerde çakışıklık oluşabilirken bazı alanların ise rağbet görmemesi dolayısıyla hizmette boşluk oluşabilmektedir.

Uygulamada piyasanın görünmez elinin, çok sayıda kurumun var olduğu bir eşgüdümün sağlanmasında yetersiz kalabileceği düşünülmektedir. Piyasa eşgüdümüne göre kurumların birbirleri ile rekabet halinde olmaları beklenmektedir. Yani birbirleriyle mücadele halinde olan çıkarılara sahip olmaları beklenmektedir. Ancak durum tam tersi de olabilir. Kurumların birbirine zıt çıkarları yerine birbirini tamamlayan çıkarları da olabilir. Bu durumda piyasa eşgüdümü mekanizmasının işlemesi mümkün değildir. Ayrıca piyasa yaklaşımına göre karşılıklı etkileşim ve uyum ile gerçekleştirilen eşgüdüm, her zaman vatandaşların veya yasa koyucunun beklentilerine uygun olmayabilir (Peters, 1998: 20).

Hiyerarşik Eşgüdüm ve Piyasa Eşgüdümü mekanizmalarının yetersiz kalması ve artan eleştiriler doğrultusunda son dönemde ağbağlar eşgüdüm sağlamada en temel araçlar haline gelmiştir...

Ağbağ eşgüdüm mekanizmaları hiyerarşik eşgüdümün katılımcılık temelinde oluşturduğu zayıflığı, piyasa eşgüdümünün ise demokratik meşruiyet ve karar alma noktasında oluşturduğu sorunları çözmek amacıyla daha kapsamlı ve katılımcı bir bakış açısı sunmaktadır.

Ağbağ eşgüdüm mekanizmaları, özellikle, tek bir kurumun girişimi ile çözülemeyecek, kronik ve karmaşık sorunların yaygınlaşması ile önem kazanmıştır. Belirli amaçların gerçekleştirilmesi amacıyla ağların ortaya çıkmasında; karmaşık sorunların yaygınlaşmasının, bu sorunların sonucu örgütsel ihtiyaçların, toplumsal değişimlerin, demokrasi anlayışındaki yeni bakış açılarının etkili olduğu belirtilebilir (Memiş, 2022: 251).

Diğer yandan, karmaşık toplumsal ve yönetsel sorunlara ek olarak; örgütlerin sınırlarının belirsizleşmesi, otoritenin dağılması, hızlı teknolojik gelişmeler, küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme eğilimlerinin güçlenmesi; politika oluşturma ile uygulama süreçlerindeki ve yöneten ile yönetilen ilişkilerindeki değişimler; toplum içinde fonksiyonel farklılaşmanın yol açtığı parçalanma ve yeni sosyal dinamiklerin ortaya çıkması, geleneksel yöntemlerin sorunları çözmede yetersiz kalacağını göstermektedir. Bu nedenle, tek bir kurum veya sektörün ötesinde, yenilikçi çözümler üreten kolektif eylemler, farklı tarafların bir aradalığı, yönetim faaliyetleri, paydaş diyalogları ve kapsamlı iş birliği ağlarına ihtiyaç duyulmaktadır (Koppenjan ve Klijn, 2004: 14; Bekkers, 2011: 29-30; Linden, 2002: 9; Memiş, 2022: 252).

Ağbağ yaklaşımına göre koordinasyonun sağlanması, bir politika konusunda kurumların ve bireylerin etkileşim içerisinde yer almasıyla mümkündür. Ağbağ eşgüdüm mekanizmalarıyla bir politika konusunda ilgisi olan, fikri olan, çıkarı olan kamusal ve özel kuruluşların, aynı zamanda bireylerin bir arada karar alma süreçlerine dahil olması ifade edilmektedir (Peters, 1998: 20). Bouckaert'e göre ağbağ yaklaşımının başarılı olabilmesi, daha doğrusu eşgüdüm sağlayabilmesi için, aktörler

birbirlerine karşılıklı bağımlı olmalı, ortak değerler ve ortak problemler paylaşılmalı, oluşturulan güven ortamı vasıtasıyla, dayanışma içerisinde fikir birliği sağlanmalıdır (Bouckaert vd. 2010: 36).

Ağbağ yaklaşımları karar alma sürecindeki tüm aktörleri eşit yatay düzeyde tanımlamaktadır. Bu durum karar almada katılımı artırır da bazı temel sorunlara sebep olabilmektedir.

En önemli problem bir lider aktörün var olmaması olarak gösterilebilir. Buna ek olarak ağbağ aktörlerinin belirlenmesinde kurumsal yapıları dolayısıyla belirli kurumlar ön plana çıkabilir ve bu durum katılımı fiili olarak yok edebilir. Ayrıca özel sektör kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin de karar alma süreçlerinde yer alması vatandaş tarafından seçilmiş kurumlar olmamaları dolayısıyla demokratik meşruiyet açısından sorunlar doğurabilir.

Yönetişim ağları kamu yönetiminde demokratik katılımı ve etkinliği artırma ihtiyacıyla haklı çıkarılsa da, sorumluluğun bulanıklaşması ve yönetim ağları içerisindeki aktörlerin kurumsallaşmış elitlerden oluşuyor olması demokratik meşruiyet açısından eleştirilere konu olmaktadır. Ağbağ mekanizmalarının, toplumun etkili ve demokratik bir biçimde yönetilmesine katkıda bulunmasını sağlamak için politikacılar, kamu yöneticileri ve diğer ilgili aktörler tarafından dikkatli bir meta yönetim gerekmektedir (Sorensen ve Torfing, 2009: 234).

Ağbağ mekanizmalarının tasarlanmasında katılımı sürdürürken karar almayı kolaylaştıracak ve ağbağ yapılarının devamını güvence altına alacak, aktörlerin rollerini tanımlayacak ve süreci yönlendirecek yapılara ihtiyaç duyulmaktadır.

Çalışmanın ilerleyen bölümlerinden ağbağ yaklaşımları yönetim çalışmaları altında detaylı olarak incelenmektedir. Çalışmada Hükümet Merkezleri ve bir aktörü olarak Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları eşitler arasında birinci rolünü üstlenecek ve süreci yönlendirerek eşgüdüm sağlayacak aktörler olarak tasarlanmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

2. KAMU YÖNETİMİNDE EŞGÜDÜM UNSURUNUN DÖNÜŞÜMÜ

Yönetim düşüncesinin doğuşu tarih öncesi Mezopotamya toplumlarına, Yunan ve Roma uygarlıklarına kadar dayandırılmaktadır. Bu dönemde toplumların; siyasi işleyişi yönetmek, büyük binaların, yolların, tapınakların inşa edilmesi ve devletin muhasebe işlemlerinin gerçekleştirilmesi için kamu yönetiminin unsurlarından faydalandıkları bilinmektedir. Kamu yönetiminin ilk uygulamalarının ve tekniklerinin Sümer, Mısır ve Çin gibi antik uygarlıklar döneminde görüldüğü ve yönetim tekniklerinin bu dönemde krallar, kralın doğrudan atadığı yöneticiler, komutanlar ve askerler tarafından kullanıldığı kabul edilmektedir. Özellikle M.Ö 2600 yılında Firavun Kheops'un emriyle yapılan Mısır Piramidinin, bu denli büyük bir yapının, örgütsel bir anlayış, planlama ve eşgüdüm olmadan inşa edilmesinin mümkün olmadığı sıklıkla ifade edilmektedir (Nişancı, 2015: 261).

Yine bu dönemde ilk toplumların nehir ve su kenarlarında kuruldukları ve tarımsal üretimin sağlanması için geniş çaplı su kanalları inşa ettikleri bilinmektedir. Zamanla tarımda kullanılan tekniklerdeki gelişmenin de etkisiyle tarımda artık ürün elde edilmeye başlanmıştır. Artık tarımsal ürün çeşitliliği, ürünlerin değişimini ve ticareti doğurmuş, ticaretin yaygınlaşmasıyla daha geniş çaplı kentler ortaya çıkmıştır. Bu değişim toplumsal faaliyetlerin çeşitlenmesi ve ölçeklerinin genişlemesi ile birlikte bürokrasiyi ve kamu yönetimi tekniklerini kaçınılmaz hale getirmiştir.

Dünya tarihi, büyük ölçüde savaşlar tarihidir ancak aynı zamanda kamu yönetimi tarihidir. Çünkü devlet ölçeğinde, savaş, arkasında etkili bir sistem olmaması halinde tamamen imkansız görülmektedir. Bu açıdan askeri personellerin ilk kamu yöneticileri olduğunu söylemek mümkündür (Shafritz vd., 2017: 208). Küçük ölçekli askeri teşkilatlanmalar zaman içerisinde gelişmiş, teşkilatlanma yeteneklerini geliştirmiş ve daha geniş toprakları kontrol edebilir hale gelmiştir.

Erken dönemde ortaya çıkan bu askeri örgütlenmeler, idari işlemlerin en temel öğelerini de içermektedir. Ast-üst ilişkileri, emir komuta zinciri, kumanda birliği, kontrol kapsamı, iletişim ağlarının kurulması, örgütsel nizam gibi kamu yönetimini ve unsurlarını tanımlarken sıklıkla kullandığımız kavramların askeri kökenli olduğu söylenebilir.

James Burnham 1941 yılında yazmış olduğu “The Managerial Revolution” (Yönetimsel Devrim) adlı eserinde, dünyanın ekonomik, sosyal ve siyasi anlamda geçirdiği dönüşümden bahsederken, üçlü bir sınıflandırma yapmaktadır.

- 1) Ekonomik ve siyasi kurumlarda değişim
- 2) Kültürel kurumlarda ve inançlarda değişim
- 3) Toplumda güç ve imtiyazı kontrol eden pozisyonlarda bulunan insan gruplarının geçirdiği değişim.

Burnham üçüncü kategoride büyük şirketlerin yönetiminin, şirket sahiplerinden uzman yöneticilerin eline geçtiğinden ve artık yeni yöneticilerin sermaye sahipleri değil, teknik beceri sahipleri olduğundan bahsetmektedir (Burnham, 1985: 8-9).

Burnham tarafından ortaya koyulan bu değişim aslında bundan çok uzun yıllar önce Antik Roma döneminde orduda gerçekleşmiştir. Özenle seçilen Romalı komutanlar tarihin bilinen ilk profesyonel liderleridir. Roma’da bu orta derece idare sınıfı aristokratların emirlerini uygulamakla yükümlü maaşlı çalışanlardır. Roma döneminde ücret ve emeklilik düzenlemesi ordunun devamlılığını sağlayan ana faktör olmuş, askerlerin desteklenmesi için de imparator Augustus Ceasar tarafından ilk devlet memurluğu vergi toplamak amacıyla oluşturulmuştur. Böylece askeri zorunluluk dışında sivil kamu yönetimi doğmuştur (Shafritz vd., 2017: 209-210).

Batı dünyasında modern kamu yönetiminin temel özellikleri ilk kez Roma İmparatorluğu ile başlamıştır. Roma Devleti gayri şahsi yapıdadır. Devlet, herhangi bir siyasal iktidardan bağımsız olarak vardır. Dolayısıyla hiç kimse devletin sahibi değildir. Roma’da merkezi hiyerarşik yapı kullanılmıştır. Romalılar modern kamu yönetimi sistemlerinin çekirdeğini oluşturan çeşitli fonksiyonel uzmanlaşma

birimlerini de dünyaya tanıtmışlardır. Bu anlamda Romalıların askeri, finans, adalet ve kolluk güçleri birimleri mevcuttur (Shafritz vd., 2017: 210-211).

Antik İmparatorluklar rakiplerinden daha iyi idari kurumlara sahip oldukları için yükselmiş ve hakimiyet kurabilmişlerdir. Güçlü askeri birlikler arka planda çalışan güçlü idari kurumlar ile anlam kazanmaktadır.

Yönetim, birden fazla kişinin bir arada işbirliği içerisinde çalıştığı her durumda doğal olarak vardır. Ancak bilimsel olarak incelenmesi ve bir bilim olarak kabul edilmesi için kavramsallaştırılması gerekmektedir. Çalışmanın bu bölümünde eşgüdüm unsuru kamu yönetimi disiplininin tarihsel gelişim çizgisi içerisinde ele alınacaktır. Bu kapsamda sınıflandırma yapılırken ilk başlık olarak “Ortodoks Kamu Yönetimi Dönemi” başlığı tercih edilmiştir. Ortodoks yönetim, bir başka ifadeyle otoriter ya da geleneksel yönetim, askeri yönetimin sivil amaçlarla uygulanan klasik bir modelidir. Klasik dönemde ilkeler yaklaşımı ön plana çıkmış ve düzen, hiyerarşi, hedefleri tutturma, üretilen çıktılar ön önemli kavramlar olarak görülmüştür. Örgütler kendi içlerinde değerlendirilmiş, çevresel faktörler ve örgütler arası ilişkiler göz ardı edilmiştir. Bu dönemde örgüt teorisyenleri yönetimin ve kamu yönetiminin unsurlarını ortaya koyma çabasına girişirken bir yandan da bu unsurların evrensel olarak geçerli olduğu kabul edilmiştir.

Kamu Yönetiminin ilk döneminde ortaya koyulan unsurların birçoğu askeri kökenlidir. Kumanda birliği ve kontrol kapsamı unsurları bu minvalde en çok tercih edilen örnekler olsa da eşgüdüm unsurunun da askeri kaynaklı olduğu söylenebilir. Askeri birlikler arasında amaç birliğinin sağlanması ve birliklerin uyum içerisinde hareket edebilmesi amacıyla eşgüdüm mekanizmaları kullanılmıştır. Örgüt kuramlarının geliştirilmeye başlanması ile birlikte örgüt içerisinde bireysel ve grup eylemlerinin uyumlu hale getirilmesi adına eşgüdüme ihtiyaç duyulmuş ve eşgüdüm kamu yönetiminin unsurları arasında sayılmıştır.

2.1. Ortodoks Kamu Yönetimi Dönemi

Ne zaman bir örgüt yönetimi, sorunların çözümünde birden fazla kişinin kafa yormasını gerektirecek kadar büyürse, örgütün nasıl yönetileceğine dair kılavuzluk sunacak araştırma faaliyetlerine ihtiyaç duymaya başlar.

18.yy Sanayi Devrimi ile birlikte artan makineleşme, büyük çaplı firmaların, özellikle demir yolu şirketlerinin kurulmasıyla sonuçlanmıştır. Bu dönemde kurulan ilk dönem örgütler otoriter ve ilkel örgütlerdir ve “nasıl yönetilir” sorusuna cevap aranmaktadır.

Klasik Kamu Yönetimi yaklaşımıyla birlikte iyi bir yönetimin hangi özelliklere sahip olması gerektiği tartışılmaya başlanmıştır. Zira artık yönetim, hünarlı bir yöneticinin sanatsal bir faaliyeti olarak görülmekten çıkmış, herkesin uygulayabileceği kuralları olan teknik bir faaliyet olarak algılanmaya başlanmıştır. Bu dönemde sunulan ilkeler yaklaşımı kamu yönetiminin bilimsel anlamda gelişimi için önemli katkılar sunmuştur. Zira yönetim, kuralları olan ve öğretilen teknik faaliyetler bütünü olarak algılanmaya başlanmış ve böylelikle, araştırılabilir, sorgulanabilir, sonuç üretilebilir hale gelmiştir (Shafritz vd., 2017: 215).

Sanayi Devrimi sonrasında gittikçe yaygınlaşan ve dünyayı esir alan kapitalizmin ilk ciddi krizi 1873 krizidir. 1840’lı yıllardan beri devam eden ekonomik gelişme ve istikrarlı büyüme dönemi sonrası ilk kez üretim ve gelişmede bir duraklama yaşanmıştır. Klasik Kamu Yönetimi yaklaşımı da 1873 krizi ile 1929 ekonomik buhranı arasındaki dönemin tezahürü olarak görülebilir (Kantarcıoğlu ve Fedai, 2020: 648).

Bu dönem genellikle Woodrow Wilson’ın 1887 yılında yazmış olduğu *The Study of Administration* (İdarenin İncelenmesi) isimli makalesi ile başlatılıyor olsa da, Adam Smith’in 1776 yılında kaleme aldığı kitabı *The Wealth of Nations*⁴ (Milletlerin Zenginliği), “işbölümü” başlıklı ilk bölümünde bir toplu iğne fabrikasının nasıl örgütlenmesi gerektiğini incelenmekte ve Klasik Dönemin, “en iyi tek yol” arayışının ilk örnekleri sergilenmektedir (Smith,1776).

⁴ Smith, A. (1776). *The Wealth of Nations*. İngiltere, London Edition

Dolayısıyla 1776 yılı ile başlayıp, 1937 yılında Luther Gulick tarafından yazılmış olan “Notes on The Theory of Organization” (Örgüt Teorisi Üzerine Notlar) adlı çalışmayı da içerisine alacak şekilde devam eden bu dönem genel olarak Klasik Kamu Yönetimi dönemi, Ortodoks dönem ya da Bilimsel Yönetim dönemi olarak adlandırılmaktadır. Bu geleneğin temel kaygısı, kamu yönetimini özerk bir bilim dalı haline getirme çabasıdır. Wilson’ın yaklaşımı; Frank Goodnow, Max Weber, F.Winslow Taylor, Henri Fayol, Luther Gulick ve Lyndall Urwick gibi teorisyenlerin çalışmaları ile pekiştirilmiştir.

Max Weber’in, toplumsal çözümlemesinin sonucu olarak ulaştığı bürokrasi kuramı ile Taylor’un, verimlilik ve kar arttırma amaçlarına yönelik bilimsel yönetim ilkeleri tarafından desteklenen kuramı, teknik temellere dayanan bir kamu yönetiminin temelini atmaktadır. Wilson ve Goodnow ise, siyaset ve yönetim bilimleri arasında ilkinin politika üretimi ikincisinin de politikanın yürütülmesi olmak üzere iki ayrı iş alanı olduğunu vurgulayarak yönetimin siyasetten ayrı bir bilim dalı şeklinde ortaya çıkmasına önemli katkılar vermişlerdir (Leblebici, 2004: 93). Wilson (2018: 51), “eyalet hükümeti ya da federal hükümet, şirketler üzerinde ne kadar yetki sahibi olursa olsun gözetim ve sorumluluklar, hiç de azımsanmayacak kadar bilgi, bilgelik ve tecrübe gerektirir” diyerek bu ayrımı net biçimde ortaya koymuştur.

Amerika’da yağma sisteminin popülist politikalarının milli kaynakların israfına yol açtığı düşünülmesi sebebiyle politikanın idarenin eylemlerinden ayrıştırılması ile verimlilik ve etkinlik sağlanabileceği düşünülmüştür. Verimliliği sağlamak için işletmenin katı, yasa benzeri kurallarının yönetimde uygulanması gerektiği vurgulanmıştır (Akbulut, 2009: 77).

2.1.1. Frederick W. Taylor’ın Bilimsel Yönetimi ve Eşgüdüm Anlayışı

Bir Amerikalı olan Frederick Winslow Taylor, işçi olarak da çalışmış olmanın avantajını kullanarak bir işçinin en optimal çalışma şeklini ortaya koymaya çalışmıştır. Bu kapsamda işçi gruplarının çalışmalarını değerlendirmiş ve sonuç olarak işçilerin çalışırken birçok faydasız hareket yaptığını saptamıştır. Hareket zaman etütleri denen ve hangi zaman diliminde hangi hareketlerin yapılması gerektiğini içeren bir tür çalışma planlaması yapılmıştır.

Taylor, çalışmalarını yaparken öncelikle işi bizzat yapan ile o işin yapılması için planı hazırlayan kişilerin birbirinden ayırt edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Böylelikle Taylor net bir biçimde “yönetici” grubunu ortaya koymaktadır. Buna ek olarak Taylor, özellikle Herbert Simon⁵ tarafından uygulamada Emir Komuta ilkesine zıt düşmesi dolayısıyla yoğun şekilde eleştirilen fonksiyonel ustabaşılık kavramını da ortaya koymaktadır. Taylor’a göre bir işçi farklı görevleri yaparken farklı üstlerden emir almalıdır ve yöneticiler de bu konularda uzmanlaşmalıdır. Böylelikle, planlama, bakım, onarım, üretim gibi konularda ayrı yöneticiler yetiştirilmelidir (Şimşek, 2010: 45).

Taylor’a göre öncelikle işe uygun işçi işe alınmalıdır ve sonrasında örgüt içerisinde kendi fiziksel yeteneğine uygun pozisyona yerleştirilmelidir. Bu görüşüyle Taylor yönetimde personel yönetimi ve örgütlemenin önemini ortaya koymaktadır. Taylor buna ek olarak her işçinin maaşının farklı olması gerektiğini savunmaktadır. İyi çalışan bir işçi maaş artışı ile ödüllendirilmelidir. Taylor “parça başı işçilik” kavramını da ilk kullanan düşünürdür. Ona göre çalışanlar ürettikleri parça başına ücret almalıdırlar ve bu durum bir tür güdüleyici olarak işlev görecektir. Kijne ve Spender, (1996: xii), bilimsel yönetimin beş temel unsuru olarak merkezi bir araç odası, kronometreli bir zaman ölçer, planlama bölümü, oransal ücret sistemi ve işleyen bir ustabaşı mekanizmasını saymaktadır.

Taylor kendisinden önceki dönemi yönetimin geleneksel dönemi olarak adlandırmaktadır ve bu dönemde her ne kadar Amerikan ekonomisinde hızlı bir gelişme görülmüş olsa da bunun bilimsellikten uzak olduğunu vurgulamaktadır. Taylor’a göre bilimsel gelişmenin önündeki en büyük engel yöneticilerin kafalarında maksimum verimin nasıl sağlanacağına dair bilginin olmamasıdır. Taylor yapmış olduğu çalışmalarla örgütsel verimliliği arttırarak hem işverenin hem de işçinin refah seviyesinde artış sağlamayı amaçlamıştır. 1911 yılında yayınlanan “The Principles of

⁵ Ayrıntılı bir değerlendirme için bakılabilir: Simon, H. A. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*, 6(1) s. 53-67

Scientific Management”⁶ (Bilimsel Yönetimin İlkeleri) isimli eserinde organizasyon ve yönetimin temel ilkelerini açıklamaktadır (Şimşek, 2010: 43):

Örgütsel faaliyetlerin yerine getirilmesinde işgörenler ile yönetici personel, gelişigüzel değil bilimsel ilkelere uygun biçimde çalışmalıdır.

Örgütsel faaliyetler rastgele ve başıbozuk şekilde değil, birbiriyle koordine halinde ve uyum içerisinde icra edilmelidir.

Örgütsel amaçlara ulaşma çabalarında bireyler birbirlerinden bağımsız çalışmak yerine karşılıklı yardımlaşma ve işbirliği içerisinde olmalıdır.

Örgütler ve onların yönetimleri ulaşılabilecek en yüksek verimliliği sağlamaya çalışmalıdır.

Tüm örgüt üyeleri, mümkün olan en yüksek verimlilik düzeyine ulaşabilmeleri için iş başında sürekli olarak eğitilmelidirler.

Taylor’a göre bir bilimin geliştirilmesi için işçilerin önceden taşımakta oldukları yanlış yargıların silinerek bunların yerini bir dizi kanun formül ve kuralın alması gerekmektedir. Bu yönetimlerin uygulanması ancak sistematik bir şekilde kayıtların tutulması ve endekslenmesi ile mümkündür. Bilimsel verilerin uygulamada kullanılabilmesi için kayıtların, defterlerin tutulduğu bir oda ve planlamacının çalışması için ayrı bir masa gerekmektedir. O halde eski sistemde işi yapan işçi tarafından kişisel tecrübesinden yararlanılarak gerçekleştirilen planlama faaliyetleri, bilimsel yönetim ile bilimsel kurallara uygun olarak yönetim tarafından yerine getirilmelidir (Taylor, 2016: 37). Örnek olarak her bir makine ustasının tüm hareketleri diğerlerince planlanmış çeşitli faaliyetlere göre olacaktır. Her bir iş önceden planlanmış ve herkese kullanacağı araçlar ile yapacağı işin detayları yazılı talimatlar ile verilmiş olmalıdır.

Böylelikle geleneksel yönetim tarafından işçiye bırakılan planlama faaliyetleri bilimsel yönetim ile yöneticinin görevi sayılmaktadır. Taylor tarafından Amerikan Makine Mühendisleri Birliğine sunulan tebliğlerde bilimsel yönetimde

⁶ Ayrıntılı bir değerlendirme için bakılabilir: Taylor, F. W. (1911), *The Principles of Scientific Management*, Cornell University Library

kullanılan mekanizmalar içerisinde; “işlerde kullanılan araç, gereç ve işçilerin hareket ve fiillerinin her iş sınıfı için standardizasyonu”, “Bir planlama odası veya bölümün gerekliliği”, “İşçiler için talimat kartları” sayılmaktadır.

Marume ve Jaricha tarafından eşgüdüm sağlayan teknikler sıralama yöntemiyle sayılmıştır. Yazarlar eşgüdüm sağlayan en temel mekanizmanın “plan” ve ”planlama faaliyetleri” olduğunu belirtmektedir. Bunun yanında “formlar, kılavuzlar, yönetmelikler gibi prosedür ve yöntemlerin standardizasyonu” ve “örgütsel hiyerarşi”, eşgüdüm sağlayıcı mekanizmalar olarak sayılmaktadır (Marume ve Jaricha, 2016: 7).

Çalışmanın ilk bölümünde eşgüdüm mekanizmaları başlığı altında incelenen hiyerarşik eşgüdüm, otoritenin kavramsallaştırılmasıdır. Özellikle Klasik Dönem Kamu Yönetimi çalışmalarında örgütlerin çevrelerinden bağımsız olarak değerlendirildiği ve kurum içi eşgüdüm çalışmalarında hiyerarşik mekanizmaların kullanıldığı söylenebilir. Taylor da planlama faaliyetlerini üst yönetimin görevi olarak görmüş ve işin standardizasyonu ile çalışanlara kesin bir dille aktarılmasının öneminden bahsetmiştir. Taylor, eşgüdüm faaliyetleri içerisinde yatay mekanizmalara yer vermemiş ve eşgüdümü “planlama ve standardize etme” aracılığıyla üst yönetimin görevi olarak kabul etmiştir.

Eşgüdümün sağlanması bir üst görevlinin sorumluluğuna bırakılıyorsa dikey eşgüdümünden söz edilebilir (Bouckaert vd., 2010: 17). Bu eşgüdüm, çalışanların kendisine söyleneni yapma ve üst yöneticiye itaat etme ilkesine dayanan bir eşgüdümdür. Hiyerarşi, örgüt içerisinde bulunan çalışanların, teşkilat amaçlarını benimsemeleri ve işlerine içtenlikle sarılmaları esasına dayanmaz. Taylor da fonksiyonel ustabaşılık mekanizması vasıtasıyla emirlerin katı bir şekilde üst yönetim tarafından iletildiği ve işlerin daha önceden yapılan keskin planlara göre işlemesi gerektiğinden bahsetmekte ve bilimsel yönetimin ilkelerini tanımlarken hiyerarşik eşgüdüm mekanizmalarına sadık kalmaktadır (Tortop, 2010: 108)

2.1.2. Henri Fayol ve Eşgüdüm Anlayışı

Fayol, 1916 yılında yazmış olduğu Genel ve Endüstriyel Yönetim isimli eserinde yönetimin bir süreç olduğunu belirtmektedir. Bir örgüt içerisindeki faaliyetleri teknik işler, güvenlik işleri, muhasebe işleri, ticari işler, finansal işler ve

yönetim işleri olarak altı başlıkta sınıflandıran Fayol “yönetim işlerini” örgütteki üst düzey yetkililerin görevi olarak görmektedir

Yönetimin fonksiyonlarını ise Fayol; planlama, örgütlenme, yürütme, koordinasyon ve kontrol olarak belirtmektedir. Fayol yönetim fonksiyonlarından daha çok planlama, örgütlenme ve kontrol kapsamı aşamalarını detaylandırıyor olsa da iyi bir koordinasyona sahip olan örgütü şu şekilde tanımlamaktadır: “İyi bir koordinasyona sahip örgütte, her bölüm diğer bölümlerin yaptıklarından haberdar olarak hareket eder.” Satın alma bölümü ne zaman ne alacağını bilir, üretim bölümü ne kadar üretmesi gerektiğini bilir, finans bölümü gerekli parayı ne zaman temin edeceğini bilir. Her bölümdeki insanlar diğer bölümlere karşı olan sorumluluklarını bilirler, departmanlar arası yardımların neler olduğu bellidir. Bütün departmanların faaliyetleri firmanın içinde bulunduğu çevre ve duruma uygundur (Fayol, 1949: 103-104).

Fayol’ e göre koordinasyon, kurumun işlemlerini kolaylaştıracak ve başarılı olmasını sağlayacak şekilde tüm faaliyetlerin ahenkleştirilmesini ifade etmektedir. Koordinasyon, faaliyetlerinde uzmanlaşmış hizmetler arasında yakın irtibat kurmak, benzer genel hedeflere sahip olmaktır. Koordine etmek, bir bütün içerisinde uyum ve dengeyi bir araya getirmektir. Birbiriyle ilgili olmayan çabaları birleştirmek, araçları uyumlu hale getirmek, onları homojenleştirmektir (Demiroğlu Duyar, 2018: 86).

Fayol’ ün bu tanımından yola çıkarak örgütü kendi içerisine kapanık olarak algıladığı ve kurum-içi bir koordinasyon yaklaşımından bahsettiği ifade edilebilir.

Koordinasyon Fayol tarafından bir organizasyonun bir örgütün uyumlu çalışabilmesinin ön koşulu şeklinde kabul edilmektedir. Örgütlerde koordinasyon sağlamanın temel araçlarından birisi tüm yöneticilerin katıldığı haftalık toplantılardır (Fayol,1949: 104-105). Bu toplantılarda yukarıdan aşağıya, aşağıdan yukarıya ve yatay bilgi akışları gerçekleştiğinden örgütün işleyişinde koordinasyonu sağlamaktadır (Şengül, 2007: 267). Birim yöneticilerinin katıldığı toplantıların amacı, yönetimi işin yürütülmesi hakkında bilgilendirmek, çeşitli bölümler arasında beklenen işbirliğini netleştirmek, ortak çıkarları ilgilendiren çeşitli sorunları çözmek için bölüm yöneticilerinin varlığından yararlanmaktır. Bu toplantılarda mesele bir düzenleme

meselesi değildir. Toplantıların amacı, daha önceden ortaya konmuş planların uygulanmasını kolaylaştırmaktır (Fayol, 1949: 104-105).

Bu toplantılarda her bir birim yöneticisinin birimin, departmanın nasıl çalıştığı hakkında bilgi vermesi, karşılaşılan sorunları ve çözüm önerilerini aktarması beklenir. Genel müdür ise toplantıda sunulan her bir konu hakkında herkesin görüşünü alır ve tartışıldıktan sonra bir karara varılır (Fayol, 1949: 105).

Fayol, toplantıları, görüş paylaşımı yapılacak alanlar olarak tasarlamıştır. Her ne kadar hiyerarşik bir yapı aktarılıyor olsa da birim yöneticilerinin görüşlerinin de alınması ile katılımcı örnekler de sunulmaktadır.

Fayol' e göre, haftalık olarak toplanmak zorluk teşkil ediyorsa düzenli olmak kaydıyla daha seyrek aralıklarla da toplanılabilir ancak toplantı yapılması mümkün değilse bu durumda irtibat görevlilerine ihtiyaç vardır. Aslında en iyi irtibat görevlisi, birim yöneticilerinin odalarına giderek onlarla tek tek görüşecek genel müdürdür. Ancak genel müdür iş yoğunluğu dolayısıyla bunu yapamayacağından bu görüşmeler için bir irtibat görevlisi görevlendirilmelidir (Fayol, 1949: 106).

Buradan hareketle koordinasyon işlevinin, koordinasyon türleri arasında yer alan, yöneticinin dolayısıyla da yönetimin amaçlarını gerçekleştirme ve her astın bir üstüne itaat etmesine dayalı hiyerarşiye dayanan koordinasyon şeklinde gerçekleştiği düşünülebilir (Parlak, 2011: 194).

Bir örgütün başarıya ulaşması için sadece iyi bir plan ve iyi bir organizasyon yeterli değildir. Bunlara ek olarak sürekli bir koordinasyon da gereklidir. Oyundaki tüm kuvvetler sürekli dengede tutulmalıdır. Fayol böylece koordinasyonun dinamik ve sürekli bir süreç olduğunu ifade etmektedir. Organizasyonun bütününe yayılan, sürekli bir uyumlaştırma faaliyetidir.

Bir örgütün birimleri, kendi görev ve yetki alanlarında faaliyette bulunan ancak örgütün nihai amacına hizmet eden birimlerdir. Bu anlamda koordinasyondan beklenen, bu örgüt birimleri arasında ahenk sağlamasıdır. Birim yöneticilerinin katıldığı toplantıların kurum içi koordinasyonun sağlanmasında önemli bir yeri vardır. Birimler arasında iletişim ve bilgi akışı sağlayıp kurumun birimlerinin genel

durumunun öğrenilmesine katkı sağlayan bu toplantılar düzenli olarak uygulanmalıdır (Polatoğlu, 2003: 30). Nitekim günümüzde de hem kurum içi hem de kurumlararası koordinasyon sağlama mekanizmaları olarak toplantılar sıklıkla kullanılmaktadır (Şengül, 2007: 267).

Koordinasyon; harcamaları, mali kaynaklarla, ekipman ve aletlerle, üretim ihtiyaçlarıyla, stoklarla, tüketim oranlarıyla, satışlarla, üretimle orantılı tutmaktır. Teknik, ticari, mali veya diğer herhangi bir eylemin işletmenin tüm fonksiyonları açısından içerdiği yükümlülük ve fonksiyonları akılda tutulmalıdır. Evi ne çok küçük ne de çok büyük yapmak; aracı, kullanımına; yolu, araca; güvenlik tedbirlerini, risklere göre uyarlamaktır. Kısaca eşyaya ve fiillere hakkını vermektir (Fayol, 1949: 103-107).

2.1.3. Luther Gulick ve Eşgüdüm Anlayışı

Birçok kişinin bir arada çalıştığı her yerde en iyi sonuçlar işbölümü olduğunda elde edilmektedir. Bu nedenle organizasyon teorisi bir işletmenin iş bölümü birimlerine dayatılan koordinasyon yapısıyla ilgilidir. Gulick'e göre işbölümü bir organizasyonun temelidir. Koordinasyon ihtiyacı ise işbölümü ve uzmanlaşmanın gerekliliği olarak ortaya çıkmaktadır (Gulick, 1937: 3).

Gulick' e göre bir iş icra edilirken işbölümüne gidiliyorsa mutlak suretle koordinasyona ihtiyaç duyulmaktadır. İşbölümü ve uzmanlaşma ne kadar fazlaysa koordinasyon ihtiyacı da o kadar fazla olmaktadır. Ona göre koordinasyon işin çeşitli bölümlerinin birbiriyle ilişkilendirilmesi anlamına gelmektedir (Marume ve Jaricha, 2016: 7).

Çeşitli uzmanların arasındaki iş bölümünde planlama ve koordinasyon konusunda da uzman bir kişi mutlaka bulundurulmalıdır. Aksi halde çok fazla zaman kaybı yaşanabilir, işçiler birbirlerinin yoluna çıkabilir, malzeme ihtiyaç anında hazır olmayabilir, işler yanlış sırayla yapılabilir hatta işler arasında farklar da ortaya çıkabilir. Örneğin birçok odadan oluşacak bir ev birçok usta tarafından inşa edilecektir ancak odaların boyutları, hangi odada çalışmaya daha önce başlanacağı kararını vermek için koordinasyon sağlayan kişiye ihtiyaç duyulmaktadır.

Koordinasyon, işin bölümleri arasında ilişki kuran önemli bir yönetim görevidir. Koordinasyon arayışı örgüt teorisinin en eski konularından biridir ve

Gulick, kamu kuruluşlarının yapısının uzmanlaşma ve koordinasyon arasındaki dinamik üzerine inşa edildiğini vurgulamaktadır (Gulick, 1937). Birimler, roller ve görevler farklı yatay ve dikey ilkelere göre uzmanlaşmıştır ve koordinasyon genel olarak Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yeni Kamu İşletmeciliği Sonrası dönemde Yeni Zelanda’da örneklerine rastlanılabileceği gibi uzmanlaşmış olanın yeniden düzenlenmesi anlamına gelmektedir (Gregory, 2003: 49). Kamu yönetiminde uzmanlaşma “kutsal kase” veya “felsefe taşı” aramak şeklinde de ifade edilse de aşağıda bahsedeceğimiz gibi Gulick, her örgütün yapısının ayrı değerlendirilmesi gerektiğinden yola çıkarak tek bir kutsal kase arayışını boşa çıkarmaktadır.

Koordinasyon hem işbirliğini kolaylaştıran bir süreç hem de çıktı olarak görülmelidir. Koordinasyon sorunlarının temeli, uzmanlaşmada ve hükümetlerin hem yatay hem de dikey boyutlarda bölünmesinde yatmaktadır. Örgüt teorisinde uzmanlaşma ve koordinasyon birbiriyle yakından ilişkili, hatta tamamlayıcı konular olarak görülmektedir. Uzmanlaşma, hangi görev ve ilişkilerin birlikte gruplanıp koordine edilebileceği ve hangilerinin ayrılabilirliğinin tanımlanmasıdır. Görevler ve organizasyonlar farklı uzmanlık ilkelerine dayalı olarak yapılandırılabilir (Bouckaert vd., 2010: 26).

Gulick, uzmanlaşma ve işbölümü faaliyetlerini odak noktalarına göre dörde ayırarak incelemektedir. Bir işletmede veya devlet politikasında uzmanlaşma; amaç, süreç, müşteri, mekan (coğrafya) unsuruna göre gerçekleştirilmektedir. Gulick’e göre koordinasyon da örgütsel uzmanlaşmanın odağına aldığı kavrama göre değişmektedir. Amaç odaklı bir uzmanlaşma gerçekleştirilmiş ve çeşitli fonksiyonları yerine getirmek için uzmanlaşmış olabileceği gibi süreç, müşteri ya da coğrafi odaklı uzmanlaşma da gerçekleştirilmiş olabilir (Gulick, 1937: 20).⁷

Gulick koordinasyon kavramını bağımlı değişken olarak tasarlamaktadır. Her bir uzmanlaşma tipi organizasyonun eşgüdümünü de etkilemektedir. Örneğin amaç

⁷ Uzmanlaşmanın farklı tipleri hakkında ayrıntılı bir değerlendirme için: Gulick, L. (1937). Notes on theory of organization. İçinde L. Gulick ve L. Urwick (Ed.), *Papers on the science of administration* (ss. 1–46). Columbia University Institute of Public Administration.

odaklı bir uzmanlaşmaya gidildiyse eğer eşgüdüm sağlamanın ana zorluk noktası farklı sektör yönetimlerinin sektörler arası sorunların çözümünde bir araya getirilmesi olacaktır. Eğer süreç odaklı bir uzmanlaşma tercih edildiyse bu sefer de farklı mesleklerin ve uzmanların güçlerini birleştirmesi ve koordine etmesi asıl zorluk olacaktır (Christensen, 2008: 101).

Tüm departmanlar amaç esasına göre kurulursa, bu durumda üst düzey yöneticinin görevi ana amaçların birbiriyle çelişmediğini ve kullanılan çeşitli süreçlerin tutarlı olduğunu görmek olacaktır. Tüm departmanlar süreç esasına göre kurulursa, çalışma yöntemleri iyi bir şekilde standartlaştırılacak ve icra başkanının sonuçları üretmek ve hizmet sunmak için bunların koordineli ve zamanlanmış olduğunu görmesi gerekecektir. Sunulan hizmetin gerçekten hizmeti alan kişilerin ihtiyaçlarına uygun olup olmadığı kontrol edilmelidir.

Bölümlendirmenin temeli mekansa, yani coğrafi temelli bir uzmanlaşmaya gidilmişse bu durumda hizmetler merkezi olmayan bir yapıya sahiptir. Taşra birimleri ya da yerel yönetimlerle görev paylaşımları mevcuttur ve yerindenlik ilkesi üzerine bir organizasyon gerçekleştirilmiş demektir. Bu durumda ise icra başkanının görevi faaliyetlerin yerel olarak koordine edilmesini ve yerelliğe uygun olmasını denetlemek değil, hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamaktır.

Devletin işleri kısmen amaç bazında kısmen süreç kısmen mekan kısmen de müşteri bazında bölümlere ayrılırsa sorunların çözüldüğü görülecektir. Tüm ana bölümlerin aynı felsefeyi takip ettiği bir organizasyonda koordinasyon bizzat üst yönetici tarafından sağlanmalıdır. Gulick'e göre devletin işlerinin bölümlendirilmesi dinamik olmalıdır. Koordinasyon ihtiyacı doğduğunda bölümlendirme tekrar gözden geçirilmeli gerekirse bazı değişiklikler yapılmalıdır.

Gulick koordinasyon söz konusu olduğunda zaman ve işin boyutunun önemli bir faktör olduğunu belirtmektedir. Ona göre eşgüdüm, ancak zeki, güçlü ve ısrarcı bir çabayla gerçekleştirilebilir. Eşgüdüm sağlamanın iki yolu vardır (Gulick, 1937: 6).

1) *Organizasyon*: İşin bölümleriyle organizasyonel hiyerarşi yoluyla ilişki kurma. Böylece iş, üstlerden astlara verilen emirlerle yukarıdan aşağıya şekilde koordine edilebilir.

2) *Fikrin Hakimiyeti*: Bir örgüt içerisindeki tüm çalışanların zihninde ortak bir amacın gerçekleştirilmesine yönelik bir fikrin hakim olması.

Bu iki eşgüdüm ilkesi birbirini dışlamaz, aslında her ikisinin de kapsamlı kullanımını olmadan hiçbir girişim gerçekten etkili olamaz.

Gulick'e göre boyut ve zaman koordinasyonunun geliştirilmesinde en önemli sınırlayıcılarıdır. Küçük bir işletmede sorun zorlu değildir. Otoritenin yapısı basittir. Temel amaç her çalışan için belirgindir. Ancak işletmenin kapsamı büyüdükçe otorite hatları karışabilir, işçilerin merkezi bir amaç olduğunu unutması ile enerjilerini yalnızca kendi bireysel ilerlemelerine ayırmaları tehlikesi ortaya çıkar.

İnsan alışkanlık sahibi bir yaratıktır. Bir işletme zamana yayılarak, küçük başlangıçlardan başlayarak kademeli olarak kurulduğunda personel adım adım sınıflandırılabilir ve sorunlar ortaya çıktığında alışkanlıklar vasıtasıyla çözülebilir. Rutinler, tatbikatla öğrenilir. Ancak yeni ve büyük bir işletmenin bir gecede kurulması gerektiğinde eşgüdümün gerçek zorlukları ortaya çıkar. Zaman varken eşgüdümün önemli bir temeli olarak ortaya çıkan alışkanlık zaman kısıtlıyken ana sorun haline gelebilir. Bu sebeple eşgüdüm sorununa küçük ve büyük işletmelerde, basit ve karmaşık durumlarda, istikrarlı ve yeni değişen işletmelerde farklı yaklaşılmalıdır (Gulick, 1937: 6-7).

Koordinasyon, organizasyonel gerekliliklere ek olarak, departman başkanlarının ait oldukları ağı görselleştirmeleri ve anlamalarını gerektirmektedir.

Çalışmalarının başka bir departmanın örtüşen amacına, sürecine veya bölgesel alanına giren kısmının uyumlu bir araya getirilmesi için öncelikle buldukları yeri özümsemeleri gerekmektedir. Böyle bir yaklaşım özellikle devlet dairelerinde sıklıkla karşılaşılan işi sahiplenme ve kıskançlık duygusunu ortadan kaldırmaya hizmet edebilir. Aynı şekilde İcra başkanı da örgütün ağını anlamalı, çakışma ve sürtüşme alanlarını gözetmeye özel çaba göstermelidir (Gulick, 1937: 19-20).

Toparlayacak olursak Gulick tarafından koordinasyon örgüt teorilerinin ana amacı olarak görülmekte ancak bağımsız bir değişken olarak değerlendirilmemektedir. Organizasyon, iş bölümü ve uzmanlaşmanın bir sonucu olarak eşgüdüm oluşmaktadır.

Buna ek olarak Gulick koordinasyon sağlamak için de organizasyonun kendi şemasını ve örgütsel yapıyı işaret etmekte aynı zamanda da ihtiyaç duyulması durumunda eşgüdüm sağlama görevini üst yöneticiye bırakmaktadır. Genel olarak dikey bir eşgüdüm mekanizması üzerinde durduğu ancak, “örgütlerin zaman ve mekânsal büyüklük ölçütlerine göre kendi içerisinde değerlendirilerek koordine edilmesi gerekliliğinden bahsederek” diğer klasik teorisyenlerin evrensel çözümlerinden ayrılmaktadır.

Gulick’de eşgüdüm sağlama amacıyla üst yönetici ortaya çıkarken bu durum James David Mooney’de yerini “önder”e bırakmaktadır. Mooney’e göre eşgüdüm, yönetimin temel unsurudur ve organizasyonun bütününe kapsamaktadır. Eşgüdümün oluşabilmesi için bir üstün güç yani otorite gereklidir. Otorite, otokrasi olarak algılanmamalıdır. Demokratik rejimlerde otoritenin kaynağı halktır. Ancak hangi biçimde görünürse görünsün, bu üstün koordinasyon otoritesi, tüm organizasyonun içinden geçen koordinasyon direktifi olarak değil, sadece tüm koordinasyonun kaynağı olarak anlaşılmalıdır (Mooney, 1947: 5-12).

Burada, en yüksek koordinasyon otoritesinin mantıksal sırayla liderlikten önce gelmesi gerektiğini gözlemlemek yeterlidir. Çünkü örgütü oluşturan, bu koordinasyon gücüdür. Öte yandan liderlik her zaman organizasyonu gerektirmektedir. Liderlik edecek bir şey olmadan lider olamaz. Liderlik elbette türetilmiş bir otorite kullanmalıdır (Mooney, 1947: 5-6).

Öte yandan Mooney’ e göre eşgüdüm sağlanabilmesi için örgüt gerçek bir çıkar grubundan oluşmalıdır. Yani herkes ana amacın ne olduğunun, bu amaca ulaşmanın neden ve nasıl gerekli olduğunun farkında olmalıdır. Bir örgütün her üyesi “doktrin” olarak tanımlanan bu ana amacı yalnızca bilmekle kalmamalı aynı zamanda onu özümsemelidir (Mooney, 1947: 5-6).

Klasik kamu yönetimi teorisyenlerinin, genel olarak örgüt yapısı içinde eşgüdümünden bir üstü sorumlu tuttıkları söylenebilir. Bu bakış açısında eşgüdüm, yatay boyutu olmayan ve hiyerarşi ile otorite aracılığıyla sağlanmaya çalışılan bir unsurdur.

Otoritenin bir üst tarafından eşgüdümlenip yönlendirilmesi esastır ve otoritenin sağlanması veya kademeleşmesi için hiyerarşi gereklidir. İşin alt parçalara bölünerek görevlilere dağıtılması ve bu işlerin doğru yapıldığının kontrolünün sağlanması süreci hiyerarşiyi mecbur kılmaktadır ve eşgüdümün sağlanması için de olmazsa olmazdır (Fişek, 2012: 177).

2.2. Davranışçı Ekol ve Eşgüdüm Konusundaki Çalışmalar

Özellikle 1929 ekonomik buhranı sonrasında değişen dünya yapısında klasik yaklaşımın ileri sürdüğü fikirler yüksek sesle eleştirilmeye başlanmıştır. Krizle birlikte birçok kişi işsiz kalırken aynı zamanda çalışma koşulları da her geçen gün daha da katlanılmaz bir hal almaya başlamıştır. Klasik yaklaşımın gayri insani yapısı da bu sebeple eleştirilir hale gelmiştir.

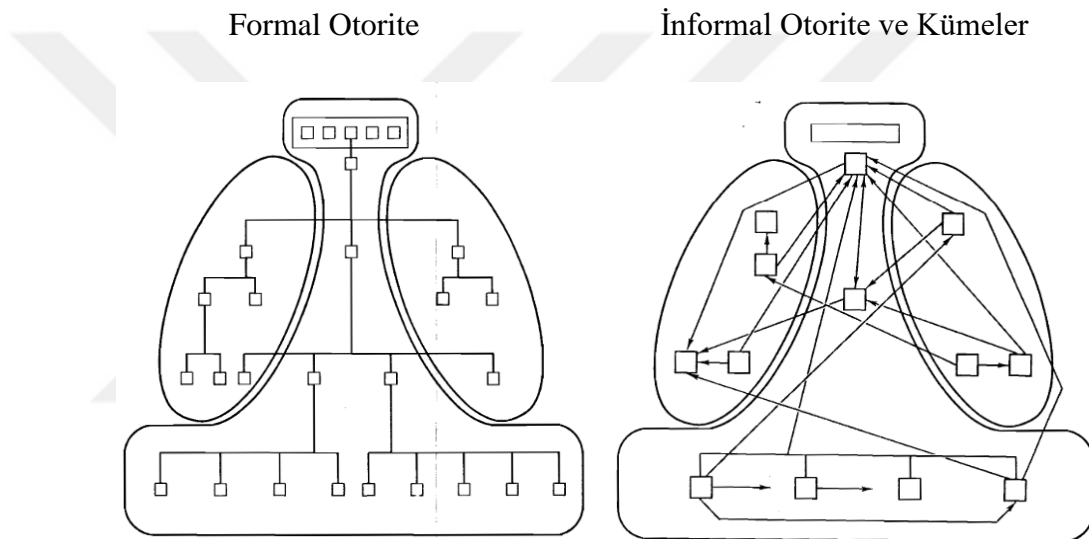
Klasik yaklaşım örgütü sadece şablona indirgemiş ve onun unsurlarını da örgütteki konumları üzerinden tanımlamıştır. Bunun sonucunda oldukça otoriter bir yapı ortaya çıkmıştır. Çalışanlar, sosyo-psikolojik özellikleri bir tarafa bırakılarak bir makinanın çarklarından farksız kabul edilmiştir. Bilimsel bakış açısının getirmiş olduğu “tek doğru” yaklaşımı, fikir üretmeye engel olmuş, üst yöneticinin emirleri sorgusuz şekilde evrensel gerçek olarak algılanmıştır. Tüm bunlara ek olarak insanın yalnızca biyolojik bir varlık olarak görülmesinin sonucunda motivasyon ve güdüleme de yalnızca maddi (parasal) ödül ve cezalarla sağlanmaya çalışılmıştır.

Davranışçı ekol, klasik yaklaşımın bu unsularına karşı gelerek merkezine insanı alan bir yapı üzerine inşa edilmiştir. İnsan psikolojik ve sosyolojik bir varlık olarak da düşünölmeye başlanmıştır. Örgüt içerisinde çalışanların yapacağı işin, çalışanların kendi bireysel güçleri tarafından değil ait oldukları grubun sosyal gücü tarafından belirleneceği üzerinde durulmuştur.

Davranışçı yaklaşıma göre insan, kümenin değer ve davranış kalıplarından etkilenen toplumsal bir varlıktır. İnsan, küme üyesi olarak başka kişi veya kümelerle zorunlu ilişki içerisine girmektedir. Küme üyesi birey, örgütün amaçlarından önce

kümesinin değerlerini benimsemektedir. Bu durumda yönetimin görevi, küme değerleriyle örgütün amaçları arasında uyum sağlama, küme üyelerinin davranış ve eylemlerini örgütsel amaçlar doğrultusunda eşgüdümlemektir. Daha açık bir ifadeyle, kümeyle özdeşleşme yoluyla eşgüdümün sağlanmasına çalışılmıştır. Bu genel çerçevede içinde bu eşgüdümü sağlayacak otoriter yönetici yerine çalışanlarına yakın duran, onların psikolojilerinin farkında olan ve onları anlayabilen bir öndere ihtiyaç vardır (Zengin, 2011: 138-139).

Şekil 1. Biçimsel ve Biçimsel Olmayan Örgüt Yapısı



Kaynak: Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organization*, London: Palgrave

Yönetici bir tür “önder” olarak algılanmaktadır. Mary Parker Follett’a göre önder, verdiği emrin, durum ve şartların bir gereği olduğunu astlarına gösteren kişidir. Özellikle buradaki emrin kişisel olmaktan çıkarılması gerekir. Follett’a göre çalışanların eşgüdüm halinde çalışabilmesi için eşgüdüm planlama evresinden başlayarak sağlanmalı, kişiler ve tüm faktörlere doğrudan temas etmeli ve son olarak da eşgüdümün sürekli olması gerekmektedir. Kısaca vurgulamak gerekirse işyerinde yönetici konumunda bulunan kişi, artık yalnızca iş akışını en iyi şekilde organize etmekle görevli kişi değildir. Yönetici, çalışanların verimliliğini olumlu yönde etkileyen, moral düzeylerinin yükselmesini sağlayan, aidiyet duygusunu güçlendiren bir profil olarak karşımıza çıkmaktadır (Narenda, 1962: 219).

Chester Barnard ise, işletmelerin bir toplumsal sistem olduğu, bu sistemin öğeleri arasındaki ilişkileri olumlu kılarak sürdürmede haberleşme etkeninin belirleyici önem taşıdığı, parasal özendiricilerin yanı sıra toplumsal psikolojik ödüllere de yararlanılması gerektiğini vurgulamaktadır. Barnard'a göre doğal kümelenmeler olumlu ya da olumsuz şekilde örgütleri etkilemekte ve örgütsel gerçekliği oluşturmaktadır (Fişek, 2012: 201).

Geleneksel(klasik) örgüt kuramcıları haberleşme konusuna yeterince önem vermemiş, örgüt içi bilgi dolaşımını daha çok buyrukların yukarıdan aşağıya ve raporların da aşağıdan yukarıya iletilmesi olarak görmüşlerdir. Bu durum aslında oldukça doğaldır zira Brown ve Myers' in bahsettiği gibi, emirleri veren de düşünen de işverendir. İnsanı işe ve işi insana uyduran yine işverendir. Çalıştırdığı kişiler için neyin iyi olduğunu bilen de işverendir. Yeterli bir parasal güdüleme ile işçilerin daha önceden belirlenmiş plan dahilinde çalışacakları ve böylelikle hiyerarşi ve önceden hazırlanmış planın, eşgüdüm sağlamak ile verimli bir yapı ortaya koymak adına yeterli olduğu düşünülmüştür. İşçinin, bu genel çerçevede görüşlerinin olabileceği hesaba katılmamıştır (Fişek, 2012: 216).

Davranışçı ekole göre, bireysel işçilerin tutum ve davranışlarını etkiledikleri dolayısıyla kümeler, incelenecek başat birimler olmalıdırlar. Klasikçilerin aksine davranışçılar otoriter önderlik biçimlerine karşı demokratik önderlik yaklaşımı üzerinde durmuşlardır. Eşgüdümün sağlanabilmesi için ana gereklilik haberleşmenin etkin bir şekilde sürdürülmesidir. Böylece katılma, insan ilişkilerinin önemli bir unsuru durumuna gelmektedir (Fişek, 2012: 202).

Bu ekole göre aslolan bilgili ve sevecen bir yöneticinin işçilerin morallerini en üst seviyede tutacak önderlik biçimlerinden yararlanarak bireysel işçilerin verimlilik artışına katkılarını örgütlemesidir. Davranışçı örgüt kuramı tarafından ast üst ilişkilerinde daha az katı ve daha fazla demokratik düşünce, bir ast hakkı olarak görülmemektedir. Aksine bu, örgütün daha etkin ve verimli çalışabilmesinin bir gereği olarak düşünülmektedir. Yönetimin temel görevi, doğal kümeleşmeleri ortaya koyduktan sonra bunların örgütsel amaca ulaşmak için nasıl kullanılacaklarını saptaması ve kümelerde oluşan ilişkilerin koordine edilmesi vasıtasıyla biçimsel örgüt

yapısının yanında beliren bu biçimsel olmayan yapıdan en üst seviyede faydalanmaktadır.

Küme davranışlarıyla örgütsel amaçların uyumlu hale getirilmesi yani aslında eşgüdümlemesi için “özendirme” önem arz etmektedir. İnsanın belli biçimde davranmaya sevk edilmesi için parasal olmayan özendiriciler kullanılmıştır. Bireyin benlik gereksinimleri ön plana çıkarılmış ve bulunduğu grup içindeki konumunun iyileştirilmesi amaçlanmıştır.

Douglas McGregor doğru şekilde motive edilmiş olan çalışanın dinlenme ve eğlenme kadar çalışmaya da istekli olacağını, dıştan yönlendirmeye ihtiyaç duymadan benimsediği örgüt amaçlarına istekle yöneleceğini, tüm yeteneklerini örgüt amacı için seferber edeceğini, böyle yaparak ayrıca bir çaba harcamaksızın hem örgütsel etkinliği hem de emek verimliliğini arttıracığını düşünmektedir. Yani kendisine ait olan X-Y kuramında belirtilen X kuramındaki insanın gidip Y kuramındaki insanın geleceğini ve aynı şekilde X kuramındaki davranış kalıplarının terk edilerek Y kuramındaki davranış tipine gireceğini varsaymaktadır.⁸ Böylelikle doğru şekilde motive etme, eşgüdümün sağlanması için ana şart olarak ön plana çıkmaktadır.

Mary Parker Follet, sürekli olarak emir almanın, çalışanlarda, karşı çıkmaya, kişiliğin örselenmesine ve sorumsuzluğa yol açtığını ifade etmektedir (Güven, 1984b: 181). Özetle, davranışçı ekol tarafından; küme normlarına, değerlerine ve güdülenmesine önem veren bir yaklaşımın, eşgüdüm sağlamada ve düzeyini yükseltmede temel değişkenler olduğu savunulmuştur. Bu ekol, biçimsel örgütün yanı sıra bir doğal örgüt yapısının varlığına dikkat çekmiş ve biçimsel olmayan eşgüdüm üzerinde durmuştur. Kümeyle özdeşleşme yoluyla eşgüdüm ve gönüllü eşgüdüm kavramları bu dönemde geliştirilmiştir.

2.3. Sistem Yaklaşımı ve Eşgüdüm

Klasik ve neoklasik örgüt kuramları daha çok örgütün içine yönelik, basit ve sıklıkla tek boyutlu iken sistem yaklaşımı daha çok boyutlu ve karmaşık ilişkiler ağı sunmaktadır. Sistem teorisi örgütleri, girdileri, süreçleri, çıktıları ve örgütün sürekli

⁸ X-Y Kuramı hakkında ayrıntılı bir değerlendirme için: McGregor, D. (1960). *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill.

içerisinde bulunduğu çevrelerini de kapsayacak biçimde iç içe geçmiş ve birbirine bağlı karmaşık yapı olarak görür. Dolayısıyla bu yapının herhangi bir unsurundaki değişim, diğer unsurları da etkilemektedir (Shafritz vd., 2017: 232).

Sistem düşüncesine göre tüm dünya esas olarak birbiriyle ilişkili sistemlerin toplamıdır. Sistem yaklaşımı bu sebeple örgütleri, neden sonuç ilişkilerine bağlı olarak dinamik bir şekilde sürekli değişen yapılar olarak görmektedir.

Sistem denildiğinde belirli parçalardan oluşan bir bütün anlaşılmaktadır. Sistemde önemli olan, bütünü meydana getiren parçaların kendilerine özgü işleyişlerinin olması, fakat her birinin etkinliğinin de bir diğerine bağlı olmasıdır. Sistem yaklaşımı, bütünü oluşturan parçaları ve bunların birbirleriyle ilişkilerini bütüncül olarak incelemektedir. Örgütü; çeşitli parçalar, süreçler ve amaçlardan oluşan bir bütün olarak ele almaktadır ve bu bütün içerisindeki her bir parça da örgütün bütününe etki etmektedir (Barnard, 1966: 77-78). Örgütü oluşturan gruplar içerisinde insan, makineler, maddi kaynaklar, görevler, formal yetki ilişkileri, küçük informal gruplar sayılabilir...

Sistem yaklaşımı, yöneticiye çeşitli avantajlar sağlamaktadır. Bunlar;

- 1) Yönetici, görevini dar bir şekilde ve yalnızca kendi işlevi açısından yorumlamaktan kurtularak, kendi sisteminin var olduğu diğer alt sistemleri ve çevresel koşulları da dikkate alan bütüncül bir yaklaşıma kavuşmuştur.
- 2) Yöneticiye kendi sisteminin amaçlarını, daha geniş bir sistemle iç içe değerlendirme imkanı tanımıştır.
- 3) Yönetici, örgüt yapısını alt sistemlerin amaçları ile uyumlu ve tutarlı bir şekilde kurma imkanına kavuşmuştur.
- 4) Yönetici sisteme dahil alt sistemleri değerlendirirken alt sistemlerin ana sisteme yapmış oldukları katkıyı belirleme avantajını elde etmiştir (Şimşek ve Çelik, 2019: 152).

Mademki sistemler, aralarında karşılıklı ilişkiler bulunan parçalardan oluşmaktadır o halde birbirlerine bağımlı olan bu parçalar arasında denge sağlayacak, ilişkilerde sapmalar ve değişiklikler ortaya çıktığında (ki bunun tüm sistemi etkileyeceği varsayılmaktadır) bunları uyumlandıracak ve belirli yönlere

yönlendirecek bir mekanizmaya ihtiyaç vardır. Bu mekanizma sistem yaklaşımının özünü oluşturan “feed-back” yani “geri besleyim” mekanizmasıdır. Bu mekanizma eşgüdüm sağlayacak en önemli unsurdur.

