ASOS JOURNAL

The Journal of Academic Social Science

Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Yıl: 7, Sayı: 98, Kasım 2019, s. 148-176

ISSN: 2148-2489 Doi Number: <http://dx.doi.org/10.29228/ASOS.36854>

Yayın Geliş Tarihi / Article Arrival Date

1.09.2019

Yayınlanma Tarihi / The Publication Date

29.11.2019

Dr. Kübra YAVUZ

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi,
kubrayavuz17@gmail.com

Prof. Dr. Muharrem ES

Yalova Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
muharrem_es@hotmail.com

SOSYAL POLİTİKALARIN SUNUMUNDA YENİ BİR YAKLAŞIM OLARAK KURUMLAR ARASI İŞBİRLİĞİ AĞLARI: NEDENLER, AKTÖRLER VE AĞ YAPISI BAĞLAMINDA TEORİK BİR İNCELEME¹

Öz

Toplumsal sorunlarla mücadele genellikle tek bir kurumun ya da sektörün kapasitesini aşar. Bu nedenle farklı sektörlerden değişik sosyal politika aktörleri, toplumsal sorunların çözümü için diğer aktörlerle resmi ve gayri resmi ilişkiler geliştirmeli ve işbirliği yapmalıdır. Sosyal politikaların tüm toplumsal aktörler arasındaki işbirliği ağları aracılığıyla sunulması, refah devleti ile bu hizmetlerin tamamen devlet dışı aktörlere devredilmesi seçenekleri arasında üçüncü bir yol olarak ortaya çıkmıştır. Ağlar, hem klasik örgütlerin yerini alan bir örgütlenme formu hem de hiyerarşik yönetim anlayışının yerini alan yeni bir yönetim anlayışını ifade etmektedir. Sunulan refah hizmetlerinin etkinliği ve başarısı, sosyal politika ağlarının yapısı ile doğrudan ilgili hale gelmiştir. Ancak sosyal politika ağları, şimdiye kadar yapılan çalışmalarda göz ardı edilmiş ve yeterince incelenmemiştir. Bu çalışmada sosyal politikaların sunumunda yeni bir yaklaşım olarak ortaya çıkan ağların yapısı, teorik olarak incelenmiş ve gelecekte bu konuyla ilgili yapılacak olan çalışmalara zemin hazırlamak amaçlanmıştır.

Anahtar kelimeler: Ağ, İşbirliği, Sosyal Politika, Refah

¹ Bu makale "Yerel Sosyal Politika Aktörleri Arasındaki İşbirliğine Etki Eden Faktörler Üzerine Analitik Bir İnceleme: Kocaeli Örneği" adlı doktora tezinden türetilmiştir.

INTER-INSTITUTIONAL COLLABORATION NETWORKS AS A NEW APPROACH TO THE PRESENTATION OF SOCIAL POLICIES: A THEORETICAL INVESTIGATION IN THE CONTEXT OF CAUSES, ACTORS AND NETWORK STRUCTURE

Abstract

Struggle with social problems often exceeds the capacity of a single institution or sector. Therefore, different social policy actors from different sectors have to work in cooperation with other actors in developing formal and informal relations. Collaboration networks emerged as a third way between the welfare state and the transfer of these services to non-state actors. Networks represent both a form of organization that replaces classical organizations and a new approach that replaces hierarchical management. The effectiveness and success of welfare services has become directly related to the structure of social policy networks. However, these networks have been ignored in studies conducted so far and have not been adequately studied. In this study, the structure of networks which emerged as a new approach in the presentation of social policies is examined theoretically and it is aimed to pave the way for future studies.

Keywords: Collaboration, Network, Social Policy, Welfare

Giriş

Devlet, Sanayi Devriminden itibaren sosyal sorunlarla mücadelenin temel sorumlusu olmuştur. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın sonlarından 1970'li yılların ortalarına kadar yaşanan yaklaşık 30 yıllık süre sosyal devlet anlayışının tam anlamıyla hayata geçirildiği bir dönem olmuş ve bu dönem refah devletinin "altın çağı" olarak nitelendirilmiştir. Gerçekten de bu dönemde devletin gelirlerindeki artış, sağlık, istihdam, konut, tam istihdam politikaları vb. gibi sosyal politikaların bütünüyle devlet tarafından sağlanmasını beraberinde getirmiştir (Ersöz, 2011:36). Bir taraftan sosyal harcamalar yoluyla asgari yaşam standardını yükselten devletler, diğer taraftan da pek çok yasal düzenleme yapmak suretiyle sosyal hakları güvence altına almıştır. Ancak 70'li yılların ortalarından itibaren baş göstermeye başlayan ekonomik, politik ve toplumsal krizler devlet tarafından sunulan refah hizmetlerinin sorgulanmasına yol açmış (Blakemore ve Griggs, 2007:265; Bode, 2006b; Jessop, 1999; Şenkal ve Sarıipek, 2007) ve refah devletinin altın çağı sona ermiştir.

Söz konusu dönemde ekonomik büyümenin yavaşlaması, işsizliğin artması, enflasyonun yükselmesi, bütçe açığının artması gibi ekonomik olumsuzlukların sebebi olarak devletin müdahaleci yapısı ve sosyal kamu harcamalarının fazlalığı görülmüştür. Aynı zamanda nüfusun yaşlanması, artan boşanmalar, yüksek işsizlik vb. gibi parametrelerin sosyal politikanın maliyetini sürekli olarak artırması da sosyal devletin sorgulanmasına neden olmuştur. Tüm bunların sonucunda sosyal politikaya olan destek, hem düşünsel bazda hem de uygulamada azalmıştır (Ersöz, 2011:39; Oktay, 2014).

1980'den sonra ekonomiyi domine eden küreselleşme sürecinin ortaya çıkardığı yeni toplumsal ve ekonomik düzen, sosyal koruma ağlarını zayıflatmış ve bir bütün olarak refah devleti anlayışında geriye gidişlere yol açmıştır (Tokol ve Alper, 2017:46). Bu süreç ile birlikte devletin ekonomik ve sosyal alandaki rollerinin azaltılmasını savunan neoliberal politikalar, klasik

liberalizmde olduğu gibi devletin fonksiyonel ve kurumsal bazda küçültülmesini savunmakta, sosyal harcamaları ise tamamen reddetmemekle birlikte bu faaliyetlerin özellikle özel sektör ve sivil toplum tarafından yerine getirilmesi gerektiğini öne sürmektedir. Dolayısıyla neoliberalizm devletin sosyal politikadaki rolünü aşındırmış, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları gibi diğer aktörlerin sosyal politika sürecine katılımına diğer bir ifadeyle başka yerlerden bir "yardım eline" ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır (Blakemore ve Griggs, 2007:265; Bode, 2006b; Jessop, 1999).

Diğer taraftan toplumsal huzuru tehdit eden sorunlarla ve bu sorunları besleyen eşitsizlikler ve adaletsizliklerle mücadele etmek karmaşık bir süreçtir ve tek bir kurumun kaynak ve kapasitesini aşmaktadır. Bu karmaşıklık değişik tipteki ve büyüklükteki örgütleri ortak bir amaca ulaşma noktasında birlikte hareket etmek için birbirlerine bağımlı hale getirmekte (Kapucu ve Özgür, 2013:178; Chang, 2009:79; Eren ve Kırıl, 2018:309) ve bu bağımlılık giderek artmaktadır (Grudinschi vd., 2013). Dolayısıyla sosyal politikalar (diğer kamusal hizmetlerde olduğu gibi) giderek daha fazla oranda farklı sektörlerden çok sayıda kurumun katılımıyla oluşturulan işbirliği ağları ile gerçekleştirilmeye başlanmıştır.

Sosyal politikalar açısından alternatif bir hizmet üretim yöntemi olarak ortaya çıkan ve son zamanlarda oldukça popüler hale gelen kurumlar arası işbirliği ağları, bu çalışmanın odağını oluşturmaktadır. Sosyal politikada kurumlar arası işbirliği ağlarına etki eden faktörlerin neler olduğu, bu ağların nasıl oluşturulduğu, hangi aktörlerden meydana geldiği gibi temel bilgileri araştırmak hem teorik açıdan hem de pratikte fayda sağlayacaktır. Bu nedenle son yıllarda sosyal politikada kurumlar arası işbirliği, oluşturulan işbirliği ağlarının yapısı ve bu işbirliğini zorlaştıran faktörleri araştırmaya yönelik çok sayıda çalışma gerçekleştirilmiştir (bkznz: Sussman, 2000; Bode, 2006a; Bode 2006b; Janha, 2015; Chang, 2009; Rummery, 2006; Gazley, 2010; Grudinschi vd., 2013).

Türkiye'de ise kurumlar arası işbirliği ağlarını sosyal politika açısından yeni bir hizmet sunum yaklaşımı olarak ele alıp bütün boyutlarıyla inceleyen bir çalışma bulunmamaktadır. Var olan az sayıdaki çalışma ise daha ziyade refah karması ve sosyal politikadaki dönüşüme odaklanmaktadır. Bu bağlamda yapılan en önemli çalışmalardan biri Özdemir (2004)'ün refah karması kavramı üzerinde durarak farklı sektörlerin sosyal politikadaki rollerini tanımladığı çalışmasıdır. Taşkın ve Özel (2011), Türkiye'de sosyal hizmetlerin dönüşümünü ele aldıkları çalışmalarında, küreselleşmenin etkisiyle devletin küçülerek sosyal hizmetlere yönelik faaliyetlerinin piyasaya ve devlet dışı aktörlere aktarıldığını belirtmekte ve sosyal yardım ve sosyal hizmetlere ihtiyaç duyan kesimlerin değişen ihtiyaçlarına karşılık verebilmek için örgütsel anlamda yeni hizmet sunum modellerine ihtiyaç olduğunu dile getirmektedir. Kalaycı (2014), kamu-özel sektör işbirliğine dayalı "piyasa benzeri" oluşumları refah karmasının bir alt grubu olarak nitelendirmekte ve bu ağları, refah karması ve gönüllü sektörle birlikte refah devletinin sürdürülebilirliğini sağlayan unsurlar olarak ifade etmektedir. Gökbayrak (2010), Türkiye'de sosyal güvenlik özelinde refah devletindeki dönüşümü incelediği çalışmasında, 2000'li yılların başından itibaren planlı bir şekilde yerleşme ve refah karması anlayışının egemen olduğu bir yeniden yapılandırma gayretinin varlığını teyit etmektedir. Sarıipek (2017) ise refah devletinin dönüşümü sürecinde ortaya çıkan tablonun işbirliği ve ortaklıktan ziyade devlet dışı aktörlerin refah devletini ikame etmesi şeklinde olduğunu ve bu durumun hak temelli sosyal politika anlayışının içini boşalttığını öne sürmektedir.

Yukarıdaki paragrafta anlatılan literatürden hareketle mevcut çalışmaların sosyal politika aktörlerinin rolleri, aralarındaki güç dengesinin dağılımı, vb. gibi konulara yoğunlaştığı, bu aktörler arasındaki etkileşimler, işbirlikleri, ortaklıklar ve ortaklıkları etkileyen faktörlerin ise göz ardı edildiği görülmektedir. Bu çalışma literatürde eksik bırakılmış olan söz konusu boşluğu doldurmayı hedeflemektedir. Başka bir ifadeyle bu çalışma literatürdeki önceki çalışmalara katkı sunmanın yanı sıra gelecekteki çalışmalar için de teorik bir zemin sağlamayı amaçlamaktadır.

Çalışma giriş ve sonuç kısımlarının dışında dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde sosyal politikada yaşanan dönüşüm özellikle yerelleşme kavramı perspektifinden ele alınmıştır. İkinci bölümde yerelleşmeye yol açan yapısal, işlevsel ve teorik faktörler anlatılmıştır. Üçüncü bölümde sosyal politikanın kurumsal aktörleri olan merkezi yönetim, yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının rol ve işlevlerine değinilmiştir. Dördüncü bölümde sosyal politikada kurumlar arası işbirliği ele alınmış ve bu kapsamda işbirliği ağlarının faydaları ve ağlara etki eden faktörler üzerinde durulmuştur.

1. Sosyal Politikaların Sunumunda Yaşanan Dönüşüm

1970'li yıllardan itibaren toplumsal hayata egemen olan neoliberal politikaların sonucunda ortaya çıkan serbest piyasa, sivilleşme ve özelleştirme gibi olgular, kamu hizmetlerinin ağırlıklı olarak merkezi yönetimler tarafından sunulduğu anlayışı değiştirerek, bir yerelleşme dalgasını ön plana çıkarmıştır (Eroğlu, 2013; Oktay, 2014). Yetki ve sorumlulukların merkezden yerele aktarılması yerelleşme, desantralizasyon, adem-i merkeziyetçilik gibi birbiriyle aynı anlama gelen farklı kavramlarla ifade edilmektedir. Yerelleşme kavramıyla ifade edilmek istenen husus, merkezi idarenin elindeki yetki, görev, bilgi ve kaynakların yerel yönetimlere, özel sektöre ve sivil toplum kuruluşlarına aktarılmasıdır (Eryılmaz, 2013).

Yerelleşme akımıyla birlikte merkezi yönetim, kamusal hizmetlerle ilgili olarak daha çok politika oluşturma ve denetleme gibi görevleri yerine getirirken, bu hizmetleri üretme ve icra etme yetki ve sorumluluğu ise yerel aktörlere aktarılmaktadır. Böylece kamusal hizmetler kamu kurumları, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, araştırma kuruluşları, bölgesel kuruluşlar/ajanslar ve hatta doğrudan bireylerin karar alma ve uygulama mekanizmalarına katıldığı ortaklıklar ve işbirliği ağlarıyla sunulmaya başlanmıştır (Kapucu ve Gündoğan, 2013:266).

Toplumsal sorunların karmaşıklığı, daha fazla uzmanlıktan yararlanma ihtiyacı, kıt kaynakların etkin kullanımı ve hizmetten yararlananların hizmet sunumunda daha fazla katılımcı olmasını gerektiren demokratik süreçler farklı toplumsal aktörlerin sosyal sorunlara karşı çözüm üretme alışkanlığı kazanmasını ve bu aktörlerin birbiriyle işbirliği yapmasını zorunlu kılmaktadır (Acar, 2004). Ayrıca mevcut örgütsel yapıların karşılaşılan sorunları çözmede yetersiz kalması da örgütleri çevrelerindeki diğer örgütlerle işbirliği yapmaya itmektedir.

