Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımı Çerçevesinde 6360 Sayılı Kanun'un Değerlendirilmesi *

*Sevinç SOYOCAK ÖZALP***

Öz: *1990'ların sonu Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımının kamu yönetiminde hedeflenen başarıyı sağlayamadığı gerekçeleriyle eleştirildiği, alternatif yaklaşımların* yükseldiği bir dönem olmuştur. Bu dönemde *ortaya çıkan yaklaşımlardan birisi de Bütünleşik Kamu Yönetimi (BKY) ve onun YKİ yaklaşımın yürüttüğü reformlar kapsamında yarattığı parçalı yönetsel yapıya yönelik koordinasyon eleştirileri olmuştur. Bu eleştirilerin, 2000'lerde devam eden reformlar doğrultusunda yeniden yapılandırılan Türk kamu yönetiminde de gündeme geldiği, koordinasyon sorununun 2012 yılında kabul edilen 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmündeki Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı'nın gerekçesinde açıkça ifade edildiği görülmektedir. Çalışma, BKY yaklaşımını ve yaklaşım kapsamında 6360 Sayılı Kanunu'nu incelemeyi amaçlamaktadır.*

Anahtar Kelimeler: *Bütünleşik Kamu Yönetimi, Koordinasyon, 6360 Sayılı Kanun.*

Evaluation of the Law No. 6360 within the Framework of Whole-of-Government Approach

Abstract: *In the late 1990s, whereas the New Public Management(NPM) approach was criticized for not being able to achieve the targeted success, new alternative approaches were started to be developed. One of these approaches that emerged in this period has been Whole-of- Government (WG) approach and its coordination criticisms of the fragmented administrative structure that it has created by the NPM approach within the framework of reforms. It is seen that these criticisms brought up in the Turkish public administration, which was restructured in line with the ongoing reforms in the 2000s.The problem of coordination is clearly stated in the justification of the Draft Law regarding the amendments to be made in the Metropolitan Municipality Law No.6360 which was enacted in 2012. The study aims to examine WG approach and then Law No. 6360 within the scope of this approach.*

Key Words: *The whole-of government, Coordination, Law No.6360.*

---

* Bu çalışma KAYFOR 17 Kamu Yönetiminde Yapısal ve İşlevsel Dönüşüm başlıklı kongrede sözlü olarak sunulmuş ve kongre özet kitapçığında basılmış çalışmanın yeniden düzenlenmiş ve genişletilmiş halidir.

** Dr. Öğr. Üyesi, Hitit Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Çorum. sevincozalp@hitit.edu.tr. ORCID: 0000-0002-3577-858X.

Makale Geliş Tarihi : 05.08.2020
Makale Kabul Tarihi: 01.10.2020

Giriş

1970'lerde kapitalizmin girdiği krizi aşma çabasında özel sektör alanında yaşanan birçok değişim, 1980'lerle neoliberal politikaların öncülüğünü gerçekleştiren Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı (YKİ) aracılığıyla kamu yönetiminde de yansımasını bulurken, verimsiz olarak ilan edilen merkeziyetçi, hiyerarşik devlet örgütlenmesi yerine daha âdemi-merkeziyetçi ve esnek bir devlet modeli savunulmuştur. Bu dönemde özel sektör alanında yaşanan teknolojik gelişmeler, endüstriyel değişim ve artan rekabet, küreselleşmenin sermayeye sağladığı hareketliliği, üretimin adem-i merkezileşmesini, farklı ihtiyaçları karşılamaya yönelik esnek üretimi ve örgüt içi, örgütler arası hizmet ilişkilerini artırarak esnek örgütlenmeyi benimserken, yaşanan bu değişimler kamu alanına özelleştirme, yerelleşme ve yönetişim biçiminde yansımış gözükmektedir. Özellikle de 1990'larla birlikte hızlanan süreç özelleştirme ile devletin iktisadi alana müdahalesinin sınırlandırılmasının ötesinde, merkez tarafından yönlendirilen ekonomi ve siyaset alanının yetki devri ile yerelleşmesine, sivil toplum ve özel sektör işbirliğini sağlayacak katılımcı yönetişim modelinin benimsenmesine destek ve olanak sağlamıştır. Böylece çok aktörlü, parçalı ve esnek bir yönetim yapısı ile geleneksel merkeziyetçi bürokratik yönetim anlayışından vazgeçilerek yerel yönetimler ön plana çıkarılmış, hizmetlerin yerinden ve katılımcılık esasında sunulması ile verimsiz olarak ilan edilen geleneksel kamu yönetiminden kaynaklanan etkililik, verimlilik sorunlarının aşılacağı vurgulanmıştır.

Türkiye'de de özelleştirmelerle başlayan bu süreç, özellikle 2000'lerden sonra etkisini gösterirken, bu dönemde en önemli değişim 2003 yılında hazırlanan "5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" ile yaşanmıştır. Dönemin perspektifine ve özellikle de Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının söylemlerine uygun nitelikte hazırlanan bu kanun veto edilmesine rağmen, sonraki düzenlemelere kaynaklık etmesi ve Türk kamu yönetimine getirdiği yeni ilkeler ile merkeziyetçi bürokratik yönetim anlayışından kopuşu göstermesi açısından önemli kabul edilmiştir (Memişoğlu, 2006: 91–92). Tasarı birçok kamu hizmetinin piyasaya bırakılmasına ve özelleştirme uygulamalarına destek niteliğinde hükümler içerirken, geleneksel bürokratik yapının aksine adem-i merkeziyetçi, katılımcı ve işbirliğine dayalı bir yönetim anlayışını savunmuştur. Tasarının kamu hizmeti sunumunda halka en yakın birimler olarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekliliği vurgusu ise, tasarının hemen sonrasında hayata geçirilen yerel yönetim reformlarında yansımasını bulmuş, 2004 yılı itibariyle Türkiye'de büyükşehir belediyeleri, il özel idareleri ve belediyeler yeniden yapılandırılmıştır (Akçakaya, 2017:116-117). Bu doğrultuda YKİ yaklaşımının eleştirdiği merkeziyetçi bürokratik yapılanma yerine halka yakınlık ilkesine göre idari vesayetin azaltıldığı adem-i merkeziyetçi, girişimci, daha fazla

yetki ve kaynakla donatılan yerel yönetimler üzerinden etkin hizmet sunumu ve katılımcı demokratik yönetim anlayışı olarak kabul edilen yönetişim modelinin güçlendirilmesi amaçlanmıştır.