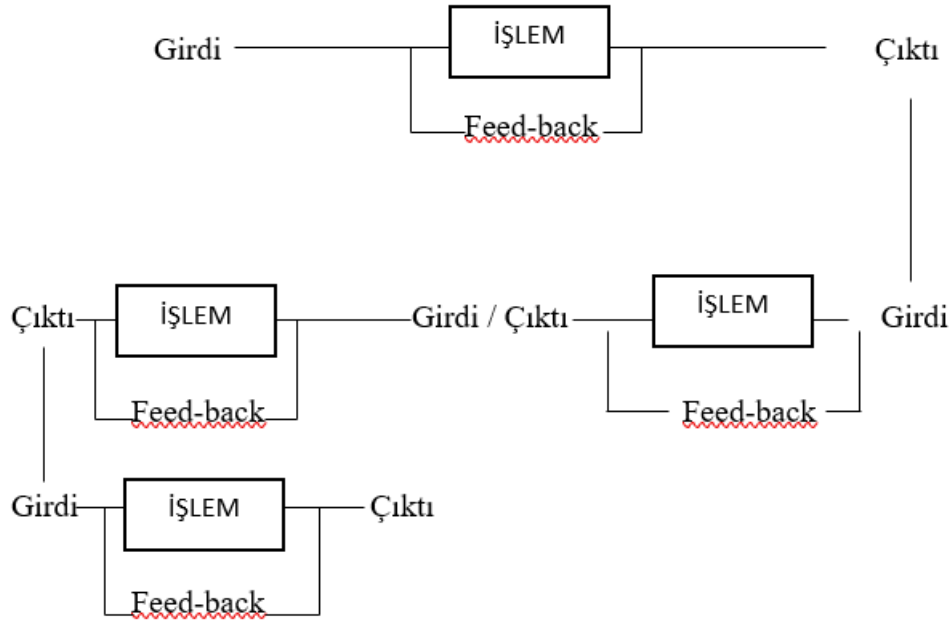
W. Scott'un örgütsel sistem modelini incelediğimizde, anılan mekanizmanın işlevi açıklık kazanmaktadır. Scott, (1961: 15-16) kurduğu modelde, bir sistem olarak örgütü 5 alt ögeye ayırmaktadır. Bunlar;

1. Bireyler ve kişilik yapıları
2. Biçimsel örgüt
3. Doğal örgütler
4. Statü ve rol yapısı
5. İşin yapıldığı fiziki çevredir.

Bu beş ögenin örgüt içerisinde birbiriyle uyumlu hale getirilmesi ve ana amaca sevk edilmesi oldukça önemlidir. Yani aslında eşgüdümleme süreci oldukça önemlidir. Burada eşgüdüm sağlayacak mekanizma Scott tarafından “denge” kavramıyla tanımlanmaktadır. Scott'a göre "denge", örgüt ve alt sistemler arasındaki karmaşık ilişkilerin düzenlenmesini ve bunlar arasında çıkabilecek çatışmaların uzlaştırılıp, düzenlilik sağlanmasını belirtmektedir.

Denge süreci örgütleri oluşturan erkleri birleştiren aynı zamanda da içsel ya da dışsal sebeplerle örgütte meydana gelen değişikliklerde sistemi tekrar dengeye sokan süreçler bütünüdür. Esasında Scott tarafından denge olarak ifade edilen kavram eşgüdüm mekanizmalarını ifade etmektedir. Sistemde bu dengenin dinamik bir şekilde sağlanması da ancak geri bildirim sürecinin sağlıklı şekilde işlemesi ile mümkündür. Bir önceki faaliyetin çıktısı, kendisinden sonraki faaliyetin girdisi olmakta ve döngü bu şekilde işleyerek devam etmektedir.

Şekil 2. Feedback Döngüsü



Kaynak: Güven, H. S. (1984b). Örgüt Kuramı Boyunca Geliştirilen Çeşitli Ekoller ve Eşgüdüm Anlayışları. *Uludağ Üniversitesi İktisat ve İdari Bilimler Dergisi*, 5(2), s.185

Sistem ekolü yazarlarından Katz ve Kahn (1977: 517), örgütsel sistemi işlevsel olarak 5 alt ögeye ayırarak incelemektedirler. Bunlar:

1. Üretici ve teknik alt sistemler
2. Koruyucu alt sistemler
3. Destekleyici alt sistemler
4. Uyarlayıcı alt sistemler ve
5. Yönetim alt sistemidir.

İlk dört alt sistem, kendi içinde eşgüdüm faaliyetlerini yürütür. Üretici ve teknik alt sistem, üretim faaliyetleriyle ilgili eşgüdümü sağlar. Koruyucu alt sistem, örgüt içinde uyumlu bir çalışma ortamı yaratmak ve örgütü bir bütün halinde tutmakla görevlidir. Destekleyici alt sistemler, çevre ile alışverişte bulunarak, gerekli girdilerin sağlanması ve çıktılarının satışı ile ilgili eşgüdüm faaliyetlerini yürütmektedir. Uyarlayıcı alt sistemler ise, çevrede oluşan değişiklikleri izlemekle görevli

bulunmaktadır. İlk 4 alt sistemden her birinin çeşitli düzeylerde eşgüdüm görevleri bulunmaktadır ve yönetim alt sistemi ile eşgüdüm halinde çalışmaktadırlar.

Yönetim alt sistemi ise yukarıda sayılan ilk 4 alt sistemin eşgüdümlemesinden ve genel olarak sistemin bütünündeki eşgüdümden sorumludur Katz ve Kahn (1977: 517), yönetim sisteminin görevlerini şöyle sıralamaktadır:

- 1) Alt sistemlerin eşgüdümlemesi
- 2) Hiyerarşik katlar arasındaki var olan çatışmaların çözülmesi
- 3) Çevreden gelen taleplerle örgütün ihtiyaçlarının ve kaynaklarının eşgüdümlemesi ve uyumlu hale getirilmesi.

Özetlemek gerekirse, sistem yaklaşımı içindeki düşünürlerin yatay olarak alt sistemler arasındaki ilişkilerinin nasıl en düzgün biçimde işleyebileceğini araştırmaya, dikey olarak ise etkin ve katılımcı bir liderlik modeli geliştirerek hiyerarşik yaklaşımın doğal bir kusuru olan bilgi sorununa yanıt ortaya koymaya çalıştıkları söylenebilir.

2.4. Durumsallık Yaklaşımı ve Eşgüdüm

Durumsallık yaklaşımı, buraya kadar konuşulan tüm ilkeleri şarta bağlamaktadır. Zira adından da anlaşılacağı üzere “duruma görelilik” söz konusudur. Evrensel genel geçer bir ilke veya işleyiş ortaya koymak mümkün değildir. Yapılması gerekenler durumdan duruma, örgütten örgüte veya örgütün kendi tarihsel süreci içerisinde farklılaşmaktadır. Kısacası içerisinde bulunulan “durum” veya “koşullara” ağırlık verilmektedir.

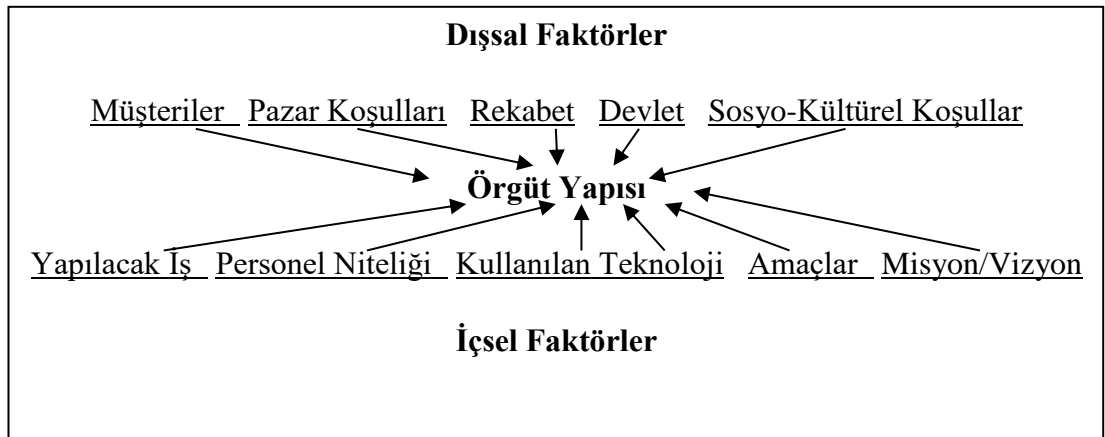
Durumsallık yaklaşımının öncüsü Herbert Simon, kamu yönetimine klasik teorisyenlerin yaptığı gibi evrensel ilkeler belirleme çabası üzerinden bakmanın oldukça yersiz olduğunu ifade etmektedir. Tıpkı atasözleri gibi her bir ilkenin kişinin savını açıklamak için kullanılabileceğini ve tam olarak zıttının da ifade edilmesinin yanlış olmayacağını belirtmektedir. Birçok ilke zaten yönetimin olmazsa olmazı konumundadır. Söz gelimi iş bölümü ve uzmanlaşma, bir amaç için toplanan birden fazla kişi için doğal bir sonuç olarak ortaya çıkmaktadır. Bunu etkin bir yönetimin gereği olarak ortaya koymak anlamsızdır. Bazı ilkeler ise birbirleriyle çelişmektedir. Örneğin emir komuta birliği ilkesi ile Taylor tarafından ortaya konan “fonksiyonel

ustabaşılık” çelişkili görünmektedir. Dolayısıyla Simon genel geçer ve tüm örgütler için uygun “en doğru” yaklaşımını sert bir dille eleştirmektedir (Simon, 1946: 53-67).

O halde durumsallık yaklaşımının amacı her yerde ve her örgütte uygulanabilecek ilkeleri bulmak yerine, her işletmenin içinde bulunduğu duruma göre o durumda en uygun sayılabilecek yönetim uygulamasını keşfetmektir. En uygun yönetim uygulamasını ararken örgütün içerisinde bulunduğu çevrenin de değerlendiriliyor olması dolayısıyla durumsalcılık yaklaşımının, sistem yaklaşımı ekolünden uzaklaşmadığı da ifade edilmelidir.

Durumsallık yaklaşımı, klasik, davranışçı ya da sistem yaklaşımlarının yerini alan bir yaklaşım değil, onlarla birlikte ele alınan ve bu yaklaşımların, hangi durumlarda daha etkili, daha faydalı olabileceklerini ortaya koymaya çalışan bir yaklaşımdır. Örneğin, belli durum ve koşullarda klasikçilerin öngördüğü hiyerarşik yaklaşımın ve dikey eşgüdüm mekanizmalarının etkili olabileceğini; ancak bazen de demokratik mekanizmaların işe yarayacağını, yatay eşgüdüm mekanizmalarının aktifleştirilmesinin daha faydalı olacağını ifade etmektedir. Yani durumsalcılık yaklaşımına göre örgüt bağımlı bir değişkendir. Örgüt yapısının nasıl olması gerektiği bağımsız değişken konumunda bulunan içsel ve dışsal koşullara göre belirlenmelidir (Şimşek ve Çelik, 2019: 155-156).

Şekil 3. Örgüt Yapısını Etkileyen İç ve Dış Faktörler



Kaynak: Şimşek, M. Ş. ve Çelik, A. (2019). *Yönetim ve Organizasyon*. Konya: Eğitim Yayınevi adlı eserden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Durumsallık yaklaşımının temel kavramı olan “durum” unsuru, esas itibariyle iki faktöre göre değerlemeye tabi tutulmaktadır. Bunlar, örgütün içerisinde bulunduğu çevre ve kullandığı teknolojidir. İlk olarak eğer bir örgüt, dinamik, sürekli beklentilerin, girdilerin ve çıktılarının değiştiği rekabetçi bir çevre düzeni içerisinde yer alıyorsa bu durumda örgütün yapısı daha az formel ve daha esnek olarak kurulmalıdır. Ancak daha statik bir çevresel yapı içerisindeyse, eşgüdümün sağlanabilmesi ve etkin bir yapının devam ettirilmesi için önceden belirlenmiş bir plan ve katı örgütlenme şeması, işlerlik kazandırılmış bir hiyerarşik yapı fayda sağlayacaktır. Kamusal örgütlerden örnek vermek gerekirse halkın ve siyasilerin beklentisi ve bu beklentilerin dinamizmi örgüt yapısı için mutlaka belirleyici olmalıdır (Şimşek ve Çelik, 2019: 155-158).

İkinci olarak teknoloji kavramı, bir örgütün kullandığı araç gereçler ve yöntemlerin bütünüdür. Bunlar, makine ve aletler gibi fiziksel veya yazılım, program ve modeller gibi fiziksel olmayan öğeler olabilir. Eğer standart bir kalıp ile yüksek hacimlerle seri üretim yapılıyorsa ya da uzun yıllardır değişmeyen tek tip bir hizmet sunan bir örgüt yapısından bahsediliyorsa bu durumda katı kurallar, ilkeler, biçimsel örgüt yapısı ve planlar örgütte bir anlayışın daha hızlı yerleşmesi ve eşgüdümün bu anlayışın varlığı etrafında doğrudan şekillenmesi adına faydalı olacaktır. Bu tür organizasyonlarda standartlaşma ile birimler arasında eşgüdüm ve uyum sağlanacaktır. Ancak sanatkarlık gerektiren farklı üretim modelleri ile çalışılıyorsa, bu durumda lider veya üst yönetici, kuralları belirleyecek ve bunları sıklıkla güncelleyerek örgüt geneline yayacak olan kişidir. Böylece eşgüdüm, davranışçı ekolün ifadesiyle “önder” tarafından sağlanacaktır.

Literatürde koşul bağımlılık kuramı olarak da ifade edilen durumsalcı yaklaşımda en iyi ve tek bir eşgüdüm mekanizmasının varlığı reddedilmekte, alternatif eşgüdüm mekanizmalarının farklı durumlarda farklı kurumlar için işe yarayabileceği savunulmaktadır (Mintzberg, 1979: 11). Özetle, örgütte kitle üretimi yapılıyorsa, çevresel değişim azsa, teknolojik değişim yoğunluğu düşükse, yaratıcılık önemli değilse, klasik yönetim yaklaşımını; birim ya da süreç üretimi varsa ve yaratıcılık önemliyse neo-klasik yönetim ve eşgüdüm anlayışını tercih etmek gerekmektedir (Akdemir, 2012: 254).

2.5. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı

Dünya’da İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem ABD’nin kapitalist anlayış çerçevesinde Avrupa’nın hem ekonomik hem örgütsel bazda yeniden inşasını üstlendiği dönemdir. ABD içinde de hükümetten, sosyal yardımları yürütmesi, savaş sonrasında hem ulusal hem de uluslararası arenada dağılan özel sektöre öncülük etmesi beklenmektedir.

Bu sebeple savaş sonrası dönem, kamusal ve sosyal harcamaların arttığı, merkezi hükümetlerin daha fazla sorumluluk aldığı bir dönemi ifade etmektedir. Merkezi hükümetin daha fazla konuda yüklenici olmasıyla kamu yönetiminin hacmi artmış ve bununla birlikte değişim arayışları canlanmıştır.

1950’li yıllar kamu yönetimi yazınının klasik çerçevesinden kurtulmaya çalıştığı yıllardır. Waldo’nun Ortodoks Kamu Yönetimi olarak adlandırdığı klasik kamu yönetimi 4 öğretiyi barındırmaktadır:

- a) Siyaset Yönetim ayrımı
- b) Yönetimin bir bilim olduğu savı
- c) Yönetimin bilimsel ilkelerinin var olduğu, bu nedenle yönetimin her yerde aynı olduğu ve dolayısıyla işletme yöntem ve tekniklerinin kamu yönetiminde de geçerli olduğu inancı
- d) Verimliliğin yönetimin birincil hedefi olduğu ve gerçek demokrasi ve verimliliğin aynı şeyler, ya da en azından uzlaşabilir olduğu

Klasik dönem boyunca kamu yönetiminin organizasyonun içiyle ilgilendiği ve ana amacının en az maliyetle en fazla sayıda iş üretmek olduğu söylenebilir. Eşgüdüm çalışmaları da bununla doğru orantılı olacak şekilde örgüt içine dönük olmuştur.

Mintzberg’e göre Klasik Kamu Yönetimi döneminde 2 düşünce okulundan bahsedebiliriz. Bunlardan biri doğrudan denetim mekanizmalarıyla ilgilenirken diğeri ise standardizasyonlar yoluyla eşgüdüm sağlama üzerine çalışmalarını sürdürmüştür. İlk okul Fayol ve Gulick’in çalışmalarıyla şekillenmiş ve eşgüdümü otoritenin bir

sonucu olarak tasarlamıştır. Özellikle emir komuta zinciri hiyerarşi mekanizmaları ve kontrol kapsamı ilkeleri ile üst ve orta düzey yöneticilerin emirleri ve kontrol kapsamaları ile eşgüdüm sağlamaya çalışılmıştır (Mintzberg, 1979: 9).

İkinci ekol ise Taylor ve Weber tarafından temsil edilmiştir. Bu ekole göre, her iş standartlaştırılmalıdır. İşlerin kimler tarafından yapılacağı, işi yapacak kişilerin eğitimi ve çalışma şekilleri örgütün kurulması sürecinde standardize edilmeli ve bu şemaların varlığı ile eşgüdüm sağlanmalıdır (Mintzberg, 1979: 9).

Klasik dönemin hakim verimlilik anlayışı, Yeni Kamu Yönetimi düşüncesi tarafından oldukça eleştirilmiştir. Ana eleştirilerinden biri de yönetimin siyaset ile ayrı düşünülmesi üzerine olmuştur.

Yeni Kamu Yönetiminin doğuşunda önem arz eden çalışmalardan biri olan Honey Raporu'na göre; Kamu yönetimi zamanla gelişmiş, kamu yönetiminden beklentiler çeşitlenmiştir. Kamu yönetimi, çok sayıda kurumda sağlık hizmetleri, refah yönetimi, ulaşım ve kentsel işlerle ilgilenmeye başlamıştır. Son yıllarda hükümetleri modernize etmede sosyal ve ekonomik değişimin yönetimi, geleneksel personel yönetimlerinin geliştirilmesi ve uluslararası örgütlerin yönetimiyle de ilgilenmeye başlamıştır. Ancak bu gelişmelere rağmen, Amerikan kamu yönetimine hem yurt içinde hem de yurt dışında bakış bütçeleme, personel, örgütlenme ve yönetim sorunlarına odaklanan bir eğitim ve uygulama alanı olarak kalmaya devam etmektedir (Honey, 1967: 294).

Waldo'ya göre böyle bir ayırım işin doğasına aykırıdır. Olgularla değerleri birbirinden ayırmak mümkün değildir. Siyaset ve yönetim birbiriyle şekillenmektedir. Yönetimi çevresine kapalı bir sistem olarak algılamak mümkün değildir (Waldo, 1971: 265-266). Kamu Yönetiminde bu noktadaki bir diğer eleştiri konusu ise yönetimi, siyaset biliminden koparmaya çalışarak varılan noktanın, işletme biliminin teknik ve yaklaşımlarına mahkum etmek olduğudur.

2.5.1. Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinin Oluşum Süreci

II. Dünya Savaşı sonrası yıllar, kamu yönetimde dönüşümün yaşandığı yıllardır. Kamu yönetiminin dar kapsamlı ve tek yöntemli araştırılmasına ilişkin tepkiler savaş sonrasında hızla artmıştır. Waldo, yönetim ve siyaseti bütün olarak

görmekte, siyaset ve yönetim arasında yapılan ayrıma şiddetle karşı çıkmakta ve demokratik yönetim kuramını kamu yönetimi disiplininin merkezine yerleştirmek istemektedir⁹

1960 ve 1970’li yıllar boyunca ABD’de birçok büyük çaplı, siyasal, sosyal, ekonomik ve yönetsel değişimler yaşanmıştır. Bu değişimler sonrası ortaya çıkan dünya yapısında geleneksel kamu yönetiminin yeterliliği sorgulanmaya başlanmıştır.

Birçok büyük çaplı değişimin bir arada yaşanması dolayısıyla D.Waldo bu dönemi “türbülans” dönemi olarak adlandırmaktadır (Waldo, 1971).

Frederickson’a göre, ABD’de 1945-1960 yılları arasını iyimserlik dönemi olarak isimlendirmek mümkündür. Ancak sonrasında yaşanan ve toplumun tamamını ilgilendiren büyük çaplı değişimler, türbülans dönemini doğurmuştur.

Bu dönemde; Vietnam Savaşı Kennedy Kardeşler suikasti etnik ayaklanmalar ve kentsel gerillalar yoksulluk, şiddet, ırk çatışması, uyuşturucunun yaygın kullanımı ABD’de nüfus patlaması, çevre kirliliği ve nükleer karşıtı eylemler dikkat çekmektedir (Özgür ve Ciğeroğlu Öztepe, 2015: 100-101).

Bu içsel değişimlere ek olarak ; Afrika Bağımsızlık Hareketi, Rusya’nın kıtalararası füzelere sahip oluşu, oluşmaya başlayan Bütünleşik Avrupa düşüncesi gibi dışsal değişimler de yaşanmaktadır (Özgür ve Ciğeroğlu Öztepe, 2015: 100-101).

Frederickson’a göre 1960’ların ortası ile 1970’ler arasında toplumu ve hükümeti, dolayısıyla kamu yönetimini silinmez bir şekilde etkileyen 3 olay gerçekleşmiştir. Bunlar, Watergate skandalı, Vietnam Savaşı ve kentsel isyanlar ile devam eden ırk çatışmalarıdır (Frederickson, 1980: 3).

Kamu yönetiminde aşırı uzmanlaşmış, teknik ve statükocu yaklaşımın bu sorun alanlarına ve ayrıca eğitim, refah, ırk ayrımcılığı, cinsiyet temelli eşitsizlik gibi

⁹ Lisansüstü eğitimi sırasında D. Waldo’yu en çok etkileyen isimlerden biri o yıllarda Cornell Üniversitesi’nde görev yapan ünlü tarihçi Carl Becker’dir. Waldo, meseleleri onları etkileyen siyasal, sosyal, kültürel ve tarihsel etki içerisinde anlamaya çalışma ve dışarıdan görme çabasını Carl Becker’ a borçludur (Brown ve Stillman , 1986: 26).

önemli konulara cevap verebilirliği endişeleri giderek daha geniş çevrelere yayılmış ve geleneksel kamu yönetimi sorgulanır hale gelmiştir (Özgür ve Cığeroğlu Öztepe, 2015: 98).

Yeni Kamu Yönetimi Hareketi'nin (YKYH) başlangıcı yani ortaya çıkışı konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Genel olarak anlayışın başlangıcı Minnowbrook I konferansı kabul edilse de Allen Schick ve Rayburn Barton, YKYH'nin başlangıcını "The Honey Report on Higher Education for Public Service" (1967) ve Waldo tarafından düzenlenen "The Conference on the Theory and Practice of Public Administration (1967) isimli konferans ve raporlara bağlamaktadır (Bahçıvan, 2022: 2).

Literatürde özellikle D.Waldo, G.Frederickson ve F.Marini'nin eserleri Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının oluşumuna öncülük etmiştir. Hareketin oluşumunda rol alan başlıca eserler ve çalışmalar şunlardır:

- 1) The Honey Report on Higher Education for Public Service, 1967
- 2) The Philadelphia Conference on the Theory and Practice of Public Administration, 1967
- 3) The Minnowbrook Conference, 1967
- 4) Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective, 1971
- 5) Public Administration in a Time of Turbulence, 1971

2.5.1.1. Kamu Hizmeti için Yüksek Öğrenim Hakkındaki Honey Raporu (The Honey Report on Higher Education for Public Service)

Literatürde Honey Raporu olarak bilinen ve John C. Honey tarafından A Report: Higher Education for Public Service ismiyle yazılan bu rapor kamu hizmetlerinin vaadi, karşılaması gereken hizmetler ve bu hizmetlerin gerekli şekilde karşılanabilmesi için üniversitelere, kamu yönetimi ve kamusal işler okullarına yönelik yapılması gerekenleri içermektedir.

Raporun Yeni Kamu Yönetimi açısından önemi, Minnowbrook konferansına katılacak konuşmacıların tamamına bu raporun incelenmesi talebiyle gönderilmiş

olmasında yatmaktadır. Minnowbrook konferansı, Honey Raporunun dikkat çektiği konular üzerinde yoğunlaştırılmak istenmiştir.

Bu raporda ilk olarak, kamu yönetiminin yürütme odaklı ve dar ölçekli algılanışına karşı çıkılmaktadır. Kamu yönetiminin, düşünülenin aksine çok daha geniş bir perspektif sunduğu ve hükümet süreciyle yani yasama, yürütme ve hatta yargı süreciyle eşitlenmesi gerektiği ifade edilmektedir (Honey, 1967: 294).

Son dönemde kamusal hizmetlerin çeşitlendiği, sağlık hizmetleri, refah yönetimi, ulaşım, kentsel işler gibi alanlarla da ilgilenilmeye başlanıldığı, aynı zamanda sosyal ve ekonomik değişimin yönetimi, geleneksel personel yönetimlerinin geliştirilmesi, uluslararası örgütlerin yönetiminin de kamu yönetiminden beklendiği ancak buna rağmen Amerikan kamu yönetimine hem yurt içinde hem de yurt dışında bakışın bütçeleme, personel, örgütlenme ve yönetim sorunlarına odaklanan bir eğitim ve uygulama alanı olarak kalmaya devam ettiği ifade edilmektedir (Honey, 1967: 294).

Kamu yönetimini bir bilim haline getirme çabaları her zaman gerçeklerle çatışmıştır. Kamu yönetimi birçok disiplin ve mesleğin bilgi ve becerilerini gerektiren kamu işlerini yürütme sürecidir. Kamu yönetimi içerisinde onu bir bilim haline getirme onu hükümet süreçlerinden soyutlama ve kendi ilkelerini personel hizmetleri olarak tanımlama çabaları aşırı uzmanlaşma ve hükümet gerçeklerinden soyutlanmaya yol açmıştır.

1946 yılından itibaren hükümetin hacmi oldukça büyümüştür.¹⁰ Bununla birlikte personel sayıları da özellikle vasıflı çalışanlar açısından artmıştır. Eyalet ve yerel kamu çalışanlarının muazzam büyümesi federal sistemin ölmekten çok uzak olduğunu, aksine yeni sosyal ve ekonomik ihtiyaçlara dikkate değer bir şekilde yanıt verdiğini göstermektedir (Honey, 1967: 295, 296).

Yüksek mahkemenin (Supreme Court) 1964 yılında almış olduğu eşit oy kararıyla birlikte hem bürokratik hem de siyasi temsiliyet açısından her bir birey

¹⁰ İkinci Dünya Savaşı sonrası dünya genelinde artan kamusal harcamaların analizi için: Durgut, M. (2019). *Sosyal politika harcamalarının günümüzdeki durumu: Ülkeler arası karşılaştırmalı bir inceleme* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne.

önemli hale gelmiştir.¹¹ Bu da üniversiteleri çok daha önemli hale getirmektedir. Ayrıca hızlı nüfus artışı ve Amerikan toplumundaki fırsat eşitliğinin yaygınlaşması, üniversitelerin tesislerini ve hizmetlerini genişletme baskısını doğurmuştur. Hükümet işlerinin genişlemesi dolayısıyla kamu yönetimi okullarından mezun olanlara talep artmış olsa da bu talebin karşılanamadığından şikayet edilmektedir.

Genel olarak kamu hizmetinin meslekte öğrenildiği okullardaki eğitimin metodolojik ve toplumun gerçeklerinden uzak olduğu düşünülmektedir. Honey 'e göre üniversiteler, kendi rolleri ve kamu hizmeti sorumluluklarından daha çok hükümetin ihtiyaçlarını karşılamasına odaklanmaktadır. Bu sebeple eyalet ve yerel yönetimlerde kıdemli memurların entelektüel mesleki teknik ve yönetsel yeteneklerinin yenilenmesine, üniversiteler henüz çok küçük bir katkıda bulunmamıştır. Üniversiteler bir zihniyet değişimi geçirmeli ve çok daha fazla sorumluluk almalıdır.

1964 yılında kamu yönetimi alanında yaklaşık olarak sadece 400 lisans ve lisansüstü mezuniyet verilmiştir. Kamu hizmetinden sorumlu düzeylerde bulunan kişilerin öncelikli olarak kamu yönetimi alanında eğitim almış olanlarının yüzdesi muhtemelen %3 veya %4 ten fazla değildir (Honey, 1967: 301).

Frederick J. Mosher da 1968 yılında Kamu Hizmeti üzerine yapmış olduğu çalışmasında,¹² 1960'ların ortalarında kamu hizmetinin özelliklerini ve bileşimini incelemiştir. Temel bulguları çoğu kamu görevlisinin kamu yönetimi alanıyla çok az veya hiç özdeşlik hissetmediği üzerinedir. Birçoğu kamu yönetimiyle ilgili bir mezuniyete sahip değildir hatta çoğu bu konuda bir ders dahi almamıştır (Frederickson, 1980: 3).

Frederickson (1980: 110-11) da, eserinin 6. Bölümünde kamu yönetimi eğitimi üzerine vurgu yapmaktadır. Frederickson'a göre sosyal hizmet halk sağlığı planlama gibi diğer kamu hizmeti eğitim programlarına köprü oluşturan ve bunlarla bağlantılı olan kamu yönetimi programları açılmalıdır. Kamu yönetimi için kariyer öncesi ve kariyer sırasındaki eğitim programlarına ek olarak, sürekli eğitim

¹¹ Bu konuda ayrıntılı bir okuma yapmak için; Richard, M. R. (2017). *Equal Right to the Poor*. University of Chicago Law Review ss. 1149-1216'a bakılabilir.

¹² Mosher, C. F. (1968). *Democracy and The Public Service*, New York: Oxford University Press.

programları geliştirilmelidir. Kentsel, uluslararası, çevresel gibi yönetim ve özsel uzmanlaşmayı birbirine bağlayan kamu yönetimi eğitimleri verilmelidir. Kamu yönetimi paradigmatik bir diyalog olarak tasarlanmalıdır. Kamu yönetiminde etiğe ve kamu yararına vurgu yapılmalıdır.

Kısacası yeni kamu yönetimi yaklaşımının sunmuş olduğu değerlerin üniversiteler ve özellikle kamu yönetimindeki modern programlar aracılığıyla kamu yöneticilerine ve halka öğretilbileceği düşünülmektedir. Yeni kamu yönetiminde değişim vurgusu yönetimin formal yapısından çok insani değerler üzerine olmuştur. Değişmesi gerekenler örgütsel şekillerden çok düşünce biçimleridir.

Daha önce belirtildiği gibi Minnowbrook I konferansındaki konuşmacılara önceden dağıtılması ve bu sebeple konuşmaların seyrini etkilemiş olması nedeniyle rapor oldukça önemlidir. Raporla genel olarak üniversitelerin görevlerine, kamu yönetiminin geniş anlamda yorumlanması gerektiğine ve kamu yönetiminin organizasyonundan ziyade işlevselliğine yapılan vurgu dikkat çekicidir. Raporun son bölümünde yapılması gerekenler bir eylem planı başlığı altında sayılmaktadır (Honey, 1967: 319-320):

1) Eğitim kaynaklarının kamu hizmetinin ihtiyaçlarına göre harekete geçirilmesinin önemine ulusal düzeyde dikkat çekmek için üyeleri kamu özel ve üniversite kaynaklarından oluşan, işlevi hükümete üniversitelere vakıflara ve diğer ilgili kuruluşlara tavsiyede bulunmak olan bir Ulusal Kamu Hizmeti Eğitim Komisyonu (National Commission on Public Service Education) kurulmalıdır. Bu ulusal komisyonun ilk görevi kamu hizmeti için mevzuat hakkında tavsiyelerde bulunmak ve aşağıda önerilen veya başka yerlerde bekleyen önemli araştırma çalışmaları ile ilgili olarak geniş bir danışmanlık rolü oynamak olabilir. Ayrıca kamu hizmetlerine katılım için azınlık gruplarının eğitimi ve kamu hizmetini etkileyecek yeni siyasi kültürel ve sosyal ekonomik gelişmelerin keşfedilmesi gibi konularda liderlik sorumluluğunu üstlenmelidir.

Bu madde, bu çalışmanın gidişatı açısından da önem arz etmektedir. Bu noktada katılımcılığı ön plana çıkaran bir yaklaşım sergilendiği görülmektedir. Ulusal bir komisyonun kurulması talebi, Kamu Yönetimi eğitiminde eşgüdümün sağlanması

için kurumlar üstü bir pozisyonda yer alacak ve danışma niteliği gösterecek federal bir makama işaret etmektedir. Kamu Yönetimi eğitiminde standartların belirlenmesine olan ihtiyacın artması sonrasında 1970 yılında NASPAA (Kamu Politikası, İşleri ve Yönetimi Okulları Ağı - The Network of Schools of Public Policy, Affairs, and Administration) kurulmuştur. NASPAA, Honey Raporunda belirtilenden farklı olarak kurum faaliyetlerine bir Hükümet Dışı Kuruluş olarak hükümetten bağımsız devam etmekteyse de standart belirleme ihtiyacını karşılamaya yönelik bir adım atıldığı söylenebilir.

2) Kamu Hizmetine girmeyi amaçlayan lisans ve lisansüstü öğrenciler için bir burs programı başlatılmalıdır. Bu bursun amacı lisansüstü ve meslek okullarını kamu hizmetine daha fazla önem vermeye teşvik etmek, yetenekli gençleri kamu hizmetine çekmek ve burs programının özel bir çaba göstermesiyle azınlık grupların lisansüstü eğitim almalarını teşvik etmek olmalıdır. Buna ek olarak Kamu yönetimi alanında öğretmen yetiştirmek için, öğretmenliğe girmek isteyenlere özel burs programı getirilmelidir.

3) İleri eğitim döneminde kamu hizmetinde pratik deneyimin önemi nedeniyle eyaletler ve yerel yönetimlerle uyumlu bir şekilde federal hükümet tarafından finanse edilecek staj programları oluşturulmalıdır.

4) Kamu Yönetimi bölümlerindeki akademisyenlerin pratikte uygulanan kamu hizmetlerine yönelik bilgi sahibi olabilmeleri ve pratik hükümet deneyimi kazanmaları için her düzeyde kamu kurumlarıyla ortak çalışmalar yapıp atamalar yürütülmelidir.

5) Kamu yönetimi bölümlerinin müfredatları kamu kurumlarının ihtiyaçları ve toplumun beklentileri de göz önüne alınarak yeniden tasarlanmalıdır. Bu çalışmalarını yaparken federal ve yerel hükümetlerden olduğu gibi özel sektörden de destek alınmalıdır.

6) Princeton'daki Woodrow Wilson Okulu, Güney Kaliforniya Üniversitesi'ndeki Kamu Yönetimi Okulu ve Harvard'daki Kennedy Hükümet Okulu dışındaki kamu yönetimi programları ve okullarının fiziksel kapasitesi oldukça yetersizdir. Bu konuda geliştirmeler yapılmalıdır.

7) Kamu yönetimi ve kamu işleri programlarının yaygın bir şekilde var olması insanları kamu hizmetine hazırlamak, daha yetenekli kişileri çekmek, hizmet içi eğitim tesisi olarak işlev görmek ve kişileri kamu hizmeti ile ilgili öğretime hazırlamak açısından önemlidir. Bu yüzden ülke bazında yeterli bir coğrafi dağılım sağlamak amacıyla üniversitelerdeki kamu işleri (Public Affairs) programlarının sayısı artırılmalıdır.

2.5.1.2. Kamu Yönetimi Teorisi ve Uygulaması Üzerine Philadelphia Konferansı (The Philedelphia Conference on the Theory and Practice of Public Administration) 1967

1967 yılında Amerikan siyaset ve sosyal bilimler akademisi James C. Charles Worth başkanlığında, Waldo'nun da desteğiyle Philadelphia'da bir konferans düzenlemiştir.

Konferans başkanı James C. Charlesworth, Philedelphia konferansının amaçlarını ve ruh halini şöyle tanımlamıştır: Kamu yönetimi disiplinine cesur ve sinoptik bir yaklaşım getirmek ve kamu yönetiminin geniş felsefesi bağlamında görevini ölçmek.

Marini'ye (1971: xiv) göre ise konferans, kamu yönetiminin sorunları hakkında üst düzey ve eleştirel bir değerlendirme sunmak amacıyla toplanmıştır. Konferansta dile getirilen başlıca görüşler şunlardır (Frederickson, 1980: x):

1) Kamu yönetimi çalışmasının sınırlarını katı bir şekilde belirlemek hatalı olacaktır. Zira kamu yönetimini tanımlamak da sınırlarını belirlemek de oldukça zordur.

2) Yöneticilerin politika uygulama sürecinde öncelikli olarak ilgilenmelerinin yanı sıra danışman ve kolaylaştırıcı olarak da yer aldıkları çok açık olduğundan politika ile yönetim arasındaki ve dolayısıyla hükümet çalışmasıyla kamu yönetimi çalışması arasındaki ikilik anlamsızdır.

3) İdari organizasyonlarda hiyerarşi ve iç süreçlerin mükemmelliğine aşırı vurgu yapılması, idari performansta kataloglara yol açar ve bu da hızla değişen ortamlarda onun önemini ve etkinliğini azaltır. Bu nedenle örgütsel yenilikler ve

yönetim esnekliği sağlanmalıdır. Hiyerarşi artık kamu örgütünü tanımlamanın veya tarif etmenin uygun bir yolu değildir.

4) Kamu Yönetimi iş dünyasından farklı gerekliliklere sahiptir.

5) Kamu yönetimi disiplini uygulaması; kentsel sefalet, işsizlik, yoksulluk, çevre kirliliği ve bozulma gibi toplumsal sorunlara daha fazla dikkat etmelidir.

6) Sosyal eşitliğe gereken önem verilmelidir verimlilik ve hesap verebilirlik gibi mevcut değerlerle birlikte bir idari değer olarak eşitliği teşvik etmek ve idari duyarlılığı iyileştirmek için insanların idari karar alma faaliyetlerine katılımı kurumsal olarak sağlanmalıdır.

Kamu yönetimi kavramının üzerinde uzlaşmış bir tanımı olmamasına rağmen Philedelphia Konferansı tıpkı Honey Raporunda olduğu gibi kamu yönetimi kavramının geniş bir felsefi bağlamdaki önemini vurgulamıştır. Kamu yönetiminin kamusal sorunların çözülmesi konusunda bir iş sahası olduğu vurgusu da benzerdir. Minnowbrook Konferansı'nın da bu iki çalışmada vurgulananlar ışığında şekillenmesi amacıyla bilinçli bir çaba gösterildiğinin altı çizilmelidir.

D. Waldo, her ne kadar Philedelphia Konferansı'nı başarılı bulsa da, katılımcıların çok azının 50 yaş altında olduğunu fark etmesi ile alandaki genç nesil akademisyenlerin kamu yönetiminin; statüsü, sorunları ve geleceği hakkında ne düşündüğünü merak etmiş ve genç akademisyenlerle Minnowbrook Konferansını (1968) düzenlemiştir (Marini, 1971: xiv). Konferansta katılımcılar özenle seçilmiş ve öncesinde kendilerine bazı raporlar ve çalışmalar (The Honey Report ve Waldo'nun "Public Administration in a Time of Revolutions" isimli çalışması) gönderilmiş olsa da konuşmaların bir bütünlük arz etmediği görülmektedir.

Alan yazında özellikle *Public Administration Review* dergisinin de etkisiyle¹³ kısa sürede Yeni Kamu Yönetimi hareketi hızlanmış gibi görünse de Minnowbrook makalelerinin temsil ettiği teorik yönelim böyle bir dayanışmayı ifade etmekten uzak görünmektedir.

Makalelerin yarısı alan yazının entelektüel geleneklerini temsil ederken yarısı ise bu geleneklere yönelik eleştirilerinde tek düzelikten uzaktır (Harmon, 2003: 159). Ayrıca çalışmaların, özellikle sosyal adalet, eşitlik, hakkaniyet kavramlarının da sık kullanılmasıyla birlikte, oldukça soyut kaldığı, çözüm önerilerinin çoğu çalışmada yer almadığı ya da makul temellere oturmadığı söylenebilir.

Minnowbrook konferanslarındaki sunumlardan oluşan ve Marini editörlüğünde 1971 yılında yayınlanan “*Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*” isimli çalışmanın önsözünde Waldo, Yeni Kamu Yönetimi tarafından önerilenin pragmatik olmaktan çok prosedüre ilişkin olduğunu ifade etmektedir. Yani, biyosferin yok edilmesinden çocuk suçluluğuna, nükleer soykırımdan uyuşturucu kullanımının kontrolüne, aşırı dünya nüfusundan barınma sağlanmasına kadar, geleneksel olarak tanımlanan sorunların kapsamı ele alınırsa çözüm yolunda çok az şey önerildiği belirtilebilir. Yine de kamu yönetiminin hem incelenmesinin hem de uygulanmasının toplumsal olarak sonuç doğuran şekillere dönüştürülmesi konusunda iyimser ve ortak bir bakış hakimdir (Marini, 1971: xiv).

2.5.2. Minnowbrook Konferansı ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı

Waldo'nun genç akademisyenlerin fikirlerinin tartışılmasını istediği Minnowbrook Konferansı George Frederickson, Frank Marini ve W. Henry Lambright

¹³ Waldo, 1958 yılında Amerikan kamu yönetimi alanının en önde gelen dergisi olan *Public Administration Review* dergisinin yayın kuruluna seçilir. 1966 yılında ise bu kurulun başkanlığına atanır ve bu görevi on bir yıl boyunca sürdürür. Bu editörlüğü özellikle yeni kamu yönetimi yaklaşımının gelişmesinde çok önemli hale gelecektir. Zira yaklaşıma öncülük eden Waldo, Minnowbrook I sonrası alana yönelik birçok makalenin bu dergide yayınlanmasına ön ayak olarak Yeni Kamu Yönetimi akademik alanının oluşumuna katkı sağlayacaktır.

tarafından özenle seçilen 50 kişi ile planlanmıştır. Seçilen isimlerden 34'ü konferansa katılım sağlamıştır (Barton, 1980: 459).

Konferansta dokuz konu belirlenmiş ve bu kapsamda metinler sunulmuştur: kamu yönetimi ve sosyal bilimlerde yaşanan gelişmeler, değişen bir toplumda idari adaptasyon, adaptasyon kapasitesi ve organizasyonel gelişim, normatif teori, ampirik teori, karşılaştırmalı kamu yönetimi, politika yapma, rasyonel yönetim ve kamu yönetiminin toplumsal sorunlarla alakalılık düzeyi.

Marini (1971: 348-353), konferansta işlenen ana temaları, toplumsal sorunlarla daha alakalı bir kamu yönetimi, post- pozitivizm, çalkantılı döneme uyum, yeni örgütlenme biçimleri ve müşteri odaklı örgütler olarak sıralarken; Schick (1975: 162, 164) ise Minnowbrook konferansı ve sonrası değerlendirildiğinde yeni kamu yönetimine 4 ana temanın etki ettiğini belirtir: alaka, değerler, sosyal eşitlik ve değişim. Bunlara ek olarak yapılan sunum metinleri incelendiğinde kamu yönetimi eğitimi ve üniversitelerin rolü üzerine de kayda değer sayıda vurgu olduğu ifade edilebilir.¹⁴

Genel olarak, siyaset yönetim birliğinin savunulduğu konferansta, planlama, örgütlenme ve örgüt içine dair çok az ilgi görülmektedir. Yerelleşme konusundaki ilgiye ek olarak katılım ve grup dinamikleri üzerinde de durulmaktadır. Sosyal eşitlik ve müşteri odaklılık algısı hakimdir. Verimlilik ve kamu yönetiminde tasarrufun nihai amaç olmasına karşı çıkış da açıkça görülmektedir. Çalışmalar genellikle dağınık ve birbirinden uzak görünse de normatif kaygılar içerdikleri belirtilebilir (Marini, 1971: 12).

Frederickson (1980: 5)'a göre, yeni kamu yönetimi ifadesindeki yenilik, kullanılan iplikten değil, kumaşın örülme biçiminden kaynaklanmaktadır. Yenilik, her

¹⁴Bu konudaki ayrıntılı bir değerlendirme için:

- 1) Mosher, F. C. (1968), *Democracy and The Public Service*, Oxford, New York;
- 2) White, O. (1971). *Organization and Administration for New Technological and Social Imperatives*, D. Waldo içinde *Public Administration in a Time of Turbulence*. Chandler Publishing Company.
- 3) Lambright, W. H. (1971). *Public Administration and Science: A Changing and Problematic Relationship*, D. Waldo içinde *Public Administration in a Time of Turbulence*. Chandler Publishing Company.

ne kadar yıpranmış olurlarsa olsunlar, kumaşın uygun kullanımıyla ilgili tartışmalardadır. Yeni kamu yönetiminin yeniliğini tanımlamak için beş başlık tercih edilebilir: sosyal eşitlik, eşitsizlik, değerlerden bağımsız bir kamu yönetimi(?), değişim ve katılım.

Sosyal Eşitlik

Kamu yönetiminin gerekçesi neredeyse her zaman daha iyi yönetimdir. Yeni kamu yönetimi klasik hedeflere ve gerekçeye sosyal eşitliği eklemektedir. Geleneksel kamu yönetimi şu sorulardan birine cevap arar: 1) mevcut kaynaklarla daha fazla ve daha iyi hizmetleri nasıl sunabiliriz? (Verimlilik) 2) daha az para harcayarak hizmet seviyemizi nasıl koruyabiliriz? (Ekonomiklik). Yeni kamu yönetimi şu soruyu ekler, bu hizmet sosyal eşitliği artırıyor mu? (Frederickson, 1980: 6)

Waldo da yeni kamu yönetiminin, kamu yönetimine bakışının verimlilik karşısı olarak değerlendirilmemesi gerektiğini ifade etmektedir. Waldo'ya göre; (1971: 270-271) ekonomi ve verimlilik çoğu kişi için hâlâ "iyi" olsa da, belki de artan bir azınlık için bunlar modası geçmiş bir dünya görüşünün kısaltılmasıdır. Yeni Kamu Yönetimi yönünde fikirlerini ifade edenlerin verimlilik reddini, verimsizlik istiyorlar şeklinde algılamak doğru olmayacaktır. Belki de verimlilik ve ekonomiklik kavramlarının olmadığı bir dünya bilim öncesi yönetim dönemine benzemek zorunda değildir.

O halde sosyal eşitlik, bu azınlıkların siyasi gücünü ve ekonomik refahını artırmak için tasarlanmış faaliyetleri içerir. Sosyal eşitlik, kamu hizmetlerinde eşitliği vurgular, kamu yönetiminde değişimi vurgular, kamu kuruluşlarının ihtiyaçlarından ziyade vatandaşların ihtiyaçlarına yanıt vermeyi vurgular. Sosyal eşitliğe bağlılık, yalnızca değişim arayışını da değil, aynı zamanda sürekli esneklik veya rutin değişim kapasitesi sergileyen örgütsel ve politik biçimleri bulma girişimlerini de içerir (Frederickson, 1971: 311-312).

Eşitsizlik

Yeni kamu yönetiminin temel kaygılarından biri vatandaşlara eşit davranılmasıdır. Sosyal eşitlik, bu değer öncülerinden hareketle işlemektedir. Çoğulcu

hükümet, yerleşik istikrarlı bürokrasiler ve onların uzmanlaşmış azınlık müşterileri, örneğin büyük çiftçiler lehine ve siyasi ve ekonomik kaynaklardan yoksun olan azınlıklara karşı sistematik olarak ayrımcılık yapmaktadır. Ekonomik büyüme çağında hala işsizliğin yoksulluğun hastalığının cehaletin ve umutsuzluğun devam etmesi bu sebeptendir. Azınlıkların yoksunluğunu gidermek için değişiklikler yapmaya çalışmayan bir kamu yönetimi, sonunda muhtemelen bu azınlıkları bastırmak için kullanılacaktır (Frederickson, 1980: 6).

Sosyal eşitlik, daha çok değer, örgütsel yapılanma ve yönetim stili tercihleri ile ilgilidir. Sosyal eşitlik, kamu yönetimi eğitiminin disiplinler arası, kabul görmüş ve sorun çözücü karakterde olmasını, kamu yöneticilerinin uygulamaya koydukları karar ve programlardan sorumlu olmalarını, kamu kuruluşlarının örgütsel talebinden çok halkın isteklerinin dikkate alınmasını gerektirmektedir (Özer, 2005: 10).

Değerlerden Bağımsız Kamu Yönetimi

Kamu yönetimi değerlerden yoksun değildir. Yönetim-siyaset ayrımı Frederickson'a göre günümüzde anlamsızdır. Zira yöneticiler hem politika yapıcısı hem de uygulayıcılardır. Değerlerden arınmış bir yönetim mümkün değildir. Siyaset yönetim ayrımı ampirik temelden yoksundur. Politika yönetiminin sürekliliği yaklaşımı, ampirik olarak daha doğrudur (Frederickson, 1970: 7).

Değişim

Basitçe söylemek gerekirse, yeni kamu yönetimi toplumsal eşitliği sistematik olarak engelleyen politikaları ve yapıları değiştirmeyi amaçlar. Sosyal eşitliğe bağlılık sadece değişim arayışını değil, aynı zamanda sürekli esneklik veya rutin değişim kapasitesi gösteren örgütsel ve politik formlar bulma girişimlerini de içerir.

Geleneksel bürokrasi, istikrar hatta aşırı istikrar için kanıtlanmış bir kapasiteye sahiptir. Yeni kamu yönetimi, değişken yapılar arayışındadır. Bu nedenle değiştirilmiş bürokratik örgütsel formları denemeye veya savunmaya eğilimlidir. Merkezîyetçilik veya yetki devri, projeler, sözleşmeler, değerlendirme, örgüt geliştirme sorumluluk genişlemesi çatışma ve müşteri katılımı, hepsi temelde yeni kamu yönetimini karakterize eden bürokratik olmayan kavramlardır. Yeniden

düzenleme, kamu ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılamak ve örgütsel becerileri yeniden değerlendirmek için temel bir araçtır. Yeni kamu yönetimi, kurumların refahından ziyade kurumun sosyal amaçlarına vurgu yapmaktadır (Frederickson, 1980: 8-12).

Klasik kamu yönetimi toplumsal sorunlarla başa çıkmak için tasarlanmış kurumları, geliştirmeyi ve güçlendirmeyi vurgulamaktadır. Ancak böylece kamu yönetimi odağı, sorundan kuruma doğru kayma eğiliminde olmuştur. Yeni kamu yönetimi soruna yeniden odaklanmaya ve sorunlarla yüzleşmek için alternatif olası kurumsal yaklaşımları değerlendirmeye çalışır. Yeni kamu yönetimi kamu yönetiminin kamusal kısmını vurgulamaktadır (Frederickson, 1980: 8-12).

Katılım

Kamu görevlilerinin işlerini yöneten politikalara dahil olma ve onları etkileme yeteneğinin olumlu etkileri deneysel olarak gösterilmiştir. Yeni kamu yönetiminin savunucuları politika yapma sürecinde vatandaş katılımını vurgulamaktadırlar (Frederickson, 1980: 13).

Vatandaş katılımı, mahalle kontrolü, ademi merkeziyetçilik ve demokratik çalışma ortamları yeni kamu yönetiminde standart temalardır (Frederickson, 1980: 13).

Toparlayacak olursak, yeni kamu yönetimi yaklaşımının kamu örgütlerinin iç ilişkilerine, organizasyon yapısına, planlamaya veya kamu kurumlarının birbirleriyle ilişkilerine eğildiğini söylemek güçtür. Aksine, Kamu yönetiminin organizasyonel yapısının incelenmesi ve hizmet sunulan halkın beklentilerinin göz ardı ediliyor olması Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı tarafından asıl eleştirilen noktadır.

Kamu yönetimi, yeni kamu yönetimi teorisyenlerine göre değerlerden bağımsız, siyasetten bağımsız, diğer sosyal bilimlerden bağımsız bir bilim dalı değildir. Aksine kamu yönetimi, bu bilim dallarının öğretilerinin halkın ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla profesyonel olarak kullanıldığı meslek dalıdır. Kamu görevlilerinin de ana amacı vatandaşların kamusal hizmetlerden eşit pay almasını sağlamaktır.

Modern örgütlerin gelişimiyle birlikte, örgütün değerleri bireyin değerlerinin önüne geçmiş ve buna eşlik eden yeni bir yönetici güç eliti ortaya çıkmıştır. Scott ve Hart (1979: 211), “muhtemel gelecek” adını verdikleri bir projeksiyon çizmekte ve ufukta Totaliter Amerika’yı görmektedir. Yazarlar tarafından modern örgütlenmenin totaliterizmin temel özelliği olacağını iddia edilmektedir. Zira modern örgütler, halkın kontrolü ve sevk edilmesi için birincil araç konumundadırlar.

2.5.3. Yeni Kamu Yönetiminde Örgütsel Değişim Talebi ve Eşgüdüm

Yeni Kamu Yönetimi düşüncesi kamu yönetiminin bir bilim olarak var olma ve siyaset bilimi disiplininden kopma çabalarına dönük bir ara dönem olarak kabul edilebilir. Zira değerlere yapılan vurgu, kamu yöneticisinin ve kamu yönetiminin nihai amacının halk yararı olduğuna yapılan vurgu ve yine kamu yönetiminin diğer sosyal bilimlerden faydalanması gereken bir kamusal iş olduğu yönündeki tanımlamalar kamu yönetimini örgütsel çabalardan ayrı bir noktaya taşımaya çalışmaktadır.

Bu sebeple bu dönemdeki çalışmalarda kamu kurumlarına, örgütlenme şekillerine ve kurumların birbirleri arasındaki uyum ve koordinasyona dönük çok fazla çalışma olduğunu söylemek güçtür. Çalışmaların bir kısmında örgütsel değişim ihtiyacından bahsedilse de bu ihtiyacın sebebi kamusal hizmetlerin sunumunda eşitlik sağlamak istenilmesindedir. Örgütsel değişim bir araç olarak gösterilmiştir. Buna ek olarak örgütsel değişim beklentisini ifade eden birçok çalışmada somut önerilerin olmadığı ya da eleştirilerin yapıcı boyutlara ulaşmadığı görülmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi karar alma teorisindeki yerindenliğe ve katılımcılığa vurgu yapmaktadır. Vatandaş katılımının anahtarı, karar almayı mümkün olduğunca vatandaşa yaklaştırmaktır. Merkeziyetçilik kalıpları değiştirilmeli ve geliştirilmelidir. Vatandaş katılımına ek olarak kurumsal karar alma noktasında da alt birimlerin, taşra teşkilatlarının önemine vurgu yapılmaktadır. Kararlardaki örgütsel katılıklardan sıyrılıp, halkın ihtiyaçlarının en yakından farkında olan kişiler tarafından koordine edilmesi gerektiği fikri hakimdir (Frederickson, 1980: 112-121).

Kamu yöneticileri, yapımında hiçbir rolleri olmayan bir kamu politikasını yürüten tarafsız robotlar değildir ve olmamalıdır. Onlar kamu iradesini yerine getirmek için işe alınan uzmanlardır (Frederickson, 1980: 112-121). Örnek olarak bir

okul müdürünü düşünelim. Okul müdürünün tarafsız olduğunu, değerlerden arındırılmış olduğunu varsayamayız. Aksine müdürün, eğitime güçlü ve sürekli bir bağlılık duyduğunu, verimlilik ekonomi ve rasyonelite taraftarı olduğunu, aynı Şekilde eğitim hizmetlerinin eşitlikçi bir Şekilde sağlanmasına bağlı olduğunu varsayarız. Eğitim politikalarının oluşturulmasında da yerel uzman olarak müdürün tam olarak yer almasını, çeşitli çıkar grupları aracılığıyla vatandalarla ilgilenmesini, okul yönetimi, seçilmiş yetkililer ve eğitimle ilgili olan eyalet ve federal kurumlarla birlikte çalışmasını beklersiniz (Frederickson, 1980: 114-115).

Frederickson'ın bu yaklaşımından karar alma süreçlerinde yerindenliğe verdiği önemi ve kamu kurumlarının bir aktör olarak kamusal politikaların oluşturulmasında yer alması gerektiği sonucunu çıkarabiliriz.

Waldo (1971: 260)'ya göre, sorunlarımız kamu yönetiminin türbülans döneminde bir yandan yerelleirken bir yandan da globallemektedir. Bu durumda hem daha çok merkezilemeye hem de daha çok merkezsizlemeye; aynı zamanda her ne kadar tezat görünse de her ikisini de azaltmaya ihtiyaımız vardır. Doğru kombinasyonlar hızlıca bulunmak zorundadır. Şu an için ulus-devlet kesinlikle gereklidir, eğer ulus-devletler bir gecede yok olursa sonuç cennet değil küresel felaket olur. Ancak ulus devlet geçerliliğini yitirmiştir. İhtiyaçlarımız ve potansiyellerimiz göz önüne alındığında, kısıtlayıcı ve hatta saldırgandır. Her Őeyden önce tehlikelidir. Bir Şekilde dönüştürülmesi ve açılması gerekmektedir.

Marini de benzer Şekilde kurumların dönüştürülmesi gerektiğini iddia etmektedir. Kentsel yoksulluk, yaygın uyulurucu kullanımı, yüksek suç oranları ve benzeri gibi birçok kamu sorununun zorlu karakteri, Kamu Yöneticilerini, yalnızca sorunları daha da ktletirecek gibi görünen kurumlara giderek daha fazla para ve insan gücü yatırımı yapılmasını ciddi Şekilde sorgulamaya yönelmektedir. Bu nedenle ya bu kurumları değiştirmeye ya da daha yakın çözümlere ulaşmak için tasarlanmış yeni ve daha kolay değiştirilebilen kurumlar geliştirmeye çalışılmalıdır (Marini, 1971, 314).

Klasik Kamu Yönetimi, sosyal sorunlarla baa çıkmak için tasarlanmış kurumların geliştirilmesine ve güçlendirilmesine vurgu yapar. Ancak bu durumda

kamu yönetimi odağı sorundan kuruma doğru kayma eğiliminde olmuştur. Yeni Kamu Yönetimi soruna yeniden odaklanmaya ve sorunlarla yüzleşmek için olası alternatif kurumsal yaklaşımları değerlendirmeye çalışmaktadır (Marini, 1971: 314).

Sorunlara kurumsal yanıtların oluşturulması zorunludur. Bu duyarlılığa duyulan ihtiyaç, sorunlu ve dezavantajlı kişilere bir bütün olarak odaklanacak ve hem temel bilgiye sahip profesyoneller olarak birlikte hem de müşterileriyle beraber etkili bir şekilde çalışan kişilerden oluşacak organizasyonları veya organizasyon bölümlerini gerektirmektedir.

Katılımcı bakış açısı, toplumsal koordinasyonun sağlanması için mutlaka ulaşılabilecek gereken yeterliliklerden biridir. Sanayi çağının bürokratik katılıkları terkedilmelidir. Bürokrasi statiktir, hayal gücünden yoksundur, çekingendir, kendini koruyandır, oyalayıcıdır, tepkisizdir, yaratıldığı ve hizmet etmesi için yönlendirildiği çıkarlardan ziyade kendi çıkarlarını düşünendir (Waldo, 1971: 274-275). Eski tip bürokrasilerin yerini, çok daha fazla özgürlük ve eşitliğin olduğu, çok daha canlı ve esnek örgütlenme tarzları almalıdır (Waldo, 1971: 262-263).

Çalkantılı alanlarla baş edebilecek kamu birimleri oluşturulması gerekmektedir (Marini, 1971: 121). Çözüm yalnızca profesyonellerin diğer mesleklerle ve müşterilerle tam bir iletişim içinde çalışabilecekleri ortamlar yaratmaktadır. Bu ifade eylem gerektirmektedir. Örneğin akademisyenlerin toplumsal hastalıklar konusunda daha "uygulamalı" ve daha az "saf" olmaları gerekir. O halde, mutlaka az veya çok bürokrasinin dahil olduğu ortaklaşa bir organizasyon yaratılmalıdır. Buna ek olarak teknik çevreden çok empatik bir ortamı koruyan siyasi yöneticilerden oluşan bir üst yapı karar alma sürecinde aktif olmalıdır (Marini, 1971: 168-169).

Buraya kadar görüşler incelendiğinde açık biçimde örgütlerde yerindenliğin artırılması gerektiğine dair vurgular görülmektedir. Buna ek olarak karar alma süreçlerinde katılım da teşvik edilmekte ve olmazsa olmaz olarak görülmektedir. Katılım burada kuruluş içindeki haklar ve ayrıcalıklar ile kuruluşun amaçları konusunda verilecek kararların o kuruluşun içerisindeki kademelerde şekillenmesi gerektiğini ifade ederken aynı zamanda da alınan kararlardan etkilenen müşteri

grubunun bir dereceye kadar bu kararların alınması ve programların uygulanmasına katılımını gerektirmektedir. Dolayısıyla burada merkezkaç, otoriteyi hem hiyerarşik olarak aşağıya hem de mekânsal olarak dışarıya dağıtmaktadır.

Yine de yukarıda zikredilen fikirlerin somut öneriler olmadığı açıkça görülmektedir. Olması gerekenci (normatif) bir tavrın varlığı aşikar olsa da yapılması gerekenler hakkında detaylı bir çalışma yer almamaktadır. Söz gelimi, kurumların değiştirilmesi gerektiği aktarılmakta ancak örgütsel olarak nasıl bir değişimin kastedildiği detaylandırılmamaktadır. Aslında öneriler noktasında kesin yargılardan kaçınılmasında yeni kamu yönetiminin post davranışsal yapısının da payı vardır. Marini bu durumu “*eğer kişi sorun çözmeye yönelik bu örgütsel yaklaşıma, bunun tüm sorunlara verilen örgütsel yanıt veya tüm örgütlerin gelişmesi gereken yol olduğu sonucuna varacak kadar aşık olursa yine aynı eski tuzağa düşülecektir*” diyerek açıklamaktadır. En temel organizasyon sorunlarımızın kültürle bağlantılı olduğu ve kuruluşların içinde ve dışında daha isabetli örgütsel yanıtların her zaman mümkün olabileceği unutulmamalıdır (Marini, 1971: 170-172).

Koordinasyonun sağlanması için hiyerarşide alt birimlere gücün aktarılması gerektiği ifade edilmektedir. Buna ek olarak bu çalışmanın da konusu olan politika kurulları gibi bir çeşit üst siyasi kurum veya kurumların koordine edici gücüne duyulan ihtiyaç da vurgulanmaktadır. Kamu yönetiminin siyasetle ortak çalışması ve idari birimlerin politika karar alıcı noktasında aktif rol oynaması istense de bu birlikteliğin nasıl sağlanacağı hakkında detaylara yer verilmediği görülmektedir. Son tahlilde koordinasyon sağlayıcı mekanizma olarak örgüt dışı birimlere atıfta bulunulduğu ve halka en yakın birimlere yetki devredilmesi vasıtasıyla koordinasyonun sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir.

Frederickson, kamu kuruluşlarında 4 temel sürecin olduğunu ve bu süreçlerin hem kamu yönetimini anlamak hem de geliştirmek için elzem olduğunu ileri sürmektedir (Frederickson, 1971: 316-317):

- 1) Dağıtım Süreci: (Distributive Process)
- 2) Bütünleştirici Süreç: (Integrative Process)
- 3) Sınır Değişim Süreci: (Boundary Exchange Process)

4) Sosyo-Duygusal Süreç: (Sosyomotional Process)

Dağıtım Süreci

Dağıtım süreci, mal ve hizmetlerin halkın belirli gruplarına dağıtılmasını ifade etmektedir. Yani aslında hangi hizmetin veya ürünün toplumun hangi grubuna dağıtılmasının fayda sağlayacağını analiz sürecidir. Yeni Kamu Yönetimi, dağıtım kalıplarıyla hayati derecede ilgilenmektedir.