Merkezi ve yerel kamu kurumları, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve ailenin sosyal politikaların sunumuna katıldığı refah karması modeli, 1970'li yıllardan itibaren kamu yönetimi-ndeki etkisizliğin ve verimsizliğin özel sektör uygulamaları ile giderilme gayretinin geleneksel refah devletinde yol açtığı aşınmaya karşı bir nevi onarıcı model olarak ön plana çıkmıştır. Söz konusu dönemde egemen olan yeni ekonomik yaklaşım ve yönetsel paradigma sosyal politikaların ekonomik politikalar karşısında ikinci plana atılmasına neden olmuştur. Başka bir ifade ile üretim maliyetlerinin azaltılarak rekabet gücünün artırılması, adil dağılım ve sosyal adaletten daha fazla önemsenir hale gelmiştir. Diğer taraftan gelir dağılımında yaşanan adaletsizlikler, dar

gelirli kesimlerin kamu düzenine ve demokratik yaşama olan inancının zayıflamasına yol açarak toplumsal huzur ve refahı tehdit eden bir niteliğe sahiptir (Kapucu ve Gündoğan, 2013:269-271). Bu bağlamda sosyal politikaların tüm toplumsal aktörler arasındaki işbirliği ve etkileşim ağları aracılığıyla sunulması, refah devleti ile bu hizmetlerin tamamen piyasaya devredilmesi seçenekleri arasında üçüncü bir yol olarak görülebilir (Rummery, 2006:296). Böylece devletin refah hizmetlerindeki görev ve sorumlulukları azalmakla birlikte bu hizmetlerin sunumu tamamen terk edilmemektedir.

Sosyal politikada yerelleşme kavramıyla, sosyal sorunların çözümünde devletin egemen rolünün kısıtlanarak kurumlar ve aktörler arasındaki işbirliğine dayalı bir yönetime vurgu yapılmaktadır. Yönetişim ağına katılan aktörler, kendi bağımsız yapılarını muhafaza ederek birbirlerine bağlılık içerisinde ortaklık geliştirirler. Bu bağlamda sosyal politikanın yerelleşmesi, merkezi hükümet dışındaki aktörlerin sosyal politika sürecinin asli unsurları haline gelmesini ifade etmektedir.

Tüm bu anlatılanlardan yola çıkarak sosyal politikada merkezden yerele doğru yaşanan dönüşümü, bu hizmetlerin mekansal olarak yeniden ölçeklendirilmesi olarak tanımlamak oldukça sığ ve yetersiz kalır. Bu bağlamda yerel sosyal politika, yerel ihtiyaçların, yerel imkanların, yerel aktörlerin bir konfigürasyonu olarak ifade edilebilir (Andreotti vd., 2012:1926).

2. Sosyal Politikada Yerelleşmeye Yol Açan Dönüşümün Nedenleri

Sosyal politikaların sunumunda yaşanan dönüşüm, refah hizmetlerinin yerelde daha etkili, daha katılımcı (demokratik) ve daha sürdürülebilir olduğunu öne süren üç temel argümana dayandırılmaktadır. Etkililik argümanı, modern dünyada toplumsal hayatın gittikçe karmaşıklaşmasına bağlı olarak bireysel ihtiyaçların, kendi özgül bağamlarına daha yakın hale getirilmiş olan refah politikaları tarafından daha yüksek doğrulukla karşılandığı inancına dayanmaktadır. Demokratiklik argümanı, sosyal politikaların yerelleştirilmesinin vatandaşların katılımını kolaylaştıracağı ve sivil toplumun faaliyete geçmesini sağlayacağı bunun sonucunda kamu yöneticilerinin karar verme mekanizmasında sivil toplum aktörlerine alan açarak demokrasiyi güçlendireceği fikrine dayanır. Son olarak, yerel düzeyde hizmetlerin daha sürdürülebilir olduğu iddiası, yerel yönetimlere finansman ve harcama açısından daha dar tanımlanmış ödevler vererek ve yerel ekonomik aktörlerden ve sosyal gruplardan refah ihtiyacı için yeni kaynaklar sağlayarak devletin artan sosyal politika maliyetlerini karşılama düşüncesine dayanmaktadır (Andreotti vd., 2012:1926).

Daha ayrıntılı olarak ele alındığında ise sosyal politikanın yerelleşmesini tetikleyen temel gerekçeleri, yapısal gerekçeler, merkezi sosyal politikanın etkisizleşmesi, sosyal politikanın yerellik özelliği ve yönetim pratiklerinde yaşanan değişimler olmak üzere dört gruba ayırmak mümkündür (Çelik, 2013). Belirtmek gerekir ki bu gerekçeler birbirinden tamamıyla farklı olmayıp birbiri ile doğrudan ya da dolaylı olarak ilişkilidir. Söz gelimi yapısal gerekçeler ve yönetim pratiklerinde yaşanan değişimler birbirini tetiklemektedir. Yönetim pratiklerinde yaşanan değişimler yapısal dönüşümlere yol açmakta, devletin yapısal olarak etkisizleşmesi sonucunda da yeni yönetim teorileri ortaya çıkmaktadır.

2.1. Yapısal Gerekçeler

Sosyal politikada yerelleşmeye yol açan yapısal dönüşümün temelinde devletin küçülmesi, müdahaleci yapısının azaltılması ve devletin elinde bulunan güç ve yetkilerin (aynı zamanda

sorumlulukların) diğer toplumsal aktörlere (yerel yönetimlere, sivil topluma ve özel sektöre) devredilmesi sonucunda güç dengesinin yeniden şekillenmesi yatmaktadır.

Yukarıda değinildiği üzere İkinci Dünya Savaşı'na takip eden 30 yıl sosyal politikanın altın çağı olarak ifade edilmektedir. Bu dönemde pek çok batılı gelişmiş ülkede refah devleti ve onun temelini oluşturan Keynesyen politikalar egemen olmuştur. Refah devleti kısaca, sosyal refahın sağlanması amacıyla devletin ekonomiye yoğun bir şekilde müdahale etmesini öngören devlet anlayışı olarak tarif edilmektedir. Bu dönemin karakteristik özelliği ekonomik olarak hızlı büyüyen devletlerin artan vergi gelirleri ile paralel olarak sağlık, eğitim, konut, sosyal yardım vb. gibi çok geniş sosyal politika alanlarında hizmet sunma imkanı bulmuş olmasıdır. Dolayısıyla 1945 yılından 1970'li yılların ortasına kadar refah devletleri, sosyal politikaların sağlanmasında birincil aktör haline gelmiş ve bütünüyle bu hizmetleri sunmaya başlamıştır (Ersöz, 2011:36).

Ancak 1970'li yılların ortasından itibaren yaşanan ekonomik krizler, devletin sosyal politika alanındaki etkinliğinin sorgulanmasına yol açmıştır. Dahası yaşanan finansal problemlerin temelinde devletin müdahaleci yapısının yattığı ileri sürülmüş ve yaşanan ekonomik krizler adeta refah devletinin krizine dönüşmüştür. Bunun sonucunda Keynesyen ekonomik politikalarından vazgeçilerek neoliberal ekonomik politikalar uygulamaya sokulmuştur. Neoliberal politikalar, devletin mal ve hizmet üretiminden çekilerek mümkün olduğunca küçülmesine, piyasaların ise bütünleşmesine dayalıdır. Dolayısıyla neoliberalizm beraberinde bir küreselleşme dalgası getirmiştir. Tüm bu yaşanan gelişmeler doğal olarak devletin sosyal politikadaki etkinliğinin azalmasına yol açmıştır.

Neoliberalizm ve küreselleşme, ilk bakışta tezat olarak görünse de bir yerelleşme eğilimini ön plana çıkarmıştır (Yüksel, 2007:290). Bunun sonucunda merkezi yönetimin elinde bulunan görev, yetki ve kaynaklar belli bir ölçüde yerel yönetimlere devredilmiştir. Esasen yerel yönetimler refah devleti döneminde de artan ve çeşitlenen sosyal politikaların yereldeki uygulayıcıları olarak oldukça önemli bir misyon icra etmiştir (Çelik, 2013:45). Ancak 1980'li yıllardan itibaren yerel yönetimler başta sosyal politikalar olmak üzere kamusal hizmetlerin üretiminde temel aktör konumuna yükselmiştir.

Güç ve yetki dağılımı anlamında yaşanan değişiklik, sadece merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yukarıdan aşağıya doğru bir yetki aktarımı değildir. Aynı zamanda sivil toplum kuruluşları ve özel sektörü de kapsayacak şekilde yatay bir güç dağılımı söz konusudur. Küreselleşme ve neoliberalizmin etkisiyle başta Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa Birliği ülkeleri olmak üzere tüm dünya genelinde bazı refah hizmetlerinin sunumunda piyasa örgütleri faaliyet göstermeye başlamıştır. Bu bağlamda eğitim, sağlık hizmeti, yaşlı bakımı, çocuk bakımı ve engellilere yönelik hizmetler gibi bazı sosyal politika uygulamalarında özel sektör kuruluşları giderek daha fazla görünür hale gelmiştir (Cree, 2015:62). Aynı şekilde sivil toplum kuruluşları, sosyal politikalara yönelik olarak lobicilik faaliyetlerinden doğrudan hizmet üretimine kadar geniş bir perspektifte katkı sunmaya başlamıştır.

Sonuç olarak sosyal politikaların yerelleşmesine neden olan yapısal dönüşümleri iki ana gruba ayırmak mümkündür. İlki müdahaleci devlet anlayışının ideolojik olarak zayıflaması ve bunun yerine neoliberalizmin egemen olmasıdır. Bu dönüşüm az ya da çok tüm ülkelerin sosyal politikalarla yaklaşımını etkilemiştir. İkincisi ise toplumsal aktörler arasındaki güç dağılımının yeniden şekillenmesi ve bunun sonucunda devletin görev ve sorumluluklarının aynı zamanda da kaynaklarının diğer aktörlere aktarılmasıdır. Gerçekleşen yeni düzende devlet tek başına sosyal

politikaların sorumlusu olarak değil yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da içinde yer aldığı hizmet üretim ağının bir parçası olarak konumlanmaktadır.

2.2. Merkezi Sosyal Politikanın Etkisizleşmesi

Kamusal hizmetlerin merkeziyetçi bakış açısıyla üretilmesinden vazgeçilerek yerel aktörlere görev ve sorumluluk verilmesini gerektiren temel nedenlerden biri, bu hizmetler merkezden sağlandığında ortaya çıkan bir takım sorunlardır. Merkeziyetçilik, merkezi yönetimin işlevlerinin ve buna bağlı olarak personel sayısının aşırı bir şekilde artmasına neden olmuştur. Yetki ve sorumlulukların yukarıda toplanması ve yerel nitelikli hizmetlerin merkezi yönetim tarafından sağlanması bürokrasi ve kırtasiyeciliği artırmış, hizmetlere karşı halkın ilgisini azaltmış, demokratik değerlerin gelişmesini zayıflatmış ve hizmetlerin maliyetinin artmasına neden olarak kamu hizmetlerinin etkisizleşmesine yol açmıştır (Ökmen ve Parlak, 2013:65).

Merkezi yönetimlerin karar verme mekanizmalarının ve fon yönlendirme deneyimlerinin ağır olması bu örgütlerin kaynaklarını etkili bir şekilde kullanamamalarına neden olmaktadır. Dahası toplumsal ihtiyaçların ve buna paralel olarak devletin sorumlulukların giderek artması ve çeşitlenmesi sosyal politikaların merkezi yönetim tarafından etkin bir şekilde yerine getirilmesini güçleştirmektedir. Sosyal politikaların etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesi için bu alandaki görev ve sorumlulukların yerele ve devlet dışı aktörlere devredilmesinin fayda sağlayacağına yönelik mutabakat vardır. Çünkü yerel sosyal politika aktörleri, yerel ihtiyaçlara ve yerel koşullara en uygun planların hazırlama ve toplumsal sorunlara hızlı yanıt verme yeteneğine sahiptir (Çelik, 2013:49).

Diğer taraftan dünyada yaşanan ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel gelişmeler nedeniyle toplumsal sorunlar git gide daha karmaşık bir hal almaktadır. Bu karmaşık zorlukların çözümünde merkezi yönetimin kaynakları ve kapasitesi yetersiz kalmaktadır. Benzer şekilde yerel yönetimlerin ya da özel sektör ve ya sivil toplum kuruluşlarının tek başına karmaşık sosyal problemlerle mücadele etmesi mümkün değildir. Bu nedenle merkezi yönetim, yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının toplumsal refah ve huzuru sağlamada birlikte hareket etmesi gerekir (Gajda, 2004). Böylece farklı kurumların ve sektörlerin kaynaklarının kombinasyonu ile pozitif bir sosyal değişim mümkün hale gelebilir.

Sosyal politikaların hedef kitlesi, kadın, çocuk, engelli, yaşlı, yoksul, mülteci gibi toplumun farklı ve geniş kesimlerinden oluşmaktadır. Bu hedef kitlesine yönelik uygulanan politikaların sosyal refah artışını sağlaması ve dezavantajlı grupların yaşadığı sorunların çözümü çoğu zaman merkezi yönetimin ya da tek bir kurumun üstesinden gelebileceği boyutları aşmaktadır. Sosyal politikaların etkinliğini ve verimliliğini artırmak için çok sayıda kurumun ve aktörün yer aldığı bir işbirliği ve koordinasyon ağına ihtiyaç vardır.

Ancak belirtmek gerekir ki sosyal politikanın yerelleşmesi sürecine merkezi yönetimin yasal ve finansal desteği eşlik etmezse, hizmetten yararlanacak kişiler, yerel yönetimlerin inisiyatifine ve sivil toplum kuruluşlarının savunuculuğuna daha fazla bağımlı hale gelirler. Bu durum devlet tarafından sağlanan minimum sosyal korumanın aşınması anlamına gelir ve bölgeler arasında insanların sosyal refah hizmetlerinden yararlanması açısından farklar ortaya çıkar. Merkezi yönetimin düzenleyici kapasitesi yerel imkan ve olanaklardan bağımsız olarak kişilerin sosyal haklarını güvence altına alır ve böylece sosyal adaletin ve toplumsal uyumun inşasına katkı sağlar (Andreotti vd., 2012:1928).

2.3. Sosyal Politikanın Yerellik Özelliği

Sosyal politikaların yerel nitelikli hizmetler olup olmadığı konusu tartışmalıdır. Bu tartışmanın odak noktası refah hizmetlerinin hangi düzeyde karşılandığında daha etkin ve verimli olacağı üzerinedir. Yerel yönetimler alanında yapılan çalışmalarda bu yönetim aygıtının mahalli düzeydeki kamu hizmetlerinin halka doğrudan ve etkin olarak sağlanmasında merkezi yönetime göre daha başarılı olduğu ileri sürülmektedir (Ersöz, 2011:18).

Ülkelerin başkentlerinde örgütlenen merkezi yönetimler, yerel halk ve onların istekleri konusunda bilgisiz kalmaktadır (Çelik, 2013:48). Sosyal politikanın konu edindiği sosyal problemler çoğunluğu itibariyle yereldir ve bu yerel ihtiyaçların çözümüne yönelik en uygun politikalar ve uygulamalar yerel yönetimler aracılığıyla gerçekleştirilebilir.