Ancak 2000'li yıllar, aynı zamanda YKİ yaklaşımına yönelik eleştirilerin yükseldiği, alternatif arayışların belirdiği bir dönem olmuştur (Köseoğlu, 2015:1). Eleştiriler birçok ülke kamu yönetiminde etkili olan YKİ'nin önerdiği piyasaya dönük reformların istenilen başarıya ulaşamadıkları yönünde gerekçelendirilmişlerdir (Genç, 2015:132-136). Bu dönemde Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı, merkezi devletin iktidar gücünün ve hizmetlerinin yetki devri aracılığıyla yerelleştirilmesine, kamu yönetimi adına daha fazla idari görev üstlenen çeşitli yapıların ortaya çıkmasına, kamu yönetiminin doğasının değiştirilerek içinin boşaltılmasına (*hollow state*) ve idari kurumların zayıflatılmasına neden olduğu argümanları üzerinden hedef alınmıştır. Bu argümanlara göre YKİ'nin savunduğu "gölge devlet" ya da "vekâleten hükümet", kamu kurumlarının seyrekleşmesine (*thinning*) daha kırılgan hale gelmelerine neden olurken idari kurumların bütünlüğünü yok ederek kamu yararı adına etkin hizmet verme kapasitelerini de düşürmüştür (Terry, 2005:426–428). Bu süreçte YKİ'ne yönelik eleştiriler artarken, çeşitli alternatif yaklaşımların da gündeme geldiği görülmektedir. Bu alternatiflerden birisi olan Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımı (*Whole of Government Approach*) da, YKİ yaklaşımının kamu yönetimi için savunduğu rekabet, esneklik, yetki devri ilkeleri sonucu ortaya çıkan piyasa odaklı parçalı idari yapıyı ve yarattığı koordinasyon sorununu eleştirmiştir. Yaklaşıma göre temelleri Kamu Tercihi Teorisine[1] dayanan, kamu ihtiyaç ve taleplerini daha verimli karşılamayı hedefleyen YKİ reformlarının sağladığı adem-i merkeziyetçi, esnek yönetim anlayışı, kamu yönetiminde yapısal yetki devrinin artmasına, parçalı bir idari yapıya ve koordinasyon sorununa neden olarak başarısız olmuştur. Bu kapsamda Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımı (BKY), kamu yönetiminde daha bütüncül bir yaklaşımın aracı olarak görülürken, farklı ülkelerde farklı uygulamalar kapsamında gündeme getirilmiştir (Carayannopoulos, 2016: 251–252).

Son dönemde Türk kamu yönetiminde de YKİ yaklaşımının kamu yönetiminde yürüttüğü idari reformlara yönelik eleştirilerin ve koordinasyon sorununun sıklıkla gündeme taşındığı görülmektedir. Örneğin 2017 yılında hazırlanan On birinci Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu, bu eleştirilerin son dönem en net göstergelerinden biri olarak kabul edilebilir. Rapor, 1980'li yıllarda neoliberal/yeni sağ yaklaşımlarının desteklediği devlette yeniden yapılandırma ve dönüşüm gerekliliğinin bürokratik geleneğe temelden bir ret niteliğinde yak-

[1] Temel ilkeleri bireycilik, rasyonalite ve politik mübadeleye dayanan kurama göre ekonomik insan (*homo economicus*) kadar politik insan (*homo politicus*) da kendi çıkarı peşinde koşmakta ve devlet yönetiminde, bürokrasi de kaynaklar verimsiz kullanılmaktadır. Bu kapsamda kuram, Refah devletini eleştirerek devletin küçültülmesi ve özelleştirme anlayışlarına destek vermektedir (Çoban, 2014: 76-77).

laştığını, özelleştirme ve yerelleşme gibi araçsal politikalarla yönetimin karşısında yönetişimin karşıt olarak konumlandırıldığını ancak bu yaklaşımların mevcut sorunlara çözüm oluşturmaktan öte farklı sorunlara kaynaklık ettiklerini belirtmektedir. Bu çerçevede rapor, yönetim kavramının yeniden dikkate alınması gerektiğini vurgularken Türkiye'de kurumsal yönetimde bütünleşik politikaların uygulanmasına devam edileceğini belirtmektedir (On birinci Kalkınma Planı Ön Rapor, 2017: 3–28). Bu kapsamda BKY yaklaşımı uygulamalarının Türkiye'de de benimsendiği, geçmiş çeşitli politikalar çerçevesinde gündeme getirildiği söylenebilmektedir.[2] Bu politikalardan birisi de 2012 yılında büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu parçalı idari yapıdan kaynaklı koordinasyon sorununu azaltmak ve hizmetlerde kaliteyi artırmak için "bütünleştirilmiş bir yerel yönetim" anlayışı çerçevesinde yayımlanan "6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" olarak görülebilir. Bu kapsamda çalışma 6360 Sayılı Kanunu, BKY yaklaşımı ve bütünleşik uygulamalar çerçevesinde incelemeyi amaçlamaktadır. Çalışma, 6360 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen reformların yönetsel açıdan BKY yaklaşımı ve uygulamaları ile uyumlu olduğunu, ancak YKİ yaklaşımından ve uzantısı yönetişimden bir kopuş niteliği taşımadığı görüşünü savunmaktadır.

Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımına Bir Alternatif Olarak Bütünleşik Kamu Yönetimi

1980'lerle Refah devleti eleştirileri ile yükselişe geçen neoliberal politikaların kamu yönetiminde yansıması olarak kabul edilen YKİ yaklaşımı, örgütlü kamu gücünün kullanıldığı geleneksel, merkezi hiyerarşik devlet yapısını ve bürokrasi anlayışını kamu hizmetlerinde etkili olmaktan uzaklaştığı, ihtiyaç ve talepleri karşılamakta yetersiz kaldığı yönünde eleştirirken 1990'larla etkililik adına çözüm adem-i merkeziyetçi, esnek ve katılımcı yönetim anlayışı olarak benimsenen 'yönetişim' modelinde bulunmuştur. Ortaklaşa, katılımcı bir yönetim adına ön plana çıkarılan yönetişim ile bir anlamda katı bürokratik mekanizmaların dışına çıkılarak bürokrasi tarafından temsil edilen merkeziyetçilik, bütünsellik, hiyerarşi gibi unsurlar geri planda bırakılmış ve parçalı bir idari yapı ortaya çıkarılmıştır (Güler, 2005: 38-39). Geleneksel bürokratik yapılardan öte yerinden yönetim doğrultusunda daha fazla örgütsel, mali özerkliğe kavuşturulmuş yapılar ve piyasa mekanizmalarının kullanılmasıyla etkili ve verimli hizmet sunumu amaçlanmıştır (Karcı, 2008:46-479). Ancak bu parçalı idari yapı ile çeşitlenen ve karmaşıklaşan kurumların kolektif hareket etmesi zorlaşırken, yönetim sürecin-

[2] Örneğin hazırlanma sürecine 2009 yılında başlanan ve kısa adı Kentsel Gelişme Stratejisi (KENTGES) olan "Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı (2010-2023) buna örnek olarak gösterilebilir (http://www.sp.gov.tr/tr/).

de hedeflenen etkililik ve verimlilik de sağlanamamıştır. Bu dönemde eleştiriler, YKİ reformlarının "yönetimin bütüncül etkinliğini artırma konusunda sınırlı olduğu" üzerine yoğunlaşmıştır (Tuncer ve Usta, 2013:189-193; Hatipoğlu, 2015: 156).