Maliyet fayda analizi, dağıtım süreçlerinin sonuçlarını anlamının başlıca tekniğidir. Bu analiz biçimi, belirli kamu programlarının bireylere sağladığı faydayı ölçmeyi amaçlar. Alternatif programların olası maliyetlerini ve faydalarını yansıtmaya çalıştığı için kamu yönetiminin çok merkezi bir parçasıdır. Maliyet fayda analizi toplumdaki eşitsizliklerin de gösterilebileceği önemli bir araç olabilir.

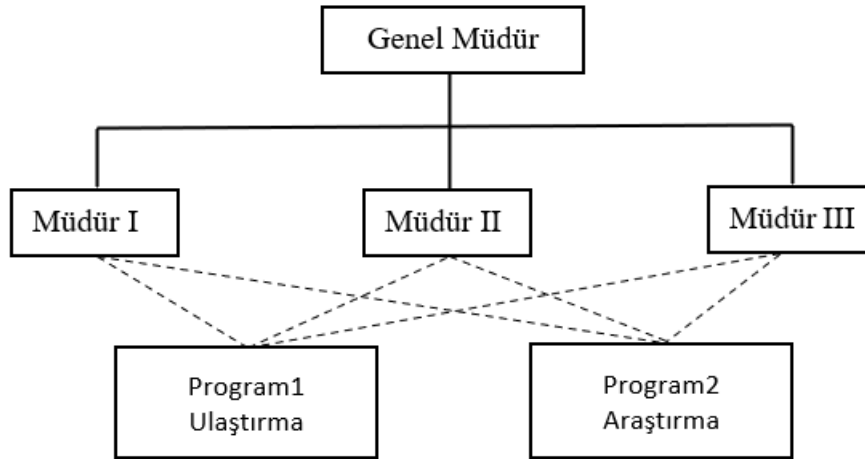
Bunun yanında Planlama-Programlama-Bütçeleme sistemi de (PPB) yöneticilerin ve idarecilerin gücünü artırır ve yine yeni kamu yönetiminin bir parçasıdır. PPB'nin esasını kaynakların alternatifler arasında en iyi şekilde tahsisi oluşturur. Önemli olan maliyetlerin düşürülmesi veya harcamaların kısılması değildir fakat belirli bir amaca ulaşmak için kullanılacak kaynakların alternatifler arasında en uygun ve akılcı olacak şekilde dağıtılmasıdır. PPB, ilk kez 1961 yılında ABD Savunma Bakanlığında uygulanmış ve 1965 yılında da federal hükümetin tamamında uygulanması emri verilmiştir (Dicle, 1970: 99). Yeni Kamu Yönetimi düşüncesinin şekillendiği yıllarda, şehirlerde, ulusal hükümette ve eyaletlerde halihazırda program uygulanmaktaydı (Frederickson, 1971: 318).

Maliyet-fayda analizleri yöneticilere amaçların belirlenmesi, amaçlara ulaşmak için programların tahsisi ve her programın maliyet faydalarının hesaplanması konusunda en iyi kararı alma imkanı sağlaması açısından önemlidir. Hükümet PPB'yi uygulayabilmek için öncelikle kurumların amacını net bir şekilde ortaya koymalıdır. Amaç ortaya konulduktan sonra PPB çok iyi bir planlamayı gerektirmektedir. Ardından da alternatifler değerlendirilecek ve en verimli olan program uygulanacaktır. Alternatiflerin değerlendirilmesi sürecinde ise hareket araştırması, doğrusal programlama, Gantt şemaları ve sistem analizi kullanılmaktadır (Dicle, 1970: 100-104).

Programların teşkili, sadece örgütün en üst kademesinde halledilecek bir iş değildir. Aksine örgütün her kademesindeki faaliyet ve işlemler incelenmeli ve bilgiler toplanmalıdır. Bu, yeni kamu yönetiminin kurumsal katılım beklentisine cevap vermektedir.

Programlar, birden fazla bölümün ortak sorunlarına hitap edebilmektedir, uygulamada da genelde bu şekilde olmaktadır. Programların birden fazla bölümle ilgili olmaları, bölümlerin ortak programlar üzerinde bir araya gelmelerini gerektirir. Böylece yönetimin eşgüdüm sağlama görevini kolaylaştırarak önemli problemleri ön plana çıkarır (Dicle, 1970: 101).

Şekil 4. Birden Fazla Bölümle İlgili Programlarda PPB



Kaynak: Dicle, İ. A. (1970). Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS). *Amme İdaresi Dergisi*, 3(3) s. 102'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Bütünleştirici Süreç

Kamu kurumlarında bütünleştirici en temel aktör hiyerarşilerdir. Hiyerarşi, kamu kurumlarında çalışanların koordine edildiği birincil araçtır. Resmi hiyerarşi, kalıcı ve devam eden organizasyonun tanımlanması en kolay kısmıdır.

Yöneticiler, hiyerarşiler aracılığıyla bütünleşik bir hedef arayan bütün oluşturmak için görevleri yerine getiren kişilerdir. Kamu yöneticisi geleneksel olarak hiyerarşi aracılığıyla organizasyonu inşa eden ve sürdüren kişidir.

Yeni Kamu Yönetimi, değiştirilmiş hiyerarşik sistemleri savunan bir anlayıştır. Geleneksel hiyerarşileri değiştirmek için hem teoride hem de pratikte çeşitli araçlar kullanılmaktadır. Bunlardan en bilineni proje ya da matrix tekniğidir (Frederickson, 1971: 321).

Proje tanımı gereği geçicidir. Proje yöneticisi ve personeli, devam eden bir organizasyonda düzenli olarak kurulan hiyerarşilerin hizmetlerinden yararlanmaya çalışan ekiptir. Proje süresince yönetici, teknik hizmetlerini organizasyonun teknik hiyerarşisinden; personel hizmetlerini personel ajansından; bütçeleme hizmetlerini bütçe departmanından almalıdır. Projelerin en önemli özellikleri esnek yapılarıdır. Bürokrasiler dağılmaz veya kendisini yok etmezken projeler bunu yapar. Proje tekniği aynı şekilde hükümet sanayi ortaklıklarında sözleşmelerin izlenebileceği ve koordine edilebileceği araç olması açısından da fayda sağlamaktadır (Frederickson, 1971: 322).

Proje tekniğinde bir amacı gerçekleştirmek üzere kurulan ekipler, örgütün hiyerarşisinden bağımsız kısa vadeli yapılar oluşturmaktadırlar. Örgütün bütünü bu amaçtan sorumlu olmadığından koordinasyon sorunlarını çözmek çok daha kolaylaşmaktadır. Daha doğrusu birbiriyle yakın temas halinde bulunan grup içerisinde koordinasyon sorunlarının oluşması daha zordur denilebilir.

Hiyerarşileri değiştirmek modifiye etmek için diğer teknikler, grup karar alma modeli, bağlantı-pin fonksiyonu, diyalektik organizasyon olarak sayılabilir.¹⁵ Tabiki adem-i merkeziyet de gerçek bir değişiklik hiyerarşisidir. Bu teknikler yeni kamu yönetiminin bir parçasıdır. Kısa vadede organizasyona bağlılık ve katılımındaki artışlar karşılığında verimlilikteki düşüş göz ardı edilmektedir. Ancak uzun vadede daha az resmi ve daha az yetkili bütünleştirici süreçlerin daha verimli olacağı düşünülmektedir.

Yeni Kamu yönetimi, örgütün daha düşük seviyelerinin ve daha az güçlü azınlıkların kayırılabilceği bir araç aramaktadır. Ancak örgüt içerisinde tabana büyük özerklik verilmesi birtakım çatışmalara neden olabilecektir. Bu durumda koordine edici mekanizmaları daha iyi tanımlamak ve organizasyonun tasarımını değiştirmek

¹⁵ Modifiye edilmiş hiyerarşiler konusunda ayrıntılı bir değerlendirme için: Likert, R. (1961). *New Patterns of Management*. New York: McGraw-Hill ve White, O. (1969). Dialectical Organization: An Alternative to Bureaucracy, *Public Administration Review*, 29(1), 32-42.

gerekebilir. Kamu yöneticilerinin politika savunucuları ve genel politika gözden geçirenleri olarak tanımlanacağı organizasyon tasarımlarına geçilebilir (Frederickson, 1971: 322).

Sınır değişim Süreci

Sınır değişim süreci kamu tarafından yürütülen organizasyonlarla referans grupları ve müşteriler arasındaki ilişkiyi tanımlar. Burada kastedilen, yasama organı, vatandaşlar, yöneticiler, yardımcı personeller ve örgütlü çıkar gruplarıdır.

Sınır değişim süreciyle merkezsizleştirilmiş idari kurumların, belirli azınlıkların temel siyasi temsil biçimlerini bulmalarının birincil aracı haline geleceği düşünülmektedir (Frederickson, 1971: 322).

Kamu tarafından yönetilen kuruluşlar kendilerini rekabetçi bir ortamda bulduğunda destek aramaktadır. Bu destek öncelikle yasama içerisinden güçlü savunuculuk rolü oynayacak gruplarla ya da çeşitli komitelerle simbiyotik ilişkiler kurulmasıdır. Yeni Kamu Yönetimi bu ilişkileri azınlıklar lehine de genişletme amacındadır. Örneğin, bankacılar çiftçiler ya da ağır sanayi azınlıktır. Yoksun azınlıkların çıkarlarını destekleyen, dağıtım kararları alabilen merkezi olmayan örgütlerle, rutin iletişim kalıpları kurulmalıdır (Frederickson, 1971: 323-326).

Sınır değişim süreci aynı zamanda hükümetler arasındaki ilişkilere de uygulanabilmektedir. Böylece eyaletler arasındaki eşitsizlik giderilmeye, vergi adaleti sağlanmaya çalışılmaktadır. Aynı yöntemle, yerel yönetimler arasındaki mali fark da giderilmeye çalışılmaktadır.

Sosyoduygusal Süreç

Sosyoduygusal süreç, duyarlılaştırma teknikleri vasıtasıyla idari değişim için kurum çalışanlarında sosyal ve psikolojik bir kabul oluşturma sürecidir. Bu süreç hem bireysel hem de grup özelliklerini gerektirecektir. "Duyarlılaştırma teknikleri" ve "organizasyonel gelişim teknikleri" yeni Kamu Yönetimi ile uyumludur. Bu teknikler arasında bireyin hiyerarşiye olan bağımlılığının azaltılması, onun çatışma ve duygulara tolerans göstermesinin sağlanması, hatta belirli koşullar altında bunları hoş karşılaması ve onu daha büyük riskler almaya hazırlaması yer almaktadır.

Sosyoduygusal süreç, daha önce açıklanan üç sürecin tamamlayıcısı niteliğindedir (Frederickson, 1971: 326, 327).

Duyarlılaştırma teknikleri Frederickson'a göre (1971: 327) şu ana kadar öncelikle devam eden ve yerleşik bürokrasileri güçlendirmek veya yeniden yönlendirmek için kullanılmıştır. Gelecekte aynı tekniklerin merkezi olmayan ve muhtemelen proje odaklı organizasyon modlarının geliştirilmesine yardımcı olmak için kullanılması beklenmektedir.

2.6. Yeni Kamu İşletmeciliği ve Eşgüdüm

Yeni Kamu Yönetimi, bir ara dönem olarak eski tarz bürokrasiye kamu yönetiminin doğası üzerinden yapılan bir eleştiriydi. Değerlere, eşitliğe ve kamusal yaşamın normatif yönüne daha fazla vurgu yapılması talep edilmekteydi. Ancak verimlilik ve etkililiğe ilişkin geleneksel kaygılar yeniden ortaya çıktıkça yeni kamu yönetimi yaklaşımının popülerliği azalmıştır.

1.Dünya Savaşı, Büyük Buhran ve 2.Dünya Savaşı'nda başarılı kabul edilen müdahaleler, devletin kamu yararını korumada güven duyulan bir aktör olmasını sağlamıştır. Ancak uygulamada Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY), siyasetin etkisinde kalmış ve kamu kurumlarının başarısızlıklarının sorumlusu olarak yine kendileri görülmüştür. GKY'nin eleştirilmeye başlanmasında dönemselsel faktörlerin de etkisi olmuştur. 1970'lerdeki petrol krizleri ekonomik sorunlara sebep olmuş, bu sebeple artan vergiler vatandaşların tepkileriyle karşılaşmaya başlamış, refah devleti ve Keynesyen iktisat anlayışının sonuçları; teknolojinin de gelişmesiyle birlikte kamu hizmetinin daha hızlı daha kaliteli olması yönünde artan vatandaş beklentileri karşısında hizmet sunumları yetersiz kalmış, devlet ve bürokrasi karşıtı söylem ve uygulamalar yaygınlaşmıştır. Artan küreselleşmeyle birlikte uluslararası örgütlerin dünya düzenine hakimiyeti artmıştır. Özellikle OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü), IMF (Uluslararası Para Fonu), WB (Dünya Bankası) gibi uluslararası örgütler Yeni Sağ İdeolojinin yaygınlaşması konusunda aktif siyaset izlemişlerdir. Bunun yanında sivil toplum örgütlerinin çabalarıyla yönetim anlayışları önem kazanmaya başlamıştır. Bu gelişmelerin etkisiyle artık geleneksel

kamu yönetimi tek ve en iyi yöntem olarak algılanmamaya başlanmıştır (Köseoğlu ve Sobacı, 2015: 130).

Hood (1991: 7)'a göre, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ)'nin doğuşu, İkinci Dünya Savaşından sonra yükselen dört akım ile ilişkilidir. İlk olarak gelir düzeylerindeki değişimlerle birlikte yüksek düzeyde alınan vergilere karşı tepki gösteren kesim artmıştır. İleri teknolojinin gelişimiyle birlikte post fordist ve post endüstriyel sistemler doğmuş, özel sektör ile kamu sektörü birbirine yaklaşmaya başlamıştır. Bunlara ek olarak kamu politikası yapım sürecinde seçmenlerin görüşlerini saptamaya yönelik metodların geliştirilmesi ve kamu politikalarında sosyal olarak daha az homojen ve devlete karşı daha az hoşgörülü yaklaşımlara geçilmesi sayılabilir (Hood, 1991: 7).

YKİ anlayışı refah devletine tepki olarak ortaya çıkmıştır da denilebilir. Neoliberal düşüncenin etkisiyle sınırlı bir devletin yanında, ekonomik, etkin ve etkili kamu hizmet sunumu sağlayabilecek yeni yönetsel yapılar oluşturma arayışına girilmiştir. Bu bağlamda YKİ, kuramsal olarak ortaya çıkmadan önce çeşitli ülkelerde uygulanan yönetim reformları olarak şekillenmiştir (Karcı, 2008: 41).

1929 Ekonomik Buhranı ve İkinci Dünya Savaşı sonrası uygulanan Keynesyen politikalarla birlikte devletin hacmi artmıştır. Hizmet sunduğu alanın artmasıyla birlikte devlet daha fazla kamusal harcama yapar hale gelmiştir. Ancak zamanla artan bu harcamalar ve vergi yükü sorgulanır hale gelmiştir. Bu sorgulama faaliyeti alanı daralan “etkin devlet” çabalarını ortaya çıkarmıştır. Bu çabaların bütünü, YKİ kapsamında değerlendirmek mümkündür zira YKİ özel sektör uygulamalarının kamu sektörü tarafından kabul edilmesini amaçlamaktadır (Sobacı, 2006: 71).

Kamu yönetimi kuramı içerisindeki kamu işletmeciliği yaklaşımının doğuşunu 1970’li yılların sonuna kadar götürebiliriz. Net olarak bir başlangıç noktası belirlemek her ne kadar zor olsa da bu dönemde yoğunlaşan tartışmaların uç noktasını Kaliforniya Üniversitesi’nden James Perry ve Kenneth Kremer’in 1983 yılında ‘‘Public Management: Public and Private Perspectives’’ başlığıyla yayımladıkları

derleme kitap oluşturmaktadır. Bu kitapta yazarlar yeni bir 'kamu işletmeciliği' biliminin doğuşunu ilan etmişler ve bu yeni bilimin temel amaç ve özelliklerini dört madde olarak belirlemişlerdir (Perry ve Kraemer, 1983: xi):

- 1) Temel amaç kamusal örgütlerin üstlendikleri görevleri yerine getirmelerinin yol ve yöntemlerini anlamak ve geliştirmek,
- 2) Bunu yaparken, yasama ve yürütme erkinin aksine özellikle "yürütme erki" ve kamu kuruluşlarındaki yöneticiler ve çalışanları temel analiz birimi olarak ele almak,
- 3) Kamu yöneticilerinin idari yeterliliklerinin geliştirilmesini sağlayacak etkili araç ve teknikleri geliştirmek
- 4) Alanın gelişebilmesi için sektörler arası ve örgütler arası karşılaştırma teknikleri üzerine odaklanmak

Maddeler incelendiğinde, kamusal örgütlerin üstlendikleri görevlerin, daha doğrusu halka hizmet sunma biçimlerinin sorgulandığını, alternatif yöntemlerin keşfedilmeye çalışıldığını görmekteyiz. Buna ek olarak kamu yönetiminin dar bir yorumunun yapıldığı, yürütme erkinin işlevlerini yerine getiren bir mekanizma olarak algılandığı ve siyaset biliminin politika yapıcı unsurlarından ayrı değerlendirildiği görülmektedir.

Kamu kurumu çalışanlarının daha donanımlı hale getirilmesi, hizmet sunumunun alternatif yöntemleri arasında seçim yapılması ile daha etkin ve verimli bir kamu yönetimi arayışı vurgulanmaktadır.

“Kamu İşletmeciliği” yaklaşımı, özellikle sınırlayıcı ve indirgeyici bakış açısı nedeniyle 1980’li yılların sonunda entelektüel bir kriz yaşamıştır. Tanımlanmış olan dar bakış açısı, kuramın önündeki alanı daraltmış ve yeni açılımlara zorlamıştır. Bu kriz, sınırlayıcı bakış açısının değiştirilmesi ve kuramsal meşruluğun uygulama temelleri üzerine kurgulanması yoluyla aşılmaya çalışılmıştır. Böylelikle, yeni kamu işletmeciliği akımı ortaya çıkmıştır. “Yeni” ön eki, eskisinden radikal bir kopuşu simgelemektedir; bu süreç bazı yazarlar tarafından “eski şişedeki yeni şarap” olarak tanımlanmaktadır (Üstüner, 2000: 19–20).

Batılı devletler “büyük devlet” olgusuna karşı devletin küçültülmesi politikaları çerçevesinde, kamu harcamalarının azaltılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) özelleştirilmesi gibi yollara başvurmuşlardır. 1990’lı yıllara gelindiğinde devletin küçültülmesi tartışmaları, küçülen bu devletin nasıl daha etkin şekilde çalışabileceğine dönüşmüştür (Ömürgönülşen, 2003: 3-6). Bu sebeple YKİ’nin ortaya çıkışında hem ekonomik hem de siyasal faktörler etkili olmuştur denilebilir.

YKİ’nin ortaya çıkmasında toplumsal faktörler de etkili olmuştur. Avrupa’da özellikle nüfusun yaşlı olması, refah devleti uygulamalarıyla birlikte hazineye ciddi bir yük bindirmekteydi. Zamanla, toplumun dezavantajlı kesimlerine yönelik yapılan harcamaların ağır vergi yükleriyle sonuçlandığı tartışmaları hem daha az harcama yapan hem de daha etkin bir çalışma yürüten kamu yönetimi beklentilerini arttırmıştır.

Politik ve ideolojik faktörler de, YKİ yaklaşımının ortaya çıkmasında önemli etkilere sahiptir. Bu süreçte refah devleti ve bürokratik güç dengeleri ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Devlet, "Yeni Sağ" ideolojisi bağlamında yeniden yapılandırılmaya çalışılmıştır (Sobacı, 2006: 73). Yeni muhafazakarlık olarak da ifade edebileceğimiz yeni sağ ideolojiler tarafından özellikle libeal akımların ve serbest piyasa ekonomisinin önündeki tüm engellerin kaldırılması talep edilmektedir.

Kamu harcamalarının, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında kesintisiz artışı ve refah devleti hizmetlerine olan talebin yükselişi, Batılı refah devletlerini mali kriz içine sokmuştur. Toplumsal beklentilerin değişmesi ve siyasal ile ekonomik tercihlerin etkisiyle, sınırlı bir devlet anlayışının yanında ekonomik ve etkili kamu hizmeti sunabilecek yapılar arayışına başlanmıştır. Batılı hükümetler, devletin küçültülmesi politikaları çerçevesinde; kamu harcamalarının ve istihdamının azaltılması, özelleştirme, deregülasyon ve kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanması çalışmalarına girişmişlerdir.

1970’lerde yükselen neo-liberal ideoloji, ortaya çıkan krizin faturasını devlete çıkarmış ve “küçük devlet, güçlü piyasa” formülasyonunu önermiştir. 1990’lardan sonra ise küçülen devletin kalan kaynaklarının nasıl daha etkin, etkili ve verimli kullanılacağı tartışılmış ve bu doğrultuda çalışmalar yapılmıştır. Bu bağlamda, Yeni

Kamu İşletmeciliğinin en temel amaçlarından birisi, devletin rolünü yeniden tanımlamaktır.

Yeni Kamu İşletmeciliği, daha önceki okulun pragmatik hale getirilmiş bir İngiliz versiyonu olarak ifade edilse de öncelikle Anglo Saxon ülkelerden (Avustralya, Yeni Zelanda, İngiltere) başlamak üzere birçok ülkede uygulama alanı bulmuştur. Reform hareketlerinin aktif şekilde gerçekleştiği ülkeler arasında Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, İsveç, Hong Kong, İsrail, Brezilya, Avustralya, Portekiz sayılabilir (Üstüner, 2000: 20).

“Yeni Kamu İşletmeciliği” anlayışı, ilk olarak OECD raporlarında ve Londra Üniversitesi’nden Christopher Hood’un çalışmalarında ortaya çıkmıştır. Hood’a göre bu yaklaşım, iki ana gelişmenin birleşimiyle doğmuştur. Birincisi, yazarın “yeni kurumsal ekonomi hareketi” olarak adlandırdığı ve içinde “kamu tercihi” ile “işlem maliyeti kuramı” gibi iktisadi kuramların yer aldığı bürokrasi yaklaşımındaki ilerlemelerdir. Bu çerçevede kurumlar daha ayrıntılı analiz edilmekte ve piyasalar, bireyler, firmalar, devletler ve sosyal normlar gibi çeşitli aktörlerin karmaşık etkileşimlerinin bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. İkincisi ise kamu yönetiminde uluslararası düzeyde yaygınlaşan “işletmecilik” anlayışıdır. Buna göre profesyonel yönetim uzmanlığı kamu yönetimine aktarılabilir ve özel sektör uygulamaları kamusal örgütlerde kullanılabilir. Bu yaklaşım, kamu kuruluşlarının kar odaklı ve müşteri memnuniyetini öncelikleyen bir anlayışa evrilmesini öngörmektedir (Hood, 1991: 6).

Geleneksel Kamu Yönetimi Yeni Kamu İşletmeciliği tarafından üç temel alanda eleştirilmektedir: yönetim siyaset ayrımının geçersizliği, kamu personelinin vatandaştan ziyade kendilerine hizmet eden ve kendi ihtiyaçlarını vatandaşlarınkinden öne koyan elitist anlayış ve son olarak da kamu kaynaklarının kullanımında uygulanan geleneksel model (Köseoğlu ve Sobacı, 2015: 133, 134).

YKİ, basit bir reform hareketi değildir. Aksine, vatandaşların ve kamu yöneticilerinin rollerini tamamen değiştirmeyi iddia etmektedir. Bu anlayışa göre, kamusal hizmet sunumunda işletme yöntemleri yaygınlaştırılmalıdır. Hizmetler kendi

temel birimlerinde ayrıştırılmalıdır.¹⁶ Performans yönetimi, çıktı kontrolü, kaynak dağılımında piyasa ve rekabet yöntemleri kullanılmalıdır. Böylelikle müşteri olarak tanımlanacak olan vatandaşın kamusal hizmetlerde, tercih edebilme avantajına kavuşacağı ve kendisi için doğru olanı seçenekler arasından belirleyeceği düşünülmektedir.

YKİ Kamu sektörünün yönetimine dair bir anlayış değişikliğine işaret etmektedir. Hood bu anlayış değişikliğini şu şekilde maddeleştirmektedir (Köseoğlu ve Sobacı, 2015: 155-156):

- Kamu sektöründe profesyonel yönetim
- Performans standartları ve ölçülerinin açıkça belirtilmesi
- Sonuç odaklı yönetim
- Kamu sektöründeki birimlerin küçük parçalara ayrılması
- Kamu sektöründe rekabete önem verilmesi
- Özel sektör tarzı yönetim tekniklerine önem verilmesi
- Kaynakların tutumlu bir şekilde kullanılması

Yeni Kamu İşletmeciliğinin temel amaçlarından biri, devletin rolünü yeniden tanımlamaktır. Kamu yönetiminde “işletmecilik” anlayışına yönelen bu değişim, disiplinin işletmeselleştirilmesini; kamu yönetimlerinin sosyal ve siyasal bağlamdan soyutlanmasını; değer yargılarından bağımsız, tarafsız ve rasyonel bir şekilde örgütlenmesini ve kaynakların etkin, verimli kullanımıyla yönetilmesini hedeflemektedir. Ekonomiklik, etkinlik ve etkililik değerlerine dayanan bu anlayışta, özel sektör uygulamaları kamu hizmetlerinde etkili araçlar olarak görülmektedir. Böylece somut ve sonuç odaklı çalışmalar ön plana çıkmakta, süreçlerden ziyade amaçlar ve çıktılar önem kazanmaktadır.

¹⁶ Bu durum kamu yönetiminde her kurumun farklı biçimde uzmanlaşmasına ve böylece bütüne yabancılaşmasına sebep olacaktır. Bu tür gelişmeler, uzmanlaşan birimler arasında eşgüdüm sorunlarını arttıracaktır.

YKİ yaklaşımına en önemli katkılardan biri de Osborne ve Gaebler'den gelmiştir. Osborne ve Gaebler' e (1992) göre, devletin yeniden icadı ile şu on ilke gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır:

1. Katalizör Yönetim
2. Sahibini Vatandaşların Oluşturduğu Yönetim
3. Rekabetçi Yönetim
4. Amaçlara Yönelen Yönetim
5. Sonuçlara Odaklanan Yönetim
6. Müşteri Odaklı Yönetim
7. Girişimci Yönetim
8. İleri Görüşlü Yönetim
9. Adem-i Merkeziyetçi Yönetim
10. Pazara Yönelik Yönetim

Bahsedilen temel ilke ve özellikler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, YKİ'nin öncelikle kamusal hizmetlerin yetki devri vasıtalarıyla halka en yakın birimler tarafından sunulmasının önünün açıldığı, vatandaşın memnuniyetinin önemsendiği ve bu sebeple müşteri olarak tanımlandığı, devletin ise her şeyi yapan statüsünü terk ederek, oyunun kurallarını belirleyerek serbest piyasa ekonomisini düzenleyici rol üstlendiğini söylenebilir (Sobacı, 2006: 74).

Yeni Kamu İşletmeciliğini inceleyen çalışmalar, bu yaklaşımın temel bileşenlerini ortaya koymaktadır. Birincisi, idari sistemlerde geleneksel dikey hiyerarşiye dayalı yapıdan yatay örgütlenmelere geçiş yaşanmıştır; bu değişim, bürokratik yapılarda “kullanan öder” anlayışının hâkim kılınmasını amaçlamaktadır. İkincisi, odak siyasetten yönetime kaymış, yöneticilere sorumluluk ve yetkiler net biçimde tanımlanarak karar alma özgürlüğü verilmiş ve bu kararların maliyet hesaplarına dayandırılması için eğitimler sağlanmıştır. Bu sayede ekonomik tutumluluk ve maliyet bilinci ön plana çıkmıştır.

Üçüncü olarak, süreç odaklı yönetim anlayışından sonuç odaklı bir yaklaşıma geçilmiştir. Kamu örgütleri, sundukları mal ve hizmetlerin sonuçları ve elde edilen

verimliliklere göre değerlendirilmekte; kaynak dağılımında performans ölçümlerinin sonuçları dikkate alınmakta ve performansa dayalı ödeme sistemleri önem kazanmaktadır. Son olarak, vatandaş kavramı müşteri kavramıyla yer değiştirerek hizmet sunumunda rekabetçi bir ortam yaratılmıştır. Bu çerçevede, Yeni Kamu İşletmeciliği yalnızca yönetim tekniklerini değil, kamu hizmetlerinin felsefi ve işlevsel yönünü de yeniden tanımlamaktadır.

Kamu kurumlarındaki zihniyet ve yapısal değişim çabaları esnek örgütlenmeleri doğurmuştur. Esnek işgücü ve esnek örgütlenmeler vasıtasıyla sürekli işgücünden kurtulmak ve bu yolla tasarruf etmek istenmektedir. Bu yolla hem memuriyet güvencesi altında olmayan sözleşmeli çalışanların daha özverili çalışacağı düşünülmüş hem de geçici personel istihdamı ile kamusal kaynaklarda tasarruf amaçlanmıştır.

Yeni Kamu İşletmeciliği reformlarında bir diğeri de kamu özel ortaklıklarıdır. Örneğin, İngiltere’de 1992’deki “Özel Finans Girişimi” ile kamu sektörü projelerinin finansmanı konusundaki kurallar gevşetilerek franchising ve uzun dönem gelirler karşılığında kamu altyapılarına yönelik özel sektör yatırımı teşvik edilmiştir. İşlerin özel sektöre sözleşme yoluyla verilmesi kamu ile özel sektör arasında bir yer tutmaktadır. Bu yolla devletin yaptığı ancak verimli olarak yapamadığı işlerin özel sektöre aktarılmasıyla maliyetlerin azaltılması, buna ek olarak değişen taleplere karşı esneklik kazandırılması ve sözleşme temelli oluşturulan ilişkiler dolayısıyla memnuniyetsizlik durumunda sözleşme fesih güvencesi amaçlanmaktadır (Tuncer ve Usta, 2013: 187-188).

Yeni Kamu İşletmeciliği kamusal hizmetlerin sunumunda bambaşka bir süreç doğurmuştur. Bu yaklaşımla birlikte kamu kurumları tek amaçlı uzman birimler haline gelmiştir. Yetki devri uygulamaları ve yerel ve bölgesel kuruluşların aktif rol almaya başlamasına ek olarak, hizmet sunumuna özel sektör kuruluşları ve STK’lar da dahil olmuştur. Kamusal politikaların oluşturulması ve uygulanmasında özel sektör tekniklerinin uygulanması yönünde beklentilerin de artmasıyla hizmet sunumunda çakışmalar ve ekonomik olmayan kamusal hizmetlerde boşluklar yaşanmaya başlanmıştır.

Bu durum hem kamu yönetiminin özü olan halk yararını zedelerken hem de sorumluluğun ve hesap verebilirliğin kaybı gibi riskleri doğurmuştur. Geleneksel karar alma ve uygulama yöntemlerinin yeniden tasarlanması ihtiyacı belirginleşmiş ve böylece toplumun tüm paydaşlarının katılımcı bir anlayışla politikaları şekillendirdiği yapılar tasarlanmaya başlanmıştır.

2.7. Yönetişim Yaklaşımı

2.7.1. Kamu Yönetiminde Artan Eşgüdüm İhtiyacı ve Yönetişim Yaklaşımı

20. yüzyılın son çeyreği, kamu yönetimi alanında köklü bir dönüşüm sürecine sahne olmuştur. Küreselleşme, neoliberal politikaların yükselişi ve teknolojik gelişmeler, devletin yapısı ve işleyişinde ciddi değişim ihtiyacını gündeme getirmiştir (Osborne, 2006: 378; Bayramoğlu, 2005: 43). Bu süreçte geleneksel kamu yönetimi anlayışı, hiyerarşik ve bürokratik yapısı nedeniyle eleştirilmiş; buna alternatif olarak Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı ön plana çıkmıştır (Eryılmaz, 2004: 52; Güler, 2003: 95).

YKİ yaklaşımı, özellikle 1980 sonrası neoliberal politikaların etkisiyle ön plana çıkmış ve devleti düzenleyici, denetleyici bir konuma çekmiştir. Hizmet sunumunda pazar mekanizması ve rekabet esas alınmış; etkinlik, verimlilik ve maliyet odaklı reformlar savunulmuştur (Osborne, 2006: 382).

YKİ, piyasa mekanizmalarının kamu sektörüne entegre edilmesini, rekabetçi yapıların kurulmasını ve kamu hizmetlerinde verimlilik artışını hedeflemiştir (Osborne, 2006: 380).

YKİ uygulamaları her ne kadar kamu hizmetlerinde kısmi verimlilik artışı sağlasa da, beraberinde bazı yapısal sorunları da getirmiştir. Bunlar arasında özellikle; dağınık kurum yapısının ortaya çıkması, özerk yapıların sayısının artması, yerleşmenin yaygınlaşması sayılabilir. Kurumlar arası koordinasyon eksiklikleri eşgüdüm ihtiyacını daha da belirginleştirmiştir (Christensen ve Laegreid, 2008: 98).

Bu dönemde dünya genelinde kamusal hizmetlerin sunumunda yaşanan dönüşümler, kamu yönetimi anlayışını köklü biçimde değiştirmiştir. Özelleştirme,

yerelleşme, küreselleşme, kamu-dışı aktörlerin yönetsel süreçlere dâhil olması ve çok aktörlü yapının artması, kamu yönetiminde yeni bir arayışı zorunlu kılmıştır (Rhodes, 1996: 653).

Zira kamusal hizmet sunumu, hem kamusal örgütlerin tek bir işi yapan uzman kuruluşlara dönüştürülmesi dolayısıyla sayılarının artması hem de birçok hizmetin özel sektör ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlar vasıtasıyla görülmeye başlanması dolayısıyla çeşitlilik kazanmış, daha fazla aktör kamusal hizmet sunumu alanına dâhil olmuştur.

YKİ'nin özel sektör mantığını kamu alanına taşıırken ortaya çıkardığı parçalı yapı, çok aktörlü sistem ve hizmet sunumundaki çeşitlilik, kamu yönetiminde koordinasyon (eşgüdüm) ihtiyacını ciddi biçimde artırmıştır (Peters ve Pierre, 1998: 225; Bouckaert vd., 2010: 44). Artan karmaşıklık, devlet-toplum-özel sektör etkileşimini daha bütüncül ve kapsayıcı bir yaklaşımla yönetme ihtiyacını doğurmuş; bu noktada yönetişim (governance) kavramı yeni bir arayışın sonucu olarak öne çıkmıştır (Rhodes, 2007: 1245; Stoker, 1998: 18).

Bu karmaşık yapının yönetilmesi, kurumlar arası iş birliğinin güçlendirilmesi, politika alanları arasındaki uyumun sağlanması ve çok aktörlü yapılarda etkinliğin artırılması gerekliliği, kamu yönetiminde "yönetişim" arayışını öne çıkarmıştır.

2.7.3. Yönetişim Kavramının Ortaya Çıkışı ve Etimolojik Kökeni

Yönetişim kavramı, yalnızca yönetim tekniklerinden ibaret olmayan; devlet, özel sektör ve sivil toplumun bir arada yer aldığı, çok aktörlü, katılımcı ve etkileşim temelli bir yönetim modelini ifade etmektedir (Çukurçayır, 2003: 262; Rhodes, 1996: 653). Kavram, devlet-toplum ilişkilerinde, kamu yönetiminin işleyişinde ve karar alma süreçlerinde köklü bir zihniyet değişimini de beraberinde getirmiştir.

Etimolojik olarak "yönetişim" kavramı, İngilizce "governance" sözcüğünden türemiştir. Governance terimi ise kökenini Antik Yunanca "kybernan" (dümen tutmak, yönlendirmek) fiilinden ve Latince "gubernare" kelimesinden almaktadır (Jessop, 1998: 30; Rhodes, 1996: 653) Bu köken, kavramın yalnızca dikey ve hiyerarşik bir

yönetimi değil, yön verme, yönlendirme ve çoklu aktör etkileşimi üzerinden düzen kurma çabasını ifade ettiğini göstermektedir.

Yönetişim, modern anlamda ilk kez 1989 yılında Dünya Bankası'nın "Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth" başlıklı raporunda kullanılmıştır. Bu raporda yönetişim, "ülke kaynaklarının yönetimi için siyasi otoritenin kullanımı" olarak tanımlanmış; kavram, kalkınma, demokratikleşme ve iyi yönetim süreçleriyle ilişkilendirilmiştir (The World Bank, 1989; Bayramoğlu, 2005: 47).

Ardından, 1992 tarihli "Governance and Development" raporu ve 1994 tarihli "Governance: The World Bank's Experience" belgeleriyle kavram sistematik şekilde ele alınmıştır. Bu belgelerde yönetişim, kalkınmanın ve etkin kamu yönetiminin temel unsurlarından biri olarak ele alınmış; özellikle iyi yönetişim ilkeleri çerçevesinde kavram detaylandırılmıştır (The World Bank, 1994).

1990'lı yıllardan itibaren özellikle uluslararası örgütlerin raporları ve kamu yönetimi literatüründeki dönüşümlerle birlikte kavram, kamu sektörüne ve kamu politikalarına da uygulanmaya başlanmıştır.

2.7.4. Türkiye’de Yönetişim Tartışmalarının Başlaması

Türkiye’de yönetişim kavramının akademik ve bürokratik tartışmalarda yaygın biçimde yer alması, 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren hız kazanmıştır (Yüksel, 2000: 148; Güler, 2003: 97). Kavram, uluslararası gelişmeler ve içsel reform arayışlarının etkisiyle gündeme gelmiştir. Özellikle Avrupa Birliği (AB) uyum süreci, Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler gibi kuruluşların iyi yönetişim vurgusu, Türkiye’de yönetişim eksenli tartışmaları hızlandırmıştır (Okçu, 2012: 15).

Özellikle 2000’li yıllarda gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarıları, Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme uygulamaları, yerel yönetim reformları, kamu-özel iş birliği projelerinin teşvik edilmesi sivil toplum ve meslek kuruluşlarının artan önemi ve e-Devlet projeleri, Türkiye’de yönetişim anlayışını temellendirmiştir.

Ancak Türkiye’de yönetişim uygulamaları, zaman zaman merkezîyetçilik ve bürokratik yapının devamlılığı ile çatışmış; dolayısıyla yönetişim reformları,

uygulamada çeşitli sınırlılıklar ve tartışmalarla karşılaşmıştır (Güler, 2003: 99). Türkiye’de özellikle merkezîyetçi yapının dönüşüm ihtiyacı, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve sivil toplumun karar alma süreçlerine daha fazla entegre edilmesi gerekliliği, yönetim tartışmalarının temel zeminini oluşturmaktadır (Okçu, 2012: 15; Palabıyık, 2006: 35).

Bu kapsamda Çukurçayır (2003), yönetimi; katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik vurgusunu öne çıkaracak şekilde çok boyutlu ve iş birliğine dayalı bir yönetsel model olarak tanımlamaktadır.

2.7.5. Literatürde Yönetişim Kavramı ve Yaklaşımları

Yönetişim kavramı, kamu yönetimi literatüründe çok boyutlu ve farklı şekillerde tanımlanan, kesin sınırları çizilmemiş bir kavram olarak dikkat çekmektedir. Bu durum, kavramın esnekliği kadar, farklı ideolojik ve teorik perspektiflerden yararlanmasından da kaynaklanmaktadır (Yüksel, 2000: 146; Stoker, 1998: 18).

Yönetişim, geniş anlamda değerlendirildiğinde, karar alma süreçlerinde katılımcılığa vurgu yapmakta, yalnızca yönetim veya kamu hizmet sunumu içerisinde değerlendirilmeyen, kapsamlı bir çerçeveyi ifade etmektedir. Dar anlamda ise yalnızca kamu hizmetlerinin sunumundaki karar alma mekanizmalarına vurgu yapan bir yönetsel model olarak ortaya çıkmaktadır.

Dar anlamda yönetim, kamu hizmetlerinin sunumunda çok aktörlü yapıların ve iş birliğinin öne çıktığı, devletin tek başına tüm süreçleri belirlemediği, sivil toplumun ve özel sektörün de karar alma mekanizmalarında rol aldığı bir yönetsel yapı olarak tanımlanabilir (Pierre ve Peters, 2000: 24). Bu anlayış, özellikle yerel yönetimlerde ve kent yönetiminde, farklı paydaşların birlikte hareket ettiği katılımcı birimleri ifade etmek için de kullanılmaktadır (Rhodes, 1996: 653).

Stoker (1998: 21) yönetimi kamu, özel sektör ve sivil toplum aktörlerinin karşılıklı etkileşim içinde olduğu, çok düzeyli, yatay ilişkiler ve iş birliğine dayalı bir ağ yapısı olarak tanımlamaktadır. Bu tanıma göre yönetim, devletin yanında farklı aktörlerin birlikte politika ürettiği ve uyguladığı bir mekanizmadır (Stoker, 1998: 21).

Pierre ve Peters (2000) ise benzer şekilde yönetişimi, devletin değişen rolü ve toplumla yeni ilişki biçimleri çerçevesinde değerlendirir. Bu yaklaşıma göre yönetişim, devletin klasik kontrolcü rolünden çıkarak kolaylaştırıcı, koordine edici ve stratejik bir aktör olarak yeniden konumlandırılmasını gerektirir. Yönetişim, kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında, devletin yanında diğer aktörlerin de aktif rol aldığı, esnek ve dinamik bir yönetsel yaklaşım ortaya koyar. Devlet kontrol eden ve emir veren konumundan düzenleyici, kolaylaştırıcı ve süreci eşgüdümleyici bir anlayışa bürünür.

Jessop (2007) tarafından yönetişim, modern toplumların karmaşık, çok aktörlü ve çok düzeyli yapılarında koordinasyon ve yönlendirme sağlayan, esnek ve ağ tabanlı bir yönetim biçimi olarak tanımlanmaktadır. Bu anlayış, klasik hiyerarşik modelden farklı olarak, karşılıklı bağımlılık ve müzakereye dayalı yönetim mekanizmalarını ön plana çıkarmaktadır.

Yönetişim, özellikle küreselleşme, bilgi toplumu, yerelleşme ve sivil toplumun güçlenmesi gibi süreçlerle birlikte devletin tek başına tüm toplumsal sorunları çözüme kapasitesinin sınırlı olduğu anlayışının yaygınlaşmasıyla önem kazanmıştır.

Jessop (2007), Pierre ve Peters (2000) ve Stoker (1998)'in yaklaşımlarıyla öncülük ettiği dar anlamda yönetişim, kamusal hizmet sunumunun yapısal ve işlevsel değişimine ve politika yapım sürecindeki çok aktörlü düzene vurgu yaparken, karmaşık toplum yapılarındaki koordinasyon mekanizmasına odaklanmasıyla bu çalışma için de odak noktası olmaktadır. Zira çalışmamızda yönetişim süreci, yeni kamu işletmeciliğinin yaratmış olduğu çok aktörlü düzende eşgüdüm sağlayan mekanizmaların üretim süreci olarak tanımlanmaktadır.

Geniş anlamda yönetişim ise sadece yönetim tekniklerinden ibaret olmayıp, devlet-toplum-özel sektör etkileşiminin tümünü kapsayan, karar alma süreçlerinde meşruiyet, katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi ilkeleri ön plana çıkaran daha kapsamlı bir çerçeveyi ifade etmektedir. (Doornbos, 2001: 96; Hewitt de Alcántara, 1998: 107). Bu anlayış, yönetişimi küresel yönetişimden yerel yönetişime, çok düzeyli

yönetişimden ağ yönetişimine kadar geniş bir yelpazede değerlendirmeyi mümkün kılmaktadır.

Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) (1997) bu anlamda yönetişimi, toplumsal uzlaşuya, katılımcılığa, şeffaflığa, hesap verebilirliğe, hukukun üstünlüğüne ve etkin yönetime dayalı bir kamu yönetimi anlayışı olarak tanımlamaktadır. Aynı zamanda yönetişim, iyi yönetişim (good governance) ilkeleri temelinde demokratikleşme, insan hakları ve sürdürülebilir kalkınma hedefleriyle de ilişkilendirilmektedir.

2.7.6. İyi Yönetişim ve Temel İlkeleri

UNDP tarafından geliştirilen iyi yönetişim anlayışı, özellikle gelişmekte olan ülkelerde yolsuzlukla mücadele, kamu hizmetlerinde etkinlik ve demokratikleşmenin artırılması hedefleri doğrultusunda teşvik edilmiştir (Doornbos, 2001: 95; Hewitt de Alcántara, 1998: 107).

İyi yönetişim, kamu politikalarında hem yönetsel etkinliğin hem de demokratik meşruiyetin artırılmasını amaçlayan, katılımcı ve çoğulcu bir yönetim anlayışıdır (Doornbos, 2001: 100).

Özellikle UNDP, Dünya Bankası ve AB gibi uluslararası kuruluşların raporları ile kavram, uluslararası düzeyde yaygınlaşmış ve benimsenmiştir. İyi yönetişim anlayışı, kamu yönetiminin sadece yasal düzenlemeler ve merkezî otorite ekseninde değil, aynı zamanda toplumsal katılım ve yönetsel meşruiyet temelinde şekillenmesini öngörmektedir.

İyi yönetişimin temel ilkelerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

1) Hesap Verebilirlik (Accountability): Kamu otoriteleri ve yöneticilerin, kararları ve uygulamalarından dolayı topluma karşı sorumluluk taşıması (The World Bank, 1994).

2) Katılımcılık (Participation): Karar alma süreçlerine bireylerin, sivil toplumun ve diğer paydaşların aktif olarak dâhil edilmesi (UNDP, 1997).

3) Şeffaflık (Transparency): Yönetsel süreçlerin açık, anlaşılır ve denetlenebilir olması (Yüksel, 2000: 147).

4) Hukukun Üstünlüğü (Rule of Law): Tüm aktörlerin, yasal düzenlemelere uygun davranmasının sağlanması (World Bank, 1994).

5) Eşitlik ve Kapsayıcılık: Farklı toplumsal kesimlerin yönetime erişiminin güvence altına alınması (Aşkin, 2003: 95).

6) Etkinlik ve Etkililik: Kamu kaynaklarının verimli kullanılması ve hedeflere ulaşmada başarı sağlanması (TESEV, 2008: 24).

7) Stratejik Vizyon: Toplumsal ihtiyaçları ve geleceği öngörebilen uzun vadeli politika geliştirme kapasitesinin oluşturulması (OECD, 2014: 56).

Bu ilkeler, yönetişimin yalnızca teknik bir yönetim değişimi değil, aynı zamanda demokratikleşme, toplumsal katılım ve kamu yönetiminde dönüşüm odaklı yapısal bir paradigma değişimi amaçladığını ortaya koymaktadır (Çukurçayır, 2003: 270).

2.7.7. Devletin Değişen Rolü

Tarihsel olarak devlet, kamu düzeninin sağlanması, güvenlik, adalet, temel hizmetlerin sunulması ve sosyal refahın korunması gibi temel işlevlerle özdeşleşmiştir. Özellikle Klasik Kamu Yönetimi döneminde devlet, merkeziyetçi, hiyerarşik ve bürokratik bir yapı olarak tasarlanmış; kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında nihai otorite olarak görülmüştür (Eryılmaz, 2004: 15; Güler, 2003: 98).

Bu modelde eşgüdüm ihtiyacı, merkezî otoritenin mutlak yetkisiyle sağlanmakta; devlet, tüm yönetim süreçlerinin hem planlayıcısı hem uygulayıcısı olarak hareket etmektedir.

1980 sonrası dönemde neoliberal politikaların etkisiyle Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı gelişmiştir. YKİ, devletin rolünü sınırlayarak, piyasa mekanizmalarının ve özel sektörün kamu yönetimine entegre edilmesini hedeflemektedir (Osborne, 2006: 380; Peters ve Pierre, 1998: 226).

YKİ anlayışında devletin rolündeki başlıca değişiklikler şunlardır:

- 1) Kamu hizmetlerinin sunumunda özelleştirme ve dış kaynak kullanımı teşvik edilmiştir.
- 2) Rekabetçi yapılar ve performans odaklı yaklaşımlar benimsenmiştir.
- 3) Devlet, düzenleyici ve denetleyici rolü ön plana çıkarılarak, doğrudan hizmet sunumundan kısmen çekilmiştir.
- 4) Kurumlar arası parçalanma ve çok aktörlü yapılar artmıştır.

Bu dönemde devlet, daha esnek ve piyasa odaklı bir yapı benimsemiş; ancak artan karmaşıklık, aktör çeşitliliği ve parçalı yapılar eşgüdüm ihtiyacını artırmıştır (Bouckaert vd., 2010: 46; Christensen ve Laegreid, 2008: 98).

20. yüzyılın son çeyreğinde yaşanan küresel dönüşümler, devletin rolünü köklü bir biçimde değiştirmiştir. Küreselleşme, ekonomik liberalleşme, teknolojik gelişmeler ve artan toplumsal beklentiler, devletin geleneksel yapısının yetersizliğini ortaya koymuş; yeni yönetim modellerine duyulan ihtiyacı artırmıştır (Jessop, 1998: 31; Stoker, 1998: 19).

YKİ'nin ortaya çıkardığı parçalanmış yapılar ve eşgüdüm sorunları, devletin rolünün yeniden tanımlanmasını zorunlu kılmıştır. Bu noktada yönetim yaklaşımı, YKİ sürecinin yaratmış olduğu parçalanmış yapının doğurduğu eşgüdüm zaafını aşmaya yönelik, çok aktörlü ve çok düzeyli etkileşimlerin koordine edilmesi ihtiyacını temel alan yeni bir model sunmaktadır (Rhodes, 2007: 1247; Stoker, 1998: 20).

Özetle yönetim yaklaşımı, Klasik Kamu Yönetimi'nin katı ve hiyerarşik yapısının, YKİ'nin ise piyasa merkezli, rekabetçi ve parçalı yapısının ötesinde; çok aktörlü, ağ temelli ve iş birliğine dayalı bir yönetim modelini ön plana çıkararak kamu yönetimi anlayışında köklü bir dönüşümü ifade etmektedir. Böylece Devlet, hiyerarşik otorite olmaktan ziyade bir "koordinatör" ve "kolaylaştırıcı" konumuna evrilmiştir; çok aktörlü yapılar ve yatay ilişkiler ön plana çıkmıştır; sivil toplum, özel sektör ve diğer paydaşlarla iş birliği artmıştır; karmaşık toplumsal sorunların çözümünde ağ temelli yönetim mekanizmaları kullanılmaktadır (Jessop, 2007: 55; Sorensen ve Torfing, 2009: 236).

Bu dönemde devlet, yalnızca düzenleyici veya hizmet sunucu bir aktör değil, aynı zamanda toplumsal uzlaşmayı sağlayan, farklı çıkar gruplarını yönlendiren ve karmaşık yapıların koordinasyonunu üstlenen bir mekanizma olarak işlev görmektedir.

Karmaşık, çok düzeyli ve çok aktörlü toplumsal yapıda, devlet tüm süreci merkezden tek başına kontrol etmek yerine, diğer aktörlerle birlikte yön verme görevini paylaşmaktadır. Bu süreçte, sivil toplumun, özel sektörün ve uluslararası kuruluşların karar alma ve politika uygulama süreçlerine aktif katılımı artmaktadır. Yerel yönetimlerin, özerk kurumların ve ağ yapıların etkinliği güçlenmektedir. Devlet, özellikle sosyal politikalar, düzenleyici denetim ve kamu hizmetlerinde kalite güvencesi alanlarında stratejik bir aktör rolü üstlenmektedir.

Yönetişim, sadece devletin değil; kamu, özel ve sivil toplum aktörlerinin birlikte politika oluşturduğu, uyguladığı ve denetlediği esnek bir yapıyı temsil eder. Devlet, klasik anlamda mutlak otorite sahibi bir yapı olmaktan çıkarak, koordinatör, kolaylaştırıcı ve stratejik aktör konumuna evrilmektedir (Jessop, 2007: 63).

Jessop (2007)'un vurguladığı üzere, yönetim devletin gerilemesi veya işlevsizleşmesi anlamına gelmemektedir. Devlet klasik hiyerarşik düzenin ötesine geçip stratejik bir rol üstlenmektedir. Bu bağlamda, yönetim devlet-toplum ilişkilerinde katılımcılığın, hesap verebilirliğin ve şeffaflığın artmasını; aynı zamanda çok aktörlü yapının etkin biçimde koordine edilmesini hedefleyen bir dönüşüm sürecidir debilebilir.

Böylece yönetim; demokratik katılımı artıran, yönetsel etkinliği güçlendiren ve karmaşık toplumsal sorunların çözümünde çok aktörlü iş birliğine dayalı alternatif bir model olarak kamu yönetimi anlayışında köklü bir dönüşüm yaratmaktadır.

Tablo 6: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımının Belirli Unsurlar Açısından Karşılaştırılması

	Yeni Kamu İşletmeciliği	Yönetişim Yaklaşımı
Temel Felsefe	Piyasa mekanizmaları ve verimlilik	İş birliği içerisinde karar alan çok aktörlü yapılar
Yönetim Modeli	Rekabetçi, performans odaklı bir yaklaşım	Ağ temelli, uzlaşmacı, etkileşim odaklı yaklaşım.
Aktör Yapısı	Kamu ve özellikle özel sektör kuruluşlarına vurgu	Kamu, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası aktörlerin ortak katılımı
Eşgüdüm Sorunu	Parçalı yapılar nedeniyle eşgüdümüne olan ihtiyaç artar.	Çok aktörlü eşgüdümü sağlayacak mekanizmalar geliştirilir.

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

2.7.8. Yönetişim Türleri

Yönetişim kavramı, literatürde farklı biçimlerde uygulanan çeşitli yönetim türleriyle somutlaşmaktadır. Özellikle hiyerarşik yönetim, piyasa yönetimi ve ağ (bağ) yönetimi modelleri, kamu yönetimi süreçlerinde yaygın olarak tartışılan başlıca türlerdir (Rhodes, 1996: 655; Pierre ve Peters, 2000: 27; Çukurçayır, 2003: 264).

Her bir yönetim türü, karar alma süreçlerinde devletin, piyasanın ve toplumsal aktörlerin farklı ağırlıklarda konumlandığı, özgün yapılar ortaya koymaktadır.

Hiyerarşik yönetim, klasik kamu yönetimi anlayışının devamı niteliğindedir. Devletin merkezi otoritesinin, yasal düzenlemelerin ve bürokratik hiyerarşinin ön planda olduğu bu modelde; emir-komuta zinciri katıdır, kararlar yukarıdan aşağıya alınır, kurumlar arası ilişkiler formel ve denetim odaklıdır. Vatandaş kararlara katılmaz, çoğunlukla hizmet alıcısı pozisyonundadır.

Hiyerarşik yönetim, kriz dönemlerinde, güvenlik politikalarında ve düzenleyici denetimde, kararların hızlıca alınmasını sağlayarak etkin sonuçlar doğurabilir ancak katılımcılık ve esneklik açısından sınırlayıcıdır.

Piyasa yönetimi, rekabetin, performans ölçümünün ve maliyet etkinliğinin esas alındığı bir yönetim biçimidir. YKİ anlayışının etkisiyle kamu sektörüne piyasa

mantığı entegre edilmiş; hizmet sunumunda, özelleştirme uygulamaları, kamu-özel ortaklıkları, rekabetçi ihale süreçleri ve performans kriterleri ön plana çıkmıştır (Osborne, 2006: 384).

Piyasa yönetişimi, maliyetleri düşürme ve etkinliği artırma potansiyeline sahip olmakla birlikte; sosyal adalet, eşitlik ve uzun vadeli kamu yararı açısından eleştirilere de maruz kalmaktadır.

Ağ yönetişimi, çok aktörlü, çok düzeyli ve yatay ilişkiler üzerine inşa edilmiş bir yönetim biçimidir. Devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, yerel aktörler ve uluslararası organizasyonlar arasında karşılıklı bağımlılığa dayalı, esnek ve işbirlikçi bir yapı öngörmektedir (Sorensen ve Torfing, 2009: 247).

Ağ yönetişiminin temel özellikleri şunlardır:

Yatay İlişkiler: Hiyerarşik komuta zinciri yerine eşit düzeyde aktörlerin karşılıklı etkileşimi ön plandadır.

Müzakere ve İş birliği: Karar alma süreçlerinde diyalog, uzlaşma ve gönüllü iş birliği yer alır.

Çok Aktörlülük: Kamu, özel ve sivil toplum aktörlerinin ortak politika ürettiği bir zemin tasarlanmaktadır. Bu sebeple politika sonuçlarının başarısından tüm aktörlerin müştereken sorumlu olması.

Ağ yönetişimi değişen koşullara göre özel sektör kamu sektörü ve sivil toplum kuruluşlarının ağdaki etkilerinin ayarlanması vasıtasıyla esneklik sağlamaktadır. Ağ yönetişimi, özellikle karmaşık toplumsal sorunların çözümünde, yerel düzeyde yönetim kapasitesinin artırılmasında ve küresel sorunlarda uluslararası iş birliğinin geliştirilmesinde önemli bir araç olarak öne çıkmaktadır.

Ağ yönetişimi, devletin yanı sıra birçok farklı aktörün etkin olduğu karmaşık bir yapı ortaya koyar. Bu yapıda Devlet, yalnızca düzenleyici değil, aynı zamanda kolaylaştırıcı ve koordinatör bir role sahiptir. Özel sektör, yenilikçi çözümler ve kaynak sağlama kapasitesiyle sürece katkı sunar. Sivil toplum, toplumsal taleplerin dile getirilmesi ve sosyal denetimin sağlanmasında önemli bir aktördür. Uluslararası

kuruluşlar ve ağlar ise küresel bağlantılar ve standartlar yoluyla etki oluşturur (Sorensen ve Torfing, 2009: 242).

Tablo 7: Yönetişim Türleri ve Eşgüdüm Yönetimi

	Hiyerarşik Yönetişim	Piyasa Yönetişimi	Ağbağ Yönetişimi
Karar Verici Güç	Devlet (Merkezî Otorite)	Özel sektör ve rekabet mekanizmaları	Çok aktörlü, yatay ilişkiler
Eşgüdüm Yöntemi	Merkezî kontrol	Piyasa dinamikleri	Ortak yönlendirme ve iş birliği
Avantajları	Hızlı karar alma, merkezî otorite gücü	Verimlilik, etkinlik	Esneklik, toplumsal uzlaş
Dezavantajları	Katılımcılık eksikliği, esneklik sorunu	Kamu yararı riski	Süreçlerin yavaşlığı, karmaşıklık

Kaynak: Thompson, G., Frances, J., Levacic, R., ve Mitchell, J. (1991). *Markets, hierarchies and networks: The coordination of social life*. SAGE Publications s. 269'dan yararlanılarak oluşturulmuştur.

Ancak bu çok aktörlü yapının sağlıklı işlemesi için, güç dengesi, temsilde adaletin sağlanması ve şeffaf bir süreç yürütülmesi oldukça önemlidir.

Ağ yönetişimi, yalnızca yapısal bir model değil; aynı zamanda sosyal sermaye, güven ve sürekli iletişim üzerine inşa edilen bir süreçtir. Jessop (1998), ağ yönetişimini başarısızlığa sürükleyen temel unsurun, aktörler arası güven eksikliği ve iletişim kopukluğu olduğunu belirtmektedir.

Etkin ağ yönetişimi için:

- 1) Paydaşlar arasında karşılıklı güven ortamının inşa edilmesi,
- 2) Açık ve şeffaf iletişim kanallarının kurulması,
- 3) Uzun vadeli ortak hedeflerin belirlenmesi gerekmektedir.

Ağ yönetişimi, hiyerarşik ve piyasa yönetişiminin sağlamış olduğu eşgüdüm seçeneklerinin ötesine geçerek bu anlamda bir esneklik yaratmaktadır ancak birden fazla aktörün ortak olarak yer aldığı bu eşgüdüm sürecinde hesap verebilirlik sorunları,

meşruiyet eksiklikleri ve ortak sorumlu seviyesinde artan aktör sayısı dolayısıyla eşgüdüm zorlukları risklerini de barındırmaktadır.

Bu nedenle etkin ağ yönetişimi, sağlam kurumsal çerçeveler ve stratejik koordinasyon mekanizmaları ile desteklenmelidir (Sorensen ve Torfing, 2009: 251).

Ağ yönetişimi, çok aktörlü yapıların doğal sonucu olarak, eşgüdüm mekanizmalarının güçlendirilmesi ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Özellikle karmaşık toplumsal sorunların çözümü, yalnızca ağ yapısının varlığıyla değil; bu yapılar arasında etkili koordinasyonun sağlanmasıyla mümkün olabilmektedir (Christensen ve Laegreid, 2008: 110, 111).

Bu noktada artan eşgüdüm ihtiyacının karşılanması için yeni yaklaşımlara, bütüncül yönetim modellerine ve merkezden koordine edilen yapılara olan ihtiyaç doğmaktadır.

2.7.9. Yönetişim Yaklaşımının Eksiklikleri

Ağ Yönetişim modeli, kamu yönetiminde demokratikleşme, katılımcılık, şeffaflık ve etkinliği artırma amacıyla geliştirilmiş olsa da uygulamada çeşitli sınırlılıklar ve eleştirilere de maruz kalmaktadır. Literatürde yönetim anlayışının eksiklikleri şu başlıklar altında toplanmaktadır:

Eşgüdüm Sorunları: Çok aktörlü ve çok düzeyli yapılar, kurumlar arası koordinasyonu zorlaştırmakta; yatay ilişkilerin fazlalığı eşgüdüm eksikliğine yol açmaktadır (Jessop, 2007: 66). Merkezî otoritenin sınırlı olduğu ağ yapılarında, karar alma süreçleri dağınıklaşmakta; bu durum hem uygulamada hem denetimde ciddi sorunlar doğurabilmektedir (Christensen ve Laegreid, 2008: 112). Eşgüdüm eksikliği, hizmet sunumunda çakışmalara, kaynak israfına ve sorumluluk belirsizliğine neden olabilmektedir. Bu durum, yönetişimin savunduğu etkinlik ve etkililik ilkeleriyle çelişen sonuçlar doğurur

Hesap Verebilirlik Sıkıntıları: Yönetişim sürecine dâhil olan aktörlerin sayısının artması, yetki-sorumluluk dengesini bulanıklaştırmakta; hesap verebilirlik mekanizmaları zayıflayabilmektedir.

Meşruiyet Tartışmaları: Özellikle sivil toplum ve özel sektörün karar alma süreçlerine katılımında, demokratik temsil ve meşruiyet sorunları ortaya çıkabilmektedir.