Diğer taraftan son yıllarda sosyal politikayı dönüştüren yerelleşme trendi, refah hizmetlerinin tamamen yerel nitelikte olduğu anlamına da gelmemektedir. Hemen hemen her ülkede emeklilik, asgari ücret, sağlık bakımı, eğitim, sosyal yardımlar gibi temel sosyal politika faaliyetlerinin çerçevesi ulusal düzeydeki yasalar tarafından belirlenmekte ve yine bu faaliyetlere yönelik merkezi yönetim tarafından kurumsal yapılanmalar oluşturulmaktadır. Bu bağlamda yerelleşme akımı ile değişen şey, ulusal düzeyde çerçeveleri çizilen sosyal politikaların yerel düzeydeki özel şartları ve ihtiyaçları göz önünde bulundurularak yerel aktörler tarafından planlanması ve finanse edilmesidir (Andreotti vd., 2012:1926).

Toplumsal sorunlar ve bu sorunlara çözüm üretmek amacıyla gerçekleştirilen sosyal politikalar, yerel ve bölgesel özelliklere göre farklılık göstermektedir. Merkezi yönetimin bu farklılıkları göz önünde bulundurarak politika geliştirmesi ve uygulaması mümkün değildir. Bu nedenle sosyal politikaların, içinde yaşanan toplumun özelliklerini göz önünde bulundurarak onlara en yakın yönetim birimi tarafından sunulması zorunlu hale gelmektedir.

Sanayi devrimi sonrasında kentlerin nüfusunun hızla artması, kentlerde yaşayan insanlar açısından bir takım ekonomik ve sosyal sorunları beraberinde getirmiştir. Toplumsal refah ve huzurun devamlılığının sağlanması, kentli nüfusun eğitim, sağlık, barınma, sosyal bakım vb. gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması ile doğrudan ilgili bir konuma gelmiştir. Dolayısıyla devlet bir yandan ülke çapında tüm vatandaşlarını kapsayacak şekilde sosyal politikaların çerçevesini belirlerken diğer yandan da yerelde yaşayan insanlara yönelik refah hizmetlerini sunmak durumundadır. Belirtmek gerekir ki yerelde yaşayan insanların refah hizmetlerine olan ihtiyaçları da yereldir. Bu nedenle yerel yönetimler ve yerel halka daha yakın olan diğer toplumsal aktörler sosyal politika alanında giderek daha işlevsel bir pozisyona gelmiştir.

Ayrıca sosyal politikaların tam olarak kurumsallaşmadığı ülkelerdeki refah hizmetlerinin artmasında kentte yaşayanların sosyal refah talepleri de fazlasıyla pay sahibidir. Bu ülkelerde uygulanan sosyal politikalar batıdaki ülkelerin aksine, toplumsal katmanların mücadelesi ve müzakereleri sonucunda ulaşılan bir uzlaşıya dayanmamaktadır. Refah hizmetleri çoğu kere sorunlar ortaya çıktıktan sonra hizmetten yararlanacak kişilerin idarecileri etkileme becerilerinin bir sonucu olarak uygulanmaktadır. Türkiye'de yaygın bir şekilde söylenen "hak verilmez alınır" söylemi bu durumun çok güzel bir örneğidir. Özellikle halka yakın ve halkın en kolay ulaşabileceği birim olarak yerel yönetimler, yerel halkın bu taleplerini karşılamak zorunda kalmıştır (Kesgin, 2012:176).

2.4. Yönetim Teorilerinde Yaşanan Değişimler

1980'li yıllardan itibaren devletin rol ve sorumluluklarında yaşanan tartışmalar yönetim teorilerinde yeni arayışları ortaya çıkarmıştır. Özellikle devletin küçültülmesi ve devlet dışı aktörlerin yönetim süreçlerine katılmasına imkan sağlayacak yeni yaklaşımların benimsenmesi sosyal politikaların sunulmasını da doğrudan etkilemiştir. Aşağıda ele alınan yönetim teorileri, refah hizmetlerinin yerelleşmesine yol açmış ve sosyal politikaların sektörler arası işbirliği ağları aracılığıyla üretilmesi hususuna teorik zemin hazırlamıştır. Bu kapsamda yönetim, adem-i merkeziyetçilik, subsidiarite ve sosyal belediyeçilik kavramları ve bu kavramların sosyal politikalar ile ilişkisi aşağıda ele alınmıştır.

Yönetişim, yönetim tarzının yeniden formüle edilerek devlete ait karar alma ve uygulama süreçlerine devlet dışı aktörlerin (özel sektör ve sivil toplum kuruluşları) katılımı şeklinde anlaşılabilir (Çiner, 2016:152). Yönetişim kavramı ile yeni kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımları arasında paralellik kurulmaktadır. Bu kavramlar arasında pek çok ortak nitelik olmasına rağmen, yönetişim temel olarak diğerlerinden farklı bir kavramdır. Dahası yönetişim, yeni kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliği akımlarının devleti etkisizleştirmesi karşısında onarıcı alternatif olarak ortaya çıkmıştır. Gerçekten de yeni kamu işletmeciliği akımı doğrultusunda yapılan reformlar, devletin minimal hale gelmesine ve kamu hizmetlerinin tamamen piyasalaşmasına neden olmuştur (Gündoğan, 2013:19). Minimal devletin, sosyal devletin sağlaması gereken hizmetleri sunması teorikte ve pratikte mümkün değildir. Yönetişimde ise devlet kamusal hizmetlerin sunumundan tamamen çekilmemekte diğer aktörlerle oluşturulan işbirliği ağlarına liderlik etmektedir. Başka bir deyişle yeni kamu işletmeciliğinde göz ardı edilen sosyal devlet fonksiyonları, yönetişim yaklaşımında merkezi yönetim, yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliği ağlarına delege edilmektedir.

Yönetişim kavramı sosyal politikalar açısından yabancı bir kavram değildir. Her ne kadar bu kavram 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren popüler hale gelse de sosyal politikada yönetim uygulamaları (bu adla anılmamış olsa bile) çok eski bir tarihi geçmişe sahiptir. Örneğin Titmuss (1974), bu alanda yazdığı önemli eserinde sosyal politikayı refah hizmetleri sunan örgütlerin kolektif bir eylemi olarak tanımlamıştır (Titmuss, 1974'den aktaran Daly, 2003:114). Burada kullanılan kolektif eylem tanımı modern anlamda yönetişim kavramına benzer bir içeriğe sahiptir.

Adem-i Merkeziyetçilik (Desantralizasyon), örgütsel ve işlevsel anlamda yönetimde merkeziyetçiliğin karşıtı olarak kullanılmakta olup, yerel aktörlerin giderek önem kazanmasını beraberinde getiren süreçler içerisinde önemli bir yere sahiptir. Desantralizasyon ve yerelleşme gibi farklı biçimlerde de ifade edilen adem-i merkeziyetçilik, genel olarak yerinden yönetim anlamında kullanılmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2013:65). Adem-i merkeziyetçiliğin klasik ve modern olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Klasik anlamda adem-i merkeziyetçilik yaygın olarak bilindiği ve kullanıldığı gibi merkezi yönetimin elinde bulundurduğu yetki ve sorumluluklarını yerel yönetim birimlerine aktarmasıdır. Modern anlamda adem-i merkeziyetçilik ise merkezi yönetimin yetkilerini devlet dışı aktörlere aktarmasını ifade etmek için kullanılmaktadır. Modern anlamda adem-i merkeziyetçilik kapsamında merkezi yönetimin görev, yetki ve sorumlulukları ile kaynakları yerel yönetimlere, özel sektör kuruluşlarına ve sivil toplum kuruluşlarına devredilmektedir (Eryılmaz, 2013).

Başlangıçta ulusal düzeyde planlanan ve uygulamaya sokulan sosyal politikalar, adem-i merkeziyetçilikle birlikte daha çok mahalli düzeyde yorumlanmakta ve yerel yönetimlerin dü-

zenlenmelerine bağlı olarak gerçekleşmektedir. Birçok ülkede adem-i merkeziyetçi politikalar yerel yönetimlerin daha fazla yetki ve sorumluluk almasına imkan vermiştir. Bunun sonucunda yerel yönetimler ve diğer yerel aktörler refah politikalarının en önemli aktörlerinden birisi haline gelmiştir (Ersöz, 2011:74). Adem-i merkeziyetçilik, yerel yönetimleri, özel sektörü ve sivil toplum kuruluşlarını sosyal politikaların planlanması, oluşturulması ve uygulanması aşamasında önemli birer paydaş olarak konumlandırmaktadır.

Subsidiarite (Hizmette Yerellik), yetkinin yerine getirilmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetim birimi, başka bir deyişle yereldeki en küçük idare tarafından kullanılması olarak ifade edilmektedir. Bu en küçük yönetim birimi kendinden beklenen hizmeti yerine getiremediğinde ancak o zaman üst yönetim birimleri devreye girmektedir. Dolayısıyla subsidiarite ilkesi yönetim birimleri arasında bir yetki bölüşümü öngörmektedir. Bunun sonucunda yetki ve kaynakların merkezi yönetimden yerel yönetimlere transferi sağlanmaktadır. Merkezi yönetim ise yerel yönetimler tarafından istenildiğinde veya mutlak zorunluluk olduğunda yerel yönetimlerin işlerine sınırlı olarak karışmaktadır (Tortop vd., 2010:391).

Subsidiarite ilkesi iki temel varsayıma dayanmaktadır. Bunlardan ilki halka en yakın yönetim biriminde alınan kararın en iyi karar olduğu varsayımdır. İkincisi ise herhangi bir hizmetin yerelde, merkezden daha iyi gerçekleştirilebileceği varsayımdır (Çiner, 2016:157). Subsidiarite ilkesinin dikey ve yatay olmak üzere iki boyutu vardır. Dikey subsidiarite yukarıdan aşağıya doğru bir eğilimi teşvik eder. Başka bir ifade ile yukarıdan aşağıya doğru yönetim kademeleri düşünüldüğünde ulus üstü örgütler, devlet ve yerel yönetimlerden halka en yakın olanından başlamak üzere kamusal hizmetlerin gerçekleştirilmesi esas alınır. Dolayısıyla kamusal hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi, şayet yerel yönetimler yetersiz kalırsa o zaman sırayla merkezi yönetim ve ulus üstü örgütlerin devreye girmesi gerektiği düşünülmektedir. Yatay subsidiaritenin temel mantığı ise kamusal hizmetler açısından bir hizmeti devlet dışındaki hangi aktör yapabiliyorsa onun yapmasıdır. Toplumdaki her türlü sivil toplum örgütü, hayır kuruluşları, vakıflar vb. kuruluşlar bu yatay ilişki ağının içinde yer alabilir (Çiner, 2016:157).

Sosyal politika açısından ele alındığında yerel yönetimlerin refah hizmetlerinde bir aktör olarak ortaya çıkması yeni değildir. Fordist dönemin refah devletlerinde yerel yönetimler her ne kadar, merkezi olarak tanımlanmış sosyal politikalar için sadece aktarma birimleri olarak da olsa her zaman görev icra etmişlerdir. Yeni olan ise sosyal politika süreçlerinde yaşanan iki farklı yapısal dönüşümdür. Birincisi yerel halkın sosyal haklarının tanımlanması ve bu hakların yerine getirilmesine yönelik uygulama sorumluluğunun resmi olarak ya da fiilen merkezi yönetimden yerel idarelere (dikey subsidiarite) aktarılmasıdır. İkincisi ise sosyal politika sürecine katılan aktörlerin çoğalması (yatay subsidiarite) sonucunda paydaşların sayısının ve türünün katlanmasıdır. Bu iki değişimin birbirine paralel olarak gerçekleşmesi sosyal politikaların subsidiaritesi olarak adlandırılmıştır (Andreotti, 2012:1927; Kazepov, 2008:248).

Sosyal Belediyecilik kavramı, batıdaki gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan "refah belediyeleri" veya "yerel refah devleti" kavramlarının karşılığı olarak Türkçeye ve sosyal politika literatürüne girmiştir. Refah belediyeleri, sosyal politikanın altın çağı olarak nitelendirilen 1945-1975 yılları arasında batılı gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin sosyal politika alanındaki faaliyetlerinin fazlalığını ifade etmek için kullanılmıştır. Dolayısıyla refah devletini aşındıran neoliberal politikalar refah belediyeleri devrinin de kapanmasına yol açmıştır. Bu nedenle refah belediyelerinin artık bulunmadığını söylemek mümkündür (Ersöz, 2011:153).

Refah belediyeleri artık var olmamasına rağmen sosyal belediyecilik kavramı hem uygulamada hem de literatürde fenomen bir kavram olmaya devam etmektedir. Bu noktadan hareketle sosyal belediyecilik kavramını, doğrudan refah belediyelerinin karşılığı olarak görmek yerine, toplumsal sorunlara ve sosyal politikalara duyarlı belediyecilik anlayışı olarak ifade etmek daha doğru bir yaklaşımdır. Sosyal belediyecilik, yerel yönetimlere sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükleyen, bu çerçevede kamu harcamalarını konut, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması gibi alanları kapsayacak şekilde sosyal politikalara kanalize eden, işsiz ve kimsesizlere yardım yapılmasını, sosyal dayanışma ve entegrasyonu sağlamak için gerekli olan altyapı yatırımlarının yapılması için bilinçli politikalar üretilmesini öngören, bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal adaleti tesis etmeye ve güçlendirmeye yönelik olarak yerel yönetimlere sosyalleştirme ve sosyal kontrol işlevleri yükleyen bir belediyecilik modelidir (Es vd., 2013:32; Oktay, 2014).

3. Yerel Sosyal Politikanın Aktörleri

Sosyal politika zaman içerisinde içinde bulunulan dönemin ekonomik, siyasi ve sosyal koşullarına bağlı olarak çeşitli değişimler ve dönüşümler yaşamıştır. Ancak ortaya çıktığı zamandan beri kapsamı genişleyerek eğitim, sağlık, konut, işsizlik vb. gibi sorunların ortadan kaldırılmasına yönelik düzenlemeler içeren ayrıca vatandaşlarına günün yaşam şartlarına uygun standartlar sağlamayı amaçlayan faaliyetler bütünü halini almıştır. Günümüzde devletler, hangi iktisadi yönetim modelini benimserse benimsesin, ihtiyaç sahibi vatandaşlar için sosyal politikaların uygulanması konusunda genel bir konsensüs vardır. Diğer taraftan sosyal politikaların hangi yönetim birimi tarafından gerçekleştirileceği ya da sosyal politikaların uygulanmasında hangi kurum ve kuruluşların görev alacağı güncel sosyal politika tartışmalarından birini oluşturmaktadır.