Bu görüşleri destekler nitelikte Christensen ve Laegreid (2007:7)'ye göre de BKY yaklaşımın ortaya çıkmasında etkili olan nedenlerin başında, YKİ reformlarının kamu yönetimi yapısı üzerinde yarattığı parçalanma (*siloization*) ve ortaya çıkan sütunlaşma (*pillarization*) yer almaktadır. Onlara göre birbirinden bağımsız ve kopuk hale gelen idari birimlerin bir arada ancak temassız bir biçimde hareket etmesi, tek amaçlı idari birimleri ortaya çıkarırken var olan departmantalizmi de derinleştirmiştir. Bürokratik yapı içerisinde yer alan tekil birimlerin ya da kurumların kimliklerini güçlendiren merkezkaç baskı (Yıldız, 2012) ya da bütünleşikliğe rağmen bölümlendirme olarak tanımlanabilecek departmantalizm, 19. yüzyılın sonlarında genişleyen hükümetler tarafından işlevsellik ve devlet yönetiminde etkililik adına tercih edilirken, modern devletin de klasik mimarisi olarak kabul edilmiştir (Mulgan, 2009: 183). Modern devletin işleyişinde ve örgütlenmesinde toplumun genel çıkarı adına Weber'in yasal-ussal otoritesinin yönetsel ifadesi olan bürokrasinin özelliklerinden biri olan uzmanlaşmanın bir sonucu olan departmantalizm/bölümleme işlerin denetimi ve koordinasyonu açısından önemli kabul edilmiştir. Fişek (2005:183-184)'e göre de geleneksel kamu yönetiminde "en basit parçalarına ayrılmış işlerin yönlendirme ve eşgüdüm amacıyla belli üstlerin denetiminde toplanmalarını kavramlaştıran bölümleme (*departmantalizm*), tüm yönetsel eylemlerin en ussal ve denetlenebilir biçimde örgütlenmelerini ve örgütsel verimliliği artırmayı" amaçlamaktadır. Hunt (2005:13) de departmantalizmin, siyasa (*policy*)[3] geliştirme tarzı olarak rasyonel karar verme fikri ile tutarlı olduğunu belirtirken örgütsel etkililik ve verimlilik üzerindeki katkısını da kabul etmektedir. Ona göre departmantalizm, kamu kaynaklarının harcanması için sıkı bir yasama ve hesap verebilirlik çerçevelerinde hareket eden kamu siyasasının, belirli alanlarını yönetmek adına hem etkili hem de verimli bir araç olduğunu kanıtlamıştır. Ancak Hunt'a göre son dönemde departmanlaşma, giderek sınırlarını keskinleştirirken yalnızca kendi amaçlarına ve ilgi alanına odaklanmış, bütün pahasına güçlü ve taraflı bir bölünme amacından uzaklaşarak parçalı bir idari yapının oluşumuna katkı sağlamıştır. Son dönemde güçlenen deparmantalizmi, kamu tercihi teorisine dayandırarak açıklayan Richards'e göre de bu durum, departman ya da kurum yöneticilerinin çıkarlarını maksimize etme amacıyla imparatorluklarını inşa etme çabasında rasyonel bir tercih olarak belirli gruplarla geliştirdikleri ilişkilerden kaynaklanmaktadır. Bu çerçevede geleneksel kamu yönetimi örgüt-

[3] "Belirli bir soruna çözüm üretmek, belirli bir ihtiyacı gidermek ya da belirli bir amacı gerçekleştirmek için kaynakların bir araya getirilmesini ve istenilen yönde eşgüdümlü olarak harekete geçirilmesini öngören bir program ve/veya faaliyetler bütününü anlamında kullanılmaktadır" (Gül, 2015:6).

lenmesinde açıkça tanımlanmış bölümleme ya da departmantalizm çeşitli çıkar gruplarının kolayca tanımlanabilir hedefleri haline getirilirken, yöneticiler arasında da bir çeşit kuşatma anlayışı yaratarak bütünün amacından kopuk, parçalı bir idari anlayışın ortaya çıkmasında da etkili olmuştur (Richards, 2000 aktaran Hunt, 2015: 13). Böylece son dönemde güçlen(diril)en departmantalizm ile kamu kurumları ve birimleri giderek bağlantısız dikey yapılanmalar haline dönüşürken idari yapıda da koordinasyon sorunu gündeme gelmiştir. Bu sorun 1999 yılında Tony Blair tarafından yapılan bir konuşmada, "Whitehall departmanlarının hükümetin sırtında bir yük olduğu, bu birimlerin kamu hizmetlerini iyileştirmek, girişim sağlamak, bakanlıkların taleplerini karşılamak ya da ilerletmekten daha çok kendi mevkii ve yetkilerini sürdürme çabasına odaklandıkları" şeklindeki ifadeleriyle açıkça gündeme taşınmış gözükmektedir. Bu kapsamda ilk olarak İngiltere'de uygulama alanı bulan BKY yaklaşımı, iktidara gelen İşçi Partisi'nin güçlenen "departmantalizm" e karşı kamu hizmetlerinde ve politika yapımında bütünleştirici yönde benimsediği bir idari anlayış çerçevesinde şekillendirilmiştir (Kavanagh ve Richards, 2001:1).

Bununla birlikte bütünleşik yaklaşımın ortaya çıkmasında, parçalanma ve sütunlaşmanın yarattığı departmantalizm kadar YKİ reformlarının bir başka sonucu olan yetki devri ilkesinin de etkili olduğu kabul edilmektedir (Christensen ve Laegreid, 2007:7). Merkeziyetçi bürokratik ilke ve değerlerin yetersizliği ile gündeme gelen adem-i merkeziyetçi, katılımcı ve çok aktörlü yönetişim modeli ile merkeziyetçi yönetim anlayışından ve planlamadan vazgeçilmesi, resmi hiyerarşilerin azaltılması, idari sistemlerin müşteri tercihleri ve piyasa doğrultusunda işletilmesi, ayrıca kamu yönetiminde etkililik için hizmetlerde hızlı karar alma ve uygulama adına yetki devrinin benimsenmesi ile giderek kompleksleşen ve karmaşa seviyesine varan bir kurumsal çeşitlilik ortaya çıkarken hizmet sunumunda çeşitlilik ve birimler arası koordinasyon sorunu da gündeme gelmiştir (Hatipoğlu, 2015: 158–159). Ayrıca yetki devri ile siyasi ve idari yöneticilerin bilgi, kumanda ve kontrol düzeylerinin sınırlandırılması ile çoğul ve karmaşık hale gelen hesap verebilirlik, hizmetlerde verimsizliğe de neden olmuştur. Bu kapsamda YKİ yaklaşımının kamu yönetimine sağladığı esnekliğin, yetki devrinin, katılımcılığın kamu hizmetinde ve idari yapıda yarattığı parçalanma ve koordinasyon sorunu eleştirileri üzerinden yükselen Bütünleşik Kamu Yönetimi[4] yaklaşımı, birçok hükümet tarafından kamu politikalarında "düşünce ve faaliyette yatay, dikey koordinasyon" düşüncesiyle benimsenmiştir (Hatipoğlu, 2015:157). Genel olarak farklı politikaların birbirine zarar vermesini ve etkinliklerinin düşmesini engellemek, kıt kaynakları daha iyi kullanmak, belirli bir politika alanında ve ağda (network) farklı paydaşları bir araya getirerek sinerji (güç birliği) yarat-

[4] Yaklaşım farklı ülkelerde, "*whole- of- government*", "*joined-up government*" ya da "*horizontal government*" başlığıyla uygulamaya geçirilmiştir (Hatipoğlu, 2015:157).

mak ve vatandaşlara parçalı hizmetler yerine eksiksiz bütüncül hizmet sunmak amacında olan yaklaşım, koordinasyon ve işbirliği kavramları üzerinden bütünleştirici politika ve stratejilere odaklanmış gözükmektedir (Karre, vd., 2013: 63).