Neoliberal Eleştiriler: Yönetişim modeli, bazı çevrelerce neoliberal politikaların bir aracı olarak görülmekte; devletin sosyal politika alanındaki etkinliğinin azalmasına yol açtığı iddia edilmektedir (Güler, 2003: 100).

Kapasite Yetersizlikleri: Yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının kurumsal kapasite eksiklikleri, yönetim süreçlerinin etkinliğini sınırlayabilmektedir.

Ağ Yönetişimi Riskleri: Ağ yapılarında informel ilişkiler, çıkar gruplarının baskısı ve şeffaf olmayan karar alma süreçleri ortaya çıkabilmektedir (Sorensen ve Torfing, 2009: 250).

2.7.10. Artan Eşgüdüm İhtiyacı ve Yönetişim Bağlamı

Yönetişim yaklaşımı, çok aktörlü, çok düzeyli ve yatay ilişkiler temelinde şekillenen dinamik bir yönetim modeli sunmakla birlikte; bu yapı, kamu yönetiminde eşgüdüm ihtiyacını her zamankinden daha fazla ön plana çıkarmıştır (Sorensen ve Torfing, 2009: 246).

Özellikle 1980 sonrası dönemde küreselleşme, Yeni Kamu İşletmeciliği uygulamalarının yaygınlaşması, yerelleşme ve adem-i merkezîyetçilik eğilimleri, özel sektör ve sivil toplumun karar alma süreçlerindeki etkinliğinin artışı, uluslararası kuruluşlar ve normların yükselişi gibi gelişmeler, kamu hizmetlerinin sunumunda çok daha karmaşık, çok aktörlü ve çok düzeyli bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur (Osborne, 2006: 384; Jessop, 1998: 36). Bu yapı, parçalanmış kurum yapıları ve politika alanları, aktörler arasında yetki ve sorumluluk belirsizliği, politika yapımında koordinasyon zafiyetleri, yatay ilişkilerde otorite boşlukları ile toplumsal taleplere bütüncül yanıt üretme yetersizliği gibi sorunları beraberinde getirmiştir.

Bu sebeplerle yönetim modelinin başarısının, sadece aktör çeşitliliği ve katılımcılıkla değil; aynı zamanda etkili eşgüdüm ve stratejik koordinasyon mekanizmalarının varlığı ile doğrudan ilişkili olduğu anlaşılmıştır. Bu durum kamu

yönetiminde bütüncül yönetim ihtiyacını doğurmuş ve merkezî düzeyde koordine edilen yapıları kaçınılmaz kılmıştır (Bouckaert vd., 2010: 52; Rhodes, 2007: 1251).

2.7.11. Merkezî Koordinasyon Yapılarının Önemi

Yönetişim yaklaşımının temel iddiası, çok aktörlü, katılımcı ve esnek yapılarla karmaşık toplumsal sorunlara daha etkin yanıt verileceği yönündedir. Ancak uygulamada ortaya çıkan parçalanma, sorumluluk dağılması ve eşgüdüm eksikliği, bu iddianın tam anlamıyla hayata geçirilmesini engellemektedir (Jessop, 1998: 38; Stoker, 1998: 27).

Artan eşgüdüm ihtiyacını karşılamak amacıyla, birçok ülkede kamu yönetimi reformlarının merkezinde “bütüncül yönetim”, “merkezî eşgüdüm”, “hükümet merkezleri” ve “politika kurulları” gibi yapılar çözüm olarak sunulmaktadır (Christensen ve Laegreid, 2007b: 1059, 1060; OECD, 2014).

Bu tür yapılar dağınık yapıların koordinasyonunu sağlamak, politika alanları arasında uyumu artırmak, kurumlar arası iş birliğini teşvik etmek, hızlı ve etkin karar alma süreçlerini desteklemek amacıyla geliştirilmektedir.

Özellikle yönetişimin karmaşık yapısının doğurduğu eşgüdüm sorunlarını aşmak için, devletin koordinatör rolü güçlendirilmekte ve merkezde politika üretimi ve koordinasyonunda rol oynayacak birimler tasarlanmaktadır.

Dolayısıyla, yönetim modeli, bünyesinde barındırdığı katılımcılık ve ağ yapısının sağladığı avantajları, güçlü ve merkezî koordinasyon mekanizmalarıyla tamamlamak zorundadır. Bu gereklilik, hem işbirlikçi yönetim hem de meta yönetim gibi yaklaşımların ve nihayetinde hükümet merkezlerinin ve Türkiye idari yapılanmasında yer alan politika kurullarının yükselişini açıklayan temel dinamiklerden biridir.

2.7.12. İşbirlikçi ve Meta Yönetişime Duyulan İhtiyaç

Bu durum, yönetim kavramının sunduğu esneklik ve katılımcılığın tek başına yeterli olmadığını, karmaşık ve çok düzeyli yönetim ortamlarında güçlü eşgüdüm ve stratejik koordinasyon mekanizmalarına duyulan ihtiyacı net şekilde ortaya koymuştur.

Politika alanlarının çeşitlenmesi, sektörler arası etkileşimlerin yoğunlaşması, yerel, ulusal ve küresel düzeylerin iç içe geçmesi, gibi gelişmeler eşgüdüm ihtiyacını daha karmaşık bir yapıya dönüştürmüştür (Bouckaert vd., 2010: 53).

Bu aşamada kamu yönetimi literatüründe, İşbirlikçi Yönetişim (Collaborative Governance) ve Meta Yönetişim (Meta-Governance) gibi yeni yaklaşımlar, yönetim yapılarının içindeki eşgüdüm sorunlarını aşmak ve çok aktörlü yapılar arasında daha sağlam bir stratejik uyum sağlamak amacıyla geliştirilmektedir.

İşbirlikçi yönetim yaklaşımı, farklı aktörler arasında müzakere, güven ve ortak hedefler doğrultusunda daha güçlü iş birliği mekanizmalarının kurulmasını öngörürken; meta yönetim, farklı yönetim biçimlerinin ve ağların genel stratejik çerçevesini belirleyen bir üst yönetim anlayışıdır (Sorensen ve Torfing, 2009: 250; Jessop, 2007: 60).

Bu yaklaşımlar, ağ yönetişiminin esneklik avantajını korurken, sorumluluk ve hesap verebilirlik sorunlarını azaltmayı, politika alanlarında stratejik eşgüdüm sağlamayı, karar alma süreçlerinde etkinliği ve bütünlüğü artırmayı hedeflemektedir.

Kamu yönetiminde çok aktörlü yapıların yönetilmesinde işbirlikçi ve meta yönetim yaklaşımlarının gelişmesi, politika üretiminde ve uygulamasında merkezden koordinasyon ihtiyacını teorik çerçevede güçlendirmektedir.

2.8.İşbirlikçi Yönetişim

İşbirlikçi yönetim yaklaşımı, ağ yönetişiminde yaşanan sorunlara çözüm olabilmek amacıyla ortaya konulmuştur.

Kavram, farklı aktörler arasında daha güçlü işbirliği mekanizmalarının kurulmasına vurgu yapmaktadır.

2.8.1. İş Birliği Yaklaşımını Gerektiren Sebepler

Son yıllarda karmaşıklaşan sorunlar, değişen hizmet beklentileri, kamu hizmeti üretiminde ve uygulanmasında yaşanan sıkıntılar, hükümetleri daha yüksek düzeyde iş birliğine itmektedir. Bu kapsamda özellikle dikey ve yatay iş birlikleri, bütüncül

yönetişim (whole government) ve hükümet merkezleri (centers of government) yapıları ön plana çıkmaya başlamıştır.

Hükümetler etkin sonuçlar elde etmek için diğer aktörlerle birlikte çalışmalarını gerektiğinin farkına varmışlardır. Bu aktörler, özel bilgi ve becerilere, piyasa erişimine, uzmanlaşmaya ya da hizmet sunum zincirlerinin belirli alanlarında yoğunlaşmış kapasitelere sahip olabildikleri için, daha iyi hizmet sunumu gerçekleştirebilme potansiyeline sahiptiler (Wanna, 2008: 5,6).

İşbirlikçi yönetim; son yıllarda uygulamada yaşanan başarısızlıklara, yüksek maliyetli ve siyasallaşmış düzenleme süreçlerine, bilginin uzmanlaşması sonrası kurumsal yapıların giderek karmaşık ve birbirlerine bağımlı hale gelmelerine çözüm sunmak amacıyla politika üretiminde eşgüdüm sağlayacak bir teorik araç olarak ortaya çıkmıştır. Kamusal hizmet sunumunda yaşanan parçalanmışlık, kamusal sorunların iyileştirilmesi çabalarında tutarsızlıklara sebep olmakta ve aynı zamanda iş birliği arayışlarını da hızlandırmaktadır. İşbirlikçi yaklaşımlar, çıkar gruplarının çatışmacı çoğulculuğuna ve yönetsel modelin hesap verebilirlik eksikliğine de bir alternatif olarak geliştirilmiştir (Ansel ve Gash, 2007: 2; Bianchi vd., 2021: 1581). Yeni kamu işletmeciliği reformlarının, bireysel kurumların performansına ve kurumlar arası rekabete yaptığı vurgu nedeniyle ortaya çıkan sınırlamaları aşmak için, odak, kurumlar arası iş birliğine kaymıştır (Bang ve Kim, 2017: 213-215).

Gray'in (1989: xv) belirttiği gibi, tüm bu unsurların ortak paydası, politika yapıcılar ve yöneticiler tarafından deneyimlenen "artan türbülans" olarak değerlendirilebilir (Ansel ve Gash, 2007: 2).

Son yıllarda artan karmaşık sorunlar; dinamik ve karmaşık özellikler taşıdıkları, çok düzeyli, çok aktörlü ve çok sektörlü zorlukları içerdikleri için tek bir kurumsal sınır içinde sınıflandırılmaz. Kamu hizmetleri doğaları gereği kurumlar arası süreçlerdir ve bu hizmetlerin sunumunda yer alan tüm aktörlerin değer yaratımı sürecine, kullanıcılar da dâhil olmak üzere iş birliğine dayalı çabaları gerektirmektedir (Bianchi vd., 2021: 1581).

İşbirlikçi politika yapımı yaklaşımları, aynı zamanda hükümet ile vatandaşlar arasındaki giderek büyüyen uçurumu kapatmanın ve son on yıllarda Batı demokrasilerinde yaygın olarak karşılaşılan katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, toplumsal güven erozyonu ve demokratik meşruiyet gibi normatif sorunları hafifletmenin bir yolu olarak da savunulmaktadır (Batory ve Svensson, 2019: 28).

Kuramsal düzeyde, bazı akademisyenler ortak yönetim (iş birlikçi yönetim) kavramını 1960'lardaki hükümetler arası iş birliği çalışmalarına dayandırmaktadır. Bazı yazarlar ise bu kavramın kökenini Amerikan federalizminin doğuşuna kadar götürmekte ve bunu "en kalıcı ortak sorun çözme modeli" olarak görmektedir (Emerson vd., 2012: 3; McGuire, 2006).

Mevcut literatüre göre modern anlamda "işbirlikçi yönetim "(collaborative governance)" kavramı ilk olarak 2004 yılında Harvard Üniversitesi'nden Dohahue tarafından kullanılmıştır (Dohahue, 2004). Bu kavram, 2008 yılında Zeckhauser ile birlikte yayımladıkları *Public-Private Collaboration* adlı çalışmada gündeme getirilmiştir (Sun, 2017: 50, 51). ABD'de gerçekleşen 11 Eylül saldırıları sonrasında ise işbirlikçi yönetim çalışmalarının hem teorik hem de uygulama örnekleri artmıştır.

İşbirlikçi yönetim, yönetimin tek yönlü yapısını parçalamakta, birbirlerine bağımlı paydaşlardan oluşan bir grubun yatay ağlar vasıtasıyla politika ürettikleri bir yapıyı tasarlamaktadır.

Avrupa'daki çoğu hükümetin gündeminde, politika yapımında işbirlikçi yaklaşımlar öncelikli konular arasında yer almakta ve bu yaklaşımlar, Avrupa Komisyonu'nun, AB'de kamu yönetiminin dönüşümüne ilişkin faaliyetlerinin de temelini oluşturmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2016; Bianchi vd., 2021: 1582).

İşbirlikçi yönetim yaklaşımlarının ve bir sonraki bölümde inceleyeceğimiz meta yönetim yaklaşımının güç kazanmasında Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Westminster tipi bakanlık otonomisinin Avrupa ve Asya'daki yönetim şekillerine nazaran daha sınırlı olması da etkili olmuştur (Wanna, 2008: 6-9).

ABD başkanlık sisteminde ve Birleşik Krallık, Avustralya, Kanada gibi Westminster tipi parlamenter sistemlerde bakanlıkların otonomisinin olmayışı,

eşgüdüm sağlayıcı mekanizmalar olarak merkezi icra organlarını ön plana çıkarmaktadır. Başkanlık ofisleri, başbakanlık ofisleri, politika kurulları ve hükümet merkezleri gibi merkezi eşgüdüm organları bu kapsamda ön plana çıkmaktadır. Bu ülkelerde, bakanlıkların otonomisine kıyasal Avrupa veya Asya hükümetlerine kıyasla daha az önem verilmiş, merkezi icra organlarının güçlü bir biçimde işlev görmesine olanak tanınmıştır. Hükümet Merkezleri (CoG); bölünmüş, silo-temelli kamu yönetimini aşmak ve bütüncül bir kamu politikası yaklaşımı geliştirmek üzere kurumsallaşmıştır.

İş birliği; “başkalarıyla birlikte ve onlar aracılığıyla daha etkin sonuçlar elde etme” yaklaşımıyla, klasik bürokratik zihniyetin sınırlarını aşan, bürokrasinin ötesine uzanan bir uygulama olarak çerçevelenmiştir. Hiyerarşi, hizmetlerin dış kaynaklara devri ve piyasa temelli sunum biçimlerinin ardından, iş birliği, kamu yönetimindeki reformun bir sonraki dalgası olmuştur. Hükümetler, çok düzeyli ağlar ve koalisyonlar vasıtasıyla hizmet sunumunda eşgüdümü sağlamayı ve vatandaş ilişkilerini geliştirmeyi amaçlamaktadır (Wanna, 2008: 5-6).

Wanna’ya göre (2008: 8); iş birliği yaklaşımlarının ortaya çıkışını tetikleyen unsurları üç başlık altında değerlendirmek mümkündür: dışsal itici güçler, içsel itici güçler ve hükümetin rol ve sorumluluklarına ilişkin iradi (gönüllü) faktörler. Buna göre;

Dışsal itici güçler, küreselleşmenin ve bilgi iletişim teknolojilerinin yaygınlaşması ile diğer kültürler hakkında artan bilgi ve erişilebilirlik; uluslararası kuruluşların merkezi yönetimler üzerindeki yönlendirici raporları ve küresel ticaret, uluslararası yatırım ve iş birliklerine uyum sağlama ve rekabetçi baskıları ifade etmektedir. Terörizm ve artan göçler dolayısıyla ulusal güvenlik kaygıları devletin otoriter doğasını şekillendirmektedir. Bu baskılar hükümetleri hem ulusal hem de uluslararası diyalog ve eylemlere geçmeye zorlamaktadır.

İçsel itici güçler, kamu görevlilerinin toplum ihtiyaçlarına “duyarlı” olmasına yönelik siyasi talepleri içerir. Politika kapsamı ve erişilebilirliği güçlü itici faktörlerdir. Sözleşmeli hizmet sunumuna artan eğilim, dış sağlayıcılarla temel

düzeyde iş birliğini ve ilişki yönetimini zorunlu kılmaktadır. Kamu kurumlarındaki kapasite sorunları ve kamu sektörünün değişen yapısı iş birliğini çağdaş yönetimin zorunlu bir unsuru haline getirmiştir.

İradi faktörler, aktörler arasında uzlaşma inşa etmek ve belirli eylemler için destek koalisyonları oluşturmak gibi toplum genelinde paylaşılan hedefler ve ortak sorun anlayışına yönelik siyasi stratejileri kapsar. Bu iradenin arkasındaki güdülerden biri; hükümette yeni bir aktivizm anlayışı geliştirme, yeni politika gündemleri oluşturma, daha geniş sorumluluklar üstlenme ve değişen zamanlara uygun yeni politika çerçeveleri yaratma isteğidir.

Karmaşık sorunların kendine has özellikler taşıması sürece dahil olan aktörlerin bilgi ve bakış açılarının uyumlaştırılmasını gerektirmektedir. Bu nedenle, farklı aktörlerin sürece dahil olmasını mümkün kılan bir anlayış olan işbirlikçi yönetim ön plana çıkmaktadır (Aladağ, 2022: 48).

Bu tarz sorunlar kendi başına farklı aktörlerin koordineli çalışmasını gerektireceği gibi, aynı zamanda, her bir soruna yönelik çözümler yeni sorunları da doğurup paydaş grubunu genişletebilir. Alınan kararlara kolektif olarak uyulması gerekiyorsa, bu karara uyacak kişileri politika yapım ve karar alma sürecine dahil etmek doğru bir yaklaşım olacaktır. Klasik yönetim mekanizmaları aktörleri, devlet, özel sektör ve sivil toplum paydaşları üzerinden tanımlandığından yeteri kadar örgütlenmemiş olan vatandaş katılımları göz ardı edilmektedir. Bu noktada daha katılımcı ve demokratik bir politika üretim süreci iş birliği yönetişimini doğurmaktadır (Aladağ, 2022: 48).

2.8.2. İş Birlikçi Yönetişim Kavramı

Günümüzde farklı aktörler tarafından kurulan ortaklıklar pek çok kamu politikasının hayata geçirilmesinde önemli rol oynamaktadır. İşbirliğinin avantajlarından faydalanabilmek için ortaklar arasındaki güç paylaşım alanı ve bu paylaşımın etkileri önem kazanmaktadır. İş birliğini ahlaki bir zorunluluk olarak gören bakış açıları olmakla birlikte, yaygın görüş, uygulamada birçok hizmetin ve faaliyetin koordinasyonu için iş birliğinin gerekli olduğudur (Aladağ, 2022: 41).

İşbirlikçi yönetim (collaborative governance), birçok farklı disiplindeki kavram ve uygulamaları kullanması ve birçok farklı alanda kullanılması dolayısıyla kapsayıcı bir kavramdır. İş birlikçi yönetimin merkezinde yer alan kavramları; paydaş katılımı, müzakere süreçleri, diyalog, ortaklıklar ve ağ yapıları olarak sıralamak mümkündür. İş birlikçi yönetim yaklaşımları, tek bir kurum tarafından çözülemeyecek karmaşık sorunlara yanıt olarak ortaya çıkmaktadır. Konuyla ilgili tüm aktörlerin bilgi ve tecrübelerine dayanıyor olması politika üretiminde daha isabetli olunmasını sağlarken, sağlanan iş birlikleri politika uygulama sürecinde ortaya çıkan sorunlara getirilecek çözümleri de hızlandırmaktadır (Aladağ, 2022: 42, 43).

İşbirlikçi yönetim olarak adlandırılan bu yaklaşım, kamu kurumlarıyla birlikte, kamu ve özel paydaşları kolektif forumlarda bir araya getirerek uzlaşya dayalı karar alma süreçlerine katılmalarını sağlamaktadır (Ansel ve Gash, 2007: 1).

Reilly (1998: 115), iş birliği çabalarını, devlet kurumlarının ve ilgili vatandaşların dahil olduğu bir tür sorun çözme olarak tanımlamaktadır. İşbirlikçi yönetim yaklaşımları merkezinde ortak karar alma sürecinin yer alması dolayısıyla kamu özel ortaklıklarından ayrılmaktadır. İşbirliğine dayalı yönetimde, katılımcı sektörlerin her birinin kendine özgü niteliklerinden ve kaynaklarından yararlanır ve bu sektörlerden her birinin ortak girişime anlamlı katkılar sunması beklenir. Bu anlamda süreç; kamu kurumlarının sorumluluk sahibi kurum ve sözleşmeyle bağlanan özel sektör kuruluşlarının da uygulayıcı birim olduğu kamu özel ortaklıklarının ötesine geçmektedir (Jung vd., 2009: 3; Aladağ, 2022: 42, 43). Paydaşların çok taraflı ve konsensus merkezli karar alma süreçlerine dahil olmasını içeren formel ve açık bir stratejiye sahip olması ise işbirlikçi yönetimi bir önceki bölümde bahsettiğimiz politika ağlarından (ağ bağ yönetimi) ayırmaktadır (Aladağ, 2022: 42,43).

Tablo 8: Değişen Kamusal Hizmet Sunma Modeli

Kurumsal Düzenleme Türü	Tanım / Özellikler
Yetkiye Dayalı Düzenlemeler <i>Hükümet Hiyerarşileri</i>	Emir-komuta esaslı düzenlemeler; kamu kurumları aracılığıyla hizmet sunumu; klasik bürokratik yapı (ör. Weberyen model).
Yetkiye Dayalı Düzenlemeler <i>Dış Kaynak Kullanımı</i> <i>(Kamu Özel Ortaklıkları)</i>	Temsilci-ajan ilişkileri üzerine kurulu; uzun vadeli sözleşmeler; kamu hizmetlerinin özel veya sivil aktörlere devredilmesi yoluyla yürütülmesi.
Piyasa Temelli Düzenlemeler	Öz çıkar, finansal ödüller, rekabet, kazananlar ve kaybedenler; özel mülkiyete ve serbest piyasa mekanizmalarına dayalı hizmet sunum düzenlemeleri.
İşbirliğine Dayalı Yönetişim Düzenlemeleri	Kamu, özel ve sivil toplum kuruluşlarının ortak hizmet sunumu; yasa ile zorunlu kılınan ya da kendiliğinden gelişen çok sektörlü ortaklık yapıları.

Kaynak: Jung, Y. D., Mazmanian, D. ve Tang, S. Y. (2009). Collaborative Governance in the United States and Korea: Cases in Negotiated Policymaking and Service Delivery. *International Review of Public Administration*, 13(ek sayı 1), 1-11'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Emerson vd. (2012: 2, 3) tarafından işbirlikçi yönetim, kamusal bir amacı yerine getirmek için kamu kurumları özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını ve bunlara ek olarak kamu, özel ve sivil alanlar arasındaki sınırları aşan insanları yapıcı bir şekilde sürece katan, kamu politikası karar alma ve yönetim süreçleri ve yapıları olarak geniş bir biçimde tanımlanmaktadır. Bu tanım; yönetim sürecinin hangi aktör tarafından başladığını veya bu sürecin resmi bir süreç olup olmadığını değerlendirmeden, tüm fikir paylaşımı süreçlerini işbirlikçi yönetim kavramına dahil etmektedir.

Bu tanımlamaya göre işbirlikçi yönetim, devletin yanı sıra özel sektör, sivil toplum ve yerel topluluklar arasında kurulan ortaklıkları içerebilmektedir. Ayrıca kamu-özel, özel-sosyal sektör ortaklıkları ve ortak yönetim rejimleri gibi melez yapılar ile bütünleşik hükümet uygulamalarını da kapsamaktadır (Emerson vd., 2012: 2, 3).

Aynı zamanda, ortak kaynakların topluluk temelli yönetimini üstlenen yerel iş birlikleri ve kamu sağlığı politikaları ya da iklim değişikliği bilimi gibi konularda federal kurumlar arasında oluşturulan iş birlikleri de bu tanıma dahil edilmektedir.

Agranoff ve McGuire (2003: 4) da, işbirlikçi yönetimi, “tekil örgütler tarafından çözülemeyen ya da kolayca çözülemeyecek sorunları” çözmeye yönelik bir süreç olarak açıklayarak kavramın sınırlarını belirlemeye yanaşmamaktadır. İşbirlikçi yönetim yaklaşımı ortak paylaşım süreci olarak betimlenmektedir (Batory ve Svensson: 2019: 29, 30).

İşbirlikçi yönetim; kolluk kuvvetleri, sağlık hizmetleri, iç güvenlik, çocuk ve aile hizmetleri, kamu ihaleleri, yerel ekonomik kalkınma, kriz yönetimi, çevre ve halk sağlığı iş birliği, açık alanların korunması, doğal kaynakların ve ormanların yönetimi gibi kamusal sorunların çözümünde ve politika üretiminde kullanılmaktadır (Emerson vd., 2012: 4).

İşbirlikçi yönetim çalışmaları çok çeşitli uygulamaları içerebilmektedir. Belirli bir kamu yönetimi amacına ulaşmak için kurumlar arası koordinasyondan, politika süreçlerine toplumun geniş katılımına kadar farklı faaliyetler bu çerçevede değerlendirilebilmektedir.

Kavramın farklı ülkelerdeki kullanımı, mevcut belirsizliğini daha da arttırmaktadır. Ancak yine de kavram, Emerson vd. (2012), tarafından tanımlandığı şekliyle değerlendirildiğinde iş birlikçi yönetimin “resmi bir politika üretimi” şeklinde bu çalışmaya yön verecek anlamda yorumlanması zorlaşmaktadır. Bu şekilde tanımlandığında yönetimin tüm tür ve yaklaşımlarıyla iç içe geçmek gibi bir tehde de sahiptir.

Dahası kavram net ölçütlerle tanımlanmazsa, bir moda sözcüğe ya da bir propaganda aracına dönüşebilir (Batory ve Svensson, 2019: 36). Bu durumda politika yapıcılar işbirlikçi yönetim uygulamalarına sahip olduklarını iddia edebilir ancak gerçek manada bilgi ve deneyim paylaşma adına kurumsal yeterliliği olan aktörler sürece aktif şekilde katılamayabilir. Ayrıca gerekli demokratiklik sağlanmamış paydaş katılımları görülebilir.

Ansel ve Gash (2007: 2-6) ise işbirlikçi yönetimi; bir ya da birden fazla kamu kurumunun, devlet dışı paydaşların, kamu politikası üretimi veya kamu programları ile varlıklarının yönetimi amacıyla, resmî, uzlaşya dayalı ve müzakereye açık kolektif bir karar alma sürecine doğrudan dâhil edildiği bir yönetim düzeni olarak tanımlamaktadır.

Bu tanımlama kavramı, daraltarak hükümet politikalarına hizmet eden ve kamu kurumları (çoğunlukla yürütmedeki kurumlar) tarafından başlatılan resmi girişimlerle sınırlandırmaktadır. Bu tanım altı önemli ölçütü vurgular:

1. Süreç kamu kurumları veya kuruluşları tarafından başlatılır.
2. Sürece katılanlar arasında devlet dışı aktörler de yer alır.
3. Katılımcılar yalnızca danışılan taraflar değildir; doğrudan karar alma sürecine katılırlar.
4. Süreç resmî biçimde yapılandırılmıştır ve kolektif biçimde toplanılır.
5. Kararlar uzlaşya dayalı olarak alınır (uzlaşya her zaman sağlanmasa bile).
6. İş birliği kamu politikası ya da kamu yönetimi ile ilgilidir.

Bu bağlamda işbirlikçi yönetim, kamu ve özel aktörlerin özel süreçler aracılığıyla kamu mallarına ilişkin yasa ve kuralları birlikte belirledikleri bir yönetim türüdür.

Devlet dışı aktörler arasında yalnızca sivil toplum kuruluşları değil, bireyler de olabilir; ama bu tanımda, kamu kurumlarının “özüml bir rol üstlenmesi” gerektiği vurgulanmaktadır. Bu kurumlar işbirlikçi forumları, ya kendi inisiyatifleriyle ya da bir

zorunluluğa (örneğin bir yasa, mahkeme kararı veya fon dağıtımına dair kural) uymak amacıyla başlatılabilirler.

Bu tanım, kamu kurumlarının süreci başlatan taraflar olduğunu öngörür ama aynı zamanda “devlet dışı paydaşların da doğrudan katılımını” şart koşar. ABD kaynaklı çalışmalarda işbirlikçi yönetişimin daha çok hükümetin, hükümet dışı aktörlerle iş birliği içerisinde karar alma süreci yansıtılırken; Avrupa kaynaklı çalışmalarda ise hükümetin kamu kurumlarının dahil olduğu hükümet içi eşgüdüm çalışmaları da işbirlikçi yönetim kapsamında değerlendirilmektedir (Batory ve Svensson, 2019: 29,30).

Batory ve Svensson (2019: 29,30), 10 ülkeden kamusal politika belgelerini toplamak yoluyla yaptıkları çalışmalarında belgelerin 86’sının doğrudan hükümetler tarafından üretilmiş ya da sipariş edilmiş olduğunu, 125 belgenin dışsal veya karma iş birliği düzeneklerine odaklandığını, sadece 29’unun hükümet içi iş birliğini ele aldığını tespit etmiştir.

Görüldüğü gibi; literatürde, yalnızca kamu kurumları arasında eşgüdüm sağlamak amacıyla yapılan iş birlikleri de işbirlikçi yönetim kavramı altında değerlendirilebilmektedir ancak doğası gereği ağ bağ yönetişiminin bir türü olan işbirlikçi yönetim toplumun farklı aktörlerini temsil eder nitelikte olmalıdır. Bu çalışmada da işbirlikçi yönetim, kamu kurum ve kuruluşları ile (bir veya birden fazla) özel sektör ve sivil toplum kuruluşunun bir arada eşgüdüm sağlama faaliyetleri olarak değerlendirilmektedir.

Smith (1998: 61) işbirlikçiliği “önemli çıkar gruplarının temsiliyeti”; Connick ve Innes (2003: 180) “tüm ilgili çıkarların temsilcilerinin katıldığı süreçler” ve Reilly (1998: 115) ise bunu, “kamu kurumları ile vatandaşların ortak sorunlara çözüm arayışı” olarak ifade etmek suretiyle bu konudaki katılımcı yaklaşımı desteklemektedir (Ansel ve Gash, 2007: 4).

İşbirlikçi yönetim yalnızca bir danışma faaliyeti olarak adlandırılmaz. Nihai karar kamu kurumuna ait olsa bile diğer aktörler de karar alma sürecinin içerisinde iki yönlü iletişimi sağlayacak şekilde yer almalıdır. Freeman (1997: 22) da, paydaşların “karar alma sürecinin tüm aşamalarına katıldığını” belirtmektedir.

Son olarak iş birliği süreci resmi olmalıdır. Kamu kurumu nihai kararı verse bile; hedef, paydaşlar arasında bir uzlaşmaya ulaşmaktır. Başarılı bir uzlaşma her zaman sağlanamayabilir ancak amaç bu yöndedir (Sun, 2017: 50,51).

Batory ve Svensson (2019: 29, 30), 700'den fazla makale özetinden ve 40 makalenin detaylı incelenmesinden oluşan bir külliyat üzerinde sistematik literatür taraması gerçekleştirerek yapmış oldukları çalışmalarında işbirlikçi yönetimi en az beş boyutta farklı biçimlerde kavramsallaştırdığını ortaya koymaktadır: Kamusal-özel (devlet-devlet dışı) ayrımı, süreci başlatan örgütsel aktör, politika süreci içerisindeki kapsam ve konum ile örgütsel yapı ve normatif varsayımlar.

Kamusal-özel ayrımı: İş birliği, devlet ile devlet dışı aktörleri mi bir araya getirir, yoksa bu ayrım önemli değil midir?

Süreci başlatan aktör: Süreci kamu aktörleri mi başlatır, yoksa başka aktörler de bu rolü üstlenebilir mi?

Örgütsel yapı: Yalnızca kurumsallaşmış paydaşlar mı sürece katılır, yoksa sıradan yurttaşlar da bu tanım kapsamında yer alabilir mi?

Kapsam: Süreç geçici mi kalıcı mı? Politika sürecinin tüm aşamalarını mı, yoksa yalnızca belli bir aşamasını mı (örneğin yalnızca politika tasarımı, karar alma ya da hizmet sunumu) kapsar?

Normatif varsayımlar: Sürecin amacı kamu yararı mı olmalıdır? Katılımcılar soruna çözüm üretme niyetiyle mi bir araya gelir?

Bu çalışmada işbirlikçi yönetim; kamu kurumları (özellikle yürütme kademesinde bulunan) tarafından başlatılan, hükümet içi ve hükümet dışı aktörleri bir arada ihtiva eden, hem kurumsallaşmış özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını hem de vatandaşların bireysel katılımlarını içerebilen, kamusal sorunlara çözüm bulmak amacıyla politika üretme, karar alma ve uygulama aşamalarının bütünü olarak tanımlanmaktadır. Çalışmada; işbirlikçi yönetim ve meta yönetim son dönemde

ortaya çıkan merkezi eşgüdüm arayışlarının kurumsal dayanağı olarak kendisine yer bulmaktadır.

2.8.3.İşbirlikçi Yönetişim Süreci

İşbirlikçi yönetim üzerine geliştirilen süreç modelleri, genel olarak iş birliğinin belirli aşamalardan geçtiğini öne sürmektedir. Susskind ve Cruikshank (1987: 95) uzlaşma inşa sürecini "ön müzakere", "müzakere" ve "uygulama" olmak üzere üç aşamaya ayırırken; Gray (1989) süreci "sorun belirleme", "yön belirleme" ve "uygulama" adımlarıyla tanımlamaktadır. Edelenbos (2005: 118) ise hazırlık, politika geliştirme ve karar alma şeklinde üç aşamalı bir yapı sunmaktadır (Ansel ve Gash, 2007: 16-22).

Ansel ve Gash (2007: 16-22) tarafından ise süreç doğrusal değil döngüsel olarak ifade edilmektedir. Yani işbirlikçi yönetim yüz yüze diyalog, güven inşa etme süreci, sürece bağlılık ve ortak bir anlayış geliştirme aşamalarıyla ifade edilebilse de bu süreç sürekli geri dönütlerle beslenen ve daha olumluya gitmek üzere tekrarlanan bir şekilde düşünülmelidir.

Başlangıç Unsurları

Emerson vd. (2012: 9, 10), işbirlikçi yönetim sürecinin başlayabilmesi için; liderlik, anlamlı teşvikler, karşılıklı bağımlılık ve/veya belirsizlik unsurlarından en az birinin mevcut olması gerektiğini savunmaktadır. Süreci başlatacak, problemi tanımlayacak ve belirli bir çözümü savunmaktan kaçınarak katılımcıların tercihlerine saygı duyacak bir liderin varlığı oldukça önemlidir. Liderliğin yanında sistem anlamlı teşviklerin var olmasını da gerektirir. Bu teşvikler içsel ya da dışsal olabilir. Sorunlar, kurumsal krizler, tehditler, kaynak ihtiyaçları veya fırsatlar tetikleyici olabilir. Örneğin bir hibe veya yeni bir finansman fırsatının varlığı süreci başlatabilir. Bunun yanında aktörler, sorunun tek başına çözülemeyeceğine veya hedefin tek başına ulaşılamayacağına ikna olmuş olmalıdırlar. Son olarak belirsizlik olarak ifade edilen unsur, sorunun doğası ve çözüm yolları hakkında taraflardan hiçbirinin tam bilgiye ve deneyime sahip olmaması ile açıklanabilen ve iş birliği sürecini mecbur kılan ve başlatan unsurlardandır.

Sürecin Devamı İçin Gerekli Unsurlar

İşbirliğinin sağlıklı bir şekilde devamını sağlayan unsurları ikiye ayırarak incelemek mümkündür: İşbirlikçi dinamikler ve işbirlikçi eylemler.

İşbirlikçi dinamikler, iş birliği sürecini harekete geçiren ve sürdüren içsel etkileşim süreçleridir. Paydaşlar arasındaki açık iletişim, karşılıklı anlayışın geliştirilmesi, sorunların tanımlanması, meşruiyetin ve ortak bağlılığın sağlanması, karşılıklı öğrenme döngülerinin yaratılması işbirlikçi dinamikleri ifade etmektedir. Burada ortak hedeflere ulaşma isteği temel olarak motivasyon sağlayıcı konumdadır. Hedeflere ulaşabilmek için kurumsal altyapının geliştirilmesi, kaynakların ve bilgi altyapılarının belirlenmesi, aktörlerin rollerinin ve kuralların tanımlanması ve yapısal kapasitelerin yeterliliğinin değerlendirilmesi süreçleri de işbirlikçi dinamiklere dahil edilebilir (Emerson vd., 2012: 10-17).

İşbirlikçi eylemler ise aslında iş birliği sürecinin bir sonraki aşaması olan fiili eyleme geçme aşamasını ifade etmektedir. Bu aşama; uzlaşmaya dayalı kararların somutlaştırılmasını, kamu yararına yönelik işlevsel çıktılar üretmeyi, süreç boyunca karşılıklı bilgi alışverişini ve nihayetinde ortaya çıkan sonuçlar ve geri beslemelerle birlikte sürecin yeniden tasarlanmasını ifade etmektedir (Emerson vd., 2012: 17-19).

Tablo 9: İş Birliği Sürecinin Devamı İçin Gerekli Bileşenler

Bileşen	Açıklama	Mekanizmalar
İşbirlikçi Dinamikler		İşbirliğin içsel yapısını ve süreçlerini oluşturur
İlkesel Katılım	Diyalog, keşif, yansıtma, sorun tanımı	Ortak anlayış ve iletişim mekanizmaları
Ortak Motivasyon	Güven, karşılıklı anlayış, meşruiyet, bağlılık	İşbirliğini sürdüren psikolojik ve sosyal faktörler
Ortak Eylem Kapasitesi	Kaynaklar, yapılar, süreç mekanizmaları	İş birliği yapabilme yeterliliği (yönetimsel, yapısal, teknik kapasite)
İşbirlikçi Eylemler		Dinamiklerden doğan fiili uygulamalar
Karar alma ve uygulama	Ortak planlama, politika oluşturma	Ortak amaçların hayata geçirilmesi
Öğrenme ve deneyim paylaşımı	Kurumsal öğrenme, birlikte gelişim	Süreçten öğrenme ve geleceğe yönelik gelişim
Uyum	Sistemde revizyonlar, esneklik, çevresel değişikliklere yanıt	Rejimin değişen koşullara cevap verebilme yeteneği

Kaynak: Emerson, K., Nabatchi, T. ve Balogh, S. (2012). *An integrative framework for collaborative governance. Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), s. 9-19'dan yararlanılarak oluşturulmuştur.

2.8.4. İş Birliği Sürecinin Başarısını Etkileyen Faktörler

Klijn ve Koppenjan (2000: 138), işbirlikçi yönetişimin uygulanmasının, birbirine bağımlı çok sayıda aktör arasında karmaşık etkileşimi gerektirdiğini öne sürmektedir. Ancak bu etkileşimin basit ya da kendiliğinden gelişen bir süreç olmadığı, başarıya ulaşmak için farklı oyun yönetimi türleri ve ağ kurma süreçlerinin gerekliliği de belirtilmektedir.

Demokratikleşme ve kapsayıcılık perspektifi dikkat çekici olsa da, işbirlikçi bir modelde açıklık, uzlaşma, karar alma ve koordinasyon süreçlerinin hayata geçirilmesinin zor olabilmektedir. Bu bağlamda, bir topluluk içinde birbirine bağımlı ağlar geliştirilmesi, kamu değeri üretimini otomatik olarak sağlamaz; bu değer ancak bu sürecin sağlıklı işletilmesi ile mümkün olabilir (Bianchi, vd., 2021: 1582).

2.8.5. İyi Bir İş Birliği İçin Koşullar

Sağlıklı bir iş birliği sürecinin ilerleyebilmesi için paydaşlar arasında ciddi seviyede güç eşitsizlikleri olmamalı, tüm paydaşlar sürece anlamlı katılım sağlayacak kurumsal kapasiteye ve teknik bilgiye sahip olmalı, süreci yönlendirecek ve düzenleyecek bir lider bulunmalı ve aktörler arasında güven inşası sağlanmalıdır (Ansel ve Gash, 2007: 21).

Eğer bazı paydaşların sürece katılım sağlayacak kapasitesi, örgütlenme düzeyi, statüsü ya da kaynakları yetersizse, bu durum sürecin daha güçlü aktörler tarafından yönlendirilmesine ve manipülasyona açık hale gelmesine neden olabilir.

Bu yapının en önemli unsurlarından biri de sürece kimin katılacağına karar verilmesidir. Chrislip ve Larson (1994: 25)'a göre; başarılı bir iş birliğinin ilk koşulu, konuya etki eden ya da önem veren tüm paydaşları kapsayan geniş katılımlı bir yapı oluşturulmasıdır. Bu çerçevede potansiyel olarak "sorunlu" görülebilecek paydaşlar da dışlanmamalıdır. Gray (1989: 68), bazı paydaşların katılım meşruiyetine ilişkin anlaşmazlıkların kaçınılmaz olduğunu belirtmekle birlikte; başarılı bir iş birliğinin, sorunun kapsamını yansıtan geniş katılımcı yelpazesine ihtiyaç duyduğunu ifade etmektedir (Ansel ve Gash, 2007: 13-15).

İşbirliği sürecinin iyi bir şekilde ilerleyebilmesi için sürecin şeffaf bir şekilde sürdürülmesi ve kuralların açık şekilde ortaya koyulması önemlidir. Bu durum aktörler tarafından sürecin adil, eşitlikçi ve meşru olarak algılanmasına fayda sağlarken kamusal müzakerelerin kapalı kapılar ardında gerçekleştirilmediğine dair inancı da pekiştirecektir (Bianchi vd., 2021: 1583; Ansel ve Gash, 2007: 2).

Sağlıklı bir iş birliği için güçlü karar vericilerin liderliği önem arz etmektedir. Liderlerden, yatay eşgüdüm ağları vasıtasıyla iş birlikçi ilişkiler kurması ve

geliştirmesi beklenmektedir. Etkili liderliğe ek olarak, iş birliği kültürünün oluşturulması, süreç içerisinde ön yargıların giderilmesi, sürekli iletişim ile güven inşa edilmesi de önemlidir. Ayrıca, kurumsal yapının dizayn edilmesi, kurumlar arasındaki engellerin kaldırılması, hukuki sistemin düzenlenmesi ve kolektif karar alma süreçlerinin sistemleştirilmesi gerekmektedir (Bang ve Kim, 2017: 214, 215). Bunlara ek olarak bir denetleyicinin varlığı da sistemin her aşamasında politika adımlarının düzgün işleyip işlemediğinin kontrolü açısından önem arz etmektedir.

İş birliği süreçlerinin sağlıklı işleyebilmesi için süreci yeterli düzeyde yönetebilecek, tüm taraflarca kabul edilebilecek kararların alınmasında güvenilir ve ikna edici rol oynayacak liderliğin varlığı kritik öneme sahiptir (Ryan, 2001: 241).

Son olarak işbirlikçi lider, geniş ve etkin katılımı teşvik edecek, sürecin kapsamını genişletip grup dinamiklerini kolaylaştıracak ve süreç üzerinde kapsayıcı kontrol sağlayacak özelliklere sahip olmalıdır (Ansel ve Gash, 2007: 12, 13).

2.8.6. Liderliğin Etkin Bir İşbirlikçi Yönetişim İçin Önemi ve Merkezi Hükümetin Liderliği

Farklı bakış açılarına sahip insanların bir arada karar alma süreçlerine katkıda bulunması için onları müzakere masasına çekmek etkin bir liderlik gerektirir. Lider aktör, müzakereci bir ortam yaratarak sorunlarla mücadele için birlikte çalışmayı sağlamalıdır. Liderlik; kuralların belirlenmesi ve sürdürülmesi, güven inşası, diyalogların kolaylaştırılması gibi alanlarda da belirleyicidir (Aladağ, 2022: 44; Ansel ve Gash, 2007: 12, 13).

Pek çok yönetim aktörü arasından hükümetin ve kamu politikacılarının rolü, yönetişimin önemli bir parçası olmayı sürdürmektedir. Hükümet temsilcileri, temel görevleri olan politika üretimini yerine getirmek için katılımcıları bir araya toplamaktadır. Liderin katılımcılığı teşvik etmek amacıyla kapsayıcı olması oldukça önemlidir. Kapsayıcı bakış açısına sahip olmanın iki dayanağı vardır. Bunlardan ilki; farklı bakış açılarına sahip kurum, kuruluş ve insanları birbirlerinin görüşlerine saygı duyacak şekilde bir araya getirmektir. Bu bir araya gelmenin usül ve esaslarını belirleyecek olan liderdir. Kapsayıcı bir kamu yöneticisi, ikinci olarak, bilinçli

müzakere sürecinin demokrasinin temeli olduğunun farkında olmalıdır (Aladağ, 2022: 44).

Chrislip ve Larson (1994: 125) da, işbirlikçi lideri sürecin “koruyucusu” olarak tanımlar ve bu liderlik biçimini “bireysel kararlardan çok sürecin teşviki ve korunmasına odaklı” bir liderlik tarzı olarak betimler (Ansel ve Gash, 2007: 12, 13).

Merkezi hükümetler tarafından, diğer aktörler ve kamu kurumlarının daha iyi iş birliği yapabileceği koşulların yaratılması için hiyerarşik yönetim gücünün kullanılması gerekmektedir. Ağ yönetiminde hiyerarşik kontrol endişelerini uyandırsa da demokratik seçimler dolayısıyla işbirlikçi yönetim sürecinde karar alma meşruiyetine sahip tek aktör olan merkezi hükümet veya hükümet tarafından görevlendirilen merkezi kurumlar; politika oluşturma sürecinde işbirliğinin yönünü, kurumsal yapısını ve yönetişimin gidişatını belirleyecek esnekliğe sahip olmalıdır.

Birçok sorun ve politika alanı ulusal, yerel veya uluslararası nitelik taşıyabilmektedir. Sorunların bu niteliklerden hangilerini taşıdığı ve dolayısıyla bu sorunların çözümünde hangi ilgili aktörlerin rol alması gerektiğini belirleyecek bir karar vericiye ihtiyaç vardır (Aladağ, 2022: 47).

Bu çalışmada karar verici olarak hükümet merkezlerinin tanımlanması, çalışmayı işbirlikçi yönetim ve meta yönetimi ortak çizgisinde temellendirmeyi gerektirmektedir. Yatay ağlar ve merkeziyetsiz iş birlikleri; karar alma noktasında ortaya çıkan sorunlara, hükümet merkezleri gibi somut yapıların “eşitler arasında birinci” olarak belirlenmesi vasıtasıyla yanıt vermektedir.

Sonuç olarak, İşbirlikçi yönetim bazı avantajları ve sorun alanlarını bünyesinde barındırmaktadır. Sorunların tespiti ve toplumda daha fazla kabul gören etkili çözümler geliştirilmesi açısından iş birlikçi yönetim yaklaşımları önem arz eder. Politika sürecinin dışa açılması; hükümet dışı aktörlere kamu politikalarını etkileme imkânı sunarken, kamu kurumları açısından da önerileri uygulamadan önce tespit etmek için araç olabilir. Uygulamada iş birliği, görevlerin ve sorumlulukların netleştirilmesi, uzmanlık alanlarının birleştirilmesi ve hizmet sunumunda eşgüdüm sağlanmasına olanak tanır (Wanna, 2008: 9).

Ancak uygulamada hesap verebilirlik konusunda bulanıklık yaşanabilir. Bu durumda eşitler arasında birinci ve süreç yönlendiricisi şeklinde hükümet merkezlerinin ya da merkezi kamu kurumlarının belirlenmesi faydalı olabilir. Bu durum ise siyasi liderlerin sorumluluk paylaşımı konusunda çekimser davranması ya da iş birliğini yalnızca görünüşte gösterip kararları eski tip yerleşik yönetim vasıtasıyla almaları riskini doğurabilir. İş birlikçi yönetimi yönlendirecek liderler (bu çalışmada hükümet merkezleri olarak somutlaştırılacaktır); sürecin esnekliğini ve yönetimin yönlendirilmesini sağlarken demokratikliğe ve gerçek anlamda katılımcılığa engel olmamaya özen göstermelidir (Wanna, 2008: 9, 10).

Başarılı bir işbirlikçi yönetim farklı bilgi ve deneyimlere sahip aktörlerin çabalarının iyi bir liderlikle eşgüdümlemesi ile mümkündür. Bu bağlamda liderlik en kritik noktada yer almaktadır. Çalışmada; iş birliği süreçlerine, kamusal politikaların yönünü belirleme hakkına demokratik ve seçim meşruiyeti gereği sahip olduğu düşünülen hükümetin liderlik etmesi gerekliliği vurgulanmaktadır.

Hükümet, diğer aktörlerin seçiminde daha önceki ilişkileri de değerlendirerek sürdürülebilir ve aynı zamanda geniş paydaş katılımını sağlamalıdır. Hükümet bu süreçte yönlendirici rol olarak politik rehberliği, bilgi paylaşımını ve mali desteği sağlarken; sivil toplum kuruluşları ve özel sektör de yönetim tecrübeleri ve piyasa bilgileri açısından sürece destek olmalıdır.

Sürecin düzenli işleyebilmesi açısından lider tarafından (ki bu çalışmada hükümet merkezleri ve politika kurulları gibi merkezi yapılar lider olarak tasarlanmaktadır) mümkün olduğunca şeffaf şekilde, amaçlar, kurallar, resmi prosedür ve aktörlerin rol ve sorumlulukları net biçimde tanımlanmalıdır.

Liderin en önemli rollerinden biri hem önceden sağladığı kurumsal yapı ve şeffaflık ile, hem de süreç içerisinde aktörlere eşit mesafede davranarak karşılıklı iletişimi aksatmadan iş birliği içerisinde güven sağlamaktır.

İşbirliğinin karşılıklı uyum ve ortak karar alma süreci olduğu unutulmamalıdır. Sağlıklı politikaların üretimi için bu demokratiklik her zaman sağlanmalıdır. Bunun yanında denetim mekanizması oluşturulmalı ve politika ön testleri yapılmalıdır.

Karşılaşılabilecek krizler ya da dönütler sonrası iş birliğinin yeniden oluşturulması, sonuçlara göre ayarlama ve esnekliğin sağlanması ile sürecin daha iyiye gitmesi adına adımlar atmak; bu sebeple aktörleri gerektiğinde yeniden belirlemek ve aktörlerin rol ve sorumlulukları ile kurumsal yapıyı yeniden tasarlamak hükümet merkezlerinin sorumluluğunda olmalıdır.

İşbirlikçi yönetim süreçlerinin hem başlatılmasında hem de sağlıklı bir şekilde sürdürülmesinde liderin varlığı ve oynadığı rol hayati önem taşımaktadır. Bu noktada, yönetimin sürekli şekilde yeniden tasarlanarak hedeflenen kamusal politikalara hizmet etmesi adına yönlendirilmesi oldukça önemlidir. Bu durum işbirlikçi yönetim sürecini “yönetimin yönetimi” anlayışıyla meta yönetim yaklaşımına götürmektedir.

Literatürde meta yönetim ve hükümet merkezlerini (centers of government) birlikte değerlendiren çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmada da hükümet merkezleri, yönetimin yönetimini sağlayan eşitler arasındaki birinci konumunda değerlendirilerek, politika üretiminde son dönem eşgüdüm sağlayıcı mekanizmalardan biri olarak hem işbirlikçi yönetim hem de meta yönetim kapsamında ele alınmaktadır.

2.9.Meta Yönetişim

Yönetişim yaklaşımının doğurduğu sorunları çözmek amacıyla geliştirilen yaklaşımlardan bir diğeri de meta yönetişimdir. Meta yönetişim, yönetişimin düzenlenmesi, sürecin kontrol edilmesi anlamlarına gelmektedir. Özellikle ağ tipi yönetişimin hesap verebilirlik endişelerine karşı geliştirilmiştir.

2.9.1.Ağ Tipi Yönetişim ve Sorun Alanları

Hiyerarşik eşgüdüm mekanizmalarının ve piyasa eşgüdümü araçlarının başarısızlığı, kamusal hizmet sunumunda ortaya çıkan merkeziyetçilik ya da parçalanmışlık sonrası yaygınlaşan yönetişim ağları, özgür ve sorumlu yurttaşların, sivil toplum örgütlerinin, yerel kamu kurumlarının ve özel şirketlerin bilgilerini, kaynaklarını ve enerjilerini harekete geçirmeyi hedeflemektedir (Sorensen ve Torfing, 2009: 234). Toplumsal ve politik yaşamın özellikle Yeni Kamu İşletmeciliği dönemiyle birlikte artan parçalanması sonucunda, karar alma süreçlerinin yönetim

ağları temelinde yapılandırılması eğilimi artmıştır. Son yıllarda kamu aktörlerinden ve özel aktörlerden oluşan ağların oluşturulmasıyla, yönetim karmaşık sorunları çözmeye ve kamu politikası yapımında demokratik katılımı arttırmaya çalışmaktadır.

Yönetişim ağlarını; devlet, piyasa ve sivil toplumdan gelen ve karşılıklı olarak bağımlı olsa da fonksiyonel olarak özerk olan aktörlerin hiyerarşik politika yapım sürecine alternatif olarak ve bu süreci demokratikleştirerek, yatay işbirlikleri içerisinde kurallar normlar, paylaşılan bilgi ve toplumsal imgelerden oluşan bir kurumsal yapıyla yer aldığı ve toplumun belirli kesimlerinin sorun olarak gördüğü alanlarda kamu değerinin oluşturulmasına katkıda bulunduğu yapılar olarak tanımlayabiliriz.

Siyasi karar vericiler son yıllarda giderek daha fazla kamu ve özel politika aktörleri arasındaki yatay etkileşime dayanan ağ tabanlı yönetim biçimlerine yönelmekte ve sonuç olarak yönetim ağlarının her düzeyde ve çoğu politika alanının içinde ve arasında çoğaldığı görülmektedir. Yönetişim ağlarının çoğalması, devletin geleneksel hiyerarşik yapısından uzaklaşarak, çok aktörlü, esnek ve iş birliğine dayalı bir yönetim modeline yöneldiğini göstermektedir. Dünya Bankası AB, OECD ve IMF gibi uluslararası kuruluşlar da, daha esnek ve proaktif bir yönetimin anahtarı olarak algılanan stratejik ittifaklar, ortaklıklar ve kuruluşlar arası ağların oluşturulmasını ve kullanılmasını önerme eğilimindedirler (Marcussen ve Torfing 2007: 2).

Ancak aynı zamanda çatışmalar ve çıkmazlar oluşmakta ve kamu yönetimi bu parçalanmış yapısı dolayısıyla daha az şeffaf ve hesap verebilir hale gelmektedir (Marcussen ve Torfing 2007: 1, 2). Oluşturulan yönetim ağları genellikle istikrarsız ve dağınıktır. Ayrıca, müzakere süreci koordinasyonu kolaylaştırmakta ancak devlet ve toplum arasındaki sınırı bulanıklaştırabilmektedir.

Daha temel düzeyde ise sorun şudur: Yönetişim ağları da tıpkı hiyerarşiler ve piyasalar gibi başarısızlığa açık yapılardır. Bu ağlar, dışsal ya da içsel olaylarca kolayca bozulabilirler ve sürdürülebilirlik için ciddi kırılganlık içerirler. Sosyo-politik bağlam istikrarsız olabilir ve köklü değişimlere uğrayabilir; ağ içindeki çatışma ve güç mücadelelerinden kaynaklanan sorunlar yaşanabilir (Sorensen ve Torfing, 2009: 235).

2000’li yıllarda bu üç yönetim modeli (hiyerarşik, piyasa, ağbağ) kamu yönetiminde iki temel soruna yol açmıştır. Birincisi, bu üç yönetim modeli birbiriyle çelişir hâle gelmiştir. İkincisi ise, bu modellerin hiçbiri karmaşık toplumsal sistemlerin ihtiyaçlarını karşılayamamış ve kamu yönetimine uygulanmasında yetersiz kalmıştır (Erkoçak ve Açıklan, 2014: 74).

Bu üç farklı eşgüdüm biçimi ve bunların başarısızlık biçimleri arasındaki bazı farklar Tablo 1’de sunulmaktadır.

Tablo 10: Eşgüdüm Biçimleri ve Başarısızlık Kriterleri

Eşgüdüm Biçimi	Değişim	Buyruk	Diyalog
Rasyonalite Türü	Biçimsel ve Usule Dayalı	Özsel (Amaç - Yönelimli)	Yansıtıcı ve Usule Dayalı
Tipik Örnek	Piyasa	Devlet	Ağ Yapıları
Başarı Ölçütü	Kaynakların Verimli Dağılımı	Hedeflere Etkili Ulaşım	Müzakereye Dayalı Rıza
Mekansal Ufuk	Dünya Pazarı	Ulusal Sınırlar	Yeniden Ölçekleme ve Yol Oluşturma
Birincil Başarısızlık Kriteri	Ekonomik Verimsizlik	Etkisizlik	Gürültü, “Sadece Konuşulan Alan” (Talking Shop)
İkincil Başarısızlık Kriteri	Piyasa Yetersizlikleri	Bürokratizm, Kırmızı Bant (Aşırı Kuralcılık)	Kararsızlık, Sorumluluğun Dağılması

Kaynak: Jessop, B. (2002a). Governance and metagovernance: On reflexivity, requisite variety, and requisite irony. İçinde H. Bang (Ed.), *Governance as social and political communication*, Manchester University Press, s.3’deki tablodan yararlanılarak oluşturulmuştur.

Oluşturulan yönetim ağlarının yönlendirilmesi, kamusal politika yapımı hedefi doğrultusunda uyumlaştırılması ve özel sektör, sivil toplum kuruluşu ve kamu

kurumlarının bilgi ve tecrübelerinin eşgüdümlemesi ihtiyacı artarak devam etmektedir.

Yönetişim ağları kamu yönetiminde demokratik katılımı ve etkinliği artırma ihtiyacıyla haklı çıkarılsa da, sorumluluğun bulanıklaşması ve yönetim ağları içerisindeki aktörlerin kurumsallaşmış ve ayrıcalıklı elitlerden oluşuyor olması demokratik meşruiyet açısından eleştirilere konu olmaktadır. Yönetişim ağlarının toplumun etkili ve demokratik bir biçimde yönetilmesine katkıda bulunmasını sağlamak için politikacılar, kamu yöneticileri ve diğer ilgili aktörler tarafından dikkatli bir meta yönetim gerekmektedir (Sorensen ve Torfing, 2009: 234).

Yönetişim ağlarının kasıtlı bir siyasi stratejinin parçası olarak oluşturulduğu durumlarda birincil amaç genellikle kamu yönetiminin etkinliğini arttırmaktır. Bu nedenle ağ yönetiminin demokratik potansiyelleri nadiren öncelikli hale gelir. Yönetişim ağlarının demokratik sorunları mevcuttur; belirli bir bölge içinde vatandaşların eşit katılımı yoktur çünkü yalnızca ilgili ve etkilenen gruplar belirli bir yönetim ağına erişebilir, ilgili ve etkilenen vatandaşları temsil etmek için farklı siyasi elitler arasında özgür ve açık bir rekabet yoktur çünkü katılımcı paydaş örgütleri genellikle belirli işlevsel olarak tanımlanmış insan gruplarını temsil etmede tekele sahiptir, son olarak demokratik kontrol ve hesap verebilirlik ağ katılımı seçilmemiş olması ve bunun yerine kendi kendine atanmış olması nedeniyle zayıftır (Sorensen ve Torfing, 2009: 243).

Yönetişim ağlarının performansı; tasarlanma biçimlerine, toplumsal bağlama, kurumsal tasarıma ve politik mücadelelere bağlıdır. Ancak yine de meta yönetim vasıtasıyla yani müdahalesiz müdahale yoluyla yönetim ağlarının sorunlarını en aza indirip etkinliklerini arttırmak mümkündür (Sorensen ve Torfing, 2009: 235).

Meta yönetimi üstlenecek aktörlerin, bazı çalışmalarda hükümet dışı aktörler de olabileceği belirtilse de¹⁷ çalışmamızda meta yönetim aktörü olarak

¹⁷ Kooiman, J. ve Jentoft, S. (2009). Meta-governance: Values, norms and principles, and the making of hard choices. *Public Administration*, 87(4)

merkezi kamu kurumlarına işaret edilmektedir. Meta yönetim yaklaşımı, hükümetin farklı düzeylerindeki hem politikacıların hem de kamu yöneticilerinin yönetim ağlarının potansiyellerini ortaya çıkarma konusunda özel bir sorumluluğa sahip olduğu iddiasına dayanmaktadır. Merkezi hükümetler, bilgili ve becerikli aktörler olarak stratejik liderlik kapasitesine sahiptirler ve ayrıca kamu çıkarlarını savunmakla görevlidirler.

Gjaltema vd. (2019: 6-8), 79 adet vaka incelemesi üzerinden yaptıkları çalışmalarında bu vakaların 59'unda kamu otoritelerinin meta yönetici olarak rol aldıklarını tespit etmişlerdir.

Kamusal yönetim yaklaşımlarının başarılı ve etkili olması yönetsel ağların biçim ve işleyişine bağlıdır. Yönetsel ağlar, çevresel değişikliklere uyum sağlayabilmeli, farklı çıkarları, toplumun beklentilerine uyumlaştırabilmeli ve istikrarlı bir şekilde koordine edilebilen kurumsallaşmış bir müzakere çerçevesi sunabilmelidir (March ve Olsen, 1995: 11). Bunun için de yönetim ağları dikkatli bir şekilde yönetilmeli ve yönlendirilmelidir. Yalnızca katılımcı ağ yönetimleri yeterli değildir. Muhakkak bu ağlar meta yönetime tabi tutulmalıdır.

Yönetim ağları, demokrasiyi destekleyici araçlar olma potansiyeline sahiptir. Ancak bu potansiyelin otomatik ya da doğal bir şekilde gerçekleşmediği; aksine kurumsal tasarım, siyasi denetim ve demokratik yerleşiklik gibi faktörlere bağlı olduğu açıktır. Ağların demokratik performansı, yalnızca katılımcıların çeşitliliğiyle değil, aynı zamanda bu katılımcıların nasıl ilişkilendiği, nasıl hesap verdiği ve hangi normlara tabi olduklarıyla da yakından ilişkilidir (Sorensen ve Torfing, 2009: 245).

Bu bağlamda, yönetim ağlarının demokrasiyi tamamlayan ve dönüştüren araçlar hâline gelebilmesi için, meta-yönetim ilkeleri doğrultusunda dikkatli bir biçimde yönetilmeleri gerekmektedir.

Yönetim sorunlarına ve meta-yönetimin potansiyel katkılarına duyulan ilgi 1990'ların ortasında başlamış ve o zamandan bu yana meta-yönetimin doğası ve dinamikleri artan bir şekilde ilgi görmüştür. Bu bağlamda, yönetim; karmaşık,

karşılıklı bağımlılıklarla işaretlenmiş toplumsal ilişkilerin koordinasyonuna yönelik yapı ve pratiklere işaret ederken, meta-yönetişim ise bu yapı ve pratiklerin koordinasyonuna karşılık gelir (Jessop, 2011: 1, 2). Başka bir deyişle meta yönetişim, yönetimin tüm niteliklerini birbirine bağlayan ve onu bir bütün haline getiren harç olarak düşünülebilir (Kooiman ve Jentoft, 2009: 824).