Yerel sosyal politikanın aktörleri, merkezi yönetim, yerel yönetimler, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve informal sektör olarak adlandırılan aile, akraba, komşu ve arkadaşlardır. Toplumsal refah hizmetleri bu farklı sektör ve kurumlar tarafından bazen bağımsız olarak tek başlarına bazense birbirleri ile işbirliği yapılarak gerçekleştirilmektedir.

Tablo 1. Sosyal Politika Aktörleri ve Faaliyet İlkeleri

Sosyal Politika Aktörleri	Aktörlerin Faaliyet İlkeleri
Kamu Sektörü	
Merkezi Yönetim	Sosyal hak ilkesi
Yerel Yönetim	Sosyal hak ilkesi
Özel Sektör	Serbest piyasa ilkeleri
Gönüllü Sektör	
Sivil Toplum Kuruluşları	Yardımseverlik ilkesi
Hayır Kuruluşları	Yardımseverlik ilkesi
İnformel Sektör	
Aile ve Akrabalık Kurumu	Karşılıklı dayanışma ilkesi
Komşu ve Arkadaşlar	Karşılıklı dayanışma ilkesi

Kaynak: (Wong, 1991).

Belirtmek gerekir ki aile, akraba, komşu ve arkadaşlar gibi informal ve geleneksel refah sağlayıcıları geçmişten bugüne kadar sosyal politikanın önemli bir aktörü olmaya devam etmektedir. Ailenin ve diğer informal sektörün sosyal politikadaki rolü, bu konu ile ilgili bir çalışmada asla göz ardı edilmemelidir. Ancak bu çalışmada sosyal politika sunan kurumlar arasındaki işbirliğini konu edindiği için informal sektör tarafından sağlanan refah uygulamaları çalışma kap-

samının dışında tutulmuştur. Aşağıda kurumsal aktörlerin sosyal politikaya yönelik faaliyetleri temel olarak ele alınmıştır.

3.1. Merkezi Yönetim

Sosyal politikanın tarihi gelişimi göz önünde bulundurulduğunda, özellikle Sanayi Devriminden itibaren merkezi yönetimin refah hizmetlerinin üretiminde en önemli belirleyici olduğu açıkça görülmektedir. Merkezi yönetim sosyal politika ile ilgili birbirini tamamlayan iki temel fonksiyonu icra etmektedir. İlki sosyal sorunların çözümü ve sosyal politikaların uygulanmasına yönelik gerekli yasal düzenlemeleri gerçekleştirmek, ikincisi ise doğrudan refah hizmetlerini üretmektir. Daha detaylı bir şekilde incelenecek olursa merkezi yönetimin sosyal politikaların sunumu ile ilgili görevleri şu şekilde sıralanabilir (Bochel, 2012:212):

- Politika oluşturma ve ilgili mevzuatı hazırlama,
- Fon sağlama,
- Doğrudan hizmet sağlama,
- Sosyal politikanın diğer aktörleri için yetki ve izinleri verme,
- Koordinasyon ve işbirliğini sağlama,
- Düzenleme ve denetleme.

Yerel sosyal politika, yerel ölçekte üretilmesine rağmen bölgesel ve ulusal düzeyle de doğrudan etkileşim halindedir. Bu nedenle yerel sosyal politika, yerel sorunlarla ilgili olarak yerel ve ulusal aktörlerin kesişim alanında bulunmaktadır (Andreotti vd., 2012:1926). Bu nedenle sosyal politikanın yerelleşmesi, merkezi yönetimin tamamen yönetim süreçlerinden çekilmesi ya da dışlanması anlamına gelmemektedir (Bode, 2006b:351). Merkezi yönetim ya da başka bir ifade ile devlet sosyal politikada genel bir düzenleyici ve politika yapıcı olarak her zaman yer almakta ayrıca diğer aktörlerle birlikte oluşturulan işbirliği ağının oluşturulmasını teşvik edecek, ilk adımı atacak ve koordinasyonu sağlayacak aktör olarak varlığını devam ettirmektedir. Devlet sosyal politika sürecinde düzenleyici, denetleyici, hakem vb. gibi farklı konumlarda her zaman yer alır ve almalıdır. Bu noktada dikkat edilmesi gereken husus, devletin sosyal nitelikteki kamusal hizmetlerin sunumunda tekel olma eğiliminden kaçınması ve diğer aktörlerin sürece katılımını kolaylaştırıcı düzenlemeleri ve uygulamaları yapmasıdır (Gündoğan, 2013:43).

Sosyal politikalar açısından yerelleşmenin en yüksek düzeyde olduğu ülkelerde dahi devlet, refah hizmetlerinin planlanması ve sunulması açısından önemli bir rol oynamaya devam etmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin ve diğer sosyal politika aktörlerinin sosyal politikalara yönelik planlamaları, uygulamaları, harcamaları ve çıktıları merkezi yönetim tarafından sıkı bir şekilde denetlenmekte ve kontrol edilmektedir (Chang, 2009:78).

Belirtmek gerekir ki dünyanın hiç bir ülkesinde (katı merkezîyetçi yönetim anlayışının yüksek olduğu ülkeler de dahil) kamusal hizmetlerin tamamen merkezi yönetim tarafından sunulması fonksiyonel olarak mümkün değildir. Başka bir ifade ile merkezi yönetim kamu hizmetlerini doğrudan başkent teşkilatı aracılığıyla yerine getiremez. Bu nedenle merkezi yönetimin yetki ve sorumluluğunda olan kamu hizmetleri, yetki genişliği ilkesi çerçevesinde merkezi yönetimin taşra teşkilatları aracılığıyla sunulur. Yetki genişliği ilkesi, yerelde bulunan merkezi yönetim temsilcilerinin (Türk kamu yönetiminde valinin) merkeze ait yetkileri kullanarak faaliyetlerini yerine getirmesidir (Ökmen ve Parlak, 2013:23). Bu bağlamda merkezi yönetimler, sosyal politikalara yönelik faaliyetlerinin büyük çoğunluğunu yerel düzeydeki taşra örgütleri aracılığıyla gerçekleştirirler.

3.2. Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler, ulusal sınırlar içerisinde değişik büyüklükteki topluluklarda yaşayan insanların ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan kuruluşlardır (Genç, 2009:60). Yerel yönetimlerin temel fonksiyonları, halkın sosyal sorunlarının çözümüdür. Bu bağlamda yerel yönetimler, halkın refahını artırmaya yönelik planlama, düzenleme ve uygulama faaliyetleri gerçekleştirirler. Sosyal konut, eğitim, sağlık, sosyal yardım, yoksullukla mücadele ve dezavantajlı gruplara yönelik sosyal hizmetler vb. gibi temel sosyal politika alanlarının hepsinde yerel yönetimlere önemli görev ve sorumluluklar düşmektedir.

Yerel yönetimlerin sosyal politikanın sağlanmasındaki etkinliği büyük ölçüde merkezi yönetimin sosyal politikalara yaklaşımına bağlı olarak şekillenmektedir. Merkezi yönetim, ulusal düzeyde sosyal harcamaları artırdığında, yerel yönetimler düzeyinde de sosyal hizmetlerin tür, kapsam ve niteliği genişlemektedir. Sosyal politikanın altın çağı olarak ifade edilen 1945-1975 yılları arasında devletler, sosyal refah hizmetleri alanında yaptıkları ile refah devleti niteliğine sahip olurken yerel düzeyde de belediyeler yerine getirdikleri fonksiyonlar nedeniyle "yerel refah devleti" ve "refah belediyesi" olarak nitelendirilmişlerdir (Ersöz, 2011:18). Son 30 yılda yerel yönetimler, sosyal politikaların planlanması, finanse edilmesi ve uygulanması konusunda daha güçlü ve daha kilit aktör durumuna gelmiştir (Andreotti vd., 2012:1926).

Diğer taraftan yerel yönetimlerin sosyal politika sunumunda çeşitli fonksiyonlar üstlenmesi yeni bir olgu olmayıp, uzun bir tarihi geçmişe sahiptir. Bu bağlamda kentlerin oluştuğu zamandan itibaren yaşlılar, engelliler, kimsesiz çocuklar ve diğer dezavantajlı gruplar için kent yönetimleri tarafından çeşitli çözümler üretilmiştir (Ersöz, 2011:38).

Sosyal politika sunumunda yerel yönetimlerin sahip olduğu avantajlar, bu örgütlerin sosyal politika misyonlarında önemli bir artışa neden olmaktadır. Bu artışın temelinde yerel yönetimlerin sosyal politikanın uygulanmasında gösterdikleri esneklik, yerel sorunlara daha hakim olmaları ve sosyal politikaya ihtiyaç duyan bireyleri ve grupları daha yakından tanıyor olmaları yatmaktadır (Kurt, 2012:20). Diğer taraftan yerel yönetimlerin sosyal politikaların uygulanması konusunda bazı dezavantajları da söz konusudur. Öncelikle yerel yönetimlerin gelirleri ve maddi olanakları birbirinden farklıdır ve genellikle nüfusları ile doğru orantılıdır. Maddi olanakları yetersiz ve gelirleri az olan küçük belediyelerin halkın ihtiyaçlarına uygun sosyal politikaları sağlaması her zaman için mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin sundukları sosyal politikalar, her yerel yönetim birimi için aynı olmaz ve bireyler açısından sosyal politikalardan yararlanma noktasında farklılıklar ortaya çıkar. Bu durum ülke çapında sosyal uyumu zedeleyecek bölgesel eşitsizliklerin ortaya çıkmasına neden olur.

3.3. Özel Sektör

Refah hizmetlerinin sunumunda görev alan aktörlerden biri de özel sektör ya da başka bir ifade ile piyasadır. Piyasa refahı olarak da adlandırılan bu durumda özel sektör kuruluşları tarafından kar amacıyla sunulan refah hizmetleri ya da ürünlerinin bireyler tarafından satın alınması söz konusudur. Bireyler, özel sektör tarafından üretilen refah hizmetlerinin maliyetini doğrudan ya da prim yatırmak suretiyle katkıda bulundukları sigortalar aracılığıyla karşılarlar. Ayrıca devlet çeşitli teşvik ve hibelerle piyasadaki sosyal politika hizmetlerini fonlayabilmektedir (Holden, 2012:216).

Özel sektörün sosyal politikadaki rolü, refah devletinin teorik ve ideolojik temellerinin zayıfladığı 1970'lerin başından itibaren giderek artmıştır. Bu dönemde refah devleti, merkeziyetçi, savurgan, maliyetli ve sunduğu sosyal politikalar itibariyle de etkisiz olarak eleştirilmiştir. Bu eleştiriler bir yönüyle de refah devletinin altın çağının sona erdiğinin göstergesidir. Refah devletinde yaşanan bu kriz, özel sektörü kamu sektörünün alternatifi olarak ön plana çıkarmıştır.

Geçmişte devlet tarafından üretilen bir takım hizmetler, yaşanan ideolojik değişimlerin sonucunda kamudan özel sektöre kaydırılmış (Özdemir, 2004) ya da kamu sektörü ile birlikte özel sektör de bu alanlarda hizmet sunmaya başlamıştır. Bugün dünyanın çoğu ülkesinde sağlık hizmeti, eğitim, konut, sosyal bakım vb. gibi sosyal politika hizmetlerinde özel sektör kuruluşları faaliyet yürütmektedir. Özel sektör tarafından sunulan refah hizmetlerinin tüm sosyal politika alanındaki faaliyetlere oranı konusunda belirleyici olan faktör, devletin bu alandaki etkinliğidir. Devlet sosyal politikada ne kadar çok etkinse, başka bir ifade ile ne kadar çok refah hizmeti üretiyorsa özel sektör o ölçüde az oranda refah piyasasına girer. Aksi durumda ise özel sektörün refah hizmetlerindeki payı artmaktadır (Holden, 2012:217).

Özel sektörün sosyal politika uygulamalarındaki faaliyetlerinin artışı iki şekilde olmuştur. Birincisi daha önce kamu sektörü tarafından uygulanan refah hizmetleri özelleştirerek piyasa mekanizmasında sunulmaya başlamıştır. Temel sosyal politika alanları olan eğitim, sağlık, konut, sosyal hizmetler vb. gibi pek çok alanda bu özelleştirme eğilimi söz konusudur. İkincisi ise yasal düzenlemeler yaparak özel sektörün önü açılmış ve kamu sektörü ile birlikte özel sektörün (aynı şekilde gönüllü sektörün) refah hizmetlerinin sunumuna katılımı için imkan doğmuştur.

Özel sektör, sosyal politika hizmetlerinin üretiminde kamu sektörüne göre belli bazı avantajlara sahiptir. Bu avantajlardan belki de en önemlisi esnek karar alma ve hareket edebilme yetisidir. Eğer hizmet üretimi sürecinde bir yenilik yapılması gerekiyorsa hareketleri yasal gereksinimlerle kısıtlanan kamu sektörünün bu değişikliği gerçekleştirmesi güçtür. Özel sektör ise değişiklik ya da yenilik yapma konusunda çok daha fazla özgürlüğe ve hareket alanına sahiptir (Perrot, 2015:151). Piyasa aracılığıyla sosyal politika uygulamalarının yerine getirilmesinin bir diğer avantajı da kar amacı güden özel sektörün getireceği rekabetçi dinamizmin hizmet kalitesinin artmasını sağlayacak olmasıdır. Hizmet alanların, piyasa şartları içerisinde kendilerine sunulan aynı nitelikteki farklı hizmetlerden daha bilinçli bir şekilde yararlanacağı varsayımı hizmetlerin daha etkin ve kaliteli sunulmasını sağlamaktadır (Zhou, 2011:12).

Diğer taraftan refah hizmetlerinin piyasa koşullarına bağlı olarak özel sektör tarafından sunulmasının, sosyal politikaların temel amaçları olan sosyal adalet ve eşitlik ilkeleri ile çelişip çelişmediği önemli bir soru olarak ortaya çıkmaktadır. Özel sektör kar elde etmek amacıyla hizmet alıcıların memnuniyetini gözeterek tercih edilir hizmetler üretmeyi hedefler. Bu hedefi gerçekleştirirken toplumdaki bireylerin eşit bir şekilde refah hizmetlerinden yararlanmasını garanti etmezler.

Özel sektör genel olarak toplumun bütününe yönelik refah hizmetleri üretmenin yanı sıra çalışanlara yönelik sosyal politika uygulamalarına da kaynaklık etmektedir. İşletmeler gönüllü ya da zorunlu olarak çalışanları için bir takım sosyal harcamalar yapmaktadır. Bu şekilde işverenler tarafından çalışanlarına sağlanan sosyal politikalar, mesleki refah olarak adlandırılmaktadır. Mesleki refah uygulamaları istihdamla ilgili, iş ortamıyla ilgili, çalışanın ve ailesinin kişisel gelişimiyle ilgili ve çalışanlara yönelik sağlık hizmetleri ile ilgili farklı şekillerde olabilmektedir. Sağlanan mesleki refah hizmetleri, sosyal politikaların bütününe ikame edici ya da bütünlüci bir nitelik taşımaktadır (Kurt, 2012:65).