İngiltere'den sonra Avustralya, Yeni Zelanda, Kanada gibi radikal bir biçimde YKİ yaklaşımını benimseyen ülkeler tarafından da gündeme getirilen BKY, çeşitli kurumsal politikalar, programlar ve düzenlemeler arasında tutarlılık sağlama, işbirliğini artırma ve koordinasyon sorununu aşma konusunda farklı politika ve yöntemler çerçevesinde uygulamaya geçirilmiştir. Christensen ve Laegreid (2007:1061)'e göre farklı ülkelerde koordinasyon sorunu aşma çabasındaki bu uygulamalar, genel olarak dikey (*vertical*) ve yatay (*horizontal*) olmak üzere iki araçsal perspektifte gerçekleştirilmiştir. Buna göre dikey ya da hiyerarşik perspektif, kamu hizmetlerini homojen olarak kabul ederken, siyasi ya da idari yöneticilerin daha çok ortak kararlar çerçevesinde hareket ettikleri varsayımına dayanmaktadır. Bu doğrultuda perspektif, bütünleşik kamu yönetimi uygulamalarında yukarıdan aşağıya baskın bir ast-üst ilişkisi ya da merkeziyetçiliğin yeniden güçlendirilmesi kadar yatayda kurumlar arası koordinasyonu da sağlama görevini üstlenerek bütünleştirici bir yaklaşım benimsemektedir. Bir anlamda bu perspektif ile amaçlanan koordinasyonda, hiyerarşik düzene önem verilirken Weberyen bürokrasi modeline de yaklaşılmış gözükmektedir. Ancak Weberyen modelden farklı olarak bu yaklaşım, merkezi yönetimin kapasitesinin artırılması yanı sıra kurumlar arası yatay koordinasyonun da güçlendirilmesini amaçlamaktadır (Christensen, 2012:2). Bu bütünleşik uygulama ile bir yandan dikey koordinasyon üzerinden geleneksel merkezi ve hiyerarşik yapı güçlendirilip korunurken, diğer yandan da bu yapılar içerisinde oluşturulacak koordinatör birimler aracılığıyla farklı kurumlar arası yatay koordinasyon ön plana çıkarılmıştır. Böylece kurumların merkezi kararlara daha fazla odaklanmaları, uygulanacak politikalarda kurumlar arası tutarlılığın sağlanması ve işbirliğinin artırılması önem kazanmıştır (Hatipoğlu, 2015: 165). Hiyerarşik koordinasyon ile güçlendirilmiş merkez üzerinden sağlanacak kurumlar arası yatay koordinasyon, sunulacak hizmetlerde ve gerçekleştirilecek faaliyetlerde etkili ve etkin bir kamu yönetimi adına önemli kabul edilmiştir. Bu noktada kamu yönetimi adına bütünleşik bir yaklaşımı savunan yaklaşımın, kurumlar arası yatay koordinasyon ve işbirliğinde özel sektör ve STK'ları kapsar nitelikte olup olmadığı üzerine tartışmalar gündeme gelmiştir (Hatipoğlu, 2015: 157). Ancak "koordinasyon" ve "işbirliği" vurgusu ile ön plana çıkan yaklaşımın kesin bir yönetsel teori ya da araçsal bir yöntem sunmaması farklı ülkelerde, farklı girişimlerle gündeme taşınmasına neden olurken yaklaşımın bazı ülkelerde sadece kamu kurumlarını kapsadığı, bazı ülkelerde ise kamu dışı aktörleri de dâhil ettiği görülmektedir (Cazarez-Grageda, 2019: 14). Ancak başlangıçta açık ve katı bir şekilde hiyerarşik biçimi benimseyen İngiltere örneğinde olduğu gibi hizmet sunumunda yer alan görevli yetkililer için daha fazla

özerklik talebi yaklaşımı genel olarak bu perspektifin özel sektör ve STK'ların işbirliğini destekler nitelikte olduğu yönünde bir izlenim vermektedir (Christensen ve Laegreid, 2007:1061). Bir anlamda yönetişimden kaynaklanan sorunların, hiyerarşik ya da dikey perspektifle aşılmaya çalışıldığı ancak yönetişimden tam anlamıyla bir kopuş niteliği taşımadığı görülmektedir. Bütünleşik uygulamalara yönelik ikinci, yatay ya da görüşmelere dayalı perspektif ise kamu yönetimi yapısını ve faaliyetlerini kapsam olarak heterojen olarak kabul etmekte; farklı yapı, görev, işlev ve ilgi alanlarına sahip farklı birimlerden oluştuğunu belirtmektedir. Ayrıca bu perspektife göre heterojenliğin kapsamı, hizmet sunumunda kamu yönetiminin ilişki içerisinde olduğu özel sektör, sivil toplum kuruluşları gibi farklı paydaşlar dâhilinde daha da genişleyebilmektedir. Bu bağlamda perspektif, bütünleşik uygulamaların yatayda mutlaka görüşmelere, katılımcılığa ve işbirliğine dayanarak gerçekleştirilmesi gerektiğini belirtmekte, gerçekleştirilecek hizmet ve faaliyetlerde merkezi birimler kadar merkezden özerk, yerel, uzman kuruluşlar arasındaki işbirliklerini, katılımcılığı ve müzakereyi de önemsemektedir (Christensen ve Laegreid, 2007:1061). Bu kapsamda bütünleşik kamu yönetimi uygulamalarında görüşmelere dayalı bu perspektifin de merkezi resmi yapılar ile özerk çeşitli paydaşlar arasında müzakereye dayalı kolektif eylemleri benimser nitelikte olduğu ve yönetişim yaklaşımdan uzaklaşmadığı görülmektedir. BKY yaklaşımına yönelik tartışma ve eleştirilerin ise bu noktada gündeme geldiği görülmektedir.

YKY yaklaşımına bir alternatif olarak sunulan BKY'nin, YKİ yaklaşımının yarattığı idari sorunları çözmekten öte öncülüğünü gerçekleştirdiği neoliberal politikalarla var olan küresel politik/ idari sisteme ve yöneticilerine daha fazla meşruiyet kazandırma çabasında olduğu ifade edilmektedir. Kamu otoritelerinin merkezi ve bürokratik yönde güçlendirilmiş gibi gösterilirken aslında merkez ve yerel düzeydeki rolünün piyasa/ özel sektör ve çıkar gruplarının ortaklığı yönünde artırıldığı belirtilmektedir. Bu kapsamda eleştiriler, yaklaşımın aslında YKİ yaklaşımına alternatif bir nitelik taşımadığı yönündedir. Buna göre BKY, YKİ'nin kamu yönetiminde yarattığı sorunlara karşı "başarılı bir şekilde hareket ediliyormuş" gibi davranmak adına iyi bir şekilde vitrinin süslendiği, uygulamalarıyla özel sektör çıkarları doğrultusunda sistemin derinleştirildiği ve uluslararası reform girişimcilerinin de destek verdiği bir paradigmayı temsil etmektedir (Christensen ve Laegreid, 2007:1062). Humpage (2006:49)'a göre de DB ve IMF gibi uluslararası kuruluşlardan da etkilenen yaklaşım, mevcut hükümet rollerini ve sorumluluklarını etkileyen önemli baskılar (küreselleşme, yükselen vatandaş beklentileri, artan sorunların karmaşıklığı) nedeniyle daha fazla öne çıkan verimlilik, etkililik ve yetki devrinin geliştirilmesine yönelik koordinasyon ihtiyacını tanımlarken, yapısal değişiklikleri de içermektedir. Buna göre yaklaşımı, ağ yönetişimine (*network governance*) geçişi destekler nitelikte görmektedir.

Günümüz toplumun yaşadığı karmaşık sorunlar karşısında en iyi sorun çözücü ve koordinasyon biçimi olarak idealize edilen ağ yönetişimi, bir ağ içinde yer alan paydaşlar (kamu, özel ve sivil) arasında etkin koordinasyonu destekleyen kendine özgü işbirlikçi bir mekanizma olarak görülmektedir. Ağ yönetişiminin, YKİ'nin yarattığı parçalanmışlığı gidermek, yarattığı sorunlara çözüm üretmek için geliştirildiği de öne sürülmektedir. Dolayısıyla ağ yönetişimi, koordinasyon faaliyetinin ayrı bir biçimi olarak da görülmektedir (Orhan ve Yalçın, 2015:191-193). Amacı, ağ içerisinde yer alan paydaşlar arasındaki kolektif eylemi sağlayarak etkililiği ve verimliliği artırmaktır. Ancak ağ yönetişimi yaklaşımının, sözleşmeye dayalı ilişkiler kapsamında bürokratik yapılardan daha çok özerk firmalar ve kar amacı gütmeyen kuruluşları içerdiği kabul edilmektedir (Wachhaus, 2018:888). Üstüner (2003: 52) de yönetişime benzerliklerine rağmen ağ yönetişimi yaklaşımının, "işbölümüne dayalı her türlü hiyerarşik yapılanma olasılığını azalttığını" ifade etmekte devletin /bürokrasinin rolünün iyice daraltıldığını, tek merkezlilik, bütüncül karar alma, planlama ve düzenleme işlevlerinden iyice uzaklaştırıldığını belirtmektedir. Bununla birlikte ağ yönetişimi yaklaşımını "devletin geri çekilmesi ya da sonunun gelmesi" değil, kamu politikaları yapımında rolünün "yeniden tanımlanması" olarak kabul edenler de bulunmaktadır (Orhan ve Yalçın, 2015: 185). Bu bağlamda yeni bir tür yönetişim olarak kabul edilen ağ yönetişimi gibi BKY yaklaşımının da YKİ'nin yeni bir uzantısı olarak kabul edildiği ve Post-Yeni Kamu İşletmeciliği olarak adlandırıldığı görülmektedir (Christensen, 2012: 2).