Gjaltema vd. (2019: 9,10) tarafından, 79 vakanın incelenmesi yoluyla yapılan çalışmada da, meta yönetişim yapılarının kurulmasının sebeplerinin bu vakaların 38'inde net bir şekilde ortaya konulmadığı belirtilmektedir. Geriye kalan 41 vakanın 13'ünde koordinasyon sorunlarını çözenin ana amaç olduğu aktarılmaktadır. Diğer amaçlar, meta yöneticinin amaçları (11), demokratiklik sağlamak (10), siyasi ve idari değişiklikleri gerçekleştirmek (6) şeklinde sıralanmaktadır.

2.9.2. Meta Yönetişim Kavramı: Yönetişimin Yönetişi

Küreselleşme, karmaşık toplumsal yapılar ve artan yönetişim ağları karşısında devletin rolü, yalnızca hizmet sunan veya düzenleyici bir mekanizma olmaktan öteye geçmiştir; devlet, aynı zamanda farklı yönetişim mekanizmaları arasındaki uyumu, dengeyi ve stratejik yönelimi belirleyen bir "üst düzenleyici" konumuna evrilmiştir. Bu bağlamda meta-yönetişim, yönetişimin yönetişi olarak tanımlanmakta ve özellikle karmaşık çok aktörlü yapılar içerisinde devletin veya merkezi otoritelerin konumunu yeniden teorik olarak inşa etmektedir.

Jessop'un (2002b: 228, 229) yaklaşımına göre meta-yönetişim, devletin; hiyerarşi, piyasa ve ağlar gibi farklı yönetişim biçimleri arasında stratejik tercihler yapma ve bu mekanizmaların işleyişini yönlendirme kapasitesidir. Bu bakış açısı, devleti klasik anlamda doğrudan müdahale eden bir aktör olmaktan ziyade; yönlendiren, tercihleri çerçeveleyen ve sistemin işleyişine meta düzeyde etki eden bir konuma yerleştirir. Özellikle karmaşık politik ve toplumsal ortamların yönetiminde, devlet bu stratejik yönlendirme kapasitesi sayesinde etkinliğini sürdürür.

Jessop'un sunduğu bu çerçeve, günümüz yönetişim pratiklerinde karşılaşılan parçalanmışlık, iç içe geçmişlik ve çok katmanlı yapıların oluşturduğu karmaşayı yönetmeye yönelik bütüncül bir yaklaşıma işaret etmektedir. Bu bağlamda meta-yönetişim, piyasa eşgüdümü, hiyerarşik eşgüdüm ve ağ tipi yönetişim modellerinin

sınırlılıklarını aşmayı amaçlayan ve bu unsurların bir arada esnek bir şekilde yapılandırıldığı kapsayıcı bir eşgüdüm mekanizmasıdır (Erkoçak ve Açıkalin, 2014: 80, 81).

Benzer şekilde Meuleman (2008: 68) da meta-yönetişimi; hiyerarşi, piyasa ve ağ temelli yönetim türlerinin dengeli ve uyumlu biçimde bir araya getirildiği, kamu yöneticileri tarafından performans artırılması amacıyla tasarlanıp yönetilen koordineli ve esnek bir yönetim biçimi olarak tanımlamaktadır. Jessop (2002a: 9, 10) ise meta-yönetişimi daha dar anlamda “kendiliğinden örgütlenmenin koşullarını düzenlemek” şeklinde ifade etmekte ve bu yolla devletin doğrudan müdahale yerine, sistemin kendi kendini düzenleme kapasitesini geliştiren bir rol üstlenmesini önermektedir.

Jessop, meta-yönetişimin devlet tarafından omuzlanan “kapsayıcı bir süreç” olduğunu ancak başarısızlığa meyilli olduğunu öne sürmektedir (Erkoçak ve Açıkalin, 2014: 81). Buna karşılık Bell ve Hindmoor (2009: 72); devletlerin, sahip oldukları stratejik kaynaklar, yasal düzenleme yetkileri, bilgi altyapıları ve kurumsal kapasiteleri sayesinde meta-yönetişim süreçlerinde etkili bir rol oynamaya devam ettiğini savunmaktadır. Bell ve Hindmoor (2009: 72)’a göre meta-yönetişim, yalnızca farklı aktörlerin uyumlaştırılması değil, aynı zamanda devletin yönetim sisteminin genel işleyişini şekillendirme kapasitesini kullanması anlamına gelmektedir. Bu süreçte devlet; finansal teşvikler, hukuki düzenlemeler, bilgi akışının kontrolü ve kurumsal tasarım gibi araçlar yoluyla yönetim ağlarının sınırlarını çizebilir, yönlendirme mekanizmalarını geliştirebilir ve sistemdeki güç dengesini koruyabilir. Dolayısıyla; meta-yönetişim, devletin hiyerarşik eşgüdüm kadar ön planda olmadığı ancak hala etkili olduğu ve doğrudan müdahaleci olmayan ancak stratejik olarak yönlendirici kapasitesini açığa çıkarmaktadır (Erkoçak ve Açıkalin, 2014: 81, 82).

Kooiman (2003: 12)’ın geliştirdiği üç katmanlı yönetim modelinde en üst düzeyde yer alan meta-yönetişim, tüm yönetim faaliyetlerini çerçeveleyen, yönlendiren ve bütüncül bir düzen sağlayan yapı olarak tanımlanmaktadır. Kooiman’a göre; yönetişimin birinci düzeyi doğrudan müdahaleleri ve günlük yönetim pratiklerini içerirken; ikinci düzey, bu süreçleri şekillendiren kurallar ve yapısal

düzenlemeleri kapsar. Üçüncü düzey olan meta-yönetişim ise tüm bu yapıların üzerinde konumlanır ve karmaşık sorun alanlarında yönetim mekanizmalarının kendi kendini düzenleme kapasitesini güçlendirmeyi amaçlar. Bununla birlikte, tüm süreçlerin belirli bir normatif çerçevede kalması da yine meta-yönetişim sayesinde mümkün olur.

Klijn ve Koppenjan (2004: 122-125)'a göre, meta-yönetişim özellikle yönetim ağları çerçevesinde kritik bir rol üstlenmektedir. Onlara göre yönetim ağları, farklı aktörlerin karşılıklı güven oluşturduğu ve bilgi ürettiği ve öğrenme süreçlerinin geliştirildiği yapılardır. Ancak bu ağların etkin işleyebilmesi için; süreçlerin uyumlaştırılması, ortaya çıkan çatışmaların yönetilmesi ve gerektiğinde yönlendirme yapılabilmesi gerekmektedir. Klijn ve Koppenjan, bu müdahale kapasitesini meta-yönetişimin temel unsuru olarak tanımlar.

Benzer şekilde, Dean (1999: 167-168) meta-yönetişim kavramını "öz-düzenlemeyi düzenleme" şeklinde ifade ederek, yalnızca kurumsal yapılar değil, bireylerin ve grupların davranışlarını şekillendiren sosyal ve psikolojik mekanizmaların da bu sürecin bir parçası olduğunu vurgulamaktadır. Dean'e göre; meta-yönetişim, teknik bir düzenleme aracı olmanın ötesinde, toplumsal normlar ve kontrol mekanizmalarının inşasını da içerir.

Torfing (2007: 24-27)'in yaklaşımı ise meta-yönetişimin küresel düzeyde artan karmaşıklık ve çok aktörlü yapılar karşısında daha da önemli hale geldiğini göstermektedir. Torfing'e göre, sınır aşan yönetim ağlarının ve uluslararası iş birliklerinin yaygınlaştığı günümüz dünyasında, devletlerin klasik yöntemlerle yönetimi sürdürmesi mümkün değildir. Bu nedenle, meta-yönetişim; devletlerin esnek, dinamik ve stratejik müdahale kapasitesini artırarak, özellikle kriz anlarında veya çevresel ve toplumsal sorunlarda daha etkili sonuçlar üretilmesine katkı sağlar.

Bu çalışmada ise meta yönetim Jessop (2002a) ve Torfing (2007)'in kavramsallaştırmasına yakın biçimde; merkezi hükümetin (hükümet merkezleri ve politika kurulları gibi organlar aracılığıyla) yönetim ağları içerisindeki aktörlerin rollerini belirlemesi, politika üretim süreçlerini yönlendirmesi ve kurumsal yapının işleyişine rehberlik etmesi olarak tanımlanmıştır. Ayrıca; hukuk kurallarının

uygulanması, zaman yönetiminin düzenlenmesi ve aktörler arası güven ile iletişimin tesis edilmesi yoluyla, iş birliğinin sürdürülebilir ve etkin hâle getirilmesi de bu sürecin parçasıdır.

Meta yönetim bu anlamda, belirli politik hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla kurulan yönetim ağlarının bozukluklarının düzeltilmesi için kurumsal yapıların stratejik olarak geliştirilmesi şeklinde de ifade edilebilir. Sonuç olarak, bu çalışmada meta yönetim yani yönetimin yönetimi görevi hükümet merkezlerine atfedilmektedir.

Meta yönetim; toplumsal sorunlara karşı, bilgili, yetkilendirilmiş ve sorumluluk sahibi yurttaşların ve paydaşların bilgi, enerji ve kaynaklarını harekete geçirebilecek bir yanıt olması dolayısıyla anlamlı hale gelmektedir (Peters ve Pierre, 2004: 83).

Kamu yönetimi araştırmalarında meta-yönetim, yönetim (government) ve yönetim (governance) ikiliğini aşmamıza yardımcı olabilecek yeni ve ilgi çekici bir çalışma alanı sunmaktadır. Meta-yönetim; siyasetçilerin, kamu yöneticilerinin ve diğer ilgili aktörlerin, yönetim ağları gibi yeni yönetim düzeneklerinin sunduğu olanaklardan yararlanmasını sağlar. Böylece, meta-yönetim; etkililik ve demokrasi gibi temel yönetim değerlerinin hayata geçirilmesinde etkili bir araç hâline gelebilir (Sorensen ve Torfing, 2009: 254, 255).

2.9.3. Meta-Yönetimin Uygulama Biçimleri ve Araçları

Modern kamu yönetimi anlayışında; çok aktörlü politika yapım süreçleri çerçevesinde kamu otoritelerinin, doğrudan emir-komuta ilişkisine dayanmadan, daha esnek ve çok katmanlı biçimde yönetim süreçlerini etkilemesi giderek önem kazanmaktadır. Bu durum, meta-yönetim kavramının pratikte çeşitli araç ve stratejiler yoluyla uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Meta-yönetim; yönetim ağlarının öz-düzenleme kapasitelerini tamamen ortadan kaldırmadan, kamu otoritelerinin bu süreçleri dolaylı veya doğrudan yönlendirebildiği bir yönetim mantığına işaret etmektedir.

Meta-yönetişim uygulamaları, kamu otoritelerinin müdahale düzeyine ve politika alanının karmaşıklığına bağlı olarak dört temel araçla yürütülür (Sorensen ve Torfing, 2009: 248- 251):

1. Ağ Tasarımı (Network Design): Yönetişim ağlarının kurumsal yapısını, aktör bileşimini ve işleyiş mekanizmalarını şekillendiren müdahaleleri ifade eder. Kamu otoriteleri, ağın çalışma prensiplerini, üyelik koşullarını ve karar alma süreçlerini tasarlayarak belirsizliği azaltmayı, çatışmaları önlemeyi ve iş birliğini kolaylaştırmayı hedefler.

2. Ağ Çerçeveleme (Network Framing): Politika hedeflerinin, hukuki sınırların, mali kaynak yapısının ve söylemsel çerçevelerin belirlenmesi sürecidir. Bu aracın temel amacı, yönetim ağlarını belirli normatif ilkeler ve politik yönelimler doğrultusunda şekillendirmektir. Demokratik meşruiyetin sağlanması, hesap verebilirlik mekanizmalarının işletilmesi ve sürecin şeffaflığı açısından çerçeveleme kritik bir rol oynamaktadır (Goldsmith ve Eggers, 2004: 145-150).

3. Ağ Yönetimi (Network Management): Ağ içi dinamiklerin etkinleştirilmesi ve işlem maliyetlerinin azaltılmasını hedefleyen teknik ve sosyal müdahalelerdir. Toplantılar, eğitimler ve çalışma grupları vasıtasıyla bilgi paylaşımı artırılır, güven ve karşılıklı anlayış geliştirilir. Bu müdahaleler, çatışmaların en aza indirilmesine katkıda bulunur (Klijn ve Koppenjan, 2004: 160-183).

4. Ağa Katılım (Network Participation): Kamu otoritelerinin ağın karar alma süreçlerine doğrudan katılımını ifade eder. Bu araç, politika önceliklerinin aktarılması ve sürecin belirli sonuçlara yönlendirilmesini sağlar. Ancak aşırı müdahale, ağın özerkliğini zedeleyebilir.

Burada özellikle Hükümet Merkezleri ve Politika Kurulları gibi yapılar kritik bir rol oynar. Stratejik uyum gerektiren ya da ağ içi dinamiklerin yetersiz kaldığı durumlarda, hükümet merkezleri “ağa katılım” aracını aktif biçimde kullanarak politika süreçlerine doğrudan müdahil olabilir. Böylece dağınık ve çok aktörlü yönetim yapıları daha bütüncül bir yaklaşımla koordine edilir, siyasi öncelikler belirginleşir ve hesap verebilirlik güçlendirilir.

İlk iki araç (“hands-off”) daha dolaylı ve mesafeli müdahaleleri ifade ederken, son iki araç (“hands-on”) doğrudan ve yakın etkileşimi içerir. Kamu otoriteleri; politika alanının karmaşıklığı, ağın yapısal özellikleri ve toplumsal beklentilere göre bu müdahale biçimlerini birlikte kullanmalı ve uygun meta-yönetişim stratejisini belirlemelidir (Provan ve Kenis, 2008: 230, 231). Örneğin, ilk aşamada “ağ tasarımı” ve “çerçeveleme” yeterliyken; tıkanıklık, çatışma veya dışlanma durumlarında “ağ yönetimi” ve “katılım” araçlarıyla daha aktif müdahale gerekir.

Temel kamu hizmetleri, sağlık, adalet ya da ulusal güvenlik gibi kritik alanlarda “hands-on” müdahaleler ön plandayken; sınır ötesi ve çok aktörlü karmaşık meselelerde “hands-off” stratejiler ağırlık kazanır. Küreselleşme ve ağ temelli yönetişimin yaygınlaşması, devletin daha esnek ancak etkili meta-yönetişim biçimleri geliştirmesini zorunlu kılmaktadır. Aşağıdaki tablo, meta-yönetişimin temel araçlarını, müdahale biçimlerini ve bu araçların demokratik katılım ile etkinlik üzerindeki potansiyel etkilerini özetlemektedir (Sorensen ve Torfing, 2009: 249-251).

Tablo 11: Meta-Yönetişim Araçları ve Potansiyel Etkileri

Meta-Yönetişim Aracı	Tanımı / Müdahale Biçimi	Demokratik Katkısı	Etkililik Katkısı
Ağ Tasarımı (Design)	Ağın yapısı, kapsamı, üyeleri ve prosedürel işleyişine yönelik kurumsal çerçevenin oluşturulması	Kapsayıcılık ve temsilin sağlanması	Etkileşimin yapısal netliği ve verimliliği sağlanır
Ağ Çerçeveleme (Framing)	Hedeflerin, hukuki dayanakların, mali koşulların ve söylemsel yönelimin belirlenmesi	Hedef birliği, meşruiyet ve yönetsel şeffaflık	Politika sürecinde stratejik yön belirleme
Ağ Yönetimi (Management)	Çatışmaları çözme, işlem maliyetlerini azaltma, aktörleri güçlendirme gibi operasyonel müdahaleler	Diyalog, güven ve işbirliği kültürü geliştirilebilir	Süreç içinde tıkanmaların aşılması ve çıktılarda süreklilik
Ağa Katılım (Participation)	Kamu otoritelerinin doğrudan karar süreçlerine katılarak gündem, seçenekler ve sonuçlar üzerinde etkide bulunması	Demokratik denetim ve kamu çıkarlarının doğrudan temsili	Politik çıktılarda uygulamaya uygunluk ve politika sahipliliği

Kaynak: Sorensen, E., ve Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through meta-governance. *Public Administration*, 87(2), s. 248-251'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

2.9.4. Meta Yönetişim Türleri

Meta yönetim, yani yönetişimin yönetişimi, karmaşık yapıların yönetilmesinde kritik bir rol oynamaktadır. Jessop (2002a: 10, 11) tarafından üç temel meta yönetim biçimi aktarılmaktadır:

1. Meta Değişim: Piyasa başarısızlıklarına karşı geliştirilen bu müdahale, piyasaların ve piyasa ilişkilerinin refleksif olarak yeniden tasarlanmasını içerir.

Yönetim danışmanları, insan kaynakları uzmanları, hukuki danışmanlar ve piyasa düzenleyici aktörler bu süreçte aktif rol oynar.

2. Meta-Organizasyon: Örgütlerin yeniden tasarımı, aracılık eden örgütlerin kurulması ve örgütler arası ilişkilerin yönetimini ifade etmektedir. Zorlayıcı hiyerarşilerin katı yapısının başarısızlığa yol açtığı durumlarda, devletin veya diğer hiyerarşik yapıların yeniden tasarlanması, yeniden ölçeklendirilmesi ve esnek aracı kurumların (örneğin kamu-özel ortaklıkları) oluşturulması da bu müdahalenin kapsamındadır. Üst düzey koordinasyon, politika tutarlılığının sağlanması, aracı ağlara katılımın yönetilmesi gibi işlevleri ile hükümet merkezleri de bu kapsamda değerlendirilebilir.

3. Meta-Heterarşi: Ağ temelli, öz-düzenleyici yönetim biçimlerinin sınırlarına karşı geliştirilir. Ağların amaçları, işleyişi, kurumsal yoğunluğu ve toplumsal meşruiyeti yeniden tanımlanır. Bu süreç; ağ kurma stratejileri, müzakere mekanizmaları ve kurumsal yeniliklerin teşvik edilmesini içerir.

Jan Kooiman ve Üçüncü Düzey Yönetişim

Jan Kooiman (2003) yönetişimi üç düzeyli bir katman yapısı olarak kavramsallaştırır. Bu katmanlar birbirini tamamlayan, iç içe geçmiş ve karşılıklı etkileşim hâlindeki yönetim düzeyleridir. Buna göre;

Birinci Düzey Yönetişim: Toplumsal sorunların tanımlandığı ve çözüm arayışlarının ortaya çıktığı günlük yönetim faaliyetlerini kapsamaktadır. Bireyler, topluluklar ve örgütler, doğrudan etkileşim yoluyla sorunlara çözüm ve fırsatlar üretirler.

İkinci Düzey Yönetişim: Kurumsal düzenlemelerin, normların, yasaların ve örgütsel yapıların şekillendirildiği düzeydir. Bu yapı, birinci düzey yönetişimin işleyebilmesi için gerekli olan kurumsal çerçeveyi sağlar.

Üçüncü Düzey Yönetişim (Meta-Yönetişim): En iç halka olarak tüm yönetim faaliyetlerini yönlendiren normatif çerçevenin oluşturulmasını ve uygulanmasını ifade eder. Etik, normatif ve stratejik ilkeler doğrultusunda yönetişimin

yönlendirilmesini sağlar. Kooiman (2003: 123-127) bu düzeyi, meta yönetim ve aynı zamanda "ahlaki sorumluluk" düzeyi olarak tanımlamaktadır (Jessop, 2011: 6).

Kooiman'ın meta-yönetişim olarak tanımladığı bu aşama, Dunsire (1996) tarafından "collibration" (kolibrasyon) olarak adlandırılmıştır. Collibration yaklaşımı, sistemlerin kendi kendine referans veren ve karmaşık yapısını dikkate alarak, stratejik, kademeli ve esnek müdahalelerin önemini vurgular. Dunsire, çok aktörlü toplumlarda devletin dengeyi sağlayabilmesi için dört temel araç önermektedir: Belirli hedeflere ulaşılması karşılığında verilen sübvansiyonlar; kamu-özel ortaklıkları veya işbirlikçi aracı kurumlar; uygulama sürecinde ortaya çıkan koşullara göre sürekli gözden geçirilen hukuki yapılar ve doğrudan müdahaleye gerek bırakmadan güç dengelerini sağlayan stratejik yaklaşımlar (Kooiman ve Jentoft, 2009: 822).

2.9.5. Etkili Bir Meta Yönetişim İçin Öneriler

Bireylerden sivil toplum kuruluşlarına kadar uzanan küçük ölçekli ağ birimleri, toplumun çok aktörlü yapısını oluşturmaktadır. Bu çok aktörlü sistemler, sosyal ve kurumsal etkileşimlerin yanı sıra daha büyük yapısal sistemleri de beraberinde getirir. Klasik yönetim modelleri çoğunlukla devlet ve piyasa aktörlerine odaklanırken, meta-yönetişim daha kapsayıcı ve bütüncül bir yaklaşımla çok aktörlü yapıları dikkate almalıdır ve bu çok aktörlü yapının dinamiklerini göz önünde bulundurmalıdır (Sorensen, 2006: 99-102).

İkinci olarak, meta-yönetişim, aktörlerin kendiliğinden örgütlenme kapasitelerine imkân tanımalı; ancak bu süreci tamamen kontrol altına almaya yönelik müdahalelerden kaçınmalıdır. Her aktör, potansiyel olarak kendi içinden gelişen bir örgütlenme kapasitesine sahiptir. Bu kapasite sayesinde sistem, kendi içinde evrimleşerek yeni bir yapıya dönüşebilir. Diğer bir ifadeyle; her aktörün kendi içinden gelişen örgütlenme potansiyeli, sistemin genel gelişimi için yeni fırsatlar yaratır. Bu denli karmaşık bir yapıda aktörlerin kendiliğinden örgütlenme süreçlerine yapılacak aşırı müdahaleler, tüm sistemin kilitlenmesine ve başarısızlığa yol açabilir. Dolayısıyla, meta-yönetişim bu kapasiteyi desteklemeli, ancak süreci tamamen kontrol etmeye çalışmamalıdır (Sorensen, 2006: 99-102; Erkoçak ve Açıklın, 2014: 81, 82).

Üçüncü olarak, meta-yönetişim yalnızca ağların veya çok aktörlü yapıların teknik koordinasyonunu sağlamakla sınırlı kalmamalı, sürecin sosyal boyutunu da içermelidir. Sosyal ve politik kimlik inşası hem bireysel aktörler hem de sistemin bütünü üzerinde uzun vadeli ve sürdürülebilir etkiler yaratmaktadır (Erkoçak ve Açıkalın, 2014: 81, 82).

Meta yöneticiler, sürecin bütünü boyunca yanıt repertuarlarını genişletmeye çalışmalı ve esnek bir yapı ortaya koymalıdır. Bu sayede ortamın türbülansı dengelenebilir. Çünkü her ekonomik ve politik koordinasyon biçimi başarısızlığa yatkındır ve zaman içinde görece koordinasyon başarısı, herhangi bir biçimin sınırları belirginleştiğinde koordinasyon modları arasında geçiş yapabilme kapasitesine bağlıdır. Bu, başarısızlıkların ve krizlerin ertelenmesi ya da yer değiştirmesi için temel oluşturur (Jessop, 2002a: 12-14; Jessop, 2011: 16-19). İdeolojik sebeplerle bir koordinasyon biçimini tamamen yok etmek, gelecekte ortaya çıkabilecek sorunlara karşı esneklik ve alternatif çözümlerden yoksun kalmak anlamına gelir. 1990'lı yıllarda Thatcherizm ve 11 Eylül 2001 sonrası Bush yönetimi esnekliği azaltarak değişen koşullara uyum sağlama kapasitelerini zayıflatmışlardır. Bu bir meta yöneticisinin kaçınması gereken yanlışlardan biridir (Jessop, 2002a: 12-14).

Başarısız politika üretimi karşısında piyasa, devlet ve yönetişimin hataları karşılaştırılarak eylemler düzenli şekilde gözden geçirilmelidir (Jessop, 2002a: 12-14; Jessop, 2011: 16-19). Buna ek olarak meta yönetişim girişimlerinin de tıpkı düzenlemeye çalıştıkları ağ yönetişimleri gibi başarısız olabileceğinin aktörler tarafından önden kabul edilmesini sağlayacak bir ironi yaklaşımı ve bu kapsamda uygun dönüşümler sağlanmalıdır (Jessop, 2011: 16-19). Uzun vadede, meta-yönetişimin içinde yer aldığı siyasal alanın belirsizlik ve ihtimallerle dolu olduğunu kabul ederek, bu başarısızlıklardan öğrenmeye açık olmak gerekir. Zira meta-yönetişim; mükemmeliyetin değil, stratejik denge ve deneme-yanılma öğrenmesinin bir uygulamasıdır (Sorensen ve Torfing, 2009: 252, 253).

Etkili bir meta yönetişim, uzmanlaşmış yeterliliklerin bir araya getirilmesine izin vermeli ancak aynı zamanda karar alma süreci boyunca ve sonrasında karşılıklı öğrenmeye de olanak sağlamalıdır. Etkileşimli öğrenme, katılımcıların hem

birbirlerinden hem de birbirlerinin öğrenme deneyimlerinden öğrendiği bir süreçtir. Bireysel düzeyde öğrenmenin yönetim sisteminin tamamına nüfuz etmesi ve kalıcı hale gelmesi için yönetim ağlarına yönelik biçimsel rehber ilkeler iyi belirlenmelidir. Resmi etik kurallar ve kamusal hedefler net olarak ortaya koyulmalıdır (Kooiman ve Jentoft, 2009: 832, 833).

2.9.6. Meta Yönetişimde Meta Yönetici: Hükümet ve Hükümet Merkezlerinin Rolü

Meta-yönetişim literatüründe; karmaşık ve çok aktörlü yönetim ortamlarında, farklı yönetim biçimlerinin (piyasa, hiyerarşi, ağ) uyumlu şekilde işleyebilmesi için üst düzeyde stratejik müdahalelere ihtiyaç duyulduğu vurgulanmaktadır (Jessop, 2007; Kooiman, 2003). Bu stratejik müdahaleleri gerçekleştiren aktörlere literatürde sıklıkla "meta yönetici" (meta-governor) denilmektedir. Meta yöneticiler, yönetim sisteminin işleyişini doğrudan kontrol etmez; bunun yerine, yönetim süreçlerini yönlendiren normatif ilkeleri belirler, aktörler arası etkileşimi kolaylaştırır ve farklı yönetim biçimleri arasında denge kurmaya çalışır.

Meta-yönetişim sürecinde hükümetler ve özellikle hükümet merkezleri bu rolün en önde gelen adayları olarak öne çıkar. CoG yapıları; başbakanlık ofisleri, cumhurbaşkanlığı sekreterlikleri, kabine ofisleri ve strateji birimleri gibi siyasi merkezin çevresinde örgütlenen, doğrudan yürütme erkine bağlı olan koordinasyon mekanizmalarıdır. CoG'lar, klasik bürokratik yapıların ötesinde; hükümetin genel stratejik yönelimini belirleme, farklı bakanlıklar ve aktörler arasında eşgüdümü sağlama ve politika süreçlerini bütüncül bir çerçevede izleme işlevlerini üstlenir.

Hükümetler, meta yönetişimin tüm yönlerinde önemli ve artan bir rol oynar: Piyasaların yeniden tasarımına, anayasal değişime ve örgütsel biçimlerin ve hedeflerin yasal yeniden düzenlenmesine, öz örgütlenme koşullarının organize edilmesine ve en önemlisi dengeli hale getirilmesine katılırlar (Jessop, 2002a: 11, 12).

Özellikle karmaşık politika ağlarının, çok aktörlü yönetim yapılarının ve artan küresel etkileşimlerin olduğu çağdaş yönetim ortamında, CoG'lerin meta yönetim rolü giderek daha fazla önem kazanmaktadır. CoG'lar; hükümetin farklı

yönetişim mekanizmalarına katılımını organize eden, gerekli durumlarda müdahale eden ve çok aktörlü sistemlerin işleyişini stratejik düzeyde yönlendiren yapılardır. Bu anlamda hükümet merkezleri, yalnızca idari birimler değil, aynı zamanda meta-yönetişimin kurumsal taşıyıcılarıdır.

Hükümetler, yönetim ortaklarının amaçlarını sürdürebilecekleri yönetim için temel kuralları ve düzeni sağlar; farklı yönetim mekanizmalarının ve rejimlerinin uyumluluğunu ya da tutarlılığını güvence altına alır; politika toplulukları arasında diyalogun başlıca düzenleyicisi olarak hareket eder, yönetim içindeki anlaşmazlıkların çözümünde bir “temyiz mahkemesi” görevi görür ve güç farklılıklarını, güçsüz aktörleri güçlendirerek yeniden dengelemeye çalışır. Politika hedefleri doğrultusunda, tercih edilen strateji ve taktiklerin sonuçlarını değiştirmeye çalışır ve en önemlisi yönetim başarısızlığı durumunda siyasi sorumluluğu üstlenir. Meta yönetişimde hükümetin bu rolü, ağ yönetişiminin hesap verebilirlik ve sorumluluk eleştirilerine net bir yanıt sunması açısından önemlidir (Jessop, 2002a: 11, 12).

Bu yeni rol; ağ kurma, müzakere ve eşgüdümün “hiyerarşi gölgesinde” gerçekleşmesini gerektirmektedir (Scharpf, 1994: 40). Ayrıca sürdürülebilir ekonomik büyüme için hükümetler kurumsal ve örgütsel yapıdaki değişim ihtiyacını karşılarlar (Jessop, 2002a: 12).

Meta yönetim diğer eşgüdüm biçimlerini de ortadan kaldırmaz. Piyasalar, hiyerarşiler ve heterarşiler (ağlar) hala vardır; ancak “müzakere edilen karar alma” bağlamında işlerler. Piyasa rekabeti iş birliğiyle dengelenir, görünmez el görünür bir tokalaşmayla birleşir. Ağlar, ortaklıklar ve diğer ekonomik ve politik yönetim modelleri genişledikçe, resmi aygıtlar en iyi ihtimalle “eşitler arasında birinci” konumunda kalırlar (Jessop, 2002a: 12).

Bu sebeple kamu meta-yöneticileri, yönetim ağlarının etkili ve demokratik yönetişime nasıl katkı sunduğunu anlamalı ve farklı meta-yönetişim araçlarının müzakere yoluyla nasıl uygulanabileceğini bilmelidir. Son yıllarda, özellikle yürütme pozisyonlarındaki kamu yöneticileri için stratejik ve iş birliğine dayalı yetkinliklere daha fazla vurgu yapılmaktadır. Ancak bu yetkinlikler, daha alt düzey kamu

yöneticileri arasında yaygın değildir. Bu nedenle, alt düzey yöneticilere yönelik daha iyi eğitim ve kapasite geliştirme kritik önemdedir. Bu sebeple; kamuda, farklı aktörleri harekete geçirebilen, ilişkilendirebilen, esnek yapıya sahip yeni bir kamu yöneticisi tipi istihdam edilmelidir (Goldsmith ve Eggers, 2004: 169, 170; Sorensen ve Torfing, 2009: 252, 253).

Devletin rolü; hiyerarşik yönetim yaklaşımında olduğu şekle göre daha az hiyerarşik, daha az merkeziyetçi ve daha az yönlendirici hale gelir. Bilgi alışverişi ve ahlaki ikna, meşruiyetin temel kaynakları olur ve devletin etkisi, ekonomik kaynaklar üzerindeki kontrolü ya da meşru zorlamasından çok, kolektif zekanın başlıca kaynağı ve arabulucusu rolüne bağlı olur.

Yine de bugün ve yakın gelecekte devletler, özellikle sistem bütünlüğünü ve sosyal uyumu tehdit eden kriz zamanlarında tüm meta-yönetişim biçimlerinde merkezi rol oynamaktadır. Devlet; piyasaları yeniden düzenler, anayasal yapıları değiştirir, ağ tabanlı öz-düzenlemeyi teşvik eder, profesyonel alanların öz-denetimini destekler ve en önemlisi yönetim biçimlerini dengeleyerek eşgüdümü sağlar (Jessop, 2011: 15).

Devlet, aynı zamanda yönetişimi yeniden düzenleyebilir: Belirli işlevler açısından değil, kendi çıkarına ve siyasi avantajına göre yeniden tanımlayabilir. Bu da devlet yöneticilerini, kamusal çıkarı temsil etmektense kendi çıkarlarını korumaya çalışmak gibi isteyen bir duruma sürükleyebilir (Jessop, 2011: 15).

Meta-yönetişim, siyasal iktidarın merkezi yapısının dağılmış olduğu bir sistemde, yani farklı düzey ve politika alanlarından gelen kamu aktörlerini ve özel aktörleri bir araya getiren karmaşık ağlar içinde, siyasetçilerin ve kamu yöneticilerinin devlet gücünü uygulamalarını mümkün kılar (Sorensen ve Torfing, 2009: 252, 253).

Meta-yönetişim yalnızca kurumsal tasarımı değil, aynı zamanda özne ve kültür dönüşümünü de kapsar. Piyasa mekanizması ile devlet müdahalesi arasındaki sınırlar yeniden çizilir ve girişimci özne yaratılır.

Bu çerçevede, meta yönetimde hükümetlerin ve CoG'lerin rolü; yönetim sisteminde stratejik seçiciliği sağlamak, farklı aktörler ve yönetim biçimleri arasında denge kurmak ve kolektif eylem kapasitesini güçlendirmek olarak özetlenebilir. Ancak

bu süreç; doğrudan ve buyurgan müdahalelerden ziyade, koordinasyon, kolaylaştırıcılık ve stratejik yönlendirme yoluyla gerçekleştirilmelidir.

Sonuç olarak meta yönetim, yönetim ağlarını demokratik ilkelere dayalı olarak yönlendirmek ve etkililiğini artırmak isteyen kamu otoriteleri için stratejik bir araçtır. Etkili ve demokratik yönetim ağlarının sürdürülebilirliği, büyük ölçüde meta-yönetim pratiklerinin dikkatli tasarlanmasına ve yerinde uygulanmasına bağlıdır. Meta-yönetim; yönetim ağlarının doğrudan kontrolünden ziyade, onların kendi kendini düzenleme kapasitesini şekillendirme amacını taşır. Bu araçlar, ağların işleyişini etkili kılarken aynı zamanda demokratik performansını da artırma potansiyeline sahiptir.

Çok sayıda tarafın farklı roller ve düzeylerde birlikte yönettiği karmaşık ve çeşitli toplumların gerçekliğinde, yönetim; mantıklı ve tutarlı meta-yönetim normları ve ilkeleri olmadan işleyemez. Bu anlamda; meta-yönetim yaklaşımında hükümet, yönetim sürecinin bir parçası olmasa dahi, bu sürecin işleyebilmesi için gerekli kuralları belirleyen temel aktör konumundadır.

Dolayısıyla, kamu politikası üretim sürecinde; öncelikle değerler, normlar ve başlangıç seçimlerinin net olarak ortaya konması gerekmektedir. Bu düzenin kurumsallaştırılması aşamasında ise hükümetin merkezi kurumları kritik bir rol üstlenir. Hükümet merkezleri; karmaşık yönetim ağlarının koordinasyonunu sağlamak, aktörler arası dengeyi kurmak ve demokratik hesap verebilirliği temin etmek üzere stratejik müdahalelerde bulunur.

Sonuç olarak, meta-yönetim; değerlerin, normların ve stratejik tercihlerin açıkça tanımlandığı, çok aktörlü yönetim ağlarının etkin ve demokratik biçimde işlemlerini mümkün kılan dinamik bir yönetim yaklaşımıdır. Kamu politikalarının başarısı için bu normatif ve yapısal temellerin sağlamlaştırılması ve hükümet merkezlerinin bu sürecin aktif ve koordinatör aktörleri olarak işlev görmesi elzemdir. Böylece; yönetim ağlarının karmaşıklığına rağmen, sürdürülebilir ve demokratik politika yapımı sağlanabilir (Sorensen ve Torfing, 2009: 252, 253).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. HÜKÜMET MERKEZLERİ

3.1. Hükümet Merkezleri Kavramı

Modern kamu yönetimi sistemlerinde, artan karmaşıklık ve çok aktörlü yapıların ortaya çıkışı, karar alma süreçlerinde yatay koordinasyonun (eşgüdümün) sağlanmasını zorunlu hâle getirmiştir. Bu bağlamda, “Hükümet Merkezleri” (Centres of Government-CoG) kavramı, 20. yüzyılın sonlarından itibaren kamu yönetimi literatüründe merkezi bir yer edinmiştir. CoG, genellikle tekil bir kurumsal yapıdan ziyade, başbakanlık ya da cumhurbaşkanlığı ofisi, kabine sekreterlikleri ve bu yapılara bağlı planlama, koordinasyon veya stratejik yönetim üzerine uzmanlaşmış birimlerin oluşturduğu bütünsel bir mekanizma olarak tanımlanır (OECD, 2018: 11; OECD, 2023: 13).

Genel anlamda CoG, başbakan veya cumhurbaşkanına doğrudan bağlı çalışan ve yatay koordinasyon, politika üretimi ile stratejik yönlendirme gibi temel işlevleri üstlenen birimler bütünüdür (OECD, 2015: 7). Bu yapılar, hükümetin kolektif sorumluluklarını yerine getirmesini kolaylaştırmak amacıyla karar alma süreçlerine rehberlik eder, bakanlıklar arası bütünlüğü sağlar ve uygulamaların izlenmesini destekler (Ben-Gera, 2009: 8; Alessandro vd., 2013: 4). Bu anlamda CoG yapıları, bir ülkenin en üst düzey siyasi liderliğine destek sağlayan ve bütün kamu yönetimi sisteminde politika yapımının uyum içinde yürütülmesini amaçlayan eşgüdüm noktalarıdır.

Bu yapı, çoğunlukla sınırlı sayıda merkezi kurumdan oluşur. Başlıca örnekler arasında başbakanlık, cumhurbaşkanlığı ofisi, genel sekreterlik, yasama sekreterliği ve AB entegrasyon ofisleri yer alırken; farklı ülkelerde bu yapılar Şansölyelik, Kabine Ofisi, Cumhurbaşkanlığı Ofisi, Beyaz Saray Yürütme Ofisi, Privy Council (Gizli Konsey) ve Casa Civil (Cumhurbaşkanlığı İcra Ofisi) gibi çeşitli kurumsal isimler altında faaliyet göstermektedir (Ben-Gera, 2009: 8; OECD, 2018: 11).

Her ne kadar kurumsal yapılar ve isimlendirmeler ülkeden ülkeye farklılık gösterse de, CoG birimlerinin temel işlevi ortak bir zeminde buluşur: hükümetin stratejik koordinasyonunu sağlamak, politika önceliklerini belirlemek ve yürütme organlarının uyumlu çalışmasını temin etmek. Bu işlevsel birlik, özellikle karmaşık yönetim yapılarında eşgüdüm sorunlarını aşmak için kritik bir rol üstlenir (Bouckaert vd., 2010: 4, 5).

CoG'nin sorumlulukları doğrudan hükümetin kolektif karar alma süreçlerine dayandığından, bu yapıların temel amacı, yüksek kaliteli karar alma süreçlerini desteklemek ve hükümetin tüm eylemlerini uyumlu hâle getirmektir. Bu hedef, yalnızca resmi yollarla değil (örneğin toplantı gündemlerinin hazırlanması, belgelerin gözden geçirilmesi gibi), aynı zamanda gayri resmî yollarla da (siyasi kültürün anlaşılması ve iletişim ağlarının yönetilmesi gibi) gerçekleştirilir. Bu sebeple günümüzde merkezin rolü “tam hizmet” olarak ifade edilmektedir (OECD, 2015: 8).

Bu noktada CoG, yalnızca teknik-idari bir düzenek değil, aynı zamanda hükümetin siyasi önceliklerinin belirlenmesinde, gündemin şekillendirilmesinde ve kamu politikalarının eş zamanlı ve tutarlı biçimde uygulanmasında etkili olan meta yönetim aktörleri olarak da karşımıza çıkmaktadır. Bu yapıların işlevleri, klasik bürokratik modellerin ötesine geçerek, çok aktörlü ve çok düzeyli yönetim sistemlerinde stratejik rehberlik sağlayan mekanizmalara dönüşmüştür (Lodge ve Wegrich, 2014: 25, 26). Bu durum özellikle yönetim ağlarının yaygınlaştığı, hizmet sunumunun çok aktörlü hale geldiği dünya düzeninde CoG yapılarının artan önemine işaret etmektedir.

CoG yeni bir olgu değildir. Birleşik Krallık'ta Kabine Ofisi'nin (Cabinet Office) öncüsü, özellikle savaşın gereklilikleri nedeniyle hükûmete politika koordinasyonu ve stratejik yön verme sorumluluğu yüklenen 1916 yılına kadar uzanmaktadır (House of Lords, 2010: 7).

ABD'de 1939'daki Yeniden Organizasyon Yasası (Reorganization Act), Brownlow Komitesi'nin “the President needs help” (“başkan yardıma ihtiyaç duymaktadır”) ifadesini takiben Başkanın Yürütme Ofisi'ni (Executive Office of the President) kurmuştur (Alessandro vd., 2013: 4). Ancak son dönemde kamu

yönetiminde yaşanan gelişmeler bu kurumların politik, stratejik ve teknik rolünü arttırmıştır (Alessandro vd., 2013: 4).

Her ülkenin Hükümet Merkezleri; farklı tarihî, kültürel ve siyasi güçlerin bir ürünü olup zamanla aşamalı olarak gelişmiştir. Ancak OECD'nin gerçekleştirdiği araştırma, anayasal sistemleri birbirinden oldukça farklı olan ülkelerde bile “yürütmeye hizmet eden idari yapı” olarak tanımlanabilecek, işlevsel anlamda benzerlik gösteren CoG yapılanmalarının bulunduğunu ortaya koymaktadır (OECD, 2015: 14). Bu bulgu, CoG yapılarının farklı süreçlerden geçmiş olsalar da yönetim süreçlerinde karşılaşılan ortak ihtiyaçlara benzer yanıtlar verdiğini göstermektedir.

CoG kavramı, literatürde dar ve geniş olmak üzere iki şekilde tanımlanabilmektedir. Dar tanım, başbakan veya cumhurbaşkanına doğrudan bağlı olarak çalışan ofisleri ve bunlara bağlı çekirdek birimleri (örneğin başbakanlık ofisi, kabine sekreterliği, politika kurulları vb.) kapsar (Alessandro vd., 2013: 8-10).

Genişletilmiş tanım ise, bu çekirdek birimlere ek olarak koordinasyon işlevi üstlenen bazı bakanlıkları (örneğin maliye veya planlama bakanlığı) da, bu bakanlıkların ana görevinin hizmet sunma değil koordinasyon sağlama olduğu varsayımından yola çıkarak kapsar (OECD, 2018:11). Bu bakanlıklar, stratejik planlama ve özellikle bütçe yönetimi gibi temel eşgüdüm görevleri üstlendikleri için CoG kapsamında değerlendirilmektedir. Ancak aynı zamanda hizmet sunumuna ilişkin klasik “hat bakanlığı” işlevlerini de yerine getirmeleri, bu yapıların CoG ile ilişkisini ikili hâle getirmektedir (OECD, 2007: 13; Alessandro vd., 2013: 8-10).

Bu bağlamda, CoG yalnızca karar alma süreçlerini koordine eden yapılar değil; aynı zamanda yönetimi yöneten yapılardır. Meta yönetim perspektifiyle bakıldığında, CoG, kendi başına hizmet üretmeyen ancak diğer kamu kurumlarını, özel sektör kuruluşlarını ve sivil toplum örgütlerini de sürece dahil ederek, yönlendiren; karmaşık sistemlerde yönetimi sağlayan bir üst düzey koordinasyon mekanizmasıdır.

3.2. Yatay Yönetişimin Ürettiği Yönetişim Açıkları: Karar Alma, Katılım, Koordinasyon ve Hesap Verebilirlik Sorunları

1990'lardan itibaren kamu sektöründe katılım, esneklik ve etkinlik vaatleriyle uygulamaya konulan yatay yönetim modelleri, özellikle karmaşık toplumsal

sorunlara çözüm üretme amacı taşıyan çok aktörlü yapılar oluşturmuştur. Ancak bu sistemlerin zamanla karar alma, katılım, koordinasyon ve hesap verebilirlik başlıklarında sorunlar yarattığı görülmüştür. Bu açıklar, devletin klasik yönetsel kapasitesini zayıflatarak CoG yapılarının yeniden güç kazanmasının sağlamıştır.

Karar Alma Sorunları

Yatay yönetim ağlarında karar alma süreçleri, çoğunlukla merkezi otoriteden bağımsız ve gayri resmî ilişkiler üzerinden işler. Bu durum, klasik bürokratik yapılarda olduğu gibi net karar alma kurallarının olmamasına yol açar. Çoğu zaman kararlar, farklı çıkarların uzlaştırılması yoluyla alınır; bu ise kararların kalitesini düşürebilir (Peters, 2010: 41).

Ayrıca, güçlü gayriresmî normlar ya da önceden belirlenmiş prosedürler yoksa, karar alma süreçleri ya gecikir ya da kilitlenir. Bu bağlamda Provan ve Milward (2001) da ağ yapılarında karar alma sürecinin yavaşlamasına ve çatışma potansiyelinin artmasına dikkat çeker. Zira merkezi bir karar verici otorite bulunmadığında, ağın yönlendirilmesi ve sonuç üretmesi zorlaşır (Provan ve Milward, 2001: 419-420).

Katılım Sorunları

Ağ temelli yönetim modelleri, daha fazla katılım ve demokratikleşme iddiası taşır. Ancak pratikte, bu sistemler yalnızca örgütlenme kapasitesi ve kaynaklara sahip aktörlerin etkili katılımına imkân verir. Dezavantajlı gruplar, bu ağlara ya hiç dahil olamaz ya da dahil olsalar bile karar süreçlerinde etkili olamazlar (Peters, 2010: 41-42).

Provan ve Milward bu bağlamda, ağlarda yer alan farklı kurumların çıkar çatışmaları ve öncelik uyumsuzlukları yaşayabileceğini vurgular. Bu durum yalnızca karar kalitesini değil, katılımın niteliğini de olumsuz etkiler. Ağın farklı üyeleri farklı hedeflere sahip olduğunda, daha az güçlü olan aktörlerin talepleri sistematik olarak göz ardı edilebilir (Provan ve Milward, 2001: 420-421).

Bu durum, yönetişimde görünürde katılımcılığı artırırken, temsilde adaletin sağlanamaması gibi bir demokratik açmaz üretir.

Koordinasyon Sorunları

Koordinasyon eksikliği, kamu yönetiminde tarihsel olarak var olan bir sorun olmakla birlikte, son reformlarla daha da derinleşmiştir. Özellikle hizmet sunumunun ajanslara devredilmesi ve ağ yapıların artması, kurumlar arası işbirliğini güçleştirmiştir (Peters, 2010: 42). Bağımsız kuruluşların ve farklı düzeydeki aktörlerin artmasıyla birlikte, politika alanlarında birbirinden kopuk uygulamalar ortaya çıkmıştır.

Provan ve Milward (2001), bu yapılar içinde koordinasyonun zorlaşmasının nedenlerinden biri olarak, ağların merkezi bir otoriteden yoksun olması gerçeğine işaret eder. Bu durum, ortak hedeflere ulaşma konusunda gecikmelere, kaynak israfına ve çatışmalara neden olur (Provan ve Milward, 2001: 419-420).

Ayrıca, farklı kurumların özerkliklerini koruma çabaları da koordinasyonu engelleyebilir. Bir kurumun bağımsızlığı korunmak istenirken, ağı genel işlevselliği zarar görebilir (Provan ve Milward, 2001: 421-422).

Hesap Verebilirlik Sorunları

Yönetişim reformlarıyla birlikte, özellikle uygulama aşamasında yetki ve sorumluluğun çok sayıda aktöre dağılması, hesap verebilirliği zayıflatmıştır. Siyasi liderler ile uygulayıcı kurumlar arasındaki bağların kopması, hem denetim hem de öğrenme mekanizmalarının işlevsizleşmesine neden olmuştur (Peters, 2010: 42-43).

Provan ve Milward (2001: 417-419), ağ yapılarında hesap verebilirlik ve sorumluluk sınırlarının bulanıklaştığını ifade eder. Çok aktörlü yapılarda “Kim sorumlu?” sorusu giderek daha zor yanıtlanır hâle gelir. Sorumluluk dağıldıkça, hem yasal hem siyasi hesap sorulabilirlik zayıflar.

Üstelik performans değerlendirme süreçleri de bu yapı içinde zayıflar. Farklı aktörlerin farklı başarı kriterleri olması, kamu politikalarının sonuçlarının izlenmesini güçleştirir (Provan ve Milward, 2001: 422-423).

VAKA: Sponsorluk Skandalı

Yatay yönetim ağlarının hesap verebilirliği nasıl zayıflattığına dair en çarpıcı örneklerden biri, Kanada’da yaşanan Sponsorluk Skandalıdır. Federal hükümetin Quebec’teki varlığını güçlendirme amacıyla oluşturulan sponsorluk programı, devlet kurumları, özel şirketler ve danışmanlar arasında dağınık bir yapıda uygulanmış; ancak bu yapı ciddi denetim eksikliklerine yol açmıştır.

Kamusal Çalışmalar ve Hükümet Hizmetleri Bakanlığı içinde Sponsorluk Programı’nın başındaki üst düzey bir kamu görevlisi olan ve Chuck Guité’nin liderliğinde yürütülen programda, kamu kaynakları şeffaf olmayan biçimlerde özel şirketlere yönlendirilmiştir. Programın yürütülmesinde kilit rol oynayan Chuck siyasilerin tam güvenini kazanmıştı ve geniş takdir yetkisiyle hareket ediyordu. Ancak bu yetki, gerekli denetim ve gözetim mekanizmalarından büyük ölçüde yoksundu. Sonuç olarak birçok şirket hizmet sunmadan veya aşırı fiyatlandırmalarla kamu kaynaklarını kullanmıştır. Siyasi liderler, danışmanlar ve bürokratlar süreç boyunca sorumluluğu birbirlerine atarken, hiçbir aktör açık biçimde hesap vermemiştir (Savoie, 2008: 322-323).

Bu vaka, yatay ağların hesap verebilirliği nasıl “bulanıklaştırabileceğini” ve çok aktörlü sistemlerin sorumluluk zincirlerini nasıl işlevsizleştirdiğini göstermektedir.

Buna ek olarak İngiltere’de Ulusal Sağlık Hizmetinde yaşanan sorunlarda sorumlu yapının ortaya konamaması, ABD’de Katrina kasırgasında bir arada çalışan federal, eyalet ve yerel yönetimlerin, yeterli koordinasyon sağlanamaması sebebiyle başarılı olamaması da örnek olarak belirtilebilir. Türkiye’de ise 15 Temmuz darbe girişimi sonrasındaki süreçte koordinasyonun sağlanmasında yaşanan zorluklar, 1999 Marmara ve 6 Şubat 2023 depremlerinden sonraki süreçte müdahalede yaşanan aksaklıklar ve Covid 19 pandemi süreci örnek verilebilir.

3.3. Bir Meta Yönetişim Çözümü olarak Hükümet Merkezleri

Kamu yönetiminde 1980 sonrası dönemde yaşanan neoliberal dönüşüm, Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının etkileri ve küreselleşme, politika yapım süreçlerini daha parçalı ve çok aktörlü hâle getirmiştir. Bu gelişmeler, kurumlar arası iletişimsizlik, stratejik uyumsuzluk ve politika bütünlüğü eksikliği gibi sorunları beraberinde getirmiştir. Tam da bu nedenle CoG yapıları, söz konusu yönetim sorunlarına yanıt üretmek amacıyla meta yönetim rolünü üstlenerek, dağınık yapıların stratejik merkezileştirilmesi işlevini yerine getirmeye başlamıştır (Bouckaert vd., 2010: 27,88).

Yeni kamu işletmeciliği hareketi esasen bir parçalama stratejisi olarak tanımlanmıştır. Dikey uzmanlaşma ve yapısal yetki devri yoluyla etkinlik ve şeffaflık hedeflenmiş; ancak bu durum siyasi denetimi zayıflatmış ve merkezî yürütme organlarının alt düzey yapılar üzerindeki etkisini azaltmıştır (Christensen ve Laegreid, 2008: 98, 99). Aynı zamanda “tek amaçlı kuruluşlar” ilkesine dayalı olarak artan yatay uzmanlaşma, kapasite ve koordinasyon açısından ciddi zorluklar yaratmıştır. Bu tür bir örgütsel çoğalma, politika döngüsünün her aşamasının ayrışmasına ve uygulama düzeyinde ben-merkezci, silo mantığıyla çalışan kurumların ortaya çıkmasına yol açmıştır (Bouckaert vd., 2010: 4-5).

Organizasyon kuramının klasik ilkesi bu durumu öngörmektedir: “Uzmanlaşma ve farklılaşma, koordinasyon ihtiyacını artırır” (Thompson, 1967; Mintzberg, 1979). Bu nedenle, Yeni Kamu İşletmeciliği sonrası dönemde, “Whole-of-Government” ve “Joined-Up Government” gibi bütüncül kamu yönetimi yaklaşımları yaygınlaşmıştır. İngiltere’de Joined-Up Government, Kanada’da Horizontalism, Yeni Zelanda’da Reviewing the Centre gibi reform girişimleri bu bağlamda ortaya çıkmıştır (Christensen ve Laegreid, 2006: 15).

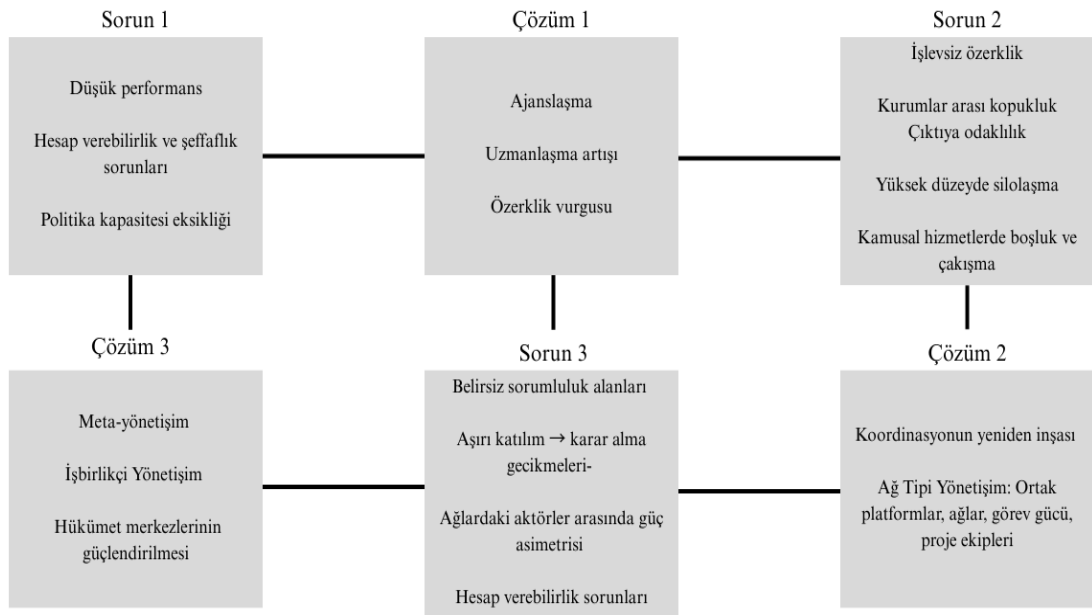
Bu girişimlerin temelinde, hem dikey hem de yatay düzeyde koordinasyon kapasitesinin yeniden tesisi yer almaktadır. Dikey düzeyde, alt kurumlara daha fazla merkezi kaynak aktarımı yapılması ve siyasi yürütmenin yeniden kontrolü ele alması söz konusudur. Yatay düzeyde ise, kamu sektöründeki silolaşmayı aşmak amacıyla

sektörler arası kurullar, ortak programlar ve koordinasyon odaklı proje yapıları geliştirilmiştir (Christensen ve Laegreid, 2007a: 8).

Bu dönüşümün yarattığı en önemli ihtiyaç, merkezi düzeyde stratejik koordinasyon kapasitesinin güçlendirilmesi olmuştur. Bu noktada, hükümet merkezleri yeniden önem kazanmıştır. Jessop'un (1997: 575) ifade ettiği üzere, modern yönetim sistemleri “*hiyerarşinin gölgesinde işler.*” Devlet doğrudan uygulayıcı olmaktan çok, yönetim sisteminin kurallarını ve çerçevesini belirleyen bir meta-yönetişim aktörüne dönüşmüştür.

Kamu yönetimi teorileri genel olarak bir soruna çözüm üretme, devamında oluşan yeni sorunlar ve o sorunlara tekrar yeni çözümler üretilmesi şeklinde ilerlemektedir. Bu kapsamda, Yeni Kamu İşletmeciliğinin doğurduğu sorunlara yönetim yaklaşımları çözüm olarak sunulmuş ancak yeni sorunlar üretilmiştir. Buna karşın üretilen yeni çözümler meta yönetim ve işbirlikçi yaklaşım çerçevesinde geliştirilmiş ve hükümet merkezlerinin güçlendirilmesiyle kurumsallaşmıştır.

Şekil 5: Kamu Yönetiminde Eşgüdüm: Sorun- Çözüm Döngüsü



Kaynak: Bouckaert, G., Peters, B. Guy ve Verhoest, Koen. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, s.11'den yararlanılarak genişletilmiş ve uyarlanmıştır.

Meta yönetim işbirlikçi yönetim yaklaşımları sonrasında yaygınlaşan hükümet merkezleri de yeni sorun alanlarına sebep olabilecek ve bu döngüde yeni çözümler aranacaktır. Olası sorunlar arasında, politikanın teknokratikleşmesi, yeniden hiyerarşileşme endişeleri, seçimle gelmeyen uzmanlar eliyle yönetim ve kontrollü katılımcılık sayılabilir.

Jessop'un (2001: 15) geliştirdiği meta-yönetişim kavramı, kamu sektöründeki özerk yapılara rağmen, merkezi stratejik müdahale kapasitesinin sürdüğünü savunur. Bu anlayış, devletin geri çekilmediğini; yalnızca yönetme biçiminin değiştiğini öne sürer. Whitehead (2003: 6-14) de, hiyerarşik yönetimin hâlâ yönetim ilişkilerini şekillendiren bir zemin sunduğunu vurgular. Meta-yönetişim devletin, kendini örgütleyen ağları denetlemesini değil; yönlendirmesini ve yapılandırmasını ifade eder.

Howard ve Philips (2012: 315-321), yatay ve dikey hesap verebilirlik biçimlerinin aslında birbirini dışlamadığını, tersine birbirini tamamlayabileceğini belirtir. Ancak bu yapıların bir arada var olması, kamu görevlilerinin kime, ne için ve hangi mekanizma aracılığıyla hesap vereceği konusunda belirsizlik yaratabilmektedir. Bu bağlamda hesap verebilirlik krizleri ortaya çıkmıştır. Özellikle yüksek siyasi önem taşıyan alanlarda, merkezî denetimin güçlendirilmesi yeniden öncelik kazanmıştır (Christensen ve Laegreid, 2007a: 9).

Peter Aucoin (2006) ve Donald Savoie (2008) için bu krizler, yatay yönetişimin doğasında yer alan yapısal sorunlardan kaynaklanmaktadır. Her iki yazar da, YKİ sonrası dönemde ortaya çıkan parçalanma eğilimlerine karşılık, başbakanlıklar ve merkezi ajanslar gibi CoG yapılarına dayalı bir yeniden merkezileşme ihtiyacını vurgulamaktadır (Howard ve Philips, 2012: 318-319).

Söz konusu yeniden yapılanma, yalnızca iç yapısal nedenlerle değil, aynı zamanda dışsal krizlerle de tetiklenmektedir. Terörizm, pandemiler, doğal afetler ve küresel ekonomik belirsizlikler gibi karmaşık sorunlar karşısında, hükümetler karar alma süreçlerini merkezileştirme eğilimi göstermektedir. Bu durum, hem yönetsel hem de siyasi nedenlerle gerçekleşmektedir. Halk, kriz zamanlarında güçlü liderlik beklemekte; dolayısıyla karar alma süreçleri başbakanlık ve cumhurbaşkanlığı gibi

CoG merkezlerine kaymaktadır (Peters, 2011: 77). Türkiye örneğinde AB üyelik süreci, 1999 ve 2023 depremleri ile COVID-19 pandemisi bu merkezileşme eğiliminin örnekleridir.

OECD (2015: 9-10), CoG'lerin kriz dönemlerinde “entelektüel acil müdahale gücü” olarak işlev gördüğünü vurgular. Sadece koordinasyon değil, analiz, senaryo üretimi ve iletişim stratejileri geliştirme gibi görevleri üstlenmeleri, bu yapıları yalnızca bürokratik eşgüdüm merkezleri olmaktan çıkararak stratejik liderlik odağı haline getirmiştir.

Sonuç olarak, yatay yönetim ağları, esneklik, katılımcılık ve etkinlik vaatleriyle kamu yönetiminde önemli reformlar doğurmuş olsa da, karar alma, katılım, koordinasyon ve hesap verebilirlik gibi temel yönetim alanlarında ciddi açıklar üretmiştir. Bu açıklar, yalnızca politika uygulamasında değil, aynı zamanda kamu kurumlarının meşruiyeti, performansı ve kriz anlarındaki refleks kapasitesi açısından da sorunlar yaratmıştır. Farklı aktörlerin öncelik uyuşmazlıkları, belirsiz sorumluluk sınırları ve zayıf denetim mekanizmaları, çok sayıda örnekte bu sistemlerin sürdürülebilirliğini tartışmalı hâle getirmiştir.

Tam da bu noktada, CoG yapıları, devletin politikalara yön verme kapasitesini yeniden tahkim etmeye dönük bir cevap olarak ortaya çıkmıştır. Bu merkezî yapılar, dağınık yönetim ortamını düzenlemeye, stratejik koordinasyon sağlamaya ve hesap verebilirliği yeniden kurumsallaştırmaya çalışır. Ancak bu geri dönüş, geçmişteki hiyerarşik yapıların basit bir restorasyonu değil; katılımcılığın ve esnekliğin getirdiği kazanımları koruyarak, devletin yönlendirici kapasitesini yeniden inşa etmeyi amaçlayan bir meta-yönetişim stratejisidir. Bu anlamda, CoG yapıları günümüz kamu yönetiminde geçmişe geri dönüş olarak değil, bir dönüşüm olarak ifade edilebilir.