İşletmeler tarafından sosyal sorumluluk olarak gerçekleştirilen faaliyetler de özel sektörün sosyal politika faaliyetleri arasında değerlendirilebilir. İşletmeler istihdam ve eğitim gibi araçlarla çalışanları için, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler gibi hayırseverliğe dayalı sosyal sorumluluk projeleri ile de tüm toplum için sosyal politika hizmeti üretirler.

3.4. Sivil Toplum Kuruluşları

Sosyal politikada merkezden yerele doğru yaşanan değişim, bireylerin rolünde de değişimi beraberinde getirmiştir. Eski refah sistemlerinde sadece hizmet alıcı olarak pasif bir rolde bulunan vatandaşlar, sistematik bir şekilde hem kendi refahları hem de toplumun refahı için daha aktif bir rol oynama konusunda teşvik edilmiştir. Böylece hem refah devletinin maliyetlerini azaltmak hem de bireylerin ve toplulukların sivil toplum iradesini güçlendirmek amaçlanmıştır. Dolayısıyla sivil toplum 1980'lerden başlayarak sosyal politikada giderek artan bir biçimde kilit aktör konumuna gelmiştir (Andreotti vd., 2012:1930).

Sivil toplum kuruluşlarının amaçları birçok yönden sosyal politikanın amaçlarıyla benzerlik göstermektedir. Sivil toplum kuruluşları, sosyal refah, sosyal bütünleşme, gelirin adil bir şekilde dağılımı, herkesin eğitim, sağlık ve barınma gibi temel ihtiyaçlarının asgari düzeyde karşılanması, dezavantajlı grupların kamusal hizmetlere eşit bir şekilde erişimi vb. gibi sosyal politikanın temel bazı amaçları doğrultusunda faaliyet gösterirler. Başka bir deyişle sivil toplum örgütleri kendi amaçlarına ulaştıkları ölçüde sosyal politikanın hedeflerini de gerçekleştirmiş olurlar (Şenkal, 2012:105).

Sivil toplum kuruluşlarının varlığı ve görevleri ile tarihsel gelişimleri toplumdan topluma farklılık göstermektedir. Dolayısıyla bu kuruluşların refah hizmetlerinde ne ölçüde yer alacakları faaliyet yürüttükleri ülkelere göre farklılaşmaktadır. Genel olarak denilebilir ki sivil toplumun daha erken kurumsallaştığı ülkelerde sivil toplum kuruluşları daha erken ve daha fazla sosyal politika hizmetlerine katılırken sivil toplumun görece yeni gelişmeye başladığı yerlerde bu tablonun tam tersi bir durum söz konusudur.

Almanya, Hollanda ve Amerika Birleşik Devletleri gibi ülkelerde sivil toplum kuruluşları geleneksel olarak sosyal politikaların sunumunda her zaman merkezi bir role sahip olmuştur. Son yıllarda ise (özellikle son 30 yıldır) tüm modern refah devletlerinde sivil toplum kuruluşlarının devlet tarafından sunulan sosyal politikalara katılımını sağlamaya yönelik bir trend vardır (Smith, 1993:115). Gelişmemiş ülkelerde sivil toplum kuruluşlarının refah hizmetlerine katkısı çok daha yüksektir. Çünkü bu ülkelerde devletler vatandaşları için yeterli sosyal korumayı sağlayacak etkinlikten yoksundur. Devletin sosyal politikadaki boşluğunu ise sivil toplum kuruluşları doldurmaktadır. Örneğin Kenya, Zimbabve ve Gana gibi ülkelerde sivil toplum kuruluşlarının eğitim ve sağlık hizmetlerindeki payı % 40'tan daha fazladır (Zhou, 2011:14).

Sosyal politika açısından sivil toplum örgütlerinin katılım ve eşitlik olmak üzere iki temel işlevi vardır. Katılım, demokratik hakların elde edilmesi ve demokratik süreçlerde rol oynamayı ifade eder. Eşitlik ise ekonomik açıdan bireyler ve sınıflar arasında oluşan dengesizliği gidermeye yönelik politikaların geliştirilmesidir (Şenkal, 2012:106). Ayrıca sivil toplum kuruluşları devletin yeterince hizmet sunmadığı ya da sunmadığı alanlarda insanların kendiliğinden harekete geçerek bir birliktelik oluşturmasını ve önce kendi üyeleri için sonra da toplumun bu hizmetlere ihtiyaç duyan diğer kesimleri için hizmet sunmasını sağlar (Uğur, 2012). Bu açıdan sivil toplum kuruluşlarının katılım ve eşitliğin yanında üçüncü temel işlevi toplumsal dayanışmayı sağlamaktır.

Sivil toplum kuruluşlarının sosyal politikaya katılımının pek çok avantajı vardır. Öncelikle sivil toplum kuruluşları, çok farklı alanlarda kolay örgütlenebildikleri için sosyal sorunların çözümüne yönelik katkı sunabilirler. Kamu sektörünün yeterli ilgiyi gösteremeyeceği özel sektörün ise kar elde edemeyeceği için ilgi duymadığı alanlarda gönüllü kuruluşlar örgütlenerek faaliyet gösterebilirler. Bu kuruluşlar doğrudan hizmet sunabileceği gibi kamuoyu oluşturarak ya da kampanya yaparak da faaliyet yürütebilirler. Dahası alternatif maddi kaynakları ile sosyal politikalar için ilave finansman oluşturabilirler (Payne, 2015:400).

Yukarıda belirtilen avantajlarının yanı sıra sivil toplum kuruluşlarının sosyal politikaya katılımının beraberinde getirdiği bazı dezavantajlar da söz konusudur. Kamusal hizmetlere daha fazla kurum ve kuruluşun katılması bu kurumlar arasındaki koordinasyonun karmaşıklaşmasına neden olur. Hizmetten yararlanan insanlar için, çok sayıda kurumun olması bir kafa karışıklığına yol açabilir. Sivil toplum kuruluşlarının fonlarının sürdürülebilirliği de ayrı bir problemdir. Ayrıca sosyal yardım ve sosyal hizmetler ile diğer refah hizmetlerinden yararlanan hizmet alıcılar, üçüncü kişiler ve/veya kurumlar tarafından yardım almaya çok sıcak bakmayabilir. Bu insanlar ihtiyaç duydukları yardımların devlet tarafından sağlanmasını talep edebilirler (Payne, 2015:400-401).

Sivil toplum kuruluşlarının sosyal politika süreçlerinde devletle olan ilişkileri açısından dört farklı model ortaya çıkmaktadır; (1) devlet egemen model, (2) sivil toplum kuruluşu egemen model, (3) ikili model ve (4) işbirlikçi/dayanışmacı model. Birinci ve ikinci modelde sosyal politikaların finansmanı ve uygulaması konusunda bir aktörün ağırlıklı olarak rol oynadığı diğer aktörün görev ve yetkilerinin ise sınırlı olduğu bir durum söz konusudur. Üçüncü modelde her iki aktör de refah hizmetlerine yönelik faaliyet yürütmekte ancak bu faaliyetler birbirinden ayrı ve paralel bir şekilde gerçekleşmektedir. Başka bir ifade ile sivil toplum kuruluşları, devletin sağlamadığı refah hizmetlerinde kendi finansman kaynaklarını kullanarak faaliyet yürütmektedir. Dördüncü ve son modelde ise devlet ve sivil toplum kuruluşları birlikte, aynı alanda ve kolektif olarak hizmet sunmaktadır. Bu model devlet ve sivil toplum kuruluşları arasında en yaygın rastlanan ilişki türüdür. İşbirlikçi modelde sivil toplum kuruluşları çoğunlukla devletin finansman kaynaklarını kullanırlar ancak idari işleyişlerinde bağımsız olarak hareket ederler (Smith, 2013:116).

4. Yerel Sosyal Politikada Kurumlar Arası İşbirliği Ağları

İşbirliği, otonom aktörlerin resmi ya da gayri resmi müzakere yöntemiyle etkileşime girdiği, kendilerini bir araya getiren konular hakkında birlikte karar verdikleri, birbirleri arasındaki ilişkinin sınırlarını belirleyen kural ve yapıları birlikte inşa ettikleri ve aktörler arasında karşılıklı faydalı etkileşimi içeren bir süreçtir (Thomson, 2001). İşbirliği etkinliği, ortak bir planlama, birlikte karar verme, problem çözüme, ortak hedefler koyarak birlikte bu hedeflere ulaşmak için çalışma, iletişim, sorumluluk alma ve ortak uygulamalar gerçekleştirme gibi davranışlar içermektedir (Uğurlu, 2016).

Şekil 1. Yerel Sosyal Politikada Sektörler Arası İşbirliği Türleri

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Kurumlar ve sektörler arası işbirliği ise genellikle faydalı olan belli bir amaca ulaşmak için çeşitli sektörlerden (kamu, özel sektör ve sivil toplum) birden fazla kurumsal aktör arasındaki ilişki olarak tanımlanır. Kurumlar ve sektörler arasındaki işbirliği merkezi ve yerel kamu örgütleri, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve doğrudan vatandaşların katıldığı bir ilişki ağıyla karakterizedir. İşbirliği gerçekleştiren her bir kurum, ortak bir sorunu çözmek ya da ortak bir iş yapmak amacıyla bilgilerini, kaynaklarını ve güçlerini paylaşır (Janha, 2015:17). Sosyal politika açısından ele alındığında kurumlar ve sektörler arası işbirliği, sosyal sorunların çözülmesi ya da toplumsal refahın artırılması amacıyla kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında kurulan ortaklıkları ifade etmek için kullanılmaktadır (bknz: Şekil 1).

Modern toplumların hepsinde devlet, sosyal haklar ya da insan hakları gibi normatif dayanaklardan hareketle sosyal politika faaliyetlerini yerine getirmek üzere kurumsal olarak örgütlenmiştir. Aynı şekilde yerel yönetimler de refah hizmetlerine yönelik uygulamaları gerçekleştirecek idari birimlere bünyesinde yer vermektedir. Piyasa koşullarına göre faaliyet gösteren özel sektör örgütleri ve gönüllülük esasına dayalı olarak refah hizmetleri sunan sivil toplum kuruluşlarının da katılımıyla sosyal politika, farklı kurumların ve sektörlerin bir araya geldiği işbirliği ağı görünümü kazanmaktadır. İlgili literatürde bu çok katmanlı yapı, refah karması olarak da ifade edilmektedir.

Refah karması olgusunun 1970'li yıllardan itibaren yaşanan refah devleti krizi ve bunu tetikleyen aşırı merkeziyetçi sosyal refah hizmeti sunumuna itiraz eden yeni toplumsal hareketler ile ortaya çıktığına yönelik yaygın bir inanış vardır. Ancak bu inanış özellikle gelişmiş batı toplumları için gerçeği yansıtmamaktadır. Zira söz konusu tarihten çok önceleri bile bu ülkelerde

yarı hükümet (quasi-governmental) ya da yarı piyasa (quasi market) örgütlenmeleri, bağımsız kurullar ve belirli bir politik düşünce veya değer temelinde bir araya gelen kişilerin oluşturduğu gönüllü sektör sosyal politikanın planlanmasında ve uygulanmasında görev almıştır. Dahası pek çok ülkede bu farklı aktörler, kamu sektörü ile belli ölçüde işbirliği gerçekleştirmiştir (Bode, 2006b:347). Dolayısıyla gelişmiş toplumlarda geçmişte görülen bu çok aktörlü yapı ve bu aktörler arasında sınırlı düzeyde var olan ilişki, tam olarak bugün ki anlamda bir ağ yönetişiminden bahsedilemese de işbirliği ağı nüvesi olarak değerlendirilebilir.

Devlet dışındaki aktörlerin sosyal politikaya katılımı başlangıçta refah hizmetlerinin sunumuna katılma ile sınırlı olmuştur. Son yıllarda ise özel sektör ve sivil toplum kuruluşları git gide artan bir şekilde sadece bu hizmetlerin gerçekleştirilmesinde değil politika oluşturma ve planlama aşamasından itibaren tüm süreçlerde katkı sunmaya başlamışlardır. Politika oluşturma sürecinin diğer aktörlerin katılımına imkan sağlayacak şekilde yeniden tasarlanması, dikey-hiyerarşik yönetim biçiminden yatay-işbirliğine dayalı yönetim biçimine doğru bir değişimi beraberinde getirmektedir (Kazepov, 2008:252-253).

Toplumsal sorunlarla mücadele genellikle tek bir kurumun ya da sektörün kapasitesini aşar (Chang, 2009:79). Bu nedenle farklı sektörlerden değişik sosyal politika aktörleri, bu sorunların çözümünde diğer aktörlerle resmi ve gayri resmi ilişkiler geliştirerek işbirliği içerisinde çalışmak durumundadır. Yerel sosyal politika aktörleri, refah hizmetlerine yönelik faaliyetlerini birbirlerinden bağımsız olarak tek başlarına değil birbirleri ile çeşitli düzeylerde ve şekillerde işbirliği yaparak gerçekleştirirler (Zhou, 2011:17). Sosyal politikanın yerelleşerek merkezi yönetim, yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları tarafından ortak bir şekilde sunulması doğal olarak işbirliği ağlarının giderek daha fazla önem kazanmasına neden olmakta ve toplumsal aktörler arasında karşılıklı bağımlılıklar ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucunda organizasyon içinde ve organizasyonlar arasında, sektörün içinde ve sektörler arasında, ulusal düzeyde ve uluslararası alanda yeni ilişkiler ve işbirlikleri kurulmaktadır ve kurulmalıdır (Kapucu ve Gündoğan, 2013:283).

Sosyal politika alanında faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlar arasında oluşturulan işbirliği ağları, hem bürokratik örgütlenme modeline hem de serbest piyasa koşullarına bağlı salt çıkar temelli örgütlenme modeline alternatif bir sosyal koordinasyon biçimidir. Bu modelde tüm paydaşların çıkar ve sorumlulukları dengelenmekte, adem-i merkezîyetçi ve yatay koordinasyona dayalı bir yönetim ön plana çıkmaktadır. Ağ biçimi yapılanmalarda aralarında hiyerarşik ilişki bulunmayan farklı kurum ve kuruluşlar arasında uzlaşıya dayalı iş görme yöntemi, ağ yönetişimi (Uçkan, 2013) şeklinde adlandırılmaktadır. Ağ tipi örgütlenme sosyal politikaların etkin ve verimli bir şekilde planlanması ve sunulması açısından uygun bir organizasyonel zemin sağlamaktadır.

Kurumlar ve sektörler arası işbirliği ağlarında aktörler arasındaki ilişki, sadece kaynak sağlamak, hizmet sunmak, politika belirlemek ve güven sağlamak için birlikte hareket etmenin ötesinde sürekli bir etkileşim ve ortaklık şeklindedir. Bu etkileşim ve ortaklık, merkezi aktör ile diğer aktörler arasında var olan yatay ve dikey iletişimden ve bilgi akışından daha fazlasını zorunlu kılmakta, her aktörün belirleyici, düzenleyici ve denetleyici olduğu bir sistemi gerektirmektedir (Eroğlu, 2013:159).