Bütünleşik Kamu Yönetimi Uygulamaları Kapsamında 6360 Sayılı Kanun'un Değerlendirilmesi

Türkiye'de de 2012 yılında çıkarılan ve 2014 yılında yürürlüğe girerek gündeme gelen "6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", büyükşehir yönetiminde bir bütünleştirme süreci olarak tanımlanmıştır (Çınar vd., 2009). Kanunun, YKİ yaklaşımının da temelini dayandırdığı, büyükşehir alanında birçok sayıda yerel yönetim biriminin varlığını ve parçalı bir yönetim yapısını destekleyen Kamu Tercihi teorisi kuramcılarının savunularının aksine, bütünleşik uygulamalara daha yakın olduğu görülmektedir (Çınar vd.,2009:17-22). İzci ve Turan (2013:121) de 6360 sayılı Kanun'un kamu tercihi yaklaşımına değil, yerel yönetimlerin etkinliğini daha geniş mekânsal ölçeklere dayandıran ve bütünleşmeci yaklaşımlar olarak tanımlanan Yeni Bölgeci ve Kent Bölge yaklaşımlarına yakın olduğunu ifade etmektedirler. 1990'larla büyükşehir yönetiminde yeni bölgeciliği savunanlar, genel olarak parçalanmış yönetim yapılarından kaynaklanan sorunların giderilmesine, bu alanda yer alan yerel yönetimler arasında işbirliğine, kentin ve çevre alanlarının ekonomik işbir-

liklerinin geliştirilerek küresel ekonomik rekabete karşı sürdürülebilir kapasite oluşturabilmelerine odaklanmışlardır (Oktay, 2016b:61-62). Diğer bütünleşmeci bir yaklaşım olarak kabul edilen kent bölge ise büyükşehir yönetiminde, kent alanı ile çevre alan arasındaki ekonomik ilişkilerin geliştirilerek kır-kent ayrımının ortadan kalktığı ve küreselleşen ekonominin yeni rekabet mekânları olarak görülmektedirler (Özışık, 2015: 318-319). Bu kapsamda 6360 sayılı Kanun incelendiğinde BKY yaklaşımının söylem ve uygulamamalarına uyumlu olduğu kabul edilebilmektedir.

Kanunun genel gerekçesi de bu kabulü destekler niteliktedir. Kanun'un genel gerekçesi genel olarak büyükşehir yönetiminde yer alan parçalı idari yapının yarattığı koordinasyon sorununa ve bu sorundan kaynaklı olarak kamu hizmetlerinin kaliteli biçimde karşılanamamasına yönelik vurgular içermektedir. Buna göre, sınırları içerisinde birden çok yerleşim merkezi ve yönetim birimi bulunduran büyükşehirlerin sahip olduğu bu parçalı yapının koordinasyon eksikliğinden kaynaklı kamu hizmet sunumunda olumsuzluklar yarattığı, bu nedenle de "yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınır olacak biçimde, optimal ölçekte hizmet üretebilecek, güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç olduğu" açıkça ifade edilmektedir (mevzuat.gov.tr, 2012). Ayrıca gerekçede çok sayıda, yönetsel kapasitesi düşük, küçük yerel yönetim biriminin varlığının kaynak israfına yol açtığı, hizmet etkinliğini düşürdüğü de kabul edilmektedir. Bu kapsamda sunulan hizmetlerin tek merkezden verilmesinin yaşanan koordinasyon sorununu aşacağı ve ölçek ekonomisinden faydalanma sağlayacağı belirtilmektedir. İl sınırları içinde bütünleştirilmiş yerel yönetimlerin adil, etkili ve verimli bir hizmet sunumu gerçekleştirecekleri ifade edilmektedir. Tüm büyükşehir bölgesini kapsayan makro politikaları belirleyen bütüncül planlara olan ihtiyaç vurgusu ile de gerekçe, yerel ölçekte bütünleşik bir yönetim modelini benimser nitelikte görülmektedir. 6360 sayılı Kanun'un getirdikleri bütünleşik uygulamalar çerçevesinde incelendiğinde bu nitelik daha da netlik kazanmaktadır.

2014 Yerel Yönetim Seçimleri sonrası yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun, başta büyükşehir yönetimi olmak üzere yerel yönetim sisteminde birçok değişim ve dönüşümü beraberinde getirmiştir. Kanun ile büyükşehir belediyesi, "il mülki sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan, idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi" olarak belirtilmiştir. Bu çerçevede Türkiye'de on dört yeni büyükşehir belediyesi kurulurken, büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırına eşitlenerek coğrafi yetki sınırları genişletilmiş, bu illerde il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerine son verilmiştir. Ayrıca kanun,

5216 sayılı Kanun'undaki büyükşehir belediyesi tanımında yer alan "en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan" ifadesine yer vermezken, büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ve belde belediyelerinden oluşan üçlü büyükşehir yönetim yapısına son vermiştir. Belde belediyelerinin tüzel kişiliklerine son verilmesi ya da birleştirilerek ilçe belediyeleri kurma yoluna gidilmesi ile büyükşehir yönetim yapısının ikili bir yapıya dönüşmesini sağlamıştır (Oktay, 2016a: 81). Bununla birlikte kanun ile büyükşehir belediyesi sınırları il mülki sınırlarına kadar genişletilirken, büyükşehir belediye olma koşulu "belediye nüfusunun 750.000'nin üzerinde olması" yerine "il nüfusunun 750.000 üzerinde olması" olarak kabul edilmiştir (Zengin, 2014:103). Kanun'un büyükşehir belediyelerinin kuruluşunu kolaylaştırarak birçok ilin büyükşehir belediyesi kapsamına alınmasını sağladığı, büyükşehir ölçeğini büyüttüğü ve büyükşehir alanında koordinasyon sorununu aşma çabasında parçalı idari yapıyı azaltarak hizmet sunumunda daha etkili olacağı düşünülen bütünleşik bir kentsel yönetim anlayışını benimsediği görülmektedir. Bu kapsamda kanunun, il yerel yönetim sistemi kadar il yönetim sistemi üzerinde de etkili olduğu ifade edilmektedir (Gül ve Batman, 2014:328). Koyuncu ve Köroğlu (2012:2-3)'e göre kanunun il düzeyinde getirdiği en önemli iki değişiklik bulunmaktadır. Bunlardan ilki, İçişleri Bakanlığı'nın yerel teşkilatı valilikler bünyesinde kurulan ve yeni bir idari birim olan Yatırım ve İzleme Koordinasyon Başkanlıkları, diğeri ise büyükşehir belediyesi olan illerde hizmet sunumunda kır-kent ayrımının ortadan kalkması olarak kabul edilmektedir.