3.4.Yapısal Olarak Hükümet Merkezleri

Hükümet merkezleri, tarihsel süreci eskilere dayansa da özellikle son dönemde göç, terör, iklim gibi küresel sorunların artması, toplumsal beklentilerin değişmesi ve politika üretimine katılan aktörlerin çeşitlenmesi dolayısıyla devlet

başkanının artan yükü dolayısıyla, özellikle politikaların tasarlanması, stratejik planların yapılması, kamu yönetiminde eşgüdümün sağlanması ve politika süreçlerinin uygulanmasının izlenmesi alanlarında ön plana çıkmaktadır.

Ancak ülkeler hükümet merkezleri dışında da koordinasyon aktörlerine sahiptir. Farklı ülkelerde uygulanan yönetim sistemlerine göre çeşitlenmekle birlikte, politika eşgüdümünü sağlayan mekanizmalar üç temel düzeyde incelenebilir: hükümetin merkezi, bakanlıkların kendi iç yapıları aracılığıyla sağlanan yatay eşgüdüm mekanizmaları ve birden fazla bakanlığı ve kurumu bir araya getiren geçici veya kalıcı nitelikteki bakanlıklar arası koordinasyon yapıları.

Bu üç düzey, politika alanlarının karmaşıklaştığı, aktör sayısının arttığı ve eş zamanlı sorunların çoğaldığı günümüz yönetim ortamında, eşgüdümün sağlanması açısından birbirini tamamlayan araçlar olarak değerlendirilmektedir (Peters, 1998: 27-37).

Bu yapıların her biri, farklı avantaj ve sınırlılıklara sahiptir. Hükümetin merkezinden gelen koordinasyon, stratejik yönelim ve siyasi önceliklerin belirlenmesi açısından kritik rol oynarken; bakanlık içi koordinasyon yapıları, uygulama sürecindeki bütünlüğü sağlamaya yöneliktir. Öte yandan, farklı kurumsal yapıların kesiştiği konularda ise esnek ve çoğu zaman geçici yapılar olan bakanlıklar arası mekanizmalar devreye girmektedir (Peters, 1998: 27-37). Aşağıda, bu üçlü sınıflama temelinde politika koordinasyonu sağlayan kurumsal düzenekler tablolştırılmaktadır

Tablo 12: Politika Eşgüdüm Aktörleri

Kategori	Alt Mekanizmalar	Özellikler	Türkiye'den Örnekler
Hükümet Merkezi	<ul style="list-style-type: none"> - Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, - Merkezi ajanslar (bütçe, personel, planlama) -Kabine ve Kabin Komiteleri -Koordinasyon görevi olan güçlü bakanlar (Özellikle Maliye Bakanlığı) -Politika Kurulları 	<ul style="list-style-type: none"> -Yürütmenin merkezinde yer alırlar. -Genellikle en üst düzeyde koordinasyon sağlarlar. -Bazı birimleri karar alma ve strateji belirleme gücüne sahiptir. 	<ul style="list-style-type: none"> -Genel Sekreterlik -Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları -Cumhurbaşkanlığı Ofisleri -Strateji ve Bütçe Başkanlığı
Bakanlık İçi Koordinasyon	<ul style="list-style-type: none"> - Süper bakanlıklar - Bakanlık içi alt birimler arası koordinasyon - Danışma komiteleri - Yönetim kurulları 	<ul style="list-style-type: none"> Aynı bakanlık içindeki farklı departmanları veya programları uyumlaştırmayı hedefler. Kurumsal bütünlük sağlar. 	<ul style="list-style-type: none"> Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın yaşlı, çocuk, kadın birimleri arası koordinasyon mekanizmaları
Yatay ve Geçici Mekanizmalar	<ul style="list-style-type: none"> Demografik/bölgesel odaklı ajanslar (kadın, gençlik, bölge vb.) - Çalışma grupları, -Sanal organizasyonlar -Bakanlıklar arası komiteler 	<ul style="list-style-type: none"> Genellikle geçici, konu odaklı, esnek yapılardır. Özellikle kesişen, çok bakanlık gerektiren konular için tercih edilirler. 	<ul style="list-style-type: none"> Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Koordinasyon Kurulu Gıda ve Tarımsal Ürün Piyasaları İzleme ve Değerlendirme Komitesi Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu Siber Güvenlik Kurulu

Kaynak: Peters, B. G. (1998). *Managing horizontal government: The politics of coordination* (Research Paper No.21). Canadian Centre for Management Development. s. 27-37'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Kamu yönetiminde uzmanlaşma, bürokratik örgütlenmenin temel unsurlarından biridir. Uzmanlaşma sayesinde kurumlar belirli fonksiyonel alanlarda derinleşebilme imkanına kavuşurlar. Ancak artan uzmanlaşma tek göreve sahip kurumların sayısını arttırarak sütunlaşmaya sebep olur. Bu durumda eşgüdümü zorlaştırır. Kamu kurumlarının parçalanmış yapısına, politika üretim aktörleri olarak yerel yönetimlerin, özel sektör kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlerinin dahil olmasıyla birlikte parçalı yapı bütünsel bir politika uyumu sağlamak için güçlü bir hükümet merkezini gerektirmektedir (Christensen ve Laegreid: 2007a: 7).

CoG yapıları, ülkelerin mevcut siyasi düzenlerine, ekonomik ve sosyal bağlamına göre değişmektedir. Buna ek olarak yerinden yönetim yaklaşımları; katılımcılığı, yenilikçiliği ve vatandaş beklentilerini yansıtmının ifadesi olarak belirtilirken, merkezi yaklaşımlar ise siyasi denetimi sağlama ve dikey koordinasyonu işletme amacına hizmet etmektedir (Witesman, 2020). Ülkelerin genel olarak ne kadar yerinden veya merkezi bir tutum gösterdikleri de CoG yapılarına etki etmektedir.

Her ülkenin CoG yapısı, tarihi, kültürel ve anayasal özelliklere bağlı olarak farklılık gösterse de, çoğu ülkede yürütmeye hizmet eden belirgin bir merkezî yapı bulunmaktadır (OECD, 2015: 14).

Bazı ülkelerde, OECD tarafından tanımlanan merkezin bazı işlevleri iki veya daha fazla kuruluş tarafından yürütülürken, bazılarında merkez Maliye Bakanlığı gibi kurumları da kapsayacak şekilde tanımlanmaktadır (OECD, 2018: 11).

Hükümet merkezlerinin yapısı ülkeden ülkeye önemli ölçüde farklılık gösterse de bazı temel benzerlikler bulunabilmektedir. Her ne kadar tek tip bir Hükümet Merkezi modeli olmasa da, neredeyse her ülkenin kendi sisteminde benzerlik bulabileceği genel bir model oluşturmak mümkündür. Çoğu Hükümet Merkezi, bir bakan ya da Genel Sekreter (hükümet veya Başbakan tarafından atanan) tarafından yönetilmektedir. Genel Sekreter teknik olarak kamu görevlisi olsa bile, genellikle Başbakan değiştiğinde görevden alınmaktadır. Hükümet merkezleri parlamenter sistemlerde hem başbakana hem de bakanlar kuruluna destek sunmak amacıyla görevlendirilmektedir. Bazı ülkelerde bu görevler farklı kurumlar tarafından

yürütülürken, bazılarında tek bir kurum içinde, memurlar ve siyasi atamalar arasında iş bölümü yapılmaktadır (Ben-Gera, 2004: 7).

Hükümet Merkezlerinde genellikle ana yapı “Genel Sekreterlik” ya da buna karşılık gelecek şekilde, “Başbakanlık Ofisi”, “Başkanlık Ofisi”, “Hükümet Ofisi”, “Şansölyelik” olarak ifade edilebilir. Hükümet Merkezleri, genellikle Başbakanlık Ofisi, Başbakan Yardımcıları veya Kabine Ofisi, Politikanın Koordinasyonundan sorumlu bir birim, Planlama birimi, Bakanlar Kurulu toplantılarının teknik takibini yapan bir birim, Hukuki ve Mevzuat birimi, İletişim birimi gibi çeşitli birimlerden (daireler, bölümler, ofisler vb.) oluşur ve bu birimler farklı koordinasyon işlevlerinden bir ya da birkaçını yerine getirir (Ben-Gera, 2004: 7).

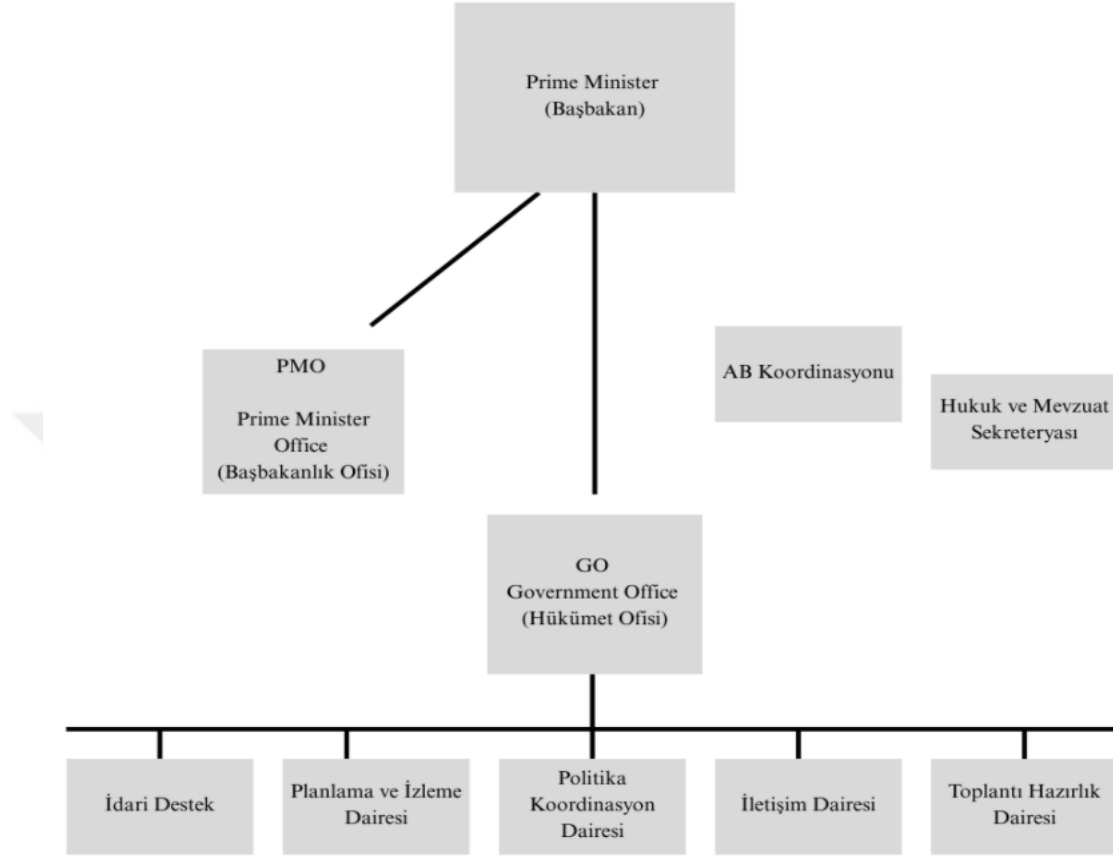
Hükümet merkezlerinin rollerini en iyi şekilde nasıl yerine getirebileceğini anlamak ve iyi uygulamaları belirlemek karmaşıktır. Çünkü etkin bir Merkez yapısı için evrensel geçerli bir model bulunmamaktadır. OECD tarafından yapılan ankete göre, Merkez’in üstlendiği işlevler çoğu ülkede birebir örtüşmemekte, bu da yapısal çeşitliliğin önemini vurgulamaktadır (OECD, 2015: 41).

OECD ülkelerinde hükümet merkezlerinin kurumsal yapıları oldukça çeşitlidir ve sabit bir modele dayanmaz. Bazı ülkelerde (ör. İspanya, Macaristan) aynı personel grubu birden çok işlevi yerine getirirken, diğer ülkelerde (ör. Almanya, Fransa, İtalya, ABD) görevler daha ayrıntılı ve uzmanlaşmış birimlere bölünmüştür (OECD, 2015: 44-46).

3.4.1.Parlamente Sistem ve Westminster Tipi Parlamente Sistemde Hükümet Merkezleri

Genellikle Parlamente sistemlerde ya da Westminster tipi parlamente sistemlerde Hükümet Merkezi'nin başında, başbakan ve bakanlar kurulunun ikili durumunu yansıtacak şekilde ikili bir yapı dikkat çeker: Başbakanlık Ofisi (Başbakana destek olur) ve Hükümet Ofisi ya da Kabine Ofisi (Tüm Kabineye destek olmakla görevlidir ve daha çok idari nitelik taşır).

Şekil 6: Birleşik Krallık Hükümet Merkezleri Yapısı



Kaynak: Ben-Gera, M. (2009). *Horizontal policy coordination*. Ministry of Public Administration and Local Self-Government, s. 12'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Birleşik Krallığın öncülük ettiği, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda'da var olan Westminster sistem de, esasında bir parlamenter sistem olsa da başbakan çok daha güçlü bir konumdadır. Parlamenter sistemlerde genel olarak kolektif karar alınır ve kolektif liderlik ön plandadır. Ancak Westminster demokrasilerde başbakan, başkanlaşmış bir figüre dönüşebilir. Bu doğrultuda Westminster sistemlerde kabine başbakanlık departmanı gibi çalışırken, bürokrasi de doğrudan başbakanın kontrolündedir (Aktan, 2016: 22, 23; Kama, 2016: 172-177).

Westminster sistemlerde başbakan, kamu hizmetlerini yöneten ve hükümetin genel yapısını şekillendiren merkezi bir konumdadır. Birleşik Krallıkta Başbakanlık Ofisi (Prime Minister Office), daha geniş kapsamlı olan Kabine Ofisinin (Cabinet

Office) içinde faaliyet gösterir. Kabine ofisi başbakana ve kabineye destek olmakla görevliyken, başbakanlık ofisi ise başbakana görevleriyle alakalı politik ve idari destek sağlamaktadır. Bu iki ofise farklı kişiler başkanlık etmektedir. Westminster sistemlerde bu iki ofisin yetkileri zaman zaman artıp azalmaktadır. Koalisyon hükümetlerinin olduğu dönemlerde örneğin, başbakanın yetkisi azalırken bu yetki ofisler içerisinde dağılmaktadır. Ayrıca ilk seçildiği dönemde en güçlü konumda olan başbakanların zamanla popülaritesi azalmaktadır. Başbakanın gücünü bireysel siyasi kapasitesi, kabine içi ilişkiler ve parti içi birlik belirlemektedir. Birleşik Krallık için sıklıkla "Çekirdek Yürütme" ifadesi kullanılarak gücün sadece başbakanda değil, kabine, üst düzey bürokratlar ve bakanlıklar arasında akışkan olduğu ifade edilmektedir (House of Commons Library, 2025: 8, 63; Alessandro vd., 2013: 42; Britannica).

3.4.2. Başkanlık Sistemlerinde Hükümet Merkezleri

Başkanlık sistemleri ise sert kuvvetler ayrılığı olarak adlandırılır. Başkan doğrudan halk tarafından seçildiği için çok daha güçlü bir figürdür. Başkan yürütme organının başındadır ve hükümet merkezi görevini Beyaz Saray Ofisi ve Başkanlık Yürütme Ofisi'nin desteğiyle yürütmektedir. Beyaz Saray personeli, yönetimin politikalarının bütünlüklü ve tutarlı olmasını sağlamak, kararların bilgiye dayalı verilmesini desteklemek ve bu kararların etkin biçimde uygulanmasını temin etmek açısından kritik bir rol üstlenir. Westminster sistemlerinin aksine, Beyaz Saray Sekreteri aynı zamanda Başkanlık Yürütme Ofisine de başkanlık etmektedir. Hükümet politikaları arasında koordinasyonu sağlama görevi Beyaz Saray Genel Sekreterliği Ofisine aittir (Aktan, 2016: 23,24; Alessandro vd., 2013: 43).

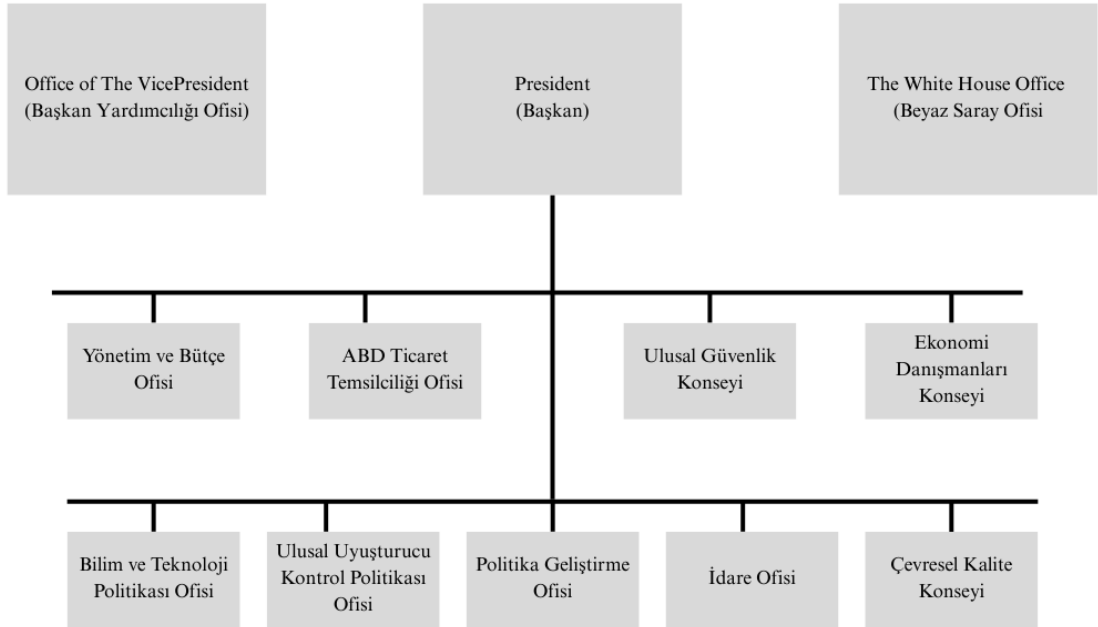
Beyaz Saray Genel Sekreteri, başkanlık yönetimi içinde farklı dönemlerde değişen roller üstlenebilir. Bazı başkanlar, personel koordinasyonunu doğrudan kendileri yürüterek genel sekreteri sınırlı bir rolde tutarken (örneğin Franklin Roosevelt) bazıları ise yönetimi güçlü bir genel sekretere devrederek operasyonel ve stratejik görevleri merkezileştirmiştir (örneğin Eisenhower veya Nixon). Genel Sekreter kimi zaman yalnızca Beyaz Saray'ın günlük işleyişini düzenleyen bir operasyon yöneticisi olarak görev yaparken, kimi zaman da stratejik yönelimleri belirleyen, hatta başkan adına müzakerelere katılan bir aktör hâline gelebilir. Bu

esneklik, pozisyonun niteliğini sabit bir tanım yerine, başkanın liderlik tarzı, yönetim tercihi ve dönemin ihtiyaçlarına göre şekillenen bir rol kümesine dönüştürmektedir (Cohen vd., 2016: 5-24).

ABD’de hükümet merkezleri, başkana doğrudan bağlı olan ve yürütme işlevini destekleyen ofis ve konseylerden oluşur. Beyaz Saray’daki politika konseyleri, örneğin, Ulusal Güvenlik Konseyi (NSC), İç Politika Konseyi (DPC) ve Ulusal Ekonomi Konseyi (NEC), Başkan’a büyük politika kararlarında danışmanlık yapmak açısından kritik öneme sahiptir. Bu konseyler, bakanlıkların ve ajansların gündemlerini sunabilecekleri bir kanal oluşturarak, farklı görüşlerin dikkate alındığı bilinçli karar alma süreçlerini mümkün kılar (Alessandro vd., 2013: 42).

Başkanlık sistemlerinde başkanın güçlü hakimiyetinin etkisiyle, hükümet merkezleri daha siyasallaşmış bir yapı sergiler bu durum sivil bürokrasinin zedelenmesine sebep olabilir.

Şekil 7: ABD Hükümet Merkezleri Yapısı



Kaynak: Alessandro, M., Lafuente, M. ve Santiso, C. (2013). *The role of the center of government: A literature review*. Inter-American Development Bank, s. 42’den yararlanılarak oluşturulmuştur.

3.4.3.Yarı Başkanlık Sistemlerinde Hükümet Merkezleri

Yarı başkanlık sistemleri ise çift başlı bir yapı sunmaktadır. Yani hem halk tarafından seçilen bir başkan hem de yasamaya karşı sorumlu bir başbakan bulunmaktadır. Bu ikili yapıda hakimiyet sistemin nasıl tasarlandığına göre değişmektedir. Ancak, iç politika kararlarının çoğu başbakan ve bakanlar kurulu tarafından alındığından, CoG görevleri esas olarak bu iki aktör adına yürütülür. Örnek olarak Portekiz’de, Başbakanlık Ofisi’ndeki CoG destek yapılarının genişlemesi, başbakanın başkan, kabine, parlamento ve siyasi partiler karşısındaki politika belirleme rolünü güçlendirmiştir (Alessandro vd., 2013: 6-8).

Başkan ve başbakanın aynı partiden olmadığı dönemlerde Hükümet Merkezleri’ne düşen yük de artmaktadır. Bu sistemde hükümet merkezlerinin görevi, yalnızca bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlamakla sınırlı değildir. Aynı zamanda, iki yürütme lideri arasında çoğu zaman hassas olan ilişkiyi de yönetmek, görev paylaşımını netleştirmek ve hükümetin bütünlüğünü korumakla da sorumludur. Bu durum, özellikle politik uyumsuzluk dönemlerinde daha da önemli hale gelmektedir.

Hükümet merkezleri, politikaların oluşturulması, stratejik planların hazırlanması, hükümet ile vatandaş arasındaki iletişimin sağlanması, performans denetimi ve kriz yönetimi gibi çok çeşitli görevleri üstleniyor olmasına rağmen OECD ülkelerinde, yapısal olarak oldukça küçük ölçeklidir.

OECD anketlerine göre, bu kurumlar merkezi hükümet harcamalarının ortalama yalnızca %0,045’ini oluşturmakta ve toplam kamu görevlilerinin %0,1’inden daha azını istihdam etmektedir. ABD, Fransa, İtalya, Türkiye ve Birleşik Krallık gibi büyük üniter devletler hariç, CoG personel sayısı genellikle 1000’in altındadır (OECD, 2023: 20).

Başbakanlık Ofislerinin, CoG içindeki kaynak payı ise genellikle %10-20 arasındadır. Tabii, ülkeler arasındaki yapı ve personel büyüklüğü de farklılık göstermektedir. Örneğin, Almanya’da az sayıda üst düzey danışman bulunmasına

rağmen güçlü bir etki söz konusudur; Avusturya’da ise güçlü bakanlık yapısı nedeniyle Başbakanlığa daha az kaynak ayrılmaktadır (OECD, 2015: 49-53).

3.5.Liderlik ve Personel Yönetimi

Daha önce de ifade edildiği gibi genel olarak Hükümet Merkezleri ofisler ve kurullar gibi alt birimlerde oluşsa da en üstte ikili bir yapı görülmektedir. Parlamenter sistemlerde Başbakanlık Ofisi başbakana destek birimi olarak işlev görürken; Kabine Ofisi ya da Hükümet Ofisi ise tüm kabineye teknik ve bürokratik destek sağlamakla yükümlüdür. Başbakanlık Ofisi politikaların oluşturulması aşamasında daha siyasi bir rol izlerken Kabine Ofisi ise daha teknik ve uygulamaya dönük, politikaların analiz edilmesi rolünü üstlenir.

Bazı ülkelerde bu iki yapı tek bir mekanizma altında çalışırken bazılarında başkanları dahi aynı kişi olabilmektedir. Bu durum ülkedeki siyasi konjonktüre ve başbakanın siyasi sistemde ön plana çıkma derecesine göre değişebilmektedir.

Tablo 13: Yapısal Olarak Başbakanlık Ofisi (PMO) ve Hükümet Ofisi (GO)

Ülke Grubu	Ülke	Başbakanlık Ofisi ve Hükümet Ofisi Tek mi İkili Yapıda mı?	Hükümet Ofisi Başkanı aynı zamanda Başbakanlık Ofisi başkanlığı görevini de üstlenir mi?
OECD Üye Ülkeleri	Avustralya	İki ayrı	Bilgi yok
	Avusturya	Tek	Evet
	Almanya	Tek	Evet, sadece idari amaçlarla
	İzlanda	Tek	Evet
	İrlanda	Tek	Evet
	Hollanda	Tek	Evet
	Norveç	Tek	Evet
	İspanya	İki ayrı	Evet, sadece idari amaçlarla
	İsveç	Tek	Evet
	Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri	Bulgaristan	Tek
Çek Cumhuriyeti		Tek	Evet, sadece idari amaçlarla
Estonya		Tek	Evet, sadece idari amaçlarla
Macaristan		Tek	Evet
Letonya		Tek	Evet, sadece idari amaçlarla
Litvanya		Tek	Evet, sadece idari amaçlarla
Polonya		Tek	Evet
Slovakya		Tek	Evet, sadece idari amaçlarla
Slovenya		Tek	Hayır
Batı Balkan Ülkeleri	Arnavutluk	İki ayrı	Hayır
	Hırvatistan	İki ayrı	Hayır
	Kuzey Makedonya	İki ayrı	Evet, sadece idari amaçlarla
	Sırbistan	İki ayrı	Bilgi yok
	Karadağ	Tek	Evet, sadece idari amaçlarla
	Kosova	Tek	Evet

Kaynak: Ben-Gera M. (2004). *Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office - A Comparative Analysis of OECD Countries, Central and Eastern European Countries, and Western Balkan Countries*. SIGMA Paper No. 35, OECD Publishing, Paris. s.42

Tablo incelendiğinde, OECD ülkelerinde bu ikili yapının entegre şekilde çalıştığı görülmektedir. Orta ve Doğu Avrupa ile Batı Balkan ülkelerinde ise daha belirgin bir ayırımın söz konusu olduğu görülmektedir. Hükümet Ofisinin başkanı genellikle bütçe ve personel yönetimi gibi idari nedenlerle Başbakanlık Ofisine de başkanlık edebilmektedir. Ancak bu durumda Başbakanlık Ofisinin personeline günlük görev vermez veya doğrudan denetim yapmaz (Ben-Gera, 2004: 41, 42).

Bazı ülkelerde Başbakanlık Ofisi doğrudan başbakanın ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulmuştur (sekreterlik, şoför, gündem yönetimi basın sözcüsü vb.). Diğer tüm işlemler Hükümet Ofisi tarafından yerine getirilir. Bu ülkelere örnek olarak Bulgaristan ve Makedonya verilebilir (Ben-Gera, 2004: 40).

Diğer bir sistemde ise Başbakanlık Ofisi ile Hükümet Ofisi birbirinden tamamen ayrıdır. Başkanlık Ofisi siyasi bir rol taşırken, Hükümet Ofisi ise aynı işlevleri idari bakış açısıyla yerine getirir. Bu modele ise Fransa, Kanada ve Birleşik Krallık örnek verilebilir (Ben-Gera, 2004: 40).

CoG başkanlığı bazı ülkelerde siyasi atamayla, bazılarında ise kariyer memurlarıyla yürütülür. Siyasi atamalar politik uyumu, bürokratlar ise kurumsal sürekliliği sağlama konusunda ön plana çıkarlar (OECD, 2015: 49-53). OECD ülkelerinde CoG'nin başında yer alan kişiler eşit oranda siyasi atama veya kariyer memuru olabilirken, AB ülkelerinde kariyer memurları daha yaygındır (OECD, 2023: 21, 22).

OECD ülkelerinde CoG personellerinin büyük çoğunluğunun (%92) kariyerli memurlardan oluşmaktadır. Ülkelerin yaklaşık üçte ikisinde bu personellerin bir kısmı diğer bakanlıklardan geçici olarak görevlendirilmektedir (OECD, 2018: 8). Bu durumun, konu alanında uzman personel sayısının sürekliliğini sağlamaya ilgili bakanlıklarla ilişkileri güçlendirmeye ve merkezin koordinasyon kapasitesini artırmaya yardımcı olduğu belirtilebilir.

Hükümet merkezlerinin bir diğer önemli özelliği ise kurumsal akışkanlıklarıdır. Yapısal değişim ve organizasyonel reformlar sık görülmekte olup, bu durum genellikle kriz dönemlerinin ardından hız kazanmaktadır. Hükümet

merkezlerinin yapısı hem anayasal ve hukuki gerekliliklerle belirlenen kalıcı unsurlar hem de başbakanın politik önceliklerine, tarzına ve dönemsel ihtiyaçlarına uyum sağlayacak geçici unsurlar içerecek şekilde çift katmanlı bir yapı sergilemektedir (OECD, 2015: 44-46).

Çoğu ülkede, Hükümet Ofisi kalıcı memurlardan oluşurken Başbakanlık Ofisi ise geçici siyasi atamalarla çalışmaktadır (Ben-Gera, 2004: 41).

OECD'nin 2015 verilerine göre; ülkelerin %30'ünde çalışanların daimi personel olduğu, %40'ında az sayıda personelin geçici olarak görevlendirildiği, %24'ünde ise personellerin çoğunun veya tamamının geçici olarak görevlendirildiği ortaya konmaktadır (OECD, 2015: 53).

Tablo 14: OECD ve AB Ülkelerinde Hükümet Merkezlerinde Siyasi ve Kariyer Memuriyeti

Ülke Grubu	Kariyer Memuru Sayısı	Siyasi Atama Sayısı
OECD	19	13
AB	12	8

Kaynak: OECD (2023). *The role and functions of the centre of government in the European Neighbourhood Policy East region* (SIGMA Paper No.67). OECD Publishing. s.21

OECD ve AB ülkelerinde, hükümet değişikliklerinde üst düzey CoG personeline yüksek oranda devamlılık sağlanmaktadır. Bu durum, politika sürekliliği ve kurumsal hafızanın korunması açısından önemlidir (OECD, 2023: 21, 22).

OECD ülkelerinde, 25 ülkede kıdemli personel değişim oranının %25'in altında olduğu bildirilmiştir (4 ülkede bu oran %25 ile %50 arasında; 4 ülkede ise %50'nin üzerindedir). AB ülkelerinde de benzer bir eğilim söz konusudur. Bu, yeni hükümetlerin büyük ölçekli personel değişikliklerine gitmeden yapısal ve önceliklere yönelik revizyonlarla uyum sağladığını göstermektedir (OECD, 2023: 21, 22).

3.6. Hükümet Merkezlerinin İşlevleri

Giderek karmaşıklaşan, bir yandan küreselleşirken bir yandan da yetki devri ve yerindenleşme talepleriyle sunum şekilleri değişen kamusal hizmetlerin planlanması ve gerçekleştirilmesinde hükümet merkezleri, hem yatay eşgüdümün sağlanması hem de hükümet programlarının yansıtılması için önem arz etmektedir.

Anayasal yapılar ve idari gelenekler farklılık gösterse de, ülkeler arasında hükümet merkezlerinin işlevleri açısından güçlü benzerlikler gözlemlenmektedir. Özellikle iki işlev ön plana çıkmaktadır: Başta devlet başkanına yardımcı olmak üzere hükümetin karar alma süreçlerini kolaylaştırmak ve politika döngüsünün tüm aşamalarında (geliştirme, uygulama, izleme ve değerlendirme) kalite kontrolü yapmak.

Karar alma süreçlerini kolaylaştırmak, Hükümet merkezlerinin ana unsuru olarak görülürken artan rolleriyle birlikte politika döngüsüne eşlik etmek de önemli bir sorumluluk haline gelmiştir (OECD, 2023: 12).

OECD'nin 2018 yılındaki çalışmasında ise çoğu ülkenin CoG yapılarından beklentileri farklı anayasal yapılarına rağmen dört temel öncelik üzerinde toplanmaktadır (OECD, 2018: 7):

1) Kabine toplantılarıyla ilgili idari görevleri ve politika tavsiyelerinin sağlanmasını da içeren, hükümet başkanı ve kabine tarafından karar alma süreçlerinin desteklenmesi.

2) Hükümet genelinde politika koordinasyonu ve giderek artan bir şekilde kesişen politika önceliklerine veya girişimlerine öncülük etmek.

3) Tüm hükümet için stratejik planlama.

4) Hükümetin mesajlarını kamuoyuna ve yönetim geneline iletmek.

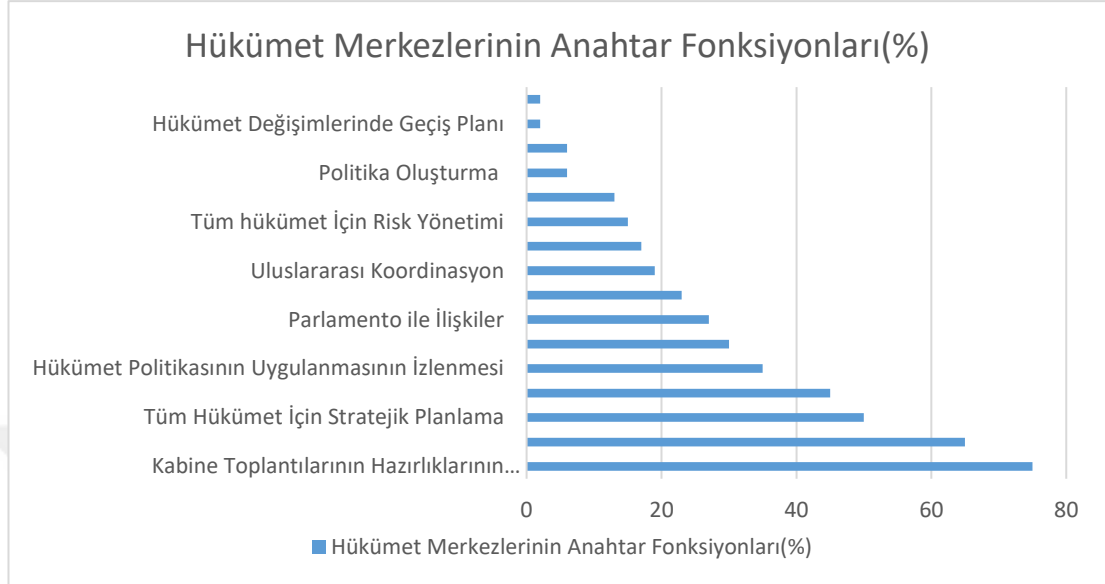
Dördüncü unsur hükümet merkezlerinin görevlerinin yaygınlaşmasını işbirlikçi yönetim ve meta yönetim için değerlendirmek adına uygun bir kapsam yaratmaktadır. Ancak burada yalnızca mesajların tek taraflı olarak halka iletilmesi

değil, politika yapımının tüm aktörleri tarafından karşılıklı iletişimin sağlanmasının gerekliliği de ifade edilmelidir.

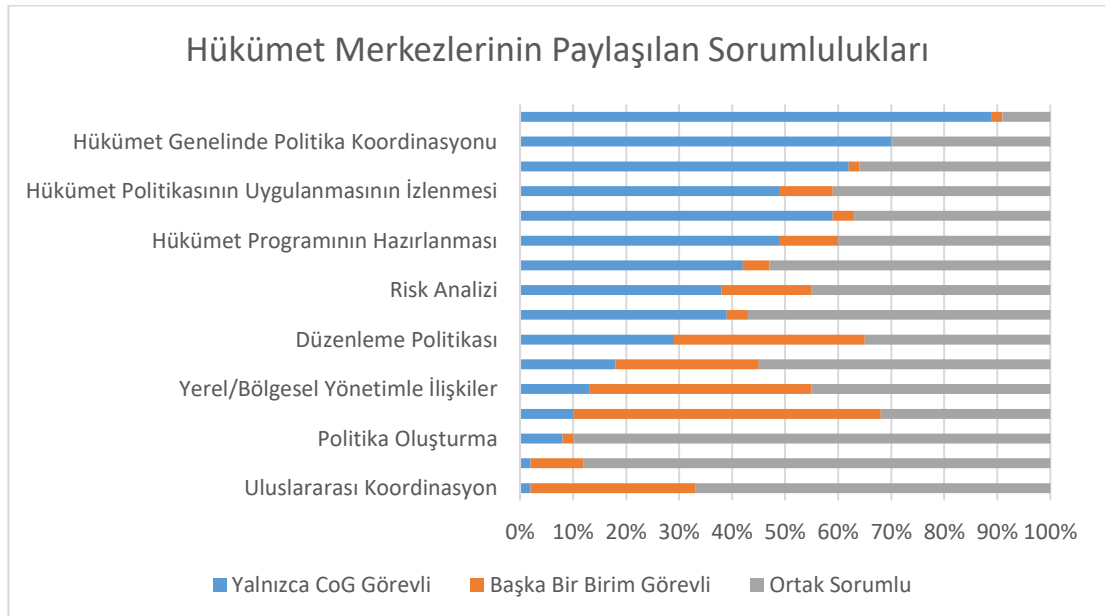
Hükümet merkezleri, hükümetin yürütme organının en üst kademesine, bakanlar kuruluna danışmanlık ve destek sağlayan, organ ve organlar grubudur. Ülkeler incelendiğinde bu görev tek bir kuruma bağlı birçok konsey ve kurul tarafından idare edilebilirken, doğrudan devlet başkanına bağlı şekilde değerlendirilebilen birçok yapı da bulunmaktadır. Bu çeşitlilik, merkezin fonksiyonlarını da geniş bir şekilde yorumlama ihtiyacını doğurmuş ve OECD (2024: 10, 11) tarafından bir çerçeve hazırlanmıştır:

1. Siyasi-idari arayüzü yönetmek
2. Vizyon belirlemek, stratejik planlama ve önceliklendirme yapmak
3. Politika geliştirme süreçlerini koordine etmek ve güçlendirmek
4. Karar alma süreçlerini merkezden yönlendirmek
5. Uygulama ve performansı izlemek
6. Kamu yönetimini merkezden yönlendirerek yüksek performanslı hale getirmek
7. Krizleri öngörmek, hazırlık yapmak ve yönetmek
8. Merkezden etkili iletişim sağlamak
9. CoG'nin kapasitesini bir sistem olarak inşa etmek

OECD (2018) tarafından yapılan çalışmalar, hükümet merkezlerinin genel olarak kabine toplantılarının hazırlıklarının koordinasyonu, hükümet genelinde politika koordinasyonu ve stratejik planlama başlığı altında değerlendirilebilecek fonksiyonları tek başına üstlendiğini; diğer temel sorumluluklarda (risk analizi, politikaların analizi ve formasyonu, yerel yönetimlerle ilişkiler, uluslararası koordinasyon vb.) ortak sorumlu olduklarını ortaya koymaktadır.

Grafik 1: Hükümet Merkezlerinin Anahtar Fonksiyonları

Kaynak: OECD. (2018). *Centre Stage 2: The organizations and functions of the centre of government in OECD countries*. OECD Publishing. s.11'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Grafik 2: Hükümet Merkezlerinin Paylaşılan Fonksiyonları

Kaynak: OECD. (2018). *Centre Stage 2: The organizations and functions of the centre of government in OECD countries*. OECD Publishing s.12'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

OECD ülkelerinden alınan anket yanıtlarına göre, Hükümet merkezlerinin ana öncelikleri arasında Kabine toplantılarının hazırlanması ve politika koordinasyonu yer almakta; (her iki görev de OECD ülkelerinin %70'inden fazlasınca öncelik olarak tanımlanmıştır) CoG için en düşük öncelikli görevler ise politika analizi, risk yönetimi ve yerel yönetimlerle ilişkiler olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışmada ise Hükümet Merkezlerinin fonksiyonları, “Hükümet Başkanının Karar Almasına Destek Olma”, “Koordinasyon İşlevi ve Politikaların Koordinasyonu”, “Politikaların Dizayn Edilmesi ve Uygulanmasındaki Kalite Kontrol Rolü”, “Stratejik Planlama İşlevi” “İletişim ve Katılımcılığı Arttırma İşlevi” başlıklarıyla incelenmektedir.

3.6.1.Hükümet Başkanının Karar Almasına Destek Olma Rolü

Hükümet toplantılarının hazırlanması, politika koordinasyonunun sağlanmasında temel bir araç olarak işlev görmektedir. Politika koordinasyonunun sağlanmasında genellikle bir takvime bağlı olarak birkaç aşamadan oluşan bir hazırlık süreci yürütülmektedir. Bu koordinasyon toplantıları 14 OECD ülkesinde düzenli olarak yapılmakta, 15 ülkede zaman zaman gerçekleştirilmekte, 4 ülkede ise hiç düzenlenmemektedir (OECD, 2023: 23, 24). CoG'nin yönettiği bu hazırlık toplantıları, politika önerileri üzerindeki görüş ayrılıklarının ve olası anlaşmazlıkların erken aşamada ele alınmasına imkân vererek, karar alma sürecinin hızlı ve uzlaşmaya dayalı şekilde ilerlemesine katkı sağlar. Bu toplantılar, politika önerilerini sunan veya uygulayacak olan kurumlarla, bu önerilerden etkilenecek diğer paydaşların bir araya gelerek görüş birliğine varmalarını mümkün kılar. Bu sayede hükümet kararları daha bilinçli ve kurumsal uyum içerisinde alınabilir (OECD, 2023: 23, 24).

OECD ülkeleri arasında yapılan anketler, Hükümet merkezlerinin karar alma sürecinde nasıl etkili olduğunu göstermektedir. Kriz dönemlerinde birçok ülkede hükümetin yavaş ya da kararsız olduğu görülmüş, bu da Hükümet merkezlerinin hızlı ve etkin analiz sistemlerine olan ihtiyacını açıkça ortaya koymuştur (OECD, 2015: 19-21). Hükümetin gündemi çoğu zaman krizlerle şekillenmektedir. CoG, hızlı karar verilmesi gereken durumlarda entelektüel bir “acil müdahale gücü” gibi çalışarak siyasi analiz, strateji, senaryo ve iletişim çözümleri üretmelidir. Ancak bu işlevin tek

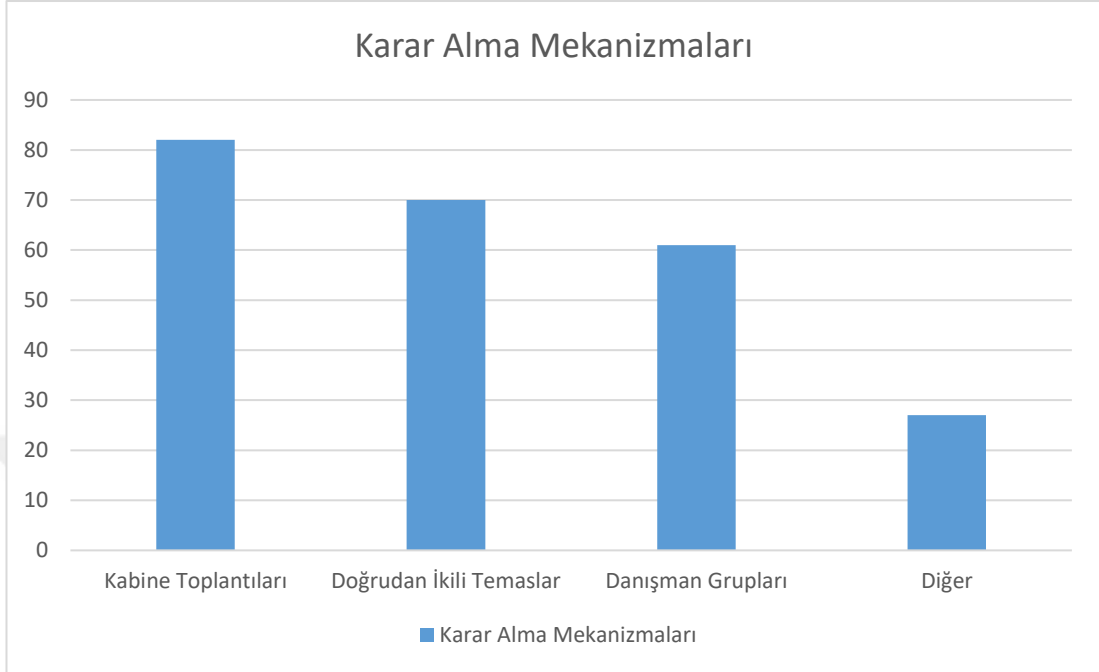
bir birimden çıkması beklenemez. Bunun için CoG'nin farklı kaynaklardan bilgi ve kapasite toplaması gerekmektedir (OECD, 2015: 9, 10). İşbirlikçi yönetim gereğince katılımcı ve demokratik bir anlayışla politika üretilmesine katkı sağlayacak bu süreç, Hükümet Merkezlerinin varlığı sayesinde eşgüdümlenecek, politika oluşturulması aşamasında devlet başkanına önemli bir katkı sunacaktır.

Bununla birlikte, CoG'nin zamanının ve enerjisinin önemli bir bölümü kısa vadeli taleplerin yönetilmesine harcanmaktadır. Bunlar yangın söndürme görevleri olarak adlandırılmakta ve hükümet merkezlerinin günlük işlerinin büyük kısmını oluşturabilmektedir. Devlet başkanının ve üst düzey bakanların gündemleri hem iç hem de dış kaynaklı krizlerle sıklıkla meşgul olduğundan, CoG'nin hızlı şekilde tepki verebilmesi ve danışmanlık sunabilmesi gerekmektedir. Bu tür acil ve etkin destek sağlama kapasitesi, genellikle CoG'nin daha rutin idari işlevlerinden daha fazla değer görür (OECD, 2023: 13).

Bazı ülkelerde (örneğin Hollanda ve İsveç) kararlar kolektif olarak Kabine'de alınırken, bazı ülkelerde (örneğin ABD ve Şili) daha çok başkan etrafında şekillenen sistemlerle ele alınmaktadır. Ancak hepsinde ortak ihtiyaç, yüksek kaliteli, tarafsız ve anlaşılır bilgiyle desteklenen karar alma süreçleridir (OECD, 2015: 19-21).

Hükümet merkezlerinin çoğu durumda karar alıcı değil, istişari nitelikte olduğunu vurgular şekilde OECD ülkelerinin yalnızca dörtte birinde hükümet merkezleri, bakanlıklar üzerinde yüksek düzeyde etkiye sahiptir (OECD, 2018: 8). Merkezin karar alma süreçlerine etkisi danışmanlık niteliğinde olmaktadır. Bu etkiyi yaymak ve geliştirebilmek için işbirlikçi yönetim ve işbirlikçi liderlik yaklaşımları önem arz etmektedir (OECD, 2018: 8).

Başarılı bir karar süreci için Merkez Ofisi şu görevleri üstlenir: gündem maddelerini belirlemek ve önceliklendirmek, toplantı öncesi analizleri gözden geçirmek, ilgili bakanlıklarla koordinasyonu sağlamak, alternatif politika seçeneklerini nesnel olarak sunmak, bilgi tutarlılığı ve zamanlamasını denetlemek (OECD, 2015: 19-21).

Grafik 3: Karar Alma Mekanizmaları

Kaynak: OECD. (2015). *Centre stage: Driving better policies from the centre of government*. OECD Publishing. s.20'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

3.6.2. Koordinasyon İşlevi ve Politikaların Koordinasyonu

Hükümet merkezlerinin ana görevi politikaların oluşturulmasında eşgüdümün sağlanmasıdır. Etkili koordinasyon eksikliği, kaynak israfı, hizmet kalitesinin düşmesi ve çelişkili hedeflerin ortaya çıkması riskini artırmaktadır. Özellikle bütçe kısıtları altında, koordinasyonun geliştirilmesi kritik bir hedef haline gelmiştir.

Bakanlıklar, farklı kültür ve kaynaklara sahip özerk birimler olarak, farklı çıkar ve önceliklerle hareket eder. Bu çelişkiler ancak üst düzeyde, Hükümet Merkezlerinin kolaylaştırıcılığıyla uzlaştırılabilir. Koordinasyon genellikle Merkez'den üst düzey bir yetkilinin başkanlık ettiği bakanlıklar arası yapılarla sağlanır. Ülkelerin çoğunda, farklı seviyelerde (devlet sekreteri, daire başkanı, uzman) koordinasyon grupları mevcuttur. Sektörel "daimi" komiteler, kalite kontrol ve ihtilaf çözümü görevlerini üstlenerek, bakanlıklar arası karar süreçlerinin etkinliğini arttırmaktadır (OECD, 2023: 26-31).

Hükümet merkezleri, gündem yönetimi, zamanlama ve prosedürler aracılığıyla karar alma süreçlerini yumuşatır. Bu kapsamda bir tür meta yönetim sergiler. Yönetişim sürecinin yapısal özelliklerini ortaya koyar, aktörlerin politika beklentisi yönündeki rollerini tanımlar ve işbirliğinin uyumlaştırılmasına hizmet eder.

Hükümet merkezleri, stratejik önceliklere liderlik etmek, ilgili bakanlıklarla işbirliği içinde eylem planları geliştirmek ve proje yönetimini üstlenmek gibi yeni roller benimsemektedir. Bu yaklaşım, kamu sektörü reformu gibi karmaşık ve politik olarak hassas konularda Merkez'in önemini artırmaktadır. Örneğin Portekiz ve Fransa'da önemli reform stratejileri Merkez tarafından yönetilmektedir. Daha derin bir yatay çalışma kültürünün teşviki amacıyla, Finlandiya örneğinde olduğu gibi hükümet programları belirli yatay politika hedefleri etrafında yapılandırılmakta ve Merkez, bakanlıklar arası entegrasyonu kolaylaştırmaktadır (OECD, 2023: 26-31).

Bu yeni rol, Merkez'in yalnızca arabulucu değil, aynı zamanda gündem belirleyici ve kaynak yönetiminde aktif bir aktör olması gerekliliğini doğurmuştur. Merkez yetkilileri, çoğunlukla bakanlıklar üzerinde orta düzeyde etkiye bulduklarını belirtmektedir. Etkin koordinasyon için gereken etkiyi oluşturmak, bazen siyasi kültür ve geleneklerle çelişmekte; bu nedenle kurumlar arası yapılar ile informal ağların dengelenmesi önem taşımaktadır (OECD, 2023: 26-31).

Merkez'in yatay koordinasyon kapsamı giderek genişlemekte ve yönetim dışı aktörler ile uluslararası alan da bu kapsam içine girmektedir. Uluslararası iş birliği, ekonomik, sosyal ve çevresel konularda yerel politikaları doğrudan etkilediğinden, hükümet merkezleri, uluslararası süreçlerde de artan rol üstlenmektedir.

Hükümet merkezleri, hükümetin yatay koordinasyonunu sağlamak için birçok temel işlevi yerine getirir. Bu işlevler, hükümetin etkin ve uyumlu bir şekilde çalışmasını sağlamak amacıyla tasarlanmıştır. Hükümet Merkezleri'nin en yaygın görevi, hükümet toplantılarına lojistik destek sağlamasıdır. Toplantılara destek sağlamayla ilgili ikinci görev ise yasa taslaklarının hukuki uygunluklarının incelenmesidir. Tasarılar; anayasaya, AB müktesebatına ve diğer hukuki kurallara uygunluğu açısından değerlendirilir. Bunun dışında hükümet merkezleri uzun dönemli stratejik planların hazırlanmasında da bakanlıklarla birlikte çalışarak koordinasyon

sağlar. Aynı şekilde politikaların ve yasal belgelerin içeriğinin koordinasyonu da Bakanlıklardan gelen öneriler; sektör içi ve sektörler arası konuların ele alınması, analizlerin kalitesi ve hükümet önceliklerine uygunluğu değerlendirilerek sağlanır (Ben-Gera, 2009: 9-11).

Bu görevlerine ek olarak Hükümet Merkezleri, kitle iletişim araçlarıyla iletişimin koordinasyonunun sağlanması, hükümet performanslarının uygulanmasının izlenmesi, diğer kamu otoriteleriyle koordinasyonun sağlanması ve yatay ilişkiler içerisinde STK ve özel sektör temsilcilerinin beklentilerinin de koordinasyonu vasıtasıyla işbirlikçi yönetim ve bir meta yönetim aracı olarak ön plana çıkmaktadır.

Koordinasyon olmadan bir hükümetin hedeflerine ulaşması ya da programını uygulaması beklenemez (Ben-Gera, 2009: 4). CoG'nin rolü, yürütme organının temel görevi olan devlet kaynaklarını (mali, hukuki, düzenleyici, hatta askeri) halkın iradesine uygun şekilde yönlendirme işleviyle doğrudan bağlantılıdır.

Yürütme, modern hükümetin kapsamı ve karmaşıklığıyla başa çıkabilmek için yüksek nitelikli profesyonel bir destek yapısına ihtiyaç duyar. Bu destek yapısı, yani hükümetin merkezi, kararların geçici, tedbirsiz veya tutarsız olmamasını güvence altına almak için işlev görür. Dolayısıyla CoG'nin amacı, kanıta dayalı, stratejik ve tutarlı politika üretimini teşvik etmektir. Bu yönüyle CoG, iyi yönetim uygulamalarının güçlü bir savunucusu olarak görülebilir. Tüm bu önemiyle beraber, CoG genellikle yapısı ve işleyiş biçimleri açısından şeffaf olmayan bir kurum olarak değerlendirilir (OECD, 2023: 12).

CoG verimli bir şekilde çalıştığında, politika sonuçları ve iyi yönetim üzerinde güçlü ve olumlu bir etki yaratabilir. CoG'nin başarılı politika sonuçlarındaki merkezi rolü açıktır. Kötü koordinasyon ya da hükümet kararlarının uygulanmasında aşırı gecikmeler olması durumunda, bu kararların sahada vatandaşlar ve işletmeler için olumlu bir sonuca dönüşmesi çok uzun sürebilir. CoG, temel reformların karmaşık istişare ve yasama süreçlerinden geçerek hayata geçirilmesi için ikna, müzakere ve uzlaşma stratejileri geliştirme konusunda kritik bir rol oynar (OECD, 2023: 13).

Hükümet merkezleri, politika koordinasyonunu stratejik belgelerin hazırlanma süreci aracılığıyla da sağlamaktadır. Bu belgelerin hazırlanması, kamu yönetiminin farklı birimlerinden girdi gerektirir ve CoG'nin temel rolü, belgelerin hükümetin genel öncelikleri ve vizyonu ile tutarlılığını sağlamaktır.

Etkili bir politika planlaması sisteminin ön koşulu, başlıca stratejik kapsamı ve hiyerarşisi hakkında kurumsal bir netlik bulunmasıdır. CoG, bu belgelerin hazırlanmasında bakanlık girdilerinin toplanması ve tutarlılık denetimi konularında sorumlu aktördür. Bu süreç, genellikle hem ikili görüşmeler (CoG ile ilgili bakanlık arasında) hem de tematik toplantılar yoluyla yürütülür. Koordinasyonun liderliğini CoG bünyesindeki sektörel birimler üstlenirken, Maliye Bakanlığı da mali sürdürülebilirlik açısından sürece dâhil olmaktadır (OECD, 2023: 25-26).

Yeni politika önerileri konusunda dış paydaşların ve geniş kamuoyunun görüşüne başvurma yükümlülüğü, OECD ülkelerinde bulunmaktadır. Ayrıca, genel olarak ülke yönetimleri tarafından, vatandaş katılımını teşvik eden belgelerin (stratejiler, direktifler, kılavuzlar vb.) var olduğu belirtilmektedir (OECD, 2023: 26-29).

Hükümet merkezlerinin, dış paydaşlarla yapılan bu danışma süreçlerini organize etmeleri ve yönetmeleri, meta-yönetişim çabalarının somut göstergeleri olarak değerlendirilebilir. Böylelikle politika üretimi, daha kapsayıcı, şeffaf ve etkili hale gelirken, karar alma süreçlerinde çok seslilik ve çeşitlilik sağlanmaktadır.

OECD'nin en son anketine göre, ankete katılan ülkelerin yarısından fazlası (%57) hükümet genelinde geçerli vatandaş katılımını teşvik eden resmi bir belgeye sahiptir. Ankete katılan ülkelerin üçte ikisinden fazlasında (%78) merkez politika üzerine bazı danışmalar yürütmektedir. Danışma yapılan kesimler çoğunlukla genel kamu (%70), organize meslek grupları (sendikalar, iş dernekleri %70) ve biraz daha az oranda (%65) akademik kurumlar ve örgütlü sivil toplum kuruluşları veya STK'lar olarak belirlenmiştir. Danışma yürüten CoG'lerin yaklaşık üçte ikisi (%65) paydaşlardan gelen girdilere geri bildirim sağlamaktadır (OECD, 2023: 26-29).

Tablo 15: Politika Oluşturma Aşamaları¹⁸

Adım	Hazırlık/Destekten Sorumlu Birim	Diğer Katkı Sağlayan Birimler	Karar/Onay
1. Önceliklerin belirlenmesi	Başbakanlık Kabinesi, Genel Sekreterlik	Genel Sekreterlik, tüm bakanlıklar	Hükümet, Parlamento
2. Politika ve mevzuat planlaması	Genel Sekreterlik	Tüm bakanlıklar, Yasama Sekreterliği	Hükümet
3. Politika önerilerinin hazırlanması	Sponsorluk yapan bakanlık	Çalışma grupları, STK'lar, dış uzmanlar	Bakan
4. Yasal taslakların hazırlanması	Sponsorluk yapan bakanlık	Çalışma grupları, STK'lar, Yasama Sekreterliği, dış uzmanlar	Bakan
5. Bakanlıklar arası istişareler	Sponsorluk yapan bakanlık	Bazı/tüm diğer bakanlıklar, Yasama Sekreterliği, Genel Sekreterlik	Bakan
6. Genel Sekreterliğe sunum	Sponsorluk yapan bakanlık	-	Bakan
7. Genel Sekreterlik incelemesi	Genel Sekreterlik	Yasama Sekreterliği, Sponsorluk yapan bakanlık	Genel Sekreter
8. Komisyonlar tarafından inceleme	Genel Sekreterlik	Sponsorluk yapan bakanlık	Komisyon Başkanı, Hükümet
9. Hükümet kararı	Genel Sekreterlik	Sponsorluk yapan bakanlık	Hükümet
10. Parlamento süreci ve onayı	Parlamento Ofisi	Genel Sekreterlik, Sponsorluk yapan bakanlık	Parlamento
11. Uygulama	Sponsorluk yapan bakanlık	STK'lar, dış uzmanlar, yerel yönetimler	Bakan
12. İzleme ve değerlendirme	Sponsorluk yapan bakanlık, Genel Sekreterlik	Dış uzmanlar, STK'lar	Bakan, Hükümet

Kaynak: Ben-Gera, M. (2009). *Horizontal policy coordination*. Ministry of Public Administration and Local Self-Government, s.6'dan yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo incelendiğinde yatay koordinasyon ile ilgili olan yedi aşamadan altısından doğrudan hükümet merkezlerinin sorumlu olduğu görülmektedir. Yalnızca bakanlıklar arası istişareler kısmında bakanlıklar genel görevli sayılmıştır. Ancak bu

¹⁸ Gri işaretlenenler doğrudan yatay koordinasyonla ilgili çalışmalar olarak kabul edilmektedir.

aşamada da hükümet merkezleri destekleyici rol oynamaktadır. Tablo incelendiğinde dikkat çeken bir diğer nokta ise hükümet merkezlerinin karar alıcı rolde olmadıklarıdır. Bu kurumların oluşturulma amaçları, iktidarın merkezine politikaların oluşturulması ve yatay koordinasyonların sağlanması sürecinde destek olmaktadır.

3.6.3. Politikaların Dizayn Edilmesi ve Uygulanmasında Kalite Kontrol Rolü

Hükümet merkezleri, karar alma süreçlerinde kanıta dayalı, tarafsız ve dengeli bilgi kullanımını sağlamada kritik bir rol üstlenmektedir. CoG, politika önerilerinin yüksek kalite ve şeffaflıkla hazırlanmasını temin etmek için aktif bir rol oynamaktadır. Bu süreçte, önerilerin ilgili mevzuata uygunluğu ve hükümet öncelikleriyle uyumu gibi hususlar gözden geçirilmektedir (OECD, 2023: 30, 31).

Günlük krizlerin ortasında dahi CoG, hükümetin genel stratejik yönünü koruma sorumluluğu taşımaktadır. Seçim vaatleriyle başlayan hükümet vizyonu, zamanla siyasi ve ekonomik koşullara göre uyarlanmaktadır. Bu vizyonun tutarlılığı hem iç politikada hem kamuoyunda güven sağlamaktadır (OECD, 2015: 9, 10).

CoG aynı zamanda hükümetin genel vizyonunun ve yönünün korunmasını sağlamaktan da sorumludur. Hükümet toplantılarının gündemlerinin hazırlanması, temel politika belgelerinin kalite kontrolü ve gözden geçirilmesi, uygulamanın izlenmesi gibi çeşitli faaliyetler aracılığıyla Hükümet Merkezlerinden, hükümetin temel taahhütlerinin politikalara yansıtılmasını sağlaması beklenmektedir (OECD, 2023: 13).

CoG, hem siyasi hem de idari arayüzü kapsamaktadır. Devletin siyasi ve bürokratik düzeyleri arasında çalışan CoG, hem müzakere ve uzlaşma süreçleriyle yüksek düzeyde siyasi bir aktörü hem de usul ve uygunluğun bekçisi olan asli bir bürokratik kurumu temsil eder. CoG tarafından yürütme başkanına veya kabineye sunulan tavsiyeler hem siyasi hem de teknik nitelikli olmalıdır (OECD, 2023: 12).

CoG, politika belgelerinin hazırlanması ve sunulmasıyla ilgili açık kurallar geliştirir ve bu kuralların uygulanmasını sağlar. Belgeler ilgili bakanlıklar tarafından hazırlanır; ancak CoG, gerektiğinde eksiklikler veya hatalar varsa bunları geri

gönderme yetkisine sahiptir. Böylece bakanlıklarla sürekli bir etkileşim ve geri bildirim mekanizması kurulmuş olur. Özetle, CoG hem politika belgelerinin teknik ve usul yönünden kalite kontrolünü yapar hem de hükümet öncelikleriyle uyumunu sağlar. Bakanlıklarla yakın iş birliği içerisinde hareket eder ve gerektiğinde önerileri yeniden gözden geçirilmek üzere iade eder (OECD, 2023: 30, 31).

Hükümet Merkezleri, aynı zamanda belgelerin usule uygun şekilde tamamlandığını denetleyen birimdir. Örneğin, gerekli imzalar, açıklayıcı notlar veya ikincil mevzuatların dosyada bulunup bulunmadığını kontrol eder. Ancak asıl soru şudur: Dosya eksikse, önemli belgeler yoksa ya da ilgili bakanlıklarla istişare yapılmamışsa, hükümet merkezleri bu dosyayı bakanlığa geri gönderip gündeme almayı reddedebilir mi? (Ben-Gera, 2004: 20, 21).