Çok sayıda kurum ve kuruluşun aynı alanda faaliyet yürütmesi, bu kurumlar arasında koordinasyon sağlanması ihtiyacını doğurur. Bu aktörler arasında koordinasyon, işbirliği ve iş bölümünü sağlanamazsa, aktörler birbirinden bağımsız aynı faaliyetleri yürütebilir ya da bir

aktör kendi sorumluluğunu diğer aktörlere plansız bir şekilde yükleyebilir. Her iki durumda da sosyal politikaların etkinliği ve verimliliği zarar görür.

Yerel aktörlerin sosyal politikaya yönelik rol ve sorumlulukları çoğu zaman birbiriyle örtüşmektedir. Örneğin hem merkezi yönetimin taşra teşkilatında hem de belediye teşkilatı içerisinde sosyal hizmet birimi bulunmakta ve bu birimler dezavantajlı gruplara yönelik aynı faaliyetleri yürütmektedir. Aynı şekilde özel sektör ve sivil toplum kuruluşları da kamu sektörü ile benzer görevleri icra etmektedir. Aynı amacı gerçekleştirmeye yönelik farklı kurumların varlığı, çift başlılık ya da çok başlılık olarak değerlendirilebilmekte ve bu çok aktörlü yapının ortadan kaldırılması gerektiği ifade edilmektedir. Ancak yapılması gereken kurumsal yapıda sadeleştirilmeye giderek görev ve sorumlulukları tek bir yönetim biriminde toplamaktan ziyade çok aktörlü yapının korunarak bu aktörler arasındaki işbirliği ve koordinasyon mekanizmalarının kurulmasına odaklanmak olmalıdır.

Sosyal politikada kurumlar arası işbirliği ağları, geleneksel hizmet sunumundan farklı yeni yaklaşımlar, yeni aktörler ve yeni temalar getiren bir dönüşümü ifade etmektedir. Birbirlerine hiyerarşik bir bağ ile bağlı olan kurumların yerini, örgütsel dinamizm, paydaşlar arası müzakere ve işbirliği ağına katılan kurumların ve/veya örgütlerin oluşturduğu yatay, esnek ve karmaşık ağsal bir yapı almaktadır (Gündoğan, 2013:20). Dolayısıyla sosyal politikaların etkinliği ve verimliliği, işbirliği ağına katılan aktörlerin çeşitliliği, bu aktörler arasındaki etkileşimin varlığına ve sürekliliğine bağlı hale gelmektedir.

Sosyal politika aktörleri arasında işbirliği için uygun çevresel koşulların var olduğu durumlarda işbirliği sürecinin başlayabilmesi için çoğu zaman ilk girişimi başlatacak bir aktöre ya da otoriteye ihtiyaç duyulur. Genellikle siyasi liderler, belediye başkanları, valiler, kamu kurumlarının yöneticileri, üniversiteler gibi güçlü bireyler ve kurumlar işbirliği sürecini başlatma girişiminde bulunurlar. Ayrıca özel sektör kuruluşları da sosyal sorunlara yönelik projelerin sponsorluğunu yaptıklarında işbirliği çağrısında bulunabilirler (Bryson vd., 2006:46).

İkinci olarak işbirliği ağlarının oluşturulması ve sürekliliğinin sağlanması için tüm paydaşların kabul ettiği ve benimsediği genel prensiplerin olması gerekir. Bu prensipler yazılı ve formel olabileceği gibi informal de olabilir. Ancak uzun süreli işbirliği ağlarının sürdürülebilir olması için işbirliği esaslarının genellikle bir protokol veya sözleşme ile kayıt altına alınması (Rhodes, 1996), ya da işbirliği ağını yönetecek ekibin stratejik planlarında aktörlerin sorumluluklarının belirlenmesi (Sussman, 2000:4) gibi formel adımlar gerekir. Ayrıca işbirliğine katılacak aktör sayısı arttığında ve farklı coğrafi bölgelerden kurumlar işbirliği yaptığında formel sözleşmeler daha faydalı olur. Sözleşmede aktörlerin her birinin rol ve sorumluluklarının, karar verme yapısının, resmi liderliğin ve diğer temel hususların hükme bağlanması esastır (Bryson vd., 2006:46-47).

İşbirliği ağlarının oluşturulması ve sürdürülmesi sürecinde bir yönlendirici otoriteye ihtiyaç duyulur ki bu otorite çoğu zaman merkezi yönetimlerdir (Rhodes, 1996). Merkezi yönetimin koordinasyon görevi oldukça önemlidir. Çünkü hiyerarşiye dayalı olmayan yatay ilişkilerde farklı örgütsel kültür ve özelliklere sahip kurumlar arasında koordinasyonun önemi artmaktadır. Kamusal hizmetlerin sunumu aşamasında örgütler arasındaki çıkar farklılıkları amaç birliğine dayalı işbirliği ağlarının zedelenmesine yol açabilir ve hatta bu ağların dağılmasına neden olabilir (Meyers vd., 2001:169). Örneğin maksimum kar elde etme amacıyla faaliyet gösteren özel sektörün genellikle kar getirmeyen toplumsal refah hizmetlerinin sunumunda diğer aktörlerle birlikte uzun soluklu bir işbirliği içerisinde nasıl tutulacağı hayati bir sorudur. Aynı şekilde es-

nek çalışma prensipleri ile hareket eden sivil toplum kuruluşlarının diğer paydaşlar ile belirli bir disiplin içerisinde hareket etmesini sağlamak önemli bir problemdir. Bu bağlamda farklı örgütsel kültüre sahip kurumların aynı amaç doğrultusunda işbirliği ağları oluşturmaları ve bu ağların sürdürülebilir hale getirilmeleri için kamu kesiminin koordinasyon görevini hassas bir şekilde yerine getirmesi gerekir.

Farklı amaçları olan kurumsal aktörlerin ortak bazı amaçlar doğrultusunda özveride bulunmalarını sağlamak ve uzlaştırmak gerçek bir zorluktur. Başka bir ifade ile kurumlar ve sektörler arası işbirliği ağlarını yönetmek son derece zordur. Çünkü tüm işbirliği ağlarında uygulanabilecek ortak bir yönetim modeli yoktur ve her ağın çevresel faktörler ve diğer koşullardan etkilenen kendine has bir takım özellikleri vardır (Grudinschi vd., 2013:2).

Diğer taraftan işbirliğine dayalı yönetişimi, hiyerarşik yönetimden ayıran en önemli özellik de farklı aktörler arasında sürekli uzlaşma arayışının olmasıdır. Hiyerarşik yönetimde yukarıdan aşağıya doğru bir emir komuta zinciri vardır ve görevler üst yönetim tarafından emirle aşağıdaki kurumlara aktarılır. Oysa işbirliği ağları heterarşik bir yapıya sahiptir. İşbirliği gerçekleştiren kurumlar arasında emir komuta ilişkisi olmaz. İşbirliği süreci yazılı olarak protokole bağlansa bile kurumlar arasındaki iyi ilişkiler oldukça önemlidir ve formel iletişimin yanı sıra informal bilgi akışı da teşvik edilir. İşbirliği gerçekleştiren aktörlerin meşruluğu, kurumlar arasındaki uzlaşıdan ve güvenden kaynaklanır.

4.1. İşbirliği Ağlarının Faydaları

Toplumsal işbirliği ve yönetişim kültürünün sosyal politikalar özelinde çok sayıda fayda ve avantajı vardır. Sosyal politikada kurumlar ve sektörler arasındaki işbirliğine dayalı yönetim ağlarının en temel faydaları, birbirinden habersiz ve kopuk hizmetlerin birleştirilmesi, dublikasyonların önüne geçilmesi ve dolayısıyla kaynak ve zaman israfının engellenmesi olarak sıralamak mümkündür. Ayrıca toplumsal sorunlara birlikte çözüm üretme pratikleri, toplumun farklı kesimleri ve kurumları arasındaki toplumsal işbirliğinin güçlendirilmesine katkı sağlar.

Bryson vd., kurumlar ve sektörler arası işbirliğini, tek bir kurumun kapasitesini aşan durumlarda başvurulacak bir yöntem olarak ifade etmektedir (Bryson vd., 2006:44). Bu tanımdan hareketle sosyal politika aktörleri arasında kurulan işbirliği ağları, aktörlerin tek başlarına yerine getiremeyecekleri refah hizmetlerinin sunumuna imkan sağlayacaktır.

Kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında kurulan işbirliği ağlarının ortaya çıkardığı sinerji, kamusal hizmetlerin iyileştirilmesine ve toplumsal sorunların çözümüne uygun bir zemin oluşturmaktadır. Kurumlar ve sektörler arasındaki yönetim ağları ve işbirlikleri sayesinde toplumun değişik kesimlerinin aktif katılımı ile genelde kamu yönetimi özelinde ise sosyal politika çok ortaklı bir yapıya kavuşmaktadır. Böylece hem mevcut sorunlara bir kamu yöneticisinin gözüyle bakmanın yerine bir çok farklı kesimden katılımcının bakış açısı ve tecrübesi içerisinde görme imkanı elde edilmekte (Kapucu ve Gündoğan, 2013:288) hem de farklı kesimlerin hizmetlerin sunumuna yabancılaşmasının önüne geçilmekte, bu kesimler arasında iletişime ve güvene dayalı bir yönetişim ortamı oluşmaktadır (Gündoğan, 2013:43).

Yeni aktörlerin hizmet sunum süreçlerine katılımının çeşitli sebepleri ve/veya faydaları vardır. Sosyal nitelikli kamu hizmetlerine ayrılan bütçenin kısıtlılığına çözüm olarak bu aktörlerin kaynaklarından yararlanma düşüncesi önemli bir rol oynamaktadır (Kazepov, 2008:252; Janha, 2015:17) ancak tek sebep bu değildir. Aktör yelpazesinin genişlemesinin sosyal politikaların etkinliği ve verimliliği açısından işlevsel olacağı varsayımı (Smith, 1993:118), hizmet

alıcılar açısından yardım ve hizmetlere daha kolay ve hızlı ulaşabilme imkanı (Sussman, 2000:4) ve bireylerin sorunlarına çözüm bulma konusunda sivil toplumun katılımını gözetken katılımcı retoriğin yayılması diğer öne çıkan sebeplerdir (Kazepov, 2008:252). Ayrıca yerel sosyal politika aktörlerinin oluşturduğu işbirliği ağlarının bu ağlara katılan kurum ve kuruluşlar arasında yatay koordinasyona imkan sunması ilgili tarafların hizmet sunumuna katılımını kolaylaştırmakta ve sosyal yarar katsayısını artırmaktadır (Uçkan, 2013:110).

Diğer taraftan sosyal politikaların ilgi alanına giren sosyal sorunların karmaşıklaşması ve toplumda refah hizmetlerine yönelik beklentinin yükselmesi buna karşılık kamu sektörünün kaynaklarında aynı ölçüde bir artışın olmaması diğer sektörlerin de bu hizmetlerin sunumuna katılmasını zorunlu hale getirmektedir. Farklı kurumlar ve sektörler arasında oluşturulan işbirliği ağları sayesinde kamu kesiminin toplumsal refah hizmetlerine ayırdığı maddi olanaklara ve her türlü kaynağa ek olarak diğer kurumsal aktörlerin olanaklarından da yararlanmak mümkün olmaktadır.

4.2. İşbirliği Ağlarını Etkileyen Faktörler

4.2.1. Kurumlar Arası Güven

Hiyerarşik örgütlenmede kurumlar arasındaki ilişki hesap verebilirlik temeline bağlıdır. Kamusal hizmetlerin hükümet etme ve yönetmeden yönetişime doğru evirildiği ve kurumlar arası etkileşimlerin önem kazandığı çok aktörlü hizmet sunum sürecinde ise kurumlar arası işbirliği, büyük ölçüde güvene ve karşılıklı bağımlılığa dayalı hale gelmektedir (Bode, 2006b). Kurumlar arası ortaklıklarda paydaşların meşruluğu oldukça önemli bir hal alır. Güven, işbirliği ağına katılan farklı sektörlerden kurumların meşruluğuna katkı sunmaktadır (Selsky ve Parker, 2005:864).

Güven soyut ve psikolojik bir kavramdır. Bu kavram başkalarının niyetlerinin ve davranışlarının olumlu olacağına yönelik beklenti olarak tanımlanabilir. Diğer bir deyişle güven, başkalarının umulduğu gibi davranacağı ve fırsatçı olmayacağı beklentisidir (Barczak vd., 2010:334). Başka bir tanıma göre ise güven, bir kurumun işbirliği gerçekleştirdiği diğer kurum ya da kurumların belirli bir eylemi gerçekleştirebileceğini değerlendirdiği öznel olasılık düzeyi olarak tanımlanmaktadır (Demirhan, 2014:29). Güven duygusunun iki kaynağı vardır. Birincisi kurumla ilgili "mevcut bilgiler" ikincisi ise kuruma güvenmeyi gerektirecek "iyi sebeplerin" olmasıdır (Barczak vd., 2010:334).

Sosyal politika hizmetlerinde faaliyet yürüten kurumlar, işbirliği yapacakları kurumları seçerken geçmiş işbirliği ağlarındaki tecrübelerinden ve hali hazırda devam eden işbirliği ağlarından yararlanırlar. Geçmişteki işbirliği ağları, sosyal politika aktörleri için diğer ortaklarının güvenilirliklerini ve kilit aktörlerin meşruluğunu anlama fırsatı sunmaktadır. Eğer geçmişte yapılmış bir işbirliği yoksa, bu durumda kurumlar arasında genellikle çok fazla güven gerektirmeyen küçük çaplı ve informal işbirlikleri gerçekleştirilir (Bryson, 2006:46).

Güvenin en önemli faydalarından biri hizmet sunumunu kolaylaştırmasıdır. Birbirine güvenen kurumlardan oluşan ağlarda kararlar hızlı bir şekilde alınabilir ve uygulanabilirken güven düzeyinin düşük olduğu ilişkilerde kurumlar kendilerini güvence altına almak amacıyla daha tedirgin ve tedbirli davranacak, mümkünse atılacak her adımı formal olarak kayıt altına alma eğilimi gösterecektir. Bu durum ya maliyetlerin artması ve hizmetlerin yavaşlaması ile sonuçlanır ya da tamamen hizmet üretiminden vazgeçilmesine yol açar. Birbirine güvenen kurumlar

arasında bilgi alış verişi daha sık ve fazla olacağından dolayı işbirliği düzeyi de buna paralel olarak artış gösterir (Demirhan, 2014:30).