Yatırım ve İzleme Koordinasyon Başkanlıkları (YİKB), valinin yürütme organının başı olduğu ve merkezin taşradaki birçok faaliyet ve yatırımını gerçekleştirdiği il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine son verilmesiyle ortaya çıkan boşluğu ikame etme amacıyla oluşturulmuşlardır (Oktay, 2016a:87). YİKB'nin, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde il özel idarelerinin birçok görevini üstlenmeleri kadar (Çetin, 2015: 256), ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin koordinasyonunu sağlama amacında kuruldukları da görülmektedir. Bu idari birimlere gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların gerçekleştirilmesi ve koordine edilmesi görevleri de verilmiştir. Ayrıca bu birimler, merkezin ilde (askeri ve adli teşkilat hariç) tüm kurum ve kuruluşların hizmet ve faaliyetlerinin etkinliğini, stratejik plan ve performans programlarına uygunluğunu denetleme, valilik aracılığıyla Başbakanlığa ve gerekli bakanlıklara göndermekle de görevli kabul edilmişlerdir. Bir anlamda bu birimlerin oluşturulmasının nedeni, merkezi idarenin taşrada yürüttüğü işlerde, hizmetlerde aksamalara engel olmak etkililiği ve verimliliği artırmak kadar, denetim alanındaki boşluğu doldurmak olarak da görülmektedir. Koyuncu ve Köroğlu (2012:6)'ya göre de bu birimler, merkezi yönetimin illerdeki kamu kurum ve kuruluşlarını doğrudan kontrol etme ve denetim amacına yöneliktir. Valilik bünyesinde ildeki kamu kurum ve kuruluşları arasındaki yatay koordinasyonu sağlamak amaçlı

oluşturulan ve bu kapsamda koordinatör birimler olarak görülebilecek YİKB'ler bu açıdan merkezi yönetimle yerel düzey arasındaki hiyerarşik koordinasyonu da gerçekleştireceklerdir. YİKB'lerle birlikte merkezin il yönetimi üzerindeki yönetsel denetimi ve kapasitesi güçlendirilmiş gözükmektedir. Bu birimler merkezi yönetimin yerelde yeni bir vesayet denetimi olarak değerlendirilirken, bu yaklaşım merkeziyetçiliğe doğru geri bir dönüş olarak da kabul edilmektedir (Belli ve Aydın, 2017:409). Ancak 2016 yılında YİKB'lere kamu tüzel kişiliği kazandırılması ve özel bütçeli kuruluşlar olarak kabul edilmesi, valiliğe bağlı merkezi bir idari yapı olarak kabul edilen bu birimlerin statüsünü de tartışmaya açmıştır. Buna göre valilik bünyesinde yerel özerkliğe sahip olmayan daha çok yatırım amaçlı iktisadi özelliği ağır basan bu yapılar ile merkezi yönetimin, yerelde kamu kurum ve kuruluşları kadar diğer tüzel kişiler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliklerinin yolu açılmış gözükmektedir (Koç ve Arap, 2019: 97-99). Bu kapsamda bütünleşik kamu yönetimi yaklaşımı kapsamında değerlendirildiğinde 6360 sayılı Kanun ile koordinasyon sorununu aşma çabasında kurulan YİKB'ler ile dikey (*vertical*) perspektifin benimsendiği kabul edilebilir. Buna göre büyükşehir yönetiminde kurulan YİKB'ler aracılığıyla bir taraftan merkeziyetçi yönetim anlayışı, il düzeyindeki kamu kurum ve kuruluşlar üzerindeki hiyerarşik denetim ve kontrolün artırılması ile güçlendirilirken, diğer taraftan gerçekleştirilen faaliyetler ve sunulan hizmetlerde kamu kurumları arasındaki yatay koordinasyonun da etkili ve etkin bir kamu yönetimi adına sağlandığı görülmektedir. Bir anlamda koordinatör birimler olarak kabul edilebilecek YİKB'ler üzerinden hem dikey olarak geleneksel merkezi ve hiyerarşik yapı korunurken hem de il düzeyinde farklı kamu kurum ve kuruluşları arasındaki yatay koordinasyon sağlanmıştır. Bununla birlikte yatay koordinasyon kapsamının, özellikle 2016 yılı sonrası tüzel kişilik kazandırılan ve özel bütçeli hale getirilen YİKB'ler ile genişlediği görülmektedir. Buna göre "ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebilmek amacıyla, kamu kurum kuruluşları dâhil diğer tüzel kişilerle (özel sektör) ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapmak ve ortak projeler yürütmek" ile görevlendirilen YKİB'ler, her türlü yatırım ve hizmeti yürütebilme imkânına sahip kabul edilmişlerdir. Bu kapsamda valinin, dolayısıyla merkezi yönetimin il düzeyinde yatırım gücünün arttığı da kabul edilmektedir (Koç ve Arap, 2019:100-107). Bu çerçevede 6360 Sayılı Kanun kapsamında oluşturulan YİKB'lerle merkezi yönetimin il düzeyinde bir taraftan hiyerarşik olarak güçlendirildiği, diğer taraftan da sözleşme ve ihale temelli ortaklıklara dâhil edilerek piyasa yönünde işbirliğinin artırıldığı söylenebilmektedir.

Kanun ile sağlanan ikinci değişiklik ise büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırlarına kadar genişletilerek kır-kent ayrımının ortadan kaldırılması ve büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının birçok yeni görev ile il ölçeğinde genişletilmesi olmuştur. Büyükşehir yönetiminde, büyükşehir ve ilçe belediyeleri

olmak üzere ikili idari yapı benimsenerek il ölçeğinde parçalı idari yapı azaltılırken, il özel idarelerinin birçok görevi de büyükşehir belediyelerine aktarılmıştır. Bu şekilde il ölçeğinde hizmet üretecek büyükşehirlerin hizmet üretme kapasitelerini artıracakları, hizmetlerde koordinasyon sağlayacakları, ölçek ekonomisinden faydalanacakları, merkezden gönderilecek kaynakları etkin kullanacakları dolayısıyla hizmetlerde verimliliği ve etkililiği artırılacakları öngörülmüştür (mevzuat.gov.tr, 2012). Bu çerçevede il ölçeğinde mekânsal ve hizmet alanı olarak genişletilen büyükşehir yönetiminin koordinasyon sorunu da dikey olarak büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında meclis aracılığıyla gerçekleştirilirken, büyükşehir belediyelerine diğer ilçe belediyeleri arasında koordinasyon sağlama görevi verildiği, il genelinde bütüncül plan ve politikaların belirlenmesinin ve uygulanmasının kolaylaştırıldığı görülmektedir. Bununla birlikte büyükşehir belediyesinin il düzeyinde görevli ve yetkili hale gelmesiyle birlikte tüm il seçmenlerince seçilen belediye başkanının il genelinde güçlü bir lider konumuna yükseltildiği, özellikle de merkezi bütçeden ayrılan payın artırılması ile ve geniş çerçevede yetkilendirildiği de kabul edilmektedir (Gül ve Batman, 2014: 330). Bu kapsamda 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesinin ve belediye başkanının konumunun, il düzeyinde merkezi olarak güçlendirildiği ve ilçe belediyeleri arasında daha hiyerarşik bir perspektif üzerinden yatay koordinasyon kadar denetimin de sağlandığı kabul edilebilir. 2017 yılında büyükşehir ile ilçe belediyeleri üzerine yapılan bir araştırma sonucunda da iki yönetim kademesi arasında hiyerarşik bir bağ olduğu düşüncesiyle hareket edildiği, tek karar vericinin büyükşehir belediyesi olduğu şeklinde görüşlere yer verilmiştir. Bir anlamda kanun ile büyükşehir belediye yönetiminin il düzeyinde merkezi konumunun güçlendirildiği, hiyerarşik perspektif üzerinden koordinasyon sorununun aşılmaya çalışıldığı ve özellikle büyükşehir belediyesi koordinatörleri aracılığıyla ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve faaliyetlerde, yatay koordinasyonun da sağlandığı görülmektedir (Arıkboğa, 2017). Ancak büyükşehir yönetiminde asıl yatay koordinasyonun genişleyen görev, işlev ve ilgi alanı doğrultusunda gerçekleştiği söylenebilmektedir. Çünkü kanun ile büyükşehir belediyelerinin yetki ve görev alanlarının il mülki sınırlarına kadar genişletilmesi ile belediyeler imardan tarıma özellikle de kırsal alana yönelik birçok yeni görevlerle tanışırlarken, yeni hizmet ve faaliyetler de üstlenmişlerdir (Oktay, 2016a: 124). Kanun ile getirilen bu değişiklikler, büyükşehir belediyelerinin yol yapımından, tarımcılığa birçok yeni görev ile genişleyen hizmet alanının bilgi, deneyim, teknik ve kapasite vb. açıdan özerk yapılarla/ firmalarla işbirliğini daha çok gerektirmiş, ihale ve piyasa temelli sözleşmelerin yolunu daha çok da artırmıştır. Bu süreçte büyükşehir belediyelerinin hizmet sunumunda özel sektörden etkin bir biçimde yararlandığı ifade edilmektedir (Oktay, 2016a:76, Çınar,vd., 2009:141). Bu çerçevede il ölçeğinde büyükşehir belediyesi tarafından sunulan hizmet ve faaliyetlerin, il genelini