Çoğu ülkede, Bakanlar Kurulu'na (CoM) sunulacak belgelerin hazırlanmasına ilişkin ayrıntılı usuller mevcuttur. Bu düzenlemeler genellikle belgelerin hazırlanmasında gerekli analizlerin yapılmasını ve ilgili bakanlıklar ile gerektiğinde dış paydaşlarla istişare edilmesini şart koşar. Bu tür istişarelerin kalitesi ve kapsamı, politika tutarlılığının sağlanmasında kritik rol oynar. İstişarelerin mümkün olduğunca erken aşamada başlatılması, tüm ilgili tarafları kapsaması ve yeterli zaman tanınarak açık bir şekilde yürütülmesi gerekir. Bu süreç doğru şekilde işletilirse, çelişkili ya da mantıksız unsurlar Bakanlar Kurulu'na ulaşmadan önce giderilebilir (Ben-Gera, 2004: 20, 21).

İstişarelerin gerçekleştirilmesinden sorumlu olan bakanlıklardır. Hükümet Merkezleri ise bu istişarelerin kurallara uygun yapılıp yapılmadığını, görüşlerin dikkate alınıp alınmadığını kontrol etmekle görevlidir (Ben-Gera, 2004: 20, 21). Bu durum Hükümet Merkezlerinin uygulamada bir meta yönetim aktörü olarak faaliyet gösterdiğini desteklemektedir. Özellikle politika kurulları politikaların üretilmesi aşamasında paylaş katılımının sürekliliğini sağlayarak katılımcı bir anlayışla sürecin bütün aktörlerinin görüşlerine yer verir.

Tablo 16: OECD Ülkelerinde Hükümet Merkezlerinin (CoG) Politika Önerilerini İnceleme Rolü

İncelemenin Niteliği	CoG İnceliyor (%)	CoG, Kriterler Karşılanmazsa Ek Çalışma İçin Bakanlığa Geri Gönderme Yetkisine Sahip (%)
Hazırlık ve sunum prosedürlerine uyulup uyulmadığı	65	68
Maddenin Hükümet Programı ile uyumlu olması	57	38
Maddenin yeterli bir danışma sürecine tabi tutulması	43	51
Hukuki taslağın kalitesi ve uygunluğunun sağlanması	38	57
Düzenleyici kalite standartlarının karşılanması	51	49
Yeterli maliyetlendirme yapılması	35	38

Kaynak: OECD. (2018). *Centre Stage 2: The organizations and functions of the centre of government in OECD countries*. OECD Publishing. s.18'den ve OECD. (2023). *The role and functions of the centre of government in the European Neighbourhood Policy East region* (SIGMA Paper No. 67). OECD Publishing. s.30, 31'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Hükümet merkezleri, hem idari (hazırlık prosedürlerine uyulması, yeterli danışma sürecine tabi tutulması, hukuki taslağın uygunluğu, düzenleyici kalite standartlarının karşılanması) hem de siyasi (hükümet programı ile uyumlu olması) yönden politika belgelerinin oluşum sürecinde bir tür kalite kontrol rolü üstlenmektedir. Ancak siyasi yönden yapılan incelemelerde ülkelerin genel olarak

(yalnızca %38’inde geri gönderme yetkisi) bakanlıklara geri gönderme yetkisine sahip olmadıkları görülmektedir.

Tablo 17: Hükümet Merkezlerinin Teknik ve Politik Gerekeçlerle Politika Belgelerini Geri Gönderebilme Yetkisi

Ülke / Bölge	Hükümet Merkezleri, Bakanlıklara Teknik Gerekeçlerle Politika Belgelerini Geri Gönderebilir mi?	Hükümet Merkezleri, Bakanlıklara, Politik Gerekeçlerle Politika Belgelerini Geri Gönderebilir mi?
OECD Ülkeleri		
Avustralya	Evet	Evet
Avusturya	Evet	Evet
Fransa	Evet	Kısmen
Almanya	Evet	Evet
İzlanda	Yetkisi yok	Yetkisi yok
İrlanda	Kısmen	Evet
Hollanda	Yetkisi yok	Yetkisi yok
Norveç	Evet	Hayır
İspanya	Evet	Evet
İsveç	Evet	Evet
Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri (CEECs)		
Bulgaristan	Evet	Hayır
Çek Cumhuriyeti	Evet	Evet
Estonya	Evet	Hayır
Macaristan	Evet	Evet
Letonya	Evet	Evet
Polonya	Evet	Evet
Slovakya	Evet	Hayır
Slovenya	Evet	Hayır

Kaynak: Ben-Gera M. (2004). *Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office - A Comparative Analysis of OECD Countries, Central and Eastern European Countries, and Western Balkan Countries*. SIGMA Paper No. 35, OECD Publishing, Paris. s.22

Tablolar incelendiğinde, Hükümet Merkezlerinin her ne kadar daha çok danışma rolleriyle dikkat çekiyor olsalar da kararın alınmasında süreç üzerinde önemli etkileri olduğu da görülmektedir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde Hükümet Merkezlerinin bu anlamda daha güçlü olduğu görülmektedir.

3.5.4. Stratejik Planlama İşlevi

Hükümet merkezleri, uzun vadeli kalkınma planlarından yıllık çalışma programlarına ve sektörel stratejilere kadar tüm planlama belgelerinin tutarlı ve gerçekçi olmasını sağlamakta önemli bir rol oynamaktadır. Merkezi planlama belgelerinin hazırlanması, takibi ve uygulanması (örneğin, hükümetin çalışma programları, orta vadeli finansal ve sektörel planlar), hükümetin önceliklerine odaklanmasını sağlar. CoG, hükümet başkanına yakınlığı ve yatay koordinasyon yeteneği sayesinde bu süreçte ana koordinatör görevindedir (OECD, 2023: 36-41).

CoG, hükümetin yıllık çalışma programları ve orta vadeli planlarının yanı sıra uzun vadeli stratejik planların hazırlanması ve uygulanmasında da aktif rol alır. Bu kapsamda, hükümetin stratejik önceliklerinin belirlenmesi, bakanlıklarla koordinasyonun sağlanması ve stratejik planların uygulanmasını izleme görevleri Hükümet merkezleri tarafından yürütülmektedir.

Ayrıca, stratejik belgelerin finansmanının uygunluğunu sağlamak için çoğu ülkede Maliye Bakanlığı ile yakın iş birliği yapılmaktadır (OECD, 2023: 36-41). Sonuç olarak, hükümet merkezleri politika planlama ve stratejik planlama süreçlerinde kritik bir koordinasyon ve kalite kontrol rolü üstlenmektedir. Ancak bu alandaki uygulamaların iyileştirilmesi ve standartların tutarlı şekilde uygulanması gerekmektedir.

3.5.5. İletişim ve Katılımcılığı Arttırma İşlevi

Günümüzde hızlı ve sürekli medya takibi nedeniyle, etkili iletişim, Hükümet Merkezlerinin önemli görevlerinden biri haline gelmiştir.

Genellikle başbakanlık ofislerinde hükümet adına konuşan bir sözcü bulunmaktadır. Hükümet merkezleri ayrıca bakanlıklar arası tutarlılığı sağlamakta, mesajların zamanlamasını ayarlayıp iletişim stratejisini koordine etmektedir. Bu, kamuya birleşik ve güvenilir bir hükümet imajı sunmak için gereklidir (OECD, 2015: 16, 17).

OECD ülkelerinin %78'i hükümetin tamamına yönelik stratejik iletişimden bir miktar sorumlu olduklarını belirtmektedir. Günümüzde sosyal medya da giderek önemli hale gelmektedir ve hükümet merkezlerinin yaklaşık %70'inin bir sosyal

medya stratejisi bulunmaktadır. Merkezlerin dörtte üçü dijital dönüşüm stratejileri veya girişimlerine katılmaktadır (OECD, 2018: 9).

Devleti birleştirmenin, verimliliği artırmanın, devlet, işletmeler, vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşları arasındaki etkileşimleri iyileştirmenin ve etkin bir yönetim sağlamanın bir yolu olarak dijital dönüşüm stratejileri yukarı akış politikaları kapsamında geliştirilmelidir.

İletişim, hükümet merkezleri için giderek daha öncelikli hale gelmekte ve açık hükümet ilkeleri sürece yerleşmektedir. Ancak halkın politikaya dahil edilmesinde hala sorunlar yaşanmaktadır. Ülkelerin yalnızca %57'sinde vatandaşların politika oluşturma süreçlerine katılımını teşvik eden resmi bir belge bulunmaktadır. Bu durumda gerçek manada bir katılımcı politika oluşumu sürecinden bahsetmek mümkün olmayacaktır.

Merkezlerin büyük çoğunluğu (%81) açık hükümet girişimlerine doğrudan katılmaktadır (OECD, 2018: 10). Türkiye'deki politika kurulları da Açık Kapı girişimi ile benzer bir sürece hizmet etmektedir ancak çoğu ülkede şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi açık hükümet ilkelerini kurumsallaştırmak yolunda ilerleme kaydedilmiş olsa da, denklemin katılım kısmı daha az gelişmiş görünmektedir.

3.7. Bir Hükümet Merkezi Aktörü Olarak Türkiye'de Politika Kurulları

Türkiye Cumhuriyeti, 21/01/2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş yapmıştır. Fiili olarak ise, 2018 yılında gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle birlikte yeni düzene geçilmiştir.

Kamu politikası yapım sürecinde yer alan geleneksel aktörler olan yürütme, yasama ve bürokrasi organlarının rollerinde önemli dönüşümler yaşanmıştır. Öncelikle, başbakanlık ve bakanlar kurulunun kaldırılması, politika yapımında temel karar alıcının değişmesine yol açmıştır. Parlamenter sistemde, başbakan liderliğinde toplanan bakanlar kurulu, kamu politikalarının tasarlanması ve uygulanmasında karar verici konumdayken, yeni hükümet sistemiyle birlikte bu yetki Cumhurbaşkanı'na

devredilmiş; Cumhurbaşkanı, tek başına politika belirleme yetkisine sahip ana aktör haline gelmiştir.

Başbakanlık ve bakanlar kurulunun lağvedilmesiyle birlikte, bakanlıkların yasa tasarısı hazırlama görevi de sona ermiş; böylece politika tasarımı sürecindeki belirleyici rolleri büyük ölçüde ortadan kalkmış ve uygulayıcı pozisyonuna gerilemiştir (Akman, E. 2019: 39).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte, Bakanlar Kurulu'nun kaldırılması ve yürütme yetkisinin tamamen Cumhurbaşkanı'nda toplanması, yürütme erkini paylaşan organlar arasındaki önceki karşılıklı bağımlılığı ortadan kaldırmıştır (Akman ve Akçay, 2019: 45). Bu yeni yapıyla birlikte Cumhurbaşkanı, kamu politikalarının oluşturulmasından uygulanmasına, kamu hizmetlerinin sunumundan toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına kadar yürütmeye ilişkin birçok alanda merkezi ve belirleyici bir aktör konumuna gelmiştir (Sobacı vd., 2018: 2). Ayrıca, anayasa ve kanunlarla açık biçimde sınırlandırılmayan tüm alanlarda Cumhurbaşkanı'na kararname çıkarma yetkisi tanınması, yürütme yetkisinin kapsam ve derinliğini açıkça ortaya koymaktadır (Akman ve Akçay, 2019: 45).

Yürütme yetkisinin merkezileşmesi, bürokratik engellerin azalması dolayısıyla hız ve etkinliği artırma potansiyeli taşımaktadır. Ancak bu durum aynı zamanda kamu yönetimindeki uzmanlık alanının genişliği ve çeşitliliği ve tek bir yürütme merkezinin tüm bu alanlara hakimiyeti konusunda soru işaretleri yaratmaktadır. Politika Kurullarının oluşturulması, bu noktada, aşırı merkeziyetçiliğin azaltılması ancak yürütmedeki çevikliğin koordinasyon mekanizmaları vasıtasıyla devam ettirilmesi konusunda önem arz etmektedir.

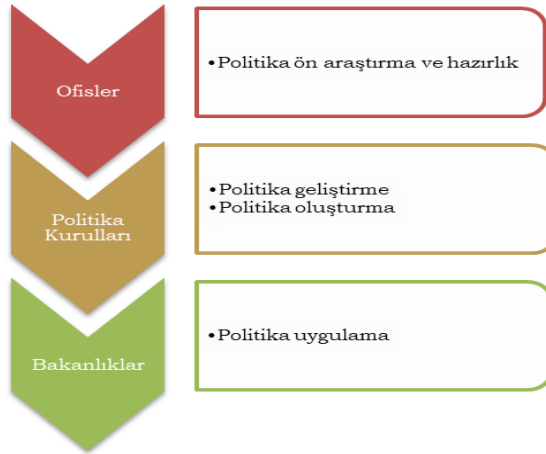
Özetle, siyasal sistemde yapılan bu değişiklik, kamusal politikaların oluşturulması sürecinde de değişikliklere sebep olmuştur. Cumhurbaşkanının tek başına üstlendiği geniş görevlerine destek olabilmesi adına Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı yeniden tasarlanmıştır. Böylece, Bakanlıklara ek olarak, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, yeni kamu politikası aktörleri ve bir tür Hükümet Merkezi girişimi olarak yerini almıştır (CBK 1., 2018: md.20).

Bu kararname ile toplam 9 adet politika kurulu kurulmuştur¹⁹:

- 1) Ekonomi Politikaları Kurulu
- 2) Sosyal Politikalar Kurulu
- 3) Dış Politikalar Kurulu
- 4) Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu
- 5) Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu
- 6) Enerji ve Çevre Politikaları Kurulu
- 7) Yerel Yönetim Politikaları Kurulu
- 8) Yükseköğretim ve Bilim Kurulu
- 9) Hukuk Politikaları Kurulu

Kararnameyle birlikte, bakanlıklar politikaları uygulayıcı aktörler olarak konumuna gerilerken; Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, politikaların ön araştırması ve hazırlığıyla; Politika Kurulları ise politikaların oluşturulması ve geliştirilmesiyle görevlendirilmiştir (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023a: 14).

Şekil 8: Politika Oluşturma Sürecinde Rol Alan Aktörler



Kaynak: Akman, Ç. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme* s.664

¹⁹ 28 Mart 2025 tarihinde yayımlanan Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname No: 183) ile “Sosyal Politikalar Kurulu’nun” ismi “Sosyal ve Gençlik Politikaları Kurulu”, “Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu’nun” ismi “Sağlık Politikaları Kurulu”, “Yerel Yönetim Politikaları Kurulu’nun” ismi “Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulu” olarak değiştirilmiştir. Ayrıca “Tarım ve Gıda Politikaları Kurulu” oluşturulmuştur.

Böylelikle Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı tarafından benimsenen “karar alıcılar ve uygulayıcıların net şekilde ayrılması” gerekliliğine hizmet eden bir adım atılmıştır. Ancak özellikle Politika Kurulları, bu yaklaşımın sebep olduğu ve çalışmada sıklıkla bahsedilen silolaşma, sütunlaşma, uzmanlaşma ve bölünme gibi sorunların ortadan kaldırılabilmesi adına politikaların üretiminde koordinasyon sağlayıcı kurum olarak tasarlanmıştır (Bouckaert vd., 2010: 52; Rhodes, 2007: 1251; Jessop, 1998: 36; Christensen ve Laegreid, 2008: 98, 99).

3.6.1.Yapısal Olarak Türkiye’de Hükümet Merkezleri’nin Dönüşümü ve Politika Kurulları.

Türkiye’de Başkanlık sistemine geçilmeden önce yani 2018 öncesinde Başbakan’a bağlı ve onun liderliğinde tanımlanan bir Hükümet Merkezleri yapısından bahsedilebilir. Temel kurum olarak Başbakanlık Müsteşarlığı bu dönemde ön plana çıkmaktadır. Devlet Planlama Teşkilatı²⁰ (ve Kalkınma Bakanlığı), strateji üretimi ve performans izlemesi noktasında önem arz etmektedir. Kurumsallaşmış politika kurullarının olmaması ve bakanlar kurulunun kollektif yapısı dolayısıyla, politika hazırlığı bakanlıklar bünyesinde icra edilmektedir.

Parlamente sistemden Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle birlikte devlet başkanına politikaların oluşturulmasında destek sağlayan Türkiye’deki Hükümet Merkezi yeniden şekillenmiştir. Böylece model, başbakanlık merkezli Westminster tipi CoG yapısından farklılaşarak başkan etrafında merkezileşmiş bir CoG modeline dönüşmüştür.

Hükümet merkezi, bir ülkenin baş yöneticisine doğrudan destek sağlayan kurum ve kuruluşları ifade etmek için kullanılmaktadır. Ayrıca hükümet merkezleri bakanlıkların aksine doğrudan hizmet sunumunda yer almazlar ve spesifik tek bir politika alanına odaklanmazlar. Son dönemde, hükümet merkezlerinin işlevlerinin genişlemesi sebebiyle kavram daha geniş biçimde de tanımlanabilir hale gelse de dar anlamda hükümet merkezleri, baş yöneticiye yakın konumda bulunan (merkez

²⁰ Devlet Planlama Teşkilatı, 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 2011 yılında kapatılmıştır. Devlet Planlama Teşkilatının çoğu görevi Kalkınma Bakanlığına devredilmiştir. Kalkınma Bakanlığı da 2018 yılında yapılan sistem değişikliğiyle kaldırılmıştır.

teşkilatında bulunma ifade edilmektedir) kurumlar ve birimleri ifade eder (Ben-Gera, 2004: 6; Alessandro vd., 2013: 8, 9).

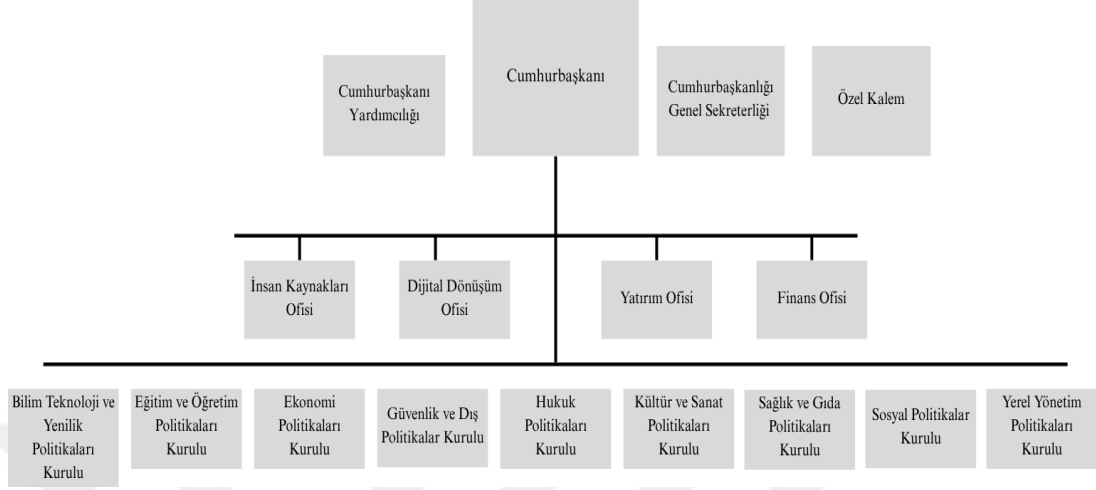
1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı²¹, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar ile Cumhurbaşkanlığı Ofislerinden oluşmaktadır (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023b: 38). Daha önce de ifade edildiği gibi bakanlıklar zaten uygulayıcı konumda oldukları dolayısıyla hükümet merkezi aktörü olarak değerlendirilmemelidir.

Buna ek olarak her ne kadar, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı içerisinde yer alsalar da “Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşların” da bu tanım gereği hükümet merkezi birimi olarak değerlendirilmemesi gerektiği düşünülmektedir. Zira bu kurumlar tek odaklı kurumlardır (Diyanet İşleri Başkanlığı, Devlet Arşivleri Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu, İletişim Başkanlığı vb.) Bağlı kurum ve kuruluşlar, yürütme organının genel politikasını destekler ama doğrudan “merkezde” yer alan, koordinasyon ve stratejik yön belirleme fonksiyonunu taşıyan yapılar değillerdir.

Sonuç olarak hükümet merkezi birimleri şu şekilde sıralanabilir: Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcılığı, Genel Sekreterlik (Eski adıyla İdari İşler Başkanlığı), Özel Kalem, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Cumhurbaşkanlığı Ofisleri.

²¹ 28 Aralık 2024 tarihinde, Resmî Gazete 'de yayımlanan “Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası:174)” ile Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı kaldırılmıştır. Aynı kapsam içerisinde “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği” kurulması öngörülmüş ve İdari İşler Başkanlığı kadroları ve unvanları genel sekreterliğe dönüştürülmüştür.

Şekil 9: Türkiye Cumhuriyeti Hükümet Merkezleri Yapısı



Kaynak: Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı. (2023a). *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları: Faaliyetler ve Hedefler 2023*. s.13 ve T.C. Cumhurbaşkanlığı. (2018). *1 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi: Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (Kararname No: 1). Resmî Gazete, 30474 (mükerrer).’den yararlanılarak oluşturulmuştur.

3.6.2. Kurullarda Başkan, Başkan Vekilleri ve Kurul Üyeleri

Cumhurbaşkanı, kurulların başkanı olarak tanımlanmıştır. Bu maddeye göre Cumhurbaşkanı, kurul üyelerinden birini başkanvekili olarak atamaktadır. Aynı maddeye göre kurullar en az 3 kişiden oluşacaktır (CBK 1., 2018: md.21).

Cumhurbaşkanının, tüm politika kurullarının başkanı olarak belirlenmesi, kurulların idari ve işlevsel özerkliği açısından tartışmaya açıktır. Devletin yürütme organının başı sıfatıyla Cumhurbaşkanının, görev yoğunluğu ve yönetsel sorumlulukları göz önüne alındığında, çeşitli alanlara yayılmış olan bu kurulların toplantılarına düzenli olarak katılması ve sürece doğrudan müdahil olması, gerçekçi görünmemektedir.

Bu durum, karar alma süreçlerinde kurulların etkinliğini zayıflatabilir. Bu nedenle, kurumsal işleyişin güçlendirilmesi adına, Cumhurbaşkanı’ nın kurulların doğal başkanı olarak sembolik bir konumda yer alması, kurulların fiili başkanlığının ise kurul üyeleri arasından seçilen bir başkan tarafından yürütülmesi daha işlevsel bir model oluşturabilir. Böyle bir yapı, hem karar süreçlerinin hızlanmasını hem de

kurulların kendi içinde daha bağımsız ve odaklanmış şekilde çalışmasını sağlayabilir (Kırışık ve Öztürk, 2020: 182).

Politika kurulları politikaların oluşturulmasında önerilerde bulunmak ve uygulama aşamasında uygulayıcıların performanslarını değerlendirmek gibi iki yönlü zor ve önemli bir görevi üstlenmektedir. Bu görevlerin başarıyla yerine getirilmesi için kurul üyelerinin sayıları ve kişisel nitelikleri önem arz etmektedir. Kurul üyelerinin kararnamede, en az üç üyeden oluşabileceği belirtilirken üst sınır ise belirtilmemiştir. Bu anlamda hem alt sınır hem de üst sınırsızlık sorunlu görünmektedir. Kapsamı geniş görevlerin üç üye ile idare edilmesi pek mümkün görülmemektedir. Ayrıca üst sınırın olmaması da liyakat ve maliyet tartışmalarına sebep olabilir (Kırışık ve Öztürk, 2020: 185; Akman, Ç. 2019: 668). Kurulların üye sayılarının doğru ayarlanması hem etkinlik ve maliyet açısından hem de demokratik katılımın gerçekleştirilmesi, halkın beklentilerinin politikalara yansıtılması için yapılması gereken toplantıların sürdürülebilirliği için önemlidir.

Uygulamada, politika kurulu üye sayılarının hiçbir politika kurulu için beşin altına düşmediği görülmektedir. 2018 yılında ilk atamalarla 9 kurula toplamda 76 üye atanmışken; Nisan 2025'te yapılan değişikliklerle 10 kurul toplam 140 üyeden oluşmuştur.

Tablo 18: Politika Kurulları Üye ve Akademisyen Üye Sayıları

Politika Kurulu Adı (2025'teki Güncel Adı)	1 Ekim 2018 Ataması	Akademisyen Sayıları	10 Nisan 2025 Ataması	Akademisyen Sayıları
Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu	5	4	11	9
Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu	9	6	12	9
Ekonomi Politikaları Kurulu	10	4	15	8
Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu	7	6	14	12
Hukuk Politikaları Kurulu	7	2	15	8
Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu	9	2	14	7
Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu (Sağlık Politikaları Kurulu)	7	5	14	12
Sosyal Politikalar Kurulu (Sosyal ve Gençlik Politikaları Kurulu)	12	10	16	8
Yerel Yönetim Politikaları Kurulu (Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulu)	10	5	17	13
Tarım ve Gıda Politikaları Kurulu	-	-	12	6
Toplam	76	44	140	92

Kaynak: Cumhurbaşkanlığı. (2018, Ekim 9). *Cumhurbaşkanlığı politika kurullarına üyeliklere atama yapılmasına dair karar* (Karar Sayısı: 12). Resmî Gazete ve Cumhurbaşkanlığı. (2025, Nisan 10). *Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılan atamalar hakkında kararlar* (Karar Sayısı: 2025/92-131). Resmî Gazete'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Türkiye'nin alanında uzman, akademik birikime sahip ve politik tecrübesi yüksek isimlerin bir araya geldiği politika kurulları, devlet yönetiminde bilimsel bilginin daha fazla önem kazanmasının ve politika yapım süreçlerinin akademik temellerle güçlendirilmesinin göstergesidir. Kurullarda akademisyenlerin ağırlıklı

olarak bulunması, karar alma mekanizmalarında sadece siyasetçi ve bürokrat perspektifinin değil, aynı zamanda disiplinler arası bilimsel yaklaşımın da etkili olduğunu ortaya koymaktadır. Bu durum, devlet aklının siyasetçi-bürokrat yapısına bilimsel boyutun da eklenmesi anlamına gelmektedir (Kırışık ve Öztürk, 2020: 183).

Politika kurulu üyeliklerine atananlar arasında eski bakan, eski milletvekilleri, Cumhurbaşkanlığı Sözcüsü, eski TBMM Başkanvekili, eski Anayasa Komisyonu Başkanı, Uluslararası Savunma Danışmanlık Şirketi'nin kurucusu, Petrol Ofisi CEO'su, Cumhurbaşkanlığı Başdanışmanları, Halkbank Yönetim Kurulu Üyesi, eski Memur-Sen Genel Başkanı, bürokratlar, akademisyenler, yazarlar, iş insanları, emekli general ve sanatçılar gibi hem kamu sektöründen hem de özel sektörden üyeler yer almaktadır (Akman, Ç. 2019: 666). Bu geniş çevrelerin bileşim, kamu politikası danışmanlığı ve analizi konusunda önemli katkılar sağlamayı amaçlamaktadır.

Politika kurullarının kamu sektörü, özel sektör, akademisyenler, yazarlar gibi toplumun farklı kesimlerinden temsilcilerle çeşitlendirilmiş olması, karar alma süreçlerinde işbirlikçi bir yaklaşımın benimsenmesine ve farklı perspektiflerin bir araya gelerek görüşlerin zenginleşmesine olanak sağlamaktadır. Bu çeşitlilik, politika üretiminde kapsamlı analizlerin yapılmasına ve çok boyutlu çözümler geliştirilmesine katkıda bulunarak, daha kapsayıcı ve etkili kararların alınmasını mümkün kılmaktadır.

Emerson (2018: 5), İşbirlikçi yönetim yaklaşımının başarılı olabilmesi için kurumları teşvik edecek, kurumlara liderlik ederek onları destekleyecek ve ortak amaçlara yönlendirecek bir liderin öneminden bahsetmektedir. Politika Kurulları hem üyelerinin yapısı hem de politika önerileri sunma aşamasında gerçekleştirdiği çok aktörlü toplantılarla işbirlikçi anlayışa hizmet etmektedir.

Çeşitli alanlardan uzmanların dahil edilmesi, sadece tavsiye toplamının ötesine geçerek, Cumhurbaşkanlığı kararlarını bilgilendiren bilgi tabanını ve perspektifleri genişletmek için stratejik bir yaklaşımdır. Bu çeşitlilik, meta-yönetişimin "kapsayıcılık" ilkesini yansıtmaktadır. Sanatçılar, gazeteciler, iş insanları gibi geleneksel olmayan politika aktörlerini doğrudan Cumhurbaşkanlığı denetimine alarak, dış uzmanlığı ve toplumsal geri bildirimleri içselleştiren bir mekanizma oluşturulmuştur. Bu durum, geleneksel bürokratik kanalları atlayarak politika

formülasyonunu daha duyarlı ve bütünsel hale getirme potansiyeli taşımaktadır. Bu yaklaşım, karmaşık sistemleri yönlendirme meta-yönetişim hedefini, çeşitli bilgi biçimlerini ve toplumsal girdileri birleştirerek doğrudan desteklemektedir.

3.6.3. Fonksiyonel Olarak Politika Kurulları

Politika Kurulları 10 Temmuz 2018 tarihli 30474 sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereğince kurulmuş olup, görev ve sorumlulukları madde 22’de sayma usulüyle aktarılmaktadır:

- a) Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek.
- b) Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak.
- c) Küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek.
- ç) Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek.
- d) Görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak.
- e) Cumhurbaşkanını programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak.
- f) Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak.
- g) Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırtmak.
- ğ) Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.

Kararname'nin ilgili maddesi incelendiğinde Politika Kurullarının son dönem kamu yönetimi beklentileriyle uyumlu olacak şekilde düzenlendiği dikkat çekmektedir. Politika Kurulları, politikalarla ilgili, talep ve etki analizleri yapıp/yaptırıp bu konuda önerilerde bulunacak, bu önerilerden uygun bulunanlar hakkında da gerekli çalışmaları yapacak ve bu anlamda Cumhurbaşkanı'na teknik destek sağlayacak bir tür hükümet merkezi yapısı olarak ön plana çıkmaktadır.

Kararname'nin özellikle ç, d, e ve f bentlerinde Politika Kurullarının, politika önerisi sunma görevini, kamu kurum kuruluşları, bakanlıklar, sivil toplum kuruluşları, özel sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili kişilerle ortak bir zemin içerisinde icra edeceği anlaşılmaktadır. Böylelikle Politika Kurulları kamu yönetiminde eşgüdümün önemli bir aktörü olarak ortaya çıkmaktadır.

Kamu hizmeti en geniş anlamda, her düzeydeki kamu kuruluşlarının ya da kamu kuruluşları tarafından çeşitli yöntemlerle görevlendirilen özel sektör kuruluşlarının kamu yararına yürüttükleri faaliyetler olarak tanımlanabilir. Kamu politikaları ise, kamusal hizmet sunmak amacıyla, çeşitli aktörler tarafından yürütülen ve devamlılık arz eden eylemler bütünüdür (Küçük ve Durna, 2021: 211).

Kamusal politikaların oluşturulmasında, hangi aktörlerin yer aldığı, bilgi tabanlarını ve konu ile ilgili daha önceki tecrübelerin kümülatif toplamını değiştireceği için, üretilen kamusal hizmetin etkinliği de değişkenlik gösterecektir. Son dönemde kamusal politikaların üretiminde yönetim yaklaşımı ön plana çıkmaktadır. Yönetişim, sadece devletin değil; kamu, özel ve sivil toplum aktörlerinin birlikte politika oluşturduğu, uyguladığı ve denetlediği esnek bir yapıyı temsil etmektedir (Jessop, 2007: 63).

Politika Kurulları genel olarak, politika önerileri geliştirmek, bu önerilerden uygun bulunanlar hakkında detaylı çalışmaları yapmak, küresel rekabet ve krizler gibi ani değişimlere karşı strateji ve politika önermek, kamu kurum ve kuruluşlarına görüşlerini iletmek ve bakanlıklarla kamu kurum ve kuruluşlarının uygulamalarını izlemek konusunda görevlendirilmiştir. Politika Kurullarının görevlerini yerine getirirken, bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer kişilerin davet edilmesiyle geniş kurul toplantıları

yapacağı vurgulanmıştır (CBK1., 2018: md.22). Politika Kurulları kendisine verilen bu görev ile kamu yönetiminde eşgüdümün sağlanması konusunda başat aktör olarak ön plana çıkmıştır. Politika üretiminde katılımcılığa vurgu yapan bu madde aynı zamanda Politika Kurumlarına, yönetişimi yönlendiren meta aktör rolünü yüklemektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde oluşan Hükümet Merkezi yapısı içerisinde koordinasyon sağlama görevi 1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (32. Madde) ile doğrudan Politika Kurulları'na verilmektedir. Bu maddede, müşterek alanlara ilişkin koordinasyonu sağlamak adına bakanlar, kurum ve kuruluşların üst yöneticileri ve politika kurulları başkanvekilinin katılımıyla koordinasyon toplantısı yapılabileceği ve bu toplantılarla ilgili tüm iş ve işlemlerin politika kurullarının sorumluluğunda olacağı ifade edilmektedir (CBK1. 2018: md.32)

Cumhurbaşkanlığı Sistemi, güçlü bir yürütme yapısını ve Cumhurbaşkanı'ndan bakanlıklara uzanan dikey bir hiyerarşiyi öne çıkarır. Ancak birçok politika alanı, tek bir bakanlığın yetki sınırlarını aşmaktadır. Bu nedenle kurulların bakanlıklarla yakın iş birliği kurma, yönlendirme ve koordine etme rolleri, özellikle birden fazla kurulun sorumluluğuna giren konularda, onları yatay koordinasyon sağlayan kritik yapılar hâline getirmektedir (Babaoğlu ve Kulaç, 2021: 111, 112; Erol, 220: 117).

Bu kurullar, merkezi bir yapıda doğrudan Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak çalıştıkları için, politika süreçlerinde uyumu sağlamak ve dağınıklığı önlemek adına önemli bir rol üstlenir. Böylece kurullar, hükümet sistemi içinde karşılıklı bağımlılıkları yöneten bir meta-yönetişim aracı işlevi görür ve farklı aktörlerin ortak hedefler doğrultusunda birlikte hareket etmesini sağlar.

3.6.4.Diğer Kararnameler ve Genelelerde Politika Kurullarına Verilen Görevler

Politika Kurullarına Cumhurbaşkanlığı 1 no'lu Kararnamesinde verilen görevlere ek olarak yine aynı kararnamenin başka bölümlerinde, 13 ve 14 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde ve 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesinde çeşitli görevler verilmektedir.

1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde İnsan Kaynakları Ofisi, politika kurullarının öncelik verdiği alanlarda küresel insan kaynağını tespit ederek milli projelere katkı sağlamaktan sorumludur (CBK1.,2018: md. 527). Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü ise Cumhurbaşkanı makamına ait hizmetler ve yazışmalarını yürütme konusunda ilgili politika kurullarının görüşünü almakla yükümlüdür (CBK1., 2018: md. 9).

13 ve 14 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde politika kurullarının görüşü alınarak yapılması gereken bazı görevler belirtilmiştir. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Cumhurbaşkanının belirlediği hedefler doğrultusunda kalkınma planı, programlar ve sektörel planları, ilgili kamu kurumları ile politika kurullarının görüşünü alarak hazırlamaktadır (CBK13., 2018: md. 2; Akman, Ç. 2019).

Ayrıca makroekonomik tahminlerin hazırlanmasında da bu kurulların görüşlerine başvurulur. İletişim Başkanlığı ise faaliyetlerini Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen ilke ve hedefler ile politika kurullarının görüşleri doğrultusunda yürütmekle görevlendirilmiştir (CBK14., 2018: md. 3; Akman, Ç. 2019).

Politika kurulları, bütçe hazırlama sürecinde de önemli bir rol oynamaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen hedefler doğrultusunda kalkınma planı ve programları, ilgili kamu kurumları ve politika kurullarının görüşü alınarak Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile birlikte hazırlanmaktadır (CBK13., 2018: md. 27).

2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesine göre, kaldırılan bazı kurul ve komisyonların görev ve yetkileri, ilgili politika kurullarına devredilmiştir. Genelgede, politika belirleme ve istişari nitelikteki görevlerin politika kurullarına, icrai nitelikteki görevlerin ise ilgili kurumlara verildiği belirtilmiştir (Erol, 2020: 115).

3.6.5.Politika Kurullarının İcracı veya Danışman Birimler Olarak Değerlendirilmesi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bakanlıklar, görevleri açısından, politikaların yalnızca uygulanması aşamasına gerileyerek ikincil bir aktör durumuna gelmektedir (Akman, Ç. 2019: 667). Cumhurbaşkanlığı 1 no'lu kararnamesinin 32. Maddesi de "Bu toplantılara, Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği politika kurulu

başkanvekili ya da bakan başkanlık eder” diyerek bakanı son sırada saymak suretiyle ikincil bir konuma geriletmektedir (CBK1. 2018: md.32).

Literatürde Politika kurullarının ise görev ve yetkilerinin icrai mi yoksa yalnızca istişari nitelikte mi olduğu konusunda farklı görüşler de bulunmaktadır. Karatepe ve Altunok (2019: 35) tarafından, bu kurulların, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içerisinde icrai değil istişari veya danışma nitelikli birimler olduğu ifade edilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Sözcüsü ve Güvenlik ve Dış Politika Kurulu Başkanvekili İbrahim Kalın da, “Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları: Faaliyetler ve Hedefler” adlı kitabın tanıtım programında yaptığı konuşmada, Politika Kurullarının işin “mutfağı” olduğunu belirtmekte ve icrai olmadıklarını ifade etmektedir (Anadolu Ajansı, Haziran 2023).

Erol (2020: 115)'e göre ise bu kurullar, parlamenter sistemde yer alan geleneksel şura ve danışma kurullarından hem kapsam hem de işlev bakımından önemli ölçüde farklılaşmakta; daha geniş ve etkili yetkilere sahip olmaktadır. Özellikle, politika kurullarının bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerini izleme ve denetleme yetkisine sahip olması, onların klasik bir danışma organı olmanın ötesinde bir işlev üstlendiğini göstermektedir. Bu çerçevede, politika kurullarının politika yapım sürecinde danışma niteliğinde, uygulama aşamasında ise daha çok icrai nitelikte bir rol üstlendikleri söylenebilir.

Bu çalışmada da politika kurullarının hükümetin merkezinde aktif bir rol üstlendiği düşünülmektedir. Politika kurulları farklı kamu kurumlarıyla koordineli çalışarak, politika ve strateji geliştirme, makroekonomik planlama ve hatta bütçe hazırlama gibi kritik alanlarda görüş bildirmektedir. Bu durum, kurulların sadece fikir üreten danışma organları değil, aynı zamanda politika oluşturma ve uygulama süreçlerinde doğrudan etkili olan yürütme organları olduğuna işaret etmektedir.

Ayrıca, bakanlıkların faaliyetlerini Cumhurbaşkanlığı programına uygunluk açısından izleyip raporlamaları ve ilgili birimler arasındaki koordinasyonu sağlamaları, kurulların merkezi bir denetim ve yönlendirme işlevi gördüğünü göstermektedir. Böylece, politika kurulları hem yatay hem de dikey koordinasyonu sağlayarak politika bütünlüğünün korunmasına hizmet etmektedir.

Sonuç olarak, politika kurulları sadece danışma birimi değil, karar alma süreçlerinde aktif rol alan, uygulamayı etkileyen ve yürütme organlarının politika doğrultusunda çalışmasını yöneten kilit bir hükümet merkezi birimi olarak konumlandırılmıştır.

3.6.6.Politika Kurullarının Kurul Bazlı Görevleri

1 no'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ilgili maddelerinde, kurulların görevleri her bir kurul başlığında ayrıca sayılmıştır. Bu kapsamda Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, bölgesel ve küresel rekabette mukayeseli üstünlük sağlayacak alanların tespit edilmesi ve bu alanlara yönelik tavsiyelerde bulunmak, Türkiye'nin hedefleri doğrultusunda bilim ve teknoloji alanında politika önerilerinde bulunmak, bilgi toplumuna yönelik hedef ve strateji tavsiyelerinde bulunmak, AR-GE faaliyetlerini özendirmek, teknolojik dönüşüm alanlarını tespit etmek, girişimcilik kültürünü yaygınlaştırmak ve sanayinin ithalat bağımlılığını azaltacak çalışmaları tespit etmekle görevlendirilmiştir (CBK1., 2018: md. 23).

Kurul, bu kapsamda, Türkiye'nin odaklanacağı öncelikli teknoloji alanlarının belirlenmesi, Üniversite-Sanayi işbirliğinin geliştirilmesi, siber güvenlik, tıbbi cihaz, yapay zeka, deprem teknolojileri gibi alanlarda çalışmalar yapmış ve içeriğinde toplamda 273 ihtiyaç maddesi, 494 bilimsel teknolojik ve destekleyici çözüm önerisi ve 196 politika önerisi yer alan Politika Önerileri Raporları ile 20 ilaç etkin maddesi (Biyoteknolojik İlaç Teknoloji Yol Haritası özelinde), 153 kritik ürün, 52 sektörel uygulama ve 45 teknolojik hedef yer alan Teknoloji Yol Haritalarını 18 Kasım 2018 tarihinden 26 Ocak 2023 tarihine kadar sunmuştur. Bu süre zarfında Kurul 135 kurul toplantısı gerçekleştirmiştir. Bu toplantılara 884 uzman kişi katılım sağlamıştır. Ayrıca kurul toplantılarına kamu kurumlarından özel sektörden uzman kuruluşlardan birçok paydaş katılmıştır (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023a: 235, 23-58).

Ekonomi Politikaları Kurulu, genel olarak ekonomik istikrarla ilgili gelişmeleri değerlendirmek, ekonomik konularda araştırma yapmak küresel ve ulusal ekonomi ve kalkınma konularıyla ilgili gelişmeleri izlemek, ekonomik güvenlik ve ekonomik savunmaya ilişkin ilke ve esasları tespit etmek, ihracata dönük üretim stratejilerine yönelik politika önerileri geliştirmek, ticaretin kolaylaştırılmasına

yönelik stratejileri geliştirmek ve finansal sistemin bütününe etki edebilecek riskleri tespit edip bu yönde tedbirleri almakla görevlendirilmiştir (CBK1. 2018: md. 25).

Bu kapsamda, Ekonomi Politikaları Kurulu, hem reel ekonomiye hem de finansal sektöre ilişkin hususlarda 2018 Kasım ayından 2022 yılı sonuna kadar 52 başlıkta politika önerisi sunmuştur. Bu önerileri gerçekleştirirken 158 kurul toplantısı yapılmıştır. Politika önerileri oluşturulurken, he toplantılardaki çalışmaların hem de ilgili tüm taraflarla gerçekleştirilen istişare toplantılarının ve yazılı görüş alma faaliyetlerinin çıktıları temel alınmıştır. Bu kapsamda toplantı yapılan kurumlar kamu sektöründeki bakanlıklar, ofisler, ajanslar, genel müdürlüklere ek olarak özel sektör şemsiye kuruluşlarını, alanında uzman akademisyen ve iş insanlarını da kapsamaktadır (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023a: 95, 96, 235).

Güvenlik ve dış politikalar kurulu genel olarak Türkiye'nin uluslararası ilişkilerine ve bölgesel etkinliği artırmaya yönelik politika önerileri oluşturmak, Bölgesel sorunlara çözüm önerileri geliştirmek, küresel gelişmeleri analiz ederek raporlamak, değişen güvenlik ortamını analiz etmek, Türkiye'nin göç politika ve stratejilerini belirlemek, uygulamasını takip etmek, bu alanda uluslararası gelişmeleri takip etmek, sivil havacılık güvenliği ve siber güvenlik ile ilgili politika ve stratejileri üretmekle görevlendirilmiştir (CBK1. 2018: md. 26).

Kurul bahsedilen konularda Ekim 2018'den Kasım 2022'ye kadar toplam 45 politika önerisi gerçekleştirmiş ve bu aralıkta 130 kurul toplantısı düzenlemiştir. Buna ek olarak ilgili kamu kurumları, akademisyenler, düşünce kuruluşları, medya ve iş dünyasından temsilci ve uzmanların katıldığı 12 adet çalıştay düzenlenmiştir. Kurulun, iş birliği içerisinde çalıştığı, bürokratik, akademik, siyasi ve saha tecrübeleri göz önünde bulundurularak, politika önerileri hazırlarken tüm paydaşlardan görüş almaya azami gayret gösterdiği özellikle vurgulanmaktadır. Ayrıca kurul, bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarının dahil olduğu süreçlerin tamamında koordinasyon sağlayan aktör konumunda yer almaktadır (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023a: 115-117).

Hukuk Politikaları Kurulu genel olarak, Hukukun üstünlüğü ve çoğulcu demokrasinin geliştirilmesi ve yargı sisteminin adil, hızlı ve etkin şekilde işlemesi için

politika önerileri oluşturmak, ulusal ihtiyaçlar ve evrensel ilkeler göz önünde tutularak hukuk sisteminin iyileştirilmesi ve mevzuatın güncellenmesine yönelik reform önerilerinde bulunmak, hak ve hak ihlalleri ile ilgili araştırmalarda bulunmak ile suç oranlarını azaltma ve kadına ve çocuğa şiddet vakalarını önlemek amacıyla araştırmalar yapmakla görevlendirilmiştir (CBK1. 2018: md. 27).

Kurul, kendine verilen görevleri gerçekleştirmek adına, 7 Kasım 2018 tarihinden 2023 yılı Ocak ayına kadar, 83 kurul toplantısı, 36 genişletilmiş kurul toplantısı, 52 çalıştay ve 10 çalışma grubu toplantısı gerçekleştirmiştir. Bu toplantılar ve çalışma grupları sonucunda kurul, 72 çalışma raporu ve 50'den fazla bilgi notu ve öneri oluşturmuştur. Kurulun genişletilmiş toplantılarına, Adalet Bakanı, Dışişleri Bakanı, İçişleri Bakanı, Kamu Baş Denetçisi, Devlet Denetleme Kurulu Başkanı, Barolar Birliği Başkanı, hukukçu dernek temsilcileri, çeşitli illerin baro başkanları, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi öğretim üyeleri gibi birçok farklı alanlardan paydaşlar katılmıştır (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023a: 139-145).

Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu genel olarak, sağlık sistemi, gıda sağlığı, su kaynaklarının etkin kullanılması, önleyici sağlık hizmetlerinin artırılması amacıyla öneri geliştirmek, sağlık teknolojilerindeki gelişmeleri izlemek, toplumda artan hastalıkların önlenmesi ve bağımlılıkla mücadele konularında öneri geliştirmekle görevlendirilmiştir (CBK1. 2018: md. 29).

Kurul, bu alanlardaki görevlerini gerçekleştirebilmek için, 19 Kasım 2018'den başlayarak 2023 Ocak başına kadar 132 kurul toplantısı gerçekleştirmiştir. Bu toplantı ve çalıştaylara, akademisyenler, iş insanları, STK temsilcileri ve meslek örgütleri temsilcileri ve özel sağlık sektörünü temsil eden kişiler katılmıştır. Ayrıca hastaneler ve AR-GE merkezlerinin yerinde incelenmesi adına çeşitli il ziyaretleri de yapılmış ve bunlar sonucunda politika belgeleri sunulmuştur. Ayrıca kurul tarafından, ortak çalışma alanına giren konularda diğer politika kurullarıyla da iş birlikleri gerçekleştirilmiştir. Eğitim ve Öğretim Politikaları ve Hukuk Politikaları kurullarıyla üniversite hastanelerinin eğitim ve hizmet sunumuna yönelik ortak çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda 60'tan fazla politika önerisinde bulunulmuştur (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023a: 199-204).

Yerel Yönetim Politikaları Kurulu genel olarak, kentleşme ve yerel yönetim, göç ve iskan konularında politika önermek, Türkiye'nin gerçekliğine uygun yerel yönetim politikalarına uygun strateji önerilerinde bulunmak, çevre, orman ve su alanlarında koruyucu politika önerileri geliştirmek ve etkin bir çevre yönetiminin sağlanması adına politikaları önermekle görevlendirilmiştir (CBK1. 2018: md. 31).

Yerel Yönetim Politikaları Kurulu iki haftada bir düzenli toplanarak görev alanına giren konuları görüşmektedir. Pandemi sonrası salgın riskinin azaldığı dönemden 2023 başına kadar kurul, toplantılarından birini Külliye'de diğerini ise şehir ziyareti olarak bir belediyede gerçekleştirmiştir. Toplantı gündemine alınan konularda rapor hazırlanırken, ilgili bakanlık, kamu kurumu, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve üniversitelerden sunumlar alınmış, görüşler yansıtılmıştır (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023a: 250,251).

Eğitim Öğretim Politikaları Kurulu genel olarak, eğitim öğretim faaliyetleri, yükseköğretimin strateji ve amaçlarının geliştirilmesi; kalite, eşitlik ve etkililik ilkelerini ön plana çıkaracak milli ve toplumsal değerlere dayalı eğitim sistemi gibi konularda politika geliştirmek ve iş gücünün planlanmasını da dikkate alarak üniversitelerde açılacak bölüm ve fakülteler konusundaki stratejik planlamayla ilgili öneriler sunmakla görevlendirilmiştir (CBK1. 2018: md. 24).

Kurul bu kapsamda, 2018 yılından bu yana çocuklar ve gençlerin çok yönlü ve sağlıklı gelişimlerini desteklemek ve böylelikle her açıdan donanımlı nesillerin yetiştirilmesine katkı sunmak amacıyla bilimsel bir perspektifle eğitim ve öğretim alanında politika önerileri hazırlamaktadır. Ayrıca kurul izleme ve denetleme fonksiyonunu da özellikle Milli Eğitim Bakanlığı ve Yüksek Öğretim Kurulunun çalışmalarının değerlendirilmesi ile icra etmektedir (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023a: 66, 67, 86).

Sosyal Politikalar Kurulu, iş ve aile hayatının korunması, çalışma şartlarının iyileştirilmesi, gelir güvencesi ve gelir adaleti sağlanması, sosyal refahın sağlanması, toplumun ihtiyaç sahibi kesimleriyle ilgili çalışmaların etkinliğinin sağlanması ve dezavantajlı gruplarla ilgili konularda politika önerilerinde bulunmakla görevlendirilmiştir (CBK1. 2018: md. 30).

Kurul, 8 Ekim 2018 ile 12 Ocak 2023 tarihleri arasında, sosyal politikaların odağındaki dezavantajlı gruplar ve çalışma hayatı konularında toplam 79 çalıştay düzenlemiştir. Bu çalıştaylara başkan vekili, kurul üyeleri, uzmanlar, akademisyenler, kamu ve özel sektör yöneticileri ile çeşitli sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri katılmıştır. Ayrıca kurul, "2023 Vizyonunda Güneydoğu'nun Sosyal Politikaları", "Sosyal Politikalarda 7 Bölge 7 İl Programı" ve "2023 Vizyonunda Sosyal Yardımlara Yönelik Politika Stratejileri" başlıklarında üç rapor ile Yüzyılın Sosyal Politikaları adlı bir kitap hazırlamıştır (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023a: 224).

Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu ise, kültür ve sanatın toplumun her kesimi yayılması, kültür ve sanat tarihi mirasının korunması ve kültür turizminin geliştirilmesi için politikalar önermek ve yurtdışında yaşayan vatandaşlarımızın sorunlarının tespit edilmesi, soydaş ve akraba topluluklarla ilişkilerin korunup geliştirilmesine yönelik stratejilerde bulunmakla görevlendirilmiştir (CBK1. 2018: md. 28).

Kurul genellikle haftada bir toplanarak, Türk kültür ve sanatının korunması, canlandırılması ve yurt içinde ve dışında tanıtılması için politikalar geliştirmiştir. Kültür ve sanat alanında yapılan çalışmalarda, ilgili bakanlıklar, üniversiteler, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör, dış temsilcilikler ve basın gibi kurumlarla iş birliği yapılmıştır. Bu süreçte, Kurul toplantılarına 48 yönetici ve kültür-sanat alanında uzman kişi davet edilmiş; bu kişilerin görüşleri doğrultusunda politika önerileri hazırlanmıştır. Katılımcılar arasında bakanlar, sivil toplum temsilcileri ve sanatçılar da yer almıştır (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023a: 174).

Politika Kurullarının tamamı, katılımcı anlayışı yansıtacak vizyonla, iş birliği çerçeveleri geliştirerek, kendilerine kararname ile verilmiş görev ve yetkiler üzerine çalışmaktadır.

Genel olarak tüm politika kurullarına ilgili oldukları alanlarda politika ve strateji geliştirilmesi önerilerinde bulunma görevi verilmiştir. Politika Kurullarının görev ve faaliyetleri incelendiğinde dikkat çeken ilk durum, tüm politika kurullarının eşit seviyede yetkilendirilmediğidir. Örneğin Kültür ve Sanat Politika Kurulu'nun görevleri yalnızca iki madde ile sıralamıştır. Kurul, yalnızca Kültür ve sanatın toplumun her kesimine yayılması, kültürel ve tarihi mirasımızın korunması ve kültür

turizminin geliştirilmesi amacıyla politika önerileri oluşturmak, ve yurtdışında yaşayan Türk vatandaşlarının sorunlarının tespiti, soydaş ve akraba topluluklarla sosyal, kültürel, iktisadî ve diğer alanlarda ilişkilerin korunup geliştirilmesine yönelik stratejilerin belirlenmesine yardımcı olmak konularında görevlendirilmiştir (CBK1. 2018: md. 28).

Ayrıca, Kültür ve Sanat Politikaları Kuruluna, ödül verilecek kişi veya kurumları Cumhurbaşkanlığı Kültür ve Sanat Büyük Ödülleri Yönetmeliği'nin üçüncü maddesi gereğince değerlendirme görevi verilmiştir (Cumhurbaşkanlığı Kültür ve Sanat Büyük Ödülleri Yönetmeliği, 2021: md.3). Bu görev, politika kurullarının genel faaliyet yapısıyla uyum sağlamamaktadır zira Politika Kurulları genel olarak politikaların oluşturulması ve izlenmesinde aktif bir politika aktörü olarak tanımlanmıştır.

Buna ek olarak diğer tüm kurullar strateji önerilerinin geliştirilmesinden sorumlu tutulurken Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu yalnızca stratejilerin belirlenmesine yardımcı olmakla görevlendirilmiştir (Akman, E. 2009: 47).

3.6.6.Politika Kurullarının Katılımcı Anlayışı, Toplanma ve Çalışma Usulleri

1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi d ve f bentleri birlikte değerlendirildiğinde, politika kurullarının görev alanlarına giren konularda bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum ve sektör temsilcileri ve alanında uzman kişilerin katılımıyla genişletilmiş kurul toplantılarının yapılacağı ve bu yolla görüşlerine başvurularak politika önerilerinde bulunulacağı anlaşılmaktadır. Uygulamada, tüm politika kurullarının bu konuya dikkat ettiği görülmektedir. Politika Kurulları, geniş katılımlı toplantılar düzenlemekte ve buna ek olarak il ziyaretleri de gerçekleştirerek vatandaşların sorunlarını ve politika önerilerini dinleyerek iletişimi zenginleştirmektedir. Bu kapsamda Yerel Yönetim Politika Kurulu'nun her iki toplantısından birini il belediyelerinde yapması, Sosyal Politikalar Kurulu'nun "7 Bölge 7 İl" projesi kapsamında Mardin, Konya, Artvin, Edirne, Van, İzmir, Hatay ili ziyaretleri örnek verilebilir (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023b: 43; Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023a: 235, 250).

Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleriyle yeniden yapılandırılan yönetsel sistemde, politika oluşturma ve uygulama süreçlerinde görev alan resmî aktörler

arasındaki kurumsal ve işlevsel etkileşim ağları, geliştirilen politikaların etkinliği ve uygulanabilirliği üzerinde doğrudan belirleyici bir rol oynamaktadır. İşbirlikçi yönetim yaklaşımı bu anlamda iktidarlar tarafından benimsenen ve katılımcı müzakereyi ön plana çıkaran bir anlayıştır (Babaoğlu ve Kulaç, 2021: 112, 104). Ansel ve Gash (2008: 544) de, işbirlikçi yönetimi, bir veya daha fazla kamu kurumunun; sivil paydaşlarla uzlaşma odaklı ve müzakereci bir biçimde kamu politikası oluşturma, uygulama veya kamu programlarını veya varlıklarını yönetmeyi amaçlayan toplu karar verme sürecine doğrudan dâhil ettiği bir yönetim düzenlemeleri olarak tanımlamaktadır.

Yeni yönetim sistemi ve politika kurulları, cumhurbaşkanına, geniş seçmen kitleleri ile daha fazla etkileşim içerisinde olma ve halkın isteklerini daha kolay değerlendirebilme imkanı vermektedir (Akıncı, 2018: 2141).

Cumhurbaşkanı Erdoğan da 2023 yılında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Faaliyetler ve Hedefler başlıklı kitabın takdim yazısında *“Kurulların işlevlerinden birisi de istişarî zeminde devlet ve millet buluşmasını sağlamaktır. Gündemdeki konularla ilgili kamunun, toplumdaki tüm paydaşlarla, yani üç yüz atmış derece bakış açısıyla, ortak çalışmalar yapmasını mümkün kıldık.”* diyerek kurulların oluşturulmasının arkasındaki en önemli saiklerden birini katılımcılık olarak açıklamaktadır (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023a: 9).

Politika Kurulları görevleriyle ilgili herhangi bir konuda Cumhurbaşkanından gelen talimat üzerine harekete geçip ilgili konuda politika önerilerini derlemek adına çalışmaları başlatabilir. Bunun dışında, resen de bir sorun alanı tespit edilip gerekli girişimlerde bulunulabilir. Politika Kurulları;

1) Hizmet sundukları alanlardaki kronikleşmiş sorunlar üzerine doğrudan çalışma başlatabilir. Örnek sorunları, iklim, göç, hava kirliliği, tarım sorunları, enflasyon, çocuk suçluluğu, kadın hakları verilebilir.

2) Uluslararası trend olan konular hakkında çalışmalar başlatabilir. Zira birçok kurulun görevleri arasında uluslararası gelişmeleri izlemek ve politika önerilerinde bulunmak yer almaktadır. Öğrencilere 21. Yüzyıl Yetkinliklerinin Kazandırılmasına İlişkin Politika Belgesi hazırlayan Eğitim ve Öğretim Politikaları

Kurulu, bu politika belgesinin hazırlanması çabalarına, dünyada son yıllarda büyük değişimlerin ortaya çıkması ve teknolojinin olağanüstü bir hızla gelişmesi ile yapay zeka, makine öğrenmesi, biyomühendislik, nesnelerin interneti, blokzincir gibi çalışmaların süratle hızlanması sonrası Türkiye’de bu konulardaki çalışmaların desteklenmesi, yeni ve etkin bir politika önerisi getirilmesi amacıyla başlamıştır (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023a: 70).

Küresel iklim değişikliğinin etkilerini azaltmak amacıyla karbon salınımının düşürülmesi, son dönemde uluslararası gündemin en öncelikli konularından biri haline gelmiştir. Bu çerçevede, enerji üretiminde fosil yakıt kullanımının azaltılması gerekliliği daha güçlü biçimde vurgulanmaktadır. Bu hedefe ulaşmak için, küresel CO₂ emisyonlarının yaklaşık %2’sinden sorumlu olan hidrojenin üretim sürecinin karbonsuzlaştırılması ve yeşil hidrojenin kullanımının yaygınlaştırılması yönünde ülkeler ve şirketler yoğun çaba harcamaktadır. Bu gelişmeler, Ekonomi Politikaları Kurulu’nu da konuyla ilgili politika önerileri geliştirmek üzere harekete geçirmiştir (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023a: 107, 108).

3) Ortaya çıkan ani bir kriz veya risk alanıyla ilgili faaliyete geçebilir. Covid 19 pandemisi sonrasında Ekonomi Politikaları Kurulu tarafından küresel tedarik zincirlerindeki değişim dinamiklerinin incelenmesi, Türkiye için fırsat penceresi teşkil edebilecek alanların tespit edilmesi ve atılabilecek somut adımların belirlenmesi amacıyla bir çalışma başlatılmıştır (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023a: 105).

Dünya Sağlık Örgütü tarafından uluslararası pandemi ilan edilmesi ile birlikte tüm dünyanın gündemini bir anda değiştiren koronavirüs salgını sonrası henüz Türkiye’de vaka görülmemişken, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanmıştır (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023a: 199-200).

Yerel Yönetimler Politikaları Kurulu, Marmara Denzinde ortaya çıkan müsülaj sorunu sonrasında politika öncelikleri geliştirmek için bu alanda çalışmalara başlamıştır (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023a: 262).

4) Uluslararası Kuruluşların (AB, Dünya Bankası, Dünya Sağlık Örgütü vb.) almış oldukları kararlar doğrultusunda harekete geçebilir. AB, 11 Aralık 2019’ da

açıkladığı Avrupa Yeşil Mutabakatı (AYM) kapsamında, 2030 yılına kadar sera gazı emisyonlarını en az %55 oranında azaltmayı hedeflemektedir. Bu hedef doğrultusunda, 2021 yılı Temmuz ayında Sınırdaki Karbon Düzenlemesi (SKD) mevzuat taslağını kamuoyuyla paylaşmıştır. Önümüzdeki dönemde Türkiye ile AB arasındaki ticari ilişkileri şekillendirecek en önemli unsurlardan biri, Avrupa Yeşil Mutabakatı ve SKD'ye karşı geliştirilecek yeni ticaret ve sanayi politikaları olacaktır. Bu nedenle Ekonomi Politikaları Kurulu, konuya ilişkin çalışmalarına başlamıştır (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023a: 106).

5) Doğrudan Cumhurbaşkanının direktifi ile çalışmalarına başlayabilir. Cumhurbaşkanı, 15 Nisan 2020'de yapılan Kabine Toplantısı sonrasında, COVID-19 süreci ve sonrasında kritik öneme sahip olan üç alandan bahsetmiştir. Bunun üzerine Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu harekete geçmiş ve üç alanda politika önerileri hazırlamıştır (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023a: 33,35,37).

Kurullar, faaliyet alanlarıyla ilgili sıklıkla bir araya gelmektedir. Ancak genel olarak bu toplantılar düzenli bir şekilde yapılmamaktadır. Kasım 2018 ile Aralık 2022 arasındaki yaklaşık dört senelik döneme dair bilgilerden yola çıkılarak, Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu 135, Ekonomi Politikaları Kurulu 158, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu 130, Hukuk Politikaları Kurulu 119, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu ise 132 kez toplanmıştır (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023a). Yerel Yönetim Politikaları Kurulu ise düzenli bir şekilde iki haftada bir toplandığı bildirilmektedir. Verilerine ulaşılabilen Politika Kurullarının ortalama olarak 10 günde bir toplandıkları ifade edilebilir.