4.2.2. Katı Hiyerarşik Yönetim Anlayışı

Hiyerarşiye dayalı yönetim aynı zamanda bürokrasiyi ifade etmektedir. Özü itibariyle bürokrasi uzmanlığa dayalı görev bölüşümü anlamına gelir. Ancak bürokrasi denildiği zaman akla gelen ilk çağrışım genellikle kırtasiyecilik, işlevsizlik, aşırı merkeziyetçilik vb. gibi pejoratif anlamlardır. Buna göre bürokrasi deyimi yetki ve sorumluluğun açıklıkla belirtilmemiş olmasını, katı kuralları, işini yürütemeyen görevlileri, performansın yavaşlığını, işi başkalarına yüklemeye çabasını, gereksiz yere tekrarlanan işleri, uygunsuz kişilere gereğinden fazla yetki verilmesini anlatır (Tortop vd., 2010:413). Bürokratik yönetim ya da başka bir ifade ile katı hiyerarşik yönetim anlayışı, yetki ve otoritenin merkezde toplandığı ve yereldeki aktörlere görev ve yetki aktarımının sınırlı olduğu bir yönetim tarzıdır. Bu noktadan hareketle katı hiyerarşik yönetim anlayışı, katı merkeziyetçilikle aynı anlama gelmektedir.

Türkiye gibi geleneksel olarak merkeziyetçi yönetim anlayışının egemen olduğu toplumlarda, merkezi yönetimler ellerindeki güç ve yetkileri yerel aktörlerle paylaşmaktan kaçınmaktadır. Uçkan (2013), bu durumu yönetim fobisi olarak adlandırmakta ve merkeziyetçi yönetim geleneğine saplanmanın bir zihniyet problemi olduğunu ifade etmektedir. Katı hiyerarşik yönetim anlayışı ile hareket eden toplumlarda devlet ya da merkezi yönetim, iş dünyası, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları vb. gibi kendisi dışındaki diğer aktörlere güvenmemekte ve bunun sonucunda yetki ve sorumluluklar yeterince paylaşılmamaktadır. Bu durumda yönetim, yetki devri, yerelleşme vb. gibi modern yönetim yaklaşımları tam olarak reddedilmese de sadece bir imaj operasyonu ile plan ve belgelerde yer almakta ancak uygulamada yerine getirilmeyerek kağıt üzerinde kalmaktadır. Ancak bu sorunun sadece merkezi yönetimden kaynaklı olduğunu söylemek de mümkün değildir. İş dünyası, özel sektör, emek örgütleri, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları ve bireyler, inisiyatif alamadıkları, güç birliği oluşturamadıkları, kendilerini bir aktör olarak konumlandıramadıkları ve aynı merkeziyetçi yönetim kültürünü paylaştıkları sürece ortaya çıkan bu katı hiyerarşik yönetim kültürünün sorumluluğuna ortaklıktır (Uçkan, 2013:119).

4.2.3. Örgüt Kültürü

Kurumların faaliyet yürüttükleri çevredeki diğer örgütlerle yaptıkları ya da yapacakları işbirlikleri örgüt kültüründen olumlu ya da olumsuz olarak etkilenmektedir (Lee vd., 2016:463). Örgüt kültürü, kurumları bilgi paylaşımı, ağ oluşturma informal ilişkiler geliştirme vb. gibi işbirliği süreçlerinde teşvik etmekte ya da engellemektedir.

Sosyal politikada kurumlar ve sektörler arasında işbirliği oluşturmak her şeyden önce örgüt içinde ve örgütler arasında işbirliği ve dayanışma kültürüne sahip olunmasını gerektirir. Sektörler arası işbirliği ağlarının en büyük zorluklarından birisi her sektörün kendine has örgüt kültürüne sahip olmasıdır. Örneğin kamu kurumları geleneksel olarak hizmet üretim sürecindeki kural ve prosedürleri süreç sonunda elde edilecek sonuçtan daha fazla önemseme eğilimindedir. Bu durum diğer aktörlerle işbirliği yapma açısından pratikte olumlu olmayan bazı sonuçların ortaya çıkmasına yol açar. İşbirliği yapılan diğer kurumsal aktörler kamu kurumlarına göre daha esnek hareket etme yeteneğine sahiptir ve kamu kurumlarınca önemsenmeyen süreçleri göz ardı edebilirler. Ayrıca kamu kurumlarının yöneticileri hizmet üretimi sürecindeki usullere aşırı derecede önem verdiklerinde hizmet üretimi yavaşlar hatta gecikebilir.

Benzer şekilde özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının örgüt kültürleri de beraber çalışmayı güçleştirecek bazı unsurlara sahiptir. Özel sektörün doğal amacı kar elde etmek ve bu karı maksimize edecek uygulamalar gerçekleştirmektir. Normal koşullarda bu en doğal davranış biçimi iken kamusal bir hizmet olan sosyal politika faaliyetlerinde kamu hizmetinin temel amacına ters düşebilir. Dahası başta kamu kesimi olmak üzere diğer aktörlerle ortak faaliyet yürütme çabası da bu nedenle zarar görebilir (Kapucu ve Gündoğan, 2013:278). Bu nedenle sektörler arası işbirliği ağının içerisinde yer alan kurumlar, farklı örgüt kültürleri arasındaki çelişkileri giderebilecek ve uzlaşma aracılığıyla ortak payda da buluşturabilecek bir işbirliği kültürüne sahip olmalıdır.

4.2.4. Kurumsal Kapasite

Kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları, toplumsal hayat açısından önemli bir rol oynamaktadır. Bu toplumsal aktörler, yapmış oldukları faaliyetlerle içinde bulundukları toplumun refahına katkı sağlar ve ihtiyaçlarını tatmin etmeyi amaçlar. Dolayısıyla bu örgütlerin kurumsal kapasiteleri, toplumun kullanabileceği kaynak düzeyini göstermektedir. Kurumsal kapasite denildiğinde genelde akla maddi ve finansal imkanlar gelmektedir. Ancak kurumsal kapasite sadece bunlarla sınırlı olmayıp, bir örgütün sahip olduğu insan kaynakları ve entelektüel birikim gibi tüm faktörleri kapsamaktadır (Demiröz, 2012:24).

Kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında kurulan işbirliği ağları, iyi eğitilmiş insan kaynakları ile desteklenen ve sorunsuz işleyen bilgi iletişim kaynaklarına ihtiyaç duyar. İnsan ve bilgi kaynağı, hiyerarşik olmayan bir örgütsel düzenin kurulmasına yardımcı olur. Üzerinde müzakere edilen ve uzlaşılan bilginin varlığı, işbirliği ağlarının yönetiminde en önemli özelliklerden biridir (Kapucu ve Özgür, 2013:180-181).

Bilgi edinme, işleme ve kullanma kapasitesi, kurumsal kapasite açısından önemli bir göstergedir. Sosyal politika alanında faaliyet yürüten kurum ve kuruluşlar, iş yaptıkları çevrede kendileri için gerekli olan bilgiyi toplar, işler, depolar ve ilgili diğer ortaklarıyla paylaşırsa yerel sosyal politika ağlarının başarılı olma ihtimali artar. Örneğin yoksullara yönelik sosyal yardım veren farklı kurumlar arasında ortak veri tabanı kullanımı ya da etkin veri paylaşımı sağlarsa bu yardımların etkinliği ve verimliliği artar.

Toplumsal aktörlerin ortak bir sorunu ele almak için etkili ve verimli bir şekilde hizmet sunma kabiliyeti, kurumlar arası işbirliği ağlarının oluşturulması ve bu ağların gücü konusunda belirleyicidir. Kabiliyet soyut bir kavram olup, kurumların kabiliyetli oluşları konusunda karar verici otorite, işbirliği yaptıkları ya da yapacakları diğer paydaşlardır. Bunun dışında bu kuruluşların büyüklükleri, yeni ya da tecrübeli oluşları ve faaliyet alanları da kabiliyet konusunda gösterge olabilir. Örneğin yeni kurulan bir dernek ya da vakıf, genellikle kuruluş prosedürlerine odaklanmakta ve faaliyetlerini sürdürebilmek için gerekli olan fiziki mekan, personel vb. gibi fiziksel olanaklar ile fon bulma gibi hayati konularla uğraşmaktadır. Tecrübeli kuruluşlar ise işbirliği yapacakları kurumları daha iyi tanımakta, ortaklık kurarak fon sağlayabilecekleri ya da kapasitelerini artırabilecekleri kamu kurumlarına, özel sektöre ve sivil toplum kuruluşlarına daha kolay ulaşabilmektedir. Farklı sektördeki toplumsal aktörlerin işbirliği ağlarına katılımı bu kuruluşların faaliyet alanı ile de yakından ilişkilidir. Söz gelimi şiddet gören kadınlara yönelik faaliyet yürüten bir sivil toplum kuruluşunun, amaçlarına ulaşabilmek için çok sayıda kamu kurumu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşu ile ortaklık kurması gerekirken spesifik alanlarda faaliyet yürüten sivil toplum kuruluşları (sanat toplulukları gibi) daha az işbirliği yaparlar (Janha, 2015:21).

Özellikle sivil toplumun yeterince gelişmediği ülkelerde sivil toplum kuruluşları diğer faaliyet alanlarında olduğu gibi sosyal politika alanında da baskı grubu olma işlevlerini tam olarak yerine getirememektedir. Başka bir ifade ile yerel ve merkezi yönetim otoriteleri ile konjonktürel ilişkiler kurarak çıkar sağlamayı hedefleyen sivil toplum kuruluşları, bu çıkarı sürdürülebilir kılacak stratejik hamleleri gerçekleştirmekte zorlanmaktadır (Uçkan, 2013:122). Ayrıca kurumsal kapasitesi yetersiz ya da düşük olan sivil toplum kuruluşları, kamusal iş ve işlemlerde karşılaşılan ciddi sorunlarda ya da hukuki sonuç doğuracak durumlarda sorumluluktan kaçınma, hareketsiz kalma, geri durma gibi bir takım davranışlar sergileyebilmektedir (Kapucu ve Gündoğan, 2013:278). Bunun doğal sonucu olarak sivil toplum kuruluşları, sosyal politikaların planlanması ve uygulanması aşamasında oluşturulan işbirliği ağlarında etkisiz ve merkezi yönetim paradigmalarına bağımlı bir konumda yer almaktadır.

4.2.5. Lider/Yönetici Davranışları

Modern yönetim paradigmalarında örgütlerin hedefledikleri amaçlara ulaşabilmeleri için bu kurumların yöneticilerinin bir takım liderlik özelliğine sahip olması ve bu özellikleri etkin bir şekilde kullanması gerekir. Sosyal politika özelinde düşünüldüğünde, bu faaliyetlere yönelik oluşturulan işbirliği ağlarında görev alan kurumların ya da kuruluşların liderleri, esnek karar alma becerisi, diğer aktörlerle bilgi değişimine açık olma, ortaklıklar ve ağlar oluşturma, var olan işbirliği ağlarının devamlılığını sağlama gibi bir takım meziyetlere sahip olmalıdır.

İşbirliği ağları ile ilgili yapılan bilimsel çalışmaların çoğunluğu bu ağların faydaları ve çıktıları üzerine odaklanmış olmakla birlikte, çok sayıda çalışma da diğer aktörlerle ağ oluşturan kurumların lider ve yöneticilerine yönelik tespit ve önerilere yer vermektedir. Liderler yönetim süreçlerini işbirliği ağının gereksinimlerine uygun olarak yeniden gözden geçirmekle sorumludur. Bu sorumluluk tam olarak yerine getirilmediği zaman işbirliği ağının yönetsel yapısında (planlama, rollerin belirlenmesi, insan kaynakları, bilgi paylaşım mekanizması vb.) ve yönetim süreçlerinde (iletişim, koordinasyon, değerlendirme, denetim vb.) temel problemler ortaya çıkmakta ve bu durum işbirliği yapan kurumların ortak çalışmaktan elde edeceği umulan faydadan mahrum kalmasıyla sonuçlanmaktadır (Grudinschi vd., 2013:7).

Kurumlar arası işbirliği ağları, bu ağlara katılan kurumların yöneticilerinin sürekli desteğine ihtiyaç duyar. Yönetici desteği olmaksızın gerçekleştirilen işbirlikleri kısa süreli ve geçici olmaktadır (Sussman, 2000:4). Liderlerin ortak çalışmaya karşı bakış açıları da işbirliği açısından oldukça önemli ve belirleyicidir. Toplumsal sorunların çözümüne yönelik faaliyet gösteren kuruluşların yöneticileri ve/veya liderleri, mevcut sorunların kurumlar arası işbirliğiyle çözülebileceğine inanmaları durumunda, yöneticisi olduğu kurum diğer aktörlerle daha kolay işbirliği yapmakta ve işbirliği ağında daha merkezi bir konumda yer almaktadır (Selsky ve Parker, 2005:863). Aksi durumda ise yöneticiler diğer kurumlarla işbirliği yapmaktan kaçınmakta ya da daha az işbirliği yapma eğiliminde olmaktadır.

Sonuç ve Değerlendirme

Toplumsal sorunları ve uyuşmazlıkları çözmeyi amaçlayan sosyal politikalar, 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren köklü bir dönüşüm sürecine girmiştir. İkinci Dünya Savaşından itibaren 1970'li yılların ortalarına kadar ağırlıklı olarak devlet tarafından sunulan refah hizmetleri, bu tarihten sonra yaşanan ekonomik krizlerin sebebi olarak değerlendirilmiş ve devletlerin sosyal refah hizmetlerine yönelik uygulamaları ciddi bir sorgulama sürecine girmiştir. Bu döneme egemen olan küreselleşme, neoliberalizm, yeni kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği, yerel-

leşme, özelleştirme vb. gibi birbiriyle alakalı yeni yaklaşımlar devletin yapısını, rolünü ve işlevini değiştirmiş, kamusal hizmetlerin sunumunda devlet dışı aktörlerin daha fazla görev almasına imkan sağlayacak katılımcı mekanizmalar ön plana çıkmıştır.

Tüm bu gelişmelerin ardından devletin sosyal politikalardaki merkezi ve hiyerarşik rolü zayıflamış, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları gibi devlet dışı aktörler refah hizmetlerinin sunumunda daha fazla görev ve sorumluluk üstlenmeye başlamıştır. Diğer taraftan devletin tamamen refah hizmetlerinin sunumundan çekildiğini söylemek mümkün değildir. Hem merkezi düzeyde hem de yerel düzeyde kamu kurumları sosyal politikanın önemli aktörleri olmaya devam etmektedir. Dolayısıyla sosyal politika, merkezi yönetimlerin, yerel yönetimlerin, özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının yer aldığı çok aktörlü bir yapıya bürünmüştür.