temsil eden güçlü bir belediye başkanının öncülüğünde büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ve çeşitli özerk paydaşlar tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir. Özellikle de genişleyen faaliyetler kapsamında özel sektör ile gerçekleşen müzakereler, işbirlikleri ve kolektif eylemler aracılığıyla çeşitli ortaklıklar etrafında yatayda koordine edildikleri de görülmektedir. Bu kapsamda 6360 sayılı Kanun ile bütünleşik kamu yönetimi uygulamalarından yatay (*horizontal*), görüşmelere dayalı perspektifin de benimsendiği açıkça söylenebilmektedir. Müzakerelere, işbirliğine ve katılımcılığa dayanan bu perspektif ile büyükşehir alanında giderek karmaşıklaşan hizmetlerin merkezi resmi yapıların yanı sıra çeşitli özerk paydaşlar aracılığıyla sağlandığı, sunulan hizmetlerde ve gerçekleştirilen faaliyetler de piyasa temelli ortaklıkların daha fazla arttığı, yönetişim yaklaşımından uzaklaşılmadığı görülmektedir.

Bu kapsamda 6360 Sayılı Kanun ile birlikte il düzeyinde, gerek merkezi gerek yerel olarak gerçekleştirilen hizmet ve faaliyetlerde koordinasyon sorununun bütünleşik kamu yönetimi yaklaşımına uyumlu olarak dikey ve yatay uygulamalarla aşılmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu süreçte hem merkezi yönetim ve yerel arasındaki ilişkilerde, hem de yerel düzeyde yerel yönetim ilişkilerinde koordinasyon sorunun hiyerarşik yapı ve yöntemlerle olduğu kadar yatay yapılarla oluşturulan işbirliği ve ortaklıklar aracılığıyla da çözülmeye çalışıldığı açık ve nettir. Merkezi yapının yerelde bir uzantısı olarak görülen YİKB'lerin merkezi yönetimin yerel üzerinde oluşturduğu hiyerarşik bir koordinasyon birimi olduğu kadar merkezi yönetimin hizmet ve yatırımlarına destek olmak için kamu kurumları ve diğer özerk yapılarla işbirliği içerisinde yatay koordinasyonu da gerçekleştirdiği, eleştirilere rağmen yönetişim yaklaşımını terk etmediği görülmektedir. İl ölçeğinde ise ölçek, yetki ve mali olarak güçlendirilmiş büyükşehir belediyelerinin hizmet ve faaliyetlerde koordinasyonu diğer ilçe belediyeleri ile hiyerarşik ve yatay eşgüdüm kadar özel sektör birliktelikleri ve sözleşmeler aracılığıyla da gerçekleştirdiği kabul edilebilir bir gerçektir. Bu çerçevede 6360 sayılı Kanun'la birlikte getirilen bütünleştirme sürecinde koordinasyon sorununu aşma çabasına yönelik girişimlerin BKY yaklaşımı uygulamalarına uyumlu olduğu ancak YKİ'nin uzantısı yönetişim zihniyetinden ve piyasa temelinden bir kopuş niteliği taşımadığı söylenebilmektedir.

Sonuç

90'ların sonu, neoliberal politikaların öncülüğünü gerçekleştiren YKİ yaklaşımının geleneksel kamu yönetiminde gerçekleştirdiği idari reformların hedeflenen başarıyı sağlayamadığı; geleneksel hiyerarşik örgütsel yapıyı değişime uğratırken, uzmanlaştırılmış, farklılaştırılmış, özerkliği artırılmış birimleri çoğaltarak parçalı bir idari yapı yarattığı ve benimsediği yönetişim modeli ile kamu yönetiminde bütüncül etkinliği sağlayamadığı gerekçeleriyle eleştirildiği bir dönem

olmuştur. BKY bu dönemde YKİ'ne alternatif bir yaklaşım olarak sunulurken, kamu yönetiminde parçalı idari yapıdan kaynaklı koordinasyon sorununu aşmak ve kamu yönetiminde bütüncül etkinliği artırmak adına farklı ülkelerde farklı bütünleşik politika ve uygulamalarla gündeme getirilmiştir. Ancak YKİ'nin yarattığı parçalı idari yapının getirdiği sorunları aşma çabasında alternatif bir yaklaşım olarak gösterilen BKY yaklaşımına ve uygulamalarına yönelik çeşitli eleştiriler de bulunmaktadır. Bu eleştiriler yaklaşımın YKİ'ne bir alternatif nitelik taşımadığı, yaklaşımın kamu otoritelerini merkezileştirip, tek merkezden, bütüncül ve hiyerarşik Weberyen modele yaklaştırır nitelikte gözükürken aslında meşruiyetlerini, piyasa/özel sektör ve çıkar gruplarının günümüz talepleri doğrultusunda hareket edecek biçimde sistemi derinleştirdiği üzerinedir. Bu kapsamda BKY, YKİ'nin kamu yönetiminde yarattığı sorunlara karşı "başarılı bir şekilde hareket ediliyormuş" gibi davranmak adına iyi bir vitrin süsleme ya da efsane bir söylem olarak kabul edilmektedir.