Kurulların toplantılarını analiz edip düzenleyecek kurumsal hafızayı geliştirecek ve doğrudan kendilerine bağlı olan bir sekreteryalı yoktur. CBK1, 34. maddede kurulların personel ve sekreterya işlerinin İdari İşler Başkanlığınca yürütüleceği ifade edilmektedir. Bu durum çalışmaların etkinliği açısından sorunlara sebep olabilir (Akman, Ç. 2019: 668).

Cumhurbaşkanlığına politika kurullarının görev alanına giren konularla alakalı geçici kurul ve komiteler kurma yetkisinin verilmemiş olması da eleştirilebilecek bir diğer noktadır. Özellikle ortaya çıkan kriz anlarında daha hızlı ve

etkin politika önerileri geliştirebilmek ve sorunun çözümünü hızlandırmak için proje bazlı geçici kurul ve komitelere gidilebilir.

Cumhurbaşkanlığı'na doğrudan bağlı olması Politika Kurullarının liderlik vasıflarını güçlendiriyor olsa da bağımsız bir bütçe ve özel personele sahip olmaması da sürdürülebilirlikleri açısından sorun teşkil edebilir.

Son olarak Cumhurbaşkanlığı teşkilatında özellikle yürütmenin tek başlı olduğu bu sistemde politika yapım merkezi olarak tasarlanan Politika Kurulları “politikaların merkezileşmesi” endişelerinin odağında yer alabilir. Her ne kadar katılımcı yaklaşımları sıklıkla vurgulansa da politika kurulları tarafından yapılan toplantılar ve toplantılara katılan kamu ve özel sektör kurumlarına dair bilgi akışı ve ayrıca raporların oluşması sürecindeki detayları görüşleri daha fazla şeffaf bir şekilde halka ve ilgililere sunulmalıdır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Eşgüdüm, en basit haliyle bağımlılıkların yönetilmesi anlamına gelir. Eşgüdüm, ortak amaca ulaşmak amacıyla, farklı paydaşların bilgi, tecrübe, uzmanlık ve çabalarının bir araya getirilmesidir. Eşgüdüm, bir plan ya da etkinliğe katılan tüm unsurların birlikte çalışmasını sağlamaktır.

Kamu yönetimi açısından bu unsurlar, kamu kurumları, kamu çalışanları, kaynaklar, girdiler, çıktılar, politikalar ve siyasi iştirakler olarak ifade edebilir. Kamu yönetiminin temel amacı kamusal hizmet üretmektir. Kamusal hizmetlerin etkin verimli ve amaca dönük olarak üretilebilmesi için kamu yönetiminin tüm unsurlarının uyum sağlayacak şekilde bir araya getirilmesi yani eşgüdümlemesi gerekir.

Eşgüdüm, sorunların gerçek anlamda anlaşılmasına, karışıklık ve tekrarların önlenmesine, mevcut politika, plan ve ilkelerin ve sürecin tüm aktörler tarafından aynı şekilde anlaşılmasına katkı sağlar.

Kamu yönetiminde eşgüdüm, örgütlerin eylemlerini gerçekleştirirken diğer örgütlerin eylemlerini de göz önünde bulundurarak hareket etmesidir. Eşgüdüm yalnızca örgüt içi çalışanların birbiriyle uyumlu içinde çalışması değil aynı zamanda kurumlararası uyumu da içerecek şekilde değerlendirilmelidir.

Klasik Kamu Yönetimi yaklaşımı eşgüdümü kurum içi uyum olarak şekillendirmektedir. Zira kamu yönetiminin bu döneminde örgütler çevrelerinden bağımsız bir şekilde değerlendirilmektedir. Bu sebeple yalnızca dikey eşgüdüm mekanizmalarının eşgüdüm sağlamak amacıyla kullanıldığı belirtilmelidir.

Hiyerarşi, kademeleşmiş otorite olarak ifade edilebilir. Hiyerarşik eşgüdüm mekanizmalarının gönüllü değil zorunlu bir şekilde gerçekleştirildiği ifade edilmelidir. Bu tarz mekanizmaların en dikkat çekici yönü otoritenin yaptırım gücüdür. Ancak bu mekanizma türü özellikle alt birimlerin hareket alanını daraltması ve yatay ilişkilere imkan tanımaması sebebiyle eleştirilmektedir.

Kamu yönetiminde dönüşüm Neoliberal beklentilerin yaygınlaşması ile paralellik göstermektedir. 1970'li yıllarla birlikte devletin sunmuş olduğu kamusal

politikalar ve hacmi sorgulanmaya başlanmıştır. Kamu yönetiminin temelini oluşturan kamu yararı kavramı yerini, etkinlik ve verimlilik beklentilerine bırakmaya başlamıştır. Kamusal aktörlerin ürettikleri kamusal hizmetin maliyetli olduğu tartışılmış ve hizmetlerin piyasa aktörlerine devredilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Hood'a (1991: 7) göre, Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının doğuşu, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan dört temel eğilimle ilişkilidir. İlk olarak, gelir düzeylerindeki artışla birlikte yüksek vergilendirmeye karşı toplumsal tepkiler yoğunlaşmıştır. İkinci olarak, ileri teknolojilerin gelişmesiyle birlikte post-fordist ve post-endüstriyel sistemler ortaya çıkmış, bu durum özel sektör ile kamu sektörü arasındaki sınırların bulanıklaşmasına yol açmıştır. Üçüncü olarak, kamu politikalarının oluşturulmasında seçmen tercihlerini ölçmeye yönelik yöntemlerin geliştirilmesi etkili olmuştur. Son olarak ise, kamu politikalarında toplumsal yapının daha az homojen hale gelmesi ve devlete yönelik hoşgörünün azalması, bu dönüşümde belirleyici faktörler arasında yer almıştır.

Neoliberal düşüncenin etkisiyle sınırlı bir devletin yanında, ekonomik, etkin ve etkili kamu hizmet sunumu sağlayabilecek yeni yönetsel yapılar oluşturma arayışına girilmiştir. Bu sebeple kamu kurumlarından, piyasa aktörlerine devredebilecekleri tüm alanlarda hizmet üretmekten çekilmesi, piyasa aktörlerine devredilemeyecek konularda dahi tıpkı bir özel şirket gibi hareket etmesi beklenmiştir. Böylelikle özellikle iktisadi değeri yüksek olan kamusal hizmetlerde özelleştirme ve piyasalaştırma politikalarıyla piyasa eşgüdüm mekanizmaları geliştirilmeye çalışılmıştır.

Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının benimsenmesiyle birlikte, kamu yönetiminde eşgüdümün biçimi köklü şekilde değişmiştir. Bir yandan karar alma ve uygulama süreçlerinde yetki devri artmış, bu da kamu kurumlarının sayısında ciddi bir artışa ve işlevsel anlamda yüksek düzeyde uzmanlaşmış birimlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Diğer yandan, özelleştirme uygulamaları ve kamu-özel ortaklıkları ile kamusal hizmetlerin sunumu, merkezi kamu kurumlarının tekelinden çıkarak çok aktörlü ve çok düzeyli bir yapıya dönüşmüştür.

Artık kamu hizmetleri sadece kamu kurumları eliyle değil, özel şirketler, sivil toplum kuruluşları ve yarı-kamusal yapılar tarafından da sunulmakta, bu durum hizmetlerin koordinasyonunu ve bütünlüğünü sağlama ihtiyacını daha da kritik hale getirmektedir. Bu dönüşüm, klasik hiyerarşik ve merkeziyetçi eşgüdüm mekanizmalarının yetersizliğini görünür kılmış; yerini daha yatay, esnek ve çok aktörlü koordinasyon biçimlerine bırakma zorunluluğunu doğurmuştur. Bu bağlamda eşgüdüm, sadece iç hiyerarşik yapı içinde değil, kurumlar arası ve sektörler arası ilişkilerde de sağlanması gereken stratejik bir yönetim işlevine dönüşmüştür.

Klasik kamu yönetiminde hiyerarşi yoluyla sağlanan eşgüdüm mekanizmaları, bu çok aktörlü, esnek ve dağınık yapıda yetersiz kalmış; yerini daha yatay, işbirliğine dayalı ve ağ temelli koordinasyon modellerine bırakmak zorunda kalmıştır. Bu nedenle günümüzde eşgüdüm, sadece emir-komuta zinciri içinde gerçekleşen bir düzenleme değil, çok paydaşlı bir yönetim meselesi olarak ele alınmaktadır.

Yönetişim yaklaşımı, devlet, özel sektör ve sivil toplumun bir arada yer aldığı, çok aktörlü, katılımcı ve etkileşim temelli bir yönetim modelini ifade etmektedir (Rhodes, 1996: 653). Konumuz açısından yönetim dar anlamda, kamu hizmetlerinin sunumunda devletin tek başına tüm süreçleri belirlemediği, çok aktörlü yapıların ve iş birliğinin öne çıktığı, sivil toplumun ve özel sektörün karar alma noktasında yer aldığı yönetsel bir model olarak tanımlanmaktadır.

Özellikle Jessop (2007) ve Peters (2000)'ın yaklaşımlarının öncülük ettiği karmaşık toplum yapılarında eşgüdüm sağlayıcı mekanizma olarak tanımlanan yönetim, bu çalışmanın da odak noktalarından birini oluşturmaktadır. Zira bu çalışmada yönetim süreci, yeni kamu işletmeciliğinin yaratmış olduğu çok aktörlü düzende eşgüdüm sağlayan mekanizmaların üretim süreci olarak tanımlanmaktadır.

Yönetişim yaklaşımıyla birlikte devletin rolü de değişmiştir. Devlet tüm süreci merkezden kontrol etmek yerine diğer aktörlerle birlikte yön verme görevini paylaşır hale gelmiştir. Son dönemde artan yönetim ağlarıyla birlikte devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, yerel aktörler ve uluslararası organizasyonlar arasında karşılıklı bağımlılığa dayalı esnek ve işbirlikçi bir yapı öngörülmektedir.

Çalışma, başlangıcından sonuna kadar kurguladığımız ve Hükümet Merkezleri bölümünde şekillendirdiğimiz “Sorun- Çözüm Döngüsü” üzerine inşa edilmektedir.

Bu kapsamda yönetim, YKİ sürecinin yaratmış olduğu parçalanmış yapının doğurduğu eşgüdüm zaafını aşmaya yönelik, çok aktörlü ve çok düzeyli etkileşimlerin koordine edilmesi ihtiyacını temel alan yeni bir model sunmaktadır.

Ancak bu model de bazı sorunlara sebep olmaktadır. Öncelikle merkezi otoritenin zayıfladığı ağ yapılarında karar alma süreçleri dağınıklaşmakta, bu durum karar almayı güçleştirmenin yanında sorumlu aktörün kim olduğunun belirlenememesi de hesap verebilirlik tartışmalarını doğurmaktadır. Ayrıca devlet, gücünü halkın demokratik seçimlerinden almaktadır. Bu sebeple politika üretmede meşru aktör olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak özel sektör ve sivil toplum kuruluşları temsiliyet ve meşruiyet noktasında sorgulanmaktadır. Ayrıca ağ yönetimi, çıkar gruplarının baskısıyla şeffaf olmayan karar alma süreçlerini doğurma riskini de taşımaktadır.

Sorun Çözüm Sorun Döngümüzün bu aşamasında bir çözüm olarak inşa edilen yönetim yaklaşımı döngüye yeni sorunlar ekleyerek yeni çözümlere ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Özellikle iş birliği yapılarını güçlendirmek, hızlı ve etkin karar alma süreçlerini desteklemek için literatürde merkezi koordinasyon yapıları “lider aktör” temelinde ya da “eşitler arasında birinci” olarak ifade edilebilecek şekilde kurgulanmaya başlanmıştır.

Yönetişim modeli, bünyesinde barındırdığı katılımcılık ve ağ yapısının sağladığı avantajları, güçlü ve merkezî koordinasyon mekanizmalarıyla tamamlamak zorundadır. Bu gereklilik, hem işbirlikçi yönetim hem de meta yönetim gibi yaklaşımların ve nihayetinde hükümet merkezlerinin ve Türkiye idari yapılanmasında yer alan politika kurullarının yükselişini açıklayan temel dinamiklerden biridir.

Bu yaklaşımlar ve kurumsal yapılar, ağ yönetişiminin esneklik avantajını korurken, sorumluluk ve hesap verebilirlik sorunlarını azaltmayı, politika alanlarında stratejik eşgüdüm sağlamayı, karar alma süreçlerinde etkinliği ve bütünlüğü artırmayı hedeflemektedir.

Çok aktörlü yönetim ağları, çelişen çıkarlar, güç dengesizlikleri veya koordinasyon eksikliği nedeniyle kaotik ve hatta verimsiz hale gelebilir. Bu nedenle, meta-yönetişim, devlet (veya merkezi bir otorite) tarafından, daha geniş, merkezi olmayan yönetim çabalarının kamu değeriyle uyumlu kalmasını ve istenen sonuçlara ulaşmasını sağlamak için gerekli stratejik bir müdahale olarak ortaya çıkmaktadır.

Hem işbirlikçi yönetim hem de özellikle meta yönetim yaklaşımında ağ tipi yönetim süreçlerinde lider aktörün önemine vurgu yapılmaktadır. Başarılı bir işbirlikçi yönetim, farklı bilgi ve deneyimlere sahip aktörlerin çabalarının iyi bir liderlikle eşgüdümlemesi ile mümkündür. Bu çalışmada, lider aktör olarak hükümet merkezleri ve bir tür hükümet merkezi birimi olan politika kurulları tanımlanmaktadır.

Çalışmada meta yönetim; devletin; yönetim ağları içerisindeki aktörlerin rollerinin belirlenmesi, politika üretim süreçlerinin yönlendirilmesi ve kurumsal yapının işleyişine rehberlik etmesi olarak tanımlanmaktadır. Meta yönetim bu anlamda, belirli politik hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla kurulan yönetim ağlarının bozukluklarının düzeltilmesi için kurumsal yapıların stratejik olarak geliştirilmesi şeklinde de ifade edilebilir.

İşbirlikçi yönetim çok paydaşlı, fikir birliğine dayalı süreçlerle ilgiliyken , meta-yönetişim, bu ağların yönetilmesiyle ilgilidir. Bu durum, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları gibi merkezi meta-yönetişim araçları ile merkezi olmayan işbirlikçi yönetim arasında ilginç bir dinamik yaratmaktadır. Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığı altında politika yönlendirmesini merkezileştirmek için tasarlanmış olsa da , bu kurullar paydaş katılımı ve fikir birliğinin sağlamış olduğu avantajları göz ardı etmemekte, katılımcılığa özellikle vurgu yapılmaktadır.

Bu kuramsal yaklaşımlar üzerinde temellendirdiğimiz hükümet merkezleri kavramı, devlet başkanına politikaların oluşturulması aşamasında destek sağlayan yapıları ifade etmek amacıyla kullanılmaktadır. Ülkelerin siyasal sistemi, toplumsal yapıları ve siyasal kültürleri hükümet merkezlerinin şekillenmesinde farklılıklar oluştursa da hükümet merkezleri dar anlamda devlet başkanına doğrudan bağlı şekilde çalışan ofisleri kurulları ve buna bağlı çekirdek birimleri ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu şekillendirmede, yalnızca uygulayıcı konumda bulunan birimler

ile tek ve dar konulu çalışma alanına sahip birimler dışarıda bırakılmaktadır. Türkiye’de bu sebeple yalnızca uygulayıcı konuma gerileyen bakanlıklarla, tek amaçlı uzman merkezleri olan bağlı kurul ve kuruluşlar hükümet merkezi aktörü olarak değerlendirilmemektedir.

Bu kapsamda Türkiye’de fiili olarak 2018 yılında gerçekleşen rejim değişikliğiyle Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiş ve yürütmede tek aktör haline gelen Cumhurbaşkanına görevlerinde yardımcı olacak “hükümet merkezi” birimleri tanımlanmıştır. Cumhurbaşkanının tek başına üstlendiği geniş görevlerine destek olabilmesi adına Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı yeniden tasarlanmıştır. Böylece, Bakanlıklara ek olarak, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, yeni kamu politikası aktörleri ve bir tür Hükümet Merkezi girişimleri olarak yerini almıştır

Kararnameyle birlikte, bakanlıklar, politikaları uygulayıcı aktörler konumuna gerilerken; Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, politikaların ön araştırması ve hazırlığıyla; Politika Kurulları ise politikaların oluşturulması ve geliştirilmesiyle görevlendirilmiştir

Yürütme yetkisinin merkezileşmesi, bürokratik engellerin azalması dolayısıyla hız ve etkinliği artırma potansiyeli taşımaktadır. Ancak bu durum aynı zamanda kamu yönetimindeki uzmanlık alanının genişliği, çeşitliliği ve tek bir yürütme merkezinin tüm bu alanlara hakimiyeti konusunda soru işaretleri yaratmaktadır. Politika Kurullarının oluşturulması, bu noktada, aşırı merkeziyetçiliğin azaltılması ancak yürütmedeki çevikliğin koordinasyon mekanizmaları vasıtasıyla devam ettirilmesi konusunda önem arz etmektedir.

Politika Kurulları genel olarak, politika önerileri geliştirmek, bu önerilerden uygun bulunanlar hakkında detaylı çalışmaları yapmak, küresel rekabet ve krizler gibi ani değişimlere karşı strateji ve politika önermek, kamu kurum ve kuruluşlarına görüşlerini iletmek ve bakanlıklarla kamu kurum ve kuruluşlarının uygulamalarını izlemek konusunda görevlendirilmiştir.

Politika Kurulları, görevlerini yerine getirirken; bakanlıklar, kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları, sektör temsilcileri, alan uzmanları ve diğer ilgili paydaşların

katılımıyla geniş katımlı toplantılar düzenlemektedir. Bu yaklaşım, kurulları sadece politika önerileri sunan yapılar değil, aynı zamanda kamu yönetiminde eşgüdüm sağlayan temel aktörler konumuna getirmektedir. Politika yapım sürecinde katılımcılığı esas alan bu yapı, aynı zamanda Kurullara yönetim süreçlerini şekillendiren bir meta aktör rolü yüklemektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanından başlayarak bakanlıklara kadar uzanan güçlü bir dikey hiyerarşiyle tanımlanmaktadır. Ancak günümüzde birçok politika alanı, birden fazla kurumun ve bakanlığın yetki alanına girmekte; bu da klasik hiyerarşik yapının ötesinde eşgüdüm gerektiren bir durum yaratmaktadır. Bu bağlamda, Politika Kurullarının bakanlıklarla yakın iş birliği kurma, yönlendirme ve koordinasyon sağlama görevleri, onları farklı politika alanları arasında yatay koordinasyonu gerçekleştiren stratejik yapılar hâline getirmektedir.

Bu çalışmada, politika kurullarının hükümetin merkezinde etkin ve belirleyici bir rol üstlendiği değerlendirilmektedir. Kurullar, çeşitli kamu kurumlarıyla eşgüdüm içinde çalışarak; politika ve strateji geliştirme, makroekonomik planlama ve hatta bütçe hazırlama gibi kritik süreçlerde görüş ve katkı sunmaktadır. Bu durum, politika kurullarını yalnızca danışma niteliğindeki yapılar olmaktan çıkararak, politika oluşturma ve uygulama süreçlerinde doğrudan etkili olan yürütme organları konumuna taşımaktadır.

Politika kurulları üyelerinin, kamu sektörü, özel sektör, akademisyenler, yazarlar gibi toplumun farklı kesimlerinden temsilcilerle çeşitlendirilmiş olması, karar alma süreçlerinde işbirlikçi bir yaklaşımın benimsenmesine ve farklı perspektiflerin bir araya gelerek görüşlerin zenginleşmesine olanak sağlamaktadır. Bu çeşitlilik, politika üretiminde kapsamlı analizlerin yapılmasına ve çok boyutlu çözümler geliştirilmesine katkıda bulunarak, daha kapsayıcı ve etkili kararların alınmasını mümkün kılmaktadır.

Politika önerileri oluşturmak için kamu kurum ve kuruluşlarının yanında görevleriyle ilgili konularda özel sektör temsilcileri, meslek kuruluşları, akademisyenler ve sivil toplum kuruluşları toplantılara davet edilmekte ve politika önerileri oluşturmadan önce tüm çevrelerin görüşleri alınmaktadır. Ayrıca açık kapı

yaklaşımıyla kendilerine görevleriyle ilgili konularda fikir beyan etmek isteyen herkes dinlenmektedir.

Politika Kurulları hem kamu kurum ve kuruluşları ile bakanlıkların uygulamada yaptıklarını inceleyerek dikey eşgüdüm sağlamakta hem de politika oluşturma aşamasında toplumun tüm kesimleriyle irtibata geçerek politikaların katılımcı bir anlayışla şekillenmesini koordine etmektedir.

Öneriler

Politika Kurulları ve bu konuda çalışmak isteyen akademisyenler için öneriler bu başlık altından sıralanmaktadır. Buna göre;

Kurul Üyelerinin Sayısı Değiştirilerek Netleştirilmeli

Politika kurullarının hem politika geliştirme hem de uygulama sürecini değerlendirme gibi çift yönlü bir işlev üstlenmesi, kurul üyelerinin sayısı ve niteliğini önemli hâle getirmektedir. Kararnamede en az üç üyeden oluşabileceği belirtilmiş; ancak üst sınıra ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Görev kapsamının genişliği dikkate alındığında, üç üyenin yeterli olmayacağı açıktır. Öte yandan, üst sınırın olmaması ise liyakat ve maliyet açısından eleştirilere neden olabilmektedir. Bu nedenle, hem işlevsellik hem de demokratik temsiliyet açısından üye sayılarının rasyonel bir çerçevede sınırlandırılması önerilmektedir.

Kurulların Başkanlık Yapısı Güncellenmeli

Cumhurbaşkanının tüm kurulların doğal başkanı olarak belirlenmiş olması, uygulamada bazı zorluklar doğurmaktadır. Cumhurbaşkanının görev yoğunluğu dikkate alındığında, her kurulun faaliyetlerine doğrudan ve düzenli biçimde katılımı mümkün görünmemektedir. Bu durum, kurulların karar alma süreçlerinde aksamalara ve işlev kaybına yol açabilir. Kurulların daha etkin çalışabilmesi için, Cumhurbaşkanının sembolik bir başkan olarak konumlandırılması ve kurulların fiili başkanlarının kurul üyeleri arasından seçilmesi önerilmektedir.

Kurullar Arasında Yetki ve Görev Yükü Farklılıkları Giderilmeli

Kurulların görev tanımları incelendiğinde, aralarında eşit düzeyde yetkilendirilmedikleri görülmektedir. Örneğin, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu'nun görev alanı yalnızca iki maddeyle sınırlandırılmıştır. Ayrıca, bu kurula ödül verilecek kişi veya kurumları değerlendirme gibi, politika üretimiyle doğrudan ilişkisi olmayan bir görev de yüklenmiştir. Bu durum, kurulların fonksiyonel bütünlüğü ve rollerine ilişkin netliğin sağlanması açısından sorun teşkil etmektedir. Kurulların görev tanımları daha dengeli ve tamamen politika odaklı olmalıdır.

Toplantıların Düzenliliği ve İşlevselliği Sağlanmalı

Politika kurulları, ilgili konularda toplantılar düzenlemektedir; ancak bu toplantıların düzenli ve sistematik biçimde yapılmadığı gözlemlenmektedir. Özellikle genişletilmiş kurul toplantılarının belli aralıklarla ve planlı olarak gerçekleştirilmesi, kurulların eşgüdüm sağlayan yönetim araçları olarak etkinliğini artıracaktır.

Sekreteryaya ve Kurumsal Hafıza Sorunu Çözülmesi

Kurulların kendi sekreteryalarına sahip olmaması, kurumsal hafıza ve süreç yönetimi açısından zafiyet yaratmaktadır. 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre bu görev İdari İşler Başkanlığına verilmiş, ancak bu yapının kaldırılmasıyla görev Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine devredilmiştir. Bu geçici ve dolaylı yapı, kurulların bağımsız ve etkili çalışmasını zorlaştırmaktadır. Her kurulun kendi sekreteryasına sahip olması, kurumsal hafızanın oluşumu ve işleyişin sürdürülebilirliği açısından önemlidir.

Geçici Kurul ve Komite Eksikliği Giderilmeli

Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısında, geçici kurul ve komiteler oluşturma yetkisi bulunmamaktadır. Oysa kriz dönemlerinde, proje bazlı ve hızlı politika üretimi için bu tür geçici yapıların kurulabilmesi önemlidir. Esnek ve konuya özel kurulların oluşturulabilmesi, politika üretiminde çevikliği artıracaktır.

Kurulların Kendi Bütçesi ve Personeli Olmalı

Politika kurullarının Cumhurbaşkanlığına doğrudan bağlı olması liderlik ve koordinasyon açısından avantaj sağlasa da, bağımsız bütçeye ve personele sahip olmamaları sürdürülebilirliklerini zorlaştırmaktadır. Kurulların daha etkin işleyebilmesi için mali kaynaklara ve kendi uzman personel kadrolarına sahip olmaları önerilmektedir.

Daha Şeffaf Bir Yapı İnşa Edilmeli

Politika kurulları, karar alma süreçlerinde katılımcı yaklaşımları vurgulamakta; ancak bu katılımın tam olarak nasıl gerçekleştiği, kimlerin sürece dahil olduğu ve toplantıların içeriği gibi hususlar yeterince şeffaf değildir. Kamuoyunun kurulların faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olabilmesi için toplantı tutanakları, katılımcı listeleri ve görüş raporları düzenli olarak paylaşılmalıdır. Bu sayede hem denetim hem de toplumsal meşruiyet güçlendirilebilir.

Yönetişimin Yönetişimi Anlayışı Sağlamlaştırılmalı

Politika Kurullarının katılımcı rolü literatürde ve kararnamelerde sıklıkla vurgulanmaktadır. Politika Kurullarının çalışmalarına bakıldığında da katılımcılığın dikkate alındığı görülmektedir. Bundan sonraki süreçte de meta yönetişimin kamu sektöründeki eylemlerin doğrudan kontrolü değil, bu eylemlerin gerçekleştiği ortamın kontrolü olarak algılanması önem arz etmektedir.

Etkileşimli Karar Mekanizmaları Sürdürülüp Geliştirilmeli

Sorunlar veya politika önerileri, hükümetin daha alt kademelerinde (bürokrat, yerel çalışan veya teknokrat) ortaya çıkarsa bu bilgiler en üst merkeze ulaşana kadar önemli ölçüde bilgi kaybı yaşanabilir. Bu da sorunları daha karmaşık hale getirebilir. CoG yapıları sadece emir veren değil, aşağıdan gelen bilgiyi anlayıp işleyebilecek şekilde tasarlanmalıdır. Meta yönetim yaklaşımı da bu tür bilgi kaybını azaltmak için şeffaflık ve etkileşimli karar mekanizmaları önermektedir.

Çakışan Roller Giderilmeli

Politika Kurulları ve Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin çakışan rolleri Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ile Cumhurbaşkanlığı ofisleri arasında zaman zaman görev ve yetki açısından çakışmalar yaşanabilmektedir. Her iki yapının da strateji geliştirme, veri toplama ve raporlama gibi benzer işlemlere sahip olması iş bölümünü ve koordinasyonu zorlaştırabilir. Bu nedenle her iki yapının da görev alanlarının daha net ve detaylı tanımlanması önerilebilmektedir.

Esnek ve Uyarlanabilir Koordinasyon Mekanizmaları Sürdürülmeli

Eşgüdüm mekanizmaları, hiyerarşik mekanizmalar, piyasa eşgüdümü mekanizmaları ve ağbağ mekanizmalarından oluşmaktadır. Politikaların oluşturulması aşamasında, esnek ve uyarlanabilir mekanizmaların katı ve kuralcı yapılardan daha başarılı olma eğiliminde oldukları unutulmamalıdır. Zira liderler değişse bile bu tür yapılar sürekliliğini koruyabilmektedir. Bu sebeple ideolojik kaygılarla eşgüdüm mekanizmalarından bir veya birkaçı hiçbir zaman tamamen işlevsiz kılınmamalıdır.

Bazı Görevler Bakanlıklara Devredilmeli

Hükümet merkezlerinin ve özellikle politika kurullarının ana işlevleri dışındaki görevlerin bakanlıklara devredilerek bu kurulların görevlerinde etkinlik artırılmalıdır. Politika Kurulları, kurumların genel yönünü belirlemek, öncelikleri saptamak ve politika uyumunu sağlamak gibi büyük resme göre stratejik konulara odaklanmalıdır. Neyin önemli olduğunu belirleyip kurumları ortak hedeflere yönlendirmelidir. Politikaların teknik detayları, saha analizleri, etki değerlendirmeleri, personel ataması, kaynak dağılımı gibi işler uygulayıcı konumdaki bakanlıklar ve kamu kurumları tarafından yürütülmelidir.

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Strateji ve Bütçe Başkanlığıyla İlişkiler Geliştirilmeli

Politika Kurullarının 2024 yılında kurulmuş olan Genel Sekreterlik ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı arasında daha sistematik ilişkiler kurulması yatay politika koordinasyonu için önemli görülmektedir.

Strateji Geliştirme Rolü Sürdürülmeli

OECD (2018: 9) kapsamında hükümet merkezlerinin 3/ 4'ünün stratejik vizyon özetleyen belgeye sahip olduğu ve bunun da %35'lik kısmının 5 yıl veya daha az bir dönemi kapsadığı bildirilmektedir. Bu kapsamda Politika Kurullarının strateji geliştirme rolleri önemli görülmektedir ve korunarak devam ettirilmelidir.

Dijital Dönüşümün Önemine Dikkat Çekilmeli

Politika süreçlerinin yukarı doğru inşa edilmesinde dijital dönüşüm önemli bir yer edinmektedir. Bu kapsamda Türkiye'de de dijital dönüşüm hızlandırılmalıdır. Bu sebeple özellikle Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulunun bu yöndeki çalışmaları önemli görülmektedir ve sayıları artarak devam etmelidir.

Sosyal Medya Hesapları Geliştirilmeli

Sosyal medya son dönemde en önemli iletişim araçlarından biri haline gelmiştir. Politika Kurullarının da özellikle katılımcılığın artırılması ve halkın, iktidarın politika talepleri doğrultusunda fikirsel olarak bilgi sahibi haline gelebilmesi için sosyal medya hesaplarını geliştirmeleri ve paylaşımlarını arttırmaları gerekmektedir.

Politika Kurullarının Dinamikliği ve Açık Kapı Yaklaşımı Sürdürülmeli

Politika Kurullarının açık kapı yaklaşımı ve bazı politika kurullarının toplantılarını il il gezerek yapması halkın taleplerinin dinlenmesi ve yakın ilişkiler kurulabilmesi açısından önemli görülmektedir. Tüm politika kurullarının bu yönde planlama yapmalarının faydalı olacağı düşünülmektedir.

Akademisyenlere Öneriler

Kamu yönetiminde eşgüdüm üzerine çalışacak akademisyenlere bu zorlu sürecin ardından ilk önerim, çalışmanın sınırlılıklarının çok net bir biçimde ortaya konulması olacaktır. Zira eşgüdüm kurum içi, kurumlar arası, uluslararası, politikaların koordinasyonu, yatay, dikey, iç yatay iç dikey, dış yatay, ve dış dikey anlamlarında çok farklı tanımlamalara ve kapsamlara sahip olabilmektedir.

Sınırlılıkların ve yönün henüz tez önerisi aşamasında net şekilde ortaya konması süreç açısından oldukça kolaylaştırıcı olacaktır.

Literatürde Yeni Siyasal Yönetişim (New Political Governance) kapsamında hükümet merkezlerinin eşgüdüm çabalarını temellendiren çalışmalar olduğu görülmektedir. Bu konuda çalışmak isteyen bilim insanlarının Türkçe literatüre bu bağlamda önemli ek katkılar verebileceği ifade edilebilir.

Yine ilgili literatürde son dönemde CoG'lerin ürettikleri ve yarattıkları etkilere büyük önem verilirken, sonuçlarına bu kadar odaklanan bir literatürün araştırma nesnesini titizlikle incelememiş olması şaşırtıcıdır. CoG'lerin hem yapısal hem de performans etkileri üzerine literatürde daha fazla çalışma ihtiyacı görülmektedir.

Dijital dönüşümün bu kadar yoğun bir şekilde yaşandığı ve dijital devlet uygulamalarının yaygınlaştığı günümüzde, eşgüdüm üzerine dijital dönüşüm konusunda hem Türkçe hem de yabancı literatürde çok çalışmanın olmadığı dikkat çekmektedir. Eşgüdüm üzerine çalışmayı düşünen akademisyenler tarafından bu alanın seçilmesi bilim adına faydalar üretebilir.

Devletin idame ettirilmesi adına son dönemde üretilen kurumsal yapıların eşgüdüm üzerinden olduğu kadar “şeffaflık” ve “hesap verebilirlik” kavramı üzerinden değerlendirilerek kurgulanması yine iyi bir çalışma alanı olarak görülmektedir.

Bu çalışmada politika kurulları, teorik bir çerçevede inşa edilmiştir. Politika Kurullarının özellikle eşgüdüme faydalarını daha iyi analiz edebilmek adına eğer mümkünse kurul üyeleriyle doğrudan görüşerek bir çalışma şekillendirmek oldukça faydalı olabilir.

KAYNAKÇA

- Acar, M. (2004). *Örgütsel yönetim*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Agranoff, R. ve McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Akbulut, Ö. (2009). *Siyaset ve yönetim ilişkisi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Akdemir, A. (2012). *İşletmeciliğin temel bilgileri*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Akıncı, B. (2017). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin olası demokratik ve ekonomik etkileri. *Journal of Turkish Studies - International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, 12(24), 1-16.
- Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu üzerinden bir değerlendirme [Councils in the presidential government system: An evaluation through Social Policy Councils]. *Route Educational and Social Science Journal*, 6(3), 659-676.
- Akman, Ç., ve Akçay, E. Y. (2019). Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika kurulları: ABD ile karşılaştırması. *Yasama Dergisi*, (40), 33-59.
- Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası aktörleri. *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 15(1), 35-54.
- Aktan, C. C. (2016). Temsili demokrasilerde ideal bir siyasal rejim (hükümet sistemi) arayışı. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 8(1), 18-35.
- Aladağ, E. (2022). Karmaşık sorunlarla mücadelede işbirlikçi yönetim ve aktörler. İçinde E. Aladağ (Ed.), *Karmaşık sorunlar ve kent* (ss. 35-56). Nobel Akademik Yayıncılık. <https://books.google.com.tr/books?id=5Ig7EAAAQBAJ>
- Alessandro, M., Lafuente, M. ve Santiso, C. (2013). *The role of the center of government: A literature review*. Inter-American Development Bank.

Alexander, E. R. (1995). *How organizations act together: Interorganisational coordination in theory and practice*. Routledge.

Alpungan, O. (1993). *Küçük işletmeler*. Karadeniz Teknik Üniversitesi Yayınları.

Anadolu Ajansı. (2023, Haziran 20). *Cumhurbaşkanlığı sözcüsü Kalın: Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ülke yönetim süreçlerine çok önemli katkılar sundu*. Erişim Adresi: <https://www.aa.com.tr/tr/politika/cumhurbaskanligi-sozcusu-kalin-cumhurbaskanligi-politika-kurullari-ulke-yonetim-sureclerine-cok-onemli-katkilar-sundu/2887985>

Ansell, C., ve Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

Aşkin, M. D. (2003). *Eşitlik ve iyi yönetim*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını.

Babaoğlu, C., ve Kulaç, O. (2021). Türkiye’de politika kurullarının işbirlikli yönetim açısından değerlendirilmesi. *Yasama Dergisi*, 44, 101–122.

Bahçıvan, S. (2022). Yeni kamu yönetimi hareketinin ortaya çıkmasını sağlayan Minnowbrook konferansları. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 23(2), 221–235.

Bang, M. S., ve Kim, Y. Y. (2017). Collaborative governance difficulty and policy implication: Case study of the Sewol disaster in South Korea. *Journal of Asian Public Policy*, 10(2), 144–157. <https://doi.org/10.1080/17516234.2017.1298656>

Barnard, C. I. (1966). *The functions of the executive*. Harvard University Press.

Barton, R. (1980). The road to Minnowbrook: Development of the new public administration in the United States. *International Journal of Public Administration*, 2(4), 447–475. <https://doi.org/10.1080/01900698008524390>

Batory, A., ve Svensson, S. (2019). The fuzzy concept of collaborative governance: A systematic review of the state of the art. *Central European Journal of Public Policy*, 13(2), 28–39.

Bayramoğlu, S. (2005). *Yönetişim zihniyeti: Türkiye’de üst kurullar ve siyasal iktidarın değişimi*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Beetham, D. (1991). Models of bureaucracy. İçinde G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, ve J. Mitchell (Ed.), *Markets, hierarchies and networks: The coordination of social life* (ss. 128–140). London: Sage Publications.

Bekkers, V. (2011). Linking innovation to the public sector: Contexts, concepts and challenges. İçinde V. Bekkers, J. Edelenbos ve B. Steijn (Eds.), *Innovation in the public sector: Linking capacity and leadership* (ss. 3–32). Palgrave Macmillan.

Bell, S., ve Hindmoor, A. (2009). *Rethinking governance: The theory of the state in modern society*. Cambridge University Press.

Ben-Gera, M. (2004). *Co-ordination at the centre of government: The functions and organisation of the Government Office - A comparative analysis of OECD countries, Central and Eastern European countries, and Western Balkan countries* (SIGMA Paper No. 35). Paris: OECD Publishing.

Ben-Gera, M. (2009). *Horizontal policy coordination*. Ministry of Public Administration and Local Self-Government.

Bianchi, C., Nasib, G., ve Rivenbark, W. C. (2021). Implementing collaborative governance: Models, experiences, and challenges. *Public Management Review*, 23(11), 1581–1589. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1844602>

Bouckaert, G., Peters, B. G., ve Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Britannica. (t.y.). *Prime minister: Variations in the role and power of the office*. <https://www.britannica.com/topic/prime-minister/Variations-in-the-role-and-power-of-the-office>

Brown, B., ve Stillman, R. (1986). *A search for public administration: The ideas and career of Texas*. AveM University Press.

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

Burnham, J. (1985). *The managerial revolution or what is happening in the world*. New York: Penguin Books.

Cambridge Dictionary. (2021). *Coordination*. Erişim adresi: <https://dictionary.cambridge.org>

Candel, J. J. L., ve Biesbroek, G. R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, 49(3), 211–231.

Chisholm, D. (1992). *Coordination without hierarchy: Informal structures in multiorganizational systems*. California: University of California Press.

Chrislip, D. D., ve Larson, C. E. (1994). *Collaborative leadership: How citizens and civic leaders can make a difference*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Christensen, T., ve Laegreid, P. (2006). *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state*. Edward Elgar.

Christensen, T., ve Laegreid, P. (2007a). The challenge of coordination in central government organizations, *Working Paper 5*, Stein Rokkan Centre for Social Studies. s. 3-26

Christensen, T., ve Laegreid, P. (2007b). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.

Christensen, T. ve Laegreid, P. (2008). The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case, *Public Organization Review*, 8(2): 97-116

Cohen, D. B., Hult, K. M., ve Walcott, C. E. (2016). The White House Office of Chief of Staff: Evolution and institutionalization since Reagan. *Presidential Studies Quarterly*, 46(1), 4-29.

Connick, S., ve Innes, J. (2003). Outcomes of collaborative water policy making: Applying complexity thinking. *Journal of Environmental Planning and Management*, 46(2), 177-197.

Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı. (2023 a). *Cumhurbaşkanlığı politika kurulları: Faaliyetler ve hedefler 2023*.

Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı. (2023b). *Yüzyılın sosyal politikaları*. Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı Yayınları.

Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı. (2024). *21. yüzyılda Türkiye'nin kültür seferberliği*. Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı Yayınları.

Cumhurbaşkanlığı. (2018, Temmuz 24). *13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (Resmî Gazete No. 30488)

Cumhurbaşkanlığı. (2018, Temmuz 24). *14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (Resmî Gazete No. 30488).

Cumhurbaşkanlığı. (2018, Ekim 9). *Cumhurbaşkanlığı politika kurullarına üyeliklere atama yapılmasına dair karar* (Karar Sayısı: 12). Resmî Gazete. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/10/20181009-12.pdf>

Cumhurbaşkanlığı. (2025, Mart 28). *Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (Karar Sayısı: 183). Resmî Gazete. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2025/03/20250328-1.pdf>

Cumhurbaşkanlığı. (2025, Nisan 10). Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılan atamalar hakkında kararlar (Karar Sayısı: 2025/92-131). Resmî Gazete. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2025/04/20250410-1.pdf>

Çukurçayır, A. (2003). Çok boyutlu bir kavram olarak yönetim. İçinde M. Acar ve H. Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (ss. 259–276). Ankara: Nobel Yayıncılık.

Dean, M. (1999). *Governmentality: Power and rule in modern society*. SAGE Publications.

Demirel Duyar, D. (2018). Fayol ve Gulick'ten günümüze yönetim düşüncelerinin dönüşümü üzerine bir değerlendirme. *Journal of Political Administrative and Local Studies*, 1(2).

Dicle, İ. A. (1970). Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS). *Amme İdaresi Dergisi*, 3(3).

Dinç, Y. D., ve Atmaca, Y. (2023). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası sürecinin yeni aktörleri: Politika kurulları ve ofisler. *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 5(1), 45–62.

Donahue, J. D., ve Zeckhauser, R. J. (2011). *Collaborative governance: Private roles for public goals in turbulent times*. Princeton University Press.

Doornbos, M. (2001). 'Good governance': The rise and decline of a policy metaphor? *Journal of Development Studies*, 37(6), 93–108.

Durgut, M. (2019). *Sosyal politika harcamalarının günümüzdeki durumu: Ülkeler arası karşılaştırmalı bir inceleme* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne.

Edelenbos, J. (2005). Institutional implications of interactive governance: Insights from Dutch practice. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 18(1), 111–134.

Emerson, K. (2018). Collaborative governance of public health in low- and middle-income countries: Lessons from research in public administration. *BMJ Global Health*, 3(4).

Emerson, K., Nabatchi, T., ve Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1).

Erkoçak, E., ve Açıkalm, Ş. N. (2014). Complexity theory in public administration and metagovernance. İçinde Ş. Ş. Erçetin ve S. Banerjee (Ed.), *Chaos, Complexity and Leadership 2013* (ss. 73–84)

https://www.researchgate.net/publication/286930194_Complexity_Theory_in_Public_Administration_and_Metagovernance

Erol, Ö. F. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanlığı politika kurulları. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 26(1), 107–113.

Eryılmaz, B. (2004). Kamu yönetiminde değişim. *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildirileri*, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 50–64.

European Commission. (2016). *Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU E-Government Action Plan 2016–2020. Accelerating the digital transformation of government*. Brussels.

Fayol, H. (1949). *General and industrial management*. London.

Fayol, H. (2016). *Genel ve endüstriyel yönetim* (5. baskı, Çev. M. Asım Çalıköğlü). Ankara: Adres Yayınları.

Fişek, K. (2012). *Yönetim*. Ankara: Kilit Yayınları.

Frederickson, H. G. (1971). Toward a new public administration. İçinde F. Marini (Ed.), *Toward a new public administration: The Minnowbrook perspective* (ss. 309–331).

Frederickson, H. G. (1980). *New public administration*. Alabama: The University of Alabama Press.

Freeman, J. (1997). Collaborative governance in the administrative state. *UCLA Law Review*, 45(1), 1–98.

Gjaltema, J., Biesbroek, R., ve Termeer, K. (2019). From government to governance... to meta-governance: A systematic literature review. *Public ManagementReview*.

https://www.researchgate.net/publication/335172070_From_government_to_governance_to_meta-governance_a_systematic_literature_review

Goetz, K. H., ve Margetts, H. Z. (1999). The solitary center: The core executive in central and Eastern Europe. *Governance*, 12(4), 425–453.

Goldsmith, S., ve Eggers, W. D. (2004). *Governing by network: The new shape of the public sector*. Brookings Institution Press.

Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Gregory, R. (2003). All the King's horses and all the King's men: Putting New Zealand's public sector back together again. *International Public Management Review*, 4(2), 41–58.

Gulick, L. (1937). Notes on theory of organization. İçinde L. Gulick ve L. Urwick (Ed.), *Papers on the science of administration* (ss. 1–46). Columbia University Institute of Public Administration.

Güler, B. A. (2003). Yönetişim: Tüm iktidar sermayeye. *Praksis*, 9, 93–116.

Güven, H. S. (1984a). Örgütlerde temel bir yönetim işlevi olarak eşgüdüm. *Amme İdaresi Dergisi*, 17(4), 77–92.

Güven, H. S. (1984b). Örgüt kuramı boyunca geliştirilen çeşitli ekoller ve eşgüdüm anlayışları. *Uludağ Üniversitesi İktisat ve İdari Bilimler Dergisi*, 5(2).

Güzelsarı, S. (2004). *Kamu yönetimi disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve yönetim yaklaşımları: Tartışma Metinleri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Matbaası, Ankara.

Hall, R. H., Clark, J. P., Giordano, P. C., Johnson, P. V., ve Roekel, M. V. (1977). Patterns of interorganizational relationships. *Administrative Science Quarterly*, 22(3), 457–474.

Harmon, M. (2003). PAT-Net turns twenty-five: A short history of the Public Administration Theory Network. *Administrative Theory and Praxis*, 25(2), 157–172.

Hewitt de Alcántara, C. (1998). Uses and abuses of the concept of governance. *International Social Science Journal*, 50(155), 105–113.

Honey, J. C. (1967). A report: Higher education for public service. *Public Administration Review*, 27(4), 294–321.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.

House of Commons Library. (2025). *The office and functions of the Prime Minister*. House of Commons Library. Erişim Adresi: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9880/>

Howard, C., ve Phillips, S. D. (2012). Moving away from hierarchy: Do horizontality, partnerships, and distributed governance really signify the end of accountability? İçinde G. B. Doern ve C. J. Bakvis (Ed.), *From new public management to new political governance: Essays in honour of Peter C. Aucoin* (ss. 314–338). Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.

İntepe, A. S. (2018). *Kamu yönetiminde koordinasyon: Teorik ve güncel tartışmalar* (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi). Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Jessop, B. (2011). Metagovernance. Erişim adresi: https://www.researchgate.net/publication/285098717_Metagovernance#fullTextFileContent

Jessop, B. (1997). Capitalism and its future: Remarks on regulation, government and governance. *Review of International Political Economy*, 4(3), 561–581.

Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. *International Social Science Journal*, 50(155), 29–45.

Jessop, B. (2002a). Governance and metagovernance: On reflexivity, requisite variety, and requisite irony. İçinde H. Bang (Ed.), *Governance as social and political communication* (ss. 101–116). Erişim Adresi: <https://www.researchgate.net/publication/241024274>

Jessop, B. (2002b). *The future of the capitalist state*. Polity Press.

Jessop, B. (2007). *State power: A strategic-relational approach*. Cambridge: Polity Press.

Jordan, A., ve Schout, A. (2006). *The coordination of the European Union: Exploring the capacities of networked governance*. Oxford University Press.

Jung, Y. D., Mazmanian, D., ve Tang, S. Y. (2009). Collaborative governance in the United States and Korea: Cases in negotiated policymaking and service delivery. *International Review of Public Administration*, 13(ek sayı 1), 1–11.

Kama, S. (2016). Parlamenter hükümet sistemi olarak “Westminster modeli”: Britanya örneği üzerine bir deneme. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 22(2), 161–201.

Kantarcıoğlu, M. Ç., ve Fedai, R. (2020). Amerikan yönetim düşüncesinin doğuşu: 1873 krizi çerçevesinde Wilson ve Taylor üzerine bir değerlendirme. *Alternatif Politika*, 12(3), 644–672.

Kapucu, N., Yuldashev, F., ve Bakiev, E. (2009). Collaborative public management and collaborative governance: Conceptual similarities and differences. *International Journal of Economic and Administrative Studies*, 2(1), 43–65. <https://arastirmax.com/en/system/files/dergiler/25821/makaleler/2/1/arastirmax->

collaborative-public-management-and-collaborative-governance-conceptual-similarities-and-differences.pdf

Karatepe, Ş., ve Altunok, H. (2019). *Cumhurbaşkanlığı politika kurulları: Kamu politikasının yeni aktör ve süreçleri*. A Kitap.

Karcı, Ş. M. (2008). Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının temel değerleri üzerine bir inceleme. *Akdeniz İ.İ.BF*, 16.

Katz, D., ve Kahn, R. L. (1977). *Örgütlerin toplumsal psikolojisi*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

Kettle, D. F., ve Milward, H. B. (1996). *The state of public management*. Johns Hopkins University Press.

Kırışık, F., ve Öztürk, K. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kamu yönetiminin geliştirilmesi. *Adalet Dergisi*, 65, 167-200.

Kijne, H. J., ve Spender, J.-C. (1996). Introduction. İçinde J.-C. Spender ve H. J. Kijne (Ed.), *Scientific management: Frederick Winslow Taylor's gift to the world?* (ss. xi–xx). New Jersey: Academic Publishers.

Klijn, E.-H., ve Koppenjan, J. F. M. (2000). Public management and policy networks: The theoretical foundation of the network approach to governance. *Public Management Review*, 2(2), 135–158.

Klijn, E.-H., ve Koppenjan, J. F. M. (2004). *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*. Routledge.

Koç, F. (2022). *Kamu yönetiminde eşgüdüm kapasitesinin habis sorunlar üzerinden incelenmesi: Elazığ ve İzmir depremleri* (Yayınlanmamış doktora tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Kooiman, J., ve Jentoft, S. (2009). Meta governance: Values, norms and principles, and the making of hard choices. *Public Administration*, 87(4), 818–836. https://www.researchgate.net/publication/229614230_Meta-Governance_Values_Norms_and_Principles_and_the_Making_of_Hard_Choices

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

Koop, C., ve Lodge, M. (2014). Exploring the co-ordination of economic regulation. *Journal of European Public Policy*, 21(9), 1311–1329.

Köseoğlu, Ö., ve Sobacı, M. Z. (2015). *Kamu yönetiminde paradigma arayışları: Yeni kamu işletmeciliği ve ötesi*. Bursa.

Küçük, Ü., ve Durna, Ö. (2021). Kavramsal açıdan katılımcılık ilkesi ve değişen kamusal hizmet sunumundaki yeri. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 17(1), 209–219.

Lambright, W. H. (1971). *Public Administration and Science: A Changing and Problematic Relationship*, D. Waldo içinde *Public Administration in a Time of Turbulence*. Chandler Publishing Company.

Leblebici, D. N. (2004). Türkiye’de kamu yönetimi öğretiminin yüksek lisans ve doktora derecesinde incelenmesi. *II. Kamu Yönetimi Forumu*, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 92–119.

Likert, R. (1961). *New Patterns of Management*. New York: McGraw-Hill

Lindblom, C. E. (1965). *The intelligence of democracy*. New York: Free Press.

Linden, R. M. (2002). *Working across boundaries: Making collaboration work in government and nonprofit organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Lodge, M., ve Wegrich, K. (2014). *The problem-solving capacity of the modern state: Governance challenges and administrative capacities*. Oxford: Oxford University Press.

Malone, T. W., ve Crowston, K. (1993). The interdisciplinary study of coordination. *ACM Computing Surveys*, 87–119.

March, J. G., ve Olsen, J. P. (1995). *Democratic governance*. New York: Free Press.

Marcussen, M., ve Torfing, J. (2007). *Democratic network governance in Europe*. London: Palgrave Macmillan.

Marini, F. (1971). *Toward a new public administration: The Minnowbrook perspective*. Chandler Publishing Company.

Martin, D. S. (1988). The new managerialism and the policy influence of consultants in government: Governance. *An International Journal of Policy and Administration*, 2(3), 315–335.

Marume, S. B. M., ve Jaricha, E. (2016). Coordination as an essential part of public administration. *Quest Journals: Journal of Research in Humanities and Social Science*, 4(6).

McGregor, D. (1960). *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill.

McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(Özel Sayı), 33–43.

Memiş, L. (2022). Ağ yönetişimi: Kent yönetimi bağlamında teorik bir inceleme. *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), 249–267.

Metcalf, L. (1994). International policy co-ordination and public management reform. *International Review of Administrative Science*, 271–290.

Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organization: A synthesis of the research*. London: Palgrave.

Mitchell, J. (1991). Hierarchies-Introduction. İçinde G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, ve J. Mitchell (Ed.), *Markets, hierarchies and networks: The coordination of social life* (ss. 105–107). London: Sage Publications.

Mooney, D. (1947). *The principles of organization*. New York ve London: Harper and Brothers Publishers.

Mosher, C. F. (1968). *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.

Narenda, K. S. (1962). Mary Parker Follett: Pioneer in management theory. *Journal of the Academy of Management*, 5.

Nişancı, Z. N. (2015). Geçmişten günümüze yönetim düşüncesi. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 13(25), 257–294.

OECD. (2007). *The role of ministries in the policy system: Policy development, monitoring and evaluation* (Sigma Papers No. 39). OECD Publishing.

OECD. (2014). *Centre of Government Survey: CoG functions and structures*. Paris: OECD Publications.

OECD. (2015). *Centre stage: Driving better policies from the centre of government*. OECD Publishing.

OECD. (2018). *Centre stage 2: The organizations and functions of the centre of government in OECD countries*. OECD Publishing.

OECD. (2023). *The role and functions of the centre of government in the European Neighbourhood Policy East region* (SIGMA Paper No. 67). OECD Publishing.

OECD. (2024). *Steering from the centre of government in times of complexity: Compendium of practices*.

Okçu, M. (2012). Değişen dünyayı anlamak için önemli bir kavram: Yönetişim. *İçinde Yönetişim ve yönetim ekseninde kamu yönetimi* (ss. 9–29). Bursa: Ekin Yayınları.

Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.

Osborne, D., ve Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. A William Patrick Book.

Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu sektörünün yönetimi sorununa yeni bir yaklaşım: Yeni kamu işletmeciliği. *İçinde M. Acar ve H. Özgür (Ed.), Çağdaş Kamu Yönetimi I*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Ördek, A. (2005). *Kurgusal ve tarihsel bir kategori olarak piyasa* (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Özer, M. A. (2005). Günümüzün yükselen değeri: Yeni kamu yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, 59, 3–46.

Özgür, H., ve Ciğeroğlu Öztepe, M. (2015). Amerikan yeni kamu yönetimi hareketi: Sosyal adalet ve hakkaniyet odaklı bir kamu yönetimi arayışı. İçinde Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu yönetiminde paradigma arayışları: Yeni kamu işletmeciliği ve ötesi*. Bursa: Dora Yayıncılık.

Palabıyık, H. (2006). Yönetimden yönetişime: Yönetişim, kentsel yönetişim ve uygulamaları üzerine açıklamalar. *Amme İdaresi Dergisi*, 39(2), 25–48.

Parlak, B. (2011). *Yönetim bilimi ve çağdaş yönetim teknikleri*. İstanbul: Beta.

Pelkonen, A., Teravainen-Litardo, T., ve Waltari, S.-T. (2008). Assessing policy coordination capacity: Higher education, science, and technology policies in Finland. *Science and Public Policy*, 35(4), 241–252.

Perry, J. L., ve Kraemer, K. L. (1983). *Public management: Public and private perspectives*. University of California: Mayfield Publishing Company.

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

Peters, B. G. (2011). Governance responses to the fiscal crisis—Comparative perspectives. *Public Money and Management*, 31(1), 75–80.

Peters, B. G., ve Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223–243.

Peters, B. G., ve Pierre, J. (2004). Multi-level governance and democracy: A Faustian bargain? İçinde I. Bache ve M. Flinders (Ed.), *Multi-level governance* (ss. 75–89). Oxford: Oxford University Press.

Peters, B. G., ve Savoie, D. J. (1995). *Governance in a changing environment*. McGill Queen's University Press.

Peters, B. G. (2010). Meta-governance and public management. İçinde S. Osborne (Ed.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (ss. 37–51). London: Routledge.

Pierre, J., ve Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. London: Macmillan.

Polatoğlu, A. (2003). *Kamu yönetimi: Genel ilkeler ve Türkiye uygulaması*. Ankara: METU Press.

Provan, K. G., ve Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.

Provan, K. G., ve Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414–423.

Reilly, T. (1998). Communities in conflict: Resolving differences through collaborative efforts in environmental planning and human service delivery. *Journal of Sociology and Social Welfare*, 25(2), 115–142.

Resmî Gazete. (2018, 09 Temmuz). 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname. *Resmî Gazete*, 30473.

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.

Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, 28(8), 1243–1264.

Richard, M. R. (2017). *Equal Right to the Poor*. University of Chicago Law Review

Ryan, C. (2001). Leadership in collaborative policy-making: An analysis of agency roles in regulatory negotiations. *Policy Sciences*, 34(3), 221–245.

Savoie, D. J. (2008). *Court government and the collapse of accountability in Canada and the United Kingdom*. Toronto: University of Toronto Press.

Scharpf, F. W. (1994). Games real actors could play: Positive and negative co-ordination in embedded negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27–53.

Scott, W. G., ve Hart, D. K. (1979). *Organizational America*. Houghton Mifflin.

Scott, W. (1961). Organization theory: An overview and appraisal. *The Journal of the Academy of Management*.

Seidman, H. (1997). *Politics, position, and power*. Oxford University Press.

Shafritz, J. M., Russell, E. W., ve Borick, C. P. (2017). *Kamu yönetimini tanımak* (N. Öztaş, Çev.). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Simon, H. A. (1946). The proverbs of administration. *Public Administration Review*, 6(1), 53–67.

Six, P. (2004). Joined-up government in the Western world in comparative perspective: A preliminary literature review and exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1), 103–138.

Smith, A. (1776), *The Wealth of Nations*, İngiltere, London Edition

Smith, S. L. (1998). Collaborative approaches to Pacific Northwest fisheries management: The salmon experience. *Willamette Journal of International Law and Dispute Resolution*, 6(1), 29–68.

Sobacı, M. Z. (2006). Türkiye’de kamu yönetimi reformlarının "Yeni Kamu İşletmeciliği" perspektifinden bir değerlendirmesi. *Akademik Araştırmalar Dergisi*, 7(28), 71–86.

Sorensen, E. (2006). Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *American Review of Public Administration*, 36(1), 98–114.

Sorensen, E., ve Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through meta-governance. *Public Administration*, 87(2), 234–258. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x?saml_referrer

Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28.

Sun, X. (2017). Research and prospect of collaborative governance theory. *Public Policy and Administration Research*, 7(7), 27–34. <http://core.ac.uk/download/pdf/234670063.pdf>

Susskind, L., ve Cruikshank, J. (1987). *Breaking the impasse: Consensual approaches to resolving public disputes*. Basic Books.

Şengül, R. (2007). Henri Fayol'un yönetim düşüncesi üzerine notlar. *Yönetim ve Ekonomi*, 14(2).

Şimşek, M. Ş., ve Çelik, A. (2019). *Yönetim ve organizasyon*. Konya: Eğitim Yayınevi.

Şimşek, Ş. (2010). *Yönetim ve organizasyon*. Konya: Eğitim Kitabevi.

T.C. Bakanlar Kurulu. (2011, 8 Haziran). Kalkınma Bakanlığının teşkilat ve görevleri hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK No. 641). *Resmî Gazete, Sayı 27958* (Mükerrer). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608-1.htm>

T.C. Cumhurbaşkanlığı. (2018). 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi: Cumhurbaşkanlığı teşkilatı hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (Kararname No. 1). *Resmî Gazete, 30474* (Mükerrer).

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf>

Taylor, F. W. (1911), *The Principles of Scientific Management*, Cornell University Library

Taylor, F. W. (2016). *Bilimsel yönetimin ilkeleri* (8. Baskı; Çev. H. Bahadır Akın). Ankara: Adres Yayınları.

TESEV. (2008). *İyi yönetim el kitabı*. İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Yayını.

The Dictionnaire Académie Française. (2021, 5 Ekim). Coordination. <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9C4141>

The World Bank. (1989). *Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth*. Washington, D.C.

The World Bank. (1994). *Governance: The World Bank's experience*. Washington, D.C.

Thompson, J. D. (1967). *Organizations in action*. New York: McGraw-Hill.

Thompson, G., Frances, J., Levacic, R., ve Mitchell, J. (1991). *Markets, hierarchies and networks: The coordination of social life*. SAGE Publications

Torfin, J. (2007). Introduction: Democratic network governance. İçinde J. Torfin ve E. Sorensen (Ed.), *Theories of democratic network governance* (ss. 1–28). Palgrave Macmillan.

Tortop, N. (2010). *Yönetim Bilimi* (8. Baskı). Nobel Yayın Dağıtım.

Tosun, K. (1982). *İşletme Yönetimi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İşletme İktisadi Enstitüsü Yayınları.

Tuncer, A., ve Usta, S. (2013). İki kriz arasında yönetim: Yeni kamu işletmeciliği. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (30), 181–195.

Türk Dil Kurumu. (2021, 5 Ekim). Eşgüdüm. Erişim adresi: <https://sozluk.gov.tr/>

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı. (2025, 28 Mart). Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı

Kararnamesi (Kararname No: 183). *Resmî Gazete*, Sayı 32855.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2025/03/20250328-1.htm>

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı. (2024, Haziran). Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname No. 174). *Resmî Gazete*, Sayı 32766.

UNDP. (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. New York: United Nations Development Programme.

Üstüner, Y. (2000). Kamu yönetimi kuramı ve kamu işletmeciliği okulu. *Amme İdaresi*, 33(3).

Waldo, D. (1971). *Public Administration in a Time of Turbulence*. Chandler Publishing Company.

Wanna, J. (2008). Collaborative government: Meanings, dimensions, drivers and outcomes. İçinde J. Wanna (Ed.), *Collaborative Government: Design, Management and Performance* (ss. 1–24). Australian National University E-Press.

White, O. (1969). Dialectical Organization: An Alternative to Bureaucracy, *Public Administration Review*, 29(1), 32-42.

White, O. (1971). Organization and Administration for New Technological and Social Imperatives, D. Waldo içinde *Public Administration in a Time of Turbulence*. Chandler Publishing Company.

Whitehead, M. (2003). In the shadow of hierarchy: Meta governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands. *Area*, 35(1), 6–14.

Wilson, W. (2018). *İdarenin İncelenmesi*. Ankara: Liberte Yayınları.

Witesman, E. M. (2020). Centralization and decentralization: Compatible governance concepts and practices. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.

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*.

Yamamoto, Y. (1981). *An inductive theory of interorganization coordination in crises*. USA: Disaster Research Center.

Yüksel, M. (2000). Yönetişim kavramı üzerine. *Ankara Barosu Dergisi*, 58(3), 145–159.

Zengin, O. (2011). *Verimlilik: Kuramsal bir çözümleme ve kamu yönetimi disiplini* (Yayımlanmamış doktora tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