Sosyal politika faaliyeti yürüten farklı aktörler, bu faaliyetlerini birbirlerinden bağımsız ve kopuk şekilde değil, belirli seviyelerde ve belirli şekillerde işbirliği yaparak gerçekleştirirler. Kurumlar arasında gerçekleştirilen işbirlikleri, bir ağ meydana getirmektedir. Son yıllarda oldukça popüler bir kavram haline gelen ağlar, içinde yer alan kurumlar arasındaki etkileşimlerden ve bağımlılıklardan oluşan karmaşık bir yapıdır. Ağlar, hem klasik örgütlerin yerini alan bir örgütlenme formu hem de hiyerarşik yönetim anlayışının yerini alan yeni bir yönetim anlayışını ifade etmektedir. Sunulan refah hizmetlerinin etkinliği ve başarısı, sosyal politika ağlarının yapısı ile doğrudan ilgili hale gelmiştir.

Türkiye’de sosyal politikada kurumlar arası işbirliğinin çerçevesini çizen iki temel husus göze çarpmaktadır. Birincisi ülkede egemen olan katı merkeziyetçi yönetim yapısının farklı kurumların ortak bir amacı gerçekleştirmek için bir araya gelmesini gerektiren katılımcı mekanizmalara yeterince imkan vermemesidir. Her ne kadar son yıllarda yapılan düzenlemeler refah hizmetlerinin sunumunda devlet dışı aktörlerin daha fazla rol ve sorumluluk üstlenmesini teşvik etse de uygulamada geçerliliğini koruyan merkeziyetçi yaklaşımlar, bu aktörleri etkisiz kılmakta ve sivil toplum ve özel sektörün refah hizmetlerine katılımı vaatten öteye geçememektedir. Elbette bu durumun tek sorumlusu, kamu kurumlarının merkeziyetçi yaklaşımları değildir. Özel sektör ve sivil toplum kuruluşları da kurumlar arası işbirliğine karşı çekingen davranmaktadır. Dolayısıyla devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğine imkan sağlayacak bir güven ortamı tam anlamıyla oluşmamaktadır.

İkinci husus sosyal politikada dönüşümü konu edinen akademik çalışmaların çoğunda devlet dışı aktörlerin refah hizmetlerinin sunumuna katılmasının hak temelli sosyal politika yaklaşımından bir geri dönüşü ifade ettiğine yönelik eleştiriler dile getirilmektedir. Bu eleştiriler tamamen dayanaksız olmamakla birlikte sosyal politikada kurumlar arası işbirliği ağlarının teorik olarak geliştirilmesini ötelemektedir. Kaldı ki işbirliği ağları, devletin refah hizmetlerine yönelik sorumluluklarını tamamen diğer aktörlere aktarmasını hedefleyen politikalara karşı, devletin de içinde yer aldığı kolektif bir çözüm metodunu benimseyen alternatif model olarak ortaya çıkmıştır. Bu noktada yapılması gereken refah sağlayıcı kurumlar arasındaki işbirliği ağlarının oluşturulması, sürdürülmesi, yönetilmesi, güçlendirilmesi vb. gibi hususların hem teorik çalışmalarla hem de uygulamalı araştırmalarla desteklenmesi ve konunun bütün tarafları için yararlanılabilecek bilgi birikiminin oluşturulmasıdır.

KAYNAKLAR

- Acar, M., (2004), Örgütsel Yönetim, Nobel Yayınları, Ankara.
- Andreotti, A.; Mingione, E.; Polizzi, E. (2012), Local Welfare System: A Challenge for Social Cohesion. Urban Studies. 49(9). s. 1925–1940.
- Barczak, G.; Lask, F.; Mulki, J. (2010), Antecedents of Team Creativity: An Examination of Team Emotional Intelligence, Team Trust and Collaborative Culture. Creativity and Innovation Management. Vol 19. Number 4. pp. 332-345.
- Blakemore, K.; Griggs, E. (2007), Social Policy an Introduction, Third Edition. Berkshire: Open University Press, England.
- Bochel, C. (2012), State Welfare. Pete Alcock, Margaret May ve Sharon Wright. The Students Companion to Social Policy. içinde (s. 209-215). 4th ed. Wiley-Blackwell.
- Bode, I. (2006a), Co-Governance within Networks and The Non-Profit – For-Profit Divide: A Cross-Cultural Perspective on the Evolution of Domiciliary Elderly Care, Public Management Review, Vol. 8 Issue 4 pp. 551 – 566.
- Bode, I. (2006b). Disorganized Welfare Mixes: Voluntary Agencies and New Governance Regimes in Western Europe. Journal of European Social Policy 0958-9287; Vol 16(4): 346–359.
- Bryson, J. M.; Crosby, B. C.; Stone, M. M. (2006), The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. Public Administration Review. Vol. 66, Issue s1, pp. 44-55.
- Chang, H. J. (2009). Collaborative Governance in Welfare Service Delivery: Focusing on Local Welfare System in Korea. International Review of Public Administration. 13:sup1, 75-90.
- Cree, V. E. (2015), Sosyal Hizmetin Değişen Yapısı. Robert Adams, Lena Dominelli, Malcolm Payne (ed). Sosyal Hizmet Temel Alanlar ve Eleştirel Tartışmalar içinde. , (çev.: Tarık Tuncay). Ankara: Nika Yay.
- Çelik, E. G. (2013). Yerel Yönetimlerin Sosyal Politikaya Etkisi. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İzmir.
- Çiner, C. U. (2016). Çok Düzeyli Yönetişim: Yaklaşım ve Şart Üzerine Notlar. Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları: 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı içinde (s. 151-162). Ankara: TODAİE Yay.
- Daly, M. (2003). Governance and Social Policy. Journal Social Pol. 32:1. s. 113–128.
- Demirhan, C. (2014). Managing Effective Collaboration in Public Security Networks in Fight Against Terrorism and Organized Crime: The Role of Trust, Network Leadership, Organizational Culture and Goal Convergence. (Unpublished PHD Thesis). University of Central Florida.
- Demiröz, F. (2012). Cross-Sector and Interorganizational Collaborative Capacity in Community Disaster Resilience and Sustainability: Evidence from Central Florida Counties. (Unpublished PHD Thesis). University of Central Florida.

- Eren, Z.; Kiral, E. (2018). Sosyal Ağ Analizi ve Eğitim Araştırmalarında Kullanımı. Eğitimden Kareler. Ankara: Eyuder Yayınları, ss. 308-353. E-ISBN : 978-975-2490-26-0.
- Eroğlu, H. T. (2013). Kamu Yönetiminde Hiyerarşi, Ağ, Piyasa ve Aktörler Düzleminde Yönetişim. M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu. Yönetişim. içinde (s. 141-169). Konya: Çizgi Kit.
- Ersöz, H. Y. (2011). Sosyal Politikada Yerelleşme, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yay.
- Eryılmaz, B. (2013). Kamu Yönetimi. 6. Baskı. Kocaeli: Umuttepe Yay.
- Es, M.; Başkurt, M.; Zengin, E. (2013). Kentsel Yoksulluğun Önlenmesinde Sosyal Belediyecilik Uygulamaları. Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi. Cilt 2. Sayı 5. ss. 21-39.
- Gajda, R. (2004) Utilizing Collaboration Theory to Evaluate Strategic Alliances. American Journal of Evaluation. V. 25. s. 65-77.
- Gazley, B. (2010). Why Not Partner With Local Government? Nonprofit Managerial Perceptions of Collaborative Disadvantage. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. Volume 39. Number 1. February 2010:51-76.
- Genç, Y. (2009). Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmet Uygulamaları. Kamuda Sosyal Politika Dergisi, Sayı: 9. s. 60-68.
- Gökbayrak, Ş. (2010). Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü, Çalışma ve Toplum, 2010/2, s. 141-162.
- Grudinschi, D.; Kaljunen, L.; Hokkanen, T.; Hallikas, J.; Sintonen, S.; Puustinen, A. (2013). Management Challenges in Cross-Sector Collaboration: Elderly Care Case Study, The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Volume 18(2), article 7.
- Gündoğan, E. (2013). Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutlar. M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu (Ed.) Yönetişim içinde (s. 15-57). Konya: Çizgi Kit.
- Holden, C. (2012). Commercial Welfare. Pete Alcock, Margaret May ve Sharon Wright. The Students Companion to Social Policy. içinde (s. 215-221). 4th ed. Wiley-Blackwell.
- Janha, Kimberly A. (2015). Cross-Sector Collaboration Advantage: The Perspective of South Carolina Child Welfare Nonprofits (Unpublished Doctora Thesis). Capella University. Minneapolis.
- Jessop, B. (1999). The Changing Governance of Welfare. Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination, Social Policy & Administration, 33 (4): 348-59.
- Kalaycı, İ. (2014). İktisadi Kriz Karşısında "Sürdürülebilir" Refah Devleti, Sosyal Güvenlik Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 2, s. 89-119.
- Kapucu, N.; Gündoğan, E. (2013). Yönetişim, Ekonomik Kalkınma ve Demokrasi. M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu. Yönetişim. içinde s. (265-295). Konya: Çizgi Kit.
- Kapucu, N.; Özgür, H. (2013). Afet ve Kriz Durumlarında Yönetişim: Amerikan Ulusal Mücadele Planları. M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu. Yönetişim. içinde s. (169-201). Konya: Çizgi Kit.
- Kazepov, Y. (2008). The Subsidiarization of Social Policies: Actors, Processes and Impacts. European Societies. 10:2. 247-273. DOI:10.1080/14616690701835337.

- Kesgin, B. (2012). Kentsel Yoksulluğa Yönelik Yerinden ve Yerel Müdahale: Sosyal Belediyecilik. SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, S. 26, ss.169-180.
- Kurt, Ş. (2012). Sosyal Politikada Özel Sektörün Rolü. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul.
- Lee, J. C.; Shiue, Y.C.; Chen, C.Y. (2016). Examining the Impacts of Organizational Culture and Top Management Support of Knowledge Sharing on the Success of Software Process Improvement. Computers in Human Behavior, 54:(2016), 462-474.
- Meyers, M. K.; Riccucci, N. M.; Lurie, I. (2001). Achieving Goal Congruence in Complex Environments: The Case of Welfare Reform. Journal of Public Administration Research and Theory 11(2) pp. 165-201.
- Oktay, E. Y. (2014). Türkiye'de Sosyal Belediyecilik: Kayseri Büyükşehir Belediyesi Örneği. 3. Kayseri Ekonomisi Kongresi. 24-26 Nisan 2014. Kayseri.
- Ökmen, M.; Parlak, B. (2013). Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler. Ankara: Orion Kitabevi.
- Özdemir, S. (2004). Sosyal Refah'ın Sağlanması Yeni Bir Anlayış: 'Refah Karması' ve Refah Sağlayıcı Kurumlar. Sosyal Siyaset Konferansları, içinde (s. 98-127). İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yay.
- Payne, M. (2015). Yetişkinlere Yönelik Hizmetler ve Sağlıkla İlgili Sosyal Hizmet. Robert Adams, Lena Dominelli, Malcolm Payne (ed). Sosyal Hizmet Temel Alanlar ve Eleştirel Tartışmalar içinde. , (çev.: Tarık Tuncay). Ankara: Nika Yay.
- Perrot, S. (2015). Sosyal Hizmet ve Örgütler. Robert Adams, Lena Dominelli, Malcolm Payne (ed). Sosyal Hizmet Temel Alanlar ve Eleştirel Tartışmalar içinde. (çev.: Tarık Tuncay). Ankara: Nika Yay.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. Political Studies, XLIV, s. 652-667.
- Rummery, K. (2006). Partnerships and Collaborative Governance in Welfare: The Citizenship Challenge. Social Policy & Society. 5:2. 293-303.
- Sarıpek, D. B. (2017). "Hak Temelli" Sosyal Politikadan "Hayırseverlik Temelli" Sosyal Politikaya Geçişte Sivil Toplum Örgütlerinin Rolü. İnsan ve İnsan Dergisi, Sayı: 11, 81-99.
- Selsky, J. W.; Parker, B. (2005). Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice. Journal of Management. Vol. 31. No. 6. December. 849-873 DOI: 10.1177/0149206305279601.
- Smith, S. R. (1993). Government and the Third Sector: Emerging Relationships in the Welfare State by Benjamin Gidron, Ralph M. Kramer and Lester M. Salamon, Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, Vol. 4, No. 1, pp. 115-121.
- Sussman, T. (2000). Interagency Collaboration and Welfare Reform. Welfare Information Network, Washington, DC. Issue Notes; v4 n1.
- Şenkal, A; Sarıpek, D.B. (2007). Avrupa Birliği'nin Karşılaştırmalı Refah Modelleri ve Sosyal Politikada Devletin Değişen Rolü. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (14) 2007 / 2 : 146-175.

- Şenkal, A. (2012). Küreselleşme, Sosyal Politikanın Dönüşümü ve Sivil Toplum Örgütleri, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı: 45. s. 97-126.
- Taşgın, N. Ş.; Özel, H. (2011). Türkiye'de Sosyal Hizmetlerin Dönüşümü, Toplum ve Siyaset, Cilt: 22, Sayı: 2, s. 175-190.
- Thomson, A. M. (2001). Collaboration: Meaning and Measurement. PhD diss. Indiana University Bloomington.
- Titmuss, R. M. (1974). What is Social Policy. Brian Abel-Smith and Kay Titmuss (eds), Social Policy: An Introduction, içinde (s. 23-32). Allen&Unvin.
- Tokol, A.; Alper, Y. (2017). Sosyal Politika. 8. Baskı, Bursa: Dora Yay.
- Tortop, N.; İşbir, E.G.; Aykaç, B.; Yayman, H; Özer, M.A. (2010). Yönetim Bilimi. Gözden Geçirilmiş 8. Baskı. Ankara: Nobel Yay.
- Uçkan, Ö. (2013). Politika Yapım Süreci ve Yönetişim: Türkiye'de Bilgi Toplumu ve Bilgi Ekonomisi Politikalarının Geliştirilmesinde Yönetişim Fobisi. M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu. Yönetişim. içinde s. (103-141). Konya: Çizgi Kit.
- Uğur, S. (2012). Sosyal Politika Sağlayıcı STK'ların Rolü. 14. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi Bildiriler Kitabı. İstanbul.
- Uğurlu, Z. (2016). The Effect of the Position of Educational Organizations within the Social Network on Their Collaboration Levels. Universal Journal of Educational Research 4(12A): 226-254.
- Wong, C. (1991). Ideology, Welfare Mix and the Production of Welfare- A Comparative Study of Child Daycare Policies in Britain and Hong Kong. (Unpublished PHD Thesis). University of Sheffield. England.
- Yüksel, F. (2007). Sosyal Devletin Dönüşüm Sürecinde Yerel Yönetimlerin Yeni İşlevleri. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. 62-1. s.279-298.
- Zhou, H. (2011). The Role of Private Nonprofit Organizations in Promoting Compulsory Education in Rural China: Applying The Public-Private Mix Model. (Unpublished Thesis). University of Pennsilvanya.