Son dönemde Türk kamu yönetiminde de yükselen YKİ idari reformlarına yönelik eleştirilerin bulunduğu, bütüncül politika ve uygulamaların benimsendiği görülmektedir. Bu uygulamalardan birisi olarak kabul edilebilecek 6360 Sayılı Kanun'un getirdiği düzenlemeler, büyükşehir yönetiminde bir bütünleştirme süreci olarak kabul edilirken, il yerel yönetim sistemi kadar il yönetim sistemi üzerinde de değişiklikler getirmiştir. Kanun ile büyükşehir yönetim sürecinde sunulan hizmetlerde parçalı idari yapının yarattığı sorunları aşma ve koordinasyonu sağlamak için merkeziyetçiliğin, merkezi ve yerinden yönetim düzeyinde güçlendirildiği, yönetimde bütüncül etkinliği ve hizmetlerde kaliteyi artırma adına da hiyerarşik/dikey koordinasyon kadar kurumlar arası yatay/işbirliğine dayalı koordinasyona da önem verildiği görülmektedir. Ancak kurumlar arası gerçekleştirilen yatay koordinasyonun da giderek daha fazla özel sektör /piyasaya dayandırıldığı açık ve nettir. Bu kapsamda 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir yönetiminde gerçekleştirilen reformların bütünleşik kamu yönetimi yaklaşımı ve uygulamaları ile uyumlu olduğu ancak yönetişim modelinden bir kopuş niteliği taşımadığı, aksine yönetişimin yeni bir türü olarak kabul edilen ağ yönetişimini destekler nitelikte olduğu görülmektedir. Ayrıca hizmetlerde etkililiğin ve kalitenin yükseleceği gerekçeleriyle benimsenen bütünleştirici bu uygulamaların hizmetleri ulaştırma, hizmetlere erişim ve koordinasyon noktasında beklentileri karşılayamadığı da gündeme getirilmektedir. Sonuç olarak 6360 Sayılı Kanun ile yatay ve dikey koordinasyon üzerinden vitrinin iyi süslendiği söylenebilmektedir.

Kaynakça

Akçakaya, M. (2017). "Yeni Yönetim Anlayışının Yerel Yönetimlere Yansımaları". *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9, 105-130.

Arıkboğa, E. (2017), Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması, http://mimoza.marmara.edu.tr/~earikboga/yayin/Büyüksehir%20Arastırma.pdf (22.07.2020).

Belli, A. ve A. Aydın (2017). "6360 Sayılı Kanun ve Yerelde Merkezileşme". *The Journal of Academic Social Science Studies,* 55(2), 401-413.

Carayannopoulos, G. (2016). "Whole of government: The Solution to Managing Crises?". *Australian Journal of Public Administration,* 76 (2), 251-262.

Cazarez-Grageda, K. (2019). The whole of government approach: Initial lessons concerning national coordinating structures for the 2030 Agenda and how review can improve their operation, https://www.partners-for-review.de/wp-content/uploads/2019/09/Whole-of-Government-P4R-Discussion-paper-2019.pdf (26.07.2020).

Christensen, T. ve P. Laegreid. (2007). "The Whole-of-Government Approach to Pulic Sector Reforms". *Public Administration Review.* 67(6), 1059-1066.

Christensen, T. (2012). "Post-NPM and Changing Public Governance". *Meiji Journal of Political Science and Economics,* 1, 1-11.

Çetin, Ö. Z. (2015). "Türkiye'de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* 20(2), 247-266.

Çınar,T.,C.U. Çiner ve O. Zengin (2009). *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci.* Ankara: TODAİE Yayınları.

Çoban, A. (2014). Kamu Tercihi Teorisi. Çağdaş Kamu Yönetimi I. (Ed. M. Acar ve H. Özgür). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Fişek, K. (2005). *Yönetim*. Ankara: Paragraf Yayınevi.

Genç, N. (2015). Yeni Kamu Hizmeti: Vatandaş ve Kamu Yararı Temelinde Kamu Hizmetini Yeniden Düşünmek. *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları*.(Ed. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı). Bursa: Dora Yayıncılık

Gül, H. Ve Batman, S. (2014). "Değişen Kentleşme Dinamikleri Karşısında 6360 Sayılı Yasanın İdari, Siyasi, Mali ve İktisadi Değerlendirilmesi". *Kamu Yönetiminde Değişim* (Ed. F. N. Genç). Aydın: KAYFOR XII Bildiriler Kitabı.

Gül, H. (2015). "Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri", *Yasama Dergisi*, 29, 5-31.

Güler, B.A. (2005). *Devlette Reform Yazıları.* Ankara: Paragraf Yayınevi.

Hatipoğlu, İ. (2015). Bütünleşik Kamu Yönetimi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Parçalayıcı Doğasına Yönelik Bir Sorgulama. *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları*.(Ed. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı). Bursa: Dora Yayıncılık.

Humpage, L. (2006). "Experimenting With A 'Whole of Government' Approach", *Policy Studies*, 26(1), 47-66.

Hunt, S. (2005). "Whole-of- Government: Does Working Together Work?", http://apseg.anu.edu.au (26.06.2020).

İzci, F. ve M. Turan (2013). "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi Ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* 18(1), 117-152.

Karre, P.M., M.V. Steen ve M.V. Twist (2013). "Joined-up Government in the Netherlands: Experience with Program Ministries", *International Journal of Public Administration*, 36(1), 63-73.

Karcı, Ş. M. (2008). "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme". *Akdeniz İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,* 8(16), 40-64.

Kavanagh, D. ve D.Richards (2001). "Departmentalism and joined-up government". *Parliamentary Affairs*, 54(1), 1–18.

Koç, E. ve İ. Arap (2019). "Türk İdare Teşkilatında Atipik Yeni Bir Örgütlenme: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları". Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 28 (4). 91-123.

Koyuncu, E. ve N. T. Köroğlu (2012), Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme, https://www.researchgate.net/publication/271845268_Buyuksehirler_Tasarisi_Uzerine_Bir_Degerlendirme (28.05.2020).

Köseoğlu, Ö. (2005). "Giriş". Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları.(Ed. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı). Bursa: Dora Yayıncılık.

Memişoğlu, D. (2006). "Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler", http://tez.sdu.edu.tr/Tezler/TS00444.pdf (14.06.2020).

Mulgan, G. (2009). *The Art of Public Strategy.* United Kingdom: Oxford University Press.

Oktay, T. (2016a). "6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama Ve Anlamlandırma". *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi,* 1(1), 71-131.

Oktay, T. (2016b). "Metropol Kent Yönetimi Yaklaşımları ve Uygulama Modelleri". *Strategic Public Management Journal,* 2(4), 49-71.

On birinci Kalkınma Planı Kamuda Kurumsal Yönetimde Yeni Yaklaşımlar Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu, http://onbirinciplan.gov.tr/ (28.03.2020).

Orhan, G. ve L. Yalçın (2015). "Ağlar, Yönetişim ve Ağ Yönetişimi: Tarihsel ve Kavramsal Bir Değerlendirme". Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları.(Ed. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı). Bursa: Dora Yayıncılık.

Özışık, U. (2015). "Kent-Bölge Kavramı Işığında Türkiye'de Büyükşehir Belediye Sisteminde Değişim ve Kalkınma Ajansları: Yerel Ölçekte Mekânın ve Yönetişimin Yeniden Tanımlanması", *Akademik İncelemeler Dergisi*, 10(1), 313-342.

Terry, L. D. (2005). "The Thinning of Administrative Institutions In The Hollow State", *Administrative and Society*, 37(4), 426-444.

Tuncer, A. ve S. Usta (2013). "İki Kriz Arasında Yönetim: Yeni Kamu İşletmeciliği". *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 30, 181-195.

Üstüner, Y. (2003). "Siyasa Oluşturma Sürecinde Ağ Yönetişimi Kuramı". *Amme İdaresi Dergisi,* 36(3), 49-65.

Wachhaus. T.A. (2018). "Network Governance as a Mechanism for Responding to Internet Violence". *International Journal of Public Administration*, 41 (11), 888-898.

Yıldız, M. (2012), Bürokrasi Kuramları, https://docplayer.biz.tr/4585617-Burokrasi-kuramlari-mete-yildiz-ders-2-burokrasiye-farkli-kuramsal-bakislar.html (21.05.2020)

Zengin, O. (2014). "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, 2, 91-116.

http://www.sp.gov.tr/tr/ (27.04.2020)

https://mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6360.pdf (30.05.2020